

# Marta Kowalicka

---

## Neutralność państwa w stosunkach międzynarodowych

---

International Journal of Management and Economics 12, 157-182

---

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marta Kowalicka

*Katedra Międzynarodowych Organizacji Gospodarczych*

## **Neutralność państwa w stosunkach międzynarodowych**

### **Geneza i rozwój historyczny neutralności**

Instytucja neutralności jest tak dawna, jak historia ludzkości. Istnieje od czasów pierwszej wojny między państwami. Choć starożytni uznawali jedynie wrogów i sojuszników, to zawsze istniały państwa pozostające na uboczu i starające się uniknąć ponoszenia ciężaru wojny, a przez to lokalizujące zasięg konfliktów. Nieuczestniczenie w konflikcie zbrojnym uznawane jest za pierwotny warunek neutralności. Zdaniem niektórych autorów pierwsze deklaracje neutralności pochodzą z okresu antycznej Grecji.

Jednak instytucja, jaką znamy obecnie pod nazwą neutralności, nie była wyraźnie sprecyzowana w starożytności. Wbrew sugestii terminu *neutralis*, który wywodzi się z łacińskiego *neuter* (żaden z dwóch, obojętny), pojęcia tego nie znały ani łacina, ani greka. Za twórcę tej nazwy J. Makowski uznaje Neymayera von Ramsla, w którego dziele „Von der Neutralitat und Assistenz oder Unparteilichkeit in Kriegszeiten” (1622 r.) idea neutralności została po raz pierwszy precyzyjnie określona. Nazwę tę spopularyzował natomiast Emmerich Vattel, którego dzieło „Le droit des gens” (1758 r.) często przytaczane jest jak źródło nowoczesnej teorii neutralności.<sup>1</sup>

Sama instytucja neutralności nie była znana również ani starożytnemu Rzymowi, ani państwom Bliskiego Wschodu. Co prawda istniały w starożytności pewne zwyczaje, które obecnie obejmuje się pojęciem neutralności, np. obowiązek nieprzepuszczania przez swoje tereny wojsk stron wojujących czy nieudzielania pomocy finansowo-militarnej państwom prowadzącym wojnę. Nie spowodowały one jednak ukształtowania się pojęcia neutralności jako takiej. Zgodnie ze zwyczajami wojennymi nie uznawano wówczas prawa pewnych narodów do pozostawania w stanie pokoju, gdy inni walczyli. Ten, kto nie był przyjacielem, był wrogiem. W starożytności brak było środowiska suwerennych podmiotów prawa narodów wobec stałych dążeń do hegemonii czy to Egiptu, czy Asyrii, czy Persji, a w końcu Rzymu. Nie było więc odpowiednich warunków do rozwoju neutralności.

Tylko w Grecji, na obszarze jednej cywilizacji i religii, w kraju zamieszkałym przez jeden naród, przy istnieniu wielu państw-miast, wytworzyły się dopiero warunki umożliwiające państwom zachowanie stanowiska bezstronnego obserwatora w wal-  
kach pomiędzy innymi miastami.

W historycznym rozwoju wytworzyły się prawie wszystkie rodzaje znanej nam dziś neutralności: od neutralności oficjalnie proklamowanej, poprzez zwykłe nieuczestniczenie w wojnie, aż do neutralności życzliwej dla jednej ze stron wojujących. Pamiętać jednak należy, że neutralność w starożytnej Grecji była instytucją jedynie polityczną, bez podstaw prawnych, i że występowała ona w związku z potrzebą danej chwili bądź przejściowym interesem państw, przy tym wyłącznie w wewnętrznych stosunkach greckich, nigdy zaś w stosunkach z obcymi narodami.<sup>2</sup> Jednakże z chwilą upadku Grecji pokonanej przez Rzym początki te poszły w całkowite zapomnienie.

Jeśli chodzi o Rzym, to w żadnym okresie swej historii – czy to republiki, czy cesarów – ani on sam nie był neutralny, ani też nie uznawał neutralności innych. Rzym, dążąc do hegemonii światowej, widział na swej drodze albo wrogów, których niszczył, albo narody wasalne. Stosunki ze sprzymierzonymi z Rzymem regulowała *pax romana*, nie dopuszczając zupełnie do sporów wewnątrz imperium, ale równocześnie wykluczając możliwość prowadzenia przez nich samodzielnej polityki zagranicznej. W konsekwencji tego nie mogli oni zajmować bezstronnego stanowiska w konfliktach, w których uczestniczył Rzym. Tak więc neutralność mogła istnieć tylko poza obrębem świata rzymskiego, a ten obszar kurczył się gwałtownie, w miarę jak Rzym na drodze systematycznych wojen realizował jedność świata.

Niektórzy autorzy uznają, iż pierwsze znamiona neutralności państw daje się obserwować w XII w. J.M. Paradessus za początek neutralności przyjmuje 1164 r., kiedy to mieszkańcy Pizy uznali słuszność protestu sułtana Egiptu, w związku z zajęciem przez nich podczas wojny z Genuą ładunku ze statku saraceńskiego, błędnie uważanego przez nich za własność nieprzyjacielską. Należał on w rzeczywistości do jednego z poddanych sułtana.<sup>3</sup>

Natomiast J. Japikse źródłem idei neutralności upatruje w oświadczeniu Stanów Generalnych Zjednoczonych Niderlandów (1579 r.), wyrażonym w listach uwierzytelniających ich posłów do biskupa Cologne i księcia-biskupa Liege, gdzie pojęcie to wyrażone jest jako *droit de voisinance*. Od 1581 r. pojawia się tu zwrot *droit de neutralité*.<sup>4</sup>

Średniowiecze nie stwarzało odpowiednich warunków do rozwoju neutralności wobec stałych dążeń papieży i cesarzy rzymskich narodu niemieckiego do wyłączności w dziedzinie władzy. W okresie przewagi świeckiej władzy papieża wojna przezeń ogłoszona była wojną świętą i nikt nie miał prawa uchylać się od brania w niej udziału. Nie było również miejsca na neutralność w wojnach między wierzącymi a niewierzącymi, czego jaskrawym przykładem były krucjaty. W okresie przewagi cesarzy żaden z członków cesarstwa nie powinien być neutralny wobec wstrząsów, które zagrażałyby harmonii związku połączonego wspólnotą władzy i religii. Ponadto w okresie rozkwitu feudalizmu, wobec ścisłego powiązania wasali z suwerenami,

nie istniały w zasadzie możliwości uniknięcia udziału w wojnie, w jaką któryś z nich byłby wmieszany. Zachowanie neutralności nastęrczało w owym czasie wiele trudności o charakterze zasadniczym, a to w związku z funkcjonowaniem w prawie narodów teorii tzw. *bellum iustum*.<sup>5</sup> Teoria ta, rozwinięta przez św. Augustyna (354–430),<sup>6</sup> św. Tomasza z Akwinu (1225–1274) oraz hiszpańskich zakonników: Suareza i Vittoria głosiła, że wojnę wolno wszczynać tylko w celu naprawienia niesprawiedliwości i wymuszenia respektowania pogwałconego prawa, pod warunkiem, że przyczyny te zostaną stwierdzone obiektywnie, zgodnie z prawem natury. Ponadto dla stwierdzenia słuszności wojen trzeba było, ażeby:

- zniszczenia i klęski spowodowane wojną były proporcjonalnie niewielkie w porównaniu z samą winą
- wojna była jedynym wyjściem z sytuacji umożliwiającym triumf sprawiedliwości, pod warunkiem, że nie przyczyniła szkody całemu chrześcijaństwu
- należało przy tym zachować – według Suareza – *debitus modus* w walce.

Neutralność w praktyce nie wchodziła w rachubę, gdyż powstrzymanie się od interwencji w sytuacji pogwałcenia sprawiedliwości stanowiło zbrodnię, a pomoc zaatakowanemu sąsiadowi była obowiązkiem, który wynikał z prawa natury. Wyjątkiem od tej reguły były tzw. „przypadki wątpliwości nie do przewyciężenia”. Miały one miejsce wtedy, gdy państwo trzecie albo nie mogło stwierdzić, po której stronie jest sprawiedliwość, albo nawet wiedząc, kto ma rację, zdawało sobie sprawę, że musi ono mimo jego pomocy ulec agresorowi.

Niektóre państwa często korzystały z tej możliwości, jednak postanowienia takie trudno określić mianem klasycznej neutralności. Podobnie, przy ówczesnych możliwościach komunikacyjnych, państwa usytuowane z dala od ogniska starcia nie brały również udziału w walkach. Natomiast sąsiedzi zwykle czekali do momentu, gdy realne stawały się widoki na zysk. Wówczas to, idąc za radą Machiavellego, iż: „jest bardziej szlachetnym i godnym księcia, a przy tym korzystniejszym, brać udział w wojnie, niż pozostawać poza nią”, wkraczały do walki pod jakimkolwiek pretekstem moralnym, który nietrudno było znaleźć.

Pierwsze próby uregulowania stosunków pomiędzy nie biorącymi udziału w walkach a wojującymi pochodzą właśnie z tego okresu. Działo się to na podstawie wcześniej zawartych umów między państwami, które albo zapewniały określone zachowania jednej ze stron, gdy druga znajdzie się w wojnie, albo przewidywały, że dane państwo nie będzie pozwalało przeciwnikowi swego kontrahenta na rekrutację żołnierzy w ewentualnej wojnie. W przypadku braku tego rodzaju umów panowała zupełna dowolność postępowania, zwłaszcza wobec państwa słabego, które nie brało udziału w konflikcie. Powszechnie stosowano przemarsze przez tereny państw niewalczących i rekrutowano swe siły zbrojne spośród obywateli tych państw. Niektóre państwa trudniły się zawodowo dostarczaniem ludzi państwom wojującym, np. kantony szwajcarskie i państwka włoskie.

Pewne uregulowania dotyczące ochrony praw państw neutralnych w wojnie datują się z przełomu XIII i XIV w. i odnoszą się do wojny na morzu. Już w XII i XIII w. miasta handlowe, które były zainteresowane utrzymaniem stosunków handlowych



z walczącymi i nie mieszały się do wojen, wytworzyły kosmopolityczną więź kupiecką oraz wywalczyły uznanie zasad tzw. kodeksów morskich. Przykładem jest tu Kodeks barceloński (Consolat del Mare), zbiór średniowiecznych reguł zwyczajowego prawa morskiego, który określił zasadę ochrony przed konfiskatą towaru należącego do państwa neutralnego, nawet na statku państwa walczącego. Reguły te, stanowiąc jedno ze źródeł prawa morskiego, uwzględnione były w późniejszych próbach regulacji prawa wojny na morzu. Cały szereg dalszych umów dotyczył określenia kontrabandy i blokady, pojęć podstawowych dla neutralności morskiej. Zatem neutralność morska wyprzedza w rozwoju neutralność lądową.

