

309.2

STANISŁAW KUTRZEBA

STANOWISKO PRAWNE WOLNEGO MIASTA GDAŃSKA

BIBLIOTEKA SZKOŁY
NAUK POLITYCZNYCH
W KRAKOWIE

KRAKÓW?

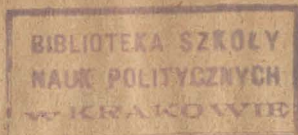
1926

Wydz. Bibl. Prawnicza



1806141023

3092/11

Rostkowski Steu. 3264.
od autoraPRAWA MIĘDZYNARODOWEGO
PUBLICZNEGODr. Stanisław Kutrzeba
Profesor Uniwersytetu Krakowskiego

Stanowisko prawne Wolnego Miasta Gdańska

I.

By móc określić stanowisko Wolnego Miasta w stosunkach międzynarodowych wogóle, a w szczególności w stosunku do Polski, trzeba wyjść z rozbioru kwestji suwerenności co do terytorjum Wolnego Miasta.

Pojęcie suwerenności, którego tak często używa się obecnie, jest już dostatecznie ustalone, o ile chodzi o communis opinio tak teorii, jak praktyki prawa międzynarodowego. Jeden z najwybitniejszych prawników niemieckich, który tą kwestją dużo się zajmował, Jerzy Jellinek (Allgemeine Staatslehre, wyd. 2-gie, str. 461, 467), tak precyzuje pojęcie suwerenności: „Souveräne Staatsgewalt ist... eine Gewalt, die keine höhere über sich kennt; sie ist daher zugleich unabhängige und höchste Gewalt. Das erste Merkmal zeigt sich überwiegend nach aussen, im Verkehr des souveränen Staates mit anderen Mächten, das zweite nach innen, im Vergleich mit den ihm eingeordneten Persönlichkeiten“, czyli „In eine kurze Formel zusammengefasst, bedeutet... Souveränität die Eigenschaft einer Staatsgewalt, kraft deren die ausschliessliche Fähigkeit rechtlicher Selbstbestimmung und Selbstbindung hat“. Wynika z tego usunięcie ingerencji czynników innych, o ile chodzi o zakres działania państwa suwerennego; suwerenność jest (str. 461) „die Negation jeder Unterordnung oder Beschränkung des Staates durch eine andere Gewalt“, a dalej (str. 467): „Nach der negativen Seite hin... bedeutet sie die Unmöglichkeit, durch irgend eine andere Macht gegen den eigenen Willen rechtlich beschränkt werden zu können...“ Naodwrót (str. 467) „nach der positiven Seite hin... besteht die Souveränität in der ausschliesslichen Fähigkeit der Staatsgewalt ihrem Herrscherwillen einen allseitig bindenden Inhalt zu geben, nach allen Richtungen hin die eigene Rechtsordnung zu bestimmen“.

Podobnie określają suwerenność inni autorzy niemieccy, jak np. wybitny prawnik austriacki Franciszek Liszt (*Das Völkerrecht*, wyd. 6-te, 1913, str. 52): „Souveränität, als Eigenschaft des Staates, ist die höchste, nach aussen, wie im Innern selbstständige, von keinem Höheren abhängige Herrschaft (die summa potestas)“. Taksamo tę kwestję ujmuje nauka francuska; w ostatniem ogólnem dziele o prawie narodów Paweł Fauchille pisze (*Traité de droit international*, t. I cz. 1, Paryż 1922, str. 257): „Etat souverain est celui, qui a la complète jouissance et le plein exercice des deux souverainetés: l'entière autonomie intérieure et l'entière indépendance extérieure“. Zbyteczną byłoby rzeczą mnożyć przykłady z teorii prawa narodów.

Otóż czy Wolne Miasto Gdańsk posiada suwerenność?

Jeśli się zbada sytuację Wolnego Miasta, określoną przez traktaty i przez praktykę życia, musi się stwierdzić, iż Wolne Miasto suwerenności nie posiada, zarówno jeśli chodzi o suwerenność na wewnątrz, t. j. to, co określa Jellinek jako *Selbstbestimmung*, a Fauchille jako *l'autonomie intérieure*, jak o suwerenność na zewnątrz, t. j. to, co Jellinek określa jako *Selbstbindung*, a Fauchille jako *indépendance extérieure*.

1. Zasadniczym elementem suwerenności na wewnątrz jest prawo swobodnego określania ustroju państwa przez konstytucję. Tego prawa Wolne Miasto nie posiada. Traktat wersalski przepisał w art. 103 ust. 1, iż „la constitution de la ville libre de Dantzig sera élaborée d'accord avec un haut Commissaire de la Société des Nations“. A więc do dojścia do skutku konstytucji trzeba było zgody czynnika stojącego poza Wolnym Miastem: Komisarza Ligi Narodów. W praktyce rzecz ta tak się ułożyła, iż konstytucję, przyjętą przez *verfassungsgebende Versammlung* Gdańska, przedłożył komisarz Radzie Ligi Narodów, ta zaś zażądała w rezolucji z 17 listopada 1920 r. przeprowadzenia szeregu zmian w konstytucji, i dopiero kiedy zostały one przeprowadzone, komisarz w piśmie z 11 maja 1922 r. uznał konstytucję za zatwierdzoną. To zatwierdzenie konstytucji gdańskiej zostało też urzędowo ogłoszone przez Wolne Miasto w *Gesetzblatt für die freie Stadt Danzig* z 30 czerwca 1922, nr. 30¹⁾.

