

Zakład Prawa Międzynarodowego

Tadeusz Jasudowicz

ZASADA DOBREGO SĄSIEDZTWA W KARCIE NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

Zarys treści. Opracowanie, będące kontynuacją badań autora sprzed dziesięciu lat, ma za cel stwierdzenie istnienia w prawie międzynarodowym, w szczególności w Karcie Narodów Zjednoczonych, ogólnej zasady dobrego sąsiedztwa, która mieści się pośród „celów i zasad” Karty, co więcej — może i powinna być na gruncie Karty rozpatrywana jako najogólniejsza i najbardziej fundamentalna, inaczej mówiąc — modelowa zasada współczesnego prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. Właśnie ta zasada, nie zaś zasada pokojowego współistnienia, winna tę zasadniczą funkcję spełniać, jeżeli świat naprawdę ma się stać bardziej „ludzki” i bardziej pokojowy.

Pojęcie „dobrego sąsiedztwa” od paru wieków spotykane jest w terminologii prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych¹

¹ J. Andrassy, *Les relations internationales de voisinage*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (dalej: RCADI) 1951, t. 79, s. 77, powiada, że: „Les relations internationales de voisinage existent dès qu'il y a coexistence des Etats contigus”, odnosząc historię sąsiedztwa jako problemu międzynarodowego do „niepamiętnych czasów”; H. Sand, *Le role des procédures nationales dans les differends transnationaux en matière d'environnement*, [w:] *Aspects juridiques de la pollution transfrontière*, OECD, b.d.w., s. 207, stwierdza, że „prawo sąsiedztwa pojawiło się po raz pierwszy w traktacie o stosunkach między państwami w XVIII wieku (Moser, *Deutsches Nachbarlicher Staatsrecht*, Frankfurt 1773); *Dictionnaire de la terminologie de droit international*, Paris 1960, s. 95, podaje, że po raz pierwszy zastosowano pojęcie „dobrego sąsiedztwa” w traktacie między Stanami Zjednoczonymi a Meksykiem z 2 II 1848 r.; E. Carathéodory, *Du droit international concernant les grands cours d'eau*, Leipzig 1861, s. 29, 60—61, przypisywał *ratio vicinitatis* fundamentalne znaczenie w regulowaniu problematyki prawnej rzek międzynarodowych. Por. też m.in.: E. Engelhardt, *L'origine et la constitution des communautés fluviales conventionnelles*, [w:] *Revue d'histoire diplomatique*, b.d.w., s. 498 i n., który mówi o obowiązkach „de voisin bienveillant”; M. Huber, *Internationales Wasserrecht*, [w:] *Schweizerische Wasserwirtschaft*, Zürich 1911 (separat-abdruck), s. 6, który rozważa „internationale Nachbarrecht”.

ze szczególnym jednak nasileniem w naszym stuleciu. Miały na to wpływ i pewne rozwiązania polityczno-prawne przyjęte przez Rosję Radziecką po Rewolucji Październikowej², i ogłoszenie przez prezydenta USA, F. D. Roosevelta w przemówieniu inauguracyjnym tzw. *Good Neighbour Policy* (GNP)³, i umiejscowienie koncepcji „dobrego sąsiedztwa” jako celu lub jako zasady w samej Karcie Narodów Zjednoczonych. Terminy takie, jak „dobre sąsiedztwo” (lub „dobrosąsiedztwo”)⁴, „stosunki dobrosąsiedzkie”, „dobrosąsiedzka atmosfera”, „duch dobrego sąsiedztwa” itp. często pojawiają się nie tylko w przemówieniach mężów stanu dotyczących polityki zagranicznej reprezentowanych przez nich państw czy w ogóle stosunków międzynarodowych⁵, ale — co ważniejsze — we wstępach i w merytorycznych postanowieniach traktatów międzynarodowych dwu- i wielostronnych⁶, jak również w tekstach projektów i przyjętych uchwał organizacji i organów międzynarodowych⁷. Nie

² Stwierdzając konieczność odrzucenia po rewolucji wszystkich traktatów nierównoprawnych i służących utrzymaniu caratu, Lenin podkreślał, że Rosja Radziecka nie odrzuca i nie może odrzucać „traktatów dobrosąsiedzkich” — por. W. Lenin, *Dzieła*, t. 26, s. 246.

³ Patrz: *Roosevelt's Foreign Policy 1933—1941*, New York 1942, s. 3. Szerzej: T. Jasudowicz, *Pojęcie dobrosąsiedztwa w stosunkach międzynarodowych*, Sprawy Międzynarodowe 1977, nr 4, s. 68 i n.

⁴ Po przemyśleniu dochodzę do wniosku, że w języku polskim termin „dobre sąsiedztwo” brzmi lepiej niż używany wcześniej także przeze mnie termin „dobrosąsiedztwo”. Kieruję się m.in. wskazaniem zawartym w znanym słowniku: S. Szober, *Słownik poprawnej polszczyzny*, Warszawa 1963, s. 130 (hasło: „dobrosąsiedzki”).

⁵ Szerzej: T. Jasudowicz, op. cit., s. 64 i n. (Pojęcie „dobrosąsiedztwa” w praktyce dyplomatycznej).

⁶ Por. *ibid.*, s. 66. Tak np. układ z 9 VII 1964 r. między Bułgarią a Grecją o współdziałaniu w dziedzinie użytkowania dróg wodnych płynących na terytorium obu krajów wyraża w ust. 3 wstępu zdecydowanie stron „realizować dobrosąsiedzką współpracę między władzami zajmującymi się użytkowaniem wód w obu krajach” — tekst w: *Revue Général de Droit International Public* (dalej: RGDIP) 1965, s. 591 i n. Por. traktat w sprawie delimitacji i dobrego sąsiedztwa między Irakiem a Iranem z 13 VI 1975 r. Co do wypowiedzenia go przez Irak — por. RGDIP 1980, s. 652.

⁷ VII zasada współpracy w zakresie badania i eksploatacji zasobów naturalnych dzielonych, przyjęta w ramach UNEP, głosi: „Wymiana informacji, notyfikacja, konsultacje i inne formy współpracy powinny być prowadzone na zasadzie dobrej wiary i w duchu stosunków dobrosąsiedzkich”. Szerzej: B. Kwiatkowska-Czechowska, *Międzynarodowa współpraca państw na rzecz eksploatacji zasobów naturalnych dzielonych*, Przegląd Stosunków Międzynarodowych (dalej: PSM) 1981, nr. 2—3, s. 175 i n. Co do spożytkowania zasady dobrego sąsiedztwa w pracach organizacji międzynarodowych dotyczących użytkowania rzek — patrz: I. Rummel-Bulska, *Użytkowanie wód śródlądowych dla celów niezeglownych w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa—Wrocław 1981, s. 143 i n.

można zatem po prostu lekceważyć czy nie dostrzegać pojęcia „dobrego sąsiedztwa”; nie można przechodzić nad nim do porządku dziennego, traktując je *per non est*.

Nie wdając się przy niniejszej sposobności w analizę jakże bogatego i złożonego pojęcia „zasad” w prawie międzynarodowym⁸, spróbujemy udzielić odpowiedzi na pytanie: czy w prawie tym istnieje zasada dobrego sąsiedztwa? Odpowiedź nie jest łatwa, zwłaszcza że trzeba mieć świadomość, że każda odpowiedź — czy to pozytywna, czy negatywna — znajdzie w nauce grono przeciwników. I to nie zawsze z powodów ściśle naukowych czy ściśle prawnych; nieraz z powodów raczej politycznych czy taktycznych.

Nie znajdzie się jakiegóż wielostronnej umowy międzynarodowej o powszechnym i fundamentalnym znaczeniu, poza Kartą Narodów Zjednoczonych, w której zasada dobrego sąsiedztwa została by proklamowana w charakterze normy prawa międzynarodowego o dającej się ustalić treści prawnej. Nie wynika stąd jednak wcale, że trzeba — na tej właśnie podstawie — dyskredytować samą zasadę. Jest to udziałem wielu innych zasad, których istnienia i obowiązywania broni się w nauce prawa narodów, m. in. zasady pokojowego współistnienia. Terminy „zasada dobrego sąsiedztwa”, „stosunki dobrosąsiedzkie” itp. weszły do języka traktatów międzynarodowych i to w charakterze pojęć prawnych, których charakter, znaczenie, zakres i konsekwencje prawne należy ustalić.