Pierwsza deklaracja neutralności w wojnie lądowej pojawiła się na przełomie XIV i XV w. W 1408 r. król francuski wydał dekret o zachowaniu neutralności w konflikcie pomiędzy papieżem rzymskim a awiniońskim, zaś w 1478 r. mieszkańcy miasta Liège podjęli postanowienie o przyjęciu statusu neutralności, ogłaszając wolę „pozostania w dobrej i prawdziwej neutralności”. Przykład ten uważa się za początek trwałej neutralności.<sup>7</sup>

J.H.W. Verzijl przytacza natomiast przykład neutralności ogłoszonej podczas wojny stuletniej przez mieszkańców miasta Hainaut (Belgia), odnotowany w „Chronique de France, d'Angleterre, d'Espagne, de Bretagne” J. Froissarta.<sup>8</sup> Koncepcja neutralności znalazła też zastosowanie w traktacie angielsko-duńskim z 1465 r. jako *guerrarum abstinentia*.

Institucja neutralności zyskała pewną popularność podczas wojny trzydziestoletniej, ale sama idea była ignorowana, a często ośmieszana przez wielkich uczestników sceny politycznej. Przykładem tego jest odpowiedź Gustawa Augusta w 1630 r. elektorowi brandenburskiemu, który pragnął zachować neutralność w jednej z licznych wojen króla szwedzkiego: „*Was ist das fur ein Ding: Neutralitat? Ich verstehe es nicht. Es ist nichts damit*”<sup>9</sup> (Cóż to takiego neutralność? Nie rozumiem tego. Coś takiego nie istnieje – tłum. M.K). Tak więc, cały XVI w. i okres wojny 30-letniej to czasy zupełnej dowolności jeśli chodzi o traktowanie walczących. Dopiero okres reformacji, która przełamała hegemonię papieżstwa, oraz traktat westfalski (1648 r.), który to przypieczętował, a także umożliwił powstanie większej liczby niezależnych państw, stworzyły warunki, w których mogła rozwijać się neutralność jako instytucja prawna.

Państwa niezależne i wolne od wszelkiej oceny moralno-prawnej w swym postępowaniu – czy to ze strony cesarza, czy papieża – przestają liczyć się z teorią *bellum iustum* i wszczynają wojny, gdy ich własny interes im to nakazuje. Wojny są od tej pory pojedynkiem rozstrzygającym o słuszności żądań walczących. Inne państwa nie mają prawa mieszać się do nich, ale w myśl zasad suwerenności mogą pozostawać obserwatorami domagającymi się poszanowania swego stanowiska. I – podobnie jak w Grecji – powstanie środowiska niezawisłych państw, niezależnych od siebie, o pewnej wspólnej cywilizacji i zasadach umożliwia rozwój neutralności.

Początek XVII w. przyniósł także pierwsze próby teoretycznego określenia pojęcia, praw i obowiązków państw neutralnych. Otworzyła się przez to droga, prowadząca do ściślejszego sprecyzowania statusu neutralności. Już A. Gentilis sformułował

zasady neutralności morskiej, wysunął tezę o bezprawności brania jeńców oraz zdobyczy z terytorium niewalczącego.

Pierwszoplanową pozycję zajmuje tutaj jednak Hugo Grotius. Autor „*De iure belli ad pacis*” stwierdza, iż „obowiązkiem tych, którzy nie biorą udziału w wojnie, jest powstrzymanie się od wszystkiego, co mogłoby wzmocnić tego, kto popiera nieuczciwą sprawę, albo co stanowiłoby przeszkodę dla strony prowadzącej wojnę sprawiedliwą [...]. Pomocną również kwestią będzie zawarcie z każdą ze stron prowadzących wojnę umowy, aby w ten sposób przy dobrej woli obu stron można było powstrzymać się od udziału w wojnie, a jednocześnie wypełniać względem każdej ze stron ogólne obowiązki wynikające z zasad ludzkości”<sup>10</sup>. W poglądach Grotiusa znaleźć więc można jeszcze odbicie teorii *bellum iustum*. Żądanie, by kraje trzecie nie przyglądały się obojętnie wojnie, popierały natomiast „słuszną sprawę”, odnosi on również do państw nie biorących udziału w wojnie. Grotius również wprowadził podział towarów na: kontrabandę, dozwolone i warunkowo dozwolone.<sup>11</sup> Jak widać uznaje on jeszcze tezę o *transitus innoxius*, to znaczy przemarszu wojsk obu walczących przez tereny państwa neutralnego. Natomiast nie ma już tego u K. van Bynkershoek, który w swej pracy „*Quaestiorum iuris publici*” twierdzi, iż „*Non hostes* nazywam tych, którzy nie należą do żadnej z walczących stron [...] Muszą oni strzec się przed mieszaniami się do wojny i przed faworyzowaniem jednej ze stron na niekorzyść drugiej”.<sup>12</sup>

Wiek XVII przyniósł podważenie teorii *bellum iustum*. Według K. van Bynkershoek neutralność musi cechować się bezstronnością; państwo neutralne nie może mieszać się do wojny. Jej słusność bądź niesłusność („[...] Według mego zdania sprawa słusności lub niesłusności nie dotyczy neutralnego [...]”) nie upoważnia, aby którejs z stron prowadzących wojnę dawać więcej lub odmawiać. Dalej uzasadnia on niedopuszczalność przemarszu wojsk państw wojujących przez tereny niebiorących udziału w konflikcie. Jednak obok tych tez uznaje on wciąż jeszcze popieranie przez państwo neutralne jednej ze stron walczących, jeżeli zobowiązało się ono do tego w poprzednio zawartej umowie.

Pomimo rozwoju teorii, w praktyce neutralność lądowa w XVII w. nie wyszła poza umowy dwustronne gwarantujące z góry pewne zachowanie się jednej strony, podczas gdy druga byłaby zamieszana w wojnę. W pełni tolerowano wówczas *transitus innoxius* i uznawano równość stron, która polegała na równym prawie obu stron do zaciągania żołnierzy, pożyczek i przebywania na terenie państwa neutralnego, jak również uzbrajania okrętów korsarskich, zajmowania statków na wodach neutralnych i do dostaw broni ze strony niewalczącego.

Przedstawiciele osiemnastowiecznej doktryny potępiają jednak te praktyki. J.K. Wolff po raz pierwszy przedstawił opinię, iż „neutralni nie należą do żadnej ze stron walczących i konsekwentnie nie mieszają się do wojny” oraz, że „neutralny nie może pomagać nawet prowadzącemu słuszną wojnę”.<sup>13</sup> Natomiast wspomniany już wcześniej E. Vattel, uznawany za ojca nowoczesnej teorii neutralności, w „*Le droit des gens*” pisał, iż „neutralnymi państwami w czasie wojny są te, które nie są po niczyjej stronie, pozostając przyjaciółmi obu walczących i nie faworyzując ani jednego z nich na korzyść drugiego”. Dalej pisał on, że „każda wojna musi być uważana za

słuszną i zgodną z prawem po obu stronach” oraz że „jeżeli sprawa jest niewątpliwa, nie wolno popierać bezprawia; przeciwnie, pięknie postępuje ten, kto popiera niewinnie ucisniony naród, o ile ma możność po temu. Jeżeli sprawa jest wątpliwa, narody winny wstrzymać się od decyzji i nie mieszać się do zatargu, który ich nie obchodzi. Jeżeli jest widoczne, po czyjej stronie słuszość, należy jeszcze rozważyć, czy byłoby zgodne z dobrem państwa wmieszać się w tę sprawę i narazić na wojnę”.<sup>14</sup>

E. Vattel określił też prawa i obowiązki państw neutralnych w odniesieniu do umów traktatowych, zaciągów, handlu z państwami wojującymi, kontrabandy, rekwizycji towarów państw neutralnych i prawa przemarszu wojsk przez ich terytorium. Nie odzębował się on od tolerowania *transitus innoxius*, pod warunkiem, że był on dozwolony dla obu stron, z zastrzeżeniem, by nie naruszał bezpieczeństwa państwa neutralnego, przez teren którego odbywa się przemarsz oraz udzielania pomocy walczącym – obu- lub jednostronnej jeśli przewidywała to poprzednia umowa.

W praktyce jednak państwa zgadzały się z punktem widzenia typowym dla myślicieli poprzednich wieków, który rozróżniał kwalifikowane odmiany neutralności w postaci:

- udzielania pomocy jednej ze stron, o ile była ona zagwarantowana przed wojną
- dopuszczania korsarstwa i zaciągu żołnierzy
- prawa ścigania nieprzyjaciela na obszarze państwa neutralnego.

Dopiero pod koniec XVIII w. zaczęto uważać te zwyczaje za niezgodne z neutralnością i domagać się odszkodowań za wypadek pogwałcenia terenu państwa neutralnego przez walczących.<sup>15</sup> Wyrazem tego w doktrynie jest stanowisko G.F. Martensa, który twierdził, iż „jest konieczne dla zachowania całkowitej neutralności powstrzymywanie się od wszelkiego brania udziału w ekspedycjach wojskowych”, a państwo dostarczające pieniądze bądź oddziałów jednemu z dwóch walczących „nie może wymagać, by uważano je za neutralne”.<sup>16</sup> Również P. Galiani utrzymywał, iż państwa neutralne nie powinny mieszać się do sporów, lecz zachowywać bezwzględnie bezstronność wobec walczących.

Koniec XVIII w., a następnie wiek XIX przyniósł więc w zakresie doktryny neutralności umocnienie zasad bezstronności, powstrzymywania się od udzielania pomocy i respektowania obszarów neutralnych. Przyczyny tego B. Ganiuszkin upatruje w charakterystycznym dla owego okresu (kształtowanie się kapitalizmu) rozwoju handlu morskiego, który cierpiał na skutek częstych wojen i przechwytywania statków handlowych, także państw nie biorących udziału w konfliktach. W celu obrony handlu państw neutralnych wykorzystywane więc były dawne i tworzone nowe normy, dotyczące neutralności w wojnie. Tak więc, podczas gdy neutralność lądowa rozwijała się powoli, wcześniej powstałe zasady neutralności morskiej wyraźniej i szybciej zaczęły przybierać realne kształty.

Zasady przyjęte w traktatach zawieranych w XV w. głoszące respektowanie towaru neutralnego na statku wojującego i nienaruszalność statku neutralnego mimo wrogiego ładunku znajdowały potwierdzenie w kolejnych traktatach zawieranych

w XVI i XVII w. (np. anglo-szwedzki z 1661 r. i anglo-duński z 1670 r.), a nawet próbowano je rozszerzyć przez wprowadzenie zasady „wolny okręt – wolny towar” (traktat holendersko-francuski z 1646 r., francusko-angielski z 1655 r. i pirenejski z 1659 r.). Dla ochrony tych zasad przed naruszeniami ze strony walczących państwa neutralne zaczęły tworzyć ligi, z których pierwszą była duńsko-norwesko-szwedzka z 1691 r. Powstała ona „dla zapewnienia bezpieczeństwa nawigacji i handlu” i przewidywała w art. 4 prawo żeglugi państw neutralnych, zgodnie z zawartymi traktatami i prawem narodów, oraz w art. 9 zbrojne konwoje dla ochrony statków handlowych. W 1756 r. te same państwa zawiązały nową ligę, celem ochrony zasad ustalonych traktatem utrechtskim.