¹⁾ Ob. Stanisław Kutrzeba, Gdańsk — Górny Śląsk (Polskie prawo polityczne według traktatów, t. II) str. 91 i n. Do tej pracy odsyłam także co do innych kwestyj, o ile chodzi o materiał dowodowy.

Nietylko jednak uchwalenie pierwszej konstytucji Wolnego Miasta nie nastąpiło w zakresie jego Selbstbestimmung. Wolne Miasto nie posiada też swobody zmiany konstytucji. Według art. 103 ust. 1 traktatu wersalskiego miała ona być oddana pod gwarancję Ligi Narodów. W referacie, przedłożonym Radzie Ligi przez jej referenta wicehrabięgo Ishi i zatwierdzonego przez Radę Ligi 17 listopada 1920 roku, wyjaśniono tak znaczenie tego zobowiązania, że „la Constitution ne peut être modifiée qu' avec l' autorisation de la Société des Nations“; taki przepis znajduje się też w konstytucji gdańskiej, wstawiony tam na żądanie Rady Ligi Narodów, a to jako ustęp trzeci artykułu 49 konstytucji: „Abänderungen der Verfassung können erst in Kraft treten, nachdem sie dem Völkerbund mitgeteilt sind und dieser erklärt hat, dass er gegen die Abänderungen keine Einwände zu erheben hat“.

Także prawo inicjatywy co do zmian konstytucji nie jest ograniczone do wewnętrznych czynników w Wolnym Mieście. W liście Rady Ligi Narodów do Gdańska z 28 lutego 1921 r. oraz w referacie, aprobowanym przez Radę Ligi Narodów 2 marca 1921, podkreślono: „qu'il est hors de doute que la Société des Nations pourra toujours en vertu du fait que la Constitution est placée sous sa garantie, inviter la ville libre a introduire dans la Constitution tels amendements ultérieurs dont l' expérience pourrait démontrer la nécessité ou l' opportunité“.

Nawet w zakresie zwykłego ustawodawstwa nie jest Wolne Miasto swobodne, ale ograniczone na rzecz Polski i Ligi Narodów. Tyczy się to zwłaszcza kwestyj: nadawania obywatelstwa przez Wolne Miasto i konstytuowania się towarzystw obcych jako gdańskich. Konwencja paryska zastrzegła w art. 34, że: „les conditions de naturalisation dans la Ville libre de Dantzig ainsi que les conditions auxquelles les sociétés étrangères pourront se constituer en sociétés dantziennes, seront fixées d' accord entre la Ville libre et la Pologne“. Zaś w konstytucji gdańskiej został wstawiony na żądanie Ligi Narodów art. 72 ust. 2, postanawiający, iż zasady ustawy gdańskiej o obywatelstwie (Staatsangehörigkeit) dem Völkerbund spätestens am 23. Mai 1921 zur Prüfung unterbreitet werden.“ Przepisy też o nabywaniu obywatelstwa zostały najpierw ustalone w umowie z Polską z 24 października 1921 r. (art. 1—13), następnie projekt ustawy gdańskiej, ściśle zgodny z postanowieniami tej umowy, został przedstawiony radzie Ligi Narodów, która go

zatwierdziła 12 stycznia 1922 r., poczem dopiero została wydana ustawa gdańska o nabywaniu i utracie obywatelstwa gdańskiego z 30 maja 1922 (Gesetzblatt nr. 28 poz. 60).

Przepisy co do towarzystw zagranicznych pomieszczono w umowie warszawskiej w art. 34—37, przyczem zastrzeżono (art. 34), że postanowienia te mają być wprowadzone przez Gdańsk przez ustawę do 6 miesięcy od wejścia w życie umowy.

Każda zmiana tych ustaw gdańskich wymagałaby zgody ze strony Polski. Polska ma nawet prawo żądać zmiany tych przepisów. Co do norm, dotyczących się stanowiska towarzystw zagranicznych, może to Polska uczynić już po 1 stycznia 1925; przepisuje bowiem art. 38 umowy warszawskiej, iż „jeder der beiden Teile kann nach dem 1 Januar 1925 Änderungen der Bestimmungen dieses Abschnittes (Artikel 33 bis 37) beantragen“; co do przepisów o nabywaniu obywatelstwa może Polska według art. 241 umowy warszawskiej żądać zmiany tych postanowień, a więc też wydania nowej ustawy gdańskiej, dopiero od 1 października 1931 r., a w razie, gdyby nie doszło do porozumienia, przez wywołanie decyzji komisarza w myśl art. 39 konwencji paryskiej zmusić do tego Gdańsk.

Przez umowy z Polską został Gdańsk ograniczony też w wykonywaniu swego ustawodawstwa co do prawa użytkowania flagi gdańskiej przez okręty (art. 8 ust. 1 i 2 konwencji paryskiej i art. 169 i 170 umowy warszawskiej), oraz co do giełdy i waluty (art. 184—190 konwencji warszawskiej).

Wogóle zaś jakakolwiek ustawa gdańska może być zakwestjonowana przez Polskę w razie, gdy narusza ona prawa Polski lub jej obywateli, i Polska może żądać decyzji komisarza Ligi Narodów w myśl art. 39 konwencji paryskiej jako sporu. Tak rząd polski zwrócił się o decyzję komisarza Ligi Narodów w sprawie ustawy gdańskiej co do nabywania nieruchomości (tę skargę potem na razie cofnął).

