

Szymon Rundstein

adwokat w Warszawie

Kodyfikacja prawa międzynarodowego

William Edward Hall, pisząc w roku 1889 przedmowę do trzeciego wydania swego „Traktatu prawa międzynarodowego” i wyczuwając już wówczas niebezpieczeństwo nadciągającej wojny światowej, dość sceptycznie ocenił wartość prawa międzynarodowego w okresie przyszłego, a nieuniknionego przewrotu dziejowego. Słusznie twierdził, że zespół norm nieokreślonych, wątplych w swej osnowie, rozciągniętych w ujęciu nie wytrzyma próby obciążenia. Wszakże z tym nieuniknionym i, jak się okazało, trafnym pesymizmem — wielki prawnik angielski związał przewidywania lepszej przyszłości — przewidywania nie oparte bynajmniej na wierze w zbliżający się wiek złoty, który spowodować ma, że po wielkiej wojnie nastąpi okres wiecznego pokoju, a więc okres bezwzględного panowania i suwerenności prawa. Przewidywania Hall'a oparte były na realistycznym stwierdzeniu, popartem zresztą doświadczeniem historycznym, iż po okresie „ekscesów i nadużyć” nieodzownie nastąpić musi „reakcja i zmęczenie”, że przeto po okresie, w którym panowała anarchja prawna i brak szacunku dla norm prawnych, z konieczności samej przyjąć musi epoka doskonalszego, bardziej zróżnicowanego i w opinii powszechnej ugruntowanego prawa narodów. Z tych założeń wychodząc, mógł Hall zakończyć swą przedmowę znamienym oświadczeniem: „I therefore look forward with much misgiving to the manner in which the next great war will be waged, but with no misgiving at all as to the character of the rules which will be acknowledged ten years after its termination, by comparison with the rules now considered to exist”¹⁾.

¹⁾ Zob. przedruk przedmowy do III-go wydania „A treatise on international law” w wydaniu VIII-em dokonaniem przez Pearce Higgins'a (Oxford, 1924), str. XXVI.

Te realistyczne przewidywania sprawdziły się obecnie. Jakkolwiek bowiem zapatrywać się będziemy na stałość i trwałość ustroju powojennego, jakkolwiek oceniać wypadnie znaczenie organizacji międzypaństwowej, ujawnionej w statystyce i — co ważniejsze — w dynamice Ligi Narodów, zaprzeczyć nie można, że prawo międzynarodowe zyskało podstawy jeśli nie trwałe, to, bądź co bądź, trwalsze i pewniejsze, niż W okresie przedwojennym. Zasięg jego, jeśli tak rzecz można, stał się potężniejszy i rozleglejszy; ogarnia dziedziny, które poprzednio nie mogły być poddane regulacji prawnej; oplata więzi swych przepisów stosunki najbardziej różnorodne, usuwając częstokroć w cień fikcję nieograniczonej suwerenności państwowej. Staje się — jak powiada Renard — „un droit indompté, frémissant d'idéal, palpitant d'expérience vécue”²⁾.

I gdy współczesne dążenia do zapewnienia pokoju i stabilizacji układu politycznego znajdują swe ujęcie w słynnej formule „rozbrojenie, bezpieczeństwo, rozjemstwo” — rzeczą jest jasną, iż ta „trias internationalis” wówczas liczyć może na urzeczywistnienie, gdy jej podstawy oparte będą na niewzruszonych, jasnych i ścisłych normach prawnych.

Wiadomą jest rzeczą, jak płynnem, niejasnem, częstokroć w mglistych konturach zarysowanem jest współczesne prawo narodów; a to nie tylko gdy rzecz dotyczy jego „pierwszych elementów”, lecz również samej techniki szczegółów, plastyki i konstrukcji pojęć, adaptacji praktycznej. Elementy „zwyczajowe” i wahania jurysprudencji pozwalają na rozpięcia konstytucyjne, które wydają się przeżytkiem wobec wydoskonalonych i precyzyjnie-przeczulonych operacji prawa prywatnego. Składniki prawa pisanego, oparte w prawie międzynarodowem na tytułach wyłącznie konwencyjnych, są niestałe i niepewne. T. zw. „law-making treaties”, pozbawione zresztą podstawy przedmiotowej, ponad wolę kontrahentów wyższej i od niej niezależnej, są zjawiskami sporadycznymi, w porównaniu z masą umów o charakterze wypadkowym, przejściowym i rozstrzygającym pewne kwestje, by do nich nie powracać więcej i uważać je za wyczerpane.

Jasną więc było rzeczą, że nowy okres współzycia międzynarodowego, który zwiastować miał panowanie sprawie-

²⁾ Renard. *Le droit, la logique et le bon sens*, 1925, str. 293.

dliwosci i prawa, domagać się musiał, aby owe „prawo” było doskonałe nie tylko w treści, lecz i w ujęciu. Aby zostało wyjaśnione, skoro jest niejasne. Aby zostało sformułowane, skoro doszukiwać się go trzeba w zwyczajach, precedensach i doktrynach teorii. Aby zostało udoskonalone, jeśli nie odpowiada potrzebom współczesności. I wreszcie: aby było pewne i stałe, gdy ma być podstawą wyrokowania trybunałów międzynarodowych, których jurysdykcja coraz szersze zatacza kręgi. W atmosferze „*juris incerti*” jurysdykcja przymusowa trybunałów międzynarodowych zbyt wielkie przedstawia ryzyko dla stron zainteresowanych, tembardziej, gdy stronami temi są: państwa. Brak pewności prawnej jest jedną z najpoważniejszych przeszkód na drodze ku urzeczywistnieniu sądownictwa przymusowego w prawie międzynarodowym.

Te pobudki — jasne i oczywiste — nie mogły ująć uwagi tych, którzy przygotowywali zręby organizacji międzynarodowej, ujętej w Pakcie Ligi Narodów. Już liczne projekty przygotowawcze uznawały, że jednym z najważniejszych zadań przyszłej organizacji winna być kodyfikacja prawa międzynarodowego. Ostateczna redakcja Paktu nie uwzględniła zasadnych sugestyj³⁾ i nie znajdujemy w (pomijając specjalne zastrzeżenia w art. 23) wyraźnego włączenia kodyfikacji powszechnej do bezpośrednich zadań Ligi Narodów. Nie ulega wszakże najmniejszej wątpliwości, iż ewentualne rozszerzenie kompetencji w tym zakresie nie mogłoby uchodzić za żaden „*excès de pouvoir*”, skoro już we wstępie do paktu „ściśle zachowanie przepisów prawa międzynarodowego” uznane zostało za wytyczną działalności i skoro w myśl art. 14 utworzenie stałego trybunału międzynarodowego włączone zostało do zadań Ligi.

Wszakże w początkowym okresie działalności Ligi okoliczności nie składały się tak pomyślnie, iżby *hinc et nunc* przypuszczać można było natychmiastowe urzeczywistnienie pomysłów i zamierzeń kodyfikacyjnych. Wprawdzie w r. 1920 doradczą komisją prawników, której Rada Ligi powierzyła opracowanie statutu stałego trybunału międzynarodowego, sformułowała na wniosek Root'a i Descamps'a życzenie, w myśl którego kodyfikacja wejść miała w zakres działania Ligi. Komisja zalecała zwołanie konferencji, pomyślanej jako

³⁾ Wyliczenie i zestawienie tych sugestyj podają *Schücking i Wehberg*: *Die Satzung des Völkerbundes*, 1924, str. 94, 95 i przypis.

kontynuacja dwóch poprzednich konferencji haskich z r. 1899 j 1907. Przyczem główny nacisk położony został na stwierdzenia i umocnienia zasad prawnych, obrażonych w toku wydarzeń wojny światowej oraz na ich udoskonalenie, dopełnienie i zmodyfikowanie zgodnie ze zmienionymi warunkami życia międzynarodowego. A więc primo loco w orbitę unormowania wejść miało prawo wojny i neutralności. Dodatkowo tylko komisja wspomniała o wzięciu pod uwagę („de prendre en considération”) tych zagadnień, które obecnie nie są dostatecznie unormowane i które w myśl wymagań sprawiedliwości międzynarodowej winny być ustalone w drodze wspólnego porozumienia. Rezolucja komisji domagała się współdziałania i konsultacji znanych powszechnie instytucji i zrzeszeń naukowych, poświęconych badaniom prawa międzynarodowego; proponując, ażeby konferencji nadaną była nazwa „Conférence pour l'avancement de droit international”, uważała, iż zamierzenia kodyfikacyjne odniosą skutek, jeżeli konferencja będzie instytucją stałą i zbierającą się periodycznie⁴⁾.

Wniosek komisji przyszedł pod obrady I-go Zgromadzenia Ligi Narodów w grudniu 1920 roku. Spotkało go wszakże przyjęcie obojętne, jeśli nie nieprzyjazne. Szczególnie silną była opozycja angielska. Lord Robert Cecil uważał propozycję komisji za wręcz niebezpieczną, podnosząc, nie bez słuszności, iż nie nastąpiło jeszcze uspokojenie opinii publicznej i że atmosfera powojenna nie sprzyja rozważaniu kwestji drażliwych, związanych z doświadczeniami niedawnej przeszłości.

Tym wywodom nie można było odmówić słuszności. Komisja prawników popełniła błąd taktyczny, wysuwając na pierwsze miejsce zagadnienia wojny, jako podlegające statim i niejako z „przywilejem” unormowaniu kodyfikacyjnemu. W okresie, w którym wspomnienia wielkiej wojny były zbyt żywe i zbyt natrętne — trudno było przezwyciężyć pewną idjosyonkrazję do poruszania zagadnień bardzo drażliwych; dodajmy — zagadnień, które wykazały niewielką wytrzymałość i bardzo jaskrawą efemeryczność norm, ujętych w kodyfikacji dwóch konferencji haskich. Nie usposabiały optymistycznie również doświadczenia deklaracji londyńskiej, która, formułując jakoby powszechnie przyjęte zasady prawa wojny

⁴⁾ Zob. *Baker*: The codification of international law w „British Year-book of international law” T. IV (1924), str. 39, 40.

morskiej, odrzucona została przez Anglię i nie została przyjęta pod postacią prawa konwencyjnego. Słusznie zaznaczył de Visscher, komentując nieprzychylnie stanowisko angielskie: „il n'est guère recommandable d'aborder, au lendemain d'un grand conflit et dans la surexcitation encore générale des esprits, la réglementation de questions aussi brûlantes”⁵).

Pozatem, w chwili gdy Liga Narodów poczęła dopiero stawiać swe pierwsze kroki — niebezpiecznym zdawało się obciążać ją zadaniem tak trudnym, tak skomplikowanym i tyle niebezpieczeństw kryjącym. Wiadomo, że droga kodyfikacji prawa wewnątrz jednego tylko państwa obowiązującego nie jest bynajmniej „*via regia*”. Mozolna, długoletnia, ostrożna i kompromisowa niekiedy praca nie zawsze prowadzi do wyników, które znajdują aprobatę powszechną. Cóż dopiero powiedzieć należy o zamierzeniach kodyfikacyjnych w zakresie prawa międzynarodowego, o którym złośliwi powiadają, że aczkolwiek będąc „*nobilissima pars jurisprudentiae*”, składa się z samych luk tylko! I nie bez podstawy można przypuszczać, że negatywne stanowisko Ligi Narodów w początkowym okresie jej istnienia oparte było na słusznej obawie, iż inicjatywa skazana na wynik ujemny, inicjatywa na zbyt szeroką zakreślona skalę — bez obmyślenia metody i techniki — niepomyślnie wpłynie na „*préstige*” instytucji, która musiała tworzyć dopiero odpowiednią atmosferę zaufania do swej działalności i wiary w swą przyszłość. Obawiano się — być może — ażeby niepomyślny wynik nie poparł znanego poglądu Hugona Grocjusza o „*pomniejszycielach*” prawa międzynarodowego: „*non desunt et olim non defuerunt qui hanc juris partem ita contemnerent quasi nihil ejus praeter inane nomen existeret*”.

Wszakże z czasem działalność Ligi Narodów, szczególnie w zakresie zapoczątkowywania i realizowania umów międzynarodowych (tranzyt, komunikacje, zagadnienia gospodarcze, praca itd.), coraz szersze poczęła zataczać kręgi. Pozatem zaś w przypuszczeniu urzeczywistnienia założeń protokołu geneńskiego weszła na porządek dzienny kwestja ustalenia podstaw prawnych przy pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych. Przy jednoczesnym różnicowaniu organizacji wewnętrznej Ligi i ulepszeniu metod oraz techniki jej pracy,

⁵) *De Visscher*: La codification du droit international, Académie de droit international, Recueil des Cours, 1925 I (Tom VI), str. 332.

zagadnienie kodyfikacji — postawione w właściwej płaszczyźnie przy wyłączeniu kwestji pod względem politycznym drażliwych — nie mogło nastęrczać zasadniczych sprzeciwów. Gdy przeto w roku 1924 delegacja szwedzka w osobie ówczesnego ministra spraw zagranicznych barona Marks de Württemberg'a postawiła na V-em Zgromadzeniu Ligi wniosek o podjęcie prac kodyfikacyjnych — sugestia ta znalazła poparcie i oddźwięk właściwy.

Propozycja szwedzka nie szła zbyt daleko. Nie poruszała wyraźnie drażliwych zagadnień prawa wojny, nie dążyła do celów utopijnych, nie miała na myśli stworzenia jednego, powszechnego „kodeksu” prawa międzynarodowego, lub też ustalenia ogólnych i przewodnich — a więc abstrakcyjnych — zasad prawa narodów, które sprawować miałyby rządy nad współżyciem międzynarodowym. Propozycja szwedzka miała raczej na celu spowodowanie zawarcia całego szeregu konwencji w zakresie tych zagadnień międzynarodowych, co do których nie istniała wątpliwość w przedmiocie podstawowości zasad przewodnich, lecz co do których wątpić należało o zakresie zastosowania i wykładni wytycznych, sformułowanych w praktyce niejasno lub nawet dwuznacznie. Pozatem — w rozumieniu wniosku szwedzkiego — stworzyć należało konieczną pewność prawną w zakresie tych stosunków, co do których żadna ogólna zasada nie została jeszcze powszechnie przyjęta, a które ze względu na rozwój współżycia międzynarodowego domagają się koniecznie uporządkowania prawnego. Sugestia szwedzka rozumiała doskonale — co zresztą wyraźnie podkreślone zostało w jej uzasadnieniu, — że rozchodzi się o kodyfikację stopniową, bynajmniej zaś nie o natychmiastowe ujęcie w jednym i jednolitym „instrumencie” całkowitego, a niezmiernego obszaru prawa narodów: „un effort devait être tenté pour étendre graduellement et pas à pas l'action du droit international à ces régions dans lesquelles il n'a pu pénétrer jusqu'à ce jour”.