Co prawda, wskazane terminy są też upowszechnione w dokumentach praktyki stosunków międzynarodowych: w wypowiedziach mężów stanu, w komunikatach końcowych wieńczących wzajemne wizyty dyplomatyczne, w rokowaniach i w aktach końcowych konferencji międzynarodowych. Charakter tych dokumentów, a i samych wypowiedzi, mógłby sugerować właściwość rozpatrywania problematyki dobrego sąsiedztwa raczej w płaszczyźnie tzw. międzynarodowych norm politycznych czy reguł kurtuazyjnych, a więc poza obszarem zasad prawa międzynarodowego. Wszelako, trzeba zauważyć, że stawianie problemu dobrego sąsiedztwa w płaszczyźnie li tylko polityki, moralności czy uprzejmości międzynarodowej było charakterystyczne dla wcześniejszego sta-

⁸ Por. m.in.: S. E. Nahlik, [hasło] *Zasady ogólne prawa międzynarodowego*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 457 i n.; tenże, *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 26 i n.; R. Bierzanek, [hasło] *Zasady prawa międzynarodowego*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego...*, s. 459, tenże, *Zasady prawne pokojowego współistnienia i ich kodyfikacja*, Warszawa 1968, s. 176 i n. Co do tzw. „zasad informacyjnych” — por. J. Symonides, *Zasada efektywności w prawie międzynarodowym*, Toruń 1967, s. 10 i n.

dium rozwoju zasady dobrego sąsiedztwa⁹, które „przerosło” później w stadium normatywne, a zatem takie, w którym z pojęciem „dobrego sąsiedztwa” zaczęto wiązać mniej lub bardziej określone, jednak w płaszczyźnie zobowiązań prawnych rozpatrywane, wymogi postępowania wzajemnego państw.

Fakt, że pojęcie „dobrego sąsiedztwa” pojawia się nadal w dokumentach o charakterze politycznym, nie może przesądzać o pozaprawności tego pojęcia. Dokumenty tego rodzaju posługują się wieloma niewątpliwymi pojęciami prawnomiędzynarodowymi, wcale ich przez to nie wydzierając z domeny prawa narodów. Przeciwnie, często używają takich pojęć, włączając w to pojęcie „dobrego sąsiedztwa”, z wyczuwalnym zamiarem przypisania im znaczenia prawnego w charakterze ogólnej zasady czy standardu wzajemnego zachowania się państw.

Orzecznictwo jako ewentualny środek pomocniczy do ustalenia zasady dobrego sąsiedztwa w prawie międzynarodowym jest przydatne, nie na tyle jednak, by w sposób bezdyskusyjny przesądzić o statusie tej zasady we współczesnym prawie międzynarodowym. Wyroki sądowe bowiem albo, dotykając problematyki dobrego sąsiedztwa, nie mówiły o zasadzie dobrego sąsiedztwa jako takiej, lecz operowały innymi pojęciami prawnymi¹⁰, albo też, używając np. terminu „stosunki dobrosąsiedzkie”,

⁹ Tak widziały koncepcję dobrego sąsiedztwa Stany Zjednoczone w 1905 r. na tle konfliktu z Meksykiem i opieraniem się przez USA na tzw. doktrynie Harmona. Później jednak same wyrzekły się tego stanowiska w stosunkach ze swymi sąsiadami — por. np. N. Hundley jr., *Dividing the Waters. A Century of Controversy between the United States and Mexico*, Berkeley—Los Angeles 1966, s. 22—30, 159—160, 170; Ch. Ch. Hyde, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, wyd. II, Boston 1947, t. 1, s. 567; A. Ch. Kiss, *L'abus de droit*, Paris 1953, s. 30—31, 34; L. Oppenheim, *International Law. A Treatise*, wyd. VIII (H. Lauterpacht), London—New York—Toronto 1955, s. 33—35, który zauważa, iż: „Uprzejmość narodów nie jest źródłem prawa międzynarodowego. Ale wiele norm, które wcześniej były tylko normami kurtuazji międzynarodowej, jest dzisiaj normami prawa międzynarodowego. Rozróżnienie, choć logicznie wyraziste, nie zawsze jest przestrzegane w praktyce. Trybunały angielskie i amerykańskie często powołują się na »kurtuazję międzynarodową« w sytuacjach, do których bardziej właściwie winien być stosowany termin »prawo międzynarodowe«. Problem praktykowania „dobrego” czy „złego” sąsiedztwa ma, oczywiście, swój fundamentalny wymiar w płaszczyźnie moralności międzynarodowej. Normy moralności międzynarodowej, podobnie jak normy kurtuazyjne, często przekształcają się z biegiem czasu w normy prawnomiędzynarodowe. W tym kontekście warto przypomnieć pogląd Oppenheima-Lauterpachta, zgodnie z którym: „Nie można mieszać z normami kurtuazji międzynarodowej norm moralności, które powinny być stosowane w obrocie między państwami tak, jak w obrocie między jednostkami” — *ibid.*, s. 35.

¹⁰ Por. m.in.: J. Andrassy, [w:] *Utilisation des eaux internationales non-martimies (en dehors de la navigation)*, Institut de Droit International, Neuvième commission, Genève 1959, s. 24—25, 51—52; A. Ch. Kiss, *Problèmes juridiques de*

pozostawiały wątpliwości co do tego, czy chodzi tu ściśle o płaszczyznę prawnomiędzynarodową¹¹. Nie ma wyroku sądu międzynarodowego czy trybunału arbitrażowego, który by w zasadniczy sposób zajął się kwestią obowiązywania zasady dobrego sąsiedztwa w prawie międzynarodowym.

Jeśli chodzi o stanowisko nauki prawa narodów, trzeba wskazać, że w wielu podręcznikach czy nawet słownikach i encyklopediach w ogóle nie poświęca się specjalnej uwagi problematyce dobrego sąsiedztwa. Zdarza się, że jeśli nawet zwraca się na nią uwagę, to w sposób na tyle nieprecyzyjny i pełen niedomówień, że trudno ustalić, czy dany autor rozpatruje problem dobrego sąsiedztwa w płaszczyźnie prawa, w szczególności zaś — czy uznaje istnienie zasady dobrego sąsiedztwa w prawie międzynarodowym. Wielu autorów rozważa tę problematykę nie w kontekście prawa międzynarodowego w ogóle, lecz w związku ze specyficznymi, przedmiotowo ograniczonymi dziedzinami tego prawa, zwłaszcza — choć nie tylko — w kontekście prawa rzek międzynarodowych, dzielonych zasobów naturalnych czy międzynarodowej ochrony środowiska¹². *la pollution de l'air*, [w:] *Colloque 1973: La protection de l'environnement et la droit international*, Académie de Droit International, Leiden 1975, s. 168, 169—173; I. Rummel-Bulska, *Użytkowanie wód...*, s. 138 i n.; J. Symonides, *Terytorium państwowe w świetle zasady efektywności*, Toruń 1971, s. 68. Por. wyrok Federalnego Trybunału Szwajcarskiego w sporze między kantonami Soleure i Argovie, w którym stwierdzono: „...le principe de droit de voisinage est valable, d'après lequel l'exercice des droits ne doit pas endangered les voisins dans l'exercice de leurs droits” — cyt. za: A. Ch. Kiss, *L'abus...*, s. 20; „les relations de voisinage” uwzględnił trybunał arbitrażowy w sprawie jeziora Lanoux, przy czym — zdaniem A. Gervais — elementy koncepcji wykorzystane w wyroku dają podstawy dla „une théorie d'ensemble des relations de voisinage” — por. A. Gervais, *L'affaire du Lac Lanoux. Étude critique de la sentence du Tribunal Arbitral*, *Annuaire Française de Droit International* (dalej: AFDI) 1960, s. 424, 432; wyrokiem trybunału brukselskiego z 13 V 1963 r. stwierdzono, że „relations entre propriétaires riverains d'un cours d'eau, donnent effectivement lieu a des rapports de voisinage, même si le dommage prend naissance à une grande distance” — por. *Journal des Tribunaux* 1963, s. 695. Por. też: *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, t. 1, Leipzig 1884, s. 345—346; t. 155, Berlin—Leipzig 1937, s. 158; t. 116, Berlin—Leipzig 1927, s. 30 i n.

¹¹ W ten sposób MTS w sprawie azylu — patrz: ICJ, Reports 1950, s. 286; tenże Trybunał w rok później stwierdził, iż „można przyjąć, że strony [...] będą zdolne znaleźć praktyczne i zadowalające rozwiązanie przez szukanie wskazówki w tych względach kurtuazji i dobrego sąsiedztwa, które — w kwestii azylu — zawsze zajmowały poczesne miejsce w stosunkach między republikami latynoamerykańskimi”. *Ibid.*, 1951, *Haya de la Torre Case*, s. 83.