Jak z tych wywodów widać, Gdańsk nie ma autonomii wewnętrznej (autonomie interne), t. j. tego, co Jellinek określa jako „ausschliessliche Fähigkeit rechtlicher Selbstbestimmung“, nie może zmieniać dowolnie swej konstytucji, a także niektórych innych ustaw, może być nawet do takiej zmiany w pewnych wypadkach zmuszony. Są to cechy bardzo jaskrawe braku suwerenności wewnętrznej (souveraineté interne).

2. Suwerenność Gdańska, a to zarówno wewnętrzna, jak i zewnętrzna, usuwają także przepisy, dotyczące się ustroju cel-

nego (régime douanier). Traktat wersalski przepisał w art. 104 ust. 1, iż konwencja, którą mają zawrzeć Gdańsk i Polska: „placera le Ville libre de Dantzig en dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne“. Pod względem celnym stanowi więc terytorjum miasta Gdańska część terytorjum Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest to zatem żadna unja celna, jak to można niekiedy czytać. O ile chodzi o régime douanier, Polska ma pełną suwerenność w stosunku do terytorjum Wolnego Miasta, jako części swojego terytorjum. Stwierdza to wyraźnie dalszy ciąg artykułu 13 konwencji: „la Pologne et la Ville libre constituent un seul territoire douanier soumis a la législation et au tarif douanier polonais“. Obowiązują więc tu tylko i wyłącznie ustawy celne polskie i celne taryfy polskie, z wykluczeniem jakiegokolwiek ingerencji ze strony Wolnego Miasta. Postanowienia te rozprowadziła umowa gdańsko-polska, podpisana w Warszawie 24 października 1921 r.; w art. 197 teje umowy wyszczególniono, jakie ustawy i rozporządzenia polskie w sprawach celnych oraz taryfy, już poprzednio wydane, wchodzą w zastosowanie na terytorjum gdańskim, zaś zastrzeżono, iż na przyszłość ustawy, taryfy i rozporządzenia celne, które wyda rząd polski: „treten auf dem Gebiete der Freien Stadt Danzig in demselben Zeitpunkte, wie auf dem Gebiete der Republik Polen in Kraft, soweit nicht in ihnen ein späterer Zeitpunkt vorgesehen ist“. Polska przyrzekła jedynie (art. 197 ust. 4), iż w razie wydania nowych postanowień w sprawach celnych będą one przedłożone reprezentantom Wolnego Miasta „zur Aeusserung“, o ile chodzić będzie o „Veredelung-, Niederlage- und Stundungsverkehr“, w innych zaś wypadkach przedstawiciele Wolnego Miasta i sfer interesowanych mają „gehört werden“, o ile będą o zdanie pytani przedstawiciele takichże interesowanych sfer w Polsce. A więc tylko niekiedy ma rząd polski zwracać się o opinię w sprawach, dotyczących się régime douanier — i to jedynie o opinię, którą rząd polski zgoła nie jest krępowany. Według art. 197 ust. 5: „Die Regierung Polens wird in allen Zollgesetzen und ihrem Zolltarif die Interessen der Freien Stadt Danzig nach Möglichkeit schützen“; a więc tylko według możliwości, o czem oczywista tylko Polska może decydować, jak to stwierdza wyraźnie deklaracja wspólna Polski i Gdańska z 1 września 1923 r., przyjęta tegoż dnia przez Radę Ligi Narodów: „La législation et le tarif douaniers de la Pologne

sont l'expression des usages de ce pays (t. j. Polski) et de la politique économique, dont la Pologne doit être seule juge". Co się tyczy Wolnego Miasta, to „les besoins économiques de Dantzig en matière douanière constituent l'un des facteurs de la politique économique de la Pologne (a więc tylko jeden z wielu).

Tak więc w zakresie régime douanier Polska — jak to jasno widać z tych przepisów — wykonywa pełną suwerenną władzę na terytorjum Wolnego Miasta jako na swoim własnym terytorjum celnym. Fakt, iż służbę celną pełnią na tem terytorjum urzędnicy celni, nominowani przez Gdańsk, pod kontrolą inspektorów celnych polskich, nic w tych uprawnieniach Polski zasadniczo nie zmienia; stosują oni przepisy ustawodawstwa celnego, nad czem czuwają inspektorzy celni polscy (art. 201 umowy warszawskiej), i w razie ich naruszenia są pociągani do odpowiedzialności (art. 202 ust. 3). Wspomniana już deklaracja Polski i Gdańska z 1 września 1923, przyjęta tegoż dnia przez Radę Ligi Narodów, stwierdza też wyraźnie, iż zarząd celny na terytorjum Wolnego Miasta „fait partie du système exécutif des douanes et de la politique économique de la Pologne“, a celem (effet) postanowień traktatu wersalskiego i konwencji paryskiej „est de placer le service des douanes de Dantzig sous la dépendance de l'administration centrale des douanes de Pologne“.

Przepisy te ograniczają zarówno wewnętrzną suwerenność Gdańska, który nie może wydawać żadnych ustaw w zakresie régime douanier i musi się poddać ustawom polskim, jak również w zakresie suwerenności zewnętrznej, gdy oczywista wszelkie traktaty celne mogą być zawierane tylko przez Polskę stosownie do potrzeb jej polityki gospodarczej.

