

SZWAJCARIA WOBEC MIĘDZYNARODOWYCH ORGANIZACJI POLITYCZNYCH

I. STATUS TRWAŁEJ NEUTRALNOŚCI

Za początek ewolucji, która doprowadziła do powstania trwałej neutralności Szwajcarii, przyjmuje się powszechnie pierwszą połowę XVI wieku. Przyczyniły się do niej porażki poniesione pod Marignano (1515), la Bicoque (1522) i Pawią (1525), w wyniku których legł w gruzach mit o niezwyciężoności szwajcarskiej piechoty, a z nim upadła również polityczno-militarna pozycja Szwajcarii w Europie. Odtąd kraj ten usiłuje w praktyce stosować politykę neutralności, rozumianą jako nieuczestniczenie w wojnach toczonych przez sąsiadów¹. Natomiast dla żadnych wojennych przegód Szwajcarów pozostaje tylko jedna droga, a mianowicie indywidualne zaciąganie się na obcą służbę, nie powodujące jakichkolwiek negatywnych konsekwencji dla neutralności ich ojczyzny. W ten sposób słynna rada Nicolas de Flue — „nie mieszajcie się do cudzych wojen”² — staje się maksymą polityki Szwajcarii. Tego rodzaju postępowanie było wręcz koniecznością życiową dla konfederacji, utworzonej z trzech narodów i podzielonej na dwa religijnie przeciwstawne obozy, co groziłoby rozpadnięciem się związku przy bardziej aktywnym udziale w toczących się politycznych i religijnych sporach ówczesnej Europy. Nie mniej korzystną rolę dla utrwalenia się neutralności Szwajcarii odegrała, torująca sobie drogę w tym czasie w Europie, zasada „równowagi sił”, zwłaszcza że Szwajcaria, „państwo buforowe”, położone między czterema wielkimi mocarstwami, sama stała się ważnym elementem tej równowagi³.

Tego rodzaju faktyczna neutralność, osiągnięta w wyniku prowadzenia

¹ Zdaniem G. E. Shermana (*The Neutrality of Switzerland*. „American Journal of International Law”, „AJIL”, april 1918, s. 241), traktat zawarty we Fryburgu 29 XI 1516 r., ustalający „wieczysty pokój” między Francją a Szwajcarią, stanowi moment, od którego „Switzerland considered as a homogeneous federal alliance, did not again take any direct part in warlike activities”.

² Cyt. w Ch. Hilty, *La neutralité de la Suisse*. Berno 1889, s. 31.

³ Por. D. Schindler, *Schweiz*. w: K. Strupp-H. Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts* (WdV), t. III, Berlin 1962, s. 226. Jego zdaniem (*ibidem*), „Der Übergang von der nur tatsächlich geübten zur grundsätzlichen und dauernden Neutralität als Staatsmaxime wird meist auf das Jahr 1674 datiert, da die eidgenössische Tagesatzung in diesem Jahr eine Neutralitätserklärung abgab, in der sie die Schweiz als ‘Neutralstand’ bezeichnete”.

określonej polityki, przetrwała aż do czasów Rewolucji Francuskiej, kiedy to w 1798 r. inwazja wojsk Dyrektoriatu położyła jej kres. Dalsze wypadki, jak alians z Francją, proklamowanie Republiki Helweckiej i „akt mediacyjny” z 19 II 1803 r., czynią ze Szwajcarii enklawę otoczoną ze wszystkich stron posiadłościami francuskimi o statusie quasi-neutralnym. Dla Napoleona bowiem — jak oświadczył on 25 IV 1809 r. przedstawicielowi Republiki Helweckiej z Paryża Reinhardtowi — „La neutralité vis-à-vis de moi, c'est un mot vide de sens qui ne vous est utile qu'autant que je le veux”⁴. Nie szanują jej również wojska gen. Schwarzenberga w 1813 r., a w 1815 r. sama Szwajcaria zgodziła się, mocą konwencji z 20 V 1815 r., na przemarsz aliantów „dla podtrzymania sprawy, bronionej przez wszystkie mocarstwa Europy”, by przyspieszyć klęskę Napoleona, z czego zresztą — jak oświadczyły te ostatnie — „żadnych niekorzystnych wniosków dla Szwajcarii, co do jej neutralności i nienaruszalności jej terytorium nie można i nie wolno wyciągać”⁵. Jednak nawet i w tym ciężkim okresie Szwajcaria zachowała swój ideał trwałej neutralności, czego wyrazem była deklaracja Zgromadzenia Narodowego z 1812 r., głosząca m. in.: „My [...] solennie świadomi, że Konfederacja pozostaje wierna swym dawnym zasadom, które przez wieki miała za podstawę, stawiamy sobie za cel oddalenie od terytorium Szwajcarii wojny”⁶.

Stąd też po zakończeniu wojen napoleońskich kraj ten zwrócił się do zwycięskich mocarstw z żądaniem uznania przez nie historycznego już statusu jego trwałej neutralności. Te ostatnie, zobowiązane do ułożenia spraw Szwajcarii w myśl art. 6 pierwszego (I) traktatu paryskiego z 30 V 1814 r., utworzyły w ramach organów Kongresu Wiedeńskiego *Comité des Affaires de Suisse*. Na jego forum delegacja szwajcarska wystąpiła 15 XI 1814 r. z żądaniem, by „uznano neutralność Szwajcarii, która była wiernie zachowywana przez trzy wieki, a której niezbędną konieczność wykazały wydarzenia ostatnich szesnastu lat”⁷. W rezultacie obrad

⁴ Por. R. Dollot, *Essai sur la neutralité permanente*. „Receuil des Cours de l'Académie de Droit International” („RdC”), 1939-I, s. 13.

⁵ Por. B. Winiarski, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*. Warszawa 1938, s. 20.

⁶ Por. B. d' Astorg, *La neutralité et son réveil dans la crise de la Société des Nations*. Paris 1938, s. 40. Zdaniem B. Ganjuszki (Sowriemiennyj nejtralityet. Moskwa 1958, s. 111) „do 1815 goda można gawarit lisz' o nejtralityetie Szwieicarii (s sowriemiennoj toczki zrieniya nejtralityet Szwieicarii w tot pieriod był dalieko niepołnym) w bolszinstwie woin tego wremieni i o żelanii Szwieicarii stat' postojanno nejtral'noj stranoj”.

⁷ Było to zgodne z instrukcją, którą otrzymała szwajcarska delegacja od swego rządu w dniu 15 XI 1814 r. — por. A. Rivier, *Principes du droit des gens*. Paris 1896, t. I, s. 113.

wydano tzw. *Deklarację Mocarstw w sprawie stałej neutralności Szwajcarii* z 20 III 1815 r., w której stwierdzono, iż „interes powszechny wymaga dla Związku Helweckiego korzyści stałej neutralności” i że gdy sejm helwecki „przystąpi do postanowień niniejszej umowy, zostanie sporządzony akt, zawierający uznanie i gwarancję ze strony wszystkich Mocarstw wieczystej neutralności Szwajcarii”. Oczywiście sejm szwajcarski zapewnił 27 V 1815 r., że będzie przestrzegał postanowień umowy i wyraził swą wdzięczność mocarstwom, które obiecały uznać i zagwarantować trwałą neutralność konfederacji, korzystną dla całej Europy. W wyniku tego tzw. *Akt końcowy* Kongresu Wiedeńskiego z 29 VI 1815 r. w art. 84 przyjął do wiadomości oświadczenie Szwajcarii i „zatwierdził w całej swej osnowie” treść *Deklaracji* z 20 marca tegoż roku. Jednak działania wojenne kampanii „Stu dni” przesunęły datę wydania gwarancji na okres po bitwie pod Waterloo. Gdy mocarstwa spotkały się ponownie w Paryżu, Austria, Prusy, Rosja i W. Brytania podpisały 3 XI 1815 r. protokół, potwierdzający w sprawie Szwajcarii zasady Kongresu Wiedeńskiego, a w wyniku dalszych obrad — w szerszym już gronie — uzgodniono, dołączony do II traktatu paryskiego, tzw. *Akt uznania i gwarancji wieczystej neutralności Szwajcarii i części Sabaudii*⁸. W myśl jego mocarstwa wyrażają „formalne i autentyczne uznanie wieczystej neutralności Szwajcarii” i uznają, że „neutralność i nienaruszalność Szwajcarii i jej niezależność od wszelkiego wpływu obcego leżą w prawdziwym interesie polityki całej Europy”.

Gwarantując trwałą neutralność Szwajcarii wielkie mocarstwa — zdaniem Jenksa — działały „na rzecz międzynarodowej społeczności” (on behalf of the international community)⁹. Z tą chwilą jej faktyczna neutralność stała się międzynarodowo prawnie gwarantowanym statusem „trwałej neutralności”, dającym korzyści, ale i nakładającym obowiązki na obie strony¹⁰. Tak więc Szwajcaria, ale tylko wyłącznie ona, ma

⁸ Por. B. Winiarski, *op. cit.*, ss. 19-20. Oprócz uczestników protokołu z 3 XI 1815 r. podpisała go jeszcze Francja, a później przystąpiły doń Hiszpania, Portugalia i Szwecja.

⁹ Por. W. Jenks, *The Common Law of Mankind*. London 1958, s. 96.

¹⁰ Por. E. Payen, *La première neutralité perpétuelle*. Paris 1919, s. 59: „D'abord neutre de façon accidentelle la Suisse apprécie les avantages de cette situation et fait reconnaître sa neutralité perpétuelle par les Puissances: celles-ci qui trouvent un avantage dans ce système, le reconnaissent sans difficulté, en y mettant toutefois des conditions et finissent par la garantir”. R. Dollot (*op. cit.*, s. 24): „D'un mot nous pouvons résumer l'évolution accomplie de 1648 à 1815: la neutralité de fait est devenue une neutralité de droit”; S. E. Nahlik (*Neutralność Austrii*, „Sprawy Międzynarodowe” 1960, nr 10, s. 39, p. 42) dodaje, iż obok statusu międzynarodowoprawnego trwała neutralność Szwajcarii znalazła swój formalny wyraz również w przepisach wewnętrznych, a to w art. 85 p. 6 i art. 102, p. 9 obecnie obowiązującej konstytucji z 29 V 1874 r.

prawo domagać się pomocy ze strony gwarantów na wypadek naruszenia jej poręczonej trwałej neutralności¹¹.

W ten sposób wielowiekowa jednostronna praktyka Szwajcarii używała kształt formalny i gwarancję mocarstw, stając się pierwszym i — jak do dziś — najdoskonalszym przykładem państwa trwale zneutralizowanego. Najprościej można by powiedzieć, iż stan ten tworzy specjalną sytuację państwa, które — na mocy umowy międzynarodowej — zobowiązuje się nigdy nie uciekać się samo do walki zbrojnej, ani przystępować do toczących się już działań wojennych, za wyjątkiem przypadku samoobrony. Pozostali natomiast kontrahenci zobowiązują się, jeżeli już nie popierać, to w każdym razie przynajmniej respektować ten jego status. Stąd państwo trwale neutralne nie może nigdy przystępować do umowy, tworzącej sojusz obronny, będącej traktatem gwarancyjnym lub opartej na zasadzie zbiorowego bezpieczeństwa, jak i zawierać jakichkolwiek umów wojskowych z innymi państwami¹².

Ten status Szwajcarii przetrwał przez cały wiek XIX oraz początek XX i wytrzymał próbę wojen: francusko-sardyńsko-austriackiej z 1859 r., francusko-pruskiej z 1870 r. i nawet I wojny światowej, mimo iż zwłaszcza w tej ostatniej ludność swymi sympatiami opowiadała się za przeciwnymi obozami; pochodzenia bowiem niemieckiego była germanofilską, a francusko-włoskiego występowała za Ententą. W sumie, status ten nie tylko był korzystny dla kraju, bo umożliwił mu pozostawanie poza działaniami wojennymi, ale pozwolił również Szwajcarii odegrać

¹¹ Por. oświadczenie Rady Związkowej (skrót — RZ) z 1917 r. iż „La Confederation revendique pour elle seule le droit de décider si et dans quelles conditions, il lui conviendrait de faire appel au concours des Puissances étrangères” — cyt. za U. Scheuner, *Neutralisation*. W: Strupp-Schlochauer, *WdV*, t. II, Berlin 1961, s. 588.

