

JERZY STANISŁAW ZAJĄCZKOWSKI

MAGISTER PRAW

ZAGADNIENIA
KONSTRUKCJI PRAWNEJ
TERYTORJÓW MANDATOWYCH
W ŚWIECIE
TEORJI PRAWA NARODÓW



1935

WARSZAWA

NAKŁADEM ZWIĄZKU PIONIERÓW KOLONJALNYCH



br. 35358

Druk. i Intr. Bolesława Wójcika
Warszawa, Emilji Plater 12.
Telefon 9-00-90 i 9-36-72.

WZ-383/2022

201-

P R Z E D M O W A.

Dorobek publicystyczny prawników cudzoziemskich w zakresie międzynarodowych mandatów kolonialnych nie posiada odpowiednika w polskim piśmiennictwie naukowem. Nowy system władania terytorjami kolonialnemi, powstały w wykonaniu odpowiednich postanowień traktatów pokojowych, był tylko fragmentarycznie rozważany przez uczonych polskich.

Tę niewątpliwą lukę piśmiennictwa polskiego wypełnia praca magistra praw p. Jerzego Stanisława Zajączkowskiego p. t. „Zagadnienia konstrukcji prawnej terytorjów mandatowych w świetle teorii prawa narodów“.

Wydając ją, Związek Pionierów Kolonialnych ma również na uwadze konieczność pogłębienia nurtujących w polskiej opinii publicznej poglądów w dziedzinie programu kolonialnego; badanie podstaw prawnych instytucji międzynarodowego mandatu umożliwia właściwe urealnienie tego programu.

Autor, wybitny znawca prawa narodów, potraktował swą pracę metodycznie i naukowo. Dał obiektywną syntezę i krytykę poglądów

szeregu prawników cudzoziemskich. Przeprowadził gruntowną analizę konstrukcji prawnej mandatu. Wysunął koncepcje, które przy realizacji programu kolonjalnego, powinny się stać wytycznymi tegoż programu.

Jako członek Związku Pionierów Kolonjalnych, autor oddał swą pracę Związkowi całkowicie bezinteresownie.

Związek Pionierów Kolonjalnych

ZAGADNIENIE KONSTRUKCJI PRAWNEJ TERYTORJÓW MANDATOWYCH W ŚWIELE TEORJI PRAWA NARODÓW.

I.

Mandat międzynarodowy, którego poszczególne elementy znajdowały swój wyraz w formie mniej lub więcej doskonałej i skutecznej już w ciągu XIX i w początkach XX w.¹⁾, który jednak jako odrębna i zamknięta w sobie koncepcja prawa narodów jest tworem zupełnie nowym, dostarczył teoretykom obfitego materiału do badań naukowych. Usiłowania ich, by instytucję tę zmieścić w ramach dotychczasowych pojęć i kryteriów, wyłoniły cały szereg kwestyj szczegółowych, związanych ściśle z naczelnym zagadnieniem konstrukcji prawnej mandatu.

Jednakże problem ten, który da się wyrazić w pytaniu: pod czyją suwerennością znajdują się obszary mandatowe? ma również doniosłe znaczenie praktyczne, zwłaszcza, że skąpe i nierzadko mgliste postanowienia prawne, regulujące mechanizm systemu mandatowego, nie były od początku w stanie rozstrzygnąć wyczerpująco chociażby najistotniejszych zagadnień, których rozwiązania życie się domaga. (Np. sprawa obywatelstwa mieszkańców terytorjów mandatowych, stanowisko tych ostatnich w czasie wojny, kwestja „zdrady stanu”, popełnionej przez krajowca wobec państwa mandatowego, warunki wygaśnięcia mandatu czy też rozwiązania stosunku mandatowego i t.p.). Rozważenie tego problemu naczelnego musi się oprzeć przede wszystkim na analizie art. 22 Paktu Ligi Narodów, który stanowi podstawę prawną systemu mandatowego.

Art. 22 Paktu podzielić można na dwie części (pierwsza obejmuje ust. 1, 2, 7, 8, 9; druga ust. 3, 4, 5, 6). W ust. 1 i 2 zawiera się pojęcie i istota mandatu międzynarodowego, oraz kryterja „obszaru manda-

¹⁾ Temperley, *History of the Peace Conference II* t. str. 236; Millot, *Les mandats internationaux* (1924) préface str. III. introd. str. 2, 29; Baker Woodrow Wilson and *World Settlement* (1922), str. 263; Lee, *The Mandate for Mesopotamia and the Principle of the Trusteeship in English Law* (1921), str. 8; Diena, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye* (1923, IV) str. 230; Schneider, *Das völkerrechtliche Mandat* (1926), str. 12—23.

towego" i „mandatarjusza”, czyli państwa, sprawującego mandat. Ust. 7 i 9 normują obowiązek składania rocznych sprawozdań Lidze Narodów, która korzystać będzie w ocenie ich i we wszelkich sprawach, dotyczących zagadnień mandatowych z fachowej opinii Stałej Komisji Mandatowej. Ust. 8 określa kompetencję subsydjarnego ustalania przez Radę Ligi warunków poszczególnych mandatów, o ile nie nastąpiło uprzednie porozumienie członków Ligi w tej mierze. Część druga (ust. 3, 4, 5 i 6) stwarza w ramach jednolitej konstrukcji części pierwszej trzy typy, nazwane od początkowych liter alfabetu.¹⁾

System mandatowy rozciąga się — wedle brzmienia art 22 Paktu — na kolonie i terytoria, które w wyniku ostatniej wojny przestały podlegać pewnym państwom, przytem oczywiście chodzi tylko o takie obszary, których los nie został już przesądzony w innych częściach traktatów pokojowych.²⁾ Kryterjum jest dwudzielne; terytoria wzmiankowane muszą bowiem zamieszkiwać ludy „niezdolne jeszcze do samoistnego bytu w szczególnie uciążliwych warunkach współczesnego życia”. Oba wymogi zaistnieć winny kumulatywnie. (słowo „i” łączące obie części ustępu I.)

Naczelną przesłankę konstrukcji mandatowej stanowi idea „świętego powiernictwa” (tekst ang. „sacred trust”), ciężącego na wszystkich państwach cywilizowanych, odpowiedzialnych za dobrobyt i rozwój takich ludów.

Mandat międzynarodowy posiada cechę „opieki”, sprawowanej z ramienia Ligi Narodów przez pewne wysoko rozwinięte państwa, kwalifikujące się szczególnie do tego odpowiedzialnego³⁾ zadania, o ile wyrażą na to swą zgodę. Drugim zasadniczym elementem treści tego pojęcia jest stosunek pełnomocnictwa pomiędzy Ligą a mandatarjuszem. Stąd wynika z jednej strony prawo kontroli przysługujące „mocodawcy” — Lidze, a z drugiej odpowiedzialność państwa mandatowego jako jego korrelat. Pierwszą konsekwencję wysnuwa wyraźnie ust. 7 art. 22 w związku z ust. 9 (obowiązek rocznych sprawozdań).

Z zestawienia tekstów projektów Smuts'a⁴⁾ i Wilson'a⁵⁾ z art. 22 Paktu wynika pewna charakterystyczna ewolucja stanowiska Ligi Narodów w myślach autorów tych trzech koncepcyj. Projekt Smuts'a (str. 4 i 5) uważa Ligę za „spadkobierczynię” pewnych mocarstw (p. 2) i przypisuje jej

¹⁾ Nazwa ukuta przez Międzysojuszniczą Komisję Mandatową, obradującą w lipcu 1919 r. w Londynie pod przewodnictwem lorda Milnera.

²⁾ Z tego wynika, iż bez zmiany Paktu nie można rozciągnąć systemu mandatowego na jakiegokolwiek inne obszary poza określonymi w ust. 1 art. 22 Paktu ogólnie, a w ust. 4, 5 i 6 specyfikowanymi.

³⁾ Tekst ang. „responsibility”; tekst franc. „responsabilité” w ust. 2; w ust. 7 „odpowiedzialna piecza” — „charge” (oba teksty).

⁴⁾ The League of Nations. A practical suggestion (1919).

⁵⁾ Projekt Ligi Narodów z 7 stycznia 1919 — Supplementary Agreements I — III.

zwierzchnictwo terytorjalne nad obszarami mandatowemi. Sprawować je może ona — zdaniem Smuts'a — albo przez własne organy (co w praktyce jest niczem innym jak administracją międzynarodową), albo przez mandatarjusza z zachowaniem dla siebie najwyższej władzy i nadzoru (p. 6). Projekt Wilson'a (Supplementary Agreements, I) poczytuje Ligę za „powiernicę” (trustee), lecz przyznaje jej „suwerenne prawo ostatecznej dyspozycji albo ciągłej (continued) administracji”. W dalszym ciągu Wilson (II) przyjmuje możliwość administracji, sprawowanej bezpośrednio przez Ligę, a w razie delegacji na rzecz mandatarjusza, zastrzega jej (III) „zupełne prawo szczegółowego nadzoru i władzy”.

Natomiast art. 22 (ust. 1) ogranicza się do stwierdzenia powierniczego charakteru misji, ciężącej na państwach cywilizowanych, a przyznając w ust. 2, 7, 8 i 9 organom Ligi pewne szczegółowe kompetencje, stanowiska tej ostatniej ogólnie nie określa. Nadto, funkcje administracyjne na terytorjach mandatowych wykonywać mają wyłącznie państwa obciążone mandatem przez swe własne organy. Możliwości administracji tych obszarów bezpośrednio przez organy Ligi Narodów Pakt nie przewiduje.

System mandatu międzynarodowego doznał zatem silnego przesunięcia punktu ciężkości, zanim otrzymał ostateczny kształt prawny. Cały nacisk spoczywa obecnie na charakterystycznym stosunku „pełnomocnictwa”, delegacji kompetencji, udzielonej państwu mandatowemu, podczas gdy pierwotne koncepcje powiernictwa Ligi jako takiej (Wilson), lub jej zwierzchnictwa terytorjalnego (Smuts—Wilson) ustąpiły w cień; pierwsza, mimo wszystko, zaznacza się w stylizacji ust. 1; co się zaś tyczy drugiej, art. 22 nie daje sam przez się żadnych jasnych wskazówek.

Część druga (ust. 3, 4, 5 i 6) precyzuje zasadę indywidualnego traktowania poszczególnych mandatów (ust. 3) z uwagi na leżącą u korzeni systemu naczelną ideę „rozwoju i dobrobytu” pewnych grup etnicznych, wymienionych w art. 22 Paktu. Trzy typy mandatów są tylko częściową realizacją tej zasady—nie brak też zdań, iż różnice, dzielące mandaty w obrębie nawet jednej kategorii, zaczną się tak dalece pogłębiać z biegiem czasu, że zaniknie wspólna dla nich wszystkich podstawa. Pogląd ten ma jednakże znaczenie narazie pro futuro, obecna bowiem klasyfikacja jest wystarczająca. Mimo uwzględnienia warunków lokalnych istnieją pewne cechy wspólne tak w obrębie poszczególnych typów, jak dla wszystkich mandatów wogóle, co sprawia, że istotne sprawy dziany można do nich stosować bez różnicy.

Z pod rozważań wyłączyć atoli trzeba Irak (Mezopotamja),¹⁾ którego stanowisko, w okresie gdy znajdował się pod mandatem, było wyjątkowe; wymaga ono odrębnego omówienia.

¹⁾ Należy pamiętać, że Mezopotamja (Irak) obecnie już nie podlega mandatowi międzynarodowemu.

Typ „A” (art. 22 ust. 1) obejmuje terytorja, które uprzednio należały do cesarstwa otomańskiego. Pakt Ligi bliżej ich nie określa, są to Syryja, Palestyna i Mezopotamja. Społeczności, zamieszkujące je, osiągnęły taki stopień rozwoju, iż można uważać je narazie jako „niezawisłe państwa”¹⁾ a mandatarjusz winien ograniczyć się do „rady i pomocy” w zakresie administracji. Z chwilą, gdy wspomniane jednostki terytorjalne dojrzeją całkowicie pod względem politycznym, rola państwa mandatowego skończy się. Przy wyborze mandatarjusza należy uwzględnić przede wszystkim życzenia tych społeczności.

Do typu „B” należą obszary zamieszkiwane przez ludy (a więc nie społeczności), których niski poziom wymaga bezpośredniego sprawowania administracji przez państwo mandatowe.²⁾ Stworzono szereg pozytywnie i negatywnie sformułowanych gwarancyj bądź to w interesie ludności tubylczej, bądź na korzyść członków Ligi Narodów.

Nakoniec Niemiecka Afryka Południowo-Zachodnia i niektóre wyspy na Oceanie Spojnym, z uwagi na „rzadkość zaludnienia, małe rozmiary albo oddalenie od ognisk cywilizacyjnych lub geograficzne sąsiedztwo z terytorjum mandatarjusza albo inne okoliczności” będą pod zarządem państwa mandatowego, „jako integralna część jego posiadłości”, podlegając jego ustawodawstwu, z zastrzeżeniem wszakże gwarancyj, sformułowanych w ust. 5 dla dobra ludności tubylczej. Postanowienia „umów” („kart”, „statutów”) mandatowych, t. j. układów, zatwierdzonych przez Radę Ligi a zawartych pomiędzy państwem, upatrzonem na mandatarjusza a grupą Głównych Mocarstw Sprzymierzonych, mają dla problemu w niniejszej pracy rozważanego znaczenia podrzędne. Swoją drogą, analiza ich o tyle jest cenna, że dzięki niej okazuje się w jaki sposób główne państwa zwycięskie interpretowały postanowienia art. 22 Paktu i jakie charakterystyczne odchylenia i modyfikacje zasad, wyrażonych w Pakcie, narzucił w konkretnych wypadkach układ sił politycznych i gra interesów wielkich mocarstw³⁾.

