

Makowski kapł

MICHAŁ ROSTWOROWSKI

LIGA NARODÓW

(Odczyt wygłoszony w Krakowie dn. 31 stycznia 1920)



KRAKÓW 1920
NAKŁADEM KRAKOWSKIEJ SPÓŁKI WYDAWNICZEJ

WYDAWCA: KRAKÓW - GŁÓWNY

WÓDNOŚĆ

(Wydanie I. Kraków, 1910 r.)

Powstanie Ligi Narodów jest wydarzeniem bardzo doniosłym. Nie jest to zwykłe zrzeszenie międzynarodowe, jak były niemi unje administracyjne dla celów komunikacyjnych lub obrotowych: pocztowa, telegraficzna, kolejowa, ochrony własności literackiej i artystycznej i t. p.

Związek nowy, jako organizacja o powszechnych i szerokich celach, występuje jednocześnie z pretensją do wpływania mniej lub więcej energicznie na kierunek woli swych członków, t. j. państw dotąd suwerennych.

Ponad określoną w konstytucjach budową własnych władz naczelných — wyrasta jakaś, bądź co bądź, obca nadbudowa, która obcą być nie przestaje, mimo że dane państwo do liczby członków tego Związku się zalicza.

I tem się tłumaczy powszechne zainteresowanie nową instytucją i, jako jego wyraz, tworzenie się w różnych krajach „Stowarzyszeń dla popierania i rozwijania idei Ligi Narodów“, zjazdy delegatów tych stowarzyszeń, odbyte w Paryżu, Londynie i Brukseli.

Z punktu więc widzenia czysto obywatelskiego nie jest rzeczą obojętną zapoznać się z głównymi rysami organizacji Ligi Narodów, z jej korzyściami i ciężarami, z jej zamierzeniami i z jej środkami działania.

I. Liga Narodów i Konferencja pokojowa.

Na ogół możnaby scharakteryzować Ligę Narodów, iż jest ona zawiązkiem bardzo złożonej instytucji.

Dlaczego traktować ją należy, jako jedynie zawiązek, jako instytucję niewykończoną, postaram się wyjaśnić w dal-
szym ciągu wykładu.

Tu na wstępie dotknąć chciałbym przyczyn, jakie zło-
żyły się na to, że Liga Narodów jest instytucją skompli-
kowaną.

Zbiegają się one w fakcie pierwszorzędного znaczenia :
w fakcie, — że utworzenia Ligi podjęła się ta sama kon-
ferencja dyplomatyczna, która formułowała brzmie-
nie warunków przyszłego pokoju; — że statut pierwszej
wszechświatowej tego typu organizacji, wcieliła do pierw-
szych też traktatów pokojowych.

Pozornie wygląda to na techniczne uproszczenie i na
łatwą uległość wobec pokusy wprowadzenia Ligi Narodów
w sferę rzeczywistości drogą najmniejszego oporu.

Głębiej wzięty — fakt ten nie jest bynajmniej sam przez
się naturalnym; przeciwnie, wydać się musi raczej nie-
zwykłym i, kto wie, czy nie ryzykownym, jeżeli się zważy,
że przedsięwzięcie to oznaczało skojarzenie — przy jednym
warsztacie dyplomatycznym — wyników dwóch wręcz
odrębnych od siebie i niespółmiernych procesów histo-
rycznych.

Jeden z nich, to rozwój Prawa Narodów i międzyna-
rodowej organizacji.

Drugi — to rozwój stosunków dynamicznych wśród współzawodniczących na terenie politycznym i gospodarczym mocarstw światowych.

I. Pierwszy obejmuje, — obok nieraz bardzo śmiałych prób publicystyczno-literackich, — długi szereg zwolna torujących sobie drogę ostrożnych posunięć urzędowych w kierunku jakiejś zadawalniającej międzynarodowej organizacji, któraby zajęła miejsce istniejącej, wręcz niedostatecznej. Wysiłków tych jednak nie wolno jest lekceważyć.

Luki w prawie narodów lub postanowienia niejasne zastąpiono przepisami ściślejszemi; rozwinięto sieć związków międzynarodowych administracyjnych; skondyfikowano ważne działy prawa międzynarodowego prywatnego; konferencje haskie pokojowe posunęły naprzód dzieło bezkrwawego załatwiania sporów pomiędzy państwami.

Mimo powolnego tempa, poważne wyniki osiągnięte nie pozwalały zwątpić o przyszłości. Metoda postępowania znajdowała się w najściślejszej harmonii z naczelnymi zasadami Prawa Narodów. Drogą kongresów i niezliczonych konferencyj, — czy to naukowych, czy napół lub w pełni urzędowych, rozwijała się propaganda za umiędzynarodowieniem i uporządkowaniem obrotu międzypaństwowego. Rej wodziły oczywiście wielkie mocarstwa, kroczące na czele ruchu cywilizacyjnego, ale godnie dotrzymywały im kroku państwa mniejsze, jak Belgja, Holandja, Szwajcarja. O przymusie, o narzucaniu tych ulepszeń którymukolwiek, choćby najsłabszemu, z państw suwerennych, o wytwarzaniu jakichkolwiek formalnych przywilejów dla wielkich mocarstw — nie było i nie mogło nawet być mowy.

Akcja, podjęta w imię ugruntowania współżycia państw na idei wspólnego i jednego prawa dla wszystkich, nie godziła się z jednoczesnem prawem tego zaprzeczeniem.

W miarę, jak budziła się świadomość wspólnych inte-

resów międzynarodowych, zdobyć się mogły państwa na pewną ofiarę z części swojej suwerenności, ale czyniły to swobodnie i dobrowolnie. Gdzie świadomość ta nie dotarła, odnośne państwo zostawało niejako poza nawiasem postępu, nie przeszkadzając innym, bardziej uświadomionym, by zapomocą ciasniejszych porozumień torowały swym przykładem drogę.

Nie metody też winą było, że wyniki powyższej akcji nie ogarnęły ani ogółu stosunków, ani ogółu państw, — ale było skutkiem braku pełnego, powszechnego i wszędzie jednakiego uświadomienia niebezpieczeństw, na jakie samo istnienie państw, skądinąd tak dbałych o udogodnienia obrotu, było narażone.

Wybuch i przebieg światowej wojny wykazały dobitnie słabe punkty dotychczasowej organizacji, a z obudzeniem się tej nowej świadomości i ze zdobytym kosztownem doświadczeniem należało się spodziewać, że przerwany na czas wojny proces rozwojowy po jej ukończeniu ponownie zostanie pojęty i pod naciskiem opinii publicznej posunie się naprzód śmiałym rzutem. W ciągu pięciu lat minionych dojrzały idee, na okres rozwojowy których — w atmosferze przedwojennej — obrócić by było przyszło lat dziesiątki.

W tych warunkach Liga Narodów, jako nowa, ściślej-sza organizacja międzypaństwowa, nie tylko stawiała się logicznie konieczną, ale i praktycznie możliwą. Skoro zaistniał warunek kardynalny, t. j. wzmożone i upowszechnione uświadomienie, liczyć można było — i to bez zmiany zasadniczej metody działania — na gotowość złożenia dalszych ofiar na ołtarzu idei prawa i pokoju. Zasługą Prezydenta Wilsona było nie odkrycie idei Ligi Narodów — idei, która wisiała w powietrzu i była wentylowaną również dobrze w Ameryce, jak w Szwajcarji, Holandji, Anglii lub Francji, — ale wysunięcie tej idei naprzód w sposób nie-

zwykle energiczny, z całą siłą przekonania i z autorytetem naczelnika arcypotężnego państwa, czem przyspieszył niewątpliwie sam proces uświadomienia i nadania jego logicznym wynikom formy konkretnej.

II. Równolegle z tym procesem w dziedzinie prawa odbywał się w dziedzinie polityki — polityki zagranicznej — inny proces historyczny: proces nabrzmiewania i dojrzewania licznych antagonizmów, że wymienię tutaj antagonizm franko- i anglo — niemiecki, austro-węgierski — rosyjski, włosko-serbsko-rumuńsko — austriacki, serbsko-rumuńsko — bułgarski, proces podtrzymywany w znacznej części wypadków pretensjami irredentycznymi, mającymi na oku przekształcenie istniejącego układu terytorjalnego w duchu aspiracji narodowościowych.

Dwa systemy przymierz z wielkim wysiłkiem utrzymać się starały tak zwaną „równowagę europejską“, równowagę tak niestałą i tak wrażliwą, że lada zysk czy korzyść osiągnięta po jednej stronie wywoływała w obozie przeciwnym alarmy, sprzeciw lub chęć niezwłocznego wyrównania różnicy. Nic też dziwnego, że w tej specjalnej gabinetowej atmosferze, gdzie w każdej chwili dalszy rozwój danego państwa wydawał się na szwank narażonym, mogła być, tu lub tam, zrodzić się pokusa, by wyzyskać chwilową istotną czy rzekomą przewagę i zbrojną dłoń usunąć na długo, czy na zawsze, piętrzące się z przeciwnej strony przeszkody, czy niebezpieczeństwa. Wojna światowa była wyładowaniem tych nagromadzonych w nieskończonej ilości, sprzecznych energii.