¹² Por. definicje trwałej neutralności: R. Redslob (*Histoire des Grands Principes du Droit des Gens*. Paris 1923, s. 380) — „la neutralité perpétuelle... Elle implique l'abstention de toute guerre, si ce n'est pas pour la défense du propre territoire [...] Notons que l'état lié par une neutralité perpétuelle enfreint déjà son devoir en signant un traité qui menace avec une certaine vraisemblance de l'entraîner dans une guerre agressive ou dans une guerre en faveur d'un autre pays”; W. J. Durdeniewskij (*Niejtralitiet w systemie kollektiwnoj biezopasnosti*. S. G. i P. 1957, nr 8, s. 82) — „Postojannyj*niejtralitiet, takim образом, jest' kak by coczetanije nejtralitieta w sobstwiennom smysle (wo wremja wojny) s nejtralizmom ili politikoj wozdierżanija ot ucstastija w wojennyh sojuzach w mirnoje wriemja; no postojannyj nejtralitiet otliczajetsja ot nejtralizma swojej juridiczeskoj objazatielnostju; eto tak skazat' juridizirowanyj nejtralizm”; S. E. Nahlik (op. cit., s. 37) — „Natomiast neutralność trwała, albo wieczysta, oznacza stałe, zasadniczo nieograniczone w czasie nastawienie państwa, gdy wszyscy inni członkowie społeczności międzynarodowej mogą być z góry przeświadczeni, że w przypadku każdego konfliktu na tę neutralność mogą liczyć”.

poważną rolę na płaszczyźnie humanitaryzacji działań wojennych, rozwiniąć działalność filantropijną oraz ofiarowywać swe „dobre usługi” stronom walczącym.

II. SZWAJCARIA WOBEC LIGI NARODÓW

Tak jak w wielu krajach, również i w Szwajcarii przed I wojną światową szeroko debatowano nad problemem reorganizacji stosunków międzynarodowych i oparciem ich na zasadach pokojowej współpracy oraz humanitaryzmu. Stąd też z chwilą, gdy stał się widoczny zamiar zwycięskich mocarstw stworzenia organizacji międzynarodowej, mającej na celu zabezpieczenie pokoju i przestrzeganie zasad sprawiedliwości we wzajemnych stosunkach między narodami, a do tego na siedzibę jej zaproponowano Genewę, Szwajcaria stanęła przed poważnym dylematem¹³. Sprowadzał się on do odpowiedzi na pytanie, czy w związku ze swym statusem trwałej neutralności, powinna stać na uboczu i nie brać udziału w pracach nowej organizacji, czy też wstąpić do niej, solidaryzując się w ten sposób z ogólnymi dążeniami ludzkości, usiłując jednak przy tym zabezpieczyć własne interesy narodowe. Pod naciskiem swej opinii publicznej, pełnej sympatii dla pacyfistycznych zamierzeń Ligi Narodów, oraz licząc na powszechność jej charakteru, rządzące koła Szwajcarii postanowiły przystąpić do nowo utworzonej organizacji¹⁴. Z drugiej jednak strony kraj ten nie zamierzał wyrzekać się swej tradycyjnej neutralności, która była jednym z podstawowych warunków „wewnętrznego pokoju, zjednoczenia i w związku z tym niepodległości narodu,

¹³ Problem utworzenia międzynarodowej organizacji badała od 4 V 1918 r. specjalna komisja w Departamencie Politycznym powołana przez RZ. Opracowała ona w oparciu o projekt prof. Maxa Hubera (doradca prawny Departamentu Politycznego) propozycję statutu Ligi Narodów, który po zatwierdzeniu (11 II 1919 r.) przez RZ został przedstawiony Zgromadzeniu Narodowemu i przesłany obcym rządóm. Wobec poważnego już zaawansowania prac nad paktem Ligi Narodów w Paryżu nie został on zaakceptowany, a komisja ze swej strony, po zapoznaniu się z tym ostatnim, zaleciła przystąpienie doń Szwajcarii — por. *Feuille Fédérale* (skrót FF), 1919 — IV — 571.

¹⁴ Por. Wstęp do memorandum z 8 II 1919: „La Suisse salue avec joie l'avènement d'une Ligue des Nations faisant du droit et de la justice la base inébranlable des relations internationales, elle espère y trouver la place qui convient à ses traditions de démocratie fédérative et pacifique” — cyt. za Luc de Meuron, *Notre neutralité*. Neuchâtel 1946, s. 134. W czasie obrad konferencji paryskiej delegaci Szwajcarii dwukrotnie przedłożyli swe propozycje i sugestie podkomitetowi do spraw Ligi Narodów, ale bez rezultatu. Z chwilą podpisania Traktatu Wersalskiego (28 VI 1919 r.) zaproszono 13 państw neutralnych, w tym i Szwajcarię, do przystąpienia do paktu LN, lecz bez jakichkolwiek zastrzeżeń — por. *Report of the Federal Council to the Federal Assembly concerning Switzerland's Relations with the United Nations*, 16 June 1969, s. 8.

stworzonego z różnych kulturalnie i językowo elementów”¹⁵. Stąd też w nocie Rady Związkowej (skrót RZ) do konferencji paryskiej z 8 II 1919 r., obok wyrażonej chęci przystąpienia Szwajcarii do Ligi Narodów, podkreśla się zamiar zachowania statusu trwałej neutralności i w związku z tym wyraża się zgodę na branie udziału w ewentualnych sankcjach ekonomicznych z wyłączeniem jednak wszelkiej współpracy w akcjach wojskowych, zarządzanych przez Organizację.

Stanowisko to zostało jeszcze raz sprecyzowane w sprawozdaniu Rady Związkowej przedłożonym Zgromadzeniu Narodowemu w dniu 4 VII 1919 r. W nim, po podkreśleniu współzależności wszystkich narodów świata i faktu, że wojna stała się problemem, dotyczącym każdego kraju oraz po przeprowadzeniu subtelnej analizy praw i obowiązków państwa neutralnego w odróżnieniu od polityki neutralności¹⁶, stwierdzono, że Szwajcaria przystąpi do Ligi pod warunkiem nieuczestniczenia w sankcjach wojskowych. Przy tym uznano wprawdzie, iż z logicznego punktu widzenia neutralność i uczestnictwo w Lidze wykluczają się, ale podkreślono, że tak jak wszystkie organizmy polityczne, również i Organizacja ta nie jest systemem opartym wyłącznie na abstrakcyjnych zasadach. Odwrotnie — jest ona uwarunkowana różnorodnością historyczną i geograficzną swych członków i stanowi pewien kompromis między ideą integralności organizacji pokojowej a wymogami politycznego realizmu; przy czym neutralność Szwajcarii nie ma nic wspólnego z neutralnością dyktowaną przez optymizm. Jest ona bowiem stałą polityką i daje sąsiadom absolutne poczucie bezpieczeństwa. Dlatego też utrzymanie jej w Lidze Narodów jest całkiem usprawiedliwione¹⁷. W pierwszej chwili Najwyższa Rada Aliancka sprzeciwiła się temu¹⁸, ale wnet znaleziono sposób wyjścia z impasu. Było nim rozciągnięcie treści art. 21 paktu Ligi głoszącego, że „zobowiązania międzynarodowe, które zapewniają

¹⁵ Por. Luc de Meuron, op. cit., s. 134. Zdaniem J. B. Whittona (*La neutralité et la Société des Nations*. RdC 1927-II, s. 537), „Au point de vue pratique, d'ailleurs, le peuple suisse était tellement attaché à son régime particulier, qu'il n'aurait jamais adhéré au Pact sans conserver sa neutralité perpétuelle”.

¹⁶ Cyt. za R. Dollot (op. cit., s. 31, p. 1): „La neutralité est l'ensemble des droits et des devoirs internationaux qui sont inhérents à l'état de neutralité. La politique de neutralité est l'attitude d'un état neutre dans les affaires qui ne sont pas réglementées par le droit de neutralité, mais sur laquelle la neutralité exerce une influence indirecte”.

¹⁷ Sprawozdanie to cytowane za A. Verdross, *La neutralité dans le cadre de l'ONU particulièrement celle de la République d'Autriche*. „Revue Générale de droit International Public” („RGDIP”) avril-juin 1957, No 2, ss. 185-186.

¹⁸ Por. oświadczenie Lorda Balfoura, sprawozdawcy Rady do spraw Szwajcarii, z 13 II 1920 r.: „Complete neutrality in everything economic and military is clearly inconsistent with the position of a member of the League”. W: League of Nations („Official Journal” 1920, s. 57).

utrzymanie pokoju, nie są uważane za niezgodne z jakimkolwiek z przepisów obecnego paktu”, na art. 435 Traktatu Wersalskiego, uznający „gwarancje dane Szwajcarii przez traktaty z 1815 r., a mianowicie przez akt z 20 XI 1815 r., za gwarancje, będące zobowiązaniami międzynarodowymi dla utrzymania pokoju”¹⁹. Samo jednak rozstrzygnięcie tego dylematu przekazano Radzie Ligi. Ostatecznie sprawę tę uregulowała deklaracja tegoż organu ogłoszona w Londynie 13 II 1920 r.²⁰. Deklaracja londyńska głosiła wprawdzie, iż „neutralność członków Ligi nie zgadza się z zasadami ich solidarności, gdy chodzi o wymuszenie respektowania zaciągniętych zobowiązań”, ale biorąc równocześnie pod uwagę sytuację Szwajcarii zagwarantowaną traktatem z 1815 r. i art. 435 Traktatu Wersalskiego, zwalnia się ją z „brania udziału w sankcjach wojskowych, z przepuszczenia obcych wojsk przez swój teren i zezwala na przygotowania działań wojennych na jej obszarze”. Natomiast nakazuje się jej zachowanie całkowitej solidarności z innymi członkami Ligi w zakresie sankcji ekonomicznych. W końcowych wreszcie słowach deklaracja londyńska wyraźnie uznała, iż „trwała neutralność Szwajcarii i gwarancja nienaruszalności jej terytorium taka, jaka jest częścią prawa narodów na mocy traktatów i aktu z 1815 r., są usprawiedliwione interesem pokoju i w konsekwencji są zgodne z paktem Ligi Narodów”²¹.

Przystąpienie do Ligi na tych warunkach było przedmiotem referendum ludowego przeprowadzonego 19 V 1920 r. Wynik głosowania, w którym ludność wyraziła poparcie dla idei przystąpienia do Ligi Narodów, wskazywał jednak bardziej na rezerwę niż na entuzjazm. Za przystąpieniem głosowało 416 870 osób, przeciwko — 328 719, zaś w kantonach stosunek ten wynosił 12,5 do 11,5, przy czym niemiecka Szwajcaria dała większość negatywną około 40 tys. ludzi, a francuska afirm-

¹⁹ Zdaniem D. Schindlera (*op. cit.*, s. 227), „Art. 435 des Versailler Vertages, der die schweizerische Neutralität anerkannte, war für den Völkerbund verbindlich, da die Völkerbundsatzung ein Bestandteil jenes Vertrages war. Damit war aber der Widerspruch zwischen dem Sanktionensystem des Völkerbunds und der dauernden Neutralität noch nicht behoben”.

²⁰ Według J. Makowskiego (*Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 280), „Rada LN nadużyła swej władzy, gdyż nie miała ona prawa zmieniać postanowień paktu LN, które należałoby zmienić z zachowaniem procedury przewidzianej w art. 26 paktu”.

²¹ Tekst w League of Nations, „Official Journal” 1920, ss. 57-58. Zdaniem Howard J. Taubenfelda (*International Actions and Neutrality*, „AJIL”, July 1953, No 3, s. 379), „It is obvious, for example, that the idea of worldwide responsibility for League action was weakened [...] by the admission of Switzerland to membership, without obligation to aid in military sanctions”. Całość problemu przystąpienia Szwajcarii do Ligi Narodów u Maxa Hubera, *Die schweizerische Neutralität und der Völkerbund*. W: F. Münch, *Les Origines et l'Oeuvre de la SdN*. T. II, 1924, s. 103 i n.

tywną 135 tys. głosów. Według obliczenia Brooksa, brakowało zaledwie 94 głosów, by obalić korzystną większość kantonów i odrzucić przystąpienie do LN²². Świadczyło to wyraźnie o tym, iż ludność nie entuzjasmowała się nawet tylko częściowym poświęceniem wypróbowanej gwarancji, jaką stanowiła trwała neutralność, na rzecz niepewnej, jaką miało dać zbiorowe bezpieczeństwo w ramach Ligi Narodów. W ten sposób, po referendum ludowym, Szwajcaria przystąpiło do Ligi na tych wyjątkowych warunkach, które — według opinii jej kół rządzących — miały zabezpieczyć konfederacji utrzymanie statusu tradycyjnej neutralności, gdyż jakoby tylko sankcje wojskowe, a nie ekonomiczne miały być niezgodne z przestrzeganiem zasad neutralności²³. Nierówne zaś traktowanie stron w dziedzinie stosunków ekonomicznych miało tworzyć tzw. zróżnicowaną neutralność niepełną, ale w każdym razie nie dającą prawa stronie pokrzywdzonej do traktowania państwa ją stosującego, jako naruszydźciela przepisów neutralności, tracącego *ipso facto* korzyści, wynikające z tego statusu.