II.

Poglądy uczonych na problem konstrukcji prawnej systemu mandatowego można zasadniczo podzielić na dwie grupy; do pierwszej należą koncepcje tych pisarzy, którzy zgadzają się na założenie tej treści, że:

¹⁾ Millot, op. cit. wychodząc z błędnych założeń, poddaje, krytyce stylizację tego ustępu wywodząc, że cechą prowizoryczności nosi właśnie régime mandatowy a nie uznanie za państwo, które nie może nastąpić pod warunkiem rozwiązującym (dlaczego nie?).

²⁾ Tekst angielski używa niewłaściwego wyrażenia „the Mandatory must be responsible for the administration of the territory”, gdyż ta odpowiedzialność nie jest szczególnym znamięm mandatu „B”, ale cechą wszystkich typów mandatu bez wyjątku.

³⁾ N. p. klauzula „jako integralną część jego posiadłości”, przewidziana w art. 22 Paktu dla typu „C”, znajduje się w układach mandatowych „B” (Francuski mandat nad Kamerunem, art. 9 ust. 1; Belgijski mandat nad Wschodnią Afryką art. 10 ust. 1; Brytyjski mandat nad Togolandem art. 9 ust. 1 i inne).

„wszędzie, gdzie ludzie tworzą społeczeństwa, istnieć musi suwerenność” (Millot, op. cit. s. 114)

choć do bardzo różnorodnych dochodzą wyników. Inni autorowie mniemają natomiast, że mandat międzynarodowy jest tak dalece instytucją specyficzną, że nie należy, a nawet niepodobna, stosować doń niektórych pojęć tradycyjnych w prawie narodów; takim zaś jest suwerenność, której istota nie została dotąd stanowczo określona, pozatem jest ona przedmiotem ostrej krytyki.

Niezależnie od powyższego kryterjum podziałowego, nadmienić należy, że istnieje pogląd, przypisujący problemowi suwerenności w stosunku do obszarów mandatowych znaczenie czysto teoretyczne; przekonaniu temu daje wyraz sprawozdanie Hymans'a, przyjęte jednomyślnie przez Radę Ligi Narodów w dniu 5 sierpnia 1920 r.

A) TEORIA SUWERENNOŚCI LIGI NARODÓW.

Niektórzy zwolennicy: Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 1924, 2 wydanie s. 668—711; Strupp, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, 1925, II tom, s. 13—14; Bileski, Das Mandat des Völkerbundes, w „Zeitschrift für Völkerrecht” t. XII (1923), s. 65—85, ibidem XIII (1924) s. 77—102 (p. t. Die Entwicklung des Mandatsystems); Cioriceanu, Les mandats internationaux, Paryż, 1932; Lauterpacht, Private Law Sources and Analogies in International Law, Londyn, 1927, § 86; Redslob, Théorie de la Société des Nations, 1927, s. 196—197 i w „Bulletin de l'Institut intermédiaire international” XV (2) 1926, s. 284—285; Hatschek, Völkerrecht, 1923, § 6 (s. 56—61); Gregory, The Mandate Overthap, w „American Journal of International Law” Vol. XV, Nr. 3, lipiec 1921).

Autorowie, hołdujący temu pogładowi, opierają się na brzmieniu ust. 2, 7, 8 i 9 art. 22 oraz na szeregu konsekwencji wyciągniętych pośrednio lub bezpośrednio przez praktykę. (Pozatem zauważyć należy, że we wszystkich układach mandatowych znajduje się klauzula wymagająca zgody Rady Ligi na zmianę tekstu układów).

Jednakże piastunem suwerenności w sensie prawa narodów doby obecnej — według teraźniejszego stanu teorii i praktyki — może być zasadniczo tylko państwo w ścisłym terminu tego znaczenia, ponadto zaś Stolica Apostolska. Czy twory posiadające podmiotowość prawa narodów¹⁾ a nie będące państwami, (poza Stolicą Apostolską), są wyposażone w suwerenność, jest kwestią nierozstrzygniętą bezspornie. W każdym razie przesłanką na której opiera się, siłą rzeczy, domniemana suwerenność Ligi Narodów w stosunku do obszarów mandatowych, musi być uznanie Ligi za organizację o charakterze państwowym a przynajmniej stanowiącą podmiot prawa narodów. Tu oczywiście dodać trzeba istotne zastrzeżenie,

¹⁾ Dominja brytyjskie; Indje.

iż rozumie się „suwerenność” w sensie tradycyjnym, tak jak pojęcie to w ciągu wieków wykształciła teoria i praktyka prawa narodów. Zdaniem naszem przesłanka ta opiera się na *petitio principii*. Liga nie jest w obecnej swej postaci ani państwem związkowym¹⁾ ani związkiem państw. Jest ona natomiast związkiem międzynarodowym sensu stricto²⁾ a zatem zrzeszeniem państw (i innych podmiotów prawa narodów) opartem na umowie międzynarodowej i spełniającem przez organy wspólne dla swych członków pewne określone zadania, przyczem składowe części związku zachowują w pełni dotychczasowy status prawno-publiczny.

Pewnym argumentem przeciwko tezie uznającej zwierzchnictwo terytorjalne Ligi względem obszarów o których mówi art. 22 Paktu jest łączna wykładnia ust. 1 i 2 tego artykułu dokonana przez prof. Ehrlicha³⁾. Pisarz ten wykazał, że wyrażenie „z ramienia Ligi” (ust. 2) w zestawieniu z użytymi w ust. 1 słowami „święte powiernictwo cywilizacji” oznacza, iż odpowiedzialne za los pewnych dzikich lub zacofanych kulturalnie ludów są wszystkie państwa cywilizowane; określnikiem ust. 2 posłużono się w przekonaniu, że organizacja międzynarodowa, stworzona traktatem Wersalskim obejmuje wszystkie bez wyjątku kulturalne kraje globu ziemskiego, zgodnie zatem z tą interpretacją wyrażenie „Liga” oznacza w art. 22 Paktu całość członków Ligi, formę organizacyjną ich zbiorowego działania. Są jednak państwa i to bardzo znaczne pomiędzy niemi, stojące dotychczas poza nawiasem Ligi. Mandatarjusz piastuje zatem, w myśl tego poglądu, funkcje swe z ramienia tych tylko państw, które zrzeszone są w Lidze.

Oczywiście argument ten nie jest decydujący — wyrażenia art. 22 na których się opiera, nie przesądzają kwestji podmiotowości Ligi; jednakże uwzględniając inne postanowienia Paktu, zwłaszcza dotyczące ustroju i organizacji ligowej należy przypisać mu znaczenie. Pakt nie zawiera bowiem postanowień stwierdzających wyraźnie lub nawet *implicite* jakoby twórcy zamierzali wyposażyć instytucję genewską w taki charakter.

Nawet uczeni hołdujący teorii suwerenności Ligi przyznają, że wykonywanie suwerenności (często określane jako „*souveraineté utile*”) przysługuje państwu mandatowemu, jako takiemu, a więc w drodze delegacji, podczas gdy Liga posiada tylko „najwyższe prawo dyspozycji i władztwa” (zwane czasem „*souveraineté éminente*” lub „*residuum*” władzy). Nie wchodząc tutaj w cenę wartości takiego ujęcia zauważyć trzeba, że jest ono wynikiem specyficznego poglądu na istotę suwerenności.

¹⁾ W tej sprawie patrz orzeczenie Najwyższego Sądu Unji Południowo-Afrykańskiej w procesie *Jacobus Christian versus Rex, Lauterpacht*, op. cit. s. 199.

²⁾ patrz moje „Przywileje dyplomatyczne a funkcjonariusze międzynarodowi” § 56 s. 64.

³⁾ Ehrlich, *Prawo Narodów*, 1927, s. 300.

Mc-Nair ¹⁾ przyjąwszy jako założenie osobowość międzynarodową Ligi przypisuje jej zdolność efektywnego sprawowania uprawnień wywodzących się z suwerenności ²⁾).

Jednakże, niezależnie nawet od zasadniczego niedomagania teorii suwerenności Ligi, które omówiono powyżej, konstrukcja taka napotyka na poważne trudności z uwagi na postanowienia traktatu Wersalskiego. Art. 119 tego traktatu Niemcy zrzekły się na rzecz Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych „wszelkich praw i tytułów” nad swemi kolonjami. Stylizacja artykułu powyższego a także i art. 118 T.W. wskazuje dostatecznie jasno, że miała tu miejsce prawidłowa i bezwarunkowa cesja — skoro niewątpliwie suwerenność mieści się w rzędzie „praw i tytułów” których Rzesza się zrzekła. Równie wyraźnie uwydatnia tę myśl art. 16 ust. 1 Traktatu Lozańskiego Brzmienie jego może nasunąć pewne wątpliwości co do adresatów owej cesji, lecz z treści ust. 1 wynika, że:

„los tych terytorjów... będzie lub został uregulowany przez strony interesowane” (*les intéressés*).

W braku odmiennych zastrzeżeń „interesowanemi” w sensie art. 16. Traktatu Lozańskiego mogą być te tylko państwa, na rzecz których dokonano cesji ³⁾. Cesjonariuszami zaś były, jak wiadomo, Główne Mocarstwa Sprzymierzone (i Stowarzyszone), które zobowiązały się w myśl art. 22 Paktu poddać cedowane im ziemie régime'owi mandatowemu. Nakoniec, Turcja uznając *ex post* wszelkie kroki poczynione odnośnie do Syrii, Palestyny i Mezopotamji celem ustalenia statutu tych krajów, tem samem uznała kompetencję Głównych Mocarstw; kompetencja ta zaś mogła być rezultatem jedynie suwerennego władztwa. Także art. 94 ust. 1 i 95 ust. 1 Traktatu Sewrskiego, który, jakkolwiek pozostał tylko na papierze, może służyć jako pomocniczy środek zbadania woli niektórych stron Traktatu Wersalskiego, potwierdza w całej rozciągłości to mniemanie.

Gdyby, wbrew znanej zasadzie interpretacji umów międzynarodowych ⁴⁾ oprzeć się wyłącznie na brzmieniu art. 119 i 118 ust. 2 Traktatu Wersalskiego oraz na art. 16 Traktatu Lozańskiego (w związku z poprzednio wymienionemi) należałoby przyznać niczem nieograniczone władztwo terytorjalne nad obszarami później określonymi jako mandatowe, *coimperium* złożonemu z Głównych Mocarstw Sprzymierzonych. Z charakteru owego zwierzchnictwa wypływałyby kompetencja podziału *inter se*, bez wszelkich zastrzeżeń, byłych kolonij niemieckich i tureckich posiadłości; rzeczne mocarstwa byłyby również uprawnione cedować owe ziemie,

¹⁾ w 4 wydaniu Oppenheim'a *International Law*, 1928 s. 215.

²⁾ Także Corbett, w *British Yearbook of International Law*, 1924, s. 126—136.

³⁾ M-c Nair, *op. cit.*, zdaje się mniemać, że cesja wyrażona art. 16 Tr. Loz. nastąpiła na korzyść także Iraku (?) i Ligi Narodów.

⁴⁾ Ehrlich, *Interprétation des traités*, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1928, s. 100—102.

w całości lub w części, wedle uznania, na rzecz państw trzecich; wreszcie mogłyby nadal wykonywać *coimperium*, albo wspólnie albo przez jakieś państwo, także z poza ich grona, w charakterze ich „mandatarjusza”. Lecz konstrukcji takiej stoi na przeszkodzie art. 22 Paktu wiążący i tych sygnatarjuszy Traktatu Lozańskiego, którzy ratyfikowali Traktat Wersalski. Z art. 22 Paktu wynika, że pewne kwestje terytorjalne miały otrzymać specyficzne rozwiązanie. Wskutek tego, Główne Mocarstwa nabyły wprawdzie zwierzchnictwo terytorjalne ale równocześnie zobowiązały się także poczynić wszelkie kroki potrzebne celem ustanowienia *régime'u* mandatowego. Wszelako obowiązek ten nigdzie bezpośrednio nie został sformułowany, nie posiada on właściwie charakteru prawnego, nie mówiąc już o braku sankcji dopełnienia go, oczywiście sankcji w znaczeniu prawnym. To też suwerenność terytorjalna przekazana Głównym Mocarstwom, prawnie rzecz biorąc, nie doznała ograniczenia przepisami art. 22 Paktu. Obowiązek, o którym mowa, nie wynika bynajmniej z analizy odnośnych artykułów Traktatu Wersalskiego, atoli wydaje się, że, aby przyznać wszystkim częściom traktatu rozsądne znaczenie — co jest jedną z kardynalnych zasad interpretacji umów międzynarodowych — niepodobna dojść do innej konkluzji. Stojąc na odmiennym stanowisku, t. zn. przecząc istnieniu ciążącego na Głównych Mocarstwach obowiązku poddania pewnych ziem zcedowanych im przez Niemcy (i Turcję) ustrojowi mandatowemu, musielibyśmy dojść do wniosku, że art. 22 Paktu nie ma mocy obowiązującej.

Ten swoisty charakter kolektywnego zwierzchnictwa terytorjalnego Głównych Mocarstw, które wygasnąć miało po przedsięwzięciu pewnych aktów (poruczonych tym państwom w charakterze jak gdyby powierniczym), określił prof. Ehrlich mianem „suwerenności powierniczej”¹⁾. Jako taka jest ona owocem „cesji powierniczej”²⁾; oba te pojęcia sformułował prof. Ehrlich pod wpływem prawa anglo-saskiego. W obrębie systemu norm anglo-saskiej „equity” znajduje się konstrukcja „trust'u”, czyli powiernictwa, która niewątpliwie silnie oddziaływała na niektóre postanowienia Traktatu Wersalskiego a w ich rzedzie i na normy dotyczące instytucji mandatu międzynarodowego.