Takie postawienie sprawy było rozsądne i celowe. Mogło liczyć na przychylnę przyjęcie z tego oczywistego względu, iż w pracy tak skomplikowanej, jaką jest kodyfikacja prawa międzynarodowego, należy zaczynać od punktu „minimae residentiae”, nie dotykając rzeczy drażliwych politycznych i nie poruszając kwestyj abstrakcyjnych oraz zasadniczych, co do których osiągnięcie zgody jest — w obecnym ustosunkowaniu politycznym — rzeczą nie do pomyślenia. De Visscher

w zakresie taktyki kodyfikacyjnej sformułował tezę przewodnią „en matière de codification c'est dans la voie de la moindre résistance qu'il faut chercher le succès”⁶⁾).

Był pozatem jeszcze względ inny, który przemawiał za przychylnym stanowiskiem Zgromadzenia Ligi. Prace kodyfikacyjne, podjęte przez nowy kontynent, przez Unię panamerykańską, poczynając od II-ej Konferencji w Meksyku (1901 do 1902) i przerwane przez wybuch wojny — przyoblekły się w formę konkretną w r. 1923 i 1924. Rada Zarządzająca Unji Panamerykańskiej, stosując się do zalecenia V-ej Konferencji państw amerykańskich, zwróciła się w roku 1924 do amerykańskiego Instytutu prawa międzynarodowego z wnioskiem o opracowanie projektu kodyfikacyjnego. Projekt ten w następstwie miał być przedłożony międzynarodowej Komisji prawników amerykańskich, która zebrać się miała w Rio de Janeiro w roku 1925 (termin ten w następstwie został przesunięty na r. 1928; konferencja odbyć się ma w Hawannie). Instytut w krótkim czasie wywiązał się z polecenia i już w dn. 2 marca 1925 r. złożył Radzie Unji Panamerykańskiej trzydzieści szczegółowych projektów konwencji, obejmujących wszystkie prawie dziedziny prawa międzynarodowego, z pominięciem jednakże zagadnień wojennych (z wyjątkiem kwestji neutralności morskiej). Prace te dokonane pod przewodem Alvareza i Brown Scotta⁷⁾ znacznie posunęły naprzód sprawę kodyfikacji i Liga Narodów, wiedząc o inicjatywie, podjętej w myśl decyzji V-ej Konferencji panamerykańskiej w Santiago w r. 1923, nie mogła przejść do porządku dziennego nad wnioskiem szwedzkim.

W tym stanie rzeczy Zgromadzenie Ligi po rozważeniu wniosku szwedzkiego przez I-szą Komisję, powzięło na posiedzeniu z dnia 22 września 1924 r. uchwałę, wniosek ten akceptującą. Zgromadzenie stwierdziło przedewszystkiem, że

⁶⁾ Zob. *De Visscher* j. wyż. str. 419.

⁷⁾ O amerykańskich pracach kodyfikacyjnych zob. *Politis*: Les nouvelles tendances du droit international, 1927, str. 220 n. Projekty amerykańskiego Instytutu Prawa Międzynarodowego zostały ogłoszone w urzędowym wydaniu Unji Panamerykańskiej p. t. „La Codification du droit international américain”. Washington 1925 (również wydanie w języku hiszpańskim). Pozatem zostały przedrukowane po angielsku (łącznie z projektami Komisji Ekspertów Ligi Narodów) w „Supplement of the American Journal of International Law”. Vol. 20 (July—October 1926).

Liga w pierwszym pięcioleciu istnienia położyła poważne zasługi przy regulowaniu stosunków międzynarodowych; i ad probandum powołało się w tym zakresie na cały szereg konwencji, zawartych pod auspicjami Ligi. Ten motyw — na pierwszy plan wysunięty — świadczy o podstawności przypuszczenia co do pobudek zaznaczonego wyżej negatywnego stosunku Zgromadzenia w roku 1920-ym: brak doświadczenia w swym czasie i obawa przed niepowodzeniem inicjatywy kodyfikacyjnej ustąpiły na plan dalszy wobec pomyslnych w ubiegłym pięcioleciu eksperymentów prawotwórczych. Chcąc więc podkreślić udział Ligi w stopniowej kodyfikacji prawa narodów, Zgromadzenie prosi Radę, aby ta ostatnia zwołała Komisję Ekspertów, złożoną z osób odpowiadających personaliter włożonemu na nich zadaniu i w zespole swym zapewniającą „représentację wielkich form cywilizacji i głównych systemów prawnych świata” („la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde” — formuła, wzorowana na art. 9 statutu Stałego Trybunału sprawiedliwości międzynarodowej). Zadania tej Komisji Ekspertów naszkicowane zostały w uchwale Zgromadzenia w sposób następujący: Komisja po zasięgnięciu ewentualnej opinii instytucyj, które poświęciły swą działalność badaniu prawa międzynarodowego i bacząc na to, ażeby jej zalecenia nie wkraczały w zakres inicjatywy urzędowej, powziętej już w zakresie kodyfikacji przez poszczególne państwa⁸⁾ — winna:

po pierwsze: ustalić tymczasową listę kwestyj, których reglamentacja w drodze porozumienia międzynarodowego wydaje się pożądaną i możliwą do urzeczywistnienia;

po drugie: po zakomunikowaniu tej listy rządów państw (członków i nieczłonków Ligi), przestudjować odpowiedzi rządów i wreszcie:

po trzecie: złożyć Radzie Ligi sprawozdanie o zagadnieniach, które Komisja uważać będzie za dostatecznie dojrzałe („ayant obtenu le degré de maturité suffisant”), oraz o trybie postępowania („sur la procédure”), który należy obrać gwoli przygotowaniu ewentualnych konferencyj, koniecznych dla rozwiązania odnośnych kwestyj.

⁸⁾ Miano tu głównie na myśli znaną i owocną w skutkach inicjatywę Holandji (w zakresie prawa międzynarodowego prywatnego), Belgji (w zakresie prawa morskiego) i Szwajcarii (w zakresie własności autorskiej i przemysłowej).

Tak sformułowana uchwała Zgromadzenia ujawnia kilka rysów charakterystycznych.

Uznając konieczność kodyfikacji, Zgromadzenie bynajmniej nie uznaje możliwości natychmiastowego przystąpienia do bezpośredniej pracy. Nie deleguje przeto ciała, które byłoby instancją przygotowawczą i które miałyby zebrać materiał dla konferencji dyplomatycznej. Ze względu na przypuszczalną rozbieżność zdań co do konieczności i możliwości zrealizowania zamierzeń kodyfikacyjnych w tym lub innym zakresie — Zgromadzenie uważało za niezbędne przedwstępne rozważenie zagadnienia: jak i e kwestje wogóle in statu quo hodie nadają się do kodyfikacji? Opracowanie tego zadania powierzone zostało Komisji Ekspertów, która otrzymała urzędową nazwę „Comité d'Experts pour la Codification progressive du droit international”. Komisja ta nie ma charakteru urzędowego; członkowie jej nie są mandatarjuszami poszczególnych państw i nie są przeto związani żadnymi instrukcjami. Są jedynie „biegłymi”, którzy po ustaleniu listy zagadnień mają przestudiować odpowiedzi rządów i złożyć sprawozdanie Radzie⁹⁾ zarówno w materialnym zakresie kodyfikacji, jako też o jej „wyglądzie” formalnym, tj. o procedurze przyszłych konferencji dyplomatycznych. Znamiennem było, że rezolucja Zgromadzenia nie ograniczała współpracy kodyfikacyjnej do członków Ligi; zwrócono się do wszystkich uczestników wspólnoty międzynarodowej, niezależnie od ich stosunku do Ligi¹⁰⁾. Przez to zamierzeniom kodyfikacyjnym nadany został charakter światowy. Ten punkt widzenia był szczególnie wskazany ze względu na Stany Zjednoczone A. P., stojące poza Ligą, a interesujące się zagadnieniem kodyfikacji. Wiadomo, że w ciałach prawodawczych Stanów Zjednoczonych postawiony został wniosek, którego mocą Prezydent miał być upoważniony do zwołania trzeciej konferencji haskiej; wniosek ten

⁹⁾ Okazało się w toku prac Komisji, że Rada Ligi zwracała się do niej celem wyjaśnienia pewnych kwestyj, które bezpośrednio jej pierwotną właściwością nie były objęte. Tak np. Rada zażądała opinii Komisji w sprawie przystępowania (adhezji) państw do umów zbiorowych z zastrzeżeniem rezerwy • raz w sprawie Instytutu rzymskiego do ujednostajnienia prawa prywatnego. W tych obu kwestjach Komisja zredagowała odpowiedzi i opinie.

¹⁰⁾ Ta metoda nie okazała się zawodną. Z państw, które w roku 1925 do Ligi nie należały, udzieliły odpowiedzi na kwestjonariusze i sprawozdania Komisji Stany Zjednoczone A. P., Rzesza Niemiecka i Egipt. W skład Komisji weszli również obywatele państw, stojących poza Ligą.

właśnie ze względu na inicjatywę Ligi Narodów został cofnięty.

Jednakże ten „uniwersalny” charakter zamierzeń kodyfikacyjnych został zwężony *quo ad materiam*. Zastrzeżono bowiem, że kompetencja komisji niema dotyczyć inicjatywy powziętej już uprzednio przez poszczególne mocarstwa. Szło tu głównie o zupełnie słuszny i uprawniony przywilej Holandji, która tak wielkie położyła zasługi przy kodyfikacji międzynarodowego prawa prywatnego. Chciano w ten sposób wyłączyć pewną emulację — z niezupełnym zresztą skutkiem, gdyż kwestją kolizji z już powziętą poprzednio inicjatywą rządów powodowała w pracach komisji pewne nieporozumienia.

Rada Ligi Narodów stosując się do wniosku Zgromadzenia powołała do życia Komisję Ekspertów, której skład przedstawiał się jak następuje: Przewodniczący: Hammarskjöld (Szwecja), wiceprzewodniczący: Diena (Włochy). Członkowie: Brierly (W. Brytanja), którego na III sesji Komisji zastępował Mc. Nair, Fromageot (Francja), Guerrero (Salvador), Loder (Holandia), Magalhaes (Portugalia), Mastny (Czechosłowacja), Matsuda (Japonja), Muhammad Rafique (Indje), Rundstein (Polska), Schücking (Niemcy), Suarez (Argentyna), de Visscher (Belgia), Wang-Chung-Hui (Chiny), Wickersham (St. Zi. A. P.). Jako przedstawiciel Hiszpanii powołany został Botella, który nie brał udziału w pracach Komisji, a w następstwie ze względu na przeciążenie innymi pracami złożył mandat.

W tym składzie Komisja Ekspertów zebrała się na pierwszą sesję w kwietniu 1925 roku. Prace przedwstępne Komisji poświęcone zostały przedewszystkiem zagadnieniom metody i techniki. Po przedwstępnej debacie co do istoty i zakresu kodyfikacji (jej charakter deklaracyjny i twórczy) uznano za konieczne, ażeby w pracy przedwstępnej pominąć zagadnienia, które ze względów politycznych mogłyby nasunąć poważne trudności w przyszłej ich realizacji. Z tego względu uznano, iż zagadnienia prawa wojny, aczkolwiek nie wyjęte z pod kompetencji Komisji, tymczasowo winny być odłożone („à un examen ultérieur”). Kwestja zbiegu inicjatywy Ligi Narodów z inicjatywą kodyfikacyjną poszczególnych rządów została rozstrzygnięta w ten sposób, iż wprawdzie zagadnienia międzynarodowego prawa prywatnego nie są wyraźnie wyłączone, należy wszakże mieć na względzie inicjatywę rządu holenderskiego. Komitet może więc wskazać i wyodrębnić tematy z tej dziedziny, które, jego zdaniem, nadają się do kody-

fikacji, honorując już zastrzeżoną kompetencję rządu holenderskiego co do kwestji międzynarodowego prawa procesowego, spadkowego, upadłościowego, opiekuńczego i małżeńskiego. Te zastrzeżenia rozciągnięto również na materje międzynarodowego prawa morskiego (inicjatywa Belgii) oraz własności literackiej, artystycznej i przemysłowej (inicjatywa Szwajcarii). Jednakże uznano, że nie zachodzi zbieg kompetencji co do prac kodyfikacyjnych już uprzednio rozpoczętych przez Ligę Narodów (praca, tranzyt, komunikacje, niewolnictwo, opjum, opieka nad kobietami i dziećmi, zagadnienia gospodarcze). W rzeczywistości wszakże, komisja trzymała się zasady „ne bis in idem”, wyłączając z zakresu swych prac zagadnienia już poruszone lub opracowane przez Ligę Narodów. Pewien empiryzm, właściwy wogóle poczynaniom Ligi, wywarł w tej dziedzinie swój wpływ swoisty: ze względu na drażliwość najrozmaitszych tematów i na trudności związane ze wszelkimi poczynaniami w zakresie przygotowywania konwencji zbiorowych — uważano, iż zbytnia centralizacja pracy byłaby szkodliwa. Zresztą, Komisja Ekspertów była ciałem doradczem tylko i, że tak powiem, czasowem: nie mieściła się w ogólnym „schematyzmie” organów i komisji doradczych Ligi, nie mogła więc narzucać swej kompetencji organom stałym, które w innych dziedzinach rozpoczęły — z większym lub mniejszym powodzeniem — pracę kodyfikacyjną. Nie mogła tedy współzawodniczyć z organizacją międzynarodowego biura pracy, z komitetem ekonomicznym, sekcją tranzytową i t. d. Każda z tych organizacji czy podorganizacji prowadziła i prowadzi na swoją rękę pracę kodyfikacyjną i zdarzyło się np., że jednocześnie z trzecią sesją Komisji Ekspertów (w marcu i kwietniu 1927 r.) pracował komitet prawników, powołany przez organizację ekonomiczną Ligi w celu opracowania projektu konwencji o wykonalności wyroków sądów polubownych prawa prywatnego. Prace Komisji Ekspertów szły również zupełnie niezależnie od prac kodyfikacyjnych powziętych przez organizację Ligi w przedmiocie prawa wekslowego i czekowego, ochrony prawnej w zakresie t. zw. własności intelektualnej, podwójnego opodatkowania i t. d. Ta metoda nie była szkodliwą: Liga nie posiadała i nie posiada zresztą sekcji specjalnej, ani oddzielnego organizmu, w którym byłyby ześrodkowane prace kodyfikacyjne. Kieruje się raczej metodą pracy ad casum, unikając w tej dziedzinie zbędnej tymczasem centralizacji. Metoda empiryczna, system prób poszczególnych nie okazał się zresztą, jak dotychczas, szkodliwym, albowiem

w każdej poszczególnej kwestji Liga Narodów uciekać się może do opinii biegłych prawników, bądź powoływanych ad hoc, bądź już zasiadających w odnośnych organizacjach i komisjach.