Mimo to od pierwszej chwili wytworzyła się dwoistość poglądów na stanowisko tego kraju. Rada Ligi Narodów uważała, że Szwajcaria jest członkiem Ligi na tych samych warunkach, co i inni członkowie — z wyjątkiem udziału w sankcjach wojskowych. Szwajcaria natomiast stała na stanowisku, iż korzysta w łonie Organizacji ze specjalnego statusu i że jej neutralność jest kwestią pierwszoplanową, a udział w sankcjach

²² Por. R. C. Brooks, *Swiss Referendum on the League of Nations*. „American Political Science Review” 1920, s. 479. Zdaniem J. B. Whittona (*op. cit.*, s. 535), „Dans aucun pays du monde, à l'exception peut-être des Etats-Unis, on n'a considéré aussi sérieusement la question de l'adhésion au Pacte”.

²³ Por. B. d'Astorg (*op. cit.*, s. 134): „Ainsi la Suisse se trouve-telle être le seul pays à jouir officiellement d'un statut exceptionnel, dans un organisme auquel on pourrait précisément reprocher ... de n'avoir pas suffisamment distingué entre les nations, pour leur imposer des devoirs et des responsabilités différenciées d'après leurs forces, leurs situations et leurs vocations historiques”; S. Maffert (*L'évolution de la neutralité de 1914 à la guerre de 1939*. Paris 1943, s. 42): „Il ne s'agit donc pas tout à fait d'un maintien partiel de la neutralité permanente de la Suisse, mais d'une autorisation permanente à se soustraire à certaines obligations”. Przeciwno możliwości uczestniczenia w LN z równoczesnym zachowaniem neutralności występowali: W. Gonsiorowski, *Société des Nations et Problème de la paix*. Paris 1927, t. I, s. 173; N. Politis, *La neutralité et la paix*. Paris 1934, s. 144; H. J. Morgenthau, *The end of Switzerland's „Differential” Neutrality*. „AJIL” July 1938, No 3, s. 559; J. B. Whitton, *op. cit.*, s. 530; P. Guggenheim, *Traité de Droit International public*. Genève 1954, s. 558; R. Foignet-E. Dupont, *Manuel élémentaire de droit international public*. Paris 1932-35, s. 242; S. Maffert, *op. cit.*, s. 40; H. Lauterpacht, *Neutrality and Collective Security*. „Politica” 2, 1936, s. 149; T. Boye, *Quelques aspects du développement des règles de la neutralité*. RdC 1938-II, s. 223; Q. Wright, *The present status of neutrality*. „AJIL” 1940, t. 34, s. 391 i n.; B. W. Ganjuszkin, *op. cit.*, s. 138.

czymś wyjątkowym. W wyniku tego od początku kładła ona w Lidze nacisk na dwa problemy: na podkreślanie swego statusu trwałej neutralności i konieczności jego uznania²⁴ oraz na dążenie do uczynienia Organizacji możliwie jak najbardziej powszechną. Chciała bowiem zmniejszyć do minimum ryzyko wojny i zastąpić je przez pokojowe rozstrzygnięcie sporów a w ramach Ligi przystąpić do rozbrojenia w jak najszerszej mierze.

Uwidoczniło się to wyraźnie w ciągłym popieraniu poprawek, które zmierzały do osłabienia realnej mocy art. 16 w związku z obawą Szwajcarii, iż nawet ekonomiczne sankcje w rzeczywistości są niezgodne ze statusem neutralności²⁵, oraz w zachowaniu się jej w tzw. sprawie Wilna. W tym ostatnim przypadku Liga Narodów zażądała od Szwajcarii zezwolenia na tranzyt przez jej terytorium międzynarodowego oddziału. Chciano wysłać go do Wilna celem nadzorowania przebiegu plebiscytu, który miał zdecydować o losie tego miasta. Oczywiście byłyby to międzynarodowe siły policyjne, a nie sankcyjne, jednak gdy ambasador Francji w Bernie zwrócił się 21 XII 1920 r. w tej sprawie do Rady Związkowej, ta ostatnia kategorycznie sprzeciwiła się (12 II 1921 r.), powołując się na status trwałej neutralności kraju i na deklarację londyńską, w myśl której zobowiązania wojskowe członków Ligi nie dotyczą Szwajcarii²⁶. Rada Ligi nie upierała się i nie ponawiała swego żądania. Zresztą później również Szwajcaria — zorientowawszy się, że chodziło tu tylko o międzynarodowe siły policyjne — zmieniła zdanie i wycofała swą deklarację.

Fakty te były wyraźnym ostrzeżeniem, iż Szwajcaria zamierza stać na swej pozycji państwa trwale neutralnego i przywiązuje większą wagę

²⁴ Por. D. Schindler, *La neutralité suisse de 1920 à 1938*. „Revue de droit international et de législation comparée”, 1938, s. 434: „Pour la Suisse il était dès le début évident qu'il ne pouvait être question d'abandonner la neutralité”. Podobnie S. Maffert, *op. cit.*, s. 80.

²⁵ Por. *Report... op. cit.*, s. 32: „Switzerland encouraged any tendency to seek, by way of amendments, a narrower construction of the provisions in the League Covenant dealing with sanctions, or to interpret them, in a more restrictive manner [...] Accordingly, the Swiss delegation played a cardinal role in the drafting of the following resolution, which was approved by the Assembly of the League of Nations at its second session: 'It is a duty of each Member of the League to decide for itself whether a breach of the Covenant has been committed.'”

²⁶ Por. G. Dahm, *Völkerrecht*. T. I, Stuttgart 1958, s. 177, p. 17: „Im Jahre 1921 weigerte sich Schweiz [...] weil sie fürchtete, in den Streit zwischen Polen und Litauen verwickelt zu werden”; *Report... op. cit.*, s. 154: „the Federal Council had to refrain from granting authorization, since the conditions governing the organization of the Vilna plebiscite had not yet been defined. In reply to a question put by Mr Brügger, Federal Councillor Motta gave information to the Council of States on the exchange of notes, adding that it was not possible to lay down general rules to cover such requests”.

do utrzymania tego statusu niż do ewentualnych zobowiązań wynikłych z uczestnictwa w Lidze. Jednakże względnie spokojna sytuacja międzynarodowa lat dwudziestych i początku lat trzydziestych nie stawiała tej sprawy „na ostrzu noża” i nie zmuszała Szwajcarii do podejmowania decyzji o przełomowym znaczeniu. Stąd też rzeczywiste stanowisko, jakie zamierza zająć Szwajcaria wobec sankcji stosowanych przez Ligę w ramach zasad zbiorowego bezpieczeństwa, ujawniło się w praktyce dopiero w połowie lat trzydziestych. Nastąpiło to wtedy, gdy w konkretnej sytuacji kraj ten w miejsce teoretycznego problemu — czy sankcje ekonomiczne stanowią akt wrogi, czy nie wobec walczącego — musiał w praktyce zastanowić się, jak na nie zareaguje dyskryminowany belligerent. Przy czym, jak zauważył, pisząc o Szwajcarii Morgenthau, „celem neutralnego nie jest posiadanie racji z prawnego punktu widzenia, ale uniknięcie udziału w wojnie”²⁷.

W pierwszym przypadku, dotyczącym krajów Południowej Ameryki, a więc w praktyce przedstawiającym minimalne niebezpieczeństwo wciągnięcia do wojny Szwajcarii, kraj ten wziął udział w sankcjach Ligi. Mianowicie w wojnie Boliwii z Paragwajem w 1934 r. Rada Związkowa zastosowała zalecone na XV sesji przez Zgromadzenie Ligi obustronne *embargo* na broń i amunicję. Uczyniła to na mocy dekretu z 31 V 1934 r., podkreślając przy tym, iż w sytuacji, w której trwa wojna między członkami Ligi, Organizacja „musi [...] podjąć wielki wysiłek [...] by zakończyć działania wojenne przy pomocy wszelkich stojących do jego dyspozycji środków”²⁸. Gdy zaś Boliwia zaakceptowała propozycje Ligi i zniesiono wobec niej *embargo* na broń, Rada Związkowa podjęła taką samą decyzję (15 III 1935 r.), zachowując w dalszym ciągu wobec Paragwaju zakaz sprzedaży broni i amunicji²⁹.

Dopiero jednak wojna włosko-etiopska doprowadziła do ujawnienia rzeczywistego stanowiska Szwajcarii wobec sankcji Ligi. Po wkroczeniu wojsk włoskich do Etiopii w październiku 1935 r., Szwajcaria przyłączyła się wprawdzie do opinii Rady Ligi, proklamującej Włochy agresorem (10 X), ale reprezentujący ją szef Departamentu Politycznego Motta podkreślił, iż zobowiązanie jej do wzięcia udziału w sankcjach ekonomicznych i finansowych nie jest absolutne i musi być interpretowane w świetle rezolucji z 1921 r. Dalej oświadczył iż

²⁷ Por. H. Morgenthau, *op. cit.*, s. 560, p. 5.

²⁸ Por. *F.F.*, 1935. I, 166.

²⁹ *F. F.*, 1935, I, 441. Natomiast Szwajcaria odmówiła wzięcia udziału w siłach policyjnych, mających zabezpieczyć przeprowadzenie plebiscytu w Saarze w 1934 r. Por. oświadczenie RZ. „To our regret, it has not been possible to lend a hand for the despatch of a military contingent” (cyt w *Report... op. cit.*, s. 33).

„granice naszych zobowiązań są określone przez neutralność Szwajcarii, która dla nas jest zasadą fundamentalną i równocześnie życiowym interesem. Nie uważamy się za związanych sankcjami, których natura i rezultaty narażałyby naszą neutralność na poważne niebezpieczeństwo, rozmiar którego oceniamy w granicach naszych suwerennych uprawnień”³⁰.

Stanowisko Szwajcarii zostało następnie wyraźnie sprecyzowane w liście Rady Związkowej z 28 X 1935 r. do Sekretariatu Ligi Narodów, w którym z jednej strony podkreślono jej położenie geograficzne, mianowicie sąsiedztwo Włoch, stawiające Szwajcarię w trudnej sytuacji, a z drugiej strony wskazano na uznanie jej neutralności przez Ligę, w wyniku czego zobowiązanie udziału w sankcjach ekonomicznych nie ma charakteru absolutnego, lecz jest ograniczone przez ten właśnie status³¹.

Stąd też, chociaż Szwajcaria wzięła udział w pracach komitetu koordynacyjnego, to jednak uchyliła się od zastosowania się do jego wszystkich zaleceń. Tak więc nie zastosowała jednostronnego *embargo* na broń (zalecenie nr 1), ale proklamowała 28 X 1935 r. — w oparciu o art. 7 i 9 V konwencji haskiej z 1907 r., a więc powołując się na status neutralności — zakaz ten wobec obu wojujących stron³². W obliczu gwałtownych protestów w komitecie koordynacyjnym, zwłaszcza przedstawicieli ZSRR, Polski i Francji, Motta oświadczył, iż eksport broni i amunicji do jednej tylko strony w konflikcie stanowiłby pomoc wojskową (a nie ekonomiczną), powodującą naruszenie neutralności i w myśl deklaracji londyńskiej nie obowiązuje Szwajcarii³³. W dziedzinie restrykcji finansowych (zalecenie nr 2) Szwajcaria zgodziła się zakazać udzielania bezpo-

³⁰ Por. „Journal Officiel SdN”, Supplement spécial 138, 1935, s. 106.

³¹ List ten w *F.F.* 1935-II, 956. Zdaniem Ph. C. Jessupa (*Neutrality, Its History Economics and Law*. New York 1936, t. IV., s. 92), „Austria [...] Switzerland because of their special situations and relations to Italy, declined to join fully in the application of sanctions”; E. Bonjour (*Geschichte der schweizerischen Neutralität 1930-39*, Bazylea 1967, s. 166): „Über diese Rechtserwägungen hinaus sprach im Volk ein berechtigtes, in alter Tradition verwurzelteltes Neutralitätsgefühl dagegen, wieder einen befreundeten Nachbarn schroff vorzugehen”.