Główne Mocarstwa wykonały przysługującą im kompetencję, wyznaczwszy mandatarjuszów; przez to uczyniły zadość wymogom art. 118 ust. 2 (w związku z art. 119 Traktatu Wersalskiego) i art. 16 Traktatu Lozańskiego. Ponadto, w myśl ust. 8, art. 22 Paktu ułożyły w porozumieniu z wyznaczonemi przez siebie państwami warunki poszczególnych mandatów, zwane układami lub „kartami”.

Jednakże mandatarjusz sprawuje urząd swój „w imieniu” Ligi; niezależnie od kwestji dopuszczalności analogii cywilistycznych w prawie

¹⁾ Ehrlich, *Prawo Narodów*, s. 281.

²⁾ Ehrlich, *op. cit.* s. 272.

narodów, trudno, naszym zdaniem, zaprzeczyć, że stosunek prawny dwu podmiotów, z których jeden działa z ramienia drugiego, pociąga za sobą pewne konsekwencje tak zasadniczej natury, że jakkolwiek nieliczne, będą one prawdziwe na płaszczyźnie różnych systemów prawnych, czy to chodzić będzie o kontakt pełnomocnictwa lub zlecenia w prawie cywilnem, czy o teorię stosunku urzędnika do państwa w prawie administracyjnem czy wreszcie o instytucję mandatu w prawie narodów¹⁾.

Z istoty stosunku zachodzącego między Ligą Narodów a państwem mandatowem wypływa konieczność, by ta pierwsza wyznaczyła²⁾ podmiot, który ma z jej ramienia wykonywać funkcje o charakterze powierniczym. Wyłączna kompetencja Ligi Narodów w tym względzie okazała się niemożliwą z uwagi na uprawnienia traktatowe Głównych Mocarstw, które zresztą już z nich skorzystały, stawiając Ligę wobec faktu dokonanego. W praktyce ustalono proces nominacyjny, składający się z szeregu aktów prawnych o łącznej dopiero wartości wobec mandatarjusza; ujęcie problemu, będące wyrazem oficjalnym opinii Rady Ligi (w sprawozdaniu Hymans'a, przyjętem jednogłośnie przez Radę) uwydatnia konieczność współdziałania Ligi z Głównymi Mocarstwami. Formalnie rzecz biorąc, w świetle sprawozdania Hymans'a, znaczenie obu tych czynników jest jednakowe, ale względy polityczne przechyliły szalę na korzyść Głównych Mocarstw; ich decyzja jest, siłą rzeczy, rostrzygająca; one „przydzielają” (attribuent) mandat i notyfikują oficjalnie Radzie Ligi, że odnośne państwo zostało przez nie „wyznaczonem” (désignée) w charakterze mandatarjusza dla pewnego, przez Mocarstwa określonego terytorjum. Rada Ligi „przyjmuje do wiadomości” (déclare prendre acte) dokonaną desygnację i udziela inwestytury.

Cała ta procedura stanowi niewątpliwie wyłom w pojęciu mandatu międzynarodowego jako jednolitej konstrukcji i stwarza rozwidlenie kompetencji, nieumotywowane brzmieniem art. 22 Paktu. Jest ono wynikiem, jak wspomniano, układu sił politycznych, interesów wielkich mocarstw; dzięki formułce kompromisowej znaleziono uzasadnienie prawne dla faktycznego wpływu, jaki Główne Mocarstwa wywarły na rozdział obszarów mandatowych, a przytem przez konieczny współudział Rady Ligi w procesie nominacji mandatarjusza położono podstawę dla stosunku pomiędzy nim a Ligą. Z powodu dysharmonji między art. 22 Paktu a innemi postanowieniami Traktatu Wersalskiego dotyczącemi mandatów trudno jest ująć w spoistą całość przepisy prawne w tej materji.

¹⁾ Gdyż opierają się na „ogólnych zasadach prawnych” wspólnych systemom prawnym naszego kręgu kultury (por. art. 38 p. 3 statutu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej).

²⁾ Przeciwnie Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies in International Law*, s. 198.

Co się zaś tyczy ułożenia warunków poszczególnych mandatów, procedura jest również dwutorowa. Ust. 8 art. 22 Paktu głosi, że:

„Rada określi wyraźnie, w braku uprzedniego porozumienia się członków Ligi, stopień kompetencji, władztwa (t. ang. „control”) lub administracji, wykonywanych przez mandatarjusza”.

Prima facie wynika z tego postanowienia kompetencja członków Ligi (the members, les membres) a więc wszystkich członków czyli państw jako takich (a nie Zgromadzeniu Ligi¹⁾) jako wspólnego organu); dopiero subsydjarnie miała decydować Rada Ligi. Wszelako wedle panującej wykładni (przyjętej przez praktykę — arengi wszystkich układów mandatowych świadczą o tem) wyrażenie „the members” oznacza tylko Główne Mocarstwa Sprzymierzone (i Stowarzyszone).

Odmienne mu zapatrywaniu dał wyraz lord Robert Cecil w liście do „Times'ów” z dnia 1 lipca 1920 r.; stawia on tezę, iż Pakt miał na myśli Zgromadzenie Ligi. Teza ta jest nieuzasadniona; zgola nie widać celu, by Pakt mając na myśli Zgromadzenie Ligi jako takie miał posługiwać się określeniem oznaczającym zupełnie coś innego; interpretacja taka, nawet gdyby przemawiały za nią wskazówki natury historycznej, z okresu układania brzmienia art. 22 Paktu w czasie prac konferencji pokojowej, nie może mieć znaczenia prawnego wobec wyraźnej i niedwuznacznej treści ustępu 8 tegoż artykułu. Przytem warto zauważyć, że Pakt wielokrotnie rozróżnia działalność Zgromadzenia czy też Rady Ligi, jako takich, od działalności członków indywidualnie wziętych.

Projekt Hymans'a uzupełnia ust. 8 art. 22, wspominając, że Rada Ligi, równocześnie z aktem inwestytury, udzielonej mandatarjuszowi, notyfikuje mu warunki mandatu, po uprzednim zbadaniu, czy zgodne są z przepisami Paktu. O ile więc ust. 8 nadaje odnośną kompetencję w pierwszym rzędzie Głównym Mocarstwom (przyjawszy słuszność panującej interpretacji) bez żadnych ograniczeń, o tyle sprawozdanie Hymans'a kładzie nacisk na decyzję Rady, wyznaczając Mocarstwom rolę niejako wnioskodawczą (patrz arengi „układów mandatowych” powołujących się (z wyjątkami) na ust. 8. art. 22 Paktu).

Sądzę, że suwerenność nad obszarami mandatowemi, sprawowana przez Główne Mocarstwa Sprzymierzone w charakterze powierniczym, oparta na postanowieniach traktatów pokojowych a uzasadniona względami politycznemi (Liga Narodów w chwili wejścia w życie Traktatu Wersalskiego jeszcze nie istniała — obszary mandatowe pozostałyby więc przez pewien czas res nullius „staatsloses Gebiet”, gdyby nie zostały poddane suwerenności Głównych Mocarstw) wygasła z chwilą oficjalnej inwestytury, dokonanej przez Ligę Narodów w dniach 17 grudnia 1920 („C”), 18 lipca 1922 („B”) i 29 września 1923 („A” z wyjątkiem Iraku);

¹⁾ Ehrlich, op. cit. s. 300.

z tą chwilą więc Mocarstwa, jako takie, straciły całkowicie i ostatecznie swe uprawnienia w tym względzie.

Schücking i Wehberg uważają, że desygnacja mandatarjusza przez Głównie Mocarstwa (która nastąpiła jeszcze przed podpisaniem Traktatu Wersalskiego wzgl. Lozańskiego¹⁾) była tylko tymczasowem załatwieniem kwestji w tym sensie, że Liga Narodów, pojęta przez nich jako suweren terytorjów mandatowych, może w każdej chwili anulować postanowienia zapadłe na Radzie Najwyższej i samoistnie dokonać nowego przydziału. Dlatego poczytują oni stan prawny utworzony art. 119 i 118 ust. 2. Traktatu Wersalskiego za „Provisorium”, na co niema dowodów w tymże traktacie.

Podział mandatów B i C, dokonany przez Radę Najwyższą był bez wątpienia sam przez się pozbawiony prawnego znaczenia dla braku podstawy (oba traktaty: wersalski i lozański weszły w życie dopiero później). Lecz nic nie przeszkadza przyjąć, że, z punktu widzenia prawnego, Głównie Mocarstwa spełniły rolę swą, polegającą na desygnacji mandatarjusza dopiero wówczas, gdy, po uprawomocnieniu się traktatu Wersalskiego i wejściu w życie Ligi Narodów przesłały Radzie swą decyzję. Można również przyjąć, iż podział ten, sam przez się bez znaczenia, nabrał mocy prawnej ex post, po przyjęciu go do wiadomości przez Radę Ligi.

Co się tyczy byłych posiadłości tureckich, to mając na uwadze datę przydziału przez Radę Najwyższą (25 kwietnia 1920) należy pamiętać, że mimo konfirmacji przez Radę Ligi i wejścia w życie mandatów dla Syrii i Palestyny, cały system „A” uprawomocnił się dopiero z chwilą ratyfikacji Traktatu Lozańskiego a zatem wówczas, gdy Turcja, dotychczasowy suweren tych terytorjów, wyraziła, w sposób wiążący, zgodę na cesję i ex post zaaprobowała wszelkie kroki poczynione w tym przedmiocie przez strony „zainteresowane” (art. 16 T. Lozańskiego).

Dla teoretyków hołdujących koncepcji suwerenności Ligi Narodów nad obszarami mandatowemi jest w gruncie rzeczy dość obojętnem zagadnienie, czy uzyskała ją ona od Głównych Mocarstw Sprzymierzonych²⁾, czy też wprost na podstawie traktatu pokojowego. Rozwiązanie problemu tego ma jednak i dla nich znaczenie o tyle prejudycjalne, iż odeń zależne jest określenie momentu, w którym Liga rozpoczęła wykonywać swe zwierzchnicze atrybucje. Jeżeli przyjmie się pierwszą hipotezę, trzeba przyznać, iż nastąpiło to z chwilą nominacji mandatarjuszy przez Radę Ligi. W świetle hipotezy drugiej stan prawny terytorjów tych aż do chwili wejścia w życie Ligi nie jest jasny. Głównie Mocarstwa Sprzy-

¹⁾ a mianowicie: 6 maja 1919 odnośnie mandatów „B” i „C”, 25 kwietnia 1920 odnośnie typu „A”.

²⁾ Fauchille, *Traité de droit international public*, 1925, tom I, II część, Nr. 588 (1) uważa, że Głównie Mocarstwa wykonywają nadal suwerenność zbiorową nad terytorjami mandatowemi przynajmniej typu „B” i „C”. Tak samo Vallini, *I mandati internazionali della Società delle Nazioni*, 1923, str. 34.

mierzone, działając w sposób i w granicach wyżej omówionych, na podstawie postanowień traktatowych, byłyby istotnie jakoby „powiernikami” instytucji jeszcze nieistniejącej. Pogląd ten reprezentuje Strupp, twierdząc, że:

„zupełnie możliwe jest zapatrywanie, że kroki (Massnahmen) poczynione przez Główne Mocarstwa należy przypisać (zurückzuführen) innej instrukcji; słuszność poglądu tego wynika w sposób oczywisty z związku z art. 22. W postanowieniu tem jest godne uwagi, że kroki Głównych Mocarstw miały nastąpić z ramienia ostatniej instancji, Ligi Narodów, a zatem czerpią moc swą z tej ostatniej i uzależnione są od jej dyspozycji. Także art. 119 nie stoi w sprzeczności z art. 22¹⁾).

Pogląd powyższy jest błędny; pominąwszy bowiem że, jak staraliśmy się wykazać, art. 119 Traktatu Wersalskiego najwyraźniej zawiera formułę cesji terytorjalnej a art. 118 potwierdza to mniemanie, art. 22 Paktu nie wspomina ani słowem o jakichś krokach przedsięwziętych przez Główne Mocarstwa wogóle, a na zlecenie Ligi w szczególności; nawet ust. 8 artykułu tego w świetle panującej wykładni wcale nie upoważnia do twierdzenia, że ustalenie warunków poszczególnych mandatów miało nastąpić z ramienia Ligi. Nakoniec, jak wyżej wspomniano, w chwili desygnacji mandatarjuszy dla typu „B” i „C” t. j. 6 maja 1919 r., Liga była jeszcze w sferze projektów (Traktat Wersalski podpisano w przeszło miesiąc później), trudno zatem nie popadając w metafizykę prawniczą mówić o jakichkolwiek działaniach na zlecenie Ligi Narodów.

B) TEORIA COIMPERIUM POMIĘDZY LIGĄ NARODÓW A GŁÓWNYMI MOCARSTWAMI SPRZYMIERZONEMI.

Schneider przyjmuje za podstawę swego rozumowania równorzędność postanowień art. 118 i 119 Traktatu Wersalskiego i art. 16 Traktatu Lozańskiego z jednej strony a art. 22 Paktu Ligi Narodów z drugiej, utrzymując, że wszystkie przepisy traktatowe dotyczące mandatów, bez względu na to czy znajdują się w Pakcie czy poza nim, miały na celu stworzenie stanu trwałego. Innymi słowy, odrzuca on różniczkowanie rzeczonych przepisów na kategorię norm o charakterze przejściowym a zatem o ograniczonej czasowo mocy obowiązującej, w przeciwstawieniu do tych, na których miał się trwale oprzeć system mandatowy. W konsekwencji przyznaje Głównym Mocarstwom nadal suwerenność nad obszarami wskazanymi w art. 22 Paktu, za wyjątkiem tych kompetencji zwierzchniczych, których wyraźnie lub domniemanie się zrzekli; prawa kontroli nad administracją mandatarjusza—zastrzeżonego ust. 7 i 9 art. 22

¹⁾ Strupp, Grundzüge des positiven Völkerrechts, 1926, 3 wydanie.

wyłącznie Radzie Ligi — podobnie jak prawa aprobaty wszelkich zmian w brzmieniu układów mandatowych.