Podkreślić należy, że już na pierwszej sesji Komisji Ekspertów wyraźnie zaznaczono, iż zadaniem prac kodyfikacyjnych nie może być dążenie do ujednostajnienia prawodawstwa wewnętrznego poszczególnych państw. To zadanie powierzone zostało powołanemu do życia z inicjatywy Włoch Instytutowi unifikacji prawa prywatnego z siedzibą w Rzymie, pozostającemu w ścisłym kontakcie z Ligą Narodów i jej organizacjami pomocniczymi¹¹⁾.

Tak przedstawiło się ujęcie zadań Komisji ze strony „negatywnej”, t. j. z punktu widzenia zagadnień, które z pod jej kompetencji miały być wyłączone. Przy ustalaniu zaś pozytywnego zakresu działania komisja — po wyczerpującej, kilkudniowej debacie, ustaliła listę zagadnień, które, jej zdaniem, dojrzały do natychmiastowej kodyfikacji, pożądaney w zasadzie i dającej się zrealizować w najbliższej przyszłości. Opracowanie tych poszczególnych zagadnień powierzone zostało dwunastu podkomisjom, które do dnia 15 października 1925 r. przedstawić miały wyczerpujące raporty; przyczem sprawozdawcom pozostawiono wolną rękę przy wyborze metody; od ich więc uznania i w zależności zresztą od samej „materji”, podlegać mającej kodyfikacji, zależało bądź opracowanie szczegółowego kwestjonariusza, bądź stwierdzenie norm już powszechnie obowiązujących, bądź złożenie umotywowanego przedwstępnygo projektu (avant-projet) przyszłych konwencyj światowych. Słusznie w debacie nad metodą zauważył prezes Hammarskjöld: „il ne s'agit pas de présenter des solutions, mais de proposer des questions à l'examen des gouvernements”¹²⁾.

W każdej podkomisji główna praca powierzona została referentowi-sprawozdawcy, przydani zaś członkowie, jako koreferenci, mieli sprawować funkcję krytyków, oraz mogli stawiać samoistne wnioski. Na następnej sesji Komisji poszczególne sprawozdania miały być poddane rozważaniu przez plenum i sformułowane ostatecznie. Komisja in pleno uznać miała, czy pierwotne przewidywania o charakterze zagadnień, jako

¹¹⁾ Por. druk Ligi Narodów: Comité d'Experts, Procès-verbaux de la I session tenue à Genève de I-er au 8 avril 1925 str. 26—28. O międzynarodowej unifikacji prawa prywatnego zob. wyczerpującą monografię Demogne'a, L'unification internationale du droit privé 1927.

¹²⁾ Procès-verbaux j. wyż. str. 47.

nadających się do kodyfikacji, będą mogły być utrzymane w całej rozciągłości.

Przytaczam poniżej spis zagadnień, uznanych przez Komisję za podlegające opracowaniu oraz skład podkomisji, przy czym pierwsze nazwisko oznacza referenta, następne zaś członków-koreferentów.

I. Prawo międzynarodowe publiczne: a) Zagadnienia konfliktów przynależności państwowej (obywatelstwa), których rozwiązanie nie nastęczałoby przeszkód natury politycznej (Rundstein, Magalhaes, Schücking);

b) Zagadnienia morza przybrzeżnego (mer territoriale), w szczególności jurysdykcja państwa przybrzeżnego nad statkami handlowymi (Schücking, Magalhaes, Wickersham);

c) Zagadnienia imunitetów i przywilejów dyplomatycznych (Diena, Mastny);

d) Zagadnienia sytuacji prawnej okrętów państwowych, wykonywujących czynności handlowe (Magalhaes, Brierly);

e) Zagadnienia ekstradycji (Brierly, de Visscher);

f) Zagadnienia: 1-o odpowiedzialności państwa za szkody zrządzone na ich terytorjum na osobach lub majątkach cudzoziemców oraz 2-o możliwości w drodze umownej ustalenia stanu faktycznego powodującego taką odpowiedzialność przy jednoczesnym zakazie uciekania się do środków przymusu przed wyczerpaniem drogi załatwienia pokojowego (Guerrero, de Visscher, Wang-Chung-Hui);

g) Możliwość ustalenia przepisów dotyczących procedury konferencyj międzynarodowych i koniecznych przy zawieraniu oraz redagowaniu traktatów (Mastny, Rundstein);

h) Zagadnienia represji piractwa (Matsuda, Wang-Chung-Hui);

i) Zastosowanie pojęć przedawnienia nabywczego i skargowego w zakresie prawa międzynarodowego (De Visscher);

j) Zagadnienie międzynarodowego uregulowania eksploatacji bogactw morskich (Suarez);

k) Zasady kompetencji karnej państw w stosunku do przestępstw popełnionych poza ich terytorjum (Brierly, de Visscher).

Zagadnienia dotyczące prawa wojny i neutralności zostały zarezerwowane na później.

II. Prawo międzynarodowe prywatne. Zagadnienia z tej dziedziny zostały odłożone do sesji następnej. Tymczasem zaś polecono specjalnej podkomisji, w skład któ-

rej weszli Brierly, jako referent i de Visscher, jako koreferent — opracowanie listy zagadnień z tej dziedziny, przy uwzględnieniu inicjatywy powziętej już przez Holandję.

Jak z powyższego zestawienia przekonać się można, Komisja, nie poruszając zagadnień abstrakcyjnych i wyłączając kwestje, które ze względów politycznych mogły by spotkać się ze sprzeciwem rządów, stanęła na gruncie ściśle realnym. Rozumie się, że postawienie kwestji nie przesądzało jej rozwiązania w żadnym kierunku; ani co do tego, czy dane zagadnienie wogóle dojrzało już do kodyfikacji, ani też, czy tryb, zakres i treść uregulowania (gdyby odpowiedź wypadła affirmative) może liczyć na przyjęcie przez rządy. Komisja nie ograniczyła się do ustalenia listy zagadnień, lecz, pojmując zadania swe szerzej, dążyła ku temu, aby wskazać możliwość tych lub innych rozwiązań; nie krępowała w tym względzie referentów, przypuszczając słusznie, że na tle opracowanych przez nich sprawozdań rozwinie się dyskusja szczegółowa i że w następstwie rządów, które odpowiedzieć mają na ankietę, przedstawiony będzie nie suchy i nic nie mówiący spis, lecz umotywowane uchwały mniej lub więcej wyczerpujące całokształt zagadnień.

W terminie ustalonym na pierwszej sesji Komisji wszystkie podkomisje złożyły sprawozdania. Sprawozdania te, oprócz zasadniczego operatu referenta, zawierały bądź krytykę, bądź dopełniające uwagi członków podkomisji, bądź nawet wymianę poglądów pomiędzy referentem a koreferentami. Metody przyjęte przez podkomisje nie były jednolite. Niektórzy referenci przedstawili — poza szczegółowym uzasadnieniem swych poglądów — gotowe projekty przedwstępne (*avant projet*) przyszłych konwencyj. Taką np. metodę obrali referenci kwestji obywatelstwa i morza terytorjalnego. Inni zaś sformułowali wyniki swych badań w formie określonych tez, nie nadając im charakteru ściśle ujętych norm prawnych. Inni wreszcie uznali za wystarczające — sformułowanie mniej lub więcej szczegółowych kwestjonariuszy, nie dając bezpośrednich odpowiedzi co do samej treści unormowania. Były również referaty, które, dając wszechstronne ujęcie kwestji, nie formułowały ostatecznych konkluzyj, przytaczając jedynie różne możliwości rozwiązania spornych zagadnień (referat o imunitetach i przywilejach dyplomatycznych).

Należy wreszcie zaznaczyć, że podkomisja, której powierzone zostało zestawienie spisu zagadnień z zakresu prawa międzynarodowego prywatnego, wywiązała się ze swego za-

dania, składając sprawozdanie, w którym podkreśla, że jej zestawienie liczy się z już powziętą inicjatywą urzędową i że w zakres tej wkraczać nie zamierza. Ponadto, w zestawieniu swem starała się pominąć takie kwestje, w których rozbieżność systemów prawnych (kontynentalnego i anglo-saskiego) utrudniać by mogła pracę kodyfikacyjną. W spisie ustalonym przez podkomisję figurują zagadnienia następujące: a) uproszczenia formalności przy legalizacji dokumentów cudzoziemskich, b) przynależność państwowa spółek handlowych i określenie państwa, któremu przysługuje nad nimi opieka dyplomatyczna, c) uznanie prawne zagranicznych spółek handlowych, d) przedawnienie skargowe, e) konflikt praw w zakresie umów kupna towarów, f) skradzione papiery wartościowe, g) prawo badania świadków w kraju cudzoziemskim w toku procesu sądowego, h) umowa przewozu osób i towarów, i) międzynarodowe prywatne prawo rzeczne.

Z chwilą ukończenia prac przez podkomisję należało kontynuować rozpoczęte dzieło i ustalić stosunek krytyczny komisji, jako ciała zbiorowego, do złożonych wniosków. Tym sposobem Komisja rozpocząć by miała właściwą swą pracę zgodnie z programem, zakreślonym przez uchwałę Zgromadzenia Ligi, to znaczy: przedstawić swe wnioski do opinii poszczególnych rządów.

Do tej pracy przystąpiła Komisja na swej drugiej sesji, rozpoczętej w Genewie dnia 12 stycznia 1926 roku. Sesja ta była dość długa i trwała do dnia 29 stycznia. Zeszła ona na wyczerpującej pracy dyskusyjnej i krytycznej, której celem była nie tylko merytoryczna ocena przedstawionych operatów i projektów, lecz również szczegółowe badanie poszczególnych „tematów” pod względem ich kwalifikacji „kodyfikacyjnej”¹³⁾. Krytyka Komisji pod tym względem była dość surowa — nie tylko co do oceny samych tematów, lecz również co do oceny ujęcia przez podkomisję poszczególnych rozwiązań nawet w zakresie takich materij, które — już uprzednio — uznano za nadające się do kodyfikacji. W wyniku dyskusji zarówno przedstawione projekty przedwstępne, jakoteż i ostateczne tezy, opracowane przez referentów, uległy poprawkom i przeróbkom. Dopiero na tej podstawie sformułowane zostały kwestjonariusze, które miały być skierowane do rządów za pośrednictwem sekretarza generalnego Ligi Narodów oraz t. zw.

¹³⁾ Zob. Procès-verbaux de la deuxième session, stronic 148 in 4^o.

„lettres d'envoi" do Sekretarza Generalnego, ujmujące syntetycznie wynik prac pierwszej oraz drugiej sesji.

Należy zaznaczyć, że Komisja, zgodnie z zaleceniem Zgromadzenia Ligi, już na swej pierwszej sesji zwróciła się do najpoważniejszych instytucji i stowarzyszeń prawniczych celem konsultacji w przedmiocie tych zagadnień, które nadawaćby się mogły do kodyfikacji. Wyniki tej konsultacji były owocne: wypowiedział swoją opinię Instytut prawa międzynarodowego (szczególnie: cenne uwagi o zagadnieniu morza przybrzeżnego i imunitetów dyplomatycznych), International Law Association, która w łonie swem posiada specjalną komisję kodyfikacyjną, złożyła oddzielną listę zagadnień kodyfikacyjnych i opracowała szczegółowe projekty kodyfikacyjne¹⁴). Japoński oddział International Law Association przygotował nawet gotowy projekt kodyfikacyjny („Draft Code of international Law"), obejmujący zagadnienia przynależności państwowej, odpowiedzialności państw, jurysdykcji i ekstradykcji, morza przybrzeżnego, okrętów wojennych, przywilejów dyplomatycznych, sytuacji prawnej konsulów, sytuacji cudzoziemców i ich wydalania, słusznego traktowania handlu¹⁵). Projekty I. L. A. niejednokrotnie były uwzględniane zarówno w rozważaniach Komisji Ekspertów, jakoteż i w poszczególnych referatach podkomisji¹⁶). Komisja Ekspertów korzystała również ze wskazań Amerykańskiego Stowarzyszenia prawa międzynarodowego, które powołało do życia specjalny komitet „on collaboration with the League of Nations for the progressive codification of international law"¹⁷). Wreszcie ciekawe uwagi krytyczne natury ogólnej nadesłał iberyjski instytut prawa porównawczego.

¹⁴) Zob. sprawozdanie Komisji Kodyfikacyjnej I. L. A. przedrukowane w Report of the 34 Conference 1927 str. 374—377.

¹⁵) Zob. Report of the 34 Conference str. 380—397 (przedruk projektu japońskiego).

¹⁶) Tak np. co do kwestji morza przybrzeżnego. Co do kwestji obywatelstwa — autor niniejszego szkicu, jako referent właściwej podkomisji, poświęcił specjalne uwagi dodatkowe projektowi opracowanemu przez I. L. A. (33-cia konferencja w Sztokholmie. „Report on Nationality and Naturalisation", Report of the 33 Conference str. 22—72). Zob. Comité d'Experts, Rapport au Conseil de la S. d. N. 1927 (C. 196. M. 70) str. 22—24.

¹⁷) Zob. Proceedings of the American Society of international law at its twentieth annual meeting, held at Washington, 1926, aprii 22—24, str. 182—186.