Ligi te były skierowane przeważnie przeciwko Anglii, która dążąc do hegemonii na morzach, w swej praktyce uparcie stała na gruncie zasad *Consolat del Mare* i nie uznawała swobody pływania towaru swego przeciwnika, nie będącego kontrabandą, na okrętach neutralnych. Stanowiska tego bronił Ch. Jenkinson, lecz jego argumenty zostały obalone przez M. Hübnera, który twierdził, że „bandera kryje towar” i domagał się stworzenia mieszanych trybunałów łupów.<sup>17</sup> Duże znaczenie dla tych tez miała tzw. I Liga Zbrojnej Neutralności, która powstała w związku z wojną angielsko-francuską i towarzyszącymi jej konfiskatami statków handlowych przez flotę angielską na Morzu Śródziemnym. W odpowiedzi na to Katarzyna II, za radą kanclerza Pani-  
na, wystąpiła 28 lutego 1780 r. z deklaracją głoszącą, iż:

- statki neutralne mogą swobodnie żeglować po morzach państw walczących
- towary neutralne nie mogą być konfiskowane na statkach walczących
- blokada portów musi być efektywna.

Do Rosji dołączyły w lipcu 1780 r. inne państwa: Dania, Norwegia i Szwecja, które ogłosiły zamknięcie Bałtyku dla działań wojennych. W tym samym roku do Ligi przyłączyła się Francja, w 1781 r. Austria, a w 1783 r. Królestwo Obojga Sycylii. Jednak zasady te nie utrzymały się, gdyż nie zatwierdzono ich w traktacie wersalskim.

W okresie wojen rewolucyjnych i napoleońskich dotychczasowa zasada neutralności morskiej została pogwałcona przez stosowanie nieefektywnej blokady i konfiskaty statków neutralnych wiozących towar nieprzyjacielski. Jednak i w tym czasie zasady I Ligi były wciąż żywe i miały swoich zwolenników. W 1800 r. powstała II Liga Zbrojnej Neutralności, w której Rosja, Dania, Szwecja i Prusy ponownie wysunęły zasady I Ligi i rozszerzyły je o obowiązek notyfikacji blokady państwom neutralnym oraz zasadę, iż oświadczenie dowódcy konwoju co do niewiezienia kontrabandy przez podległe mu statki wyklucza możliwość badania ich ładunku przez okręt wojenny państwa walczącego.

Mimo chwiejnej praktyki funkcjonowanie I i II Ligi Neutralności Zbrojnej przyczyniło się do rozwoju neutralności wojennej. Na przełomie XVIII i XIX w. można już było mówić o pewnym kompleksie praw i obowiązków państw neutralnych na morzach, chociaż ulegał on naruszeniom. Jeśli chodzi o zasady neutralności lądowej, to dopiero XIX w. przyniósł postęp i najdogodniejsze warunki jej rozwoju. Złożyło się na to kilka czynników. W związku z rozbudową sił morskich i lądowych państw

utrzymywanych w stanie gotowości bojowej, każdy walczący dbał o to, aby nie narażać się państwu neutralnemu i przez to nie sprowadzać na siebie nowego przeciwnika. Z kolei państwa neutralne wołały przestrzegać zasad neutralności, niż uczestniczyć w działaniach wojennych. Ponadto, w związku ze zniknięciem kilkuset państewek w okresie XVI–XVIII w. i ustaleniem się mapy Europy, zmniejszyła się potrzeba przemarszu przez tereny państw neutralnych, co dawniej było konieczne dla przeprowadzenia wojny. Poza tym środki obrony i rodzaj walki nie zmuszały jeszcze do naruszenia neutralności celem umożliwienia osiągnięcia decydującego sukcesu jednej ze stron biorących udział w wojnie.

Kolejnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi neutralności było przejście w czasach Rewolucji Francuskiej od wojsk zaciężnych do armii narodowych, co wykluczyło potrzebę rekrutacji żołnierzy spośród obcych poddanych. Ponadto XIX w. był okresem walk o drugorzędny znaczeniu, albowiem wojny miały wówczas zasięg regionalny i ograniczone cele, głównie narodowowyzwoleńcze. W tym samym kierunku działała też rola morskiej potęgi Wielkiej Brytanii, która popierała neutralność, ułatwiając istnienie *pax britannica*, a także gwałtowny rozwój kapitalizmu i handlu międzynarodowego. Ponadto koła finansowo-handlowe państw, które ponosiły straty w wyniku nieposzanowania neutralności, wywierały nacisk na rządy, aby te sprecyzowały prawa i obowiązki państw neutralnych na wypadek wojny, umożliwiając im swobodne kontynuowanie pokojowych transakcji. Dążeniom tym sprzyjał również szereg czynników natury politycznej i prawnej, wynikających:

– ze stanowiska politycznego Stanów Zjednoczonych. Duże znaczenie miała polityka neutralności, ogłoszona w 1793 r. przez Stany Zjednoczone wobec stron walczących w wojnie francusko-angielskiej. Neutralność była zresztą kanonem polityki tego państwa w stosunku do Europy przez cały XIX w.

– z tendencji sprzyjających neutralności w Europie. Wiek XIX przyniósł przyjęcie statusu stałej neutralności przez wiele krajów europejskich: w 1815 r. państwem neutralnym stała się Szwajcaria, w 1831 r. – Belgia, w 1867 r. – Luksemburg.

Kolejnym faktem, który wywarł poważny wpływ na rozwój neutralności, było uchwalenie po zakończeniu wojny krymskiej przez Austrię, Francję, Prusy, Sycylię, Turcję Rosję i Wielką Brytanię, deklaracji paryskiej z 1856 r.<sup>18</sup> Zniosła ona korsarstwo i średniowieczne prawo do łupów wojennych. Ponadto ustaliła ważne dla neutralności morskiej zasady: „wolny statek – wolne towary”, zasadę efektywnej blokady i wolności towaru neutralnego, z wyjątkiem kontrabandy, na statku nieprzyjacielskim. Ostatnim czynnikiem, który przyczynił się do rozwoju doktryny neutralności w odniesieniu do wojny na morzu, były tzw. trzy reguły waszyngtońskie, ogłoszone w związku ze sporem o sprawę statku Alabama, w którym potwierdzono reguły Neutrality Act z 1794 r.<sup>19</sup>

Wszystkie wyżej wymienione wydarzenia przyczyniły się do osiągnięcia przez instytucję neutralności apogeum rozwoju na przełomie XIX i XX w. w postaci dwóch aktów prawnych: 1) konwencji haskich z 1907 r. oraz 2) deklaracji londyńskiej z 1909 r. Przełomowe znaczenie dla rozwoju tej instytucji miały konwencje haskie. W 1899 r. i 1907 r. odbyły się w Hadze dwie pierwsze konferencje międzynarodowe poświęco-



ne pokojowi. Ich akty końcowe regulowały w postaci konwencji liczne kwestie dotyczące rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych, a także sposobów prowadzenia wojen. W Akcie Końcowym II Haskiej Konferencji Pokojowej zawarte są dwie konwencje (V i XIII) regulujące prawa i obowiązki państw neutralnych w wojnie lądowej (V) i morskiej (XIII). Postanowienia dotyczące tych państw znaleźć można też w innych konwencjach: II, III (1899 r.) oraz I, VIII i XII (1907 r.). Jednakże podstawowe zasady określające status neutralności poprzez prawa i obowiązki zawarte są w konwencjach V i XIII. One to właśnie, wraz z regułami deklaracji paryskiej oraz deklaracji londyńskiej, stanowią podstawę prawną statusu neutralności wojennej państw. Deklaracja londyńska, będąca rezultatem międzynarodowej konferencji morskiej, podpisana przez przedstawicieli dziesięciu państw nie została wprawdzie ratyfikowana przez sygnatariuszy, zawiera jednak postanowienie mogące służyć jako kodyfikacja zwyczajowego prawa międzynarodowego. Skodyfikowała ona zasady wojny morskiej w dziedzinie reguł ochrony okrętów państw neutralnych, głównie w przypadku blokady wojennej.<sup>20</sup>

Według zasad haskich neutralność oznacza pewien stan faktyczny wytworzony wolą stron, a powodujący cały szereg obowiązków i praw. Przy czym nawet naruszenie ich przez jedną ze stron nie powoduje automatycznego ustania neutralności, gdyż do tego potrzebna jest znowu decyzja państwa pokrzywdzonego. W związku z tym, że same zasady są wynikiem kompromisu między walczącymi a niebiorącymi udziału w konflikcie i powstały w różnym czasie, zawierają wiele sprzeczności. To z kolei wyklucza możliwość opierania dalszych zasad na ich podstawie lub szukania w nich logicznego powiązania.

Z definicji przedstawicieli doktryny można przytoczyć opinię N. Politisa, iż „neutralność jest to stan państwa, które wobec wojny toczącej się między dwoma lub więcej państwami pozostaje poza walką i usiłuje zachować z każdym z walczących wszelkimi sposobami stosunki normalne, jakie utrzymywało przedtem”,<sup>21</sup> oraz A. Bustamante’go, iż neutralność „jest to pewne stanowisko prawne podmiotów prawa narodów, które w czasie wojny powstrzymują się w sposób stały lub przypadkowy od brania udziału w działaniach wojennych, lecz które dotknięte z konieczności dzięki przynależności do wspólnoty narodów istnieniem walki zbrojnej mają dzięki niej specjalne prawa i obowiązki, których nie ma w czasie pokoju”.<sup>22</sup>

Należy również zauważyć, iż istniało rozróżnienie między obowiązkami państw neutralnych jako państw a prawami i obowiązkami ich obywateli, którzy byli mniej skrupowani w swych działaniach, chyba że państwo na mocy swego wewnętrznego ustawodawstwa ograniczyło ich uprawnienia (np. Stany Zjednoczone i Wielka Brytania).

Neutralność w takim rozumieniu była instytucją bierną. Jedynie w art. 3 I konwencji haskiej z 1907 r. przewidziana była możliwość zajęcia czynnej postawy przez państwa neutralne oferujące walczącym swoje dobre usługi lub mediacje w celu likwidacji konfliktu. Wynika z tego, iż neutralność rozwinęła się inaczej niż wyobrażali to sobie np. Vittoria czy Grotius, przedstawiciele doktryny, którzy żywili nadzieję, iż państwa neutralne będą traktować walczących w zależności od słuszności ich spr-



wy. Prawo haskie nakładało natomiast na państwa neutralne obowiązek zachowania ściślejszej bezstronności: „jest dla państw neutralnych uznanym obowiązkiem stosowanie bezstronnie, w stosunku do różnych walczących, reguł przyjętych przez nie” (wstęp do XIII konwencji haskiej z 1907 r.).

Wojna zaś powszechnie uważana była za sprawę należącą wyłącznie do stron walczących. I chociaż państwo neutralne mogło dać wyraz swoim uczuciom poprzez wzięcie udziału w walce, jeśli jednak chciało pozostać poza nią, zobowiązane było do zachowania milczenia i nie miało prawa do publicznego atakowania niesprawiedliwości.