Z przedstawienia tego wynika, iż Głównym Mocarstwom pozostaje — zdaniem Schneidra — właściwie tylko kompetencja wyznaczenia wzgl. złożenia z urzędu mandatarjusza i to ograniczona koniecznym współudziałem Ligi Narodów, będącej drugim członem coimperium. W praktyce jest to nudum ius dominii, bo wypadki zmiany mandatarjusza, jakkolwiek niewykluczone, są bardzo mało prawdopodobne¹⁾.

Ligę Narodów pojmuje Schneider słusznie jako zrzeszenie podmiotów prawa narodów, nie mające osobowości; działanie jej organów jest zatem wspólną akcją wszystkich członków jako takich.

Omawiana teoria chroma poważnie dla tej zasadniczej przyczyny, że, jak to powyżej uwydatniono, rola Głównych Mocarstw — przyczem pojęcia tego używam w znaczeniu technicznym t. j. jako grupy państw, którym traktat pokoju przyznał kolektywnie pewne uprawnienia wzgl. obciążył je obowiązkami — skończyła się nieodwołalnie z momentem uprawomocnienia się systemu mandatowego, to też tylko w okresie poprzedzającym je, przeciwstawienie pojęcia tego Lidze Narodów miało sens i cel prawny. Obecnie służą poszczególnym Głównym Mocarstwom w przedmiocie mandatów uprawnienia członków Ligi (wzgl. Rady Ligi).

Schneider napotyka dalej na poważną trudność, gdy chce wytłumaczyć, że w klauzuli art. 22 Paktu polecającej mandatarjuszowi sprawowanie mandatu „w imieniu Ligi” powinna być osobno wymieniona grupa Głównych Mocarstw. Ominięcie ich uważa za nieściśłość prawniczą. Otóż nie ulega wątpliwości, iż Pakt Ligi pod względem stylizacji i konstrukcji jurystycznej nie jest bynajmniej wzorem godnym naśladowania, lecz prawnikowi nie wolno żadną miarą takim argumentem osłaniać niedostatków własnej koncepcji, która, o ile ma mieć jakąkolwiek wartość, musi oprzeć się na pozytywnej normie i na jej fundamencie wzniesć swój gmach.

C) TEORIA SUWERENNOŚCI PAŃSTWA MANDATOWEGO.

Zwolennicy: Rolin w „Revue de droit international et de législation comparée,” 3 serja, vol. I (1920) str. 329—363 i w Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye (1927) IV vol., str. 498—624; Lindley, The Acquisition and Government of Backward Territories in International Law (1926) str. 263—267; Diena w Recueil des cours de

¹⁾ Wypadek taki miał miejsce dotychczas raz jeden tylko. Mianowicie Belgja rzekła się mandatu co do pewnej części powierzonego jej terytorjum i w tym celu zawarła umowę z Wielką Brytanią, która wspomniany obszar (część Ruandy) włączyła do własnego okręgu mandatowego (Tanganyika). Komisja Mandatowa Ligi poddała krytyce ten arbitralny przydział, jednakże Rada Ligi zatwierdziła umowę anglo-belgijską po wprowadzeniu do niej modyfikacji, które zostały przyjęte przez oba państwa (Journal Officiel, 1923, listopad, str. 1273).



br. 35358

l'Académie de droit international de la Haye (1923) vol. IV, str. 239—245; Baty w „British Yearbook of International Law” (1921) str. 116; Makowski, „Prawo międzynarodowe” (1922) rozdział dodatkowy, str. 13; Ferri „La teorica dei mandati internazionali (1927); Mondaini „L'assetto coloniale del mondo dopo la guerra”.

Rolin, czołowy przedstawiciel teorii tej, którą możnaby także nazwać „aneksjonistyczną” opiera się na ust. 8 art. 22 Paktu wywodząc, iż, skoro Główne Mocarstwa ułożyły teksty umów mandatowych, przekazujących pewien stopień „kompetencji, władztwa lub administracji” mandatarjuszów, musiały one w myśl zasady „nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet” posiadać pełnię praw suwerennych nad odnośnemi terytorjami. Wniosek będący owocem tego rozumowania jest zupełnie słuszny, jakkolwiek nie należało wskazywać właśnie na moment sformułowania brzmienia układów mandatowych jako na wyrażający suwerenność Głównych Mocarstw.

Rolin dochodzi do przekonania, że Główne Mocarstwa cedowały wyznaczonym przez się mandatarjuszom pewne obszary w drodze układu międzynarodowego.

Mając na uwadze, oprócz nie pozostawiającego pod tym względem wątpliwości brzmienia art. 22, całą procedurę nominacyjną, o której mowa była w innym związku, stwierdzić należy, że teorii Rolin'a zadała kłam rzeczywistość.

W gruncie rzeczy geneza suwerenności piastowanej rzekomo przez mandatarjusza ma dla koncepcji analizowanej obecnie podrzędne znaczenie.

Posito sed inconcesso, że rzecz przedstawiała się pod względem prawnym jak chce Rolin, daleko logiczniejszy i jaśniejszy byłby wniosek, iż zwierzchnictwo terytorjalne i nadal pozostało przy Głównych Mocarstwach, gdyż niewątpliwie skoro te ostatnie oznaczają „stopień kompetencji, władztwa lub administracji” dla mandatarjusza, muszą zachować resztę uprawnień, przynajmniej residuum ich, dla siebie. Inaczej stylizacja ustępu 8-go art. 22 Paktu byłaby niezrozumiałą. Rolin ponadto błędnie identyfikuje przelew pewnych, ściśle ograniczonych kompetencji z generalnem przekazaniem władzy zwierzchniczej t. j. z cesją terytorjalną i tem ostatniem pojęciem posługuje się określając tytuł prawny mandatarjusza.

Mandatarjusz działający „z ramienia Ligi”, odpowiedzialny wobec niej i kontrolowany przez jej organy, nie może być równocześnie władcą suwerennym w stosunku do terytorjum poddanego jego władzy w tym właśnie specyficznym charakterze, gdyż wówczas wykonywałby własne prawo w cudzem imieniu.

Art. 120, 122 i 127 Traktatu Wersalskiego posługują się na oznaczenie mandatarjusza słowami „rząd wykonywający władzę na tych terytorjach”.

Z określenia tego nie wynika bynajmniej stwierdzenie tytułu prawnego, na mocy którego spełnia swe funkcje państwo mandatowe; wiado-

mo zaś, że liczne mogą być przyczyny i formy sprawowania przez jakieś państwo na obszarze doń nienależącym (a zatem podległym innemu lub stanowiącym wedle prawa narodów *res nullius*) pewnych kompetencji władczych w węższym lub szerszym zakresie, przyczem przelew suwerenności na uprawniony podmiot bynajmniej nie następuje. Podobnie art. 260 ust. 1 wyróżnia terytorja, mające być przedmiotem cesji ze strony Niemiec lub ich sprzymierzeńców na rzecz któregoś z mocarstw zwycięskich w przeciwstawieniu do ziem, które będą „administrowane przez mandatarjusza wedle niniejszego traktatu”.

Art. 257 ust. 1 stwarza wyjątek od normy generalnej art. 254; niełatwo uzasadnićby go można stojąc na stanowisku Rolin'a i zgodnych z nim pisarzy. Jakkolwiek bowiem prawo narodów nie wytworzyło normy powszechnej zwyczajowej co do przekazania zobowiązań pieniężnych państwa cedującego na cesjonariusza¹⁾ w proporcji do obciążenia wzgl. zdolności płatniczej obarczonego niemi obszaru cedowanego, jednak w praktyce transfery takie niejednokrotnie mają miejsce a to na mocy klauzul specjalnych w umowach międzynarodowych. Uzasadnia się to, rzecz prosta, korzyściami, jakie cesjonariusz może w przyszłości osiągnąć z nabytych przez się obszarów. Skoro zaś państwo mandatowe winno sprawować zadanie swe bezinteresownie i wyłącznie gwoili dobra tubylczej ludności, wydaje się niesłuszne stosować doń pravidła przestrzegane — niezawsze jednak — przy zwykłej cesji terytorjalnej. Coprawda, argument ten, rozpatrywany sam w sobie, jest dość kruchy; wszak od zasady wyrażonej w 254 art. są wyjątki już w następnym art. 255 (na korzyść n. p. Francji odnośnie Alzacji i Lotaryngji), żadnej wątpliwości zaś nie ulega i ulegać nie może, że państwo francuskie weszło z powrotem w suwerenne prawa nad oboma w wojnie z 1870/1 roku utraconemi prowincjami. Ale już 2-gi ustęp art. 257 stanowi stanowczy argument przeciwko tezie Rolin'a. Głosi on, że:

„wszelka własność i posiadłości, należące do Rzeszy Niemieckiej lub do państw niemieckich, położone w takich terytorjach (t. zn. mandatowych) będą przekazane wraz z temi ostatniemi państwu mandatowemu, jako takiemu²⁾ i żadna wypłata nie nastąpi ani też żadna suma nie będzie zaliczoną, z tytułu tego przelewu na dobro tych rządów (sc. niemieckich)”.

Ustęp ten stwierdza różnicę pomiędzy zwykłym nabyciem własności fiskalnej wzgl. publicznej przez cesjonariusza a specyficznem „przekazaniem” jej w myśl jego brzmienia. Wyrażenie: (państwo mandatowe) „jako takie” może oznaczać tylko objęcie w posiadanie majątku publicznego

¹⁾ Przeciwnie Fauchille, op. cit. I t. II cz. str. 583.

²⁾ t. ang. in its capacity as such; t. fr. prise en cette qualité.

dla celów sprawowania mandatu: ¹⁾ inaczej brak byłoby podstawy dla stwarzania wyjątku od ust. 1. art. 256, który stanowi, iż:

„Państwa, które otrzymują w drodze cesji terytorjum niemieckie, nabędą wszelką własność i posiadłości położone w jego granicach a należące do Rzeszy niemieckiej albo do niemieckich państw. Wartość tych nabytków ustali Komisja Odszkodowań a wpłaci ją tejże Komisji państwomabywca. Sumy te będą zaliczone na dobro rządu niemieckiego w rachunku kwot należnych z tytułu odszkodowań”.

Gdyby przyjąć suwerenny charakter władzy mandatarjusza postanowienie ust. 2 art. 257 byłoby niezrozumiałe.

Wreszcie powyżej wspomniany art. 127 zapewniający krajowcom obszaru mandatowego opiekę dyplomatycznych organów mandatarjusza podczas bytności „za granicą” implicite stwierdza, że ci pierwsi nie są obywatelami państwa mandatowego, gdyż w takim razie zastrzeżenie to byłoby zbyteczne.

Także postanowienia układów mandatowych nie dają się pogodzić z teorią rozpatrywaną. Np. art. 5 mandatu palestyńskiego a 4 syryjskiego zabraniają cesji, wydzierżawienia lub oddania pod obcą władzę części mandatowego terytorjum. Art. 12 ust. 1 mandatu palestyńskiego (art. 3 syryjskiego) przyznaje mandatarjuszowi prawo prowadzenia stosunków zagranicznych danego kraju i dawania exequatur obcym konsułom. Jesliby tej klauzuli nie było (można wnosić a contrario) państwu mandatowemu uprawnienia te nie przysługiwałyby odnośnie owych obszarów.

Również art. 8 Brytyjskiego mandatu dla Kamerunu (art. 8 francuskiego mandatu dla Kamerunu, art. 9 belgijskiego dla Wschodniej Afryki) postanawia iż:

„mandatarjusz rozciągnie na terytorjum mandatowe moc obowiązującą ogólnych konwencji międzynarodowych, które mają zastosowanie do przyległych jego posiadłości”.

Przykładów takich jest większa ilość.

Próbowano także, aby ratować suwerenność mandatarjusza, ująć obowiązki nałożone w tych umowach w formułkę służebności międzynarodowych. Jednak nawet pisarze uznający instytucję służebności w prawie narodów mają duże zastrzeżenia co do możliwości wtłoczenia w jej ramy mandatu międzynarodowego ²⁾. Abstrahując od zagadnienia dopuszczalności takiej konstrukcji na płaszczyźnie tego prawa, stwierdzić należy,

¹⁾ Słusznie van Rees, *Les mandats internationaux. Le contrôle international de l'administration mandataire* (1927) i w *Annexes aux Procès-Verbaux de la 3-ième session de Commission Permanente des Mandats*, A, 19, (1923). *Contra* Millot, op. cit. str. 148.

²⁾ Lauterpacht op. cit. 199 str.

że w każdym razie zastosowanie jej w przypadku mandatów natrafia na niezwalczone trudności. (Jeśli przyjąć analogię z prawem prywatnem, wypadnie ustalić *praedium dominans* t. j. podmiot korzystający ze służebności i t. p.). Natomiast nie ulega wątpliwości, że zobowiązania mandatarjusza noszą charakter *par ex cellence* umowny, konwencjonalny; za przestrzeganie ich jest mandatarjusz odpowiedzialny wobec państw wchodzących w skład Ligi Narodów.