³² Por. „Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse” t. 51, s. 705, cyt. za P. Guggenheim, *op. cit.*, t. II, s. 266, p. 2.

³³ Por. *F.F.* 1935, II, 936 i „J.O. SdN”, Supplement spécial 146, 1936, s. 35 i 39. Tenże Motta uważa w piśmie obiegowym do przedstawicieli dyplomatycznych Szwajcarii za granicą, iż: „Nous ne croyons pas cependant que, dans l'ensemble, notre attitude ait été mal accueillie. On reconnaît bon gré mal gré notre situation spéciale et si certains réserves sont formulées, c'est plus pour affirmer d'une façon générale le principe de la solidarité qui fait règle au sein de la SdN que pour contester des conditions très particulières dans lesquelles nous devons nous solidariser avec l'action entreprise par la SdN sur la base de l'article 16 du pacte” (cyt. u E. Bonjour, *op. cit.*, s. 176). Natomiast u S. Mafferta, *op. cit.*, s. 82, czytamy: „Le délégué de l'URSS déclara de son côté que la décision suisse n'était pas acceptable pour la SdN”.

średnich pożyczek, lecz wyłączyła z tego stosunki między bankami szwajcarskimi a ich filiami we Włoszech³⁴. Natomiast zakaz importu z Włoch, za wyjątkiem srebra i złota (zalecenie nr 3), został odrzucony przez Szwajcarię, uzasadniającą swe stanowisko koniecznością życiową, gdyż towary importowane z Włoch są niezbędne dla jej gospodarki. Zgodziła się ona tylko na zakaz regulowania wierzytelności włoskich w dewizach i oparcie wymiany towarowej na *clearingu*, oraz na ustaleniu globalnej masy wymiany na poziomie 1934 r.³⁵. Jeżeli chodzi o zakaz eksportu do Włoch, to podkreślono, że towary te nie są niezbędne dla ekonomicznego życia Włoch, a gdyby zastosować zakaz wywozu, to Szwajcaria skazałaby na bezrobocie 10 tys. swych robotników — bez korzyści dla kogokolwiek. Wobec tego nie zgodziła się ona również na stosowanie tego zakazu. Jedynie tylko zaakceptowała *embargo* na eksport pewnych materiałów potrzebnych do produkcji broni i amunicji (zalecenie nr 4)³⁶. Jeżeli zaś chodzi o zalecenie nr 5, przewidujące — w myśl art. 16 § 3 paktu — udzielanie sobie wzajemnej pomocy przy stosowaniu sankcji, to RZ przyjęła je do wiadomości, lecz w praktyce uchyliła się od jego stosowania³⁷.

W grudniu 1935 r. Motta ponownie podkreślił, iż „nie uważamy się za związanych sankcjami, które mogą przez swą naturę i skutki narazić na niebezpieczeństwo naszą neutralność”³⁸, a gdy w tymże miesiącu Rada Związkowa przedłożyła Zgromadzeniu Narodowemu sprawozdanie o stanowisku Szwajcarii wobec sankcji, to zaaprobowano je jednomyślnie. Było to wyraźnym dowodem rzeczywistego nastawienia opinii społecznej tego kraju. Zdaniem Bindschedlera, „rozważania dotyczące polityki neutralności [...] odegrały większą rolę niż wierność zasadom zbiorowego bezpieczeństwa”³⁹.

Ostatecznie Szwajcaria uchyliła stosowanie sankcji na mocy postanowienia Rady Związkowej z 8 lipca 1936 r. w dwa dni po idącej w tym kierunku propozycji komitetu koordynacyjnego⁴⁰.

Zdaniem Motty, w wyniku stosowania sankcji w konflikcie włosko-

³⁴ Por. F. F. 1935-II-931 i „SdN”, Supplement spécial 150, s. 272 i n.

³⁵ Por. F.F. 1935-II-958.

³⁶ Por. F.F. 1935-II-935.

³⁷ Por. F.F. 1935-II-937.

³⁸ Por. F.F. 1935-II-929. Zdaniem L. Oppenheima (*International Law*. London 1958 [8-ed.] t. I, s. 245, p. 2), „the participation on her part in economic measures was conditional upon their not endangering her military neutrality”.

³⁹ Por. R. L. Bindschedler, *Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen besonders im Falle Rhodesiens*. „Zeitschrift für a. ö. RV” 1968, t. 28, No 1, s. 4.

⁴⁰ Por. „Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisses”, 52, s. 552 (cyt. u P. Guggenheim, *op. cit.*, t. II, s. 268 p. 4).

-etiopskim okazało się, iż „nie jest możliwe odróżnianie sankcji ekonomicznych od wojskowych, bo choć między nimi może być różnica na papierze, to nie wytrzyma ona konfrontacji z rzeczywistością”⁴¹. Z tego wypłynął dla rządzących kół szwajcarskich jasny wniosek, iż nawet obowiązek stosowania tylko sankcji ekonomicznych, przyjęty w 1920 r. w ramach „zróznicowanej neutralności”, jest nie do utrzymania i należy uwolnić się od niego, wracając do całkowitej neutralności.

Działania zmierzające w tym kierunku rozpoczęły się natychmiast po załamaniu się sankcji. Tak więc komunikat ogłoszony 1 VII 1936 r., po spotkaniu siedmiu byłych państw neutralnych w I wojnie światowej, a między nimi i Szwajcarii, głosi, iż wymiana poglądów, dotycząca wydarzeń związanych z ostatnią działalnością Ligi, doprowadziła do przekonania, iż obecna sytuacja, tj. stosowanie siły w stosunkach międzynarodowych, wzbudza w nich wątpliwości, czy istnieją jeszcze w zadowalającym stopniu warunki, w których przyjęli zobowiązania wynikające z paktu Ligi Narodów. Następnie komunikat podkreśla, że — ponieważ pakt Ligi jest stosowany w sposób niekompletny i niekonsekwentny, państwa te są zmuszone wziąć pod uwagę zalecenia przyjęte w 1921 r., a dotyczące stosowania art. 16⁴². Jak pamiętamy, przekazywały one samemu państwu prawo oceny, czy i o ile jest ono związane przepisami tego artykułu w każdym konkretnym przypadku, czyli w praktyce pozostawiały do jego swobodnej decyzji stosowanie jakichkolwiek sankcji.

Tocząca się w tym czasie hiszpańska wojna domowa dała Szwajcarii znów okazję do zmanifestowania swej chęci powrotu do całkowitej neutralności. Mimo iż nikt nie uznał stron za wojujące, to jednak Szwajcaria nie zawahała się przed zastosowaniem wobec nich reguł tradycyjnej neutralności. Natomiast nie bierze ona udziału w pracach komitetu nieinterwencji, gdyż — jak podkreślił Motta (6 X 1936 r.) — „mogłoby to zrodzić myśl, że nasza neutralność jest tylko przypadkowa, podczas gdy jest ona stała i utwierdzona konstytucyjnie”⁴³.

Gdy po załamaniu się sankcji, w Europie zaczyna zarysowywać się tendencja do tworzenia się przeciwstawnych bloków, Departament Polityczny w piśmie do Sekretariatu Ligi (4 IX 1936 r.) podkreśla coraz mniej uniwersalny charakter Organizacji i groźbę przekształcenia się jej w koalicję wrogą innej grupie państw (nieczłoków Ligi) oraz oświadcza, że Szwajcaria nie weźmie udziału w sankcjach, które przez swą naturę i działanie mogą narazić jej neutralność na niebezpieczeństwo⁴⁴.

⁴¹ Por. przemówienie Motty z 1 VIII 1937 r. (cyt. u R. Dollot, *op. cit.*, s. 33).

⁴² Por. T. Boye, *op. cit.*, s. 223.

⁴³ Por. S. Maffert, *op. cit.*, s. 82.

⁴⁴ Por. Z. Rotocki, *Zagadnienie neutralności w rozwoju historycznym*. Łódź 1950, s. 108. i S. Maffert, *op. cit.*, s. 83.

W 1937 r. kiedy to w grudniu Włochy opuściły Ligę, a Niemcy dały do poznania, że nigdy do niej nie wrócą, wobec wcześniejszego jej porzucenia przez Japonię i nienależenia do LN USA, dążenia Szwajcarii do uczynienia jej powszechną ostatecznie upadły. Z myślą o tym Motta w przemówieniu z 22 XII 1937 r. stwierdził, iż Liga jest narażona, nawet bez jej woli, na niebezpieczeństwo przekształcenia się w koalicję przeciwstawiającą się drugiej koalicji. Dlatego — zdaniem Rady Związkowej — Szwajcaria powinna bez wahania dać do zrozumienia, że jej neutralność nie może być zróżnicowana i że będzie ona całkowita zgodnie z wielowiekową tradycją, geograficznym położeniem i historią tego kraju. Nie wyklucza to udzielania nadal przez Szwajcarię poparcia Lidze we wszystkich sprawach, które nie będą sprzeczne z jej statusem neutralności⁴⁵. Rezolucję idącą w tym kierunku przyjęła komisja spraw zagranicznych Rady Przedstawicieli Narodu (2 III 1938 r.). Kwestia ta stała się jeszcze bardziej palącą po *Anschlussie*, kiedy to Rada Związkowa oświadczyła (21 III 1938 r.) iż, „bardziej niż kiedykolwiek należy kontynuować nasze wysiłki i uzyskać zaakceptowanie naszych dążeń do uznania całkowitej neutralności Szwajcarii, należy usunąć wszelką wieloznaczność w interpretowaniu tego pojęcia”, gdyż „nasza niepodległość i neutralność jest bardziej niż kiedykolwiek potrzebna dla utrzymania równowagi europejskiej”⁴⁶.

W tym celu Rada Związkowa wystosowała 29 kwietnia 1938 r. memorandum do Rady Ligi Narodów. Podkreśla się w nim, że sytuacja, w której nastąpiło przyjęcie Szwajcarii do Organizacji, uległa obecnie zasadniczej zmianie. Nie stosuje się przepisów paktu w jego najistotniejszych częściach, użycie sankcji okazało się zupełnym bankructwem, a wysięg zbrojeń rozwija się gwałtownie. Również wobec nieuczestniczenia w niej najważniejszych państw Liga jest daleka od powszechności. Szwajcaria nie może stosować sankcji ekonomicznych, gdyż odróżnianie ich od wojskowych stało się iluzoryczne, w związku z czym zastosowanie ich może spowodować traktowanie jej jako strony wojującej. Natomiast jej status neutralności nie może być zależny od okoliczności, gdyż jego siła polega na jasności i stałości w stosowaniu⁴⁷.

Sprawę rozpatrywała Rada Ligi Narodów w maju tegoż roku i po

⁴⁵ W tym samym sensie delegat Szwajcarii w Zgromadzeniu Ligi Narodów Gorgé oświadczył w dniu 31 I 1938 r.: „Tout ce que nous demandons et nous ne demandons rien de plus c'est qu'elle nous fasse des conditions qui nous permettent d'y collaborer sans mettre en péril les bases mêmes de notre existence nationale” (cyt. za E. Bonjour, *op. cit.*, s. 265).

⁴⁶ W „Neue Zürcher Zeitung” z 22 III 1938. Por. też O. Afanasjewa, *K istorii szwiecarskiego niejtralitieta* „Mieždunarodnaja Żyżń 1956, nr 1, s. 34.

⁴⁷ Por. F. F. 1938-I-852 i „J.O. de la SdN” 1938, s. 385 i n.

energicznym wystąpieniu Motta (11 V), który domagał się zwolnienia Szwajcarii z obowiązku uczestniczenia w sankcjach Ligi, przy równoczesnym jednak zapewnieniu o jej wierności dla zasad Organizacji, przyjęto 14 V 1938 r., przy dwóch głosach wstrzymujących się, a to ZSRR i Chin⁴⁸, sprawozdanie przedłożone przez szwedzkiego ministra spraw zagranicznych Sandlera. W zasadniczej swej części głosiło ono, iż „Rada bierze pod uwagę zamiar, wyrażony przez Szwajcarię, powołującą się na swą trwałą neutralność, niebrania w żaden sposób udziału we wprowadzaniu w życie przepisów paktu, odnoszących się do sankcji, i oświadcza, że nie będzie wzywała jej do uczestniczenia w nich”⁴⁹.