Dlaczego instytucja neutralności ukształtowała się właśnie w takiej formie i dlaczego zasada całkowitego izolacjonizmu wobec wojny i niemieszania się do konfliktu usunęła ideę *bellum iustum* i dyskryminacji agresora? Złożyło się na to kilka czynników. Po pierwsze neutralność uważana była za prawdziwy wyraz pokojowego nastawienia, gdyż umożliwiała ona regionalizację konfliktów poprzez utrzymywanie pokoju w innych częściach świata oraz ułatwiała prowadzenie handlu między państwami w czasie wojny. Po drugie wykluczone było czynienie różnicy między walczącymi stronami oparte na słuszności lub niesłuszności sprawy, albowiem nie było żadnego organu międzynarodowego, który byłby do tego ustalenia upoważniony. Państwa zaś nie mogły zachować bezstronnego spojrzenia na fakty. Poza tym zgodnie z zasadą suwerenności nie były one uprawnione do osądzania podmiotów równych sobie. Ponadto stwierdzono, że nawet ustalenie agresji, wobec braku jakichkolwiek sankcji, nie dałoby żadnych korzyści zaatakowanemu. Zresztą znamieny dla tego okresu brak solidarności międzynarodowej wykluczał myśl o zbiorowej akcji.

Przed pierwszą wojną światową neutralność cieszyła się całkowitym poparciem zarówno mężów stanu, jak i teoretyków prawa, którzy wysuwali w jej obronie argumenty natury ideowej i materialnej. Idealiści twierdzili, że neutralność regionalizuje konflikt, który mógłby sprowadzić liczne nieszczęścia i klęski na innych, a przez to służy sprawie pokoju. Ponadto dowodzono, że jest ona podstawą prawa narodów, i że jedynie „obawa stron walczących przed ingerencją państw neutralnych może i w dużym stopniu powstrzymuje je od pogwałcenia podstawowych zasad prawa międzynarodowego”.<sup>23</sup> Argumenty materialne, w postaci rozwoju przemysłu i handlu, przemawiały za takim właśnie stanowiskiem i przez to zagłuszały wszelkie moralne wątpliwości. Tylko nieliczni mężowie stanu i autorzy przed pierwszą wojną światową wyrażali odmienne poglądy i nie zgadzali się z takim sposobem traktowania neutralności. Do tej grupy należeli m in. T. Roosevelt, E. Grey i A. Carnegie. G. Mazzini uważał, iż „neutralność w wojnie zasad jest tylko pasywną egzystencją [...] negacją prawa narodów, ateizmem politycznym”. Prezydent T. Roosevelt w 1908 r., odbierając nagrodę Nobla, zaproponował stworzenie ligi pokoju dla utrzymania porządku między członkami oraz dla przeszkodzenia nawet przy użyciu siły w naruszeniu pokoju przez innych. E. Grey w latach 1911–1914 głosił konieczność zduszenia agresji przez wspólną akcję, tak jak tłumi się pożar domu lub lasu. W końcu A. Carnegie w 1913 r. podczas inauguracji Pałacu Pokoju w Hadze domagał się stworzenia ligi zbrojnej przeciwko każdemu państwu, które złamie pokój jedynie ze względu na ambicje narodowe.<sup>24</sup>

Spośród uczonych, których poglądy zmierzały w tym kierunku, wymienić należy: I. Westlake'a, dla którego neutralność jest usprawiedliwiona tylko wtedy, gdy interwencja w wojnie nie poprze słusznej sprawy lub spowoduje zgubę interweniującego; A. Pillet'a, który w 1904 r. we Francji wysunął ideę zorganizowania sądu państw neutralnych w celu wyeliminowania wojen agresywnych i zastosowania ostracyzmu wobec napastnika,<sup>25</sup> i I. Lorimera, który twierdził, iż neutralność jest stanem anormalnym, zaś normalna jest interwencja po stronie tego, kto ma rację w sporze. Głosy te były jednak odosobnione, gdyż prawie cały świat pokładał duże nadzieje w powszechnie uznanej<sup>26</sup> instytucji neutralności w odniesieniu do regionalizacji i zmniejszania skutków ewentualnego konfliktu.

Jednakże praktyka XX w. wielokrotnie przyniosła rażące pogwałcenie neutralności. W czasie wojny rosyjsko-japońskiej państwa wojujące prowadziły działania wojenne na terytorium neutralnych Chin, natomiast Niemcy w czasie pierwszej wojny światowej zajęły terytorium neutralnej Belgii i Luksemburga, a kanclerz Rzeszy Bethmann-Hollweg oświadczył, iż „słowo neutralność w czasie wojny nie ma znaczenia”.

W przebiegu działań zbrojnych w czasie pierwszej wojny światowej odnotować można wiele przykładów naruszania praw państw neutralnych, np. Holandii czy też państw skandynawskich. Ich reakcja ograniczała się z reguły do not protestacyjnych, których ton i siła zależały w znacznej mierze od tego, czy wysyłający liczył się ze swym ewentualnym przystąpieniem do wojny w przyszłości i czy życzył sobie triumfu strony, do której wysyłał notę, czy też jej przeciwnika.<sup>27</sup>

Na uwagę zasługuje ewolucja polityki Stanów Zjednoczonych, która przeszła od proklamowania ścisłej neutralności w orędziu prezydenta Wilsona z 19 sierpnia 1914 r. do bezpośredniej interwencji. Polityka zagraniczna tego kraju oparta była na określonych zasadach, w tym również teorii głoszącej, iż należy zachować całkowitą neutralność w wojnach toczących się w Europie. Zasadę tę stosowano przez cały XIX w. i wydawało się, iż będzie ona kontynuowana. Jednak już od początku I wojny światowej pojawiały się głosy, które domagały się wystąpienia po stronie aliantów, walczących w obronie prawa i demokracji. Mimo że większość narodu popierała izolacjonistyczną neutralność, partia interwencjonistów znalazła poparcie u samego Wilsona, który w mowie do Kongresu 2 kwietnia 1917 r. oświadczył, iż: „celem naszym jest zapewnienie zwycięstwa zasadom sprawiedliwości i pokoju w życiu świata, wbrew mocarstwom autokratycznym i egoistycznym, i ustalenie, pośród rzeczywiście wolnych narodów, jedności działania i tendencji, która zapewni odtąd respektowanie tych zasad [...] Należy umożliwić panowanie demokracji na całym świecie”.<sup>28</sup> Efektem tej ewolucji było więc zaangażowanie się w wojnę z Niemcami po stronie aliantów. Takie stanowisko Stanów Zjednoczonych wywarło ogromny wpływ na stosunek innych państw do neutralności, gdyż w oczach całego świata kraj ten był jej ostoją.

W momencie zawieszenia broni państwa neutralne oceniane były bez sympatii przez opinię publiczną państw walczących, a w szczególności zwyciężkich, które wyczerpane były długotrwałą wojną, a ich terytorium uległo częściowej dewastacji. Państwa neutralne zaś, pozostające poza konfliktem, wzbogaciły się znacznie ich kosz-

tem. Dlatego też państwa neutralne zyskały miano *war-profiteers* i oskarżane były o „zachowanie milczenia wobec zbrodni” oraz „amoralne zachowanie i przedłużanie wojny przez ekonomiczne pomaganie walczącym oraz nieprzystąpienie do walki w obronie słusznej sprawy”.<sup>29</sup>

Koniec I wojny światowej przyniósł więc upadek autorytetu neutralności i wykazał, iż opinia publiczna narodów nie uznaje za słuszne stanowiska izolacji, niezainteresowania i egoizmu, które dotychczas charakteryzowało państwa neutralne. Pod koniec wojny świat stanął więc przed problemem, jak rozwiązać zagadnienie neutralności w związku z upadkiem dotychczasowych reguł: dostosować ją do realiów nowoczesnej wojny poprzez zmianę przepisów czy wyłączyć prawo wojny i neutralność z dotychczasowego prawa narodów.

Nastąpiło wówczas odejście od idei bezstronności w wojnie i powrót raczej do hiszpańskiej szkoły prawa narodów i do poglądów Grotiusa, kwalifikującego rodzaje wojen z punktu widzenia „słuszności sprawy”. Sprawą najistotniejszą wydawała się kwestia pokoju światowego, a przewagę uzyskały projekty związku państw, poparte również przez prezydenta Wilsona. Dzięki niemu traktaty kończące wojnę 1914 – 18 stworzyły organizację międzynarodową, której celem było utrzymanie pokoju. Wraz z powstaniem Ligi Narodów ograniczone zostało prawo do prowadzenia wojen, a w konsekwencji zmiana uległa instytucja neutralności. Pakt Ligi Narodów głosił, że „wszelka wojna lub groźba wojny, niezależnie od tego, czy dotyczy bezpośrednio jednego z członków Ligi, czy nie, interesuje całą Ligę i Liga winna przedsięwziąć wszelkie środki zdolne skutecznie zabezpieczyć pokój między narodami”.<sup>30</sup>

Już w okresie międzywojennym powstała kwestia, czy członkostwo w Lidze Narodów, której Pakt przewidywał stosowanie sankcji zbiorowych przeciwko państwu wszczynającemu wojnę wbrew zobowiązaniom przyjętym w Pakcie, można pogodzić z obowiązkami wynikającymi z neutralności wojennej, a zwłaszcza z obowiązkiem równego traktowania obu stron wojujących. Prawo do wojny ujęto w określone reguły, które znacznie je ograniczyły, a jednocześnie otworzono legalną możliwość prowadzenia wojny tylko w pewnych wypadkach. Równocześnie Pakt nakładał na członków LN obowiązek zwracania się przeciwko państwu nadużywającemu prawa do wojny wbrew jej przepisom. Pojawiły się więc poglądy, że pojęcie neutralności dla Ligi i jej członków przestało istnieć.

Na pierwszy rzut oka zasady, na których opierał się Pakt, wydawały się wyłączać neutralność. Głosiły one bowiem ideę zorganizowania wspólnoty narodów, która byłaby oparta na zbiorowym bezpieczeństwie i ponadpaństwowym kierownictwie życia międzynarodowego. Tym samym wyłączały one wojnę jako środek osiągnięcia celów narodowych.<sup>31</sup> Dążenie Ligi Narodów do pełnienia roli uniwersalnego gwaranta pokoju znalazło odzwierciedlenie przede wszystkim w traktacie lokarneńskim (1925 r.), uwypuklającym ponadpaństwową, arbitrażową rolę Rady Ligi w konfliktach zbrojnych oraz w Pakcie Brianda-Kellogga (1927 r.), zawierającym wyrzeczenie się wojny agresywnej jako środka rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych.<sup>32</sup>

Kwestia ta nie była jednak taka prosta. Pakt nie zakazuje bowiem wszystkich wojen, lecz tylko nakłada „pewne zobowiązania do nieuciekania się do wojny”. W związku

z tym powstają możliwości prowadzenia wojen legalnych i nielegalnych. Wobec wojen legalnych istnieje możliwość zachowania stanowiska klasycznej neutralności.<sup>33</sup> Ponadto, nawet w przypadku wojny nielegalnej pakt wykazuje luki proceduralne, bowiem zgodnie z jego postanowieniami państwo o złej wierze może z łatwością uchylić się od wykonania swego obowiązku. Możliwe jest to dzięki pozostawionej mu swobodzie oceny w takich kwestiach, jak np. ustalenie, jakiego rodzaju pomocy udzielić ofierze agresji. Poza tym państwo może nawet jednym głosem uniemożliwić wszelką akcję zbiorową. Istotne znaczenie miał też brak powszechności tej organizacji oraz możliwość występowania z niej bez ograniczeń. Spowodowało to nieskuteczność sankcji ekonomicznych wobec niebrania w nich udziału przez liczne, a w dodatku silne gospodarczo państwa oraz możliwość toczenia wojen poza LN między państwami, które nie były jej członkami.