Także praktyka przemawia przeciwko uznaniu teorii Rolin'a i towarzyszy. Komisja mandatowa orzekła w 1924 r. że państwo mandatowe, na które w myśl art. 120 Traktatu Wersalskiego przeszła własność ruchoma i nieruchoma Rzeszy i jej państw składowych, zgodnie z art. 257 tegoż traktatu, nie ma z tego tytułu w stosunku do jakiegokolwiek części obszaru mandatowego

„żadnego innego prawa jak to, które wynika z powierzenia temu państwu administracji terytorjum” (*Journal Officiel de la Société des Nations*, VII. 1924, VII. 282). ¹⁾

Sąd Najwyższy Unji Południowo-Afrykańskiej w sprawie *Jacobus Christian versus Rex* ¹⁾ orzekł, że

„rząd południowo-afrykański nie posiada „*maiestas*” w pełnem znaczeniu tego wyrazu; innemi słowami nie jest (Unja) suwerennem i niezależnem państwem”.

a Najwyższy Sąd Palestyny w sprawie *Ezra Goralschi* ²⁾

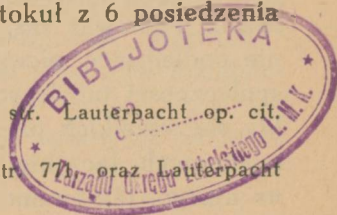
„mniemać, że powodowie (*petitioners*) posiadają poddaństwo brytańskie jest równoznaczne z uznaniem iż Korona, przyjąwszy odpowiedzialność za administrację Palestyny w charakterze mandatarjusza, nabyła tem samem suwerenność; (jest to) pogląd, na poparcie którego nie powołano się na żaden autorytet”.

Nakoniec sprawozdanie komisji mandatowej z marca 1926 r. (C. 174 M. 65. 1926 VI. str. 208) określa mandatarjusza jako wykonywającego prowizorycznie „polityczną opiekę” nad mieszkańcami. Rada Ligi zaś wyraziła pogląd, iż:

„zobowiązania przyjęte przez państwo mandatowe na terytorjum mandatowem i prawa wszelkiego rodzaju prawnie nabyte w czasie jego administracji będą miały we wszelkich wypadkach tę samą moc prawną jak gdyby mandatarjusz był suwerennem”. (Protokół z 6 posiedzenia Rady Ligi Narodów str. 117).

¹⁾ także Ehrlich op. cit. 229 str., Schneider op. cit. 55 str., Lauterpacht op. cit. 124 str.

²⁾ American Journal of International Law, XX. (1926) str. 771, oraz Lauterpacht op. cit. str. 199.



D) COIMPERIUM LIGI NARODÓW i PAŃSTWA MANDATOWEGO.

Zwolennicy: I. Quincy Wright w „American Journal of International Law”, XVII (1923) str. 691 — 703, ibid. XVIII (1924) str. 306 — 315, ibid. XX (1926) str. 768 — 772; Higgins w Hall’a „Treatise on International Law” s. 162; Mac Nair w Oppenheim’a „International Law” str. 215; Corbett w „British Yearbook of International Law”, (1924) str. 134.

Teoria przyznająca suwerenność nad obszarami mandatowymi coimperium złożonemu z Ligi Narodów i państwa mandatowego czy też „suwerenności państwa mandatowego działającego za zgodą Ligi” jest nie-
możliwą do przyjęcia gdyż, jak temu powyżej kilkakrotnie dano wyraz, Liga Narodów nie może być podmiotem władzy suwerennej, mandatar-
jusz zaś wykonywa swe funkcje nie we własnem imieniu, lecz jako prze-
kazane mu i podlega kontroli. Zauważyć przytem trzeba, że teoria ta
miesza pojęcie wykonywania szeregu uprawnień, które mogą, ale nie mu-
szą z suwerenności wypływać, z samą tejsze istotą.

E) TEORJA SUWERENNOŚCI TERYTORJÓW MANDATOWYCH JAKO TAKICH.

Zwolennicy: Millot, op. cit. str. 91, 115; Pic, w „Revue Générale de droit international public”, XXX (1923), str. 321—371; Stoyanowski, La théorie générale des mandats internationaux, Paryż, 1925, str. 83; De Francesco, La natura giuridica dei mandati internazionali, Pavia, 1926, str. 56; Van Rees, Les mandats internationaux, str. 22; Fedozzi, Il concetto della personalità internazionale nello art. I del Patto della Società delle Nazioni, w „Rivista internazionale di filosofia del diritto”, (1921), str. 100; Sukiennicki, Geneza mandatów międzynarodowych i ich obecna sytuacja prawna, Kwartalnik Emigracyjny, I tom za r. 1931, str. 173—4 oraz „Międzynarodowe mandaty kolonialne” 1934, str. 27; Birkenhead, International Law, str. 98. (co do typu „A”).

Millot, którego można uważać za czołowego pisarza reprezentują-
cego tę teorię, mniema, że suwerenność nad obszarami mandatowymi
nie może przysługiwać ani Lidze Narodów ani mandatarjuszom z tej
przyczyny, iż w traktatach pokojowych wogóle, a w Pakcie w szczegól-
ności, brak postanowień wskazujących na przeniesienie przez Niemcy
wzgl. Turcję zwierzchnictwa terytorjalnego na rzecz jakiegokolwiek pod-
miotu. Ponieważ zaś, zdaniem autora, nie może istnieć zrzeszenie ludzi
nie podlegające niczyjej suwerenności, sądzi iż spoczywa ona w łonie
społeczności tubylczych. Innemi słowy, oba zwyciężone mocarstwa zrze-
kły się wszelkich praw i tytułów na korzyść Głównych Mocarstw Sprzy-
mierzonych, lecz nie przeniosły najwyższego uprawnienia, suwerenności,
na nikogo, tak iż ono zupełnie wygasło. Nowa suwerenność społeczności

tubylczych wytworzyła się samorządnie, wstąpiła w miejsce dawnego władztwa Niemiec i Turcji, wygasłego i nie przekazanego nikomu. Co się tyczy w szczególności posiadłości tureckich, to stało się to wedle Millot'a zupełnie niezależnie od traktatu Lozańskiego: w sposób pierwotny, przez secesję powstały nowe, niezależne państwa, Palestyna, Mezopotamja i Syryja¹⁾.

O ile więc mandaty pierwszego typu są przez autora pojęte jako jednostki suwerenne posiadające podmiotowość prawa narodów, o tyle typ „B” i „C” ma obejmować, wedle tej teorii, obszary, które wprawdzie znajdują się pod wyłączną i bezpośrednią władzą państwa mandatowego, ale, mimo to, wyposażone są w „residuum” suwerenności (*souveraineté éminente, virtuelle*) podczas gdy mandatarjusz dzierży tylko faktyczne atrybuty władcze (*souveraineté actuelle*). Dowodem na to ma być większy lub mniejszy, zależnie od typu mandatu, współudział ludności w administracji rozumianej jaknajszerzej a więc obejmującej trzy zasadnicze funkcje państwowe²⁾.

Na wywody Millot'a zauważyć należy, że suwerenność, będąca według dotychczasowego stanu nauki składnikiem pojęcia państwa, nie może przysługiwać tworom, które państwami nie są. Zgóry zatem wykluczyć trzeba z kręgu rozważań mandaty „B” i „C”, co do których nawet szermierze omawianej obecnie teorii nie twierdzą aby, choćby częściowo, posiadały elementy cechujące organizacją państwową. Przyjawszy natomiast, że Syryja i Palestyna są z punktu widzenia prawa politycznego państwami, nie przesądza się tem samem ich *locus standi* w prawie narodów; co więcej, z faktu, iż wszelkie stosunki zagraniczne tych krajów są powierzone pieczy wyłącznie państwa mandatowego (art. 12 mandatu Palestyńskiego, art. 3 mandatu Syryjskiego) wynika niewątpliwa konkluzja iż nie mogą one posiadać charakteru podmiotu prawa narodów. Zresztą, wspomniane terytoria nie odpowiadają nawet wymogom stawianym dla państwa przez prawo polityczne, gdyż istnienie ewentualnych ciał doradczych wzgl. organów samorządu lokalnego i t. p. bynajmniej jeszcze nie stanowi o istocie ustroju, jako zamkniętej w sobie całości stanowiącej osobowość prawno-publiczną najwyższego rzędu.

Argumenty Millot'a zaczerpnięte przeważnie z dziejów administracji francuskiej w Syrii (i Libanie) wskazują tylko na to, że pomyślny rozwój ekonomiczny zarówno jak i polityczny wróży niedaleką chwilę „emancypacji” dla tego kraju; lecz stawianie na tak grząskim gruncie tezy wyżej naszkicowanej jest zwykłym *petitio principii*.

Również nie mogę uznać koncepcji, którą Millot przyjmuje jako kamień węgielny swoich poglądów a mianowicie odrzucam „pierwotny” charakter owej *ex hypothesi* istniejącej suwerenności obszarów mandato-

¹⁾ Również Hatschek, *das Völkerrecht*, § 6, str. 59 uważa mandaty „A” za „osoby prawa międzynarodowego” (*juristische Personen des Völkerrechts*).

²⁾ Cybichowski, *Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne* 1928, str. 95.

wych jako podmiotów prawno-publicznych. Jakiegokolwiekby były prądy odśrodkowe i wrzenia rewolucyjne w łonie pewnych prowincji tureckich, te ostatnie znalazły się podczas wojny pod okupacją zbrojną Sprzymierzonych i z pod niej przeszły bezpośrednio pod zarząd mandatarjuszy.

Nakoniec w świetle teorii Millot'a cały system mandatowy staje się zagadkowy. Jeśli mandaty „A” są istotnie państwami w całej pełni suwerennymi, to stosunek ich do mandatarjusza może opierać się tylko na umowie międzynarodowej, w rezultacie której one same ograniczyły swą niezależność pro foro interno et externo. Umowa taka nie istnieje. Przeciwnie, obszary mandatowe poddano régime'owi ustalonemu przez czynniki trzecie bez wiedzy i zgody reprezentacji ludności tubylczej i na zmianę ustroju nie ma ona wpływu. Jeżeli zaś, w przypadku mandatów „B” i „C” ludność ta posiada suwerenność bez możliwości wykonywania jej zatem, „spoczywającą”, w stanie potencjonalnym, to pominawszy dziwaczność takiej konstrukcji, mandatarjusz dzierżący „dominium utile” musi wywodzić swe kompetencje nie od Ligi lecz od piastunów owej czystej suwerenności. Konkluzja taka jest oczywiście sprzeczna z art. 22 Paktu i całym systemem mandatu międzynarodowego.

F) TEORIA UZNAJĄCA, ŻE TERYTORJA MANDATOWE STANOWIĄ Z PUNKTU WIDZENIA PRAWA NARODÓW RES NULLIUS.

Campbell Lee „The Mandate for Mesopotamia and the Principle of the Trusteeship in English Law”. 1921; Ehrlich, op. cit. str. 300.

W przeciwieństwie do wszystkich poprzednio ocenianych teorii, Lee a w nauce polskiej prof. Ehrlich reprezentują pogląd zaliczający obszary mandatowe do tych przestrzeni globu, które nie podlegają niczyjej suwerenności.

Prof. Ehrlich jest zdania, że konstrukcja mandatu międzynarodowego nie przesądza kwestji suwerenności wzgl. podmiotowości w prawie narodów.

„Terytorja mandatowe przyznane różnym państwom na podstawie art. 22 Paktu Ligi Narodów mogą być podmiotami prawa narodów lub niemi nie być, zależnie od szczególnych warunków każdego mandatu...”

Dopiero z tego mandatu może, ale nie musi, wyniknąć częściowa podmiotowość (w prawie narodów) odnośnego terytorjum mandatowego. Pominawszy ten możliwy częściowy wyjątek, państwo mandatowe występuje nazewnątrż tak, jak zawsze, gdy chodzi o część jego własnego terytorjum”, op. cit. str. 103.

Jednakże, w obecnej sytuacji układy mandatowe (pomijając problem Iraku, którego stanowisko jest sui generis) nie wyposażyły czynnika lokalnego nawet częściową podmiotowością prawa narodów.

Ponieważ zaś mandatarjusz ani Liga Narodów nie mogą być w tym związku brane w rachubę, jako suwereni odnośnych obszarów, prof. Ehrlich przyjmuje, iż one obecnie niczyjej suwerenności nie podlegają (podobnie jak otwarte morze i Wolne Miasto Gdańsk).

Na uwagę zasługuje tu stwierdzenie, że z warunków poszczególnych mandatów może wynikać częściowa podmiotowość danego terytorjum. Autor stoi widocznie na stanowisku, że akt uznania ma charakter konstytutywny, skoro od brzmienia umowy mandatowej, której stronami są pewne państwa, a która dla obszaru mandatowego jest *res inter alios acta*, uzależnienia uzyskanie przez ten ostatni charakteru chociażby częściowego podmiotu prawa narodów. Jednak kwestję tę, niezmiernie zresztą ciekawą i ważną, pomijam, jako niezwiązaną ściśle z przedmiotem a mającą znaczenie tylko pro futuro.

Co się zaś tyczy zasadniczej koncepcji, której prof. Ehrlich hołduje, należy zaznaczyć, że jest ona konsekwencją specyficznego pojęcia suwerenności. Identyfikuje on suwerenność w prawie narodów (podmiotowość tego prawa) ze zdolnością występowania w stosunkach zagranicznych. W świetle tego kryterjum terytorja mandatowe nie podlegają niczyjemu zwierzchnictwu terytorjalnemu, ponieważ nikt nie prowadzi ich stosunków zagranicznych z własnego prawa, one same zaś są do tego niezdolne. Jednakże prof. Ehrlich omawiając w swym podręczniku prawa narodów stanowisko prawno-publiczne Wolnego Miasta Gdańska, odmawia mu charakteru podmiotu prawa narodów; równocześnie nie przyznaje nad nim suwerenności nikomu, jakkolwiek w myśl art. 104 ust. 6 Traktatu Wersalskiego, Polska prowadzi gdańskie sprawy zagraniczne, jako swe prawo bezpośrednie, traktatowo jej przyznane.