W ten sposób Szwajcaria wróciła do swej tradycyjnej, całkowitej neutralności⁵⁰ i o tym fakcie zawiadomiła w oficjalnych notach z 19 VI rządu Niemiec i Włoch. Te ostatnie — po wyrażeniu (24 X 1938 r.) zadowolonia i podkreśleniu, że stanowi to czynnik bezpieczeństwa w Europie — zapewniły Szwajcarię o swej chęci szanowania jej neutralności.

Tak więc realia życia politycznego postawiły przed Szwajcarią jasno problem i udowodniły jej, iż musi albo włączyć się bezwarunkowo do systemu zbiorowego bezpieczeństwa i porzucić neutralność, albo zachować tę ostatnią bez brania udziału w jakichkolwiek działaniach zbiorowych innych państw. Ponieważ obawa przed wzięciem udziału w akcjach sankcyjnych Ligi była większa niż chęć utrzymania międzynarodowego współdziałania i solidarności, Szwajcaria, dla której uniwersalna gwarancja Ligi wydawała się być bardziej niebezpieczna niż skuteczna, wybiera swą trwałą neutralność i powraca do niej w 1938 r.⁵¹

⁴⁸ Por. H. J. Morgenthau (*op. cit.*, s. 562): „When the representatives of China and Russia abstained from voting for the resolution of May 14, 1938, because they were afraid to admit formally that collective security is no longer the guiding principle for all members of the League and thus is about to cease to be collective at all, they certainly interpreted the restoration of Switzerland's integral neutrality within the framework of the League more correctly than did official statements of the League itself”.

⁴⁹ Cyt w *F. F.* 1938-I-845 i „J.O. de la SdN” 1938, s. 368 i n.

⁵⁰ Por. Motta w RZ 15 V 1938: „La Suisse en revient donc à la neutralité intégrale, qui a fait ses preuves durant des siècles” (cyt za R. Dollot, *op. cit.*, s. 35). Por. też Keppeler, *Die neue Neutralität der Schweiz*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 1939, s. 35 i n.

⁵¹ Zdaniem R. Dollot (*op. cit.*, s. 35), „Rien de plus juste. En ramenant la neutralité helvétique dans ses voies traditionnelles, le Gouvernement fédérale a su lui restituer sa vertu”. Natomiast Q. Wright (*A Study of War*. Chicago 1944, t. II, s. 846,) pisząc o Szwajcarii i innych krajach neutralnych sądzi, iż „their enthusiasm for collective security has lasted only so long as they were consumers rather than producers of collective security”, a dla J. F. Lalive (*International Organization and Neutrality*. BYIL 1947, t. XXIV, s. 88) „These events were a consequence, and not a cause of the weakening of the Organization for which other Powers were responsible”.

W takiej to sytuacji zastaje Szwajcarię wybuch II wojny światowej, którą znów udało się jej przetrwać jako jednemu z nielicznych państw neutralnych, ale tym razem za cenę daleko idących ustępstw na rzecz każdorazowo silniejszej strony. Tak więc w okresie zwycięstw państw „osi” cały eksport Szwajcarii szedł do nich, włączając w to olbrzymie ilości łożysk kulkowych, a droga przez Gothard i Simplon była otwarta dla transportów broni z Niemiec do Włoch. Natomiast, gdy karta odwróciła się, Szwajcaria 18 III 1945 r. ogranicza handel z Niemcami i zamyka tranzyt z Włoch do Niemiec oraz blokuje kapitały państw „osi” w swych bankach. Co więcej, 10 VII 1945 r. przepuszcza ona przez swe terytorium oddziały angielskie, udające się na Daleki Wschód. Tak czy inaczej jeszcze jeden konflikt światowy nie spowodował zmiany statusu trwałej neutralności Szwajcarii.

III. SZWAJCARIA A NARODY ZJEDNOCZONE

a) Problem przystąpienia do ONZ

W końcowym stadium wojny, lecz jeszcze przed zwołaniem konferencji w San Francisco, a mianowicie 12 kwietnia 1945 r. delegacja dla spraw zagranicznych RZ zajęła się badaniem kwestii stosunku Szwajcarii do przyszłej organizacji międzynarodowej. Skoro zaś została przyjęta Karta Narodów Zjednoczonych, a trzy mocarstwa w Poczdamie oświadczyły, że „poprą przystąpienie do Organizacji państw, które podczas wojny pozostawały neutralne, a obecnie spełniają warunki Karty”, Rada Związkowa powołała 3 września 1945 r. komitet ekspertów celem zbadania możliwości przystąpienia Szwajcarii do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Następnie, 14 listopada, zwołano specjalną komisję dla zbadania Karty ONZ, składającą się z wybitnych polityków, dyplomatów i uczonych (m. in. profesorowie Huber, Rappad i Schindler) pod przewodnictwem szefa Departamentu Politycznego Szwajcarii — Petitpierre'a. Miała ona dać odpowiedź na następujące pytania: a) czy Szwajcaria powinna wystąpić z bezwarunkową prośbą o przyjęcie jej do ONZ, b) czy powinna powstrzymać się od tego, c) czy powinna rozpocząć rokowania z Organizacją, informując ją, iż gotowa jest przystąpić do niej pod warunkiem, że zachowa swą trwałą neutralność lub przynajmniej tak jak w Lidze Narodów neutralność w razie stosowania sankcji wojсковych?

W wyniku dwudniowych obrad komisja jednomyślnie stwierdziła, iż „Szwajcaria nie powinna pozostać poza światową Organizacją, która tak jak ONZ ma na celu zjednoczenie sił dla utrzymania międzynarodowego pokoju, ale powinna przy tym być zachowana specjalna sytu-

acja, wynikająca dla konfederacji z jej trwałej neutralności”⁵². Mimo tej w zasadzie przychylniej dla uczestnictwa w ONZ opinii, Rada Związkowa nie podjęła ani w 1945, ani w następnym roku żadnych kroków celem przystąpienia Szwajcarii do ONZ. Złożyło się na to szereg przyczyn. Po pierwsze, zapoznanie się z treścią obrad w San Francisco, a zwłaszcza z dyskusją w I komisji, wyraźnie wskazywało na negatywne wobec neutralności stanowisko członków Narodów Zjednoczonych i przekonanie ich o niezgodności tego statusu z członkostwem w Organizacji. Kwestia ta stała się przedmiotem debat, gdy I komisja konferencji (ogólne zasady Karty) otrzymała 21 III 1945 r. memorandum rządu francuskiego, w którym sugerowano konieczność umieszczenia w Karcie przepisu, wskazującego na niezgodność statusu neutralności z członkostwem w Organizacji⁵³. Nad tą sprawą dyskutowano w podkomitecie I/1/A w dniach 17 V i 13 VI 1945 r. W czasie tych debat delegat Francji, Paul Boncour, zaproponował dodanie do art. 2 § 5 zdania „sans qu’un état puisse s’y soustraire en invoquant un statut de neutralité”, przy czym przez ten ostatni rozumiał status „trwałej neutralności”. W wyniku dyskusji 13 VI 1945 r. uznano, iż „status trwałej neutralności jest niezgodny z zasadami zadeklarowanymi w art. 2 § 5 i 2 § 6, w wyniku których żaden kraj nie może wykorzystać tego statusu, by uwolnić się od zobowiązań Karty. Podkomitet, opierając się na tym porozumieniu, przyjął milcząco, iż głosowanie nad paragrafami 5 i 6 obejmuje francuską poprawkę⁵⁴. Tak więc członkowie konferencji uważali, że trwała neutralność nie może uwolnić państwa od obowiązków wynikłych z udziału w Organizacji. W podobnym kierunku szły również dalsze przepisy Karty, a mianowicie artykuły 25, 39, 42, 43 i 51. Zasada zbiorowego bezpieczeństwa, stanowiąca podstawową regułę Karty, była bez wątpienia niezgodna z neutralnością, a klimat dla tej ostatniej po II wojnie światowej wyjątkowo niesprzyjający⁵⁵. W tym samym kierunku działała odmowa

⁵² Por. *Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1945*, s. 110. Opinie poszczególnych członków komisji podaje *Report...*, *op. cit.*, ss. 48-50.

⁵³ Por. *UNCIO Documents* t. III, s. 383, t. VI s. 312 i 459.

⁵⁴ Por. *UNCIO Documents*, t. VI, dok. 739, s. 722, dok. 944, s. 459 i dok. 810, s. 384. L. M. Goodrich, E. Hambro, *Charter of the United Nations*. Boston 1946, s. 81 oraz H. Kelsen, *The Law of the United Nations*. London 1950, s. 94.

⁵⁵ Na stanowisku niezgodności neutralności z uczestnictwem w ONZ stoją w doktrynie: P. Guggenheim, *La sécurité collective et le problème de la neutralité*. *Annuaire suisse du droit international* t. II, 1946, s. 35; E. Borel, *A propos de la neutralité suisse*. *Annuaire suisse du droit international* t. II, 1945, s. 103; E. Korovin, *The Second World War and International Law*. „AIJL” october 1946, s. 754; J. F. Lalive, *op. cit.*, s. 72 i n. i 88; W. P. Grieve, *The present Position of Neutral States*. *The Grotius Transactions for the Year 1947*, t. 33, 1948, s. 117; H. Kelsen, *op. cit.*, s. 94; I. Fabela, *Neutralité*. Paris 1949, s. 145 i n.;

delegacji ONZ — przebywającej w kwietniu 1945 r. w Bernie dla prowadzenia rokowań ze Szwajcarią w sprawie siedziby Organizacji na jej terenie — włączenie do umowy jakiegokolwiek aluzji co do statusu trwałej neutralności Szwajcarii. Wyjaśniając to stanowisko, członkowie delegacji twierdzili, że wolą uniknąć wzmianki dotyczącej neutralności, która mogłaby spowodować w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ dyskusję o niemożliwych do przewidzenia konsekwencjach⁵⁶. Wreszcie Trygve Lie, w czasie swej wizyty w Szwajcarii w lecie 1946 r., postawił kropkę nad „i”, mówiąc: „pojęcia neutralności i organizacji międzynarodowej leżą na zupełnie innych płaszczyznach; kontakt między nimi jest niemożliwy”⁵⁷.

Tak więc z jednej strony stało się jasne, iż ONZ nie pójdzie tak daleko na ustępstwa wobec Szwajcarii, jak Liga Narodów⁵⁸, a z drugiej — kraj ten, po doświadczeniach z członkostwem w Lidze, był przekonany,

T. Komarnicki, *The place of neutrals in the modern system of international Law*. RdC 1952-I, s. 464 i n.; H. J. Taubenfeld, *op. cit.*, s. 390; N. Orvik, *The decline of neutrality 1914 - 1941*. Oslo 1953, s. 153; S. K. Mukherjel, *International Law redefined*. Kalkuta 1954, s. 107; P. Guggenheim, *op. cit.*, t. II, s. 501, p. 1; R. L. Bindschedler, *Das Problem...*, *op. cit.*, s. 2 i R. L. Bindschedler, *Die Neutralität im modernen Völkerrecht*. „Zeitschrift für a. ö. RV” Juni 1956, No 1, s. 8 i 30; P. B. Potter, *Neutrality*. „AJIL” t. 50, 1956, s. 102; G. Dahm, *op. cit.*, t. I, s. 178; H. Kaja, *Neutralität und europäische Integration*. „Archiv des Völkerrechts”, Lizbona 1964, s. 226; B. W. Ganjuszkin (*op. cit.*, s. 144) ogólnie stwierdza, iż „Pri sozdanii OON gospodstwowalo mnenie o niesowmestimosti nejtralitieta s uczasztiju w etoj organizacii”.

⁵⁶ Por. *Report...*, *op. cit.*, s. 51 i 55.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 51.