Pozatem, skonstatować należy, że prace Komisji Ekspertów przyczyniły się w dość znacznym stopniu do ożywienia piśmiennictwa naukowego w zakresie kodyfikacji. Poczynania naukowe ze strony osób prywatnych oraz instytucyj łączyły się nieraz ze ściśle praktyczną inicjatywą sfer zainteresowanych, jak np. stowarzyszeń kobiecych, które ze względu na konflikty prawa przynależności państwowej (samoistne obywatelstwo żony, konflikty bezpaństwowości i podwójnego obywatelstwa) zwracały się do Komisji Ekspertów i formułowały swe dezyderaty *de lege internationali condenda*.

Dla charakterystyki ogólnej przytoczę — nie wyczerpujący zresztą — spis publikacyj, wywołanych bezpośrednio przez inicjatywę Ligi Narodów: 1) artykuł van Vollenhovena p. t. *Diplomatic prerogatives of non diplomats*, 2) rozprawa Struppa p. t. *Beiträge zur Reform und Kodifikation des völkerrechtlichen Immunitätsrechts 1926*; zawiera ona w załączniku przedruk referatu Dien'y, dyskutowanego na II sesji Komisji Ekspertów, 3) amerykańskie czasopismo *Cornell Law Quarterly* pomieściło w r. 1926 specjalne rozprawy, związane z pracami Komisji — a więc Wickershama p. t. *Codification of international law at Geneva* i Frazera p. t. *Extent and delimitation of territorial waters*. 4) Specjalna komisja do studjów nad międzynarodowem prawem morskiem, istniejąca przy portugalskiem ministerjum marynarki ogłosiła w r. 1926 wyniki swych prac o sytuacji prawnej morza przybrzeżnego „*Report concerning the problem of territorial waters*” (Lizbona 1926) — a to w związku z projektem genewskim. 5) Kiloński instytut prawa międzynarodowego, pozostający pod dyktando Schückinga, rozpoczął periodyczną publikację p. t. „*Abhandlungen zur fortschreitenden Kodifikation des internationalen Rechts*”; pierwszy zeszyt tej publikacji zawiera monografię Struppa p. t. *Die völkerrechtliche Haftung des Staates, insbesondere bei Handlungen Privater* (1927). 6) Wreszcie, amerykańskie stowarzyszenie prawa międzynarodowego poświęciło w kwietniu 1926 r. cały szereg konferencyj (t. zw. „*round table conference*”) zagadnieniom kodyfikacyjnym. Na specjalne uwzględnienie zasługują referaty Garnera o zadaniach i celach kodyfikacji, Flournoy i Hazienda o obywatelstwie, Bustamante o kodyfikacji zainicjowanej przez Unję Panamerykańską i Wickershama o kodyfikacji pod auspicjami Ligi Narodów (Zob. *Proceedings, Twentieth annual meeting, Washington 1926*).

Dzięki takiemu przygotowaniu i dzięki poważnemu zainteresowaniu teorii oraz praktyki sprawą kodyfikacji (w tym

względnie szczególnie cennym było poparcie ze strony Unji Międzyparlamentarnej), prace drugiej sesji Komisji Ekspertów toczyły się w atmosferze dość pomyślnej. Rzecz oczywista, że ze względu na momenty polityczne, większą lub mniejszą drażliwość poszczególnego tematu, konieczność zachowania pewnego umiaru i dążność do kompromisów — nie można było myśleć ani o zasadniczych reformach, ani o przeobrażeniu podstaw i stworzeniu jakichś wskazań idealnych, zwiastujących nową erę w rozwoju prawa międzynarodowego. Cokolwiek filisterska zasada „medio tutissime ibis” powodowała niejednokrotnie obniżenie poziomu pierwotnych projektów, idących niekiedy może zbyt daleko. Komisja Ekspertów miała na oku okoliczność, że idzie o kodyfikację „stopniową”, o pracę obliczoną na przystanki i etapy; nie można było przeto, ze względu na konieczny realizm i pewną (niekiedy nawet trochę pedantyczną) ostrożność, mierzyć siły na zamiary. Wyłączenie iluzji uważano za rękojmię chociażby częściowo pomyślnego wyniku pracy.

Nie możemy w tym miejscu dać ani szczegółów przebiegu obrad drugiej sesji Komisji, ani też omówić projektów, czy też konkluzyj podkomisji, które po przejściu przez ocenę plenum miały zostać złożone rządowi do oceny krytycznej. W swej ostrożności komisja nigdy nie uznawała skorygowanych i zmodyfikowanych nawet „sprawozdań” poszczególnych komisji, jako opinii ciała zbiorowego. W zakresie tych zagadnień, które — po eliminacji pewnych tematów — uznane zostały za nadające się do kodyfikacji, Komisja w poszczególnych kwestjonariuszach, rozesłanych następnie rządowi, wyraźnie zaznacza: komunikując rządowi sprawozdanie podkomisji w formie, która przeszła przez sito krytyczne Komisji, Komisja, jako taka, nie wypowiada się ani za, ani przeciw proponowanym przez poszczególnego referenta rozwiązaniom. W kwestjonariuszach powtarza się — z pewną monotonią — charakterystyczne zastrzeżenie: „dans l'état actuel de ses travaux, le Comité n'a pas à présenter des conclusions de cette nature”. Ta wstrzeźliwość tłumaczy się względem, że w tym stadium pracy zadaniem Komisji było jedynie zwrócenie uwagi rządów na te problematy, które dojrzały do kodyfikacji. Gdy wszakże Komisja nie chce poprzestać na ogólnikach i chce niejako umotywować swój pogląd, że dany problemat w drodze międzynarodowej skodyfikowany być może — takie twierdzenie winno być poparte dowodami.

Takimi dowodami są właśnie sprawozdania podkomisji i rozwiązania w tych sprawozdaniach ujęte.

Niekiedy wypadnie Komisji czynić zastrzeżenia co do celowości czy praktyczności pewnych aspektów w proponowanym rozwiązaniu, niekiedy podkreśla specjalnie tę lub ową kwestję, niekiedy wreszcie sama układa kwestjonariusz (n. p. co do zagadnienia imunitetów dyplomatycznych) — lecz nigdy nie wypowiada opinii zbiorowej, uważając, że stan dokonanych prac nie daje tymczasem właściwego po temu tytułu.

Komisja po zbadaniu sprawozdań i po przeprowadzeniu szczegółowej dyskusji uznała, iż z zaproponowanych na I-szej sesji tematów — dwa w obecnym stanie prawa międzynarodowego nie nadają się jeszcze do ujęcia kodyfikacyjnego. Są to zagadnienia ekstradycji i kwestja kompetencji karnej państw w stosunku do przestępstw popełnionych poza ich terytorjum. Uznano, iż wprawdzie niektóre poszczególne i mniejszej wagi zagadnienia z zakresu tych dwóch dziedzin mogłyby się nadawać do ujęcia kodyfikacyjnego — natomiast ich całokształt (wobec przeszkód natury politycznej) nie upoważnia do optymistycznych przypuszczeń o realizacji porozumienia zbiorowego. Uznano więc, że te dziedziny nadają się raczej do porozumień dwustronnych. Z tego względu Komisja zajęła stanowisko negatywne i uchwaliła zakomunikować odnośne sprawozdania rządowi państw poszczególnych jedynie ad informandum.

Pozatem, co do zagadnienia sytuacji prawnej okrętów państwowych wykonywujących czynności handlowe uznano, że ten problemat w najbliższym czasie wejść ma pod obrady zwołanej przez rząd belgijski konferencji dyplomatycznej. Gdy w następstwie wyżej wzmiankowana konferencja, w której udział brał również rząd polski, zebrała się w Brukseli i konwencja w tej kwestji została podpisana — odpadła prima causa, która spowodowała zamieszczenie przez Komisję tego zagadnienia na liście.

Kwestję przedawnienia w prawie międzynarodowym odłożono (ze względu na nieobecność sprawozdawcy de Visschera) do przyszłej sesji.

Co do pozostałych kwestji uznano, iż wszystkie one nadają się do kodyfikacji i postanowiono odpowiednie kwestjonariusze wraz ze sprawozdaniami podkomisji przesłać — za pośrednictwem Sekretarjatu L. N. — rządowi do zaopiniowania. Jako termin odpowiedzi określony został dzień 15 października 1926 r. Przypuszczano, że III sesja Komisji odbyć się bę-

dzie mogła — po otrzymaniu odpowiedzi — w styczniu 1927 roku. Przypuszczenie to nie sprawdziło się, albowiem odpowiedzi rządów wpływały powoli, niekiedy ze znacznym opóźnieniem. Z tego względu III sesja Komisji mogła być zwołana dopiero w marcu 1927 roku, aczkolwiek nie wszystkie rządy nadesłały swe uwagi krytyczne (niektóre odpowiedzi wpłynęły nawet w toku obrad III sesji).

Komisja nie uważała, ażeby przez sformułowanie tematów poleconych do kodyfikacji prace jej uledez miały tymczasowemu wstrzymaniu i zawieszeniu. Przypomnę, że na pierwszej sesji polecono specjalnej podkomisji (Brierly, de Visscher) ułożyć listę zagadnień z zakresu prawa międzynarodowego prywatnego. Pozatem już w toku obrad Komisji niejednokrotnie zaznaczano, że opracowana lista z zakresu prawa międzynarodowego publicznego nie jest bynajmniej zamkniętą i że może być ona na skutek sugestji członków komisji odpowiednio rozszerzona. Dlatego też, zajęto się na II sesji — już po zakończeniu krytycznego omówienia złożonych sprawozdań — ustaleniem dalszych tematów.

W wyniku szczegółowej dyskusji¹⁸⁾ uznano, iż cały szereg kwestyj nowych — zarówno z dziedziny prawa międzynarodowego publicznego, jak i prywatnego, winien być oddany pod rozważenie podkomisji, które — trybem i metodą przyjętą już na I sesji — przedstawić winny swe wnioski na następnym jej zebraniu. Podaję poniżej spis tematów, wyszczególniając członków podkomisji, przychem pierwsze nazwisko oznacza sprawozdawcę :

1) Udzielanie aktów sądowych i pozasądowych oraz polecenia sądowe (rekwizycje) w materjach prawa karnego (Schücking, Diena). Komisja, uznając, iż zagadnienia ekstradycyjne nie nadają się w chwili obecnej do kodyfikacji, doszła jednakże do wniosku, że inne kwestje z zakresu procesowego prawa karnego mogą być poddane pod rozwagę rządów. Szło o to, ażeby stworzyć „pendant” do konwencji haskiej w przedmiocie międzynarodowego prawa procesowo-cywilnego. — Zresztą, istniały już konwencje i porozumienia między państwami, które rozstrzygały zagadnienia procesu karnego w obrocie międzynarodowym niezależnie zupełnie od kwestji ekstradycji (porozumienie polsko-niemieckie z dnia 16 grudnia 1925 r., konwencja czechosłowacko-włoska z dnia 6 kwietnia

¹⁸⁾ Procès-verbaux de la deuxième session, str. 126 n., str. 129, str. 133, str. 137 — str. 343, str. 145, str. 146.

1922 o opiece prawnej, regulująca rekwizycje w sprawach karnych, art 14—17, zupełnie niezależnie od konwencji ekstradycyjnej tegoż dnia podpisanej).

2) Sytuacja prawna międzynarodowych stowarzyszeń prywatnych o charakterze idealnym (*sans but lucratif*) oraz prywatnych fundacyj międzynarodowych (De Visscher, Rundstein, Wang-Chung-Hui).

3) Konflikty ustaw w zakresie domicylu (Magalhaes, Brierly).

4) Sytuacja prawna i funkcje konsulów (Guerrero, Mastny).

5) Skutki klauzuli największego uprzywilejowania (Wickersham, Magalhaes).

6) Rewizja przepisów o klasyfikacji i rangach agentów dyplomatycznych (Guerrero, Mastny).

7) Kompetencja sądów w stosunku do państw cudzoziemskich (Matsuda, Diena, De Visscher).

8) Przynależność państwowa spółek handlowych.

9) Uznanie osobowości prawnej cudzoziemskich spółek handlowych. Do kwestji ósmej i dziewiętej powołano jedną wspólną podkomisję. (Rundstein, Guerrero, Schücking).

10) Konflikty ustaw w przedmiocie umów sprzedaży towarów (Wang-Chung-Hui, Rundstein, Botella).

Po zamknięciu II sesji Komisji Sekretariat Generalny L. N. rozesłał opracowane przez Komisję kwestjonariusze do wiadomości i wypowiedzenia się poszczególnych rządów. Odpowiedzi te wpływały dość powoli; termin pierwotnie zakreślony nie mógł być utrzymany w mocy, co zresztą było zrozumiałe ze względu na konieczność dokładnego zbadania (nie tylko pod względem prawnym, lecz również politycznym) zagadnień bardzo skomplikowanych, zazębiających się częstokroć o kwestie gospodarcze i wkraczających również w zakres uregulowania, już prawem wewnętrznym przewidzianego. Charakter tych odpowiedzi był niejednorodny; niekiedy ograniczały się do nieumotywowanego szerzej ustosunkowania danego państwa do zamierzeń kodyfikacyjnych Ligi Narodów; czasami dawały bardzo obszerną analizę proponowanych rozwiązań, krytykując je, dopełniając, starając się wreszcie uzgodnić je z dotychczasową praktyką lub z prawem wewnętrznym; przyczem w tym wypadku niejednokrotnie stwierdzały rozbieżność rozwiązań, zawartych w sprawozdaniach Komisji z normami własnego prawa. Wskazywały niekiedy, że trzeba rozwiązania te rozwinąć — wychodziły więc poza szranki sugestji Komisji.

Tam, gdzie zajmowały stanowisko negatywne — uzasadniały je mniej lub więcej szczegółowo. Trudno byłoby w tym miejscu dać dokładne streszczenie wszystkich odpowiedzi, niejednorodnych pod względem układu, różniących się w sposobie ujęcia i różnych zresztą pod względem rozmiarów (poczynając od odpowiedzi bardzo lakonicznych, a kończąc na wywodach bardzo szczegółowych — por. np. lakoniczne, w zasadzie przychylnie, odpowiedzi rządu Wielkiej Brytanji i bardzo obszerne wywody Portugalii, Szwajcarii i Rumunii — odpowiedź tej ostatniej liczy 30 drukowanych stron in quarto).