¹² Zwraca wszelako uwagę fakt, że autorzy ci nie traktują zasady dobrego sąsiedztwa jako specyficznej tylko dla tej przedmiotowo ograniczonej dziedziny, lecz traktują ją raczej jako zasadę ogólną, znajdującą zastosowanie także w innych dziedzinach regulowanych przez prawo międzynarodowe. Kwestia ta zostanie bliżej naświetlona w dalszych opracowaniach autora.

Zastanawiające jest wręcz, jak rzadko w nauce się wskazuje, że pojęcie „dobrego sąsiedztwa” nie jest obce Karcie Narodów Zjednoczonych. A przecież wstęp do Karty głosi wyraziście:

My, Ludy Narodów Zjednoczonych, zdecydowane [...] postępować tolerancyjnie i współżyć w pokoju jak dobrzy sąsiedzi...¹³,

a dopiero po tym zasadniczym stwierdzeniu przystępuje do wyliczenia kolejnych zasad, środków czy metod, za pomocą których Organizacja i jej państwa członkowskie mają osiągnąć wskazane w ust. 1—4 wstępu do Karty Narodów Zjednoczonych cele, a mianowicie:

...zjednoczyć swe siły dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; zapewnić — przez przyjęcie zasad i ustanowienie metod — aby siły zbrojne były używane tylko we wspólnym interesie; korzystać z urządzeń międzynarodowych w celu popierania gospodarczego i społecznego postępu wszystkich narodów¹⁴.

Sama formuła dotycząca dobrego sąsiedztwa jest ogólnikowa i może stwarzać trudności interpretacyjne. Wzięta w izolacji, staje się wręcz nie do wyjaśnienia. Dlatego istnieje konieczność jej rozważenia w kontekście innych sformułowań wstępu do Karty Narodów Zjednoczonych, w świetle celów i zasad Karty oraz innych jej postanowień.

Jeżeli ta formuła da się wyjaśnić, to tylko w wyniku analizy samego tekstu Karty, z uwzględnieniem późniejszej praktyki ONZ i państw członkowskich. Tak się bowiem składa, że pomocnicze środki interpretacji w tej mierze niewielką mogą służyć pomocą. Formuła dobrego sąsiedztwa została zaproponowana i przyjęta w toku Konferencji Założycielskiej ONZ w San Francisco, bez jakichkolwiek sprzeciwów czy choćby dyskusji. W tej sytuacji *travaux préparatoires* Karty niczego wniesić nie mogą dla zrozumienia znaczenia i sensu tej formuły. Protokoły Konferencji nie zawierają na ten temat żadnych wzmianek. Co prawda, można utrzymywać, iż wynika stąd, że koncepcja dobrego sąsiedztwa spotkała się z powszechnym uznaniem i nie wzbudziła kontrowersji, co też jest wnioskiem wcale niebiałym.

Jeśli chodzi o historyczne okoliczności opracowania i przyjęcia Karty Narodów Zjednoczonych, wszystko wskazuje na to, że spożytkowanie formuły dobrego sąsiedztwa w Karcie było zainspirowane wypowiedzią sekretarza stanu USA, Cordell Hulla z 12 IX 1943 r., w której ogłosił on sześć zasad „postępowania międzynarodowego”. Ostatnia z tych zasad brzmiała:

Współpraca między narodami w duchu dobrego sąsiedztwa, stanowiąca najbardziej skuteczną metodę zabezpieczenia i popierania dobrobytu gospodarczego, społecznego i kulturalnego narodu oraz wszystkich narodów¹⁵.

¹³ Ust. 5 Wstępu do Karty NZ.

¹⁴ Ust. 6—9 Wstępu do Karty NZ.

¹⁵ Zob. Keesings Contemporary Archives 1945, s. 6118. Co do wpływu tej wy-

W głębszej perspektywie historycznej można by przyjąć, że dla właściwego rozumienia formuły dobrego sąsiedztwa użytej we wstępie do Karty przydatne jest zwrócenie uwagi na sens, charakter i treść amerykańskiej GNP, ogłoszonej najpierw jako jednostronna linia polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, a potem podlegającej multilateralizacji w ramach Unii Panamerykańskiej.

Nie ma dostatecznych wskazań po temu, by — poza samą formułą dobrego sąsiedztwa — przyjąć, że charakter i treść amerykańskiej GNP decydowały o charakterze i treści koncepcji dobrego sąsiedztwa w Karcie Narodów Zjednoczonych. Można jednak, jak się wydaje, ustalić, że twórcy Karty — podobnie jak w odniesieniu do GNP — rozumieli tę koncepcję jako swoistą zasadę modelową, najogólniejszą, mającą znaleźć bardziej konkretny wyraz w zbiorze innych zasad i norm Karty, określających prawne podstawy stosunków wzajemnych między państwami. Można też przyjąć, że z pojęciem „dobrego sąsiedztwa” w Karcie Narodów Zjednoczonych łączono jakąś treść prawną, że wprowadzono je do Karty jako pojęcie prawne, a nie tylko polityczne czy uprzejmościowe. Zauważmy, że zapewne nieprzypadkowo właśnie po ogłoszeniu ze strony USA „polityki dobrego sąsiedztwa” w tymże roku 1933 na konferencji państw amerykańskich w Montevideo przyjęto „Deklarację praw i obowiązków państw”, by później — już w czasie II wojny światowej, w 1942 r. — oświadczyć w wyniku III spotkania ministrów spraw zagranicznych państw amerykańskich, że:

Zasada, iż postępowanie międzynarodowe winno wypływać z ducha polityki dobrego sąsiedztwa, jest normą prawa międzynarodowego kontynentu amerykańskiego¹⁶.

Oświadczenie to, przyjęte z inicjatywy i z udziałem Stanów Zjednoczonych, jednego z wielkich mocarstw, „przedstawicieli sojuszników” w koalicji Narodów Zjednoczonych i jednego z głównych i najbardziej wpływowych „redaktorów” tekstu Karty Narodów Zjednoczonych, nie

powiedzi na prace związane z redagowaniem Wstępu do Karty NZ — A. Salomon, *Le préambule de la Charte, base idéologique de l'O.N.U.*, Genève—Paris 1946, s. 147—148.

¹⁶ Stosownie do deklaracji w sprawie przemysłowego i rolniczego użytkowania rzek międzynarodowych, przyjętej podczas VII Międzynarodowej Konferencji Państw Amerykańskich w Montevideo (3—26 XII 1933), suwerenne prawo państwa do takiej eksploatacji ograniczone jest „upon the necessity of not injuring the equal right due to the neighbouring State on the margin under its jurisdiction” — patrz: *American Journal of International Law* (dalej: AJIL) 1934, Supplement, s. 59. Deklaracja w sprawie doktryny dobrego sąsiedztwa zamieszczona jest w: *Conferencias Internacionales Americanas. Primer Suplemento*, Washington 1943, s. 202 i n.

mogło nie mieć wpływu na poczucie prawne wszystkich innych państw uczestniczących w Konferencji w San Francisco.

Zanim przystąpimy do właściwych rozważań interpretacyjnych nad koncepcją dobrego sąsiedztwa w Karcie Narodów Zjednoczonych, przytoczmy — dla uzupełnienia obrazu — tekst art. 74 Karty, w którym stanowi się, że:

Członkowie Narodów Zjednoczonych zgadzają się również, że ich polityka w dziedzinie społecznej, gospodarczej i handlowej na obszarach, do których stosuje się niniejszy rozdział [a więc na „obszarach niesamodzielnych” — przyp. T.J.], będzie się opierać — podobnie jak na innych obszarach metropolitalnych — na ogólnej zasadzie dobrego sąsiedztwa, z należyтым uwzględnieniem interesów i pomyślności reszty świata¹⁷.

Nauka prawa narodów nie poświęciła zbyt wiele uwagi koncepcji dobrego sąsiedztwa w Karcie Narodów Zjednoczonych. Tak np. czechosłowacki uczony, J. Cúth, nawiązując do wstępu i art. 74 Karty, był zdania, że:

Teorii sąsiedztwa w zasadzie nie można odrzucić, ponieważ stosunki sąsiedzkie znalazły umocowanie prawne także w samej Karcie NZ w wielu miejscach¹⁸.

Co prawda, zaraz potem podaje w wątpliwość, czy ze „stosunków sąsiedzkich” można wywodzić istnienie konkretnych praw i obowiązków we współczesnym prawie międzynarodowym.

K. Kocot, zajmując się międzynarodowym prawem środowiska i nawiązując do zasad 21—22 Deklaracji konferencji sztokholmskiej z 1972 r., uznaje, że zasady te:

...kładą akcent na ten aspekt wykonywania suwerenności, który we wstępie Karty NZ i w jej art. 74 występuje jako zasada dobrego sąsiedztwa¹⁹.