⁵⁸ Por. L. M. Goodrich, E. Hambro (*op. cit.*, s. 81): „It is however, unlikely that the new Organization will permit membership of this kind that was given to Switzerland after the last war which permitted that country to combine membership with a status of neutrality”; J. F. Lalive (*op. cit.*, s. 88): „The predominance of the extra-European element in framing of the Charter was not conducive to an understanding of the unique geographical and historical position of Switzerland” i „It is conceded that the grant of a privileged status to one Member would expose the Organization to the risk of similar demands by others”; M. Huber (*Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik*. *Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht*, t. V 1948, s. 23): „Wegen der Undwahrscheinlichkeit der Bereitschaft der UNO einem Nicht-Mitglied die Konzessionen zu machen, zu welchen der Völkerbund 1920 der Schweiz gegenüber bereit war”; D. Schindler (*op. cit.*, s. 227): „Überdies bestand keine Aussicht von den satzungemässigen Verpflichtungen dem Sicherheitsrat... entbunden zu werden” i C. E. Black, R. A. Falk, K. Knorr, O. Young (*Neutralization and world Politics*. Princeton 1968, s. 52): „The decision was presumably reached in the belief that the United Nations would not be inclined to admit Switzerland to a form of membership that would free it from their responsibilities assumed by the other member states”.

iż przez zachowanie swej trwałej neutralności odda większą usługę wspólnocie narodów niż przez udział w systemie zbiorowego bezpieczeństwa, którego niedoskonałość — zdaniem Szwajcarów — była widoczna. W związku z tym Szwajcaria nie przystąpiła ostatecznie do ONZ, a opinia publiczna tego kraju stopniowo przestała interesować się tym problemem⁵⁹. Na użytek wewnętrzny ukuto zresztą tezę, iż jak długo zgoda panuje między mocarstwami, tak długo wojna jest niemożliwa, a więc i udział Szwajcarii w ONZ niepotrzebny, gdy zaś nastąpią spory między nimi, ONZ upadnie, a w ewentualnym przyszłym konflikcie kraj powinien być neutralny. Natomiast wśród przedstawicieli szwajcarskiej doktryny za wyjątkiem Borela⁶⁰, który był zwolennikiem udziału Szwajcarii w ONZ przy zachowaniu statusu neutralności, przeciwko wiązaniu się z Organizacją występuje zdecydowanie większość autorów z Luc de Meuronem, Maxem Huberem, Rappardem, Guggenheimem i Bindschedlerem na czele⁶¹. Dla nich neutralność jest jedynym i słusznym stanowiskiem Szwajcarii, gdyż trwa od wieków, znalazła usprawiedliwienie w historii i jest wyrazem wewnętrznej sytuacji kraju. Ponadto przyczyniała się zawsze do eliminowania cierpień ludzkości i łagodzenia sporów. Huber podkreśla, że Szwajcaria musi w stosunkach z innymi państwami opierać swe postępowanie na własnych życiowych interesach, a nie kierować się motywami idealistycznymi. Stąd też, wobec jeszcze mniej korzystnej sytuacji małych państw w ONZ niż w Lidze Narodów i słabych szans na funkcjonowanie organizmu obronnego w interesujących Szwajcarię sytuacjach, pozostawanie poza Organizacją i neutralność są całkowicie usprawiedliwione. Natomiast zróżnicowana neutralność, która już raz zawiodła w Lidze, nie wchodzi tym razem w rachubę, a zachowanie trwa-

⁵⁹ Por. S. E. Nahlik (*op. cit.*, s. 46): „Szwajcaria uznała po II wojnie światowej, że jej koncepcja neutralności nie pozwala jej należeć do ONZ, gdyż z szeregu postanowień Karty wynika obowiązek członków podporządkowania się zarządzeniom sankcyjnym Rady Bezpieczeństwa”; A. Klafkowski (*Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964, s. 86): „Szwajcaria nie przystąpiła do ONZ, uważając członkostwo tejże organizacji za naruszenie statutu państwa wечно zneutralizowanego”. Podobnie C. Berezowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966, t. I, s. 163; L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 85 i S. W. Dobrowolski, *Miejsce państw neutralnych w Europie*. „Sprawy Międzynarodowe” 1967, nr 12, s. 34, p. 16.

⁶⁰ Por. E. Borel, *op. cit.*, s. 106.

⁶¹ Por. Luc de Meuron, *op. cit.*, s. 57; M. Huber, *Neutralitätsrecht ...*, *op. cit.*, s. 17 i 22; W. E. Rappard, *Dumbarton Oaks et nous*. W: *La Suisse, Annuaire national 1945*, s. 7 i n. i *La Suisse et la Charte de San Francisco*. *Ibidem*, 1946, s. 7; P. Guggenheim, *Völkerbund, Dumbarton Oaks und die schweizerische Neutralität 1945*; *La sécurité collective ... op. cit.*, s. 9 oraz w „*Neue Schweizerische Rundschau*” 1945, s. 391 i n.

łej neutralności przez Szwajcarię da ONZ taką samą korzyść, jaką dałby jej udział w ewentualnych sankcjach⁶².

W podobnym tonie utrzymane jest oświadczenie szefa Departamentu Politycznego Petitpierre'a (2 IV 1946 r.), który stwierdził, iż

„Szwajcaria jest przekonana, a to przekonanie wzmacnia jeszcze doświadczenie wynikłe z ostatniej wojny, że zachowując swą neutralność odda większą przysługę niż dostarczając pomocy w stosowaniu sankcji wobec innych krajów. Ponieważ Szwajcaria nie może zrezygnować ze swej neutralności, nie wyrządzając sobie niepowetowanej szkody, nie może więc być mowy o przystąpieniu do międzynarodowej Organizacji bez wyraźnego uznania przez nią jej neutralnego statusu”⁶³.

Jeszcze jaśniej sprecyzował pozycję Szwajcarii tenże Petitpierre w liście z 19 października skierowanym do przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego ONZ, po bezwarunkowym przystąpieniu Szwecji do Narodów Zjednoczonych (10 VIII 1946 r.). W piśmie tym — po podkreśleniu, że nic nie stoi na przeszkodzie przystąpieniu Szwajcarii do ONZ, jeżeli ta ostatnia wyrazi zgodę na zachowanie jej statusu trwałej neutralności — szef Departamentu Politycznego stwierdza, że

„jeżeli zakłada się, iż istnieje absolutna niezgodność między międzynarodowym statusem Szwajcarii, przy którym zamierza ona pozostać, a członkostwem ONZ, to Szwajcaria nie będzie mogła przystąpić do Organizacji. Jest jednak gotowa wziąć udział w każdej działalności międzynarodowej, która może być przedsięwzięta pod egidą ONZ, poza sferą ściśle polityczną i wojskową”⁶⁴.

Wreszcie sprawozdanie Rady Związkowej za rok 1946 precyzuje stanowisko, jakie ta ostatnia zamierza zachować wobec Narodów Zjednoczonych. Sprowadza się ono do trzech wytycznych: a) obserwować dokładnie działalność ONZ, b) wystąpić z wnioskiem o przyjęcie Szwajcarii do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) i organizacji wyspecjalizowanych Narodów Zjednoczonych, c) ułatwić ONZ umieszczenie jej siedziby w Szwajcarii⁶⁵. Dyrektywy te stały się podstawą układania się stosunków między Szwajcarią a ONZ, podczas gdy problem sa-

⁶² Por. M. Huber, *op. cit.*, s. 17 i 22. R. Bindschedler (*Die Neutralität ...*, *op. cit.*, s. 31) zwraca uwagę na jeszcze jedną okoliczność, a mianowicie twierdzi, iż: „Für die permanent Neutralen ist auch von Bedeutung, dass die Mitgliedschaft in den VN von den Staaten die dauernde Beteiligung an zahlreichen Entscheiden praktischen Charakters verlangt, denn eine bloss passive Anwesenheit wäre weder praktisch möglich, noch auf die Dauer mit der Würde des Mitgliedstaates vereinbar”.

⁶³ Por. „Bulletin sténographique du Conseil National”, 1946, s. 157.

⁶⁴ Cyt. w *Report.*, *op. cit.*, ss. 51-52.

⁶⁵ *Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1946*, s. 35.

mego przystąpienia tego kraju do Organizacji zszedł na prawie 10 lat na drugi plan i przestał być przedmiotem oficjalnych wypowiedzi rządowych.

b) Stosunki Szwajcarii z ONZ

W związku z zamiarem podjęcia rokowań ze Szwajcarią i zawarcia umowy w celu przekazania ONZ niektórych aktywów Ligi Narodów, znajdujących się w Genewie, Zgromadzenie Ogólne powołało do życia komitet złożony z przedstawicieli 8 członków Organizacji i 12 lutego 1945 r. zdecydowało wysłać go do Szwajcarii. Po przybyciu 4 kwietnia do Berna członkowie komitetu rozpoczęli rokowania z przedstawicielami Rady Związkowej. W wyniku obrad uzgodniono treść *Porozumienia tymczasowego w sprawie przywilejów i immunitetów ONZ w Szwajcarii* i drugiej umowy w sprawie Ariany, głównej siedziby Ligi Narodów w Genewie. Oba teksty zostały zaaprobowane przez zebranych 19 IV 1946 r., a następnie podpisane przez szefa Departamentu Politycznego (11 VI) i sekretarza generalnego ONZ (11 VII)⁶⁶. Porozumienie to miało być tymczasowe i dlatego Szwajcarzy zgodzili się, by nie wspominać w nim o neutralności, lecz uzyskali zgodę komisji na umieszczenie w protokołach obrad następujących stwierdzeń:

1) W myśl prawa międzynarodowego Szwajcaria nie ponosi żadnej odpowiedzialności za działalność, wynikłą z tej umowy.

2) Władze szwajcarskie zastrzegają sobie, w przypadku zawarcia nowych umów, prawo do ponownego zbadania problemów, które mogłyby dotyczyć zabezpieczenia interesów Szwajcarii.

Podczas wizyty Trygve Lie latem tegoż roku Petitpierre zgodził się na udzielenie w przyszłości ONZ wszystkich ułatwień, które mogłyby objąć inne organizacje i na uzupełnienie *Porozumienia tymczasowego* poprzez wymianę listów z sekretarzem generalnym. W pierwszym z dwóch listów szef Departamentu Politycznego wysunął 22 X 1946 r. następujące punkty, które — jego zdaniem — mają specjalne znaczenie dla Szwajcarii:

„4. Rozumie się, że Szwajcaria nie ponosi żadnej odpowiedzialności za działalność na swym terenie ONZ, jej organów i funkcjonariuszy, lub jakichkolwiek osób działających w jej imieniu, albo na jej rzecz.

⁶⁶ Teksty w: *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*, PISM, Warszawa 1961, s. 64 i n., 81 i n. Zdaniem Nguyen Quoc Dinh (*Les privilèges et immunités des organismes internationaux d'après les jurisprudences nationales depuis 1945. Annuaire français de Droit International 1957*, s. 298). „Elle (Szwajcaria) a conclu en 1946 avec l'Organisation un arrangement particulier qui, a certaines égards, constitue même un instrument plus perfectionné que la Convention des Nations Unies”.

5. Rozumie się, że w wypadku konfliktu między członkami ONZ lub Organizacją i państwami trzecimi, operacje wojskowe nie będą w żadnym wypadku kierowane z terytorium Szwajcarii⁶⁷.

Oba listy Petitpierre'a zostały przedłożone, wraz z *Porozumieniem tymczasowym*, Zgromadzeniu Ogólnemu i zaakceptowane przezeń w dniu 14 XII 1946 r.

Obawa przed wykorzystywaniem terytorium Szwajcarii dla sprzecznej z neutralnością działalności powoduje wprowadzanie podobnych zastrzeżeń do umów zawieranych z organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ, które mają swą siedzibę w tym kraju. Tak więc przy zawieraniu umowy z Międzynarodową Organizacją Pracy (11 III 1946 r.) zastrzeżono w art. 24, że „Szwajcaria nie ponosi żadnej odpowiedzialności międzynarodowej w związku z działalnością MOP na jej terytorium”, a w art. 25, iż „Nic w obecnej umowie nie narusza prawa Rady Związkowej do przedsięwzięcia środków ostrożności potrzebnych dla bezpieczeństwa Szwajcarii”. Podobne przepisy zawierają umowy zawarte z Międzynarodową Organizacją Zdrowia (17 VII 1948) i z Międzynarodową Organizacją Meteorologiczną (10 III 1955 r.), a na inne organizacje, jak Międzynarodową Unię Poczтовую, Międzynarodową Unię Telekomunikacyjną i GATT rozciągnięto — w wyniku wymiany listów z sekretarzem generalnym — przepisy, jakie obowiązują Biuro Narodów Zjednoczonych w Genewie⁶⁸.