Co zamierzały uczynić państwa centralne w razie wygranej wojny — o tem świadczą liczne niedyskretne publikacje w Niemczech, efemeryczne traktaty brzeskie, układ z Rumunją.

Co osiągnęły państwa zachodnie w skutku istotnie wygranej wojny — to daje nam serja traktatów pokojo-

wych, poczynając od traktatu wersalskiego — serja dotychczas nie zakończona. Jesteśmy świadkami olbrzymiej likwidacji terytorjalnej, politycznej, gospodarczej, dokonywanej przez grupę pięciu głównych sprzymierzeńców nad pokonanymi, i w dodatku targanymi wewnątrzniemi przewrotami, przeciwnikami, włączając po części do ich grona bolszewizmem ogarniętą Rosję, — likwidacji prowadzonej w imię wzniosłych zasad sprawiedliwości i samostanowienia, skoordynowanych z wymaganiami politycznego interesu i tradycyj politycznych samychże likwidatorów.

Metodą tej likwidacji przymusowej jest metoda zwykle stosowana w przypadku bezspornie wygranej wojny: metoda dyktowania przeciwnikowi warunków rozejmu i preliminarjów pokojowych.

Gdybyśmy pragnęli odszukać myśl wspólną dla obu wspomnianych procesów historycznych, byłaby nią myśl osiągnięcia pokoju możliwie trwałego — ale równie niewątpliwem jest, że koncepcja „trwałego pokoju“ propagowana wśród internacjonalistów i teoretyków pacyfizmu nie pokryłaby się z koncepcjami „trwałego pokoju“, panującymi wśród mężów stanu byłego trójprzymierza lub czwórporozumienia.

Łącznikiem istotnym, decydującym stała się osoba prezydenta Wilsona, który z jednej strony przynosił ze sobą pewien gotowy, określony plan przyszłej organizacji międzynarodowej, a z drugiej strony jako naczelnik państwa, którego pomoc rozstrzygnęła o losach wojny, a w przyszłości rozstrzygać miała o aprowizacji świata, odegrać mógł i odegrał rolę bardzo potężnego wśród sprzymierzeńców arbitra.

Pod jego też wpływem i, można powiedzieć, naciśnięciem Rada Najwyższa Konferencji Pokojowej w Paryżu wstąpiła na drogę skoordynowania wyników obu historycznych procesów, które rozwijały się dotąd w zupełnie

odmiennych płaszczyznach, — i na drogę związania ich, nie tylko mechanicznie, przez odpowiednią numerację paragrafów traktatu, ale zapomocą ideowego i organicznego zespolenia.

Nie posunęła się ona tak daleko na linii doktrynerstwa, by przerzucić na Ligę Narodów całe dzieło likwidacyjne. Liga nie istniała, a powstać mogła jedynie przy udziale koalicji, od której trudno było wymagać by, abdykując w ręce niewypróbowanej instytucji, narażała się — po wygranej wojnie — na przegranie pokoju.

Ale, z drugiej strony, nie odsunęła też zorganizowania Ligi Narodów na chwilę późniejszą, następującą po skutecznieniu przez Konferencję dzieła likwidacyjnego, ażeby pozostawić Lidze Narodów w pewnej mierze wolną rękę w odniesieniu do dzieła, w którym Liga, jako taka, nie brała udziału.

Konferencja pokojowa wybrała drogę pośrednią. Postanowiła stworzyć Ligę, a jednocześnie przeprowadzić swoje warunki pokoju w części znacznej swojemi siłami, a w części zastrzegając sobie w dalszej przyszłości pomoc Ligi Narodów.

W tym stanie rzeczy Liga Narodów, jako jeden z politycznych postulatów amerykańskich, podzieliła losy innych warunków i żądań politycznych: stała się jedną z pozycji wchodzących w rachubę przy wzajemnych ustępstwach sprzymierzeńców między sobą i umożliwiła kompromis, jakim z konieczności musiał się okazać wspólny całemu blokowi projekt preliminarjów pokojowych, — ale przy tem i sama nabrała w pewnej mierze cechy kompromisowej.

Liga Narodów, pojęta jako międzynarodowa, wszechświatowa organizacja, krzewiąca pewne wzniosłe idee prawne i humanitarne, dbała o rozwój stosunków pokojowych między narodami, gotowa do energicznej walki z bez-

prawiem międzynarodowem — nie sprzeniewierzyła się, wskutek kompromisu, swemu ideowemu założeniu, ale wciągnięta w wir politycznych kombinacyj konferencji pokojowej, uległa pod wpływem wymagań chwili pewnej — może też przejściowej — deformacji i wyszła z nich bądź co bądź trochę inną, odmienną od tej, której świat się spodziewał i oczekiwał.

Pewne idee moralne i zasady współżycia narodów, tkwiące w koncepcji Ligi, znalazły swe zastosowanie w kryształizujących się warunkach pokojowych, i tem samem odjęły pokojowi dyktowanemu przez sprzymierzeńców piętno gwałtu i przemocy, a nadały cechę pokoju prawa i sprawiedliwości.

Odwrotnie, i jakby w zamian za to złagodzenie istotne czy formalne pierwotnych żądań ze strony sprzymierzeńców, uzyskali ci ostatni, w miejsce realnych gwarancyi usuniętych z traktatu pokojowego, cały szereg rękojmi idealnych, których ma im dostarczyć przyszła Liga Narodów. Politycznego znaczenia tego równoważnika nie należy lekceważyć, nie jest ono jednak dla wszystkich sprzymierzeńców jednakowe.

Obojętnem jest dla tych, którzy z traktatu pokojowego nie osiągnęli żadnych korzyści, albo są tak potężni, że i bez gwarancji ze strony Ligi potrafią utrzymać w swem ręku przyznane zdobycze. Nie jest natomiast obojętnem dla tych państw sprzymierzonych, które, jak Francja, Polska, Czechy, Rumunja, narażone są na niebezpieczeństwo utraty uzyskanych terytorjalnych czy gospodarczych korzyści, grożące im ze strony chciwych odwetu sąsiadów. Dla tych beneficjentów pokoju Liga Narodów przedstawia się jako cenne i niezbędne uzupełnienie traktatu pokojowego, jako dodatkowe zabezpieczenie ich egzystencji.

Że i te rękojmie mogą się wydać niewystarczającami, świadczy zawarcie przez Francję z Anglią i ze Stanami

Zjednoczonymi specjalnych układów, zapewniających Francji pomoc pozytywną i bezzwłoczną w razie napadu ze strony Niemiec, pomoc, jakiej widocznie, w przekonaniu sprzymierzeńców, od Ligi Narodów nie należało się spodziewać. Jakkolwiek bądź oceniać dziś będziemy skuteczność działalności Ligi, niewątpliwą jest rzeczą, iż Liga objęła pewną rolę służebną wobec likwidacji zadekretowanej przez sprzymierzeńców, a rolę tę uwypuklają dalsze postanowienia traktatu wersalskiego, które powierzą Lidze — niezależnie od obrony stanu posiadania ustalonego traktatem, jeszcze wykonanie przez organy Ligi lub przy ich udziale całego szeregu operacji w następstwie aliantów, a wobec lub przeciwko państwom zwyciężonym.

Gorzkimi i przejąskrawionymi są napewno słowa jednego z krytyków Ligi, Marcel Sembat: „*Les Alliés se sont costumés en Société des Nations*“. Niemniej służyć one powinny jako poważne ostrzeżenie przeciw zbyt wyłącznemu obciążaniu Ligi Narodów funkcjami natury politycznej i przeciw orjentowaniu jej działalności w pewnym, z góry przesądzonym, kierunku.

Ostrzeżenie to tem bardziej jest na miejscu, że i w kwestji metody postępowania Liga Narodów ulec musiała w pewnym stopniu wpływowi systemu „silnej ręki” stosowanemu w dziedzinie likwidacyjnej.

Geneza statutu Ligi; pomysł wcielenia go do narzuconego przeciwnikom i własnym sojusznikom traktatu pokojowego; zawarowanie w obrębie Ligi znacznych przywilejów dla pięciu głównych aliantów; dopuszczenie kolonij brytyjskich w charakterze równouprawnionych członków z innymi państwami udziałnemi — wszystko to wykazuje wpływ momentów dynamiczno-politycznych, nic nie mających wspólnego z zasadą równouprawnienia małych czy wielkich państw suwerennych. Na miejsce faktycznego

wplywu rozbieżnie zresztą występujących przed wojną wielkich mocarstw, statut Ligi apodyktycznie i w sposób omal że niewzruszalny uświęca formalne wyjątkowe uprawnienie pięciu sprzymierzeńców.