Pojęcie naukowe suwerenności wogóle, a w nauce prawa narodów w szczególności, przeszło i przechodzi dalej głęboką ewolucję, której odpowiada bogaty i niezmiernie szybki rozwój stosunków międzynarodowych w kierunku większej różnorodności i bliskości więzów łączących państwa, należące do społeczności narodów cywilizowanych. Różne są zatem kryteria wedle których ocenia się status międzynarodowy zespołów społecznych.

Począwszy od tradycyjnej definicji zaczerpniętej z prawa konstytucyjnego aż do nowszych konstrukcyj, które bądź to modyfikują pojęcie suwerenności lub zacieśniają jej zasięg, bądź to negują jej istnienie¹⁾, jest cała gama określeń mniej lub więcej trafnych i odpowiadających faktycznemu stanowi rzeczy.

Osobiście uważam, że byłoby przedwczesne odrzucać pojęcie to jako nieuzasadnione. Jeśli zaś chodzi o instytucję mandatów międzynarodowych to, jak to następne wywody mają na celu wykazać, moim zdaniem da się ona pomieścić w ramach kryterjów ukutych przez do-

¹⁾ por. Alfred Verdross „Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung” i „Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft”.

tychczasowe prawo narodów, w szczególności pojęcie suwerenności znajduje w strukturze mandatów swe miejsce.

III.

W nawiązaniu do poprzednio wyrażonych poglądów co do prawnej sytuacji terytoriów obecnie mandatowych w okresie czasu pomiędzy wejściem w życie Traktatu Wersalskiego (10 stycznia 1920) a uprawomocnieniem się poszczególnych układów mandatowych, uważam, że po wygaśnięciu kolektywnej suwerenności o charakterze powierniczym piastowanej przez Główne Mocarstwa Sprzymierzone, terytoria te zostały poddane zwierzchnictwu *coimperium* państw i innych podmiotów prawa narodów zrzeszonych w Lidze Narodów. Stan ten trwa dotychczas, przyczem z ramienia owego zespołu współsuwerennych czynników bezpośrednią władzę w szerszym wzgl. węższym zakresie, zależnie od typu mandatu, sprawuje pod kontrolą odpowiedzialny mandatarjusz a zatem państwo, (mam tu na myśli także Dominja brytyjskie, jakkolwiek nie są one państwami w ścisłym słowa znaczeniu; jednakże niewątpliwie są podmiotami prawa narodów należąc do Ligi Narodów, wobec czego i na oznaczenie ich używać będę, dla krótkości, terminu „państwo”) z reguły będące członkiem owego *coimperium*¹⁾.

Przez suwerenność terytorjalną rozumiem najwyższe prawo wyłącznej i ostatecznej dyspozycji jakimś obszarem; wszelkie atrybucje, które z suwerenności wywodzą się i z których piastun tejże zazwyczaj korzysta, mogą być *quoad exercitium* przekazane innemu podmiotowi, czyli że tenże wykonywa (czasem niemal pełną) władzę nad obszarem, nie będąc bynajmniej jego suwerenem. Prawo narodów daje wielkie bogactwo przykładów takiego stanu rzeczy (m.i. t.zw. powierzenie okupacji czyli okupacja i administracja, dzierżawa i zastaw międzynarodowy, różne formy ograniczeń władztwa państwowego w kierunku rzeczowym i osobowym na rzecz państwa innego i t.p.)

Prawo wyłącznej i ostatecznej dyspozycji terytorjami mandatowymi, leży bezsprzecznie w ręku państw zrzeszonych w Lidze Narodów, w imieniu których mandatarjusz spełnia swe funkcje. Uważam, że użyte w art. 22 Paktu wyrażenie „w imieniu Ligi Narodów” jest pewnego rodzaju metaforą prawniczą, gdyż, skoro Liga nie będąc podmiotem prawa narodów nie może piastować suwerenności, może ono oznaczać tylko wszystkich jej członków działających wspólnie.

Wynika stąd, że w kompetencji „Ligi” (jako formy organizacyjnej działania jej członków) leży (odtąd) nominacja mandatarjusza, do „Ligi” również (nie przesądzając, który z obu głównych jej organów do tego jest właściwy) należy wszelka zmiana układów mandatowych w porozu-

¹⁾ Problem powierzenia mandatu nie członkowi Ligi pozostawiam na uboczu, jednakże jestem zdania, że sytuacja taka dałaby się pogodzić z systemem mandatu międzynarodowego.

mieniu z mandatarjuszem. (O zagadnieniach tych będzie pokrótce mowa przy określeniu form rozwiązania stosunku mandatowego). Wreszcie, za wykonywanie mandatu państwo jest odpowiedzialne przed coimperium członków Ligi i podlega kontroli sprawowanej przez jej organ (ust. 8 art. 22 Paktu).

Suwerenność zbiorowa nad krajami mandatowymi nosi cechę powiernictwa, albowiem powstała ona w ściśle traktatem międzynarodowym określonych celach, po osiągnięciu których wygaśnie. Zobowiązania nałożone na współ-suwerenów są raczej natury moralnej, nie mniej nie wolno zapoznawać ich charakteru jako takich.

Istota zaś mandatu międzynarodowego polega, mem zdaniem, na momencie opieki nad interesami grup tubylczych i w związku z tem, na koniecznej bezinteresowności tak współ-suwerenów jak i mandatarjusza.

Obowiązek doprowadzenia „zacofanych ludów” do pewnego stopnia rozwoju politycznego i kulturalnego — będącego gwarancją niezawisłego bytu państwowego — złożony w zaufaniu w ręce państw cywilizowanych jako powierników kultury zachodniej, rozbudowany w system gwarancji zapewniających wszechstronny rozkwit materialny i duchowy tubylców, pod kontrolą opinii światowej, oto rdzeń i treść mandatu. Sama wszakże forma jego, jako instytutu prawa narodów, da się pomieścić w ramach dotychczasowych pojęć.

Z zagadnieniem suwerenności nad obszarami mandatowymi wiąże się szereg kwestyj (n.p. zmiana układu mandatowego, zgaśnięcie funkcji mandatarjusza przez zrzeczenie się mandatu, substytucja w „osobie” mandatarjusza i odwołanie mandatu) które należy pokrótce rozpatrzyć.

1) ZMIANA UKŁADU MANDATOWEGO

Zmiana ta jest zastrzeżona wyraźnie Radzie Ligi Narodów i tylko Radzie.

Nie wynika to jednak z Paktu, gdyż art. 22-gi przewiduje wogóle subsydjarną kompetencję ustalania warunków umowy mandatowej przez Radę, o ile członkowie nie porozumieili się uprzednio w tej mierze.

W traktatach zawartych przez Stany Zjednoczone z poszczególnymi mocarstwami mandatowymi zastrzegły sobie te pierwsze, iż wszelkie modyfikacje w brzmieniu układów mandatowych nastąpią w porozumieniu z rządem federalnym. Postanowienie to tłumaczy się tem, że Stany Zjednoczone nie uznały Ligi Narodów a zatem miarodajnym czynnikiem mogły być dla nich tylko Główne Mocarstwa Sprzymierzone (które są zarazem stałymi członkami Rady). Przypuszczać więc należy, iż ci członkowie Rady Ligi, którzy są związani traktatem ze Stanami porozumiają się z nimi przed wyrażeniem swej zgody na zmianę danego tekstu. Jednak dla innych członków Ligi traktaty te są *res inter alios actae* tak, że gdyby Rada Ligi zaakceptowała poprawkę brzmienia umowy mandatowej bez uprzedniej aprobaty Stanów Zjednoczonych, te ostatnie mogłyby jedynie rościć pretensje z powodu niedopełnienia obowiązku traktatowego

do W. Brytanji, wzgl. Francji lub Japonji (oraz innego państwa mandatowego, z którymby zawarły taką umowę) zależnie od okoliczności konkretnego upadku.

2) WYGAŚNIĘCIE FUNKCYJ MANDATARJUSZA

a) skutek rozwiązania Ligi Narodów

Uważam, że wówczas sytuacja prawna terytorjów mandatowych nie musiałaby ulec zmianie, ponieważ, jak poprzednio zaznaczono, suwerenność kolektywna nad niemi należy do państw zrzeszonych w Lidze, jako takich. Oczywiście przeobrażenie nastąpiłoby w przedmiocie formy wykonywania kontroli nad mandatarjuszem.

b) zgaśnięcie państwa mandatowego¹⁾.

W takim wypadku terytorjum mandatowe pozostałoby pod zwierzchnictwem terytorjalnem członków Ligi. Dlatego np. w razie debellatio posiadłości mandatarjusza przez inne państwo, zdobywca nie może uzyskać żadnego prawa w stosunku do obszaru poddanego mandatowi, o ile nie udzieli mu go członkowie Ligi.

c) spełnienie celu.

Art. 22, Paktu zaznacza wyraźnie, że system mandatowy z istoty swej jest przejściowy i, że zadaniem jego jest doprowadzić poddane mu kraje do takiego stopnia kulturalnego i politycznego rozwoju, by mogły stać się zupełnie samodzielne. Zasada ta odnosi się nie tylko do typu „A”, ale i do obu pozostałych, będąc sformułowaną ogólnie jako podstawowy element całego régime'u. Rzecz jasna, że aktualna ona być może w obecnym stanie rzeczy tylko ze względu na Syryję z Libanem i Palestynę z Transjordanią oraz Irak, gdyż kraje typu „B” i „C” jeszcze na zbyt niskim poziomie stoją, by można mówić o możliwości ich rychłej emancypacji.

Uznanie jakiegoś terytorjum mandatowego za zdolne do samoistnego bytu politycznego może nastąpić jedynie na podstawie decyzji powziętej przez zespół współsuwerenów, t.j. członków Ligi, bądź to w formie uchwały Zgromadzenia, bądź Rady. Za tą drugą ewentualnością przemawia okoliczność, że właśnie Rada jest powołana przez Pakt do sprawowania nadzoru nad systemem mandatowym. Wszakże rozstrzygać tu będą niewątpliwie momenty natury politycznej, one także wskazują na Radę. Istotną jest rzeczą, że tak Zgromadzenie, jak Rada, są organami których decyzje w tym względzie mają charakter wiążący wszystkich członków Ligi. Uznanie takie może nastąpić *implicite* przez przyjęcie do Ligi Narodów w myśl art. 1 ust. 2. Paktu, pod warunkami tamże wymienionemi („musi to być w pełni samowładne państwo, dominjum lub kolonia”, uchwała zapada kwalifikowaną większością $\frac{2}{3}$ głosów członków Zgromadzenia, kandydujące państwo musi uprzednio złożyć skuteczne gwarancje

¹⁾ Fauchille, T. I. II część, Ch. II, str. 882, 592 (§ 4).

szczerego zamiaru przestrzegania swych zobowiązań międzynarodowych i przyjąć nałożone mu przez Ligę ograniczenia w zakresie sił lądowych, morskich i zbrojeń).

We wrześniu 1931 r. Rada Ligi na wniosek Stałej Komisji Mandatowej ustaliła ogólne warunki, którym musi zadośćuczynić kraj znajdujący się pod mandatem, aby uzyskać zniesienie mandatu i, tem samem, zupełną niezależność polityczną. Musi on mianowicie:

1) posiadać należycie utworzony rząd i taki system administracyjny, ażeby regularne wypełnianie podstawowych zadań publicznych (public services) było zabezpieczone;

2) być zdolny do utrzymania całości swego terytorjum i niezależności politycznej;

3) być w stanie zapewnić porządek publiczny na całym swym obszarze;

4) dysponować taką ilością środków finansowych by regularnie zaspokajać zwykłe potrzeby państwa;

5) posiadać organy prawodawcze i sądowe, gwarantujące prawidłowy wymiar sprawiedliwości wszystkim, którzy o to zwrócą się do sądów.

Jeśli zatem Liga stwierdzi, iż kraj mandatowy odpowiada w pełni zasadniczym kryterjom państwowości, winna uznać go za państwo; uznanie takiej, jak wspomnieliśmy, nastąpi w praktyce w drodze przyjęcia kandydata do Ligi, nic jednak nie stoi na przeszkodzie, by przyjęcie możliwości i innej formy. Oczywiście w każdym wypadku uznanie wyrażone przez kompetentny organ Ligi jest kolektywnym aktem tych wszystkich jej członków, którzy dotychczas w formie indywidualnej nowego państwa nie uznali.

Ponadto, Liga Narodów dopóty nie zgodzi się na zniesienie mandatu (mimo, że uprzednio już stwierdziła charakter państwowy obszaru kandydującego do samodzielności) dopóki nowe państwo nie weźmie na siebie zobowiązań, sformułowanych przez Ligę a gwarantujących:

a) opiekę nad mniejszościami rasowymi, językowymi i religijnymi;

b) przywileje i immunitety cudzoziemców, włącznie z prawami wynikającymi z kapitulacji, o ile w tej sprawie nie doszło do porozumienia poprzednio za zgodą Rady Ligi Narodów;

c) interesy cudzoziemców w stosunku do kodeksów: karnego i cywilnego, o ile interesy te nie są zastrzeżone przez kapitulacje;

d) wolność sumienia, swobodne wykonywanie obrzędów religijnych i swobodę czynności mających związek z religią, szkołą i higieną, wykonywanych przez misje religijne wszystkich wierzeń, z zastrzeżeniem wszelako koniecznych zarządzeń ze strony państwa w celu utrzymania porządku publicznego, dobrych obyczajów i należytej administracji;

e) spełnienie zobowiązań finansowych, które zaciągnął w sposób prawidłowy poprzedni mandatarjusz;

f) prawa dobrze nabyte, jakiekolwiekby one były, powstałe podczas trwania mandatu;

g) utrzymanie na przepisany okres czasu umów międzynarodowych obecnie będących w mocy a zawartych przez mandatarjusza w imieniu terytorjum mandatowego.