Zdaniem I. Rummel:

Zobowiązanie państw do postępowania zgodnego z zasadą dobrego sąsiedztwa sformułowane jest w art. 74 Karty Narodów Zjednoczonych²⁰.

Rozważając zasady Karty zawarte w jej art. 2, Babović powiada, że:

...trzy spośród siedmiu zasad [...], z których jedną jest zasada obowiązku współpracy państw, podpadają pod nagłówek tzw. międzynarodowego prawa współpracy, które jest rozszerzeniem tradycyjnego prawa międzynarodowego „współistnienia”, [dodając zarazem, że:] ... rozwój przyjaznych stosunków między narodami na

¹⁷ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, wyd. IV, Warszawa 1958, s. 557, tłumaczy termin *metropolitan areas* jako „obszary macierzyste” i uważa, że: „W artykule tym więc obszary powiencze i kolonialne razem przeciwstawiono »obszarom macierzystym«”.

¹⁸ J. Cúth, *Neplavebné využívanie riek a medzinarodné právo*, Bratislava 1968, s. 30—31.

¹⁹ K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii*, Wrocław—Warszawa 1977, s. 72.

²⁰ I. Rummel, *Konflikty międzynarodowe na tle użytkowania wód śródlądowych dla celów nieżeglownych*, Warszawa 1973, s. 21.

podstawie równych praw i samostanowienia, jak to ustalono w art. 1 pkt 2 Karty, wymaga racjonalnej i stałej aktywności opartej na poszanowaniu szeregu zasad prawnych i instytucji prawa międzynarodowego, jeżeli państwa mają „współżyć w pokoju jak dobrzy sąsiedzi”. Jednak przyjazne stosunki nie są instytucją prawną, lecz raczej reżimem prawnym lub sytuacją prawną, która umożliwia sąsiadom aktywną współpracę między nimi w rozwiązywaniu wspólnych problemów wynikających z życia codziennego²¹.

Salomon, jakby ubolewając nad tym, że protokoły Konferencji w San Francisco „nie zawierają żadnego komentarza w tym przedmiocie”, trafnie odnotowuje, iż:

Sformułowania tej klauzuli: ustanowienie między narodami ducha „dobrego sąsiedztwa”, stanowią — w kolejności wyliczenia — pierwszy cel, który proponuje się do osiągnięcia przez Narody Zjednoczone²².

Autorzy znanego komentarza do Karty Narodów Zjednoczonych, Goodrich i Hambro, uważają, że zasada dobrego sąsiedztwa w Karcie NZ winna być rozumiana tak, jak ją definiował F. D. Roosevelt w swoim orędziu z 4 III 1933 r.²³ Wreszcie, poważne znaczenie prawne zdaje się przypisywać koncepcji dobrego sąsiedztwa w Karcie Narodów Zjednoczonych von der Heydte, który wymienia *Toleranz und Gute Nachbarschaft* na jednej linii z innymi podstawowymi celami i zasadami Karty z jej wstępu oraz art. 1 i 2, i to na pierwszym miejscu²⁴.

Jak widać z tego, z konieczności skrótowego, przeglądu, autorzy skłonni są przyznawać duże znaczenie, i to w płaszczyźnie prawnej, pojęciu „dobrego sąsiedztwa” użytemu w Karcie Narodów Zjednoczonych. Słusznie akcentuje się w nauce konieczność rozpatrywania znaczenia i sensu formuły dobrego sąsiedztwa w kontekście jakiejś innej zasady Karty lub całego zbioru podstawowych celów i zasad Karty. Dominuje kwalifikacja koncepcji dobrego sąsiedztwa w Karcie właśnie jako „zasady”; zdarza się — jak u Salomona — ujmowanie jej jako „pierwszego celu” Narodów Zjednoczonych.

Ta ostatnia kwalifikacja budzi uzasadnione wątpliwości. Tekst wstępu do Karty sugeruje bowiem co innego: właściwe cele Narodów Zjednoczonych określone są w ust. 1—4 wstępu, podczas gdy dalsze ustępy wskazują raczej na zasady, środki, sposoby czy metody dla osiągnięcia wcześniej wymienionych celów. Wynika to niewąznicznie z faktu wsta-

²¹ B. Babović, *The Duty of States to Cooperate with One Another in Accordance with the Charter*, [w:] *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, Belgrad—Dobbs Ferry, N. Y. 1972, s. 287, 303.

²² A. Salomon, op. cit., s. 147—148.

²³ L. M. Goodrich, E. Hambro, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, Boston 1946, s. 57; P. Vellas, *Droit International Public. Institutions internationales*, wyd. II, Paris 1970, s. 273—274, mówi o zasadzie dobrego sąsiedztwa, że jest „z pochodzenia amerykańska”.

²⁴ F. A. F. von der Heydte, *Völkerrecht, Ein Lehrbuch*, t. 1, Köln 1958, s. 126.

wienia między te dwie grupy postanowień wstępu po ust. 4, zamykającym wyliczenie wytyczonych celów, formuły: „i w tym celu” m.in. „postępować tolerancyjnie i współżyć w pokoju jak dobrzy sąsiedzi”.

Wniosek powyższy znajduje potwierdzenie przy zestawieniu konstrukcji Wstępu do Karty Narodów Zjednoczonych z konstrukcją jej Rozdziału I: *Cele i zasady*. Podczas gdy formuły użyte w ust. 1—4 Wstępu korespondują z postanowieniami art. 1 Karty, określającymi „cele Narodów Zjednoczonych”, to formuły użyte w ust. 5—9 Wstępu kojarzą się z „zasadami” Karty, zawartymi w jej art. 2 lub z dalszymi postanowieniami merytorycznymi. Występuje też uderzająca analogia w zakresie formuły łączącej te dwie grupy postanowień: we Wstępie widnieje formuła „i w tym celu”, podobnie jak na początku treści art. 2 stwierdza się:

Dla osiągnięcia celów ustalonych w artykule I Organizacja i jej członkowie postępować będą według następujących zasad ...

A zatem, i z interpretacji sformułowań samego Wstępu do Karty Narodów Zjednoczonych, i z nasuwającej się analogii ze sposobem pogrupowania treści jej Rozdziału I wynikałoby, że „dobre sąsiedztwo” właściwiej jest widzieć nie w obszarze „celów” Narodów Zjednoczonych, lecz raczej w obszarze „zasad” jako środków prawnych dla osiągnięcia wcześniej wskazanych celów.

W ustaleniu tym nie chodzi o kreowanie „na siłę” prawnego charakteru koncepcji dobrego sąsiedztwa, ponieważ — gdyby ją nawet rozpatrywać w płaszczyźnie celów Narodów Zjednoczonych — nie mogłoby to służyć deprecjonowaniu czy dyskredytowaniu jej prawnego znaczenia. Karta w jednym i tym samym rozdziale określa cele i zasady Narodów Zjednoczonych, traktując je, rzecz można, równoprawnie i ujmując je właśnie w płaszczyźnie prawa i zobowiązań prawnych, a nie polityki czy moralności, czy wreszcie uprzejmości międzynarodowej.

Po pierwsze dlatego, że cele są ujęte również jako zobowiązania prawne i to — niech mi wolno będzie użyć tego pojęcia — „zobowiązania rezultatu”, a nie tylko „zobowiązania należytej staranności”. Wskazuje na to już samo sformułowanie tych celów: „u t r z y m a ć międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo”, „d o p r o w a d z i ć do współdziałania międzynarodowego” itd. Potwierdzenia tego wniosku dostarcza wspomniana formuła wstępna art. 2, która wyjaśnia, że postępowanie Organizacji i jej państw członkowskich według niżej wskazanych zasad jest potrzebne właśnie „dla osiągnięcia celów ustalonych w artykule 1”. Dalszych potwierdzeń dostarczają kolejne rozdziały merytoryczne Karty.

Po drugie więc dlatego, że w kolejnych rozdziałach Karty ustalony jest system zobowiązań prawnych państw, jak również mechanizmy działania lub współpracy w ramach Narodów Zjednoczonych mające zabez-

pieczyć osiągnięcie celów wskazanych w art. 1. A więc, cele nie są pustym hasłem, lecz zadaniem czy programem zobowiązań, którego godziwe środki realizacji wskazują zasady podstawowe i mechanizmy prawnoorganizacyjne Narodów Zjednoczonych, w tym powszechny system bezpieczeństwa zbiorowego ONZ.