Lloyd George nazwał Ligę Narodów „eksperymentem”. Sąd ten, wydany przez jednego z jej twórców, skłaniać i nas powinien do pewnej powściągliwości. Ani krytyka bezwzględna, ani egzaltowany podziw, ani ufność bezgraniczna lub przesadna podejrzliwość nie byłyby na miejscu wobec czegoś, co jest tylko eksperymentem, który przecież może się udać, lub nie udać.

Wolno jednakże przewidywać, że w łonie Ligi Narodów odbywać się będzie dalszy rozwój obu wspomnianych procesów historycznych; że Liga mieć będzie dwie niejako dusze: jedną — uniwersalną i prawniczą; drugą — partykularną i polityczną — niezawsze kroczące temi samymi szlakami.

II. Geneza Ligi Narodów.

Dla ustalenia genezy Ligi Narodów nie rozporządzamy jeszcze — z powodu jego niedostępności — pełnym materiałem. Wszak i Senat amerykański na próżno dotąd się zwracał do Prezydenta Wilsona o zakomunikowanie odnośnych protokołów i dokumentów. Ograniczę się więc do podania kilku dat dotyczących strony zewnętrznej.

Orędzie Stolicy Apostolskiej z 1 sierpnia 1917, oświadczenia mężów stanu z obu walczących obozów, uchwały parlamentów, publikacje stowarzyszeń pacyfistycznych, tworzenie rządowych komisji dla badania kwestji przyszłej organizacji międzynarodowej — wszystko to zapowiadało, że z końcem wojny idea Ligi Narodów wejdzie w stadjum urzeczywistnienia, ale były to objawy, choć powszechnego nastroju, niemniej tylko nastroju.

Na teren bardziej pozytywnego działania sprowadziło tę kwestję uznanie czternastu punktów Prezydenta Wilsona przez państwa centralne, a w następstwie i przez państwa zachodnie, za podstawę do rokowań pokojowych, wśród których to punktów znajdował się, jako czternasty, bardzo ogólnikowo sformułowany postulat: „Powszechny związek narodów winien by być utworzony w drodze formalnych układów, zapewniających zarówno małym jak wielkim państwu zobopólne rękojmie politycznej niezawisłości i terytorjalnej nietykalności“. Kwestja zasadnicza została w ten sposób przesądzona. Pozostawało jej praktyczne załatwienie, czyli wykonanie. W niektórych państwach neutralnych, jak np. w Szwajcarii, przypuszczano, że uregulowaniem tej materji zajmie się powszechna, międzynarodowa konferencja, obradująca równolegle z konferencją pokojową, albo też, w razie gdyby traktat pokojowy zawierał pewne ogólne zasady w tej kwestji, — konferencja zwołana p o zawarciu pokoju. We Francji, jeszcze 11 stycznia 1919 przewidywał Leon Bourgeois, że jedynie zasadnicza deklaracja omówiona między aljantami wprowadzoną będzie do preliminarjow pokojowych, a po traktacie pokojowym zwołaną zostanie konferencja światowa. Stało się, jak już poprzednio wspomniałem, inaczej. W pufnych rokowaniach, poprzedzających urzędowe obrady pełnej Konferencji Pokojowej, postanowili główni sojusznicy nie tylko sami zająć się sprawą Ligi Narodów, ale traktować ją w ten sam sposób, to znaczy taką samą metodą, jak inne zagadnienia pokojowe.

Na pierwszym zaraz plenarnem posiedzeniu Konferencji w dniu 25 stycznia 1919 wyznaczono specjalną komisyję do opracowania statutu Ligi, pod przewodnictwem Prezydenta Wilsona, a tak złożoną, że weszło do niej po dwóch zastępców pięciu głównych sprzymierzeńców, czyli razem 10-u członków, po jednym od pięciu państw: Belgii,

Brazylii, Chin, Portugalii i Serbii, do których od 6 lutego 1919 przyłączyli się reprezentanci — po jednym — Grecji, Polski, Rumunii i Czecho-Słowacji.

Następną datę stanowi dzień 14 lutego 1919, w którym statut, opracowany przez komisję, został na plenarnej konferencji zaaprobowany i przeznaczony do ogłoszenia w celu wywołania dyskusji publicznej.

W marcu (20 i 21-go) odbyła się pół-urzędowa narada między delegowanym z komisji subkomitetem, a specjalnie zaproszonymi reprezentantami trzynastu państw neutralnych, ażeby dać im możliwość przedstawienia swoich spostrzeżeń i postulatów, możliwość zresztą o bardzo słabej skuteczności; — poczem wręczono im protokół stwierdzający, czy, o ile i w jaki sposób komisja, obradująca w ich nieobecności, uwzględniła ich życzenia.

W kwietniu (10 i 11-go) — na posiedzeniach komisji ustalono brzmienie ostateczne, które po rewizji w Komitecie redakcyjnym stało się podstawą projektu przyjętego na konferencji plenarnej w d. 28 kwietnia 1919. Ten właśnie projekt (drugi z rzędu, jeżeli za pierwszy uważać będziemy wspomniany pod datą 14 lutego 1919) wszedł z drobnymi poprawkami do traktatu wersalskiego z dnia 28 czerwca 1919 r.

Tak się przedstawia w jego zewnętrznej formie wykonanie powszechnie przyjętej zasady Ligi Narodów, wykonanie bądź co bądź cokolwiek pospieszne i sumaryczne, jeżeli się zważy, że rozchodziło się o prawną organizację świata; — wykonanie, które nie rozwiązało, ale ominięło trudności, jakie przy innem postępowaniu byłyby się z konieczności nasunęły: trudności związane z zagadnieniem, jak pogodzić pretensje wielkich mocarstw z ideą równouprawnienia wszystkich członków Ligi, jak ustosunkować korzyści i ciężary łączące się z należeniem do Ligi,

jak uzgodnić wymiar wpływu na ewentualne decyzje z odpowiedzialnością i jej dalszemi konsekwencjami¹⁾.

III. Skład Ligi Narodów.

(Art. 1, 16, ust. 4, 26).

Do Ligi Narodów — wbrew mylącej nazwie — nie mogą należeć narody, jako takie, ale narody państwowo zorganizowane, czyli państwa. Nie muszą być jednakże koniecznie te państwa suwerennemi, skoro dopuszczone być mogą w charakterze równouprawnionych członków także samorządzące się państwa, dominja i kolonje. Z przywileju tego, wychodzącego na korzyść metropolij, skorzystały na razie: Kanada, Australja, Związek południowo-afrykański, Zelandja i Indje. Wynikająca stąd możność dla Anglii rozporządzania sześciu głosami natrafiła na silną krytykę w jedynym zresztą kraju, dość potężnym, by sobie na nie-platoniczny sprzeciw w tej materji pozwolić. W komisji i w plenum Senatu Stanów Zjednoczonych zgłoszono liczne wnioski, zdążające do tego, by zmniejszyć niebezpieczeństwo łączenia tych głosów Anglii i jej kolonij, lub też, by przyznać Stanom Zjednoczonym równie liczne zastępstwo. W oryginalny sposób próbował rozprószyć te obawy Senator Max Cumber:

„Błędnem jest twierdzenie — mówił — jakoby Anglja, dzięki zesumowanym sześciu głosom, przewyższała w czemkolwiek Stany Zjednoczone. Przeciwnie, sukurs amerykańskich republik zapewnia przewagę Ameryce. Dziesięć republik łaćńsko-amerykańskich na jedno skinienie Stanów Zjednoczonych wypowiedziało wojnę Niemcom. Skoro re-

¹⁾ Por. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale. Berne. Impr. K. J. Wyss Erben 1919, Nr. 244—246.

zultat ten osiągnięto, podnosząc jeden palec do góry, każdy umysł bezstronny przyznać może, że podobny fakt się powtórzy przy każdym zatargu dotyczącym Amerykę — i że te państwa głosować będą za Stanami Zjednoczonymi.

Niewiem, czy i o ile to niedyskretne wynurzenie potrafiło rozbroić opozycję w Senacie. Natomiast rzucić ono może pewien niepokój w szeregi zwolenników Ligi, uchylając rąbka zasłony z wyrachowań dynamiczno-politycznych, dla jakich w obrębie Ligi otwierają się perspektywy. Francja ze swojej strony, według zapewnień Leona Bourgeois w Senacie francuskim, starać się będzie o wprowadzenie do Ligi zastępców swoich kolonij.

Które państwa należeć będą do Ligi Narodów? — trudno jest dziś z całą ścisłością odpowiedzieć na to pytanie. Na podstawie statutu można jedynie oznaczyć, które państwa i w jakich warunkach mogą stać się członkami Ligi. Statut odróżnia przede wszystkim grupę założycieli od niezałożycieli, a dalej dzieli pierwszą grupę t. j. założycieli na dwie kategorie (Art. 1, ust. 1).