Ta mozaika odpowiedzi ogólnikowych i szczegółowych utrudniała ujęcie syntetyczne i wymagałaby zarówno zobrazowania rozwiązań, proponowanych przez Komisję, jako też krytycznego ustosunkowania się do opinii, zawartych w odpowiedziach rządowych. Przekraczałoby to zresztą rozmiary niniejszego szkicu. Należy zaznaczyć, że na III sesji Komisji szczególnie referenci złożyli wyczerpujące sprawozdania, analizujące odpowiedzi rządowe według poszczególnych materji. Te analizy — z natury rzeczy — ograniczyć się musiały do obiektywnego zestawienia odpowiedzi według ich charakteru czy to bezwzględnie lub warunkowo afirmatywnego, czy też negatywnego. Należy mieć również na uwadze, że mniejsza lub większa niepewność rządów w zajęciu stanowiska nie może być bezwzględnie utożsamiana ze stanowiskiem negatywnym; częstokroć poszczególne rządy miały tylko zastrzeżenia i rezerwy co do sposobu proponowanych rozwiązań¹⁹⁾.

Nie wchodząc tedy w szczegóły odpowiedzi udzielonych przez rządy, winniśmy jednakże zaznaczyć przychylnie w zasadzie stanowisko W. Brytanji (z wyjątkiem zagadnień obywatelstwa, którego to stanowiska nie podzieliła Australja, i kwestji imunitetów dyplomatycznych) oraz Francji, która odrzuciła jednakże zagadnienie odpowiedzialności państwo-

¹⁹⁾ Opracowane przez członków Komisji analizy odpowiedzi rządowych zostały przedrukowane w generalnym sprawozdaniu p. t. Rapport au Conseil de la S. d. N. sur les questions qui paraissent avoir obtenu le degré de maturité suffisant pour un règlement international (C. 196. M. 70. 1027, V.), zob. Annexe III, Analyse de réponses des Gouvernements str. 162 — str. 282: 1) przynależność państwowa (referent: Rundstein), 2) morze przybrzeżne (ref. Schücking), 3) Przywileje i imunitety dyplomatyczne (ref. Diena), 4) Odpowiedzialność państw (ref. Guerrero), 5) Konferencje i traktaty międzynarodowe (ref. Rundstein), 6) Piractwo (ref. Matsuda), 7) Eksploatacja bogactw morskich (ref. Magalhaes).

wej, jako wkraczające częściowo w zakres polityki wewnętrznej oraz kwestję piractwa. Znamienneą była krótka, lecz niedwuznaczna odpowiedź Stanów Zjednoczonych A. P.²⁰⁾, które uznały bez zastrzeżeń konieczność kodyfikacji w zakresie obywatelstwa, morza przybrzeżnego, imunitetów dyplomatycznych i odpowiedzialności państw. Nie aprobując in toto rozwiązań proponowanych przez sprawozdawców, rząd Stan. Zjednoczonych zaznacza, że kwestja szczegółów nie przesądza pomyślnego rozwiązania poczynił kodyfikacyjnych: „les détails pourraient, semble-t-il, être discutés au cours de négociations ultérieures”. Przychylną co do kwestji obywatelstwa, morza przybrzeżnego, imunitetów dyplomatycznych i piractwa była odpowiedź Japonji, natomiast, odpowiedź Włoch zawierała cały szereg zastrzeżeń, wypowiadając się w zakresie obywatelstwa i morza przybrzeżnego raczej za systemem umów dwustronnych. Nadmienię wreszcie, że rząd holenderski, uznając, iż kodyfikacja w proponowanych przez Komisję materjach byłaby pożądana, zastrzega się jednakże, że w zakresie obywatelstwa inicjatywa Komisji wkracza pośrednio w zakres kompetencji zwołanych do Hagi konferencji międzynarodowego prawa prywatnego. Rząd holenderski powołuje się przytem na program prac najbliższej VI Konferencji haskiej, obejmujący zagadnienia przynależności państwowej i konfliktów praw w tej dziedzinie, nietylko ogólnych, lecz pozostających również w związku z już zawartymi konwencjami z zakresu prawa małżeńskiego i opiekuńczego²¹⁾. Z tych zasad rząd holenderski wnosi: „qu'en attendant le résultat de l'étude de la part des Conférences de droit international privé, il y aurait lieu de surseoir à l'examen de ce sujet par le Comité d'Experts”²²⁾. Jak zobaczymy, ani Rada L. N., ani VIII-e jej Zgromadzenie

²⁰⁾ Zob. Rapport j. w. str. 160, 161.

²¹⁾ Zob. dokumenty ogłoszone przez rząd holenderski p. t. Conférence de la Haye de droit international privé. Sixième session. Documents préliminaires I (La Haye 1926) str. 13: Questionnaire relatif à un projet de convention destinée à rasoudre quelques difficultés résultant de la diversité des législations nationales concernant la nationalité. Pozatem odrębny kwestjonariusz dotyczy konwencji o stanie cywilnym i prawie familijnem ze specjalnem uwzględnieniem konfliktów przynależności państwowej (podwójne obywatelstwo, zmiana obywatelstwa, bezpaństwowość), zob. str. 15. Wreszcie uwzględniono kwestję konfliktów obywatelstwa w zakresie już zawartych umów, dotyczących prawa małżeńskiego i opiekuńczego, str. 18.

²²⁾ Zob. Rapport j. wyż. str. 180.

do tego wniosku się nie przychyliły, jednakże stanowisko rządu holenderskiego spowodowało skreślenie z programu prac Komisji niektórych zagadnień prawa międzynarodowego prywatnego, omawianych na III sesji

Jakie było w sprawie kodyfikacji stanowisko Rządu polskiego? Rząd polski w nocy z dnia 4 grudnia 1926 roku, podpisanej przez p. ministra Sokala, udzielił odpowiedzi i zajął stanowisko przychylne²³). Uznał, że prawie wszystkie kwestje, wyszczególnione w programie Komisji nadają się do kodyfikacji, czyniąc jedynie zastrzeżenia co do zagadnień morza przybrzeżnego. Zaznaczając, iż materje, wyszczególnione w piśmie okólnem Sekretarza Generalnego nie mogą wyczerpywać całkowitego zakresu kodyfikacji, Rząd polski jest zdania, że gdy Komisja Ekspertów zająć się ma w przyszłości innymi jeszcze zagadnieniami — tem szerszy będzie zakres prac Konferencji przyszłych i tem łatwiej urzeczywistnione będzie zawieranie przyszłych konwencyj światowych.

Co się tyczy poszczególnych kwestyj, które Rząd polski poddał szczegółowej analizie, odpowiedź noty brzmi, j. n.:

„Rząd Rzplitej uważa, że zagadnienia konfliktów przynależności państwowej, imunitetów dyplomatycznych, odpowiedzialności państwowej, procedury konferencji i zawierania konwencyj międzynarodowych, eksploatacji bogactw morskich oraz piractwa nadają się w zupełności do kodyfikacji oraz, że kodyfikacja w zakresie tych kwestyj byłaby pożądaną i dającą się urzeczywistnić. W szczególności co do zagadnień przynależności państwowej Rząd Rzplitej mniema, iż uregulowanie tych kwestyj mogłoby dotyczyć zapobiegania konfliktom poszczególnych ustawodawstw — bez tworzenia wszakże norm materialnych, ustalających jakiegokolwiek jednolite zasady tego prawodawstwa w drodze międzynarodowej. Byłoby niewskazane np. jednolite uregulowanie przynależności państwowej kobiet zamężnych ze względu na odmienne stanowisko prawodawstw krajowych — natomiast za pożyteczne uważałoby należało stworzenie regulacji, zapobiegającej konfliktom w tej dziedzinie. Przyczem nie należałoby pominąć w tym zakresie konfliktów, dotyczących również prawa międzynarodowego prywatnego, nie poruszonych w projektach Komisji Ekspertów. W zakresie imunitetów dyplomatycznych Rząd Rzplitej uważa, że pewne trudności nastęrczać może kwestja jednolitego uregulowania zagadnień, związa-

²³) Rapport j. wyż. str. 186—188.

nych ze zwolnieniami podatkowymi. Co się tyczy kwestji wód przybrzeżnych — Rząd Rzplitej nie uważa, żeby zagadnienie to w całej rozciągłości mogło już dziś stanowić przedmiot prac kodyfikacyjnych, szczególnie wobec rozbieżności poglądów na szerokość pasa wód terytorjalnych i ewentualne prawo państwa do wód, znajdujących się poza obrębem pasa, uznanego za terytorjalny. Natomiast kwestje, dotyczące jurysdykcji w przedmiocie okrętów handlowych, znajdujących się w portach morskich, nie nastroczałyby przy ewentualnem rozważaniu kodyfikacyjnem większych trudności i mogłyby być jednolicie pod względem prawnym ujęte."

Ale pozatarn nota polska zawiera szereg konsyderacyi ogólnych o zadaniach i znaczeniu pracy kodyfikacyjnej wogóle, podkreślając, że skuteczność kodyfikacji może być osiągniętą tytko wówczas, jeśli zawrzeć się mające w przyszłości konwencje obejmą możliwie wielką ilość państw, jeśli staną się one — w istocie rzeczy — prawdziwemi konwencjami światowemi. Gdyby bowiem ilość kontrahentów była zbyt szczupłą, układ międzynarodowy mógłby powodować szereg nowych konfliktów ze względu na rozbieżność norm w państwach konwencyjnych w zestawieniu z państwami poza konwencjami pozostającemi. Ten wzgląd nie byłby wszakże przeszkodą zasadniczą, albowiem stworzenie nawet nieznacznych ośrodków ujednostajnienia prawa mogłoby się w przyszłości przyczynić do rozszerzenia pierwotnej sfery działania i do następnej akceptacji norm, które w praktycznem zastosowaniu okazały się dobre i pożyteczne.

Z temi uwagami nota polska łączy znamiennej sugestję, która była omawiana zarówno na III sesji Komisji, jako też na czerwcowem posiedzeniu Rady L. N. w r. 1927, i była również przedmiotem ożywionej dyskusji na VIII Zgromadzeniu. Dodać należy, że w Radzie L. N. referat prawa międzynarodowego powierzony został Polsce i sprawozdanie o pracach Komisji Ekspertów oraz o dalszych losach kodyfikacji objął z tego tytułu p. minister Zaleski. Otóż sugestja Polski dotyczyła nie tylko pogłębienia i rozszerzenia zamierzeń kodyfikacyjnych, lecz również wskazywała na sposoby technicznego udoskonalenia pracy, która w tej dziedzinie winna być stałą, *nie* dorywczą, obmyślaną na dłuższy okres czasu, nie zaś prowizoryczną. Odnośny ustęp noty brzmi j. n.:

„Ze względu na okoliczności, że prace kodyfikacyjne wymagać będą dłuższego czasu, że, niewątpliwie, inicjatywa L. N. spowoduje zwołanie konferencji międzynarodowych..., Rząd

Rzplitej pozwala sobie podnieść pewną sugestję i poddać ją rozważeniu szczegółowemu. Rząd Rzplitej mniema, że skoro L. N. podjęła się prac kodyfikacyjnych i gdy w następnych etapach tej pracy pod egidą Ligi zapoczątkowane zostaną konferencje dyplomatyczne — winien być stworzony stały organizm o charakterze wyłącznie doradczym i ściśle technicznym, który, pozostając pod opieką L. N., byłby instytucją: primo — przygotowującą materiały do ewentualnych konferencji międzypaństwowych w zakresie kodyfikacji; secundo — tworzącą łączność pomiędzy pracami poszczególnych konferencji; tertio — ześrodkowującą wszelkie dane w ewentualnym stosowaniu przyszłych konwencji — szczególnie w zakresie jurysprudencki sądowej i administracyjnej; quarto — dostarczającą materiałów informacyjnych państwom i organizacjom międzynarodowym. Tym trybem mógłby być stworzony nietylko pozyteczny organizm techniczny, lecz również zakres działania Ligi Narodów ulecz mógłby pewnemu rozszerzeniu. Albowiem byłoby ze wszech miar pozyteczne, ażeby ograniczenia, które krępowały dotychczasową Komisję Ekspertów ze względu na inicjatywę kodyfikacyjną poszczególnych państw (oczywiście, bardzo wskazaną i, jak praktyka dowodzi, bardzo cenną) zostały uchylone. Rząd Rzplitej uważa, że zcentralizowanie prac kodyfikacyjnych w całkowitym zakresie prawa międzynarodowego w L. N. byłoby koniecznością, usuwającą zbędne rozproszkowanie poszczególnych usiłowań i przyczyniłoby się w znacznym stopniu do uporządkowania stosunków w tej dziedzinie regulacji prawnej".

Ta myśl, rzucona przez Rząd Rzplitej, i mająca pośrednio na celu rozszerzenie nietylko dorywczych agend, lecz stałej kompetencji L. N., była — jak powiedziałem — przedmiotem szczegółowych rozważań; jeśli uznano jej zasadniczą słusność i nie zdecydowano się na jej wprowadzenie w czyn — tłumaczy się to nietylko względami finansowemi (konieczność zwiększenia budżetu L. N.), lecz również obawą przed niepewnemi (ze względu na przyszłe wyniki) eksperymentami. Dlatego też „obrona” przed tą śmiałą inowacją, oparta przez oponentów na zarzucie „przedwczesności”, miała szanse powodzenia. Zdaje się jednakże, że skoro — zgodnie zresztą z intencją Ligi — tradycje konferencji haskich mają być kontynuowane, stworzenie stałego organizmu techniczno-przygotawczego, czy to jako doradczego ciała ad hoc, czy też jako ekspozytury sekcji prawnej L. N. stanie się nieodzowne. Zna-

ny internacjonalista amerykański prof. Garner słusznie zaznaczył, iż w tym zakresie żadne komisje, działające tylko dorywczo, nie będą mogły zastąpić stałej organizacji techniczno-doradczej. Nie bez podstawy wytyka on pewne wady organizacyjne Ligi Narodów: „It may be observed, that the League does not possess technical commissions or other machinery for elaborating drafts of codes covering many matters of international law.... It has no commission which is specially qualified to prepare drafts of codes dealing with extradition, nationality, prescription, jurisdiction over foreign merchant vessels, and numerous other questions”²⁴).