Po trzecie wreszcie dlatego, że Karta Narodów Zjednoczonych zawiera zupełnie niedwuznaczne wskazania co do fundamentalnego i równoprawnego znaczenia celów i zasad Karty, które — co za tym idzie — nie powinny być sobie wzajemnie przeciwstawiane ani zanadto jakościowo różnicowane w ich znaczeniu czy w ich charakterze prawnym. Karta wytworza jakby „jednię” celów i zasad jako prawnych środków ich realizacji, dodajmy: celów godziwych wymagających równie godziwych środków. Zauważmy, że — na mocy art. 24 pkt 2 Karty — Rada Bezpieczeństwa w pełnieniu swych newralgicznych funkcji związanych z jej „główną odpowiedzialnością za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” ma obowiązek kierować się „celami i zasadami Narodów Zjednoczonych”. Jeszcze bardziej oczywiście wnioszek ten wynika z art. 52 pkt 1 Karty, który — potwierdzając prawo państw do zawierania układów lub tworzenia organizacji regionalnych — dodaje jakże ważne zastrzeżenie: „pod warunkiem, że takie układy, organizacje i ich działalność są zgodne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych”. A zatem, to nie tylko zasady, ale w równej mierze także cele Karty, właśnie: zasady i cele w ich nierozzerwalnej „jedni” mają stanowić kryterium legalności powstawania i funkcjonowania regionalnych subsystemów bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej²⁵.

Skoro można uznać za ustalone, że koncepcja dobrego sąsiedztwa zawarta we Wstępie do Karty Narodów Zjednoczonych mieści się raczej w płaszczyźnie zasad, nie zaś celów ONZ, skoro — po drugie — art. 74 mówi ściśle o „ogólnej zasadzie dobrego sąsiedztwa”, przeto nie może być wątpliwości co do tego, że dobre sąsiedztwo ma w Karcie kwalifikację „zasady” właśnie. Czy chodzi tu jednak o jakąś zasadę moralno-polityczną lub uprzejmościową, czy o zasadę prawną?

Wskazmy, po pierwsze, że niewątpliwy charakter prawny „celów i zasad” ONZ przesądza zarazem o charakterze prawnym zasady dobrego sąsiedztwa, mieszczącej się w tymże zbiorze celów i zasad Karty. Po drugie, nie ulega też wątpliwości, że kiedykolwiek Karta Narodów Zjednoczonych używa terminu „zasada”, a taką kwalifikację wyraźnie nadaje dobremu sąsiedztwu w art. 74, każdorazowo chodzi o zasadę właśnie prawną, o zasadę mieszczącą się w obszarze prawa międzynarodowego,

²⁵ Szerzej na ten tem.: T. Jasudowicz, *Normy regionalne w prawie międzynarodowym*, Toruń 1983, s. 276 i n., 284.

W takim ujęciu zasada dobrego sąsiedztwa — w poszukiwaniu najogólniejszej, modelowej zasady stosunków międzynarodowych — staje się jakby godną rywalką zasady pokojowego współistnienia, w ogóle przecież nie wyrażonej w Karcie Narodów Zjednoczonych, a jednak uparcie postulowanej i bronionej jako fundamentalna koncepcja międzynarodowa przez szereg państw i część nauki prawa międzynarodowego, zwłaszcza socjalistycznej. Odnosząc do Karty, można ją skojarzyć właśnie z obowiązkiem „współżyć w pokoju”, a więc z obowiązkiem, który był odczuwany przez twórców Karty jako niedookreślony, skoro uznali za niezbędne opatrzyć ten obowiązek kwalifikacją jakościową: „jak dobrzy sąsiedzi”, mającą ten obowiązek nieco sprecyzować²⁸.

Oczywiście, zrezygnowano w Karcie z pojęcia „pokojowego współistnienia” nie dlatego, by nie chciano pokoju, którego duchem i dążeniem do którego cała Karta jest przepojona, lecz dlatego, że chciano czegoś więcej niż pokoju albo — inaczej mówiąc — chciano nowego rozumienia pokoju i szukano nowej koncepcji, która by już w sferze pojęć najogólniejszych temu nowemu rozumieniu i wzbogaconej treści pokoju służyła. Tej właśnie potrzebie miało służyć pojęcie „dobrego sąsiedztwa”.

O tym, że koncepcja „pokojowego współistnienia” nie zyskała uznania twórców Karty, świadczy też fakt, że Karta konsekwentnie unika tego pojęcia, a w art. 1 nie powtarza ogólnikowej formuły „współżyć w pokoju”, lecz jako podstawowe cele wymienia: „utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo”, „rozwickać przyjazne stosunki między narodami”, „doprowadzić do współdziałania międzynarodowego” itd. Te i inne formuły istotnie kojarzą literę i ducha Karty raczej z „prawem międzynarodowym współpracy” niżli z „prawem międzynarodowym współistnienia”. Uzupełnienie pojęcia „bezpieczeństwa i pokoju” pojęciami „przyjaźni” i „współpracy” wskazuje na świadomy zamiar autorów Karty odejścia od tradycyjnego pojęcia „pokoju” jako li tylko „stanu bez wojny” i nasączenia go ożywczymi sokami „miłości międzynarodowej” i współdziałania międzynarodowego²⁹.

²⁸ Rozważenie — w kontekście Karty NZ — relatywnej zasadności i przydatności koncepcji „pokojowego współistnienia” i koncepcji „dobrego sąsiedztwa” oraz relacji między odpowiednimi zasadami wymaga odrębnego opracowania.

²⁹ Zapewne dziwnie i zaskakująco brzmi słowo „miłość” w terminologii prawnomiędzynarodowej. W świecie podziałów i walki słowo to nie może być popularne i chętnie przyjmowane, aczkolwiek tym bardziej jest konieczne, równie konieczne jak w zwyczajnych stosunkach międzyludzkich. Moim zdaniem normy prawa międzynarodowego w coraz większym stopniu przepojone są duchem „miłości międzynarodowej” i między innymi dlatego są tak trudne do urzeczywistnienia w świecie, w którym szerzej otwiera się drzwi nieufności, pogardzie i nienawiści. Ale to również temat do odrębnego rozważenia.

Karty Narodów Zjednoczonych, w zbiorze celów i zasad teŝe jawi się z natury rzeczy, mimo skojarzeń — z racji uŝycia terminu „sąsiedztwo” — z jakąś współpracą przygraniczną, przyleganiem czy bliskością geograficzną, jako zasada uniwersalna stosująca się do stosunków wzajemnych między wszystkimi i jakimikolwiek państwami, jako zasada powszechna i wszechobejmująca. Czy ten wniosek nie zostaje zanegowany przez fakt odwołania się do tej zasady w art. 74 Karty, umiejscowionym w jej Rozdziale XI *Deklaracja w sprawie obszarów niesamodzielnych*?

Umiejscowienie to tylko pozornie zdawałoby się świadczyć, iż chodzi o wymogi dobrego sąsiedztwa jako zasady charakteryzującej politykę państw kolonialnych na podległych im obszarach, a więc zasady o zasięgu i zakresie znacznie ograniczonym. Mylny to jednak wniosek. Artykuł 74 zawiera dwa dodatkowe, niezmiernie ważne, wskazania, przewyŝczające tę pozorną „ograniczonosc” proklamowanej w nim „ogólnej zasady dobrego sąsiedztwa”. Po pierwsze, stwierdza, że polityka na obszarach niesamodzielnych oparta na tej właśnie zasadzie ma być kształtowana i realizowana „z naleŝyтым uwzględnieniem interesów i pomysłności reszty świata”. A więc, kierując się wymogami zasady dobrego sąsiedztwa w stosunku do obszaru zależnego, trzeba jednocześnie być „dobrym sąsiadem” wobec całej pozostałej społeczności międzynarodowej. Po drugie — co jeszcze bardziej ważne — w artykule tym przypomina się, że taka sama polityka, a zatem „oparta na ogólnej zasadzie dobrego sąsiedztwa”, obowiązuje członków Narodów Zjednoczonych także w stosunkach z innymi państwami. Formuła „podobnie jak na innych obszarach metropolitalnych” wskazuje, co więcej, że właśnie w tych innych stosunkach, gdzie moment zależności w grę nie wchodzi, opieranie się na zasadzie dobrego sąsiedztwa traktuje się jako samo przez się zrozumiałe i stanowiące wzorzec dla polityki metropolii kolonialnych na obszarach zależnych.

Tak więc, aczkolwiek sformułowana dla scharakteryzowania stosunków odnośnie do „obszarów niesamodzielnych” zasada dobrego sąsiedztwa nakreślona jest w art. 74 Karty jako koncepcja globalna, ma ona w ogóle określać kształt stosunków międzynarodowych czy polityki w świecie. W ten sposób współgra ona z globalnym charakterem koncepcji dobrego sąsiedztwa, tak jak jawi się ona w świetle ust. 5 Wstępu do Karty Narodów Zjednoczonych. Toteŝ słusznie twierdzi Berber, iż zasada sformułowana w art. 74 Karty

...nie jest niczym innym, jak tylko ogólną zasadą dobrego sąsiedztwa między wszystkimi członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych, nawet gdy nie są oni geograficznie sąsiadami, tak jak to wyrażono we Wstępie²⁷.