Wynika stąd, że, teoretycznie rzecz biorąc, może istnieć państwo uznane jako takie przez członków społeczności międzynarodowej zrzeszonych w Lidze a pozostające pod mandatem, a mianowicie w tym wypadku, gdyby obszar mandatowy ogłoszony jako samodzielny przez Ligę Narodów nie zgodził się na przyjęcie ostatnio wyszczególnionych zobowiązań. Powtórę, zauważyć należy, iż w każdym razie moment uznania za państwo przez Ligę nie może pokrywać się prawnie z momentem zniesienia mandatu, gdyż oczywiście **naprzód** musi zostać uznana podmiotowość prawna tworu, który **następnie** staje się kontrahentem przyjmując na siebie zobowiązania szczegółowe. Stąd wynika też, że w mo-
wie będące zobowiązania, jako **umowne**, nie mają wpływu na status prawno-publiczny nowego państwa, nie stanowią bowiem ograniczeń a priori, uszczuplających jego suwerenność wewnętrzną.

Wreszcie pamiętać trzeba, że wrazie sprzeczności zdań pomiędzy państwem mandatowym a członkami Ligi, spór rozstrzygać ma Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze, wyposażony w kompetencję przymusową dla orzekania o tego rodzaju zatargach a to na podstawie artykułu, zamieszczonego we wszystkich układach mandatowych. Brzmi on jak następuje:

„Mandatarjusz zgadza się, ażeby w wypadku jakiegokolwiek różnicy zdań między nim a innymi członkami Ligi odnośnie interpretacji lub stosowania postanowień mandatu, która nie da usunąć się w drodze układów dyplomatycznych, poddać ją kompetencji Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, przewidzianego w art. 14 Paktu Ligi Narodów”.

Niewątpliwie zaś kwestja spełnienia celu jest zagadnieniem dotyczącem „stosowania” postanowień mandatu międzynarodowego.

3) ZMIANA MANDATARJUSZA.

a) zrzeczenie się

Sprawa ta łączy się blisko z problemem bezpośrednio przedtem omawianym, ponieważ w pewnych wypadkach sam mandatarjusz może wystąpić z propozycją zniesienia mandatu nad zarządzaniem przezeń terytorjum, zrzekając się temsamem swych funkcij opiekuńczych.

Ponieważ prawa i obowiązki mandatarjusza opierają się na brzmieniu umowy międzynarodowej zawartej przezeń z innemi państwami, zatem zrzeczenie się mandatu, jako problem jednostronnego rozwiązania umowy, oceniać należy wyłącznie na tle prawa narodów. W zasadzie,

ani art. 22 Paktu ani układy mandatowe nie przewidują możliwości rozwiązania stosunku mandatowego w jakikolwiek sposób, nietylko przez zrzeczenie się, wyjąwszy spełnienie celu. Nie może to oczywiście znaczyć, aby węzeł prawny zadzierżgnięty przez mandatarjusza był nie do rozplątania, skoro, jak powiedziano, mamy do czynienia z umową międzynarodową, a zatem, w braku odnośnych postanowień, ogólne normy prawa narodów będą miały zastosowanie. Jakkolwiek bądź, wyżej cytowany artykuł układów mandatowych, ustanawiający przymusową kompetencję Stałego Trybunału, wyklucza możność samowolnego rozwiązania umowy mandatowej. W razie więc gdyby n.p. mandatarjusz nie czuł się na siłach do dalszego spełniania mandatu lub z innych przyczyn pragnął uwolnić się z swych zobowiązań, pominąwszy możliwość rozwiązania umowy za obopólną zgodą stron kontrahujących, musianooby zwrócić się do Stałego Trybunału.

b) substytucja

zawiera w sobie również czynnik zgody dotychczasowego mandatarjusza; polega ona na przekazaniu przezeń całości lub części uprawnień i obowiązków z mandatu wypływających innemu podmiotowi prawa narodów, z zachowaniem wszakże nominalnego stanowiska i całkowitej odpowiedzialności. (W braku tego zastrzeżenia substytucja taka byłaby samowolnem zrzeczeniem się mandatu wraz z arbitralnem wyznaczeniem następcy). Formalnie, mandatarjuszem pozostaje nadal subdelegans, jednakże akt substytucji przekracza swą doniosłością ramy zwykłych zarządzeń administracyjnych i wymaga bezwarunkowo dla swej prawomocności zgody Ligi Narodów (wyrazić ją winna Rada, gdyż niewątpliwie jest on „zmiana” i to daleko idącą układu mandatowego). Nie jest bynajmniej obojętnem i z punktu widzenia politycznego, czy władzę sprawować będzie mandatarjusz bezpośrednio czy przez odrębny podmiot.

Nie dopatruję się stosunku substytucji w konstrukcji mandatów udzielonych Dominjom Brytańskim „z ramienia Jego Brytańskiej Mości”. Prima facie mogłoby wydawać się inaczej; w préambule'ach odnośnych układów jest mowa o królu angielskim (His Britannic Majesty) jako o podmiocie, któremu poruczono mandat. W dalszym tekście mandatarjuszem zwany już jest rząd Dominjalny; on też bezpośrednio komunikuje się ze Stałą Komisją Mandatową, gdzie posiada własnych przedstawicieli. Zważywszy, że Korona jest wyrazem jedności Imperjum Brytańskiego, centralnym punktem jego struktury państwowej (co jednakże nie przeszkadza, że poszczególne części składowe posiadają wewnętrzny i zewnętrzny status, zbliżający je niemal w zupełności do organizacji państwowych) sądzić należy, że wyrażenie „z ramienia Jego Brytańskiej Mości” ma znaczenie tylko ornamentacyjne, w każdym zaś razie jest to tylko clause de style; chodzi wyłącznie o stwierdzenie łączności danego Dominjum z Imperjum pod berłem króla.

Wyjątkiem pod tym względem jest sytuacja wyspy Nauru, nad którą poruczono mandat królowi angielskiemu bez żadnych ograniczeń; sprawować go zatem ma rząd brytyjski (His Britannic Majesty's Government in Great Britain). Lecz w rzeczywistości powstało *sui generis* coimperium pomiędzy Wielką Brytanią, Nową Zelandją a Australją ¹⁾, mające tylko wewnętrzne znaczenie (dla Imperjum). Rzeczywiste funkcje administracyjne nad Nauru spełnia Australja ²⁾ Niemniej jednak tytuł i odpowiedzialność wobec państw tworzących Ligę pozostały przy Imperjum jako takim, a zatem zachodzi tu wypadek substytucji.

c) odebranie mandatu.

W myśl ogólnych norm prawa narodów umowa międzynarodowa jednostronnym aktem woli kontrahenta rozwiązana być nie może, a odebranie mandatu opartego na układzie byłoby oczywiście unicestwieniem tego ostatniego. Jedynie zgodna wola wszystkich stron może uchylić moc wiążącą zobowiązań traktatowych. W wypadku mandatu międzynarodowego, w razie różnicy poglądów pomiędzy mandatarjuszem a członkami Ligi, wszedłby w grę wielokrotnie wspomniany artykuł przyznający przymusową kompetencje orzekającą Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze. Przyczyny odebrania mandatu mogą być różne; będzie ono albo środkiem karnym w razie czynów bezprawnych, popełnionych przez mandatarjusza, lub w razie złamania obowiązujących go norm, albo aktem konieczności w razie stwierdzenia niezdolności do dalszego spełniania mandatu. Również wystąpienie z Ligi na podstawie art. 1 ust. 3 lub art. 26 ust. 2 Paktu, jako też usunięcie w myśl art. 16 ust. 4 Paktu mogą pociągnąć za sobą złożenie z urzędu mandatarjusza.

Ważnym problemem wiążącym się z przedmiotem niniejszych uwag jest zagadnienie analogii mandatu międzynarodowego z podobnemi doń, w najogólniejszym oczywiście znaczeniu wyrazu, instytucjami prawa prywatnego. Istota mandatu, polegająca na zleceniu funkcji pełnomocnikowi, zawierająca w sobie czynnik zaufania; ułożenie warunków pełnomocnictwa w drodze umowy, kontrola sprawowana przez mocodawcę, wreszcie sama chociażby nazwa — oto momenty, które licznym autorom dały pohop do rozważania różnic i podobieństw pomiędzy mandatem w prawie narodów a kontraktem pełnomocnictwa w systematach prawa wewnętrznego i do wyciągania nieraz daleko idących wniosków. Co więcej, w strukturze mandatu międzynarodowego dadzą się stwierdzić elementy podkreślające opiekuńczy, humanitarny charakter rządów mandatarjusza — wystarczy w tym celu zwrócić uwagę na stylizację art. 22 Paktu Ligi, który „państwom rozwiniętym” przeciwstawia „ludy niezdolne stanąć o własnych siłach w szczególnie trudnych warunkach świata współczesnego”, mówi o konieczności stworzenia dla nich dobrobytu i umożli-

¹⁾ umowa brytyjsko-australsko-zelandzka z dnia 2 lipca 1919 (!).

²⁾ Observations of the Commission on the Reports relating to the territories under C mandates. C. 551. M. 333. 1922. VI.

wienia rozwoju, posługuje się wyrażeniem „opieka”, stwarza gwarancje w interesie ludności tubylczej, które obszernie są unormowane w poszczególnych umowach mandatowych i t. d. ¹⁾).

Nie można także pominąć milczeniem poglądu który, dla konstrukcji prawnej mandatu międzynarodowego, usiłuje posłużyć się zaczerpniętą z anglosaskiego systemu norm słusznościowych (system „equity” w przeciwstawieniu do prawa pospolitego, common law) instytucją „trust'u” czyli powiernictwa, zwłaszcza, że jak powyżej zaznaczono, współczesne prawo narodów podlega silnym wpływom pojęć i doktryn prawniczych anglosaskich a konstrukcja mandatu międzynarodowego istotnie wykazuje duże analogje z „trust'em”. ²⁾

Wreszcie „fiducia” rzymska również jest koncepcją pokrewną mandatowi. ³⁾

Byłoby bezwątpienia nader pouczające ustalić punkty styczne i różnice ⁴⁾ pomiędzy mandatem a niektórymi instytucjami prawa prywatnego różnych krajów; jednakże jest to przedsięwzięcie nie tylko o teoretycznym zupełnie znaczeniu, lecz także nie mogące mieć wpływu na istotę instytucji stworzonej art. 22 Paktu.

Jakiegokolwiekby bowiem były linje filjacji z prawem prywatnem, mandat jest tworem prawa narodów, które posiada własną systematykę i tylko wedle norm prawa narodów winien być oceniany. Wynika stąd, że stosowanie kryterjów i norm prywatno-prawnych byłoby zupełnie fałszywe — nie tylko dlatego, że niema jednolitego systemu prawa prywatnego obowiązującego wszystkie podmioty prawa narodów — ale dlatego, że i w takim razie normy prawno-prywatne miałyby zasięg ograniczony do stosunków, dla określenia których zostały stworzone, nie mogłyby więc regulować stosunków międzypaństwowych. Wyjawszy bowiem stan w którym państwa w drodze umownej lub zwyczajowej recypowałyby celem stosowania w swych wzajemnych stosunkach normy, zaczerpnięte z innego systemu prawnego, które tem samem stają się częścią składową prawa obowiązującego ją *inter se* t.j. prawa narodów, instytucje tegoż prawa trzeba bezwarunkowo traktować same w sobie, jako członki zamkniętej całości i interpretować je w duchu systemu, do którego należą. Przeciwno recepcji norm prywatno-prawnych domniemanie musi zawsze przemawiać.

¹⁾ Fauchille op. cit. „mandat tutelle” t. I cz. II str. 583.

²⁾ Ferri w „La Teorica dei mandati internazionali” konstruuje mandatarjusza jako „trustee”. Beneficjatem czyli „cestui que trust” jest wedle niego w mandatach typu „A” tubylcza społeczność a w „B” i „C” Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone.

³⁾ Berkeley, The Work of the League of Nations w „British Yearbook of International Law” (1921/22) str. 151.

⁴⁾ Hatschek, op. cit. § 6, str. 56.

STANOWISKO IRAKU (MEZOPOTAMJI).

Na konferencji Rady Najwyższej w San Remo (24 kwietnia 1920) W. Brytania przyjęła mandat nad Mezopotamją, która w czasie wojny znajdowała się przeważnie pod okupacją sił zbrojnych angielskich. Władze brytyjskie przystąpiły do ułożenia projektu układu mandatowego; nie przedłożono go jednak do aprobaty innym członkom Rady Najwyższej, wskutek czego nie stał się przedmiotem rozważań Rady Ligi Narodów. Brzmienie projektu nie odbiega w swych zasadniczych liniach od dwu innych układów mandatowych typu „A”. Jedyną poważniejszą różnicą jest chyba art. 18 zastrzegający, iż w wypadku zmiany tekstu układu, proponowanej przez mandatarjusza, wystarczy zgoda **większości** Rady Ligi.

Mandat wielko-brytyjski nad Irakiem nie wszedł w życie w formie przepisanej sprawozdaniem Hymans'a, stanowiącem obowiązujące w tej mierze prawidła proceduralne. Rada Najwyższa wyznaczyła wprawdzie mandatarjusza, lecz akt ten, w braku confirmacji go przez Radę Ligi nie posiada sam przez się waloru prawnego. Ponadto, drugi konieczny czynnik w procesie inwestytury państwa mandatowego, a mianowicie ustalenie tekstu układu przez Główne Mocarstwa wraz z następną aprobatą Rady Ligi, nie miał wcale miejsca.