Do pierwszej kategorii zalicza te wszystkie państwa, za wyjątkiem Niemiec, które podpisały traktat pokojowy z dn. 28 czerwca 1919. Należą tu wymienieni w statucie sprzymierzeńcy (w ich szeregu i Polska) w liczbie 32-ch, wliczając w to kolonie angielskie.

Drugą kategorię założycieli tworzy trzynaście państw neutralnych, wymienionych również w statucie pod ogólną nazwą „zaproszonych“, którym przyznana jest możliwość przystąpienia do układu o Lidze narodów za pomocą złożenia odpowiedniej deklaracji, nie zawierającej zastrzeżeń, w sekretarjacie Ligi, w terminie dwumiesięcznym od chwili wejścia układu w życie. Wspólną cechą obu kategorii założycieli jest to, że, same nie podlegając balotowi, uzyskują prawo balotowania państw innych, tych mianowi-

cie, które, należąc do nie-założycieli, zgłaszają swą prośbę o przyjęcie.

Do grupy nie-założycieli (Art. 1, ust. 2) zaliczyć więc wypadnie:

1. państwa zwyciężone: Niemcy, Austrię, Węgry, Bułgarię i Turcję;
2. Rosję i jej dawne części składowe, jak np. Finlandja, Estonja, Łotwa, Litwa, Ukraina;
3. drobne państewka, jak Luksemburg, San Marino, Monaco, Costa Rica, San Domingo;
4. samorządzące się kolonje, jak np. wspomniane kolonje francuskie.

Wątpliwem jest, czy należą tu wreszcie te państwa neutralne, które nie zgłosiły swego przystąpienia w warunkach wyżej wspomnianych. Wątpliwą jest też sytuacja tych ewentualnych założycieli, którzyby odmówili podpisu na traktacie, lub podpisawszy traktat, w pełni go nie ratyfikowali.

Przypuszczać należy, że mimo groźnego milczenia statutu w tej mierze miejsca przyobiecane zostaną im zastrzeżone.

Przyjęcie państw należących do grupy nie-założycieli, może nastąpić dopiero po ukonstytuowaniu się Ligi w gronie założycieli, przyczem warunkiem po stronie zgłaszającego się państwa jest, by złożyło istotne rękojmie swego szczerego zamiaru dochowywania międzynarodowych zobowiązań i z góry poddało się postanowieniom Ligi wydanym w sprawie jego sił zbrojnych, a Walne Zgromadzenie Ligi kwalifikowaną większością $\frac{2}{3}$ głosów oświadczyło się za jego przyjęciem. Wobec tych przepisów statutu, skład faktyczny Ligi zależeć będzie w pierwszych latach jej istnienia od tego:

1. ilu z pomiędzy pierwszej kategorii założycieli podpisało traktat wersalski i w następstwie go ratyfikowało;

2. ile z pomiędzy drugiej kategorii, t. j. z pośród trzynastu państw neutralnych, skorzysta z możliwości zgłoszenia się w terminie dwumiesięcznym ;

3. ilu wreszcie z pomiędzy nie-założycieli dostąpi zaszczytu być przyjętymi do Ligi.

Jeżeli należenie do Ligi Narodów sprowadza dla członków cały szereg korzyści politycznych, gospodarczych i moralnych, co działać będzie niewątpliwie jako bodziec w kierunku przystępowania do jej szeregów, to, stanowiące odwrotną stronę medalu, obowiązki, płynące z wzajemnej gwarancji stanu posiadania i z egzekucji postanowień Ligi przeciw państwom opornym, mogą wydać się tak uciążliwymi, że wzgląd na nie osłabi działanie bodźca powyższego. Opozycja stronnictwa republikańskiego Stanów Zjednoczonych, a także i zastrzeżenia ze strony stronnictw demokratycznych, tłumaczą się w znacznym stopniu niechęcią przymusowego wmieszania się Stanów w sprawy, w których bezpośrednie interesy ich nie są zaangażowane, a jeszcze bardziej niechęcią wobec perspektywy mieszania Ligi Narodów w sprawy kontynentu amerykańskiego.

Kwestja składu Ligi Narodów jest na razie otwartą. Tendencją ideową Ligi jest, by objęła z czasem ogół, a więc wszystkie państwa cywilizowanego świata. Konferencja pokojowa uczyniła co można, ażeby zapewnić jak najszybsze uformowanie Ligi, przynajmniej w gronie sprzymierzeńców i neutralnych. A jednak i tu Chiny, ze względu na sprawę Szantungu, wcale nie podpisały wersalskiego traktatu, a już zupełną niespodzianką było to, że Stany Zjednoczone i cały szereg innych państw zwlekać będą tak długo z ratyfikacją. Co się zaś tyczy nie-założycieli, to na jedną możliwość jeszcze zwrócił uwagę „Le Temps“ w dn. 6 października r. z. : „Gdyby Niemcy miały powrócić do systemu władzy z góry (régime d'autorité) lub stać się agresywną demokracją, jest rzeczą jasną, że Liga Narodów

o ile nie miałyby wyrodzić się w szkodliwą utopję — zmuszonaby była przyjąć kształt przymierza przeciw imperjalizmowi niemieckiemu. I nie mogłoby już być wtedy mowy o przyjęciu Niemiec do Ligi Narodów w najbliższej przyszłości, ani o zwoływaniu Ligi w celu dokonania powszechnego rozbrojenia“.

Przy rozwiązaniu więc już pierwszej zasadniczej kwestji t. j. składu Ligi Narodów, silnie oddziaływały warunki, w jakich powstawał jej statut.

Podział ewentualnych członków na różne typy i kategorie, przeprowadzone między nimi stopniowanie, niczem nieuzasadniona premja dla tych państw neutralnych, które w dwóch miesiącach przystąpią bez zastrzeżeń do układu państw wojujących — zdradzały wielką pewność siebie, poczucie nieomyłności i wiarę w nieodporną siłę przyciągającą samej idei Ligi Narodów, czem wszyskiem zachwiały dopiero liczne zastrzeżenia formułowane przez jednego z głównych sprzymierzeńców i stowarzyszonych. Opór ze strony Stanów Zjednoczonych, poza bezpośrednim skutkiem, jaki wywiera na kwestję ich wstąpienia do Ligi, ma jeszcze ten skutek pośredni na kwestję faktycznego składu Ligi, iż przez wyłom raz dokonany na korzyść Stanów cisnąć się mogą równie dobrze zastrzeżenia ze strony innych założycieli, których przystąpienie stanie się przez to warunkowem i zależnem od przeprowadzenia nowych rokowań, tym razem już ze wszystkimi członkami czynnymi Ligi Narodów, przyczem i brzmienie i sens przepisów statutu ulec mogą pewnym modyfikacjom.

Obok możności wstąpienia do Ligi, statut jej przewiduje możność opuszczenia jej szeregów.

Z trzech wypadków tam unormowanych:

1. z powodu zmiany statutu Ligi (Art. 26, ust. 2),
2. wykluczenia jako kary — za naruszenie zobowiązań zaciągniętych w łonie Ligi (Art. 16, ust. 4),

3. dobrowolnego wystąpienia bez podawania motywów (Art. 1, ust. 3), —

ten ostatni jest o tyle interesującym, że statut utrudnia w pewnej mierze dezercję z Ligi, żądając nietylko dwuletniego zapowiedzenia, ale i uprzedniego wypełnienia wszelkich obowiązków międzynarodowych i zobowiązań płynących z układu o Lidze Narodów. Tendencja tego przepisu, a zwłaszcza perspektywa, że jakiś organ Ligi Narodów będzie mógł czynić przeszkody w opuszczeniu Ligi przez państwo, które nie pragnie w niej pozostać, wywołały sprzeciw w Stanach Zjednoczonych i żądanie, by pozostawiono tę materję suwerennej decyzji każdego państwa i nie krępowano go cudzą wolą, sprzeczną z jego własną.

IV. Organizacja Ligi Narodów.

Organizacja Ligi Narodów stanowi pewną innowację w dotychczasowej budowie społeczności międzynarodowej. Statut pojmuje Ligę jako stowarzyszenie państw: stowarzyszenie względnie stałe, względnie zamknięte, stowarzyszenie posiadające swoje własne organy wyposażone w prawo powzięcia pewnych uchwał i decyzyj, z którymi członkowie, to znaczy państwa suwerenne, liczyć się mają.