Tak więc nie udało się zapobiec występowaniu sprzeczności między obowiązkami wynikającymi z członkostwa w Lidze a obowiązkami państwa neutralnego. Zgodnie z ogólnymi zasadami, na jakich opiera się polityka zagraniczna państwa stale neutralnego, jego stosunki gospodarcze z innymi krajami nie mogą mieć charakteru dyskryminacyjnego w stosunku do innych państw. Jest to ważny aspekt neutralności, a praktyka okresu Ligi Narodów wskazuje na trudności pogodzenia statusu państwa stale neutralnego z udziałem w sankcjach ekonomicznych. Problem neutralności a członkostwa w tej organizacji był zatem przedmiotem wielu dyskusji i rozważań. A przystąpienie Szwajcarii do Ligi Narodów nastąpiło w wyniku porozumienia, na podstawie którego Szwajcaria została zwolniona z obowiązku uczestniczenia w sankcjach wojskowych.

Jednakże wobec braku rzeczywistych możliwości pomocy ze strony Ligi, a także w obawie przed kolejną wojną, instytucja neutralności ponownie pojawiła się w centrum polityki międzynarodowej. W 1936 r. Belgia, Szwajcaria i państwa skandynawskie zarzuciły stosowanie idei zbiorowego bezpieczeństwa i zadeklarowały swoją chęć powrotu do instytucji neutralności.<sup>34</sup> Wraz z wybuchem II wojny światowej wszystkie państwa nie zaatakowane bezpośrednio (np. Finlandia) proklamowały neutralność w toczącym się konflikcie. Szwajcaria i Dania zwróciły się nawet do stron walczących z żądaniem publicznego oświadczenia, że będą szanowały to stanowisko. Natomiast Japonia, Węgry, Grecja i Bułgaria zadowolili się faktycznym zachowaniem postawy neutralnej bez specjalnych oświadczeń. Wydaje się, że takie stanowisko państw stanowiło naturalną konsekwencję restytucji idei neutralności w wyniku niepowodzeń działania systemu bezpieczeństwa zbiorowego Ligi, a tym samym dążenia do uniknięcia wplątania w wojnę.

Jednocześnie pojawiło się też i nowe pojęcie, znane z okresu wojny domowej w Hiszpanii, tzw. *non-belligerency*. Oznaczało ono stanowisko państwa nie biorącego udziału w wojnie, ale otwarcie sprzyjającego jednej ze stron. Okazało się jednak, że było to tylko stanowisko polityczne, a nie prawne. Świadczy o tym zachowanie się państw, które z początku głosząc swą *non-belligerency*, później, w związku ze zmianą sytuacji politycznej, wracały do klasycznej neutralności wojennej. I tak np. Turcja, która na początku wojny była *non-belligerency*, potem proklamowała powrót do neu-

tralności, by z niej w końcu przejść do stanu wojny z państwami „osi”. Hiszpania natomiast ze stanu neutralności (1939 r.) poprzez *non-belligerency* (1940 r.) wróciła znów do neutralności (1944 r.).

Jednakże państwo, które rozpętało wojnę, Niemcy hitlerowskie, zarówno we własnej interpretacji prawa międzynarodowego, wypowiedziach swojego przywódcy,<sup>35</sup> jak i praktyce negowało zasadność neutralności. I tak, począwszy od 1940 r. Niemcy kolejno pogwałciły neutralność Danii, Norwegii, Belgii, Holandii i Luksemburga. Z kolei te państwa europejskie, które przez okres wojny zachowały status neutralności (Hiszpania, Portugalia, Szwecja, Szwajcaria i Turcja), zmuszone były w okresie militarnej przewagi państw „osi” do dokonywania ustępstw na ich korzyść w zakresie dostaw surowców strategicznych lub zgody na przepuszczenie niemieckich oddziałów przez swe terytoria. Z chwilą przechylenia się szali zwycięstwa na stronę aliantów, oni z kolei zaczęli oni wywierać nacisk na państwa neutralne w celu dyskryminowania Niemiec i ich sojuszników.

Zakończenie II wojny światowej i powołanie do życia Organizacji Narodów Zjednoczonych, której istnienie i działanie miało być gwarancją zachowania pokoju światowego, zdawało się ponownie zapowiadać zmierzch instytucji neutralności. Wyrażano pogląd, iż instytucja ta jest nie do pogodzenia z Kartą Narodów Zjednoczonych. Uważano, że przepisy Karty wyłączyły całkowicie możliwość zachowania neutralności, zarówno przez państwa członkowskie, jak i przez państwa nie będące członkami ONZ.

W praktyce okres zimnej wojny, podział świata na bloki polityczno-militarne oraz konflikty lokalne na Bliskim Wschodzie, w Azji Południowo-Wschodniej i Ameryce Łacińskiej wskazują, iż wprowadzenie w życie Karty NZ nie wyeliminowało całkowicie wojen z życia międzynarodowego. Sama zaś Karta nie zawiera stwierdzeń bezpośrednio dotyczących neutralności państw.

Artykuł 2, § 5 tego dokumentu zobowiązuje wszystkich członków ONZ do udzielenia pomocy w każdej akcji podjętej zgodnie z Kartą i powstrzymania się od udzielenia pomocy każdemu państwu, przeciwko któremu organizacja stosuje środki prewencyjne lub środki przymusu. Stanowi to wyraźne porzucenie neutralności na rzecz zasad zbiorowego bezpieczeństwa, zresztą sugerowane już we wstępie do Karty: „[...] My, Ludy Narodów Zjednoczonych, zdecydowane [...] zjednoczyć swe siły dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”.

Artykuł 103 Karty głosi, że w przypadku zaistnienia sprzeczności między zobowiązaniami członków ONZ wynikającymi z Karty a ich zobowiązaniami wynikającymi z jakiegokolwiek innej umowy międzynarodowej, zobowiązania wynikające z Karty mają pierwszeństwo. W związku z założeniami systemu bezpieczeństwa zbiorowego ONZ wskazywałoby to na brak miejsca dla instytucji neutralności w życiu międzynarodowym.

Też o niezgodności obowiązków wynikających z Karty ONZ z zachowaniem statusu neutralności popierali też przedstawiciele doktryny. L. Ehrlich uznał, że „w razie skuteczności Karty NZ nie tylko wojna w tradycyjnym znaczeniu, ale i neutralność



pozostaną pojęciami o znaczeniu historycznym.<sup>36</sup> Podobne zdanie w swoich pracach wyrażał też P. Guggenheim czy P. Jessup.<sup>37</sup> Za sprzeczną neutralności z członkostwem w ONZ opowiadali się także: H. Kelsen i T. Komornicki.<sup>38</sup>

Jednakże równocześnie pojawiły się też głosy przeciwne. Niektórzy przedstawiciele doktryny uważali, że instytucje te nie wykluczają się wzajemnie. L. de Meuron twierdził, że „Karta otwiera o wiele lepsze perspektywy dla neutralności niż Pakt Ligi Narodów”.<sup>39</sup> W obronie tej tezy wysuwano argument, iż zasada koniecznej jednomyślności Rady Bezpieczeństwa stwarza możliwość zajmowania przez państwa członkowskie własnego stanowiska wobec zaistniałego konfliktu, w tym również stanowiska neutralnego przy braku występowania tej jednomyślności; wskazywano również na obowiązywanie tzw. postanowień przejściowych w sprawie bezpieczeństwa. Dla państw neutralnych rysowała się bowiem możliwość uniknięcia obowiązku brania udziału w systemie sankcji wojskowych ONZ na podstawie interpretacji art. 43 Karty, zgodnie z którym członkowie organizacji zobowiązują się do przekazania do dyspozycji Rady Bezpieczeństwa, stosownie do specjalnego układu, określonych oddziałów sił zbrojnych, udzielania pomocy i ułatwień, wraz z prawem przemarszu. Układy te mają być każdorazowo zawierane przez Radę z poszczególnymi członkami i podlegają ratyfikacji w trybie przewidzianym w konstytucjach poszczególnych państw, przy czym ich warunki zależą od woli stron.<sup>40</sup> Państwa trwale neutralne mogą jednak nie udzielić zgody na warunki RB, tym samym unikając udziału w sankcjach.<sup>41</sup>

Idea bezpieczeństwa zbiorowego w swych prawnych konsekwencjach, jak wynika z powyższego, prowadzi do nałożenia na państwa obowiązków, które pozostają w kolizji z zasadami prawa neutralności wojennej, wykształconego w warunkach, kiedy wojna była dozwolonym sposobem załatwiania sporów międzynarodowych. Stwierdzenie powyższe nie stoi jednak na przeszkodzie, by przy zawieraniu przez RB układów przewidzianych w art. 43 Karty zwolnić pewną liczbę mniejszych państw członkowskich od obowiązków udziału w zbiorowych akcjach zbrojnych. W związku z przyjęciem do ONZ Austrii (1955 r.), będącej państwem stale neutralnym, w austriackich kołach politycznych wskazywano na możliwość pogodzenia członkostwa w ONZ ze statusem stałej neutralności właśnie w drodze zwolnienia od obowiązków uczestniczenia w zbrojnych akcjach zbiorowych na podstawie specjalnego układu przewidzianego w art. 43. Tak więc zarówno niektórzy praktycy (politycy austriaccy), jak i przedstawiciele doktryny (A. Verdross) twierdzili, że mimo iż stała neutralność i system bezpieczeństwa zbiorowego zdają się wzajemnie wykluczać, to giętkość systemu ONZ pozwala państwom neutralnym występować o przyjęcie do tej organizacji.

Po doświadczeniach II wojny światowej były państwa neutralne oraz te, które zdołały zachować status neutralności, nie obstawały silnie za utrzymaniem tego statusu. Niektóre z nich (Luksemburg, Holandia, Szwecja) dokonały rewizji swych konstytucji i uchyliły artykuły dotyczące neutralności. Problem jednak pojawił się w przypadku Szwajcarii, dla której trwała neutralność zrosła się praktycznie z państwowością, i która nie chciała z niej zrezygnować. Między dążeniami organizacji, które w uproszczeniu polegały na zapewnieniu ogólnoświatowego bezpieczeństwa



poprzez działania eliminujące wojny, a rolą neutralności, czyli ograniczaniem zasięgu sporów zbrojnych poprzez regionalizację konfliktów, a więc również swego rodzaju dążeniem do wyeliminowania wojen – istniała zbieżność celu. Konflikt pojawił się w trakcie konfrontacji sposobów osiągnięcia celów. Państwo neutralne *ex definitione* zobowiązane jest do bezstronności wobec konfliktu zbrojnego dwóch lub więcej państw. W ujęciu klasycznym bezstronność rozumiana jest jako nieutrzymywanie stosunków lub równe traktowanie wszystkich stron sporu. W dyskusji wskazywano na niedopuszczalność uczestniczenia państwa neutralnego w sankcjach wojskowych i obowiązek jednakowego traktowania przez państwo walczących stron na płaszczyźnie gospodarczej. Wskazywano również na kontrowersyjność postanowień dotyczących embarga handlowego.