3. Suwerenność zewnętrzną Gdańska ogranicza prawo Polski, przyznane jej przez traktat wersalski art. 104 ust. 6: „de faire assurer par le Gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig, ainsi que la protection de ses nationaux dans le pays étrangers“, rozprowadzone przez przepisy konwencji z 9 listopada 1920 r. Polska zawiera za Gdańsk umowy międzynarodowe. Jest to jej prawo; nie jest tylko mandatarjuszem Gdańska. Gdańsk nie może też domagać się od Polski zawarcia umowy, któraby nie zgadzała się z interesem Polski; wyraźnie stwierdził to Komisarz Ligi Nar. w decyzji z 17 grudnia 1921 r.: „Taht Poland when called upon by Dantzig to conduct any of the fo-

reign relations of the Free City, has the right to refuse the application if the matter involved is clearly to the detriment of the important interest of the Polish State", gdyż, jak to Komisarz mówi w motywach: „in is quite clear, therefore, that a decision must in no sense interfere with the sovereign rights of Poland who must retain full powers regarding the conduct of her own foreign relations even if they are not in accordance with the foreign policy of Dantzig". Ta decyzja wyraźnie też stwierdziła prawo Polski do występowania z inicjatywą co do zawierania umów dla Gdańska. Prawo Gdańska ogranicza się tylko do konsultacji w sprawie takiej umowy; jest to wyłącznie opinia dla Polski, veto może założyć nie Gdańsk, ale jedynie Komisarz Ligi. — Wolne Miasto nie może „contracter des emprunts extérieurs qu'après consultation préalable du gouvernement polonais" (art. 7 konwencji paryskiej). Na konferencjach międzynarodowych zastępuje Gdańsk reprezentant Polski, i to tylko na konferencjach gospodarczej natury, gdyż w innych nie jest Gdańsk zupełnie zastępowany (decyzja Komisarza Ligi z 24 sierpnia 1922 r., komentarz tegoż komisarza z 7 listopada 1922 r. i ugoda polsko-gdańska z 27 stycznia 1923 r.). Opiekę nad obywatelami gdańskimi zagranicą wykonują polscy reprezentanci dyplomatyczni i konsulowie, a zwracać się mogą o tę pomoc obywatele gdańscy tylko, jeśli paszport ich jest opatrzony wizą reprezentanta polskiego w Gdańsku (art. 2 ust. 1 zdanie 2 i art. 2 ust. 2 konwencji paryskiej). W polskich poselstwach Gdańsk nie ma żadnego udziału; w niektórych konsulatach polskich mogą być zajęci obywatele gdańscy, przez Gdańsk przedstawieni rządowi polskiemu, ale stanowią „partie du personnel des consulats polonais", są zależni tylko od rządu polskiego „sous la direction et l'autorité du consul polonais" (art. 3 konwencji paryskiej) i przez ten rząd płatni. Exequatur agentom konsularnym obcym w Gdańsku udziela rząd polski, po porozumieniu się z Senatem Wolnego Miasta (art. 4 tejże konwencji).

Tak więc Gdańsk jest wiązany przez umowy międzynarodowe, zawierane za niego przez Polskę, choćby nie odpowiadały jego interesom, ona też rejestruje umowy Gdańska dotyczące się w Lidze narodów, od niej zależna jest ochrona interesów Gdańska w państwach obcych. Nie ma Gdańsk prawa sprzeciwu, któreby miało walor prawny, co do umów; to prawo ma tylko Liga Narodów. Na tym terenie przyznane jest Gdańskowi jedynie: prawo inicjatywy w zawieraniu umów, którą skierować musi do Polski, przyczem Polska może

taką inicjatywę odrzucić, jeśliby umowa naruszała jej interesy; może dostarczać obywateli jako urzędników do konsulatów polskich oraz jako ekspertów na konferencje międzynarodowe w sprawach gospodarczych; ma zapewnione prawo porozumiewania się z Polską przed udzieleniem exequatur konsulom w Gdańsku; ma wreszcie (umowa gdańsko-polska z 30 stycznia 1923 r.) prawo przyjmowania wizyt komendantów okrętów wojennych, do Gdańska zawijających. Są to wszystko uprawnienia podrzędnej zgoła natury, nie naruszające zasadniczej kwestji, iż prowadzenie spraw zagranicznych Gdańska należy do Polski, która interesy Gdańska ma uwzględniać tylko, o ile nie kolidują z jej interesami.

Tak Gdańsk, podobnie jak państwa niesuwerenne zostające pod protektoratem, jest ograniczony w swej „Selbstbindung“ czy „indépendance“, nie ma więc suwerenności zewnętrznej.