Stan wojskowej okupacji wielkobrytyjskiej w Iraku trwał aż do dnia wejścia w życie traktatu anglo-irackiego z 10 października 1922. W arendzie tego traktatu podkreślono równorzędność stron kontrahujących i uznanie Feisala Ibn Husseina jako konstytucyjnego króla Iraku. Z dispositio (ujętej w 18 artykułach) wynika, iż przyznana *expressis verbis* w art. 1 suwerenność Iraku podlega licznym ograniczeniom zarówno w sferze wewnętrznej jak i w zakresie stosunków zagranicznych. Król Iraku winien stosować się w szeregu ważnych spraw do rady brytyjskiego Wysokiego Komisarza (art. 4), posiada czynne prawo legacji tylko za zgodą Wielkiej Brytanji, (art. 5) pozatem opiekę nad obywatelami Iraku w krajach, gdzie państwo to nie ma przedstawicielstwa dyplomatycznego, sprawuje rząd brytyjski. Także bierne prawo legacji jest ograniczone aprobatą Wielkiej Brytanji. W dziedzinie władztwa wewnętrznego ograniczenia są niemniej doniosłe. Częściowo polegają one na postanowieniach stypulowanych w projekcie niedoszłego mandatu dla Mezopotamji i wykazują podobieństwo z palestyńskim oraz syryjskim (art. 3 — stworzenie ustawy organicznej, art. 8 — zakaz pozbycia, dzierżawy i t.d. jakiegokolwiek części terytorjum Iraku, art. 9 — zniesienie kapitulacyj, art. 11 — zasada otwartych drzwi, dalej art. 13, 14).

Z drugiej strony, Wielka Brytania zobowiązała się, na żądanie króla Iraku, udzielać mu wszelkiej rady i pomocy, (z porównania art. 1 z 4 wypływa, że w art. 1 chodzi o wszelkie inne sprawy niż te, które ma na myśli art. 4) oraz użyć swych dobrych usług by ułatwić jaknajrychlej-

sze przyjęcie Iraku do Ligi (art. 6.) Obie zaś strony uznały przymusową kompetencję Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w przedmiocie wszelkiej różnicy zdań co do interpretacji (a nie także i co do **stosowania**) traktatu (art. 17).

Łącznie z traktatem ratyfikowano (dnia 19 grudnia 1924) protokół dodatkowy z dnia 30 kwietnia 1923. Oprócz tego podpisano dnia 25 marca 1924 cały szereg umów uzupełniających traktat przymierza z 10 października 1922 a dotyczących „rozmiaru i warunków” pomocy militarnej Wielkiej Brytanji obiecanej Irakowi (art. 7 traktatu), zapewniających wykonanie traktatów, układów i porozumień, któremi związana jest W. Brytanja odnośnie do Iraku (art. 10) i normujących finansowe stosunki obu państw (art. 15) i t.p.

Co się tyczy stosunku do Ligi Narodów, to uchwałą z dnia 27 września 1924 r.¹⁾ Rada przyjęła do wiadomości i zatwierdziła treść oświadczenia złożonego przez rząd brytyjski tego samego dnia. Oświadczeniem owym rząd ten zobowiązał się wobec Ligi do ścisłego stosowania anglo-irackiego traktatu przymierza wraz z dodatkowymi umowami, jako zapewniającego „całkowite przestrzeganie i wykonywanie w Iraku zasad, które fakt przyjęcia mandatu miał na celu zagwarantować” oraz pewnych dodatkowych postanowień. W ten sposób umowy brytyjsko-irackie (traktat przymierza i umowy uzupełniające) stały się *de facto* i *de iure* wymaganą przez Pakt i sprawozdanie Hymans'a „kartą” czyli „statutem” mandatowym czego dowodzi uchwała Rady, która mówi w jednym z końcowych ustępów, że Rada „zatwierdza treść (t. fr. *les termes*) oświadczenia powyższego jako czyniącego zadość wymogom art. 22 Paktu”.

Z momentem confirmowania przez Radę kompleksu wspomnianych umów zaistniał zatem mandat nad Irakiem. Jest on bezwątpienia odmienny od innych, ale też przyszedł do skutku w drodze wyjątkowej (forma ułożenia tekstu „statutu” mandatowego nie przez porozumienie się Głównych Mocarstw, ale jednostronną deklaracją państwa mandatowego; fakt bowiem, że część składowa owej deklaracji stanowi umowa tego ostatniego z czynnikiem trzecim t.j. Irakiem nie zmienia postaci rzeczy, gdyż Irak jest z punktu widzenia Ligi **przedmiotem** mandatu a nie **podmiotem** stosunku mandatowego).

Rada Ligi Narodów uznając umowy brytyjskie z Irakiem (wraz z dodatkowymi zobowiązaniami W. Brytanji) jako odpowiadające wymogom art. 22 Paktu, nie przesądziła zatem kwestji stanowiska prawnego tego ostatniego. Wobec państw tworzących Ligę odpowiedzialną była wyłącznie W. Brytanja, wszelkie zobowiązania ciężące na Iraku w myśl traktatu z 10 października 1922 i następnych układów, a istotne dla ustroju mandatowego były zobowiązaniami międzynarodowymi W. Brytanji (p. I oświad-

¹⁾ Tekst jej, jak i traktatów oraz innych umów W. Brytanji z Irakiem i dotyczącej korespondencji, w drukach Ligi Narodów, Publications de la Société des Nations VI. A. Mandats 1926. VI. A. 6.

czenia rządu brytyjskiego z dnia 27 września 1924 r.). Nadto ta ostatnia winna była przed przystąpieniem do ewentualnych zmian, czy rewizji traktatu przymierza oraz umów dodatkowych (art. XVIII traktatu) uzyskać zgodę Rady Ligi (p. IV wspomnianego oświadczenia). Przepis tej treści znajduje się we wszelkich układach mandatowych. Także rozwiązanie traktatu wymaga zatwierdzenia Rady Ligi.

Struktura prawno-publiczna Iraku była zatem nader złożona. Z jednej strony łączyły go z W. Brytanią stosunki traktatowe i wobec niej mógł odpowiadać za niedopełnienie swych zobowiązań. Liga Narodów prawnie dlań nie istniała. Wprawdzie w niektórych artykułach traktatu przymierza (n.p. 7, 9, 10, 15) mowa jest o umowach anglo-irackich, które należy komunikować Radzie Ligi, lecz obowiązek ten — na tle samegoż traktatu więcej niż problematyczny¹⁾ — obciąża tylko mandatarjusza. Tak samo i dalsze wzmianki o Lidze (n.p. art. 6, 11, 12, 18) nie mogą mieć znaczenia prawnego dla Iraku.

Dalsze umowy anglo-irackie a przede wszystkim traktat z 13 stycznia 1926 r., zawarty na skutek decyzji Rady Ligi z 16 grudnia 1925, który miał na celu zapewnić trwanie na dalszych lat 25 stanu rzeczy, określonego traktatem przymierza z r. 1922, nie wniosły nowych elementów w sytuację prawną mandatu nad Irakiem.

Stanowisko Iraku względem W. Brytanji w tej fazie możnaby określić jako protektorat międzynarodowy. Jak widać na tym przykładzie instytucja mandatu nie przesądza bynajmniej kwestji podmiotowości terytorjum mandatowego w prawie narodów. Irak niewątpliwie wykazywał od swego powstania zasadnicze cechy organizacji państwowej, jednakże w szeregu ważnych kwestyj uzależniony był od W. Brytanji, przede wszystkim zaś — co nas tu najbardziej obchodzi — jego samodzielność w stosunkach zagranicznych była wybitnie uszczuplona. Ogólnie rzecz biorąc, Irak dałoby się, w owoczesnej fazie jego bytu państwowego, określić jako państwo o suwerenności częściowej, niezupełnej, znajdujące się w stosunku zależności do W. Brytanji. Protektorat ten jednak posiada niezwykle cechę, mianowicie protektor jest odpowiedzialny²⁾ wobec czynnika trzeciego (Liga) za sprawowania protektoratu oraz wykonywa swe atrybucje z tego tytułu nie jako **prawo własne** lecz w charakterze powierniczym czy też pełnomocniczym. Być może, że logiczniej byłoby mówić o protektoracie zbiorowym państw tworzących Ligę nad Irakiem, wykonywanym w ich imieniu przez króla angielskiego.

¹⁾ Skoro bowiem tylko W. Brytanja ma obowiązek przedkładania Lidze odnośnych umów, w wypadku zaniedbania tego obowiązku jest ona odpowiedzialną — rozpatrując traktat sam w sobie, niezależnie od konfirmowania go przez Radę i konsekwencji stąd płynących — tylko wobec Iraku, który Ligi nie zna.

²⁾ Brierly, *The Law of Nations, An Introduction to the International Law of Peace* str. 99.; także M-c Nair w *Oppenheima International Law*.

W dniu 4 listopada 1929 r. wpłynęło do Sekretarjatu Generalnego Ligi Narodów zawiadomienie ze strony rządu angielskiego, w którym ten ostatni komunikuje swój zamiar poparcia kandydatury Iraku do Ligi Narodów w r. 1932. Jednakże dopiero w listopadzie 1931 r. Stała Komisja Mandatowa zajęła się formalnie złożoną w Sekretarjacie prośbą Iraku o dopuszczenie do Ligi i zaznaczyła w swem sprawozdaniu między innemi, że obecny (chodzi o umowę anglo-iracką z r. 1930, rewidującą i uzupełniającą traktat przymierza) traktat między Wielką Brytanią a Irakiem nie stanowi przeszkody do przyjęcia tego ostatniego do Ligi, gdyż nie narusza jego niezależności.

Rada Ligi po wysłuchaniu i uzupełnieniu w niektórych punktach sprawozdania Komisji, przekazała rzecz całą według kompetencji Zgromadzeniu Ligi, które na swej sesji w październiku 1932 r. przyjęło jednomyślnie Irak w poczet swych członków. Z tym zatem dniem mandat W. Brytanji nad Irakiem wygaśł ostatecznie; stanowisko tych dwu państw względem siebie określają odtąd wyłącznie wzajemne umowy, zawierane na stopie równości; uprawnienia, z których W. Brytania korzysta względem Iraku na podstawie tych umów są wykonywane przez nią we własnem imieniu, wreszcie niemożliwą jest w zasadzie dalsza ingerencja czynnika trzeciego (Ligi) w sferę stosunków anglo-irackich, o co W. Brytanji w pierwszym rzędzie chodziło, gdy usilnie popierała przyjęcie Iraku do Ligi.

V.

TRANSJORDANIA

Układ mandatowy dla Palestyny w art. 25 przewiduje możliwość odwołania lub zawieszenia, za zgodą Rady Ligi Narodów, mocy obowiązującej tych jego postanowień, które uznane zostaną za niezastosowalne z uwagi na lokalne warunki, odnośnie terytorjum pomiędzy Jordanią a wschodnią granicą Palestyny. Mandatarjusz może, na mocy tegoż artykułu, przedsięwziąć kroki i poczynić zarządzenia, które uzna za stosowne celem administracji tego terytorjum.

Uchwała Rady Ligi, powzięta 16 września 1922¹⁾ na wniosek rządu brytyjskiego, określiła granice Transjordanji i wyłączyła, jako nie mające doń zastosowania pewne artykuły z mandatu palestyńskiego (dotyczące miejsc świętych i ogniska narodowego dla Żydów); nakoniec zaznaczono, że za sprawowanie mandatu nad Transjordanją przyjęła pełną odpowiedzialność Wielka Brytania i że

„czynności (t. a. the action; t. fr. les mesures), które w Palestynie przedsięwzięje Administracja tegoż kraju, będą wykonywane przez Administrację Transjordanji pod ogólnym nadzorem (t. a. general supervision; t. fr. contrôle général) mandatarjusza”.

¹⁾ C. P. M. 466 druki Ligi Narodów.

Różnica pomiędzy zakresem władzy państwa mandatowego w Palestynie (art. 1 mandatu palestyńskiego mówi o pełnej władzy ustawodawczej i administracyjnej) a „ogólnym nadzorem” wykonywanym przez mandatarjusza nad bliżej nieokreśloną „Administracją” Transjordanji jest charakterystyczna.

W 1923 r. Wysoki Komisarz brytyjski dla Palestyny wydał proklamację, w której zapowiedziano uznanie niezawisłego państwa transjordańskiego, pod warunkiem, że będzie ono konstytucyjne i zawrze z Wielką Brytanią umowę, gwarantującą wykonanie zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez rząd brytyjski w przedmiocie Transjordanji. Umowa ta doszła do skutku w 1928 r. — jest ona naogół podobna do traktatu przymierza z 1922 r. zawartego przez W. Brytanię z Irakiem, lecz cechującą ją większe rozmiary nadzoru państwa mandatowego (prawo weta w stosunku do aktów ustawodawczych, kontrola administracji transjordańskiej). Władzę ustawodawczą i wykonawczą sprawować ma Emir Transjordanji za pośrednictwem konstytucyjnego rządu, ustrój państwa określi ustawa organiczna (znana forma używana i w innych mandatach typu „A”), w stosunkach zagranicznych kierować się będzie radą reprezentanta rządu Brytyjskiego, (wyznaczonego przez Wysokiego Komisarza dla Palestyny będącego równocześnie Komisarzem dla Transjordanji) w sprawach finansowych i innych wpływ decydujący został również zastrzeżony mandatarjuszowi.

Transjordanja, podobnie jak Irak, posiada status szczególny: niewątpliwie, wykazuje niektóre cechy państwa o częściowej suwerenności wzgl. znajdującego się pod protektorem. Ścisłe biorąc jedynie ona i Irak odpowiadają w pełni wymogom stawianym przez 22 art. Paktu, będąc tworem, które mogą być uznane za państwa z zastrzeżeniem nadzoru i pomocy ze strony mandatarjusza (t. zw. „mandat d'assistance”).



PRACE TEGOŻ AUTORA:

Immunitet sądowy dyplomatyczny w ustawodawstwie polskim
(Gazeta Sądowa Warszawska Nr. 5 z dnia 1 lutego 1932 r.).

Przywileje dyplomatyczne a funkcjonariusze międzynarodowi
(rozprawa doktorska). Warszawa 1934 r.