Komisja Ekspertów, będąc w posiadaniu odpowiedzi rządów, mogła przystąpić na tej podstawie do zakończenia ostatniego etapu swych prac w zakresie tych tematów, które na II sesji uznane były jako nadające się do kodyfikacji. To zadanie przypadło w udziale III sesji Komisji, która obradowała w Genewie od dnia 22 marca do dnia 2 kwietnia 1927 roku. Niezależnie od tego Komisja, która w celu wykorzystania przerwy pomiędzy drugą a trzecią sesją wskazała jeszcze szereg innych tematów kodyfikacyjnych — tym ostatnim poświęciła swą uwagę. W wyniku szczegółowej dyskusji Komisja uznała, iż następujące zagadnienia nadają się do kodyfikacji 1) udzielanie aktów sądowych i pozasądowych oraz rekwizycje w zakresie międzynarodowego postępowania karnego, 2) sytuacja prawna i funkcje konsulów, 3) rewizja klasyfikacji i rang agentów dyplomatycznych, 4) kompetencja sądów w stosunku do państw cudzoziemskich. Co do tych czterech tematów komisja uznała za właściwe zastosowanie dotychczasowego trybu postępowania i zwróciła się do Sekretarza Generalnego L. N. z wnioskiem, ażeby odnośne kwestjonariusze zostały zakomunikowane poszczególnym rządów w celu otrzymania odpowiedzi. Termin na te odpowiedzi został ustalony na dzień 31 grudnia 1927 r.

Jednocześnie uznano, że zagadnienie skutków prawnych, związanych z klauzulą największego uprzywilejowania nie nadaje się do kodyfikacji. Wreszcie kwestja przynależności państwowej spółek handlowych oraz ich uznania została wyłączona z pod kompetencji Komisji, ze względu na urzędową inicjatywę Holandji, która zagadnienie to postawiła na porząd-

²⁴) *Garner*: The function and scope of codification in international law, Proceedings of the American Society of International Law at its twentieth annual meeting 1926 p. 31, 32.

ku dziennym jednej z przyszłych konferencji prawa międzynarodowego prywatnego. Nie chcąc więc współzawodniczyć z inicjatywą holenderską²⁵⁾ — Komisja, aczkolwiek przedyskutowała dwa przygotowane referaty i wniosła poprawki do złożonych jej przez referenta dwóch projektów przedwstępnych, uchwaliła cały ten materiał przekazać jedynie do wiadomości Rady L. N.

Wreszcie — z powodu braku czasu — Komisja nie mogła przedyskutować sprawozdań 1) o stosowaniu zasady przedawnienia w prawie międzynarodowym (referat de Visschera), oraz 2) o konfliktach ustaw w materji domicylu (referat Magalhaesa). Odłożono te kwestje do następnej sesji. Zaznaczyć należy, że referaty o sytuacji prawnej międzynarodowych stowarzyszeń o celach idealnych, oraz o konfliktach ustaw w zakresie kupna-sprzedaży towarów nie zostały przez sprawozdawców złożone. Temat o stowarzyszeniach międzynarodowych został odłożony do sesji następnej; kwestja zaś konfliktów ustaw w zakresie kupna-sprzedaży stała się nieaktualną ze względu na inicjatywę rządu holenderskiego, który zagadnienie to włączył do programu prac haskiej konferencji prawa międzynarodowego prywatnego²⁶⁾.

Komisja, składając swe sprawozdanie w zakresie tych „nowych” zagadnień, wyraźnie zaznaczyła, iż, aczkolwiek zaproponowane przez nią tematy nie wyczerpują bynajmniej całości zagadnień kodyfikacyjnych (znamiennem było pozostawienie na uboczu kwestji prawa wojny i neutralności), — nie uważa jednakże, iżby w obecnym stanie rzeczy kontynuowanie prac w zakresie nowych zagadnień było wskazane i celowe. Komisja w tym względzie zajęła stanowisko wyczekujące: należało bowiem uprzednio ustalić, jaki oddźwięk znajdą prace już dokonane zarówno w oczach przyszłego Zgromadzenia Ligi, jako też poszczególnych rządów; należało również wiedzieć, jaki będzie dalszy los już sformułowanych projektów i skryształizowanych sugestyj. Słusznie więc w piśmie swem z dnia 2 kwietnia 1927 roku, skierowanem do Generalnego Sekretarza Ligi, konkludował p. Hammarskjöld: „il n'est que naturel que le Comité, pour ne pas risquer de travailler en pure perte, désire attendre la suite qui pourra être donnée

²⁵⁾ Zob. Conférence de la Haye de droit international privé, sixième session. Documents préliminaires I str. 21—22: Questionnaire relatif à un projet de convention concernant personnes morales étrangères.

²⁶⁾ Conférence de la Haye j. w. str. 23, Questionnaire VI.

à ses recommandations". Będzie więc zadaniem przyszłej (czwartej) sesji Komisji wypowiedzenie opinii o ewentualnych odpowiedziach rządów na referaty w czterech kwestiach, wyżej zaznaczonych, oraz analiza tych zagadnień, które na trzeciej sesji nie mogły być bądź z braku czasu, bądź z innych powodów szczegółowo omówione i rozważone.

Komisja — poza ustaleniem nowych tematów — miała jednakże do załatwienia kwestję aczkolwiek tylko formalną, lecz dla dobra sprawy kodyfikacji wielkiej wagi i doniosłości. Kwestją winna była bowiem — zgodnie z jej mandatem — zastanowić się nad dalszą procedurą, nad trybem wprowadzenia w życie zamierzeń kodyfikacyjnych. W tym przedmiocie Komisja opracowała na III sesji raport ogólny²⁷⁾ (Rapport général concernant la procédure à suivre C. 197. M. 71. 1927. V), oraz dwa sprawozdania specjalne co do kwestyj, które — jej zdaniem — należało wyłączyć z pod ogólnego trybu „przewodu kodyfikacyjnego”.

Komisja uważała bowiem, że zagadnienia prawne, związane z eksploatacją bogactw morskich oraz z procedurą konferencyj międzynarodowych i zawieraniem traktatów wymagają odrębnego rozważania pod względem „metodologii” kodyfikacyjnej. Co się tyczy pierwszego tematu, kwestje związane z ochroną fauny morskiej, wykonywaniem pewnych przemysłów, uregulowaniem połowu fok i wielorybów wymagają uprzedniego przestudjowania technicznego. Należałoby pozatem zbadać, czy ta specjalna ochrona prawna nie wymaga raczej zawierania umów bilateralnych lub co najwyżej regionalnych. Biorąc pod uwagę, że wszystkie te kwestje już od dłuższego czasu stanowią przedmiot zainteresowania specjalnych organizacyj oceanograficznych (Conseil permanent international pour l'exploration de la mer w Kopenhadze) i podkreślając ich charakter gospodarczy, Komisja uważa, że prace przygotowawcze w tym zakresie powinny być powierzone Komitetowi Ekonomicznemu L. N. lub też Stałej Radzie międzynarodowej do badań morskich²⁸⁾.

Co się tyczy zagadnień związanych z procedurą konferencyj międzynarodowych i zawieraniem traktatów, Komisja

²⁷⁾ Lettre adressée en date du 2 avril 1927 au Secrétaire Général (C. 200. M 74. 1927. V.).

²⁸⁾ Zob. Rapport au Conseil de la S. d. N. sur procédure à suivre en ce qui concerne le question de l'exploitation des richesses de la mer (C. 199. M. 75. 1927. V.).

uważa, iż ze względu na ściśle techniczny charakter tych zagadnień, wskazane byłoby przygotowanie materiału dla przyszłej konferencji przez specjalne ciało doradcze („une petite commission d'experts”), które mogłoby się składać z urzędników Sekretariatu L. N., posiadających odpowiednie doświadczenie w tym zakresie. Rozumie się, co zaznaczone było wyraźnie zarówno w samym sprawozdaniu odnośnej podkomisji, jako też w toku dyskusji in pleno, że międzynarodowe uregulowanie tych kwestyj może mieć znaczenie wyłącznie pomocnicze; że przeto ustalone wzory i regulaminy mieć będą jedynie charakter *juris dispositivi*, i nie będą tworzyć ani bezpośrednich, ani pośrednich zobowiązań dla ewentualnych sygnatariuszy przyszłej konwencji zbiorowej. Obowiązywać więc mają jedynie *auctoritate rationis*²⁹⁾.

Tyle co do kwestyj specjalnych, wydzielonych przez Komisję z ogólnego zespołu zagadnień kodyfikacyjnych. Jakże wyobraża sobie Komisja tryb przyszłego przewodu w zakresie przygotowania konferencji dyplomatycznych w zakresie kwestji „niewydzielonych”?

Przypominamy, że rozchodzi się tutaj o zagadnienia następujące: 1) przynależność państwowa, 2) morze przybrzeżne, 3) przywileje i immunitety dyplomatyczne, 4) odpowiedzialność państw i 5) piractwo. Ze względów na przychylnie w zasadzie stanowisko większości państw co do kodyfikacji powyższych zagadnień — zastanowić się należy nad ustaleniem treści przyszłych układów międzynarodowych. Sprawozdania niektórych podkomisji dołączyły do swych wywodów ogólnych — szczegółowo opracowane projekty przedwstępne; w innych sprawozdaniach, które kierowały się odmienną metodą, takich załączników nie ma. Wobec tego należałoby bądź zająć się opracowaniem specjalnych kwestjonariuszy, bądź, idąc dalej, zredagować szczegółowe i artykułowane projekty konwencji. Tego zadania Komisja Ekspertów podjąć się nie może ze względu, iż praca taka wymagałaby liczniejszych sesyj (co ze względów na budżet L. N., przewidujący jedną tylko sesję rocznie, byłoby niemożliwe); wskazanem byłoby powierzenie tej pracy poszczególnym osobom lub mniejszym komisjom, przy ewentualnej pomocy członków Komisji. Kom-

²⁹⁾ Zob, Rapport au Conseil de la S. d. N. sur la procédure à suivre en ce qui concerne la question de la procédure des conférences internationales et procédure pour la conclusion et rédaction des traités (C. 198. M. 72. 1927. V.).

sja zwraca przytem uwagę, iż przy pracy przygotowawczej koniecznem byłoby zebranie i ugrupowanie całkowitego materiału historycznego, legislacyjnego i naukowego, którym mogłyby operować przyszłe konferencje dyplomatyczne. I w tym punkcie, nawiązując do znanej inicjatywy rządu polskiego, Komisja zaznacza: „Il n'est pas de la compétence du Comité de se prononcer sur la question de savoir s'il sera nécessaire d'instituer dans ce but une organisation spéciale”.

Wreszcie wypowiada się Komisja co do trybu zwołania przyszłych konferencji: mając do wyboru dwie drogi, tj. bądź zwołanie dla każdego poszczególnego zagadnienia oddzielnej konferencji, bądź też zwołanie jednej ogólnej konferencji dla wszystkich proponowanych obecnie i ewentualnie w przyszłości zaleconych zagadnień — Komisja wypowiedziała się w duchu drugiej alternatywy.

Sprawozdania Komisji zostały złożone w dniu 2 kwietnia 1927 r. do decyzji Rady L. N. Referat w tych kwestiach Rada przekazała członkowi Rady p. ministrowi Zaleskiemu³⁰).

Rada L. N. na posiedzeniu z dnia 13 czerwca 1927 wysłuchała sprawozdania, złożonego przez p. ministra Zaleskiego. Sprawozdawca we wstępie scharakteryzował istotę inicjatywy, podjętej w roku 1924-ym przez V Zgromadzenie Ligi; zwrócił słusznie uwagę na okoliczność, że Liga Narodów nie miała na myśli kodyfikacji „integralnej”, dążącej do ułożenia i proklamowania jakiegoś „corpus juris internationalis”, obejmującego całokształt stosunków międzypaństwowych i regulującego podstawy współżycia państw. Zgromadzenie L. N. rozumiało zadania postawione Komisji Ekspertów w sensie bardziej zwężonym i skromniejszym.

Sprawozdawca zaznacza, iż Komisja Ekspertów tak też właśnie rozumiała zakres swych zadań i w tym duchu prace swe uskuteczniła.

Akceptując tedy metodę pracy, sprawozdawca porusza kwestię natury formalnej — a mianowicie dalszego trybu postępowania ze względu na konieczność zwołania konferencji dyplomatycznych, które urzeczywistnić mają inicjatywę, powziętą przez Zgromadzenie L. N. w r. 1924.

Uważa słusznie, że decyzja w tym względzie nie należy do Rady. Inicjatywa wyszła z łona Zgromadzenia i do Zgro-

³⁰) Resolution adoptée par le Conseil le 13. VI. 1927. Rapport présenté au Conseil par le représentant de la Pologne et procès verbal de la séance du Conseil. A. 18. 1927. V.

madzenia należy też decyzja ostateczna. Rada, co najwyżej, może sugerować pewne rozwiązania. Zdaniem sprawozdawcy, byłoby wskazane zwołanie jednej konferencji ogólnej, nie zaś konferencji poszczególnych dla oddzielnych tematów. Przemawiają za tem względy nietylko organizacyjne; należy również liczyć się z opinią publiczną, która, interesując się stopniem urzeczywistnieniem idei kodyfikacji, chętniej powita zwołanie konferencji generalnej, niż konferencji specjalnych, poświęconych rozwiązywaniu zagadnień technicznych lub mniejszego znaczenia. Przy zwołaniu zaś konferencji ogólnej powstaje kwestja, czy proponowane przez Komisję tematy nie obciążąłyby zbyt programu. Przeto należałoby wyłączyć pewne tematy: tak np. zagadnienie piractwa bynajmniej nie jest palące, tembardziej, że niektóre rządy wypowiedziały pewne wątpliwości co do realizacji porozumień zbiorowych w tym zakresie³¹). Również pewne wątpliwości wypowiada sprawozdawca co do konieczności uporządkowania kodyfikacyjnego kwestyj związanych z imunitetami i przywilejami dyplomatycznymi: zastrzega się wyraźnie, że kwestje poruszone w kwestjonariuszu Komisji, a dotyczące sytuacji prawnej, wynikającej z art. 7 Paktu L. N. (imunitety agentów Ligi etc.) oraz traktowania członków Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej winny być w każdym razie wyłączone z programu; zagadnienia te już są uregulowane w drodze specjalnych „modi vivendi” z rządami szwajcarskim i holenderskim, a rozwiązanie praktyczne, w ten sposób osiągnięte, jest w zupełności wystarczające.