Organem najbliższym dzisiejszego stanu rzeczy jest Walne Zgromadzenie — Assemblée — złożone z zastępców wszystkich państw należących do Ligi. Idea równości jest zachowana, gdyż bez względu na ilość zastępców, których zresztą nie wolno mieć więcej niż trzech, każde zastąpione państwo ma głos jeden. Zastępcy będą delegatami każdy swojego rządu, odpowiednio umocowani i instruowani i wyposażeni w przywileje dyplomatyczne. Zakres działania Walnego Zgromadzenia jest określony bardzo sze-

roko, skoro obejmuje „wszystkie sprawy, wchodzące wogóle w zakres Ligi lub zdolne zakłócić pokój świata“, ale też i bardzo ogólne, co pociąga za sobą o tyle mniejsze skrupowanie dla państw suwerennych. Zgromadzenie tem się różni od zwykłej konferencji, że ta ostatnia dąży do osiągnięcia pewnego wspólnego tekstu, który staje się podstawą do traktatu, mającego być podpisanym i ratyfikowanym, podczas gdy Walne Zgromadzenie ma możność prowadzenia rozpraw i powzięcia uchwał, które w zasadzie nie wymagają dalszego zatwierdzenia. Uchwały te — znowu zgodnie z ogólnymi zasadami Prawa Narodów — winny zapadać jednomyślnie. Wyjątkowo tylko — w wypadkach wyraźnie wymienionych w statucie Ligi lub dalszych postanowieniach traktatu wersalskiego — wystarcza większość głosów. Ma to miejsce w przypadku balotowania nowo zgłaszających się członków; w kwestjach regulaminowych i wysadzania komisji dla zbadania szczególnych materij; w sprawie powiększenia liczby członków Rady; w sprawie nominacji generalnego sekretarza Ligi; w sprawach spornych międzypaństwowych; w sprawie projektowanej zmiany statutu. Te ostatnie jednak uchwały, jako zdążające do zmiany układu międzynarodowego, dla uzyskania mocy obowiązującej muszą być ratyfikowane przez kwalifikowaną większość rządów państw stowarzyszonych.

Względnie do okoliczności decyzje Walnego Zgromadzenia mogą mieć charakter abstrakcyjnych, doktrynalnych rezolucyj, lub praktycznych poleceń, zaleceń, zatwierdzeń, życzeń, opinij, o których dalszym losie statut nie lub prawie nie stanowi — inaczej niż to ma miejsce w statucie organizacji pracy, gdzie bliżej określone jest postępowanie z tak zwanymi poleceniami rozważenia przez Rządy lub z projektami konwencyj gotowemi do ratyfikacji (Art. 405-406).

Żnaczenie Walnego Zgromadzenia, zwoływanego raz do roku w siedzibie Ligi — z reguły w Genewie — zarysowuje się więcej jako moralne, niż jako ściśle prawnicze, ale niemniej bardzo cenne jako organu kontroli nad działalnością Rady ze strony państw w niej nie zastąpiionych i jako etycznego areopagu świata, przed forum którego składać będą swe skargi narody uciśnione.

Drugim organem Ligi, ciśniejszym od pierwszego, jest Rada Ligi Narodów.

Budowa podobnego ciśniejszego ciała natrafia na jedną bardzo ważną trudność zasadniczą: jest nią konieczność pominięcia w jego składzie zastępców pewnej ilości państw suwerennych. Statut rozwiązuje to drażliwe zagadnienie w sposób bardzo korzystny dla pięciu wielkich mocarstw, — mniej korzystny dla reszty.

Żadne mianowicie z pięciu głównych sprzymierzonych i stowarzyszonych nie może być pominięte, a zastępcy ich stale należą do składu Rady. Państwa pozostałe, a będzie ich kilkanaście lub kilkadziesiąt, zadowolnić się muszą czterema miejscami, które są im w Radzie zastrzeżone. Gdy ani system kolejności, ani zasada perjodycznego odnawiania nie są statutowo przyznane, wyczekiwać będą musiały, aż decyzja Walnego Zgromadzenia od czasu do czasu wskaże, które z tych państw dostąpi zaszczytu być w Radzie zastąpiionem.

Rada nie jest emanacją Walnego Zgromadzenia. Czterej zastępcy z grona mniejszych państw są zastępcami każdy swojego rządu i strzegą swoich interesów, a nie interesów państw niezastąpiionych. Rada ma więc byt swój od Walnego Zgromadzenia w pełni niezależny, a tak silnie zagwarantowany, że zmiana budowy jej — bez jednomyślnej zgody państw tam zastąpiionych — jest niedopuszczalna.

Wybór tego systemu formalnego uprzywilejowania pięciu mocarstw tłumaczy się jedynie genetycznie, to znaczy

tem, że Liga Narodów zawdzięcza swe powstanie właśnie konferencji pokojowej. Jest rzeczą wątpliwą, czy w innych warunkach jakikolwiek kongres czy konferencja międzynarodowa, zwołana bez związku z likwidacją wojny, byłaby jednomyślnie uświęciła podobne przywileje i podobny wyłom w zasadzie równouprawnienia. Ogólna cyfra dziewięciu, jak i cyfry poszczególne pięciu stałych i czterech czasowych członków Rady mogą, w myśl statutu i w obrębie jego działania, być powiększone. Nie liczył się statut za to z możliwością zmniejszenia liczby stałych zastępców, co nastąpiłoby w razie niewstąpienia Stanów Zjednoczonych w najbliższym czasie do Ligi Narodów.

W stosunku do Walnego Zgromadzenia jest Rada ciałem konkurencyjnym o tyle, że jego kompetencja zasadnicza jest określona równie szeroko i równie ogólnikowo i temi samemi słowami, jak to ma miejsce dla Walnego Zgromadzenia. Poza tem jednakże statut w całym szeregu przepisów szczególnych — a jest tych wypadków dwadzieścia dwa — przewiduje działanie wyłącznie Rady, która w ten sposób na sesjach, znacznie dłuższych i częstszych niż sesje Walnego Zgromadzenia, spełniać będzie lwią część pracy Ligi Narodów i dźwigać też główny ciężar odpowiedzialności moralnej.

W stosunku do Rządów państw należących do Ligi, uchwały Rady mają przeważnie charakter zaleceń, propozycji, programów, o których przyjęciu decydować będą w ostatecznej linii same te Rządy bezpośrednio, a Radzie przypadnie może rola twórcza, ale zawsze tylko przygotowawcza.

Trzecim organem Ligi jest Stały Sekretarjat, na czele którego stoi Generalny Sekretarz, mający pod sobą sekretarzy i sztab urzędników. Statut wyraźnie zastrzega, że i tu, tak jak wogóle na wszystkie stanowiska w Lidze, kobiety są dopuszczone na równi z mężczyznami. Sekre-

tarjat jest biurem pomocniczem dla Rady i dla Walnego Zgromadzenia: przyjmuje zgłoszenia do Ligi ze strony przystępujących państw neutralnych; zwołuje Radę w wypadku niebezpieczeństwa wojny; zarządza środki niezbędne dla zbadania sporów międzynarodowych wniesionych przed Radę; rejestruje i ogłasza traktaty międzynarodowe. Personalowi Sekretarjatu i lokalom przez jego biura zajętem służą również przywileje i nie-tykalność dyplomatyczna. Koszta utrzymania ponoszą członkowie związku według klucza stosowanego w światowym związku pocztowym.

Czwartym organem będzie Stały Trybunał międzynarodowej sprawiedliwości, dla organizacji którego nic jeszcze nie jest zrobione. Przyszła Rada przygotowuje projekt i podda go pod rozwałę członków Ligi, którzy, dzięki tej zwłoce, uzyskają możliwość swobodnego wypowiedzenia się przynajmniej w tej materji.

Piątym organem będą różne komisje, — jużto stale, jużto dorywczo wyznaczane w obrębie lub z ramienia Ligi: komisje śledcze, doradcze, dozorujące, kontrolujące i t. p., przewidziane w statucie Ligi lub w traktatach pokojowych.

Wreszcie pod egidą Ligi Narodów działać będzie przewidziana w części XIII traktatu wersalskiego organizacja pracy, w której obok organów własnych i organy Ligi Narodów: Rada, Sekretarjat i Trybunał mają sobie zastrzeżone pewne funkcje.

V. Zadania Ligi Narodów.

Wobec jakich zadań staje tak wyposażona w organizację Liga Narodów? Ma ona popierać, rozwijać międzynarodową współpracę, łącząc w jednym wspólnym wysiłku

rozbieżne dotąd starania państw poszczególnych: ma dalej zdążać do osiągnięcia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

A. Pierwszy dział sam w sobie obejmuje już bardzo wiele, tak wiele, że zapytać by się można, co ze znanych już materij prawa międzynarodowego i z dotychczas mu jeszcze nieznanymi — nie należy do kompetencji Ligi lub nie może być do niej przyciągnięte?

1. Przyświeca więc jej myśl zcentralizowania w swych rękach całej działalności związków międzynarodowych administracyjnych już istniejących lub w przyszłości powstać mających, a to w drodze podporządkowania Sekretarjatowi Ligi — Biur międzynarodowych lub komisyj w tych związkach utworzonych. Ten jeden punkt starczy za program bardzo obfity.

2. Przychodzi dalej wspomniana już kwestja ochrony i uregulowania warunków ludzkiej pracy, która znalazła swe miejsce w osobnej części traktatu.