W przeciwieństwie do konferencji paryskiej z 1919 r., w czasie obrad w San Francisco państwa neutralne w II wojnie światowej nie miały możliwości wyrażania swej opinii o projekcie Karty Narodów Zjednoczonych. Stąd też Szwajcaria nie wysłała oficjalnego obserwatora na konferencję. Jedynie prof. Rappard, wysłany przez Radę Związkową, obserwował od czerwca 1945 do marca 1946 r. prace komisji przygotowawczej i jej komitetu wykonawczego w czasie tworzenia organów ONZ. Zgodnie z zaproszeniem sekretarza generalnego, Szwajcaria wysłała jednak delegację obserwatorów na obrady I i II Zgromadzenia Ogólnego, jak i na pierwszą część III Zgromadzenia. W lecie 1946 r. Rada Związkowa

⁶⁷ Por. *Annuaire suisse du Droit International*, t. III, 1947, s. 166 i n. P. Guggenheim, *Traité*, op. cit., t. II, s. 503, p. 2 uważa, iż „Cette disposition est sans grande portée, vu que l'organisation, ayant la personnalité internationale, est responsable de ses propres actes, de sorte que ceux-ci n'entraînent pas — sauf en temps de guerre — la responsabilité de l'Etat du siège”.

⁶⁸ Zdaniem P. Guggenheima (*Traité ... op. cit.*, t. II, s. 503), „La politique de neutralité n'exige nullement de l'Etat neutre qu'il renonce en principe à héberger sur son territoire le siège d'organisations internationales [...] Mais sous une réserve ... il semble qu'il n'en soit pas de même en temps de guerre ou l'initiative d'une organisation internationale pourrait éventuellement compromettre la neutralité. Il paraît donc indiqué pour l'Etat qui veut rester neutre de prévoir dans les accords signés avec l'organisation certaines garanties à cet effet”.

utworzyła biuro dla utrzymywania więzi z ONZ przy swym Konsulacie Generalnym w Nowym Jorku. Biuro to zostało zamienione 5 XI 1948 r. w autonomiczną misję ze stałym obserwatorem szwajcarskim, akredytowanym przy Sekretariacie ONZ, na czele. Odtąd znikła potrzeba wysyłania specjalnych delegacji na sesje Zgromadzenia Ogólnego. Obserwator ten ma na celu informowanie Rady Związkowej o całokształcie działalności ONZ i przekazywanie wszelkich jej pism oraz komunikatów Szwajcarii, jak i odpowiedzi na nie tej ostatniej. W związku ze zwiększeniem się roli europejskiej siedziby ONZ w Genewie, Rada Związkowa utworzyła 28 XII 1965 r. urząd stałego obserwatora przy Biurze ONZ w Genewie.

c) Stosunki Szwajcarii z MTS i organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ

W wyniku opinii komisji doradczej z listopada 1945 r., iż „Szwajcaria odniesie korzyści z uczestniczenia w różnych organach technicznych, ustanowionych przez ONZ, a zwłaszcza z członkostwa w Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości (MTS)”⁶⁹, Rada Związkowa — po przeprowadzeniu półoficjalnych sondaży, zwłaszcza, wśród pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa — zwróciła się 26 X 1946 r. w liście do sekretarza generalnego ONZ z zapytaniem, na jakich warunkach Szwajcaria może stać się członkiem MTS — w myśl art. 93 § 2 Karty NZ. Rada Bezpieczeństwa przekazała sprawę tę do zbadania komitetowi ekspertów. Ten zaś w swym sprawozdaniu domagał się, by Szwajcaria przyjęła zobowiązania wynikające z artykułów 25, 94 i 103 Karty. Rada Bezpieczeństwa uznała jednak za stosowne wysunięcie (15 XI 1946 r.) tylko trzech następujących warunków: a) przyjęcie statutu MTS, b) zgodę na pokrywanie odpowiedniej części wydatków Trybunału, c) przyjęcie wszystkich zobowiązań, które wypływają dla członka ONZ z art. 94 Karty. Propozycje te zostały zaakceptowane na 56 sesji Zgromadzenia Ogólnego (11 XII 1946 r.) i uznane jako warunek, od spełnienia którego zależy przystąpienie Szwajcarii do MTS⁷⁰. Z warunków tych jedynie obowiązek podporządkowania się zaleceniom wypływającym z art. 94 wzbudził niepokój w Szwajcarii i wątpliwości co do zgodności jego z zachowaniem statusu neutralności. Mianowicie w paragrafie 2 głosi on, iż „jeżeli strona w sporze nie wykona zobowiązań, ciążących na niej z mocy wyroku Trybunału, druga strona może odwołać się do Rady Bezpieczeństwa, która — o ile uzna to za konieczne — zaleci lub zadecyduje, jakie środki na-

⁶⁹ Por. *Message du Conseil fédéral du 8 juillet sur l'adhésion au statut de la Cour internationale de justice*. W: F. F. 1947-II-526.

⁷⁰ Por. Rezolucja A/64/Add. 1, s. 183, cyt. u H. Kelsen, *op. cit.*, s. 490.

leży zastosować w celu wykonania wyroku". O ile nie budziła zastrzeżeń sytuacja, w której Szwajcaria sama byłaby stroną w sporze, to niepokojącym wydawał się przypadek, kiedy w sporze obcych państw Rada Bezpieczeństwa mogłaby nakazać stosowanie środków z rozdziału VII Karty. Wtedy bowiem Szwajcaria musiałaby przyłączyć się do nich na żądanie tegoż organu. W związku z tym Rada Związkowa przedłożyła cały problem komitetowi ekspertów, który większością głosów przyjął opinię, stanowiącą podstawę oficjalnego oświadczenia RZ z 8 VII 1947 r.⁷¹ W najważniejszej sprawie (artykułu 94) głosiło ono, iż nie zezwala on Radzie Bezpieczeństwa na stosowanie środków przewidzianych w VII rozdziale Karty. Z jednej bowiem strony mogą być one stosowane tylko w przypadku zagrożenia pokoju, o czym nie może być mowy przy niewykonywaniu wyroku, a z drugiej art. 24 § 2 Karty wyraźnie wylicza te rozdziały, w stosunku do których Radzie Bezpieczeństwa przysługują szczególne uprawnienia, a rozdział XIV, zawierający art. 94, nie jest w nim wymieniony. Ponadto art. 94 mówi o „stronach w sporze”, a nie o państwach trzecich, co przy konieczności restryktywnego interpretowania zobowiązań państw, wyłącza możliwość stosowania art. 94 do państw nie uczestniczących w sporze⁷². W wyniku tego rozumowania — zdaniem RZ — Rada Bezpieczeństwa nie może, w oparciu o art. 94, podjąć środków przewidzianych w art. 41 i 42, ani zmusić Szwajcarii — w związku z jej uczestnictwem w MTS — do brania udziału w takich działaniach⁷³. RZ uważa, że jest to wprawdzie niewiążąca ONZ interpretacja Karty, ale jest nieprawdopodobne, by Rada Bezpieczeństwa podjęła jakieś decyzje, dotyczące stosowania sankcji w ramach art. 94 § 2. Zresztą, jak podkreślił Petitpierre w Zgromadzeniu Narodowym, teoretyczne ryzyko wezwania Szwajcarii — nieczłonka ONZ do wzięcia udziału w sankcjach istnieje również poza art. 94, a to w oparciu o przepis art. 2 § 6. Ostatecznie

⁷¹ Por. *Message du Conseil fédéral du 8 juillet ...*, *op. cit.*, s. 532.

⁷² Zdaniem J. L. Lalive (*op. cit.*, s. 87, p. 1), konstrukcja ta „seems reasonable”.

⁷³ W doktrynie za możliwością pogodzenia trwałej neutralności Szwajcarii z uczestnictwem w MTS wypowiadają się: M. O. Hudson, *Switzerland and the International Court of Justice*. „AJIL” october 1947, s. 871; J. F. Lalive, *op. cit.*, s. 87 p. 1; P. Guggenheim, *L'accession de la Suisse à la Cour internationale de Justice*. „Bulletin de l'Association suisse pour les Nations Unies”, 1947, s. 10 i n.; przede wszystkim zaś Hagemann, *Der Beitritt der Schweiz zum Statut des Internationalen Gerichtshofes und die schweizerische Neutralität*. *Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht*, V, 1948, s. 133, 142 i 153. Przykładowo, *ibidem*, s. 153: „der Beitritt der Schweiz zum Statut des I. G. H's mit der traditionellen schweizerischen Neutralität vereinbar ist. Die Völkerrechtliche Verpflichtung, die die Schweiz mit diesem Beitritt eingegangen ist, hindern sie unseres Erachtens weder rechtlich noch politisch die sich aus der Neutralität ergebenden Pflichten streng zu befolgen”.

Zgromadzenie Narodowe zaakceptowało przystąpienie Szwajcarii do MTS. Dnia 28 VII 1948 r. kraj ten stał się członkiem Trybunału Haskiego⁷⁴.

Szwajcaria jest ponadto członkiem wszystkich organizacji wyspecjalizowanych, z wyjątkiem Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, w których udział — zdaniem RZ — „poważnie ograniczyłby jej swobodę w sferze działania ekonomicznego”⁷⁵. Dla Szwajcarii problem kluczowy stanowiła wielokrotnie badana kwestia, czy udział w nich jest zgodny ze statusem trwałej neutralności. Mianowicie chodziło o to, czy umowa zawarta w myśl art. 63 między taką organizacją a Narodami Zjednoczonymi może mieć jakiś wpływ na neutralność tego kraju. W rachubę wchodziły przede wszystkim przepisy zawarte we wszystkich umowach tego typu, a dotyczące dostarczania informacji Radzie Bezpieczeństwa i udzielania jej pomocy, jakiej zażąda, włącznie z pomocą w wypełnianiu jej decyzji, dotyczących utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁷⁶.

Generalnie Rada Związkowa rozwiązała ten problem poprzez tezę, iż neutralność Szwajcarii nie jest narażona na szwank, gdyż Rada Bezpieczeństwa nie może nakładać obowiązków na pojedynczych członków, lecz wyłącznie na całą Organizację jako taką, a dostarczane wiadomości nie mają natury poufnej, przy czym ich przekazywanie jest tylko zwykłą formalnością⁷⁷. W specjalnych jednak przypadkach, jak przystąpienie do Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO), gdzie dostarczane wiadomości mogłyby mieć poważniejsze znaczenie, delegat Szwajcarii podczas pierwszego zebrania organizacji w Montrealu w maju 1947 r. oświadczył, iż jego kraj, nie będący członkiem ONZ, nie może podjąć zobowiązań wobec Rady Bezpieczeństwa, które nie są zgodne z trwałą neutralnością Szwajcarii⁷⁸. Jeszcze bardziej ostrożne stanowisko zajęła Rada Związkowa wobec Międzypaństwowej Doradczej Organizacji Morskiej (IMCO) i Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA). Przy tej pierwszej organizacji, wobec znaczenia jakie mogłaby mieć szwajcarska flota handlowa dla zaopatrzenia kraju w razie wojny,

⁷⁴ Treść dokumentu złożonego przez rząd szwajcarski w Sekretariacie ONZ u H. Kelsen, *op. cit.*, s. 491.

⁷⁵ Por. *Report ...*, *op. cit.*, s. 87.

⁷⁶ Por. np. art. VII umowy między ICAO a ONZ w: *Zbiór ... op. cit.*, t. II, s. 769, lub art. VI umowy między ITU a ONZ, *ibidem*, t. II, s. 891. Ten ostatni głosi, iż ITU „godzi się współpracować z Organizacją Narodów Zjednoczonych oraz jej głównymi i pomocniczymi organami, jak również udzielać im wszelkiej pomocy zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych”.

⁷⁷ Por. Orędzie RZ z okazji przystąpienia Szwajcarii do FAO w F.F. 1946, III - 1068.

⁷⁸ Por. F. F. 1954, II - 479.

stano na stanowisku zachowania jej całkowitej neutralności. Stąd też przedstawiciel Szwajcarii, podpisując akt przystąpienia do *IMCO*, wniósł doń zastrzeżenie na piśmie. Głosiło ono, iż:

„Szwajcaria zastrzega sobie ogólnie, że współpraca jej z *IMCO*, zwłaszcza jeżeli chodzi o stosunki *IMCO* z ONZ, nie może przekraczać granic ustalonych przez jej sytuację jako państwa trwale zneutralizowanego”.

Ponadto sformułowano jeszcze specjalne zastrzeżenie odnośnie do art. VI umowy *IMCO* z ONZ, nakazującego udzielanie informacji i pomocy w wypełnieniu decyzji Rady Bezpieczeństwa, dotyczących utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁷⁹.