4. Gdańsk nie posiada nawet możliwości obrony swego bytu w razie zagrożenia go z zewnątrz. Konstytucja postanawia w art. 5 ust. 2, iż nie może Gdańsk budować żadnych twierdz (Festungswerke errichten), choćby dla własnej obrony, w art. 5 ust. 3, że nie może dopuszczać na swem terytorjum wytwarzania amunicji i wogóle materiału wojennego, choćby dla swej potrzeby. Na podstawie uchwały rady Ligi z 17 maja 1922 r. nie wolno w Gdańsku wyrabiać aeroplanów wojskowych. Jakkolwiek nie jest to nigdzie wyraźnie stwierdzone, nie może Gdańsk wypowiedzieć sam wojny; mogłaby to uczynić za niego tylko Polska jako prowadząca jego interesy. W razie gdyby Gdańsk zmuszony był do wojny odpornej, obrona jego znajduje się w rękach Ligi Narodów i Polski. Według raportu wicehrabiego Ishi, przyjętego przez Radę Ligi Narodów 17 listopada 1920 r., „la protection de la Société des Nations paraît signifier que la Société des Nations s'engagera à respecter et à maintenir contre toute l'aggression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Ville libre de Dantzig“. Konferencja ambasadorów w liście do Ligi Narodów z 20 października 1920 r. oświadczyła, iż „le gouvernement polonais paraît... designé pour recevoir de la Société des Nations le mandat d'assurer éventuellement la defense de la Ville libre“. Rada Ligi nie w pełni przyjęła ten punkt, jednak w przeważnej mierze; w zatwierdzonym przez nią raporcie wicehr. Ishi uznała, iż przede wszystkim do Polski powinna Liga Narodów zwracać się

„pour lui demander de prêter main-forte pour la défense du territoire de la Ville libre“.

Polska ma też prawo korzystać także dla swoich celów wojennych z Wolnego Miasta, mianowicie mając przez konwencję paryską zapewnione prawo „qu'en t o u s t e m p s et en t o u t e s c i r c o n s t a n t e s la Pologne aura le droit d'importer et d'exporter par Dantzig des marchandises de q u e l q u e n a t u r e qu'elles soient non prohibées par les lois polonaises“. W wspomnianym wyżej referacie stwierdza też wicehrabia Ishi, iż „la protection de la Société des Nations doit s'étendre aussi a l'importation en Pologne des nécessités de guerre pendant les hostilités“, dalej, że także w czasie wojny, którą prowadziłaby Polska, „la Société des Nations garantira à la Pologne le fonctionnement des opérations du port de Dantzig“.

Brak więc jest Wolnemu Miastu jednego z najważniejszych praw państwa, prawa określanego jako droit de conservation, gdy jego obrona do innych czynników należy.

5. Wreszcie Gdańsk musi też znosić ograniczenia w zakresie swej władzy wykonawczej, nieznanie państwu suwerennym. Komisarz Ligi Narodów ma według uchwały Ligi Narodów z 23 czerwca 1920 r. prawo kontroli co do przewozu materiału wojennego, i o takich przewozach ma być informowany, toż ma prawo kontroli nad wyrabianiem aeroplanów cywilnych, o czym także ma być zawiadamiany. Komisarzowi Ligi przedkłada też Wolne Miasto wykazy broni i amunicji, które posiada policja, straż celna, graniczna, więzienna i funkcjonariusze sądowi, oraz tej, która jest na składzie. Tę kontrolę Liga Narodów nałożyła sama na Gdańsk z racji protekcji i gwarancji; nie ma ona żadnego charakteru umownego, jak w innych wypadkach, znanych prawu narodów (np. co do Niemiec według traktatu wersalskiego). Komisarz Ligi interwenjuje w sprawach wewnętrznych gdańskich także z racji politycznych; tak sprawił, iż w r. 1922 zakazano zjazdu, projektowanego przez Deutschnationaler Jugendbund. To znów w r. 1923 interwenjował przeciw dopuszczeniu do wyborów do Volkstagu urzędników, mających obywatelstwo niemieckie.

W stosunku do Polski Wolne Miasto według artykułu 8 ust. 2 konwencji paryskiej i artykułów 169 i 170 umowy z 24 października 1921 r. jest obowiązane donosić Polsce o każdej rejestracji okrętu, chcącego używać flagi gdańskiej, przeciw czemu Polska może wnieść protest.

Także te prawa trudno jest pogodzić z suwerennością.

Konkluzja może być tylko: Gdańsk suwerenności nie posiada, ani zewnętrznej, ani wewnętrznej.

II.

Jak określić stosunek prawny, który łączy Polskę i Gdańsk?

Kwestja to bardzo trudna do rozstrzygnięcia z tego względu, iż stosunek to nowy, nie mający w prawie narodów żadnych zgoda precedensów; a na precedensach ono w wielkiej mierze się opiera. Niejednokrotnie stwierdzają to autorzy, piszący o tej kwestji. Przytem utrudnia określenie stanowiska Gdańska jego podwójny stosunek zależności: od Polski i od Ligi Narodów.

Pomijam tu artykuły, w dziennikach pomieszczane, zbyt podległe nastrojom, wśród których je pisano. Zestawić chcę jedynie prace, które są lub chcą przynajmniej uchodzić za naukowe.

Do tych ostatnich należy dysertacja dra Rudolfa Pfeuffera (*Die völkerrechtliche Stellung der freien Stadt Danzig, Gdańsk 1921*). Dr. Pfeufer ryzykuje twierdzenie — jedyny z wszystkich autorów — iż Gdańsk jest państwem suwerennym (str. 93): „Danzig unter der Protektion des Völkerbundes stellt sich im Versailler Dokument als souveräner und freier Stadt da“, jakkolwiek w innem miejscu przyznaje (str. 91): „Immerhin scheint Danzig, das unter Protektion des Völkerbundes steht, auch zu Polen in ein Abhängigkeitsverhältniss durch jene Konvention (t. j. konwencję paryską) zu geraten“. Prawa Polski w Wolnem Mieście uznaje za serwituty międzynarodowe (str. 90).