3. Nie pozostał jej obojętnym los tubylców w kolonjach i obszarach, które w skutku ostatniej wojny przestały podlegać zwierzchnictwu państw zwyciężonych. Wyaleziona została forma, w jakiej zarząd tych obszarów przejdzie w ręce państw cywilizowanych, a mianowicie forma mandatu ze strony Ligi, co pociąga też w następstwie i kontrolę Ligi nad tym zarządem, którego intensywność i zakres działania ma znajdować się w odwrotnym stosunku do stopnia kultury, na którym znajduje się ludność tych obszarów. Forma mandatu może okazać się tak dogodną, że zastosowanie swe znajdzie nietylko do dawnych kolonij niemieckich lub posiadłości tureckich, ale i do innych obszarów, nie nadających się z tych lub owych względów do zwykłej aneksji.

4. Dalej idą różne zła, z którymi pragnie walczyć Liga Narodów: handel żywym towarem, sprzedaż opjum i innych

leków szkodliwych, epidemie i — jako przeciwwaga — faworyzowanie organizacji Czerwonego Krzyża.

5. Interesującą nowością jest opieka, jaką roztoczyli główni sprzymierzeńcy, a w ślad za nimi w przyszłości i Liga Narodów, — nad tak zwanymi mniejszościami narodowymi; oczywiście nie u siebie lecz u innych państw sprzymierzonych (w Polsce, Czecho-Słowacji, Rumunii, Jugosławji). Innowacji tej, wkraczającej w sferę wewnętrznego zwierzchnictwa państwowego i której jedynie pod presją niezwykłą musiały się poddać państwa wymienione, nie możemy uważać za szczęśliwą. Fatalny ten precedens, znajdujący się, być może, na linii polityki mocarstw zachodnich, ale sprzeczny z równouprawnieniem państw suwerennych i z zasadą wzajemności i niezgodny z założeniem Ligi powołanej do strzeżenia Prawa Narodów, a nie — do czynienia w niem wyłomów na niekorzyść państw słabszych i bezbronnych, — jest raczej pierwiastkiem wewnętrznego i międzynarodowego fermentu niż gwarancją pokoju i harmonji. Nie da się on utrzymać w granicach przez aljantów zakreślonych. Interpelowany przez Irlandczyków Prezydent Wilson odpowiedział, że i spór anglo-irlandzki może być wyniesiony przed Ligę Narodów, co podchwycił francuski „*L'É Temps*“, przewidując zgłaszanie analogicznych pretensyj ze strony południowych Afrykańczyków, Egipcjan, Hindusów, Persów. Gdyby natomiast miała zatriumfować teza, że Lidze niewolno się mieszać do spraw wewnętrznych wielkich mocarstw i że interwencja Ligi obróci się w pełni i jedynie przeciw państwom mniejszym, autorytet moralny Ligi na większy byłby przez to szwank narażony niżby jej przyniosło korzyści rozszerzenie niebaczone jej kompetencji na sprawy zasadnicze do niej nie należące i jedynie pod wpływem nieznośnej presji jej przydzielone.

6. Ważną wreszcie nowością dla członków Ligi jest

kontrola tej ostatniej nad zawieraniem przez nich traktatami. Każdy członek Ligi ma obowiązek niezwłocznego zarejestrowania w Sekretarjacie wszelkiego w przyszłości zawartego przezeń traktatu lub zobowiązania międzynarodowego, które też w następstwie mają być przez Ligę możliwie szybko ogłoszone. Spełnia się w ten sposób, przynajmniej częściowo, oddawna głoszony postulat, ażeby państwa w jak najliczniejszym składzie zawiązały specjalną unję celem ogłaszania układów międzynarodowych. Poza tem techniczem i mającem trwałą wartość udogodnieniem, statut uświęca zasadę jawności życia międzynarodowego, potępiając tem samem tajne umowy, które okazały się nieraz groźną zaporą dla pokoju i bezpieczeństwa narodów. Wątpliwą jest tylko rzeczą, czy zagrożenie, że traktat niezarejestrowany nie będzie miał mocy obowiązującej przed rejestracją, udaremnić będzie w stanie tajną dyplomację. Kwestją zręczności dyplomatycznej będzie nadać ewentualnemu porozumieniu formę mniej solenną i uniknąć obowiązku rejestracji, a zasada dobrej wiary w stosunku do drugiego kontrahenta może okazać się silniejszą niż obawa, iż ten uchyli się od wykonania cichej umowy pod pretekstem, — że nie była ogłoszona. Zresztą zagrożenie to, nieznane dotychczas w prawie narodów, nie obowiązuje państw nienależących do Ligi, ani w ich stosunkach między sobą, ani z członkami Ligi.

Wątpliwą też wartość posiada przepis, mocą którego Walnemu Zgromadzeniu Ligi wolno jest zwracać uwagę członków na potrzebę rewizji traktatów „niewykonanych“ i usunięcia takich międzynarodowych sytuacji, których utrzymanie zagraża pokojowi świata. Praktyczna doniosłość wydaje się nikłą, jeżeli się zważy, że uchwała musi zapaść jednomyślnością, którą łatwo jednym głosem przeciwnym udaremnić. Natomiast lekkomyślnem pociągnięciem jest osłabienie zasady: „Pacta sunt servanda“ i to na podsta-

wie „niewykonalności“ traktatu, która jest pojęciem bardzo rozciągliwym. Wszak Niemcy, podpisując traktat wersalski, głośno charakteryzowali go jako „niewykonalny“.

Kompetencja Ligi w sprawie traktatów może sięgać dalej niż fakultatywna kontrola ich zgodności z postanowieniami statutu Ligi. Od oświadczenia się Rady może być uznane za pośrednio zależne zarówno powstanie jak i zgaśnięcie traktatu. Taki przypadek zachodzi z gwarancyjnymi umowami Francji z Anglią i z Stanami Zjednoczonymi. Podobną aprobatę ze strony Rady przewiduje art. 19 konwencji polskiej z 28 czerwca 1919, z czem wiążą się donośne konsekwencje dla swobodnej decyzji polskiego Rządu. Na ogół o całym tym ważnym dziale zadań Ligi powiedzieć można, iż mają one charakter uniwersalny, a praktyka, która jedynie wypełnić będzie zdolna szerokie i zaledwo naszkicowane ramy tego programu, okaże, o ile program ten okaże się płodnym i dobroczynnym. W odniesieniu do przeszłości program jest tylko rozszerzeniem terenu, po którym dotychczas kroczyła, ostrożnie posuwając się naprzód, akcja prawotwórcza urzędowa.

B. Inne, znacznie energiczniej postawione, jest drugie zadanie Ligi Narodów, a jest nim walka z wojną.

Nie jest to walka bezwzględna i potępienie wojny generalne tak, ażeby wojna przestała być prawnie dopuszczalnym środkiem obrony swoich interesów, — czego konsekwencją byłoby, że i Liga Narodów nie mogłaby była zastrzec dla siebie, na swój użytek, wystąpienia zbrojnie przeciw naruszytelowi pokoju.

Ale, bądź co bądź, jest to najdalej jak dotąd sięgająca próba, — znacznie dalej niż to uczyniły konferencje haskie, próba zaatakowania wojny w jej najsilniejszych pozycjach w tej nadziei, że jeżeli w tych kierunkach uda się obmyśleć skuteczne środki, udaremni się przynajmniej pewną liczbę wojen i ograniczy się o tyle niszczący zakres dzia-

łania wojny. Środki te podzielić możemy na prewencyjne i represyjne.

Do środków zapobiegawczych należy przedewszystkiem ograniczenie zbrojeń, zagadnienie, o którym dotychczas bardzo wiele mówiono i pisano, ale którego nikt w praktyce nie śmiał się dotknąć, nawet konferencje haskie. Myśl jest ta, że obniżenie ilościowego stanu czynnej armji i redukcja uzbrojenia, — instrumentów tak niebezpiecznych w ręku przedsiębiorczych mężów stanu, — same przez się zmniejszą szanse konfliktów zbrojnych.

Niema być to jednak rozbrojenie zupełne. Pozostawia się i nadal możliwość utrzymywania armji w interesie każdego z członków Ligi i to w tej wysokości, jaką dyktują względy na narodowe bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, a także i w interesie Ligi Narodów, która siły zbrojnej może potrzebować celem wymuszenia wykonania zobowiązań międzynarodowych na państwach opornych.

Jak dokonać tego częściowego rozbrojenia?