Z uwagi na fakt, iż praktyka odbiegała od założeń Karty NZ, Szwajcaria uznała, że nie powinna angażować się w działalność struktur ONZ. Uznano, iż Rada Bezpieczeństwa może zostać wykorzystana jako narzędzie dyktatury wielkich mocarstw, które mogą wykorzystać ją do narzucenia swej woli mniejszym państwom.

Reasumując można więc powiedzieć, iż przepisy Karty NZ nie eliminują całkowicie neutralności w stosunkach międzynarodowych. W kilku sytuacjach może ona pojawić się ponownie, nie tylko przy braku jednomyślności wielkich mocarstw, czy w razie wojen domowych, ale na skutek pewnych luk proceduralnych i wątpliwości nawet w przypadku prawidłowego funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa.

#### Państwa neutralne *defacto*

	początek		koniec
Szwecja	1815–1865	→	
Holandia	1839		1919/1940
Irlandia	1939	→	
Finlandia	1955/56	→	

#### Państwa stale neutralne

	początek		koniec
Szwajcaria	1815	→	
Belgia	1831/1839		1919/25/26/40
Luksemburg	1867		1919/1940
Austria	1955	→	

Rys. 1. Państwa neutralne – rys historyczny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P. Luif, *On the Road to Brussels. The political dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Vienna 1995, s. 146.

Postępowanie państw po II wojnie światowej wskazuje na to, iż nie mają one zamiaru zrezygnować z możliwości zajmowania stanowisk neutralnych w razie konfliktów zbrojnych. Co więcej, mimo pierwotnych zamiarów likwidacji tej instytucji w ramach samej ONZ nastąpiło „odrodzenie neutralności”. Rola Komisji Nadzorczej Państw Neutralnych w nadzorowaniu rozejmu w wojnie koreańskiej (1953 r.) oraz

podobnych komisji, powoływanych w związku z konfliktem indochińskim (1954 r.) i bliskowschodnim (1973 r.), wskazują na pozytywne znaczenie neutralności dla zachowania pokoju światowego.

### Pojęcie i zakres neutralności

Pojęcie neutralności, które ściśle powiązane jest z pojęciem wojny, prawdopodobnie pojawiło się wraz z podpisaniem pierwszych traktatów dotyczących wojny. Jednakże w literaturze przedmiotu nie ma pełnej zgodności co do tego, kiedy pojęcie neutralności zaczęło funkcjonować w dziedzinie prawa międzynarodowego i międzynarodowych stosunków politycznych.

Precyzyjne zdefiniowanie pojęcia neutralność jest trudne. Ogólnie rzecz biorąc, można stwierdzić, że oznacza ono postawę państwa polegającą na przyjęciu polityki bezstronności, której treść określana jest przez normy prawa międzynarodowego.<sup>42</sup> Współcześnie jednak w literaturze przedmiotu występuje duża niejasność terminologiczna oraz brak jednolitości w definiowaniu zarówno samego pojęcia, jak i poszczególnych jego form. Przyczyny takiego stanu rzeczy mają różny charakter. Po pierwsze, nie można wskazać w prawie międzynarodowym aktów prawnych, które w sposób wyczerpujący określałyby pojęcie neutralności. Po drugie, neutralność, choć tradycyjnie powiązana z prawem międzynarodowym publicznym, staje się obecnie w coraz większym stopniu obiektem badań innych dyscyplin naukowych (ekonomii, politologii). Po trzecie, „wzór szwajcarski”, uznany przez współczesne państwa neutralne za obowiązujący w zakresie „prawa neutralności”, nie wyczerpuje interpretacji pozaprawnych aspektów tego pojęcia.<sup>43</sup>

Tradycyjne podejście prawnomiędzynarodowe rezerwuje termin neutralność dla określenia zachowania się państwa w czasie wojny. Pod pojęciem tym rozumiano najczęściej stan prawny państw nie biorących udziału w konflikcie zbrojnym. J. Makowski, ujmując problem od strony prawnej, stwierdza bowiem: „Państwa, które nie biorą udziału w toczącej się wojnie, nazywają się neutralnymi, a ich stan prawny neutralnością”.<sup>44</sup> L. Ehrlich podkreśla, iż „pojęcie neutralności miało na celu przede wszystkim ograniczyć szkody i trudności powstające dla państw trzecich z wojny pomiędzy dwoma lub więcej państwami”.<sup>45</sup> W tym rozumieniu neutralność jest więc stanem prawnym będącym skutkiem wojny i przestającym istnieć z chwilą jej zakończenia. Takie związanie neutralności z konkretną wojną powoduje, iż można jednocześnie być neutralnym w jednym konflikcie zbrojnym i stroną w drugim.

E. Castren przez pojęcie neutralności w określonej wojnie rozumie stan, w którym znajdują się państwa nie biorące w tej wojnie udziału. Podobnie L. Gelberg definiuje neutralność jako „nieuczestniczenie jakiegoś państwa w wojnie, prowadzonej przez inne państwa. Zobowiązuje ono do nieudzielania pomocy państwom prowadzącym wojnę, które z kolei zobowiązane są do uszanowania jego neutralności”.<sup>46</sup>

Prezentowane powyżej stanowisko w gruncie rzeczy sprowadza się do utożsamiania wszelkich państw nie biorących udziału w wojnie z państwami neutralnymi. Fakt ten podkreślają: C. Berezowski, W. Góralczyk i K. Libera, stwierdzając, że do czasu II wojny światowej uważano, iż każde państwo, które nie bierze udziału

w wojnie, jest państwem neutralnym. Obecnie takie pojęcie neutralności nie da się utrzymać. Historia uczy, że szereg państw neutralnych w sposób dozwolony przez prawo wspomaga państwa walczące. Stąd powstała potrzeba rozróżnienia pomiędzy państwem neutralnym a „państwem niewojującym” (*non-belligerency*).<sup>47</sup> Autorzy ci nie formułują jednakże nowej definicji neutralności, ograniczają się do opisu praw i obowiązków z niej wynikających w przypadku wojny lądowej, morskiej i powietrznej.

W tym miejscu warto zauważyć, że formuła „państwo nie biorące udziału w wojnie (*non-belligerency*)” ma charakter polityczny i bywa używana w języku dyplomatycznym obok takich terminów, jak: neutralność przyjazna, ograniczona, częściowa, kwalifikowana, asymetryczna itp.<sup>48</sup> Z drugiej strony niektórzy autorzy uważają, iż instytucja ta posiada uznanie w prawie międzynarodowym i wskazują na II konwencję genewską z 1949 r.

Trudności związane z precyzyjnym określeniem neutralności od strony prawnomiędzynarodowej dostrzega również A. Klafkowski, stwierdzając wprost, iż pojęcie neutralności nie jest określone w sposób wyczerpujący przez żaden ze stanowiących je aktów prawnych.<sup>49</sup> Wydaje się, że przewyciężenie tych trudności możliwe jest jedynie przez uwzględnienie pozaprawnych aspektów tego pojęcia. Chodzi tu przede wszystkim o konsekwencje polityczne, związane z polityką zagraniczną poszczególnych państw. Polityczne aspekty statusu neutralności dostrzega i eksponuje wielu autorów.

T. Leško pojęcie neutralności w wojnie definiuje jako „sytuację prawną i polityczną państwa, które nie bierze udziału w konflikcie zbrojnym, toczącym się między stronami wojującymi”.<sup>50</sup> S. Verosta, za „państwa faktycznie neutralne” uważa te, które bez podejmowania zobowiązań o formalnie trwałej neutralności, jak również bez układu zobowiązującego do quasi-neutralności prowadzą zarówno podczas pokoju, jak i podczas wojny politykę faktycznie identyczną z państwami neutralnymi (nie zawierają układów wojskowych i sojuszów, a od dłuższego czasu zachowują w przypadku toczących się wojen „czasową neutralność”).<sup>51</sup>

Autorzy brytyjscy C.E. Black i R.A. Falk uważają, że przez pojęcie neutralności rozumieć można „politykę powstrzymywania się od udziału w wojnie pomiędzy państwami”.<sup>52</sup> S. Nahlik, pisząc o neutralności jako zasadzie politycznej, stwierdza, iż stanowi ona nie gwarancję, lecz „wskazówkę orientacyjną”, która może być w każdej chwili cofnięta z ryzykiem politycznym dla danego państwa, ale bez uwikłania go w odpowiedzialność natury prawnej.<sup>53</sup>

L. Modzorjan pisze, że „pojęcie neutralności zaczęło oznaczać politykę neutralności w czasie pokoju i stan neutralności w czasie wojny”.<sup>54</sup> N. Politis określa dodatkowo ten stan jako „usiłowanie zachowania z każdym z wojujących wszelkimi możliwymi sposobami normalnych stosunków”.<sup>55</sup> W. Durdeniewski, również różniąc pojęcie neutralności w aspekcie prawnym i politycznym, uważa, iż w dokładnym, prawniczym sensie tego słowa neutralność istnieje podczas wojny, zaś polityka neutralności, w razie nieuczestniczenia w wojskowych sojuszach i blokach, może być i jest realizowana w czasie pokoju; dokładniej należałoby ją nazwać nie neutralnością, lecz neutralizmem.<sup>56</sup>

A. Galina, traktując neutralność jako instytucję prawnomiędzynarodową, a co za tym idzie, wiążąc ją z określonymi prawami i obowiązkami, uważa, iż w czasie pokoju takich ogólnie uznanych norm zawartych w wielostronnym akcie nie ma. Rzecz opiera się, jej zdaniem, na jednostronnych deklaracjach, do których ustosunkowują się poszczególne państwa poprzez deklaracje, umowy itp.<sup>57</sup>

Niezależnie od tego, czy ze stanowiskiem tym w pełni można się zgodzić (trudno bowiem traktować np. neutralność Szwajcarii i Austrii na jednej płaszczyźnie z neutralnością Finlandii i Szwecji), dostrzec można tu również próbę powiązania prawnej instytucji neutralności ze sferą polityki – deklaracji woli politycznej, której uznanie zależy w znacznym stopniu od stanowiska pozostałych państw. Odnosnie do tej kwestii S. Dobrowolski wyraża zresztą pogląd, iż państwo sprawujące suwerennie władzę na swym terytorium, nie związane wojskowymi sojuszami i nie posiadające na swym terytorium obcych wojsk ani baz, zadeklarować może w czasie pokoju swą wolę pozostania w neutralności, co powinno wystarczyć do zdobycia sobie uznania tego statusu u innych państw.<sup>58</sup>

Przedstawione wyżej stanowiska pozwalają uzasadnić tezę, iż instytucja neutralności może być traktowana zarówno jako instytucja prawna, jak i polityczna. Oczywiście rodzi to określone trudności przy próbie całościowego zdefiniowania tego pojęcia.

D. Frei stwierdza, że klasyczne pojęcie neutralności, zawarte w konwencjach haskich, odnosi się do ram terytorialno-państwowych i do systemu, w którym tylko państwa suwerenne występują jako podmioty działań politycznych. We współczesnym prawie neutralności, które nie odrzuca roli państwa jako „najwyższej formy społecznej integracji”, istnieje – jego zdaniem – konieczność uwzględnienia powstania nowych form „politycznej lojalności” i „grup odniesienia”. Ze względu na heterogeniczny charakter wspólnoty międzynarodowej poszczególne kierunki owej „lojalności” przecinają się. Dlatego też wiele zjawisk neutralności we współczesnych stosunkach międzynarodowych nie jest objętych przyjętym aparatem pojęciowym.