Zachodzi pozatem kwestja, w jaki sposób ma być zwołana przyszła konferencja i w szczególności od kogo wyjść ma inicjatywa i zaproszenie. Byłyby do rozważenia dwie możliwości: 1) Liga Narodów sama zwoła konferencję, która pod jej auspicjami odbyć się powinna. Tu zachodzi wszakże przeszkoda ze względu na przeciążenie Ligi pracami, związanymi z rozbrojeniem oraz ze względu na cały szereg innych zagadnień, które w najbliższej przyszłości wejść mają na porządek dzienny obrad. 2) Wobec tego należy rozważyć ewentualność następującą: Zgromadzenie L. N. może się zwrócić do poszczególnego państwa, które w zakresie konferencji tego rodzaju posiada odpowiednie doświadczenie, z prośbą, ażeby przy

³¹) Można się domyślać, że szło w tym wypadku o znaną kontrowersję w zakresie dopuszczalności t. zw. *droit de visite*. Rozbieżność poglądów w tym zakresie zarysowała się bardzo wyraźnie w toku rozważań Komisji.

współdziałale i pomocy organizacji technicznych Ligi zajęło się ono pracą kodyfikacyjną. Zaproszone w ten sposób państwo działałoby jako mandatarjusz Ligi, co bynajmniej nie znaczy, że Liga zrzekła się inicjatywy, powziętej w roku 1924 i zaprzestała interesować się dalszym rozwojem prawa międzynarodowego.

W szczególności tryb prac przygotowawczych zależy będzie od przyjęcia jednego z dwóch sposobów zwołania konferencji. Sprawozdawca, nie wypowiadając się *expresse* ani przeciw, ani za znanym już wnioskiem rządu polskiego, podkreśla konieczność stworzenia organizacji przygotowawczej — oczywiście nie stałej, lecz powołanej *ad hoc*, przy zastrzeżonym w każdym wypadku współdziałale Sekretariatu Generalnego Ligi i jej organizacji technicznych. Prace przygotowawcze nie mogą iść w tym kierunku, iżby ciało doradcze miało opracowywać bądź gotowe projekty konwencji, bądź bardzo szczegółowe kwestionariusze. Należy rozpocząć od tego, aby rządy złożyły umotywowane opinie co do swych poglądów na stan prawny i przyjętą przez nie praktykę w zakresie wybranych zagadnień. Organizacja przygotowawcza po otrzymaniu wszystkich odpowiedzi porówna je i na tej podstawie ustali ogólne wytyczne, komunikując konferencji bądź projekty umów, bądź szereg rezolucyj, które dawałyby syntetyczne ujęcie i — o ile możliwe — pogodzenie różnolitych punktów widzenia. Należałoby również podkreślić punkty rozbieżne, przyczem uwzględnioneby zostały modyfikacje i pożądanymi zmiany — gwoli ujawnienia ewolucji współczesnego prawa narodów. Polecając taką metodę, sprawozdawca słusznie konkluduje: „*j'estime que, dans le domaine du droit public international, il importe d'imposer à tous les gouvernements la responsabilité d'exposer en détail ce qu'ils considèrent comme étant l'état actuel du droit*”.

Co się wreszcie tyczy dwóch zagadnień specjalnych (procedury konferencji i zawierania traktatów międzynarodowych oraz eksploatacji bogactw morskich) sprawozdawca przychyliła się do wniosków Komisji Ekspertów, przyczem podkreśla, że zagadnienie eksploatacji bogactw morskich mogłoby być przekazane do uprzedniego rozważenia przez Komitet Ekonomiczny L. N.

W dyskusji, która rozwinęła się w Radzie nad sprawozdaniem p. ministra Zaleskiego, przedstawiciel Holandji (Beelaerts van Blokland) zaznaczył, iż należałoby poprzeć wniosek wypowiadający się za zwołaniem przyszłej konferencji nie

przez L. N., lecz przez rząd poszczególnego państwa. O ile by zgromadzenie L. N. przychyliło się do takiego wniosku, rząd holenderski wzięłby na skutek zaproszenia Ligi inicjatywę, uwzględniając w najszerzej mierze zarówno prace Komisji Ekspertów, jak i poglądy poszczególnych członków L. N. Wniosek holenderski został poparty przez przedstawiciela Włoch (Scialoja), wobec czego Rada uchwaliła dołączyć do sprawozdania p. ministra Zaleskiego wyciąg z protokołu posiedzenia Rady, zawierający głosy przedstawicieli Holandji oraz Włoch.

W wyniku ostatecznym Rada uchwaliła przekazać najbliższemu Zgromadzeniu Ligi dokumenty, zawierające prace Komisji Ekspertów oraz sprawozdanie p. ministra Zaleskiego i wnieść na porządek dzienny Zgromadzenia rozważenie kwestii w tych dokumentach i sprawozdaniu poruszonych.

Tym trybem kwestja kodyfikacji weszła pod obrady VIII-go Zgromadzenia Ligi, które poświęciło jej baczną uwagę. Zwykłą i przyjętą kolejną rzeczą przygotowanie ostatecznych wniosków powierzone zostało I-jej Komisji Zgromadzenia. Komisja, po wysłuchaniu, między innymi, głosów tych jej członków, którzy należeli do Komisji Ekspertów (Fromageot, Guerrero, Rundstein), zajęła się szczegółową analizą sprawozdania Rady. Przychylając się do ogólnych wniosków sprawozdania, wypowiedziała się za zwołaniem konferencji przez rząd holenderski pod auspicjami i na skutek zaproszenia Ligi Narodów. Celem sformułowania ostatecznych wniosków powołano specjalną podkomisję, wyznaczając jako sprawozdawcę na Zgromadzeniu Politisa (jego przemówienia na posiedzeniach I Komisji w związku z głębokim ujęciem spornych zagadnień przyczyniły się — dzięki umiejętnemu nastawieniu metodologicznemu — do skonkretyzowania właściwego trybu postępowania). W skład podkomisji weszli pozatem: Cecil Hurst, Limburg, Caballero, Rostworowski, Guerrero i Löfgren.

W związku wszakże z zasadniczym problemem kodyfikacji, który wszedł pod obrady VIII-go Zgromadzenia w drodze „ewolucyjnej”, Komisji pierwszej powierzono pozatem rozważenie wniosku „rewolucyjnego”, postawionego przez Dra Caballero (delegata Paragwaju) na posiedzeniu Zgromadzenia w d. 10. IX. 1927. Wniosek paragwajski szedł dość daleko; aczkolwiek nie można było zaprzeczyć, iż posiadał racjonalną podstawę i obejmował szeroko zakreślone cele — jednakże z góry można było przypuszczać, że w bardzo realistycznej, sceptycznym przepojonej atmosferze Zgromadzenia nie uzyska

ani uznania, ani tembardziej istotnego poparcia. Wnioskodawcy szło mianowicie o to, ażeby uzgodnić poczynania kodyfikacyjne L. N. z szeroko zakreślonymi zamierzeniami Unji panamerykańskiej, a więc, ażeby w uznaniu konieczności kodyfikacji „integralnej” stworzyć ogólny plan kodyfikacji, obejmującej całokształt współczesnego prawa narodów z odpowiednim uwzględnieniem cech specjalnych i osobliwych, stanowiących właściwość prawa międzynarodowego amerykańskiego (w rozumieniu znanej doktryny Alvarez’a). Droga kodyfikacji częściowej, fragmentarycznej, opartej na zasadzie stopniowania poszczególnych prób w ujęciu odrębnych materij prawnych jest niedostateczną i nie odpowiadającą wymaganiom opinii publicznej. Stosowanie odrębności metod w postępowaniu przyjętem przez Unję panamerykańską, która w projektach przedwstępnych starała się ująć znakomitą większość materij prawa narodów, — a w trybie przyjętym przez Komisję Ekspertów, będzie mieć skutki zgoła niepożądane i spowoduje, że rozbieżność prawna pomiędzy starym a nowym światem jeszcze bardziej się pogłębi i że stworzenie wspólnej podstawy prawnej dla całej społeczności międzynarodowej stanie się w dalszej nawet przyszłości nieosiągalne. Należałoby więc pomyśleć o ogólnym planie kodyfikacji, ustalić ramy, w których mieścić by się mogły poszczególne kwestie, połączyć rozbieżne usiłowania L. N. i Unji panamerykańskiej³²). Ten gorący apel delegata Paragwaju nie znalazł odpowiedniego oddźwięku ani w Zgromadzeniu, ani w I-szej Komisji. Uznając konieczność kodyfikacji bardzo ostrożnej i zawsze fragmentarycznej — oddalono wniosek paragwajski na podstawie tak częstej w pracach Ligi „ekscencji przedwczesności”. Wniosek Dra Caballero został załatwiony w ten sposób, iż przekazano go Komisji Ekspertów, której powierzono zbadanie możliwości jego realizacji. Na tej podstawie sformułuje swą ostateczną decyzję jedno z przyszłych walnych zgromadzeń Ligi. Ułożony w ten sposób wniosek I-szej Komisji, którego sprawozdawcą na plenum był Dr. Caballero, został przyjęty³³) — co, jak złośliwi twierdzili, było „pogrzebem pierw-

³²) Zob. (niedrukowane) sprawozdanie I Komisji, szczególnie stenogram posiedzenia z dnia 16 września 1927 r., który zawiera wymowne plaidoyer wnioskodawcy.

³³) Proposition de la délégation de Paraguay tendant à la préparation d'un plan général et synthétique de codification du droit international. Rapporteur: Dr. Caballero (A. III. 1927. V).

szej klasy". Takie stanowisko nie może nie usposabiać sceptycznie do inicjatywy powziętej przez Ligę w zakresie kodyfikacji; pomysł Dra Caballera nie był, w istocie rzeczy, żadną rewelacją; był on właściwie pogłębieniem i skonkretyzowaniem żądań, które Unja Międzyparlamentarna (nie poraz pierwszy zresztą) wysunęła na swej ostatniej sesji paryskiej (XXIV konferencja, 25. VIII. — 30. VIII. 1927). Konferencja paryska, przypominając uchwały sesji poprzedniej (w Ottawie i Waszyngtonie w r. 1925), uważała za konieczne opracowanie „generalnego i systematycznego planu kodyfikacyjnego”; w tym celu poleciło swej komisji prawniczej przygotowanie przedwstępного projektu, który złożony ma być na najbliższej konferencji³⁴⁾.

Być może, że w przyszłości, gdy inicjatywa — jak zawsze, z natury swej nieokreślona — przyoblec się zdoła w formy konkretne — szanse „kodyfikacji generalnej” zyskają na uwadze.

Pierwsza Komisja VIII-go Zgromadzenia, przechodząc do porządku dziennego nad wnioskiem Paragwaju, główną poświęciła uwagę wnioskowi powziętym przez jej podkomisję, której wymownym rzecznikiem był Politis. Był on również autorem obszernego sprawozdania i wieńczących to sprawozdanie wniosków ostatecznych³⁵⁾, które przez plenum Zgromadzenia zostały na posiedzeniu z dnia 27-go września in complexu przyjęte.

Sprawozdanie Politisa i opracowane przez I Komisję wnioski zasługują na baczną uwagę. Przesądzą one bowiem dal-sze losy prac kodyfikacyjnych Ligi i stanowią okresu pierwszego tych prac zamknięcie i epilog.

Sprawozdanie Politisa, powołując się primo loco na znany już z wywodów poprzednich raport p. ministra Zaleskiego, wypowiada się przedewszystkiem w tym sensie, iż z szeregu tematów kodyfikacyjnych zagadnienia imunitetów dyplomatycznych oraz piractwa winny być wyłączone. Wyłączenie zagadnienia imunitetów jest zastanawiające: większość

³⁴⁾ Zob. uchwały Unji Międzyparlamentarnej w przedmiocie kodyfikacji prawa międzynarodowego — przedruk w wydawnictwie Ligi: Journal de la huitième session ordinaire de l'Assemblée No. 10 z d. 15 września 1927 r. str. 157. Por. również artykuł senatora Posnera p. t. Unja Międzyparlamentarna w „Gazecie Sądowej Warszawskiej” 1927 Nr. 38 i Nr. 39.

³⁵⁾ Zob. Codification progressive du droit international. Rapport de la première Commission à l'Assemblée, Rapporteur Mr. Politis (A. 105. 1927. V).

państw, po rozważeniu kwestionariusza Komisji Ekspertów, wypowiedziała się w tym sensie, że kodyfikacja tego zagadnienia jest możliwa i pożądana. Należy przypuszczać, że specjalne względy, któremi kierowała się polityka W. Brytanji (być może, z powodu stopniowego zaniku systemu kapitulacji) była przeważającym motywem, który spowodował skreślenie tego zagadnienia z listy tematów.

Co się tyczy piractwa, zagadnienie to, będąc mniejszej wagi i posiadając znaczenie tylko lokalne, nie wymaga bynajmniej ujęcia kodyfikacyjnego. Jeśli wyłączenie zagadnienia imunitetów dyplomatycznych nasuwa bardzo poważne obiekcje, wyłączenia piractwa nie ma potrzeby specjalnie żałować. Słuszny jest motyw podkreślony w sprawozdaniu Politisa: „il importe, en effet, au succès de l'oeuvre entreprise de ne pas surcharger, sans utilité démontrée, le programme de la première conférence de codification”.

Dalsza selekcja dotyczyła zagadnień procedury konferencji międzynarodowych i zawierania traktatów oraz eksploatacji bogactw morskich. Podzielono w tej mierze zarówno punkt widzenia Komisji Ekspertów, jakoteż sprawozdania p. ministra Zaleskiego.

Zagadnienia procedury konferencji międzynarodowych oraz zawierania traktatów mogą być w celu studjów przygotowawczych przekazane do zbadania Sekretariatowi Generalnemu Ligi, zagadnienie zaś eksploatacji bogactw morskich należy przekazać Komitetowi Ekonomicznemu Ligi, który, łącznie z Radą Międzynarodową w Kopenhadze i innymi organizacjami pokrewnymi, ustalić ma, do jakich rodzajów fauny morskiej i do jakich obszarów terytorjalnych stosować się winna ochrona międzynarodowa. W następstwie zaś Komitet Ekonomiczny złoży Radzie Ligi sprawozdanie z ewentualnym wnioskiem w przedmiocie zwołania konferencji technicznej.

Po dokonanej w takim trybie selekcji pozostają właściwie tylko trzy zagadnienia, które — zdaniem Politisa — nadają się do natychmiastowej pracy kodyfikacyjnej bez potrzeby uprzedniego przygotowania przez organizacje specjalne. Są to kwestje: 1-o) obywatelstwa, 2-o) morza przybrzeżnego i 3-o) odpowiedzialności państw z tytułu t. zw. deliktu międzynarodowego.