Procedura ta rozkłada się na trzy odmienne procesy.

a) W stosunku do zwyciężonych Niemiec, Austrii, Węgier, Bułgarji i Turcji — zadania rozbrojenia podjęły się państwa zwycięskie, które w traktatach pokojowych dyktują wprost ilość żołnierza, oficerów, armat i t. d., jaką wolno będzie utrzymywać w przyszłości.

b) W stosunku do sprzymierzeńców i założycieli neutralnych statut Ligi zaprowadza inne postępowanie. Rada Ligi, licząc się z położeniem geograficznym i warunkami właściwemi każdego państwa, ma w przyszłości wypracować plan ograniczenia zbrojeń, a więc projekt, który poddany będzie pod rozagę i decyzję Rządów poszczególnych. Projekt ten, choćby w Radzie był jednomyślnie uchwalony, może przez odnośne interesowane państwa być przyjęty lub odrzucony. Żadnemu państwu nie

może być narzucone ograniczenie zbrojeń wbrew jego woli. Niepodobna dziś przewidzieć, czy i jak prędko osiągnięte zostanie zupełne porozumienie?

c) W stosunku wreszcie do niezalożycieli, a więc państw później zgłaszających się do Ligi o przyjęcie, istnieje jeszcze inny tryb postępowania. Zanim zostaną przyjęte, Liga wypracowuje dla nich i bez nich — postanowienia co do ich uzbrojenia, którym aspirujące państwa poddać się są zmuszone. Państwa zwyciężone, o ileby się w tej kategorii znalazły, będąc już skrupowanymi traktatami pokojowymi nie mogą pretendować do korzystniejszego wymiaru ich zbrojeń, a zato mogą spotkać się w Lidze z jeszcze surowszymi warunkami.

W którykolwiek jednak z tych trzech sposobów skala uzbrojenia zostanie ustalona, od chwili jej ustalenia powstaje zobowiązanie członka wobec Ligi do nieprzekraczania przyznanego kontyngentu i obowiązek wzajemnej wymiany szczerych i dokładnych informacji o stanie swojego uzbrojenia, które bez zezwolenia Rady nie może być wzmocnione. Innego systemu kontroli statut na razie nie przewiduje, a trudność rozwiązania tego zagadnienia tkwi w tem, jak pogodzić gorącą chęć dowiedzenia się o istotnym stanie uzbrojenia swoich sąsiadów z równie silną niechęcią poddania się analogicznej kontroli z ich strony?

Jeżeli zważymy na trudności związane z przeprowadzeniem ograniczenia zbrojeń, z przestrzeganiem rzeczywistym, czy pozornem, przyjętych postanowień, wreszcie z faktem, że częściowe rozbrojenie nie wyklucza wojny zapomocą sił nawet zmniejszonych, — wartość zapobiegawcza tego środka może być uznana co najwyżej za względną.

Drugim środkiem prewencyjnym jest zorganizowanie międzynarodowej procedury celem łagodzenia zatargów między państwami, w na-

dziei, że przez usunięcie przyczyny ewentualnej wojny usunie się konieczność i możliwość wojny samej.

W tym celu — w sposób ogólny — nakłada statut na członków obowiązek, w razie jeżeli spór między nimi zaostreza się i doprowadzić może do zerwania, — obowiązek poddania go — (i tutaj strony mają wolny wybór) albo pod sąd rozjemczy, albo pod pośrednictwo Rady Ligi, a także i obowiązek dalszy — powstrzymania się od kroków wojennych przed upływem trzech miesięcy od chwili wydania wyroku przez Trybunał rozjemczy albo opinii przez Radę.

Gdy postępowanie rozjemcze, względnie pośrednictwo, zająć winno około sześciu miesięcy, wartość zapobiegawcza tego środka tkwi w odsunięciu na dziewięć miesięcy wypowiedzenia wojny i w spodziewanem uspokojeniu się obustronnych namiętności.

Co do samej procedury rozjemczej, to statut uczynił bardzo niewiele i nie posunął tej materji ani o krok dalej poza dzieło konwencji haskiej. Nie wytworzył na razie Trybunału, którego urządzenie pozostawił dalszej przyszłości. Utrzymał zasadę fakultatywnego rozjemstwa, skoro uczynił zależnem poddanie pod sąd rozjemczy od uznania obu stron, czy ich zdaniem spór nadaje się do tego trybu postępowania. Wziął za to pod swoją opiekę tę ze stron, która poddawszy się sądowi, zastosowała się do wyroku, a to zakazując stronie drugiej wypowiedzenia wojny nawet i po upływie trzech miesięcy. Na wypadek zaś nieposłuszeństwa wobec wyroku sądu, Rada proponuje środki, zdolne zapewnić wyrokowi wykonanie; gdyby te nie były przyjęte, lub okazały się bezskutecznymi, wojna po upływie trzech miesięcy jest prawnie dopuszczalną.

Bardziej szczegółowo omówiona jest w statucie instytucja pośrednictwa ze strony Rady wzgl. Walnego Zgromadzenia Ligi.

Niepoddanie się sądowi rozjemczemu sprowadza nieuchronny wtedy obowiązek poddania sporu pod rozpatrzenie Ligi, jako instancji ugodowej, i tu już wystarczy wola jednej ze stron, ażeby Rada sporem zająć się mogła i musiała.

Rada ma się starać o załatwienie sporu, tj. o zaproponowanie takiego rozwiązania, na które obie strony się zgodzą.

Gdy to się nie uda, są możliwe dwa wypadki:

1. Propozycja Rady była powziętą jednomyślnie: wtedy powstaje sytuacja przypominająca tę, jaka istnieje na skutek wydania przez sąd wyroku:

przeciw stronie przyjmującej propozycję Rady wojna strony drugiej jest niedopuszczalna. Ale wojna jest prawnie po 3-ch miesiącach możliwą, jeżeli obie strony nie przyjęły rozwiązania jednomyślnie proponowanego przez Radę.

2. wypadek: Rada uchwaliła swe propozycje tylko większością głosów; wtedy członkowie Ligi zastrzegają sobie prawo działania, jak uznają za stosowne dla obrony prawa i sprawiedliwości — to znaczy, znowu wojna jest prawnie możliwa z zachowaniem zawsze trzechmiesięcznego terminu.

Widać stąd, że chociaż i sąd rozjemczy i pośrednictwo Rady mogą udaremnić niejedną wojnę, żaden z tych środków, ani oba razem, nie są w stanie bezwzględnie jej przeszkodzić. Zapobiegawcza ich wartość będzie więc znowu tylko względną.

Przypuśćmy jednak, że mimo przyjętych w art. 12, 13 i 15 na siebie zobowiązań i wbrew zakazom statutowym któryś z członków Ligi wypowiada wojnę innemu członkowi, wtedy popełnia on czyn wobec Ligi — przestępny i uznany za akt wojenny przeciw wszystkim członkom Ligi, a ze strony Ligi otwiera się możliwość prawna użycia środków represyjnych.

Czynem przestępnym więc będzie:

1. wypowiedzenie wojny bez poddania sporu pod jedną z dwóch procedur polubownych;

2. wypowiedzenie wojny przed upływem trzech miesięcy od wyroku Trybunału lub opinii Rady;

3. wypowiedzenie wojny przeciw tej stronie, która zastosowała się do wyroku Trybunału lub jednomyślnej propozycji Rady.

Represja zaś ze strony Ligi będzie:

w każdym razie — natury gospodarczej i statut jest tu bardzo kategoryczny, narzucając wprost członkom Ligi obowiązek bezzwłocznego zbojkotowania — wspólnego wszystkim przeciwnika;

ewentualnie — wyprawa wspólna wojenna przeciw państwu delikwentowi, ale tu statut już jest mniej stanowczym: stanowi on tylko tyle, że Rada ma wystąpić do wszystkich rządów interesowanych z zaleceniem, jakimi kontyngentami armji i floty morskiej i powietrznej przyczynićby się powinny do wytworzenia wspólnej siły zbrojnej. Wyprawa dojdzie więc do skutku, o ile i w jakiej mierze zalecenie powyższe odniesie skutek. Gdyby nie odniosło skutku, pozostanie zawsze skutecznym bojkot gospodarczy: zerwanie wszelkich stosunków handlowych i finansowych z przeciwnikiem; zakaz zwrócony do swoich obywateli utrzymywania z obywatelami państwa przeciwnego wszelkich wogóle stosunków; przerwanie wreszcie stosunków między obywatelami przeciwnika a wszystkimi innymi obywatelami z Ligi lub z poza jej obrębu. Represja gospodarcza może okazać się bardzo groźną dla przeciwnika; ale i dla członków Ligi, jako narzędzie obosieczne, może stać się wysoce dotkliwa. Na ten przypadek zobowiązują się członkowie Ligi do udzielenia wzajemnej pomocy i ochrony przeciw niekorzystnym zarządzeniom przeciwnika. Jeżeli dodamy do tych uwag ogólnych o użyciu

środków represyjnych, że wszystkie przepisy o polubownem załatwieniu sporu i jego następstwach mogą być z pewnemi modyfikacjami zastosowane do państw z poza Ligi w ich sporach i zatargach z członkami Ligi, to dojdziemy do punktu najwyższego natężenia w walce, jaką Liga wypowiedziała wojnie i do skonstatowania tego, paradoksalnego napozór, rezultatu, że i wojna jest środkiem do zwalczania wojny. Czy nazwiemy to represją, czy egzekucją po stronie Ligi, nie zmieni to ani na jotę faktu, że walka zbrojna Ligi z delinkwentem będzie i pozostanie prawdziwą międzynarodową wojną z jej nieobliczalnym naprzód wynikiem.