D. Frei wyróżnia trzy aspekty „ideologii neutralności”, a za ideologiczny wymiar neutralności przyjmuje doktrynę neutralności stanowiącą podstawę założeń polityki zagranicznej państw określanych jako neutralne:

- dążenie do odgrywania roli mediatora (zwłaszcza przez kraje małe, gdyż istnieje obawa utraty niepodległości w wyniku zaistniałego konfliktu),
- częste przeciwstawianie się naciskom i żądaniom stron wojujących,
- umacnianie narodowej integracji (zwłaszcza w krajach Trzeciego Świata); poprzez spełnianie misji polubownych i zażęgniwanie konfliktów umacnia się poczucie dumy narodowej i jedności społeczności.<sup>59</sup>

Brak ostatecznego stanowiska spowodował, że podstawowa wersja definicji, określająca neutralność jako stanowisko polegające na bezstronności, zajęte przez państwa trzecie wobec konfliktu zbrojnego dwóch lub więcej państw i przez te ostatnie uznana, była w latach 1960–1990 uściślana, rozszerzana, a nawet zmieniana. Według nowych koncepcji ewoluował zakres podstawowych obowiązków państwa neutral-

nego, np. państwo neutralne może, lecz nie musi być bezstronne wobec państwa nielegalnie prowadzącego wojnę. W związku z tym współcześnie jako neutralne zaczęto określać te państwa, które pozostają na stopie pokojowej z państwami wojującymi, jednak mogą one legalnie w inny sposób pomagać państwom prawnie wojującym i legalnie szkodzić środkami niewojskowymi państwom bezprawnie wojującym.<sup>60</sup>

### Formy neutralności

W tradycyjnym ujęciu prawnym termin neutralność odnosi się do **neutralności wojennej**. Jest to stan tymczasowy, który nie odnosi się do czasów pokojowych. W niniejszych rozważaniach istotne znaczenie ma również trwałe pozostawanie państwa z dala od konfliktów wojennych. Taki stan prawny nazywany jest **wieczystą** (trwałą, stałą) **neutralnością**. Obok terminu wieczysta neutralność w literaturze przedmiotu rozpowszechniony jest też termin wieczysta neutralizacja.<sup>61</sup> W praktyce terminów tych używa się zamiennie dla określenia tego samego pojęcia. Zasadniczy problem polega na tym, że część przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego reprezentuje pogląd, iż neutralizacja dotyczy jedynie części terytorium.<sup>62</sup> W takim przypadku używanie terminu wieczystej neutralizacji jest więc nieuzasadnione. Większość autorów uważa jednak, że neutralizacja może dotyczyć również całego terytorium państwowego.

Biorąc pod uwagę powyższe rozróżnienie współcześnie wyodrębnić można dwa państwa wieczystie neutralne: Szwajcarię i Austrię. Teoria wieczystej neutralności opiera się na przykładzie Szwajcarii, której neutralność nie została pogwałcona od czasów napoleońskich. Termin „wieczysta neutralność” pojawił się w dyskusjach nad sytuacją tego państwa w czasie kongresu wiedeńskiego. Można stwierdzić, iż status prawnomiędzynarodowy Szwajcarii stał się wzorem dla kształtowania koncepcji wieczystej neutralności innych państw (np. Belgii i Luksemburga oraz Austrii).

Tradycyjne ujęcie, które opiera się na formalnoprawnym punkcie widzenia głosi, iż tylko Szwajcaria i Austria są państwami spełniającymi kryterium neutralności. Dominujące dziś tzw. podejście prawno-polityczne wprowadza natomiast podział na neutralność wieczystą (trwałą) i inną. Zazwyczaj określenie państwo neutralne odnosi się do wieczystej neutralności. Finlandię i Szwecję określa się najczęściej jako **państwa prowadzące politykę neutralności**.

M. Rotter wprowadza podział na państwa trwale neutralne – Szwajcarię i Austrię, faktycznie neutralną Szwecję oraz faktycznie trwale neutralną Finlandię.<sup>63</sup> Natomiast J. Sutor w odniesieniu do Szwecji pisze o quasi-stałej neutralności lub faktycznej neutralności nie opierającej się na traktatach międzynarodowych.<sup>64</sup>

Inną propozycją jest określenie tych dwóch państw skandynawskich jako **państw neutralistycznych**.<sup>65</sup> Niektórzy autorzy formułowali wnioski, iż Finlandia i Szwecja mogłyby odstąpić od zasad neutralności, a nawet przystąpić do bloku wojskowego.<sup>66</sup> Poglądy te eksponują formalny aspekt neutralności w okresie pokoju. Podobnie ocenić można eksponowanie różnic między prawnomiędzynarodowym statusem Szwajcarii i Austrii, zwłaszcza w kontekście formalnych gwarancji wielkich mocarstw.



Z uwagi na różnorodne ujęcie instytucji neutralności i rozbieżności w rozumieniu sensu tego pojęcia w literaturze przedmiotu, oprócz licznych definicji neutralności znajdujemy też wiele rodzajów jej określeń. I tak np. obok podstawowych form, jak: neutralność zwykła (tymczasowa) i neutralność wieczysta (stała) autorzy wymieniają:

- neutralność absolutną (integralną), co oznacza stosowanie prawa neutralności, które wytworzyło się w XIX i na początku XX w.,
- neutralność zróżnicowaną, kiedy państwo neutralne w ramach systemu zbrojowego bezpieczeństwa (np. Liga Narodów, ONZ) uczestniczy w gospodarczych, ale nie militarnych sankcjach przeciwko agresorowi,
- neutralność zbrojną, np. neutralność Szwajcarii, która ma prawo bronić swojej niezależności wszelkimi dostępnymi środkami wojskowymi,
- neutralność *de facto*, czyli nieuznany prawnie, lecz „praktyczny model” neutralności, np. Szwecji czy Finlandii.<sup>67</sup>

Porównanie form neutralności istniejących po 1945 r. w ujęciu prawnomiędzynarodowym pokazuje, że postanowienia prawa neutralności w czasie wojny, czyli ta część prawa międzynarodowego, która reguluje stosunki pomiędzy państwami wojującymi i państwami neutralnymi na podstawie konwencji haskich i innych norm, jak np. prawo międzynarodowe zwyczajowe, obowiązują jednakowo wszystkie państwa neutralne.

H. Neuhold określa neutralność obowiązującą tylko w czasie wojny jako neutralność zwyczajną (zwyczajową, zwykłą, tymczasową). Różnica między neutralnością trwałą i faktycznie trwałą, zdaniem H. Neuholda, polega na prawnomiędzynarodowym zobowiązaniu, które nie istnieje w przypadku faktycznie trwałej neutralności – neutralność legitymuje się wówczas odpowiednią polityką zagraniczną państwa w czasie pokoju.<sup>68</sup>

W literaturze przedmiotu często porusza się również problem występowania znacznych podobieństw między neutralnością i **niezaangażowaniem**. Wzajemne zależności między takimi pojęciami, jak: neutralność, neutralizm i niezaangażowanie określa się w różny sposób. Niektórzy autorzy uważają, iż niezaangażowanie jest formą neutralności i traktują je jako trzecią formę neutralności. I tak np. J. Sutor obok neutralności wieczystej i neutralności wojennej jako trzecią formę neutralności wyróżnia politykę niezaangażowania (neutralizm). Większość autorów nie zgadza się z takim podziałem, twierdząc, iż polityka niezaangażowania stanowi jedną z odmian neutralizmu.

Według A. Garosciego pojęcie neutralizmu pojawiło się w latach 1947–48 w związku z dyskusją, która toczyła się we Francji na temat kierunków i zasad polityki zagranicznej. Oznaczało ono dążenie do uniknięcia zamieszania w zarysowujący się wówczas, po zakończeniu II wojny światowej, konflikt Wschód-Zachód.<sup>69</sup>



Tabela 1. Formy neutralności

	W czasie wojny	W czasie pokoju
<i>Tymczasowa neutralność</i>	1) obowiązek zaniechania 2) obowiązek powstrzymania się 3) obowiązek tolerancji 4) aktywne prawo działania	nie ma zastosowania w czasie pokoju
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podstawa prawna: konwencje haskie, prawo międzynarodowe zwyczajowe; określana jako „faktyczne niebranie udziału w wojnie”</li> <li>• Przykłady: Irlandia, Szwajcaria i Szwecja w czasie II wojny światowej</li> </ul>	
<i>Trwała neutralność</i>	tak jak neutralność tymczasowa	obowiązki „wtórne”: <ul style="list-style-type: none"> <li>• polityka państwa neutralnego musi umożliwiać mu wypełnienie w czasie wojny obowiązków wynikających z neutralności zwyczajowej</li> <li>• żadnych związków z sojuszami wojskowymi</li> <li>• niebranie udziału w unii celnej ani gospodarczej</li> <li>• neutralność zbrojna</li> <li>• unikanie wciągnięcia w wojnę</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podstawa prawna: umowy dwu- lub wielostronne, oświadczenie woli albo akceptacja przez inne państwa jednostronnej deklaracji</li> <li>• Przykłady: Szwajcaria po II wojnie światowej, Austria od 1955 r.</li> </ul>	
<i>Faktycznie trwała neutralność</i>	tak jak neutralność tymczasowa	neutralność jest podstawową zasadą polityki zagranicznej państwa bez konieczności bycia formalnie neutralnym państwem, stosunki zewnętrzne – jak w przypadku trwałej neutralności
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak statusu prawnego, brak zobowiązań międzynarodowych</li> <li>• Przykłady: Szwecja od 1945 r., Lichtenstein, Belgia (1831–1914, 1936–1940)</li> </ul>	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie H. Neuhold, op. cit., s. 426–430.

Koncepcję tę czasami określa się jako dynamiczną neutralność, neutralność aktywną, bezaliansowość czy też niezaangażowanie, nie nadając jej tradycyjnych cech neutralności. Istota neutralizmu sprowadza się do polityki nieprzystępowania do bloków militarnych i rozwijania współpracy ze wszystkimi państwami, niezależnie od ustroju politycznego, na zasadach pokojowego współistnienia.

Często wprowadza się rozróżnienie neutralizmu europejskiego i neutralizmu państw rozwijających się (zwanego również niezaangażowaniem),<sup>70</sup> jednocześnie stosując w sposób selektywny dwa kryteria: formalnoprawne i polityczne. Ze względu na formalnoprawne kryterium Finlandii i Szwecji nie traktuje się jak państw neutralnych. Jednocześnie, stosując kryterium polityczne, niezaangażowanie (neutralizm) traktuje się jako drugą podstawową formę neutralności w okresie pokoju. Tę niekonsekwencję dostrzega R. Buchała, pisząc, iż „pojęcie neutralizmu używane jest też na określenie niezaangażowania jako jednej z form neutralności. Stanowisko takie nie przyczynia się do precyzji terminologicznej, która jest ważnym warunkiem analizy naukowej i ma duże znaczenie dla praktyki międzynarodowej”.<sup>71</sup>

We współczesnej literaturze dotyczącej tego tematu dominuje pogląd, iż niezaangażowanie nie jest formą neutralności, natomiast ruch państw niezaangażowanych miał i ma charakter polityczno-ideologiczny. Niezaangażowanie nie było instytucją prawną, lecz koncepcją polityczną. Kategoria ta, od początku nacechowana sztucnością, w praktyce pozostała niespójna i ostatecznie uległa dezaktualizacji po załamaniu się systemu konfrontacji ideologicznej Wschód-Zachód.