Gdańsk prawnik dr. Otto Loening (*Staatsrechtliche Betrachtungen zu einer künftigen Verfassung von Danzig, Gdańsk 1919, i Danzig, sein Verhältniss zu Polen und seine Verfassung, Berlin 1921*) nie idzie tak daleko. Szeroko dowodzi (str. 6—10), iż Gdańsk jest podmiotem w stosunkach międzynarodowych (str. 9: „dass er völkerrechtliche Persönlichkeit besitzt“), że jest państwem, iż Wolne Miasto nie jest podporządkowane Polsce (str. 10): „Zwischen Danzig und Polen besteht überhaupt kein Ueber- oder Unterordnungsverhältniss“, ale, choć niewyraźnie, przyznaje (str. 9), że Gdańsk jest państwem niesuwerennym.

Ze strony polskiej prof. Julian Makowski (*Prawno-państwowe położenie wolnego miasta Gdańska, Warszawa*

1923, oraz *La situation juridique du territoire de la Ville libre de Dantzig*, *Revue générale de droit international public*, 2-e Serie t. V, Paris 1923) w sumiernym wywodzie broni tezy, iż Gdańsk zostaje pod suwerennością Rzeczypospolitej Polskiej. Autor należy do zwolenników poglądu, iż istnieją tylko państwa suwerenne; państw niesuwerennych nie uznaje. Zaprzecza więc wogóle, by Gdańsk był państwem. Odmawia suwerenności w stosunku do Gdańska Lidze Narodów, gdyż ona, nie będąc państwem, nie może być podmiotem praw suwerennych. Pozostaje więc tylko Polska, której może suwerenność w stosunku do Gdańska przysługiwać. Nie można — zdaniem tego autora — stosunku Polski do Gdańska określać jako protektorat, gdyż brak mu zasadniczych cech protektoratu: istnienia poprzednio Gdańska jako państwa suwerennego i traktatu, któryby ten protektorat z suwerennej woli Gdańska ustalał, tj. warunków, które przyjmuje się w nauce jako zasadnicze przesłanki powstania protektoratu. Wobec tego przyjmuje prof. Makowski, iż Wolne Miasto przedstawia typ t. zw. przez niektórych autorów protektoratu administracyjnego, jak Wolne Miasto Kraków 1815—1846, Wyspy Jońskie 1815—1864 i Księstwa nadduńskie 1774—1856.

Zbliża się w pewnych względach do tej teorii Dr. Geneviève Levesque (*La situation internationale de Dantzig*, Paris 1924). Odmawia ona wyraźnie Gdańskowi charakteru państwa: „Dantzig n'est pas un état“ (str. 115), odrzuca zarówno tezę, by Gdańsk miał suwerenność, ale także, by nad nim miała suwerenność Polska albo Liga Narodów. Sprzeciwia się określaniu stosunku Polski jako protektoratu z tych mniej więcej powodów, co Makowski. Twierdzi, iż suwerenność nad Gdańskiem, odstąpiona pięciu mocarstwom głównym przez Niemcy w traktacie wersalskim, nie została przez nie nikomu odstąpiona (jak np. Litwie co do terytorjum Kłajpedy), że więc przy nich dotąd pozostaje (str. 121).

Odmawia również Gdańskowi charakteru państwa Ludwik Ehrlich (*Poland and Dantzig*, 1925).

Pośrednią drogą idą zresztą wszyscy inni autorzy, tak francuscy, jak niemieccy i polscy; w angielskiej i amerykańskiej literaturze brak — o ile mi wiadomo — rozstrząsań na ten temat.

Tak Charles de Lannoy (*Le règlement de la question de Dantzig*, *Revue de droit international et de législation comparée*, 3-e Serie t. II, Paris 1921) mówi (str. 442), iż „dans

l'exercice de sa souveraineté extérieure Dantzig est placé dans la situation d'un protectorat“ Ligi Narodów, a Polska „exerce les attributions de souveraineté extérieure“ Gdańska; porównywa stanowisko W. Miasta z stanowiskiem Krakowa w latach 1815—1846. C. Piccioni (Le statut international de Dantzig, Revue générale de droit international public, Paris 1921) pisze (str. 86), iż „a ne lire que cet article (t. j. art. 2 konwencji paryskiej) et l'article 104, 6° du traité de Versailles, il semble qu'on se trouve en présence d'un protectorat exercé par la Pologne sur Dantzig, à qui on enlève sa souveraineté extérieure pour la donner à la Pologne“, stwierdza (str. 96), iż „il résulte à la fois de l'esprit et du texte du traité (t. j. de Versailles) qu'on n'a pas voulu faire de Dantzig un Etat souverain ni le mettre sur le même pied que la Pologne“, a w innym miejscu (str. 97) zupełnie wyraźnie, iż Gdańsk: „n'est pas un Etat souverain“. Autor świetnego podręcznika francuskiego, prof. Paweł Fauchille, wyraża się krótko (Traité de droit international t. I. cz. I, Paryż 1922, str. 283), iż traktat wersalski oddał Gdańsk „à une sorte de protectorat de Pologne“.