Poza temi drastycznemi przewinieniami, które ściągają na delinkwenta grozę środków represyjnych, statut nie pozostawia członków Ligi bezbronnymi. W szeregu przypadków przewiduje niebezpieczeństwo wybuchu wojny lub jej wypowiedzenie, ale ogranicza się do zastrzeżenia Lidze możliwości przedsięwzięcia bliżej nieokreślonych środków zapobiegawczych lub kuracyjnych, [a Radzie — możliwości ich proponowania. Inaczej mówiąc, Liga nie jest bezsilną, ale jakich środków się chwyci dla utrzymania czy przywrócenia pokoju zależnem to będzie od porozumienia w łonie Rady i pomiędzy Radą a Rządami państw — członków Ligi.

Tu należy artykuł, który zdążył stać się sławnym, — artykuł, który Wilson scharakteryzował jako *clef de voûte* całego układu, — artykuł 10.

W myśl tego postanowienia:

„Członkowie Ligi zobowiązują się uszanować i utrzymać — przeciw wszelkiej zewnętrznej napaści — całość „obszaru i istniejącą niezależność polityczną wszystkich „członków Ligi“.

Jest to najszerze zobowiązanie i rękojmia, jaka kiedykolwiek w dziejach była dana.

W jaki sposób jednak ma Liga Narodów udzielić swym członkom przyobiecanej ochrony, — na to daje odpowiedź ustęp dalszy:

„W wypadku podobnej napaści, lub obawy czy niebezpieczeństwa podobnej napaści, Rada (Ligi Narodów) zastanowi się (avisera, shall advise) nad sposobami, jakimi z powyższego zobowiązania będzie należało się wywiązać“.

Artykuł 10 miał to szczęście, że jednocześnie spotkały go dwa zarzuty: iż daje zbyt mało i że sięga za daleko.

We Francji, — podobnie jak Polska wysoce zagrożonej przez sąsiada, — sformułowane zostało przez usta niezmordowanego w tej mierze Leona Bourgeois żądanie, by uzupełnić artykuł 10 przepisem, iż

„utworzy się stałą organizację, której zadaniem będzie przewidzieć i przygotować wojskowe i morskie zarządzenia, jakie wykonanie zobowiązań z niniejszego układu wkłada na wysokich kontrahentów, — i zapewnić się, że te zarządzania zdolne będą wyrzucić skutek niezwłoczny w nagłych wypadkach“.

Bez podobnego przepisu artykuł 10 nakłada w sposób tak ogólnikowy obowiązki na kontrahentów, iż nie ujęte w ścisłe ramy cyfr mającego być dostarczonym kontyngentu, mają one charakter obowiązków moralnych.

W Stanach Zjednoczonych ten sam artykuł 10 stał się przedmiotem jednego z piętnastu zastrzeżeń uchwalonych w Senacie amerykańskim, zastrzeżeń skierowanych niewzruszenie ku możliwemu osłabieniu energii przepisów statutu Ligi Narodów. W danym przypadku odrzuca

Senat wszelkie zobowiązanie bronięcia czyjejkolwiek całości terytorjalnej, czy niepodległości, lub interweniowania w cudzych sprawach i zużytkowywania w tym celu

sił zbrojnych i morskich amerykańskich, chyba, że w każdym konkretnym wypadku kongres tak postanowi.

Gdyby zastrzeżenie amerykańskie zostało przyjęte przez państwa, które już do Ligi Narodów należą, to podobna interpretacja artykułu 10. stałaby się dobytkiem ogólnym i wyszłaby na korzyść i na niekorzyść wszystkich członków Ligi, czy znaleźliby się w roli zobowiązanych czy zagrożonych. Ale jest rzeczą jasną, że i tak już niezbyt energiczna sankcja artykułu 10, jeszczeby się obniżyła. Jakąż bowiem wtedy ochronę stanowiłby dla napadniętego artykuł 10, gdyby ani niezwłoczność, ani skuteczność zarządzonych środków nie była zapewnioną?

C. Przechodzę wreszcie do trzeciego działu zadań Ligi Narodów, — zadań, które ściślej się wiążą z likwidacją wojny.

W tej dziedzinie główni sprzymierzeńcy zachowali pewną część decyzji i nadzoru dla siebie, — inną przenieśli na organy Ligi, — inne wreszcie podzielili między siebie a Ligę.

W ten sposób przeniesione zostało na Ligę, a w największej liczbie wypadków wprost na Radę Ligi Narodów, prawo — już nie proponowania pewnych zarządzeń, ale decydowania o pewnych kwestjach, co oczywiście zmienia w sposób niekorzystny dla interesentów stosunek ich zasadniczy do Ligi Narodów.

Do spraw oddanych w części lub w całości Lidze Narodów należą między innemi:

1. Plebiscyt w Eupen i Malmedy.
2. Zarząd Zagłębia Saary i rozwiązanie tego stosunku po latach piętnastu.
3. Odrębność istnienia niepodległej Austrii.
4. Gdańsk oddany pod protekcję, a jego konstytucja pod gwarancję Ligi Narodów.

5. Kontrola nad uzbrojeniem Niemiec.
6. Przepisy w sprawie żeglugi i traktowania obywateli państw sprzymierzonych.
7. Przywrócenie do życia zawieszonych traktatów.
8. Ustanowienie trybunałów rozjemczych między Niemcami a każdym ze sprzymierzeńców.
9. Likwidacja rezerw i funduszy ubezpieczeniowych.
10. Rzeki międzynarodowe wymienione w traktacie.
11. Rewizja i wnioski co do zmiany niektórych postanowień traktatu wersalskiego.
12. Tranzyt przez Kanał kiloński.

Tu należy dalej: wykonanie humanitarnych przepisów statutu, jak udzielanie mandatu do zarządu byłymi kolonjami niemieckimi lub posiadłościami tureckimi,

wzięcie pod gwarancję Ligi przepisów o mniejszościach narodowych narzuconych Polsce i kontrola nad wypełnianiem przez Polskę przyjętych zobowiązań,

sprawa przymierza obronnego między Francją a Anglią i Stanami Zjednoczonymi.

I lista tych atrybucyj nie jest zamkniętą. Każdy nowy traktat dorzuca do poprzednich nowe sprawy i nowe atrybucje — i komplikuje w jeszcze wyższym stopniu i tak już złożone zadanie Ligi Narodów, nie mówiąc już o tem, że świeżo powstające Towarzystwa popierania idei Ligi Narodów też nie próżnują i na swym ostatnim zjeździe w Brukseli powzięły cały szereg uchwał sugerujących już to zmiany organizacyjnej natury, już to nowe tematy z dziedziny humanitarnej dla nieistniejącej jeszcze naprawdę Ligi Narodów.

VI.

Wreszcie słów parę o udziale Polski w Lidze Narodów. Pomijam kwestję swobody wyboru należenia lub nienależenia, która to kwestja omal że nie istniała wcale i istnieć nie mogła w warunkach, w których powstał statut Ligi i traktat wersalski. Delegacja polska je podpisała, a Sejm udzielił swego zezwolenia na ratyfikację. Nie było więc miejsca na szeroką konsultację narodową, poprzedzoną głębokimi studjami i naradami najbardziej fachowych czynników, jak np. w Szwajcarji.

Ale zapytać się wolno, czy — gdyby ta swoboda decyzji była nam pozostawioną — bylibyśmy powinni z niej w tym samym kierunku uczynić użytek? A wydaje mi się, że odpowiedź też winna wypaść twierdząco.

Przemawiają za tem względy cywilizacyjnej natury: — by się nie uchylać od współpracy z innemi narodami na terenie humanitarnym i dążyć wraz z innemi do zmniejszenia cierpień fizycznych i moralnych ludzkości.

Przemawiają i względy natury politycznej: — ażeby nie odsuwać pomocnej ręki, jaką podaje Liga wszystkim swym członkom w solidarnej walce ze szkodnikami międzynarodowymi.

Przemawiają i względy natury gospodarczej: ażeby w szerokiej wymianie, ułatwionej komunikacji rozszerzyć rynki naszego zbytu i pozyskać źródła aprowizacji niezbędnej dla podniesienia kraju z obecnego przesilenia.

Ale udział polskiego państwa nie może polegać na tem, że będzie biernym i ślepym tylko figurantem.

Żyć będzie Liga życiem i temperamentem swych członków.

Odczuwamy wiele braków w jej dzisiejszej zawiązkowej organizacji. — Ale nie my jedni. — Poprawa wymagać będzie wysiłków i walk, które w łonie Ligi toczyć się będą, a w nich świadomie i z własnym programem trzeba

będzie wziąć udział. Czujności też wytężonej i mądrej dyplomacji z naszej strony — wymagać będą ewolucje tej jej duszy, którą nazwałem „partykularną i polityczną“, na którą złożą się — mimo, że razem sprzęgnięte, niemniej bardzo różne — dusze poszczególnych narodów, zakochane w swoich prastarych, wiekowych politycznych tradycjach.