²⁷ F. Berber, *Rivers in International Law*, London 1959, s. 219.

W takim ujęciu zasada dobrego sąsiedztwa — w poszukiwaniu najogólniejszej, modelowej zasady stosunków międzynarodowych — staje się jakby godną rywalką zasady pokojowego współistnienia, w ogóle przecież nie wyrażonej w Karcie Narodów Zjednoczonych, a jednak uparcie postulowanej i bronionej jako fundamentalna koncepcja międzynarodowa przez szereg państw i część nauki prawa międzynarodowego, zwłaszcza socjalistycznej. Odnosząc do Karty, można ją skojarzyć właśnie z obowiązkiem „współżyć w pokoju”, a więc z obowiązkiem, który był odczuwany przez twórców Karty jako niedookreślony, skoro uznali za niezbędne opatrzyć ten obowiązek kwalifikacją jakościową: „jak dobrzy sąsiedzi”, mającą ten obowiązek nieco sprecyzować²⁸.

Oczywiście, zrezygnowano w Karcie z pojęcia „pokojowego współistnienia” nie dlatego, by nie chciano pokoju, którego duchem i dążeniem do którego cała Karta jest przepojona, lecz dlatego, że chciano czegoś więcej niż pokoju albo — inaczej mówiąc — chciano nowego rozumienia pokoju i szukano nowej koncepcji, która by już w sferze pojęć najogólniejszych temu nowemu rozumieniu i wzbogaconej treści pokoju służyła. Tej właśnie potrzebie miało służyć pojęcie „dobrego sąsiedztwa”.

O tym, że koncepcja „pokojowego współistnienia” nie zyskała uznania twórców Karty, świadczy też fakt, że Karta konsekwentnie unika tego pojęcia, a w art. 1 nie powtarza ogólnikowej formuły „współżyć w pokoju”, lecz jako podstawowe cele wymienia: „utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo”, „rozвивać przyjazne stosunki między narodami”, „doprowadzić do współdziałania międzynarodowego” itd. Te i inne formuły istotnie kojarzą literę i ducha Karty raczej z „prawem międzynarodowym współpracy” niżli z „prawem międzynarodowym współistnienia”. Uzupełnienie pojęcia „bezpieczeństwa i pokoju” pojęciami „przyjaźni” i „współpracy” wskazuje na świadomy zamiar autorów Karty odejścia od tradycyjnego pojęcia „pokoju” jako li tylko „stanu bez wojny” i nasączenia go ożywczymi sokami „miłości międzynarodowej” i współdziałania międzynarodowego²⁹.

²⁸ Rozważenie — w kontekście Karty NZ — relatywnej zasadności i przydatności koncepcji „pokojowego współistnienia” i koncepcji „dobrego sąsiedztwa” oraz relacji między odpowiednimi zasadami wymaga odrębnego opracowania.

²⁹ Zapewne dziwnie i zaskakująco brzmi słowo „miłość” w terminologii prawnomiędzynarodowej. W świecie podziałów i walki słowo to nie może być popularne i chętnie przyjmowane, aczkolwiek tym bardziej jest konieczne, równie konieczne jak w zwyczajnych stosunkach międzyludzkich. Moim zdaniem normy prawa międzynarodowego w coraz większym stopniu przepojone są duchem „miłości międzynarodowej” i między innymi dlatego są tak trudne do urzeczywistnienia w świecie, w którym szerzej otwiera się drzwi nieufności, pogardzie i nienawiści. Ale to również temat do odrębnego rozważenia.

Gdy delegacja ZSRR zaproponowała kodyfikację „zasad prawnych pokojowego współistnienia”, spotkało się to z pozornie tylko dziwną reakcją: ogólnym poparciem dla zamysłu sprecyzowania i usystematyzowania podstawowych zasad prawa międzynarodowego, ale też z oporami co do rozumienia i nazywania tych zasad jako „zasad pokojowego współistnienia”. Osiągnięto *consensus* co do tego, że chodzi o zasady Karty NZ pojmowane jako podstawowe zasady prawa międzynarodowego. Osiągnięto też — co w naszej płaszczyźnie badań jest istotne — *consensus* co do tego, że to nie „pokojowe współistnienie”, lecz „przyjazne stosunki i współpraca między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych” to jest właściwa kwalifikacja ogólna tego zbioru fundamentalnych zasad prawnych. Daje temu wyraz i w tytule, i w całej swej treści przyjęta 24 X 1970 r. jubileuszowa Deklaracja zasad prawa międzynarodowego³⁰.

Deklaracja ta, potwierdzając jako „podstawowe cele” Narodów Zjednoczonych: „utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” oraz „rozwój przyjaznych stosunków i współpracy między narodami”, zaraz na początku przypomina, „że ludy Narodów Zjednoczonych są zdecydowane postępować tolerancyjnie i współżyć w pokoju jak dobrzy sąsiedzi”³¹, a więc postępuje identycznie jak Karta NZ, poprzedzając formułą tolerancji i dobrego sąsiedztwa wyliczenie innych zasad, metod i środków, służących zabezpieczeniu osiągnięcia wcześniej wskazanych celów.

Fakt ponownego umiejscowienia formuły dobrego sąsiedztwa, będącej wyrazem — jak to wynika z samej Karty — ogólnej zasady prawnej, na samym początku katalogu zasad, metod i środków wskazuje, że także wedle zamiarów twórców Deklaracji miała to być zasada najogólniejsza, modelowa, stanowiąca jakby „wspólny mianownik” i konkretyzująca się w innych zasadach, kodyfikowanych w Deklaracji, a będących „zasadami Karty” i równocześnie „podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego”³². Można postawić tezę, że dalsze postanowienia Wstępu do Deklaracji oraz treść prawna siedmiu zasad podstawowych służy ustaleniu, od czego powinny powstrzymywać się państwa lub co powinny czynić, by można było o ich wzajemnych stosunkach powiedzieć, że „współżyją w pokoju jak dobrzy sąsiedzi”. Innymi słowy, treść Deklaracji, podobnie jak treść Karty NZ, przepojona jest „duchem do-

³⁰ Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych. Przyglądając się postanowieniom samej Karty łatwo dostrzec, że właśnie przyjazne stosunki i współpraca między państwami, nie zaś „pokojowe współistnienie”, stanowią pożądaną i wymagany przez Kartę model stosunków międzynarodowych.

³¹ Ust. 1—2 Wstępu do Deklaracji.

³² Por. ust. 3 „Części ogólnej” stanowiącej zakończenie Deklaracji.

brege sąsiedztwa". Można więc postawić tezę, że zasada dobrego sąsiedztwa tak rozumiana staje się równoważnikiem pojęcia wieloczlono-owego, a przez to niezbyt wygodnego, jakim jest pojęcie „przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych”.

Przypomnieć trzeba, że dwa lata wcześniej, 14 XII 1957 r., Zgromadzenie Ogólne ONZ — na podstawie projektu przedstawionego przez delegację ZSRR, z uwzględnieniem poprawek wynikających ze wspólnego projektu Indii, Jugosławii i Szwecji — uchwaliło rezolucję w sprawie pokojowych i sąsiedzkich stosunków. Znamienny jest fakt, że rezolucję przyjęto 77 głosami; nikt nie głosował przeciw, a tylko delegacja Tajwanu wstrzymała się od głosu³³. Choć nie ujęta w precyzyjne formuły prawne, rezolucja ta służyła pewnemu wyjaśnieniu zwrotu ze Wstępu do Karty NZ „współżyć w pokoju jak dobrzy sąsiedzi”, przybliżyła więc treść koncepcji dobrego sąsiedztwa, potwierdzając zarazem uznanie i żywotność tej koncepcji w łonie Narodów Zjednoczonych, jej dalszą aktualność.

Późniejszym potwierdzeniem nośności tej koncepcji były wysiłki związane z przygotowaniem, przeprowadzeniem i owocnym zwieńczeniem Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Formuła stosunków dobrosąsiedzkich pojawiła się we wspólnych dokumentach państw socjalistycznych, poprzedzających zwołanie KBWE³⁴, znajdowała wyraz w wystąpieniach wielu mężów stanu w trakcie Konferencji³⁵, została też uwzględniona w ostatecznym tekście Aktu końcowego KBWE. Mianowicie, w treści zasady IX *Współpraca między państwami* formuluje się obowiązek państw-uczestników KBWE:

³³ Zob. *Yearbook of the United Nations 1957*, New York 1958, s. 109 i n.; *Sprawy Międzynarodowe 1958*, nr 2, s. 125.