Z autorów niemieckich Gdańszczanin dr. Bumke (Die völkerrechtliche Stellung Dantzig's nach dem Friedensvertrage, Deutsche Juristen-Zeitung z r. 1919 nr. 23 i 24) uznaje w stosunku do Gdańska „Oberheit“ Polski obok „Oberheit“ Ligi Narodów, a właściwie ogółu państw, należących do Ligi; bliżej tych pojęć nie rozbiiera.

Dr. Walter Schätzel (Der Wechsel der Staatsangehörigkeit infolge der deutschen Gebietsabtretungen, Berlin 1921) krótko, bez motywacji (str. 84), stwierdza, że Gdańsk jest „selbstständiger Staat unter polnischem Protectorat und der Garantie des Völkerbundes“. Prof. Walter Schücking i dr. Hans Wehberg (Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1921) podkreślają (str. 70: sicher ist), że Gdańsk nie ma suwerenności: „noch den Charakter eines souveränen Staatswesens gewonnen hat“. Porównują stanowisko Gdańska do stanowiska państw naddunajskich w latach 1829—1856 i San Marino. Określają stosunek Ligi Narodów do Gdańska jako stosunek protekcji (Schutz) i gwarancji, a podkreślając widoczną zależność („offenkundige Abhängigkeit“) Gdańska od Polski, uznają Polskę jako suzerena Wolnego Miasta: „man Polen als den Souzerän von Dantzig bezeichnen kann“; Gdańsk jest „halbsouverän“. Wreszcie dr. Karol Strupp (Wörter-

buch des Völkerrechtes und der Diplomatie, Berlin-Lipsk 1924) mówi (str. 217), iż Gdańsk jest: „halbsouverän unter dem Protektorate Polens“. Stosunek Ligi Narodów do Gdańska określa podobnie, jak Schücking.

Z polskich autorów prof. Bohdan Winiarski (Rzecz polskie ze stanowiska prawnomiędzynarodowego, Poznań 1922 str. 169—179), uważa Gdańsk za państwo, ale niesuwerenne, prof. Antoni Peretiatkiewicz (Państwo współczesne, wydanie 5-te, Poznań 1924, str. 131), wyraża się ostrożnie, iż „Gdańsk jest tworem politycznym, zbliżonym do państwa“, podobnie Zygmunt Cybichowski (System prawa międzynarodowego, wyd. 2-gie, Warszawa 1923, str. 87): „Gdańsk nie jest państwem niepodległym... jest zrzeszeniem politycznym do państwa zbliżonym“.

III.

Co do stosunku Gdańska do Polski można takie poczynić uwagi:

1. Nie ulega wątpliwości jedno: Wolne Miasto nie ma suwerenności. Zdania, które bronią przeciwnej tezy, są zgola nieliczne (tylko prof. Pfeuffer wyraźnie to twierdzi) i nie mają dostatecznego uzasadnienia. Zresztą wystarczy wskazać na poprzednie wywody w części I.

2. Co do kwestji, czy Gdańsk jest państwem, stanowisko prawników zależy od tego, czy przyjmują istnienie państw niesuwerennych, czy też taką teorię odrzucają, uważając za państwa tylko państwa suwerenne. Pierwsi (Makowski, Lavesque) zaprzeczają Gdańskowi charakteru państwa; i tak musi uczynić każdy, kto tę teorię uznaje, iż nie ma państw niesuwerennych.

3. Nie może również ulegać kwestjonowaniu stosunek zależności Gdańska od Polski. Stwierdzają to omal wszyscy autorzy, zajmujący się sprawą stanowiska prawnego Wolnego Miasta. Trudność w określeniu tego stosunku pochodzi stąd, iż Wolne Miasto jest równocześnie postawione w zależność od Ligi Narodów, której prawa określono w traktacie wersalskim jako protection i garantie, oraz że konstrukcja zależności Gdańska od Polski nie podpada dokładnie pod żadne pojęcie zależności, które zna prawo narodów. Stosunek ten jest najbliższy stosunkowi takiego, jakim był stosunek wysp jońskich do Anglii lub Rzeczypospolitej Krakowskiej w latach 1815—1846 do państw protektorów. Jeśli się przyj-

muje określenie protektoratu administracyjnego, to do tego pojęcia najbardziej zbliża się stanowisko Gdańska.

4. Jeśli się t. zw. protektoratu administracyjnego nie przyjmie, pozostaje rozpatrzenie kwestji, do jakiej z przyjmowanych zwykle kategorii zależności państw niesuwerennych można zaliczyć zależność Gdańska od Polski. Prawo narodów rozróżnia obecnie trzy takie kategorie: wasalstwo, protektorat i mandat z ramienia Ligi Narodów. Stosunek Gdańska nie podpada pod pojęcie wasalstwa, które wyraża się, zwłaszcza w świadczeniach wojennych na rzecz suzerena, ani pod nowe pojęcie, niedawno stworzone, mandatu, który musi być wyraźnie przez Ligę Narodów nadany. Pozostaje więc tylko trzecia kategoria: protektorat.

Jeśli chodzi o protektorat, to — według nauki prawa narodów (najdokładniej może przedstawia ją Frantz Despagnet: *Essai sur les protectorats*, Paris 1896, zwłaszcza str. 51) — wyraża on się w stosunku, który: 1) powstaje na podstawie umowy między państwem suwerennym, oddającym się w protektorat, i państwem protektorat biorącym, zaś 2) co do treści polega na tem, że państwo protegowane odstępuje część swej suwerenności na rzecz protektora, zwłaszcza w zakresie suwerenności zewnętrznej, a protektor obejmuje obowiązek obrony, ochrony i popierania tego państwa.