Reasumując dotychczasowe rozważania na temat pojęcia i rodzajów neutralności, można stwierdzić, iż ze względu na szerokie podejście do definiowania współczesnej neutralności brak jest zgodności co do jej podstawowych form. Dlatego też dla ściślejszego określenia zakresu tego pojęcia jako podstawowe formy neutralności należałoby wyróżniać neutralność wojenną (tymczasową) i wieczystą (stałą).

---

## Przypisy

<sup>1</sup> S. Harden, *Neutral states and the European Community*, Londyn 1994, s. 146.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>3</sup> P. Andrzejewski, *Neutralność w polityce zagranicznej Finlandii i Szwecji*, PWN, Warszawa 1988, s. 32.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 32.

<sup>5</sup> *Bella iusta et iniusta – wojny sprawiedliwe i niesprawiedliwe*

<sup>6</sup> A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, PWN, Warszawa 1995, s. 95.

<sup>7</sup> P. Andrzejewski, *op. cit.*, s. 34.

<sup>8</sup> J.H. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, vol. X, Haga 1979, s. 1.

<sup>9</sup> M. Schweitzer, *The Status of Neutrality in a United Europe*, w: S. Huber, F. Esterbauer, *The European neutrals, the Council of Europe and the European Communities*, Wiedeń 1988, s. 25.

<sup>10</sup> H. Grotius, *Trzy księgi o prawie wojny i pokoju*, księga III, Warszawa 1957, s. 411–413.

<sup>11</sup> Por.: *Ibidem*, t. III, cz. 5, rozdz. 1.

<sup>12</sup> K. van Bynkershoek, *Quaestiorum iuris publici*, t. 1.

<sup>13</sup> J. K. Wolff, *Ius Gentium*, 1754, § 672.

<sup>14</sup> E. Vattel, *Le droit des gens*, księga III, Warszawa 1958, s. 107.

<sup>15</sup> Por.: T. Grant-Bailey, *The Law of Neutrality*, Londyn 1944, s. 2.

- <sup>16</sup> G. F. Martens, *Precis de droit des gens*, Getynga 1789, s. 264–265.
- <sup>17</sup> Por.: Ch. Jenkinson, *Discourse on the Conduct of Great Britain in Respect to Neutral Nations*, Londyn 1758 oraz M. Hubner, *De la saisie des batiments neutres ou du droit qu'ont les nations belligerentes d'arreter les navires des peuples amis*, t. 2, Haga 1759, s. 4.
- <sup>18</sup> Patrz.: B. Winiarski, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1938, s. 35–36.
- <sup>19</sup> Reguły te określały obowiązki rządu neutralnego odnośnie do niedopuszczania do uzbrajania i zaopatrywania w swych portach oraz zezwalania na odpływanie statków, które mogą wojować przeciwko państwu, z którym rząd ten pozostaje w stanie pokoju.
- <sup>20</sup> B. Winiarski, *op. cit.*, s. 130 i n.
- <sup>21</sup> N. Politis, *La neutralite et la paix*, Paris 1935, s. 11.
- <sup>22</sup> A. Bustamante, *Droit international public*, t. 4, Paris 1937, s. 494.
- <sup>23</sup> L. Oppenheim, *International Law*, t. 1, London 1920, s. 851.
- <sup>24</sup> N. Politis, *op. cit.*, s. 86–90.
- <sup>25</sup> *Ibidem*, s. 86–90.
- <sup>26</sup> Do 1914 r. V konwencję haską ratyfikowało 28 państw, a XIII – 25 państw.
- <sup>27</sup> Z. Rotocki, *Neutralność w czasie I wojny światowej*, „Zeszyty Naukowe UE” ser. I, 1976, z. 108, s. 9.
- <sup>28</sup> Z. Rotocki, *Neutralność w ramach ...*, *op. cit.*, s. 34.
- <sup>29</sup> E. Lemonon, *Les allies et les neutres*, Paris 1917, s. 251.
- <sup>30</sup> B. Winiarski, *op. cit.*, tekst Paktu, Art. 11, pkt. 1, s. 152–164.
- <sup>31</sup> Uchwała Rady Ligi Narodów z 13 II 1920 r. w Londynie: „pojęcie neutralności członków Ligi nie jest zgodne z zasadą głoszącą, że wszyscy członkowie powinni wspólnie działać w celu wymuszenia respektowania zobowiązań” oraz nota Ministerstwa Spraw Zagranicznych Wielkiej Brytanii, która stwierdzała, że „pomiędzy członkami LN nie może być praw neutralności, bo między nimi nie ma neutralnych”.
- <sup>32</sup> P. Andrzejewski, *op. cit.*, s. 41.
- <sup>33</sup> Z. Rotocki, *op. cit.*, s. 38.
- <sup>34</sup> Z. Rotocki, *op. cit.*, s. 93–103.
- <sup>35</sup> A. Hitler stwierdził: „Złamanie neutralności Belgii i Holandii jest bez znaczenia. Nikt nie będzie kwestionował, jeżeli wygramy wojnę. Jeżeli my nie złamiemy neutralności, wtedy uczyni to Anglia i Francja”. Za T. Cyprian, J. Sawicki – *Agresja na Polskę w świetle dokumentów*, Warszawa 1946, s. 220.
- <sup>36</sup> L. Ehrlich, *Karta Narodów Zjednoczonych*, Kraków 1946, s. 32.
- <sup>37</sup> P. Guggenheim, *La securite collective et le probleme de la Neutralite*, „Annuaire suisse de droit international” 1945, t. 2, s. 35; P. Jessup, *A modern law of Nations*, Nowy Jork 1959, s. 53.
- <sup>38</sup> Por.: Z. Rotocki, *Neutralność w ramach ...*, *op. cit.*, s. 168.
- <sup>39</sup> Luc de Meuron, *Notre Neutralite*, Neuchatel 1946, s. 93–94.
- <sup>40</sup> L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna*, t. III, Warszawa 1960, s. 140–165.
- <sup>41</sup> J. Sutor, *Państwa neutralne i niezaangażowane*, Warszawa 1972, s. 212.
- <sup>42</sup> Por.: R. Danielski, *Neutralność, neutralizacja, neutralizm. Rozważania semantyczne*, t. III, US, 1976, s. 74.
- <sup>43</sup> Patrz.: D. Popławski, *Austriacka polityka neutralności 1955–1995*, Warszawa 1995, s. 13.
- <sup>44</sup> J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 744.
- <sup>45</sup> L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1932, s. 530.
- <sup>46</sup> L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 255.

- <sup>47</sup> C. Berezowski, W. Góralczyk, K. Libera, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1970, s. 530.
- <sup>48</sup> Por. M. Rotter, *Die dauernde Neutralitat*, Berlin 1982, s. 108–112; D.S. Lutz, *op. cit.*, s. 19.
- <sup>49</sup> A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964, s. 377.
- <sup>50</sup> T. Leško, *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych*, Warszawa 1979, s. 175.
- <sup>51</sup> S. Verosta, *Die dauernde Neutralitat*, w: *Gutachten, Verhandlungen des III osterreichischen Juristentages*, Wien 1967, s. 34.
- <sup>52</sup> C.E. Black, R.A. Falk, K. Knorr, C. Young, *Neutralization and World Politics*, Princeton 1968, s. 18.
- <sup>53</sup> S. Nahlik, *Neutralność Austrii*, „*Sprawy Międzynarodowe*” 1960, nr 1, s. 38.
- <sup>54</sup> L.A. Modzorjan, *Politika podlinnogo nejtraliteta – ważnyj faktor borby narodow za mir i niezawisimost*, Moskwa 1956, s. 4.
- <sup>55</sup> N. Politis, *op. cit.*, s. 11.
- <sup>56</sup> W. N. Durdeniewski, *Nejtralitet w sistiemie kollektiwnoj bezopastnosti*, „*Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo*” 1957, nr 8, s. 81.
- <sup>57</sup> A. Galina, *Problema nejtraliteta w sowremiennom miezdunarodnom prawie*, „*Sowietskij Jeżegodnik Mieżdunarodnogo Prawa*” 1958/1959, s. 203.
- <sup>58</sup> S. W. Dobrowolski, *Miejsce państw neutralnych w Europie*, „*Sprawy Międzynarodowe*” 1967, nr 12, s. 28.
- <sup>59</sup> D. Frei, *Ideologische Dimensionen der Neutralitat*, „*Osterreichische Zeitschrift fur Aussenpolitik*” 1968, nr 4, s. 211, 214.
- <sup>60</sup> J. Gilas, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Toruń 1977, s. 336.
- <sup>61</sup> Zob.: J. Makowski, *op. cit.*, s. 456–457 i A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 162–164.
- <sup>62</sup> Por.: J. Danielski, *op. cit.*, s. 75.
- <sup>63</sup> Za: D. Popławski, *op. cit.*, s. 19.
- <sup>64</sup> Patrz: J. Sutor, *op. cit.*, s. 160.
- <sup>65</sup> Por.: R. Buchała, *Neutralność i niezaangażowanie w stosunkach międzynarodowych*, „*Przegląd Stosunków Międzynarodowych*” 1981, nr 2–3, s. 70–71.
- <sup>66</sup> Por.: R. Vukadinovic, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1980, s. 216.
- <sup>67</sup> Por.: A. Riklin, *Neutralitat*, w: W. Woyke, *Handwörterbuch Internationale Politik*, Bonn 1994, s. 335–344.
- <sup>68</sup> H. Neuhold, *Osterreichisches Handbuch des Volkerrechts, Textteil*, Wien 1983, s. 427.
- <sup>69</sup> A. Garosci, *Neutralism*, w: *European Integration*, red. C.G. Haines, Baltimore 1957, s. 196–197.
- <sup>70</sup> Por. np.: Ł. Hirszcwicz, *Uwagi o neutralizmie*, „*Sprawy Międzynarodowe*” 1956, nr 10/11, s. 49–53.
- <sup>71</sup> R. Buchała, *op. cit.*, s. 29.

## The Status of Neutrality in International Relations

### (Summary)

The notion of neutrality is as old as the notion of war. Therefore neutrality emerged in the field of international law and international relations at the same time as the first known treaties relating to war were concluded. States staying out of wars between other states have been designated as „neutral“.

The central rule of the law of permanent neutrality is that the permanently neutral state has to refrain from anything that could involve it in a future war, or juridically speaking, anything that could prevent it from upholding the simple neutrality rules of law in a future war. The rules of permanent neutrality contain a number of duties incumbent upon the neutral state in the event of a war, e.g.: the prohibition against participation in war, delivery of war supplies to a belligerent and the duty to prevent the transport of troops or supplies through a neutral territory.

In Europe, Switzerland and Austria are regarded as permanently neutral states, whereas Sweden and Finland usually are considered as states adhering to a continuous neutrality within legal basis.