³⁴ Formuła „stosunków dobrosąsiedzkich” pojawiła się w apelu budapeszteńskim z 1969 r., jak również w deklaracji o pokoju, bezpieczeństwie i współpracy w Europie z 1972 r. Ta ostatnia, w części zatytułowanej „Podstawy stosunków dobrosąsiedzkich i współpraca w interesie pokoju” stwierdzała m.in.: „Stosunki dobrosąsiedzkie między państwami europejskimi winny się rozwijać na podstawie zasad niepodległości i suwerenności narodowej, równouprawnienia, niemieszania się w sprawy wewnętrzne i wzajemnych korzyści. Podejście to winno się stać stałą polityką w stosunkach między państwami w Europie, stałym czynnikiem życia wszystkich narodów europejskich oraz prowadzić również do rozwoju dobrosąsiedzkich stosunków i wzajemnego zrozumienia między państwami w różnych częściach Europy”. *Sbornik dejstvujučich dogovorov, soglašenij i konvencij, zaključonnych SSSR s inostrannymi gosudarstvami, vypusk XXVIII*, Moskva 1974, s. 57.

³⁵ Por. np. wypowiedzi H. Wilsona, H. Schmidta, J. Broz-Tito, Den Uyla, Kieberta i Gastona Thorny, [w:] *Conference on Security and Cooperation in Europe (III)*, PV 2: *Provisional Verbatim Record of the Second Meeting...*, 30 VII 1975, s. 3, 97; PV. 4, 31 VII 1975, s. 17; PV. 5, s.14; PV. 6, s. 28—30.

...dokładać starań w celu popierania sprawy wzajemnego zrozumienia i zaufania, przyjaznych i dobrosąsiedzkich stosunków" [ang. *good-neighbourly relations*; niem. *gutnachbarlich Beziehungen*; hiszp. *las relaciones de buena vecindad*; fr. *les relations de bon voisinage*, wł. *relazioni di buon vicinato*; ros. *dobrososiedskiye otnoszenija* ³⁶.

Fakt wyraźnego uwzględnienia standardu stosunków dobrosąsiedzkich w treści jednej z fundamentalnych zasad, najbardziej wyraziście znamionującej przejście od „międzynarodowego prawa współistnienia” do „międzynarodowego prawa współpracy”, ma istotne znaczenie uzupełniające w stosunku do obrazu koncepcji dobrego sąsiedztwa w Karcie Narodów Zjednoczonych. Ma je dlatego, że — chociaż KBWE nie można odnieść do ram Narodów Zjednoczonych — uczestnicy Konferencji potwierdzili

...jako członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych i zgodnie z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych pełne i aktywne poparcie dla Organizacji Narodów Zjednoczonych, [a zarazem wyrazili] wspólne przywiązanie do przedstawionych niżej zasad, które są zgodne z Kartą Narodów Zjednoczonych, jak również wspólną wolę postępowania w stosowaniu tych zasad zgodnie z celami Karty Narodów Zjednoczonych ³⁷.

Wczytując się w treść wstępu do cz. I Aktu Końcowego KBWE *Zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa w Europie*, odnosi się wrażenie, że cały ten akt przepojony jest „duchem dobrego sąsiedztwa” jako koncepcji dotyczącej regionu KBWE i całego świata. Świadczą o tym takie sformułowania, jak:

...zapewnienie warunków, w których ich narody będą mogły żyć w pokoju prawdziwym i trwałym, wolne od wszelkiego zagrożenia; [...] solidarność między narodami, [...] niepodzielność bezpieczeństwa w Europie, jak również wspólny interes w rozwijaniu współpracy w całej Europie i między sobą, [przy jednoczesnym uznaniu] ścisłego związku między pokojem i bezpieczeństwem w Europie i na całym świecie ³⁸, [Towarzyszy temu zaakcentowanie] ich wspólnej historii, [uznanie], że istnienie elementów wspólnych w ich tradycjach i wartościach może pomóc im w rozwijaniu wzajemnych stosunków [oraz wyrażenie pragnienia poszukiwania] przy pełnym uwzględnieniu różnorodności i odmienności ich stanowisk i poglądów, możliwości zjednoczenia wysiłków w celu przewyciężenia nieufności i zwiększenia zaufania, rozwiązywania problemów, które je dzielą, i rozwijania współpracy w interesie ludzkości ³⁹.

Pobrzmiewa w tym ideał „jedności w różnorodności”, a nie ideał podziału i walki, ten ideał jedności, który jest konieczną konsekwencją

³⁶ Ust. 2 Zasady IX Aktu Końcowego KBWE.

³⁷ Ust. 3—4 wstępu do Deklaracji zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami uczestniczącymi Aktu Końcowego KBWE. Zasady Aktu końcowego w istocie nie są „nowym prawem”, lecz zasadami samej Karty NZ; dotyczy to w równej mierze wyeksponowanych odrębnie zasad nienaruszalności granic i integralności terytorialnej państw, jak również zasady poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

³⁸ Ust. 1, 3, 5 i 6 wstępu do cz. I Aktu Końcowego KBWE.

³⁹ *Ibid.*, ust. 4.

nieuniknionej i wciąż potęgującej się współzależności świata. Świat się „skurczył”, państwa i narody są coraz bardziej współzależne, a dobre sąsiedztwo jest właściwą odpowiedzią na wymagania współzależności w jedynym, choć tak różnorodnym środowisku międzynarodowym.

Nie kusząc się w opracowaniu niniejszym o ustalenie bardziej precyzyjnej treści prawnej zasady dobrego sąsiedztwa, ani o studium typowych przykładów „złego sąsiedztwa” we współczesnych stosunkach międzynarodowych, które wymaganiom tej zasady nie odpowiadają, lecz — wręcz przeciwnie — są z nią sprzeczne, ograniczmy się do ogólnej konkluzji, że dobre sąsiedztwo jako koncepcja globalna i pełna penetruje ogół stosunków międzynarodowych na różnych ich pułapach: i w skali współpracy przygranicznej czy całości stosunków między sąsiadującymi geograficznie państwami, i w skali regionów czy subregionów (nieraz wyznaczanych przez łączący je czynnik naturalny), i wreszcie w skali całej społeczności międzynarodowej. Karta Narodów Zjednoczonych brała za punkt wyjścia uświadomienie faktu, boleśnie dowiedzionego doświadczeniami II wojny światowej: „Wszyscy jesteśmy sąsiadami” i dlatego wyakcentowała koncepcję i zasadę dobrego sąsiedztwa. Koncepcja ta, pozostająca na marginesie badań nad stosunkami międzynarodowymi i nad prawem międzynarodowym, zachowuje ciągle aktualność: zarówno z mocy obowiązujących postanowień Karty Narodów Zjednoczonych, jak też ze względu na to, iż wciąż jest potrzebna i wciąż czeka na warunki pełnej realizacji. W obrębie jedynej i współzależnej społeczności międzynarodowej, będącej światową wspólnotą „sąsiadów”, zasada dobrego sąsiedztwa stanowi — w myśl znanej maksymy *ubi societas, ibi ius* — swoiste *ius necessarium* tej społeczności, czasowo ze względów polityczno-ideologicznych „przyblokowane” czy usunięte w cień.

Los zasady dobrego sąsiedztwa można porównać z losem zasady bezpieczeństwa zbiorowego w systemie ONZ. I jedna, i druga jest zawarowana w Kartie Narodów Zjednoczonych. Ani jedna, ani druga nie jest w praktyce realizowana, a raczej zastępowana przez konstrukcje służące uwiecznieniu podziałów w świecie oraz walce: ta pierwsza przez „zasadę pokojowego współistnienia”, ta druga przez „zasadę równowagi sił”. Do jednej i do drugiej świat z utęsknieniem wzdycha, od czasu do czasu podkreśla ich aktualność, ich moc obowiązującą, jak również potrzebę stworzenia warunków dla zapewnienia ich urzeczywistnienia. Można rzec, że one wzajemnie się warunkują, dzieląc wspólny los i wspólne nadzieje. Są jakby przejawami prawnomiędzynarodowego *sollen*: tego, co powinno być, co jest wymagane przez prawo międzynarodowe, w przeciwstawieniu do politycznego i geopolitycznego *sein*, którego —

opisywane, a nie potępiane przez naukę — realia uniemożliwiają spełnienie owego *sollen*.