Co do Gdańska, stwierdzić należy:

1) Między Wolnem Miastem a Polską została zawarta konwencja z 9 listopada 1920 r., w której są określone prawa Polski, jednakże Wolne Miasto przed zawarciem tej umowy nie istniało jako suwerenne państwo, więc nie z swej suwerennej woli te prawa Polsce przyznało.

2) Gdańsk nie miał swobody w ustaleniu brzmienia konwencji paryskiej, której treść była przepisana już przez art. 104 traktatu wersalskiego, a państwa główne, do których należała wówczas suwerenność i które miały Gdańsk ukonstytuować, mogły decydować swobodnie o jej treści bez względu na Gdańsk.

3) Polska nie ma obowiązku obrony Gdańska, który został oddany Lidze Narodów; art. 104 traktatu przyznał Polsce prawa w stosunku do Gdańska, a jako obowiązek nakładał na nią tylko jeden: „la protection de ses nationaux dans les pays étrangers“.

4) Gdańsk nie może zwolnić się od praw, Polsce przyznanych, usunąć z tej władzy, którą ona w stosunku do niego wykonuje.

Jeśli się te momenty uwzględni, to stosunek Polski do Gdańska idzie dalej, niż zwyczajnie stosunek protektoratu, który w zamian za prawa, jakie protektor nabywa w stosunku do protegowanego, nakłada na niego w szerszej mierze obowiązki ochrony protegowanego.

Jednakże mimo tych pewnych różnic między tym stosunkiem a zwykłymi przypadkami protektoratu, za określeniem tego stosunku jako rodzaju protektoratu przemawiają następujące względy:

1) Oddanie Polsce zastępstwa Gdańska w stosunkach zagranicznych, co stanowi stałą cechę wszystkich protektoratów.

2) Zapewnienie Polsce szeregu innych uprawnień na terytorjum Wolnego Miasta, sięgających nawet dalej, niż w zwykłych warunkach protektoratów.

3) Powołanie Polski do obrony Gdańska w formie mandatu ze strony Ligi Narodów przez jej rezolucje z 17 listopada 1920 r. i z 22 czerwca 1921 r., tak, że faktycznie — jak przy innych protektoratach — Polsce ta obrona przypada.

4) Przyjęcie przez Polskę także dalej sięgającej opieki nad interesami Wolnego Miasta, tak przez konwencję paryską, jak przez umowę warszawską i inne umowy polsko-gdańskie.

Jeśli się zatem abstrahuje od trudności prawniczej teoretycznej konstrukcji co do genezy uprawnień Polski do Gdańska, a uwzględni stosunek tak, jak on się przedstawia w praktyce życia, która się rozwinęła i ustaliła w ciągu tych kilku lat istnienia tego stosunku gdańsko-polskiego, to nie ma przeszkody, by ten stosunek traktować jako stosunek protektoratu.

Dr. Waław Makowski
Profesor Uniwersytetu Warszawskiego

Kara a środki ochronne

Odpowiedź na postawione przez organizatorów tegorocznego Kongresu Międzynarodowego Stowarzyszenia prawa karnego pytanie: „Czy środki ochronne mają zastąpić karę, czy tylko ją uzupełnić?“ wymaga nieco głębszej analizy stosunku karno-prawnego.

Żadne zagadnienie poszczególne, dotyczące sfery stosunków społecznych nie może znaleźć należytego rozwiązania, dopóki będziemy je traktowali jednostronnie bez związku z całością zagadnień społecznych, bez uwzględnienia tego, co możemy wiedzieć o prawach życia społecznego.

Filozof, metafizyk, zagłębiany w spekulacjach „czystego prawa“, będzie mógł zadowolnić swoje wątpliwości z chwilą, gdy znajdzie jakąś formułę logiczną, dającą się umieścić w ramach jego „systemu“. Będzie rzeczą obojętną, jakimi system ten operuje przesłankami, czy będzie on obracał się w sferze idealizmu, czy realizmu, materializmu, czy spirytualizmu, znajdzie, zawsze jakąś formułę, gdzie $a \cdot b = c$; — będzie oczywiście rzeczą dalszą wypełnianie ideologiczne poszczególnych członów tej formuły, ale z chwilą, gdy praca ta zostanie ukończona, umysł badawczy wyzbędzie się wątpliwości, teoria będzie gotowa do proklamowania i do zakonserwowania w pyle szaf bibliotecznych.

Praktyk, pozytywista na miejsce dedukcji zechce postawić indukcje, zbuduje swoje wnioski na wywodzie i obserwacji. A że możliwość obserwacji jest ograniczona, tę właśnie ograniczoną przesłankę wziąć musi za punkt wyjścia, rozumowaniem uzupełniając nieuniknione luki. I znowu powstaje teza, już nie jako sylogizm, ale jako wskazanie praktyczne, domagające się realizacji.

Spekulacje metafizyczne w zakresie interesującego nas zagadnienia ciągną w sposób naturalny do stworzenia formuły: a (wina), b (kara) — c (sprawiedliwość), lub podobnej, mającej znaczenie czystej konstrukcji myślowej czy prawnej.