Te jedynie kwestie mogą pójść na pierwszy ogień. Ekskluzywizm co do porządku dziennego przyszłej (pierwszej)

konferencji międzynarodowej iść powinien — zdaniem Politisa — tak daleko, że wyłączyć należy wszelką szerszą w tym zakresie inicjatywę. Taka ostrożność nie jest bynajmniej przesadna; ścisłe bowiem określenie kompetencji i wyłączenie odstępstw od powziętego planu jest rękojmnią pomyślnego wyniku. Zresztą, przygotowanie materiału do tych trzech zagadnień wymagać będzie tak wielkiej pracy, tylu studjów i zestawień przedwstępnych, iż włączenie nowych kwestyj utrudniłoby postęp całego dzieła; gdyby nie wyłączono prawa inicjatywy — prowadziłoby to do wyniku, który Politis krótko, a dosadnie charakteryzuje w sposób następujący: „ce serait ruiner toute l'économie du système”. Rozumie się, że inicjatywa dotyczyć może zagadnień, które należy przygotować dla następných konferencyj — po zamknięciu pierwszej.

Przychyła się pozatem sprawozdanie Politisa do poglądu, w myśl którego dla wszystkich trzech zagadnień zwołana ma być jedna konferencja wspólna. Ze względu na konieczność uprzedniego przygotowania odbyć się będzie mogła dopiero w roku 1929-ym, i w zależności od postępów prac przygotowawczych przypuszczać należy, iż IX-te Zgromadzenie L. N. (w r. 1928) ustali dokładną datę jej zwołania. Jako miejsce konferencji zaproponowana została Haga. Obiór tego miejsca jest należnym hołdem, złożonym przez Ligę inicjatywie rządu holenderskiego, który tak wielkie zasługi położył dla rozwoju prawa narodów. Zwołanie przeto konferencji kodyfikacyjnej w Hadze będzie dowodem stałości usiłowań, rozpoczętych przez Holandję w kierunku ustalenia i wyjaśnienia norm międzynarodowo-prawnych.

Rozumie się, że zarówno przygotowanie, jak i zwołanie owej pierwszej konferencji w Hadze należeć będzie do kompetencji L. N. Zrzeczenie się inicjatywy w tym zakresie przez Ligę byłoby niepożądane i nawet szkodliwe. Słusznie zaznacza sprawozdanie pierwszej Komisji: „Il a été montré avec force, au cours de la discussion de ce point devant la Commission que toute autre solution serait interprétée par une partie d'opinion comme une véritable faillite de la S. d. N.”

Specjalnego zastanowienia wymagała kwestja przygotowania przyszłej konferencji. Sprawozdawca zaproponował powierzenie tej pracy niewielkiej komisji, złożonej najwyżej z pięciu osób, powołanych przez Radę L. N. „Komisja pięciu” po przestudjowaniu istniejących już materiałów winna zająć

się opracowaniem specjalnych kwestionariuszy, które mają być rozesłane do poszczególnych rządów celem otrzymania informacji:

- a) co do stanu prawnego zarówno w zakresie wewnętrznym, jak i międzynarodowym z możliwym szczegółowym powołaniem się na bibliografię i jurysprudence,
- b) co do doświadczeń opartych na własnej praktyce, zarówno wewnętrznej jak i w stosunkach międzynarodowych,
- c) co do życzeń w przedmiocie udoskonalenia norm obowiązujących i co do trybu wypełnienia luk w prawie międzynarodowym.

Przy redakcji kwestionariuszy Komisja pięciu winna — o ile można — kierować się wskazaniami i doświadczeniami, ustalonymi przy preparacji londyńskiej konferencji morskiej z 1908 i 1909 r.³⁶⁾.

Odpowiedzi rządów będą poddane badaniu Komisji pięciu, która w razie potrzeby zażądać może wiadomości dopełniających. Po zakończeniu ankiety Komisja na podstawie porównania ustali punkty zgodne i sprzeczne dla każdego poszczególnego zagadnienia i złoży wówczas sprawozdanie ogólne. To sprawozdanie służyć będzie jako podstawa do prac pierwszej konferencji kodyfikacyjnej.

³⁶⁾ Oczywiście, metody konferencji londyńskiej mogą być stosowane tylko co do trybu postępowania przygotowawczego, lecz nie co do zakresu i rozciągłości unormowania, „którem zająć się ma przyszła konferencja kodyfikacyjna. Szło bowiem przy przygotowaniu konferencji londyńskiej jedynie o stwierdzenie przez rządy: „quelle serait la vraie règle du droit international applicable à chacune des matières visées”. Unormowanie londyńskie miało więc charakter ściśle deklaracyjny. W rzeczywistości okazało się inaczej i deklaracyjne stwierdzenia konferencji miały niekiedy charakter dość daleko idących inowacyj (por. de Visscher j. wyż. str. 423, 424), co spowodowało, że deklaracja londyńska nie weszła w życie. Zresztą, w formalnym nawet zakresie okazało się, że odpowiedzi rządów nie zawsze trzymają się metodologicznych wskazań kwestionariuszy i pod tym względem doświadczenie konferencji londyńskiej usposabiać może pesymistycznie. Zob. Hold v. Fernneck, Die Reform des Seekriegsrechts durch die Londoner Konferenz 1908/09 (Handbuch des Völkerrechts T. IV, 3, 1914) str. 15, 16. Dzięki opracowaniu — z polecenia rządu angielskiego — kwestionariuszy na konferencję londyńską przez Fromageot'a, który na podstawie dostarczonego materiału zestawił zasady przewodnie (zob. t. zw. Livre rouge), dyskusja była znacznie ułatwiona.

W ten sposób ustalone zostały wskazania metodologiczno-formalne. Jednakże pierwsza Komisja VIII-go Zgromadzenia na nich nie poprzestała i dzięki inicjatywie Politisa zwróciła również uwagę na konieczność pewnych wytycznych, ustalających wskazania *quo ad materiam* i dających rękojmię, że prace konferencji doprowadzą do wyników dodatnich. Doświadczenia dwóch konferencji haskich, znane powszechnie wahania w stosowaniu norm międzynarodowych, przy niepożądanym, a tak szeroko stosowanym systemie „rezerw” (przypominamy spór o t. zw. „Allbeteiligungsklausel” w IV konwencji haskiej o prawach i zwyczajach wojny lądowej) — wymagają koniecznych korektyw. W tym względzie pierwsza Komisja zaproponowała pewne prawa natury zasadniczej, które uznać należy za innowację bardzo pożądaną, a nawet skierować mogącą rozwój prawa międzynarodowego na nowe tory.

Zasady te — w liczbie czterech — stać się mają podstawą prac pierwszej i — spodziewać się należy — również przyszłych konferencji. Dają się one sprowadzić do tez następujących :

a) **Prawidło jednomyślności** czy **większości** (*la règle de l'unanimité ou de la majorité*). Aczkolwiek w myśl powszechnie przyjętej zasady gromadnie umowy międzynarodowe dochodzą do skutku w drodze jednomyślnej akceptacji, jednakże w zakresie kodyfikacji należało by przyjąć zasadę następującą: w razie odrzucenia przez pewne państwa przyjętego już przez większość projektu konwencji — sprzeciw ten nie stoi na przeszkodzie, ażeby większość nie mogła nie przyjąć takiego projektu, jako dla niej obowiązującego. Ustalenie tej zasady ma na celu — jak to wynikało z dyskusji na I Komisji — odrzucenie szkodliwej fikcji „quasi unanimité”, która przyjęta została przez drugą konferencję haską³⁷⁾. Tym sposobem „*liberum veto*” poszczególnych państw nie będzie stać na przeszkodzie, iżby większość nie mogła zgodzić się na obowiązujące ją unormowanie ogólne. Przyjęcie takiego wskazania przewodniego usunie możliwe tarcia i wyłączy secesję niezadowolonych, albowiem już uprzednio będzie wytknięta stała linja postępowania.

³⁷⁾ Słusznie o tej mylnej zasadzie „quasi-unanimité” powiada Strupp, *Gegenwartsfragen des Völkerrechts* 1918 str. 49: „Der Jurist kann, wie er alle „Quasi“-Begriffe mit Misstrauen betrachtet, so auch diesen Begriff nach geltendem Recht nicht als zulässig anerkennen”.

b) **Prawidło rozciągłości zobowiązań** (la règle de l'étendue des engagements). Przy unormowaniu niektórych zagadnień mogłoby być wskazane zawieranie dwojakich konwencji: przede wszystkim konwencji o bardzo szerokim zakresie, zawierającym ustalenie zasad ogólnych, które przez wszystkie państwa mogą być przyjęte, w ramach zaś tych konwencji mogłoby być zawierane porozumienia ściślej-sze, zawierające zespół norm specjalnych, na których przyjęcie zgodziłyby się niektóre tylko państwa.

c) **Prawidło giętkości konwencji** (la règle de la souplesse des conventions). Skoro mają być zawarte porozumienia ustalające prawo obowiązujące — należałoby wyłączyć ograniczenie ich działania w czasie oraz możliwość wypowiedzenia. Porozumienia takie winny być stałe. Jednakże gwoli uwzględnieniu zmiennych potrzeb życia oraz gwoli ułatwieniu kontrahentom zgody na związanie się in aeternum, należałoby zastrzec, że po upływie lat dziesięciu od chwili zawarcia umowy — podlegać ma ona rewizji, skoro takie żądanie postawione zostanie przez pewną ilość państw. Wówczas Pada L. N. zwoła specjalną konferencję celem zbadania potrzeby zmian i ich ewentualnej rozciągłości.

To prawidło wprowadza znamiennej i pożądaną inowację. Nadaje normom konwencyjnym cechę przedmiotową, wyłączając bowiem „secesję”, czyni z norm opartych na porozumieniu normy p o n a d porozumienie wyższe. Starano się — nie zawsze wszakże³⁸⁾ — deklaracjom międzynarodowym, ustalającym pewne quid prawne, jako „zasadę powszechną”, nadać charakter stałości przedmiotowej. Obecnie, stworzenie normy, wyższej p o n a d fluktuację woli stron, uznać chce Liga Narodów, jako znamiennej cechę konwencji prawotwórczych. Przez to podmiotowy charakter unormowania prawnego zostaje usunięty na plan dalszy i zwykłe obiekcyjne co do istnienia ponadkonwencyjnej podstawy prawnej tego unormowania pozbawione zostają znaczenia. Wprowadzenie zasady rewizji periodycznej, co do której trybu opracować należałoby wskazania specjalne, usuwa pewne obawy i wątpliwości rządów³⁹⁾.

³⁸⁾ Tak np. deklaracja londyńska z r. 1909, aczkolwiek ustala zasady powszechnie przyjęte, zastrzega w art. 69 możliwość wypowiedzenia.

³⁹⁾ Możliwość rewizji winna rozciągać się na normy deklaratywne. Odmiennie zdanie de Visscher'a j. w. str 445 jest nieuzasadnione. Skostnienie norm byłoby rzeczą niepożądaną, rewizja przeto winna rozciągać się zarówno na normy ustalające, jako też i na wskazania tworzące nowe prawo. Za-

d) Prawidło o duchu kodyfikacji (la règle de l'esprit de la codification). Kodyfikacja powinna być rozumiana nie w duchu zwykłej rejestracji norm już obowiązujących, lecz dążyć ma do stworzenia nowych wskazań prawnych, odpowiadających obecnym warunkom współżycia międzynarodowego. Politis proponuje formułę pośrednią: „si la Conférence doit s'abstenir de trop innover, elle ne pourra pas se borner à constater seulement le droit existant”⁴⁰). —

W konkluzji pierwsza Komisja zaznacza, iż projekt stworzenia stałej organizacji kodyfikacyjnej (wniosek polski) tymczasem jest przedwczesny; doświadczenie, które będzie uzyskane dzięki pracy przygotowawczej Komisji pięciu, pozwoli w następstwie wypowiedzieć się o możliwości realizowania powyższego projektu. Wreszcie, co się tyczy dalszej działalności Komisji Ekspertów koniecznym jest zakończenie prac przez Komisję rozpoczętych, dalsza zaś jej inicjatywa w zakresie przyszłych ankiet i poszukiwań będzie zależna od wyniku prac, już zapoczątkowanych przez nią.

Wnioski pierwszej Komisji zostały całkowicie zaaprobowane przez plenum Zgromadzenia i na posiedzeniu Rady L. N. z dnia 21 września 1927 r. uchwalono — na wniosek p. ministra Sokala⁴¹) — upoważnić przewodniczącego Rady do desygnacji — w porozumieniu z Sekretarzem Generalnym — pięciu członków komisji przygotowawczej⁴²).

znaczyć należy, że możność rewizji — na żądanie pewnej ilości kontrahentów — zastrzeżona została w konwencjach barcelońskich — zob. np. art. 9 konwencji w sprawie urzędzenia dróg żeglownych o znaczeniu międzynarodowym.

⁴⁰) W innym miejscu Politis (zob. *Les nouvelles tendances du droit international* 1927, str. 215, 216), krytykując zbyt nieśmiałą metodę pracy Komisji Ekspertów, we wnioskach swych i w formułowaniu prawidła o duchu kodyfikacji akceptuje jednakże punkt widzenia Komisji. Możemy tylko powtórzyć końcowy wywód Politisa, który w konkluzji swych wywodów o wynikach pracy Komisji słusznie zaznacza: „en pareille matière il vaut mieux pécher par excès de prudence que par témérité” (str. 215).

⁴¹) Comité préparatoire pour la codification progressive du droit international. Rapport de M. Sokal C. 513/1927/V.

⁴²) Do Komisji pięciu zostali desygnowani: Basdevant (Francja), Castro Ruiz (Chili), François (Holandja), Cecil Hurst (W. Brytania), Pilotti (Włochy).

⁴³) Por. *Urrutia*, *La codification du droit international*, *Revue générale de droit international public* 1927 str. 619 n.

Uchwała Rady L. N. z d. 21 września 1927 r. zamknęła pierwszy okres prac przedwstępnych.⁴³⁾ W bliskiej przyszłości zebrać się ma konferencja kodyfikacyjna w Hadze. Spodziewać się należy, że dla dobra i postępu prawa narodów urzeczywistni ona owo życzenie ongi przez Cyncerona wypowiedziane: „Non erit alia lex Romae, alia Athenis, alia nunc, alia posthac, sed et apud omnes gentes, et omni tempore, una eademque lex obtinebit”.