Przyczyna tego stanu rzeczy nie leży w jakiejś „przyrodzonej” słabości prawa międzynarodowego, lecz w braku dobrej wiary i dobrej woli po stronie wielu współczesnych państw, w zafałszowaniu rzeczywistego stosunku, jaki powinien istnieć między prawem a polityką międzynarodową. Dopóki państwa nie zechcą nadać rzeczywistej mocy prawdzie, że właśnie prawo narodów jest regulatorem polityki międzynarodowej, a po części i krajowej, i nie odstąpią od fałszywej tezy, że polityka góruje nad prawem narodów, dopóki te państwa i systemy państw nie przestaną stawiać się ponad prawem międzynarodowym, dopóty urzeczywistnienie zasady dobrego sąsiedztwa pozostanie wciąż aktualnym i wciąż nie do spełnienia marzeniem. Jest to stwierdzenie bolesne, ale inne nie znajdowałoby uzasadnienia.

Jest ono tym bardziej bolesne, jeśli przypomnimy, że w komunikacie teherańskim trzy mocarstwa przewodzące koalicji antyhitlerowskiej i działające w jej imieniu wyraziły

...niezłomne postanowienie, że nasze narody będą współpracowały podczas wojny i w czasie pokoju, [zobowiązały się dążyć] ... do współpracy i czynnego udziału wszystkich państw wielkich i małych, których ludy, tak samo jak i nasze, całym sercem i rozumem pragną usunięcia tyranii i niewolnictwa, ucisku i nietolerancji, [przyjęły za cel swych dążeń] ... dzień, w którym wszystkie narody świata będą mogły żyć wolne, zgodnie ze swymi odrębnymi dążeniami i ze swym sumieniem [i stwierdziły na zakończenie, że odchodzą z konferencji] ... jako rzeczywistości przyjaciele, w duchu i w celach⁴⁰.

Z kolei, w komunikacie jaltańskim mocarstwa te potwierdziły ...wspólne postanowienie utrzymania i wzmocnienia w okresie nadchodzącego pokoju tej jedności w celach akcji [jako] świętego zobowiązania, które nasze rządy zaciągnęły względem swych własnych ludów i ludów całego świata⁴¹.

Zobowiązanie to łączyło się z powtórzeniem za Kartą atlantycką wspólnego zobowiązania się do poszanowania „prawa wszystkich ludów do wybrania sobie formy rządu, pod jakim chcą żyć” oraz wspólnej nadziei

...że po ostatecznym zniszczeniu tyranii nazistowskiej zapanuje pokój, który da wszystkim narodom możliwość przebywania bezpiecznie w swych własnych granicach i który da rękojmię, że wszyscy ludzie we wszystkich krajach będą mogli żyć wolni od strachu i niedostatku⁴².

Zatem przyjaźń i współpraca oraz „jedność w różnorodności” nowego „świata sąsiadów” leży u korzeni wyłaniania się nowego typu spo-

⁴⁰ Deklaracja trzech mocarstw, Teheran 1 XII 1943 r. — tekst w: Zbiór Dokumentów 1945, nr 3—4, s. 90 i n.

⁴¹ Sprawozdanie z konferencji krymskiej, Jalta 11 II 1945 r. — *ibid.*, s. 92 i n.

⁴² Karta atlantycka, *Pancernik „Prince of Wales” na Atlantyku*, 14 VIII 1941 r. — *ibid.*, s. 75 i n.

łeczności międzynarodowej, określającej samą siebie jako społeczność „państw miłujących pokój”⁴³. Wspomniany już element „miłości międzynarodowej” ma być, jak widzimy, tym sokiem ożywym, tym spoiwem współdziałającej „wspólnoty sąsiadów”, kryterium wyznaczającym samą przynależność do niej, którego nie spełniały w czasie podejmowania decydujących powojennych rozstrzygnięć prawno-politycznych państwa nieprzyjacielskie z II wojny światowej oraz frankistowska Hiszpania⁴⁴. Ten właśnie, być może zaskakująco brzmiący w płaszczyźnie terminologii prawnej, element „miłości międzynarodowej” miał wyznaczać „ducha polityki dobrego sąsiedztwa” i stanowić istotny czynnik w rozumieniu sensu i treści zasady dobrego sąsiedztwa. Z tego punktu widzenia można powiedzieć, że wszystko to we współczesnym świecie, co wyrasta z nieufności czy nawet nienawiści, z dążenia do utrwalania podziałów i izolacji w świecie, z budowania na podstawie tychże podziałów i walki wzajemnej, a nie na ich przewyciężaniu, jest niezgodne z samą zasadą dobrego sąsiedztwa, a więc i z przepisaniem w Karcie Narodów Zjednoczonych i prawnie wymagalnym modelem stosunków wzajemnych między państwami współczesnego świata.

Główny i wszechobejmujący charakter zasady dobrego sąsiedztwa oznacza, że obowiązki dobrosąsiedzkie wchodzą w grę zawsze i wszędzie, między wszystkimi i jakimikolwiek państwami, niezależnie od względów natury geograficznej, a tym bardziej — niezależnie od względów natury politycznej czy ideologicznej. Obowiązki te nie są rugowane ani ograniczane, lecz wręcz przeciwnie — potęgowane przez fakt wyłaniania się podmiotowo ograniczonych wspólnot czy systemów państw: tak co do stosunków między państwami-uczestnikami systemu a państwami trzecimi, jak zwłaszcza co do stosunków wzajemnych w obrębie danego systemu. Są więc te obowiązki równie aktualne w stosunkach między państwami akcentującymi swą jednorodność, np. pod względem polityczno-ideologicznym, jak i w stosunkach między państwami różniącymi się od siebie czy nawet sobie przeciwstawnymi.

Opracowanie niniejsze, stanowiące z jednej strony kontynuację wcześniejszych badań autora, z drugiej strony jest wstępem do badań dalszych, koncentrując się na ogólnych refleksjach nasuwających się w kontekście koncepcji dobrego sąsiedztwa w Karcie Narodów Zjednoczonych. W tych przyszłych badaniach konieczne będzie ustalenie: czy zasada dobrego sąsiedztwa istnieje w prawie międzynarodowym nie-

⁴³ Por. art. 4 pkt 1 Karty NZ.

⁴⁴ Por. rozdz. X Uchwał poczdamskich z 2 VIII 1945 r. pt. *Zawarcie traktatów pokoju i przyjęcie do Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Zbiór Dokumentów 1946, nr 1, s. 3 i n.

zależnie od jej proklamowania w Karcie NZ, a jeśli tak, to w jakim charakterze — czy jako zasada ogólna prawa w sensie art. 38 pkt I „c” Statutu MTS, czy jako ogólna zasada zwyczajowa prawa narodów; jaka jest dająca się ustalić treść prawna tej zasady oraz jakie jest miejsce i rola tej zasady w systemie zasad i norm współczesnego prawa międzynarodowego; w jakim charakterze występuje i jaką rolę spełnia zasada dobrego sąsiedztwa w poszczególnych dziedzinach prawa międzynarodowego, w których najczęściej się do niej odwoływano, jak np. w prawie rzek międzynarodowych, w międzynarodowym prawie środowiska czy w problematyce prawnej zasobów naturalnych dzielonych; jaka jest relacja między tą zasadą a innymi często postulowanymi w teorii i praktyce prawa narodów zasadami, takimi jak m.in. zasada zakazu nadużycia prawa, zasada *sic utere tuo, ut alienum non laedas*. Z tych względów opracowanie niniejsze pozostawia i musi pozostawiać uczucie niedosytu; może zachęci ono także innych badaczy do zainteresowania się usuniętą w cień problematyką dobrego sąsiedztwa.

LE PRINCIPE DU BON VOISINAGE DANS LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Résumé

Cette rédaction constitue la continuation des recherches précédentes de l'auteur, dont le fruit fut l'article: *La notion du bon voisinage dans les relations internationales* (Affaires Internationales 1977, n° 4). L'auteur, en se servant des notions établies dans cet article a concentré son attention sur le problème de l'existence dans le droit international du principe du bon voisinage en tant que principe justement juridique. Il analyse en particulier le caractère et la place attribuée à ce principe dans le document fondamental du droit international — la Charte des Nations Unies. Dans la rédaction on constate que le principe examiné est situé dans la Charte au niveau de ses „Buts et principes” fondamentaux. Aussi l'interprétation du chap. 1 de la Charte et l'expression évidente de l'art. 74 prouvent de manière claire le fait, qu'il s'agit justement du principe du bon voisinage. Puis, l'auteur analyse la fonction du principe du bon voisinage dans la Charte des Nations Unies en constatant que — selon les intentions réelles des auteurs de la Charte — ce principe devait être un principe le plus général et fondamental, on peut dire: modèle du droit international contemporain et des relations internationales. Il devait alors jouer le rôle qui — à dépens de la paix dans le monde et l'atmosphère — même de la vie internationale — a été usurpé par le principe de la coexistence pacifique, principe étranger à la lettre et à l'esprit de la Charte des Nations Unies.