Podobnie w orędziu z 1 III 1957 r. Rada Związkowa z okazji przystąpienia do *IAEA*, wysunęła zastrzeżenie wobec umowy tej organizacji z ONZ, zwłaszcza wobec art. III b, przewidującego obowiązek składania przez nią sprawozdań ONZ. Głosiło ono, iż:

„Szwajcaria zastrzega sobie generalnie, że współpraca jej z *IAEA*, zwłaszcza jeżeli chodzi o stosunki organizacji z ONZ, nie może przekroczyć granic ustalonych przez jej pozycję jako państwa trwale zneutralizowanego [...] W ramach ogólnego zastrzeżenia Szwajcaria formułuje specjalne zastrzeżenie zarówno do tekstu art. III b par. 4 statutu, jak i jakiegokolwiek analogicznej klauzuli, która mogłaby zastąpić lub uzupełnić przepisy w statucie lub w innej umowie”⁸⁰.

Ponadto przedstawiciele Szwajcarii w organizacjach wyspecjalizowanych otrzymują instrukcje nakazujące im ułatwianie przyjmowania kompromisowych rozwiązań i podkreślanie, że organizacje tego typu powinny ograniczać się do badania przedłożonych im problemów i unikać dyskusji politycznych⁸¹.

d) Szwajcaria a działalność ONZ w dziedzinie utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa

Problem udziału Szwajcarii w tego rodzaju akcjach może wchodzić w rachubę w związku z brzmieniem art. 2 § 6 Karty NZ, w myśl którego: „Organizacja zapewni, by państwa, które nie są jej członkami, postępowały zgodnie z niniejszymi zasadami w stopniu koniecznym dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Sprawozdanie podkomitetu I/1/A komitetu I/1, zajmującego się opracowaniem tekstu art. 2 w San Francisco, wskazuje na to, że członkowie jego uznawali, iż

⁷⁹ Por. *F. F.* 1954, II - 481.

⁸⁰ Por. *F. F.* 1957, I - 868.

⁸¹ Por. *Report ... op. cit.*, ss. 98 - 99.

Narody Zjednoczone, reprezentujące najwyższy organ międzynarodowej wspólnoty prawnej, mają prawo działać w sposób, który zapewni aktywną współpracę nieczłonków Organizacji, o ile okaże się to potrzebne dla utrzymania międzynarodowego pokoju⁸². Podobnie w czasie debat nad *Deklaracją, dotyczącą praw i obowiązków państw* tak w VI komitecie zgromadzenia Ogólnego, jak i w KPM wypowiedano się za tym, że państwa — nieczłonkowie są zobowiązane przynajmniej do powstrzymywania się od udzielania pomocy państwu, przeciwko któremu Organizacja podjęła środki prewencyjne lub przymusu⁸³. Natomiast komitet IV/2, zajmujący się problemami prawnymi, stał na stanowisku, iż państwa — nieczłonkowie ONZ w zasadzie nie mogą być związane tym przepisem⁸⁴.

W doktrynie za obowiązkiem podporządkowania się decyzji Rady Bezpieczeństwa przez nieczłonków Organizacji wbrew zasadzie *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* opowiadają się m. in.: Dehn, Goodrich i Hambro, Durdeniewski i Kryłow, Beckett, Bentwich i Marton, Kelsen, Taubensfeld, Fenwick, Guggenheim, Scheuner, Lauterpacht, Verdross, Dahm, Berber oraz Münch i Skubiszewski⁸⁵. Przeciwko temu obowiązkowi występują: Lalive, Jessup, Grob, Komarnicki, Castrén, Corbett, Huber, Chaumont, Bowett, G. Schwarzenberger, Colombos, Bindschedler, Schenk, Ro-

⁸² Por. UNCIO, t. VI, s. 722, dok. 739, I/1/A/19a/6. W czasie 12 sesji podkomitetu I/1 delegat belgijski oświadczył, w ramach dyskusji nad art. 2 § 6, iż „he considered this a most important provision for the Organisation should not be paralysed by having a state invoke provisions such as [...] neutrality agreements ... etc” (cyt. w UNCIO, t. VI, s. 355, dok. 810, I/1/30/7).

⁸³ Por. Report of the ILC, 4 General Ass. embly, 4th Sess., Supl. 10/A 1925/8 (cyt. w „AJIL” t. 44, 1950, Suppl., s. 17).

⁸⁴ Por. UNCIO, t. XIII, s. 708, dok. 933, IV/2/44/2.

⁸⁵ Por. C. G. Dehn, *The Effect of the United Nations Charter on the Development of International Law*. Cambridge 1946, s. 44; L. Goodrich, E. Hambro, *op. cit.*, s. 71; W. N. Durdeniewski, S. B. Kryłow, *Międzynarodowe prawo*, Moskwa 1947 (tl. polskie, W-wa 1950), ss. 625-626; E. Beckett, *The Brussels Treaty and the Charter of the United Nations*, London 1950, ss. 8-9; N. Bentwich, A. Martin, *A commentary on the Charter of the United Nations*. London 1950, s. 14; H. Kelsen, *op. cit.*, s. 86 i 106-108; J. H. Taubensfeld, *op. cit.*, s. 285; C. G. Fenwick, *The old order changeth yielding place to new*. „AJIL” 1953, s. 86; P. Guggenheim, *op. cit.*, t. II, s. 559, p. 2.; U. Scheuner, *Die VN und die Stellung der Nichtmitglieder. Festschrift für Bilfinger 1954*, s. 378 i 383; H. Lauterpacht w: L. Oppenheim, *op. cit.*, t. I, s. 407; G. Dahm, *op. cit.*, t. II, s. 391, p. 23; F. Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, München 1962, t. II, s. 210; F. Münch, *Vereinte Nationen*. W: Strupp-Schlochauer, *WdV*, t. III. Berlin 1962, s. 496; A. Verdross, *Völkerrecht*. Wien 1959, s. 449 i K. Skubiszewski, *Prawo wojny i neutralności w świecie współczesnym*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1, 1967, s. 116.

bert, Hagemann, Kopelmanns, Spiropoulos i redaktorzy „International Law Quarterly”⁸⁶.

Pojawiają się również głosy twierdzące, iż *stricto iure* przepis art. 2 § 6 ma wątpliwą moc prawną, ale z praktycznego punktu widzenia trudno byłoby nieczłonkom Organizacji oprzeć się takiej decyzji Rady Bezpieczeństwa, gdyż nie tylko fakt, że jest ona wyrazem prawnych przekonań wspólnoty międzynarodowej, ale również realny stosunek sił wchodzących w rachubę oraz nastawienie światowej opinii publicznej wywierałoby nacisk w tym kierunku⁸⁷.

W praktyce problem ten nie pojawił się aż do 1966 r., gdyż zastosowanie wojskowych sankcji w wojnie koreańskiej, abstrahując od wątpliwej podstawy prawnej, było pozostawione swobodnej decyzji członków Organizacji. Natomiast nieczłonkowie ONZ, wezwani w drugiej fazie konfliktu przez Zgromadzenie Ogólne do wzięcia udziału w zaleconych działaniach, nie byli prawnie do tego zobowiązani wobec faktu, iż zalecenia Zgromadzenia nie mają mocy wiążącej⁸⁸. Dopiero, gdy w wyniku kryzysu rodezyjskiego Rada Bezpieczeństwa w rezolucji z 16 XII 1966 r. stwierdziła powstanie groźby dla pokoju, w myśl art. 39 Karty i zgodnie z art. 41 zarządziła zastosowanie przymusowych sankcji ekonomicznych oraz zwróciła się do nieczłonków ONZ, by przyłączyli się do nich, weszła

⁸⁶ Por. J. F. Lalive, *op. cit.*, s. 85; L. Kopelmanns, *L'Organisation des Nations Unies*. Paris 1947, t. I, s. 179; „International Law Quarterly”: *The present position of Neutral States*, 1947, s. 212 i 214; Ph. Jessup, *op. cit.*, s. 168; M. Hagemann, *op. cit.*, s. 149; F. Grob, *The Relativity of War and Peace*. New Haven 1969, s. 329; Robert, *Etude sur la neutralité suisse*. Zürich 1950, s. 66; T. Komarnicki, *op. cit.*, s. 467; E. Castrén, *The present law of war and neutrality*. Helsinki 1954, s. 433; P. E. Corbett, *Law and the society in the relations of States*. New York 1951, s. 243; M. Huber, *Quelques considerations sur une révision éventuelle des Conventions de la Haye relatives à la guerre*. „Revue Internationale de la Croix Rouge”, t. 37, 1955, s. 427; Ch. Chamont, *Nations Unies et neutralité*. RdC 1956-I, s. 44 p. 2; W. N. Durdeniewski, *Nieutralitet*, *op. cit.*, s. 85; D. W. Bowett, *Self-defence in International Law*. New York 1958, s. 174, p. 3; G. Schwarzenberger, *Legal Effects of Illegal War, Völkerecht und rechtliches Weltbild, Festschrift für Alfred Verdross*, Wiedeń 1960, s. 245; J. Colombo, *The International Law of the sea*. London 1961, s. 608; R. L. Bindschedler, *Das Problem ...*, *op. cit.*, s. 5 i D. von Schenk, *Bundesrepublik Deutschland und VN-Sanktionen*. „Zeitschrift für a. ö. RV”, t. 29, 1969, No 2, s. 263.

⁸⁷ Por. Ph. Jessup (*op. cit.*, s. 168): „third states would be politically alive to the possible consequences of action in defiance of the United Nations”. *Report*, *op. cit.*, s. 105: „However depending on circumstances in which a non-Member is invited to contribute to the application of sanctions, it might be difficult for it to disregard the decision of world organization, in view of the relative weight of forces involved and the predominant climate of world opinion”.

⁸⁸ W konflikcie koreańskim Szwajcaria wyraźnie oświadczyła, iż zachowuje neutralność wobec walczących (por. „New York Times”, July 2, 1950, s. 18).

w grę możliwość zastosowania art. 2 § 6 wobec Szwajcarii. W dniu 17 XII 1966 r. sekretarz generalny ONZ wystosował notę do władz szwajcarskich, w której — przekazując treść rezolucji Rady Bezpieczeństwa — poprosił o możliwie szybkie zawiadomienie Sekretariatu, jakie kroki zamierzają podjąć w tej sprawie. Wobec braku odpowiedzi ze strony Szwajcarii, sekretarz generalny wysłał 13 I 1967 r. następne pismo. Jednak dla podkreślenia faktu, iż decyzje Rady Bezpieczeństwa nie wiążą prawnie Szwajcarii, nie udzielono formalnej odpowiedzi na tę notę, lecz przekazano tylko do wiadomości sekretarzowi generalnemu, za pośrednictwem szwajcarskiego obserwatora w ONZ, urzędowe oświadczenie RZ w tej sprawie z dnia 10 lutego 1967 r. Podstawową jego tezą jest stwierdzenie, iż „Rada Związkowa zbadała wynikające z tego dla naszego kraju kwestie i doszła do wniosku, że Szwajcaria, jako kraj neutralny, z zasadniczego punktu widzenia nie może podporządkować się przymusowym sankcjom Narodów Zjednoczonych”⁸⁹. Dalej jednak podkreśla się, iż Rada Związkowa nie chce dopuścić do tego, by terytorium Szwajcarii umożliwiło Południowej Rodezji obejście sankcji Rady Bezpieczeństwa, stąd też już 17 XII 1965 r. samodzielnie i bez uznania jakiegokolwiek obowiązku prawnego poddano specjalnej procedurze uzyskiwanie zezwoleń na przywóz towarów z Rodezji i przedsięwzięto środki, by nie dopuścić do jego zwiększania się ponad obroty z lat poprzednich. Natomiast nie wprowadzono zakazu wywozu ze Szwajcarii towarów, znajdujących się na liście objętej *embargo* przez ONZ pod pretekstem, iż Szwajcaria ich albo nie produkuje, albo nie wywozi do Południowej Rodezji (np. nafta, samoloty, samochody itd.). Ponadto utrzymano w mocy wydany już w 1965 r. zakaz wywozu materiałów wojskowych do Południowej Rodezji, oparty na generalnej zasadzie szwajcarskiej polityki zagranicznej, zakazującej wywozu tego rodzaju materiałów do regionów, gdzie grozi wybuch konfliktów wojennych lub już się one toczą⁹⁰. Natomiast w dziedzinie finansowej w dalszym ciągu Szwajcarski Bank Narodowy blokuje walory zdeponowane w nim przez *Reserve Bank of Rhodesia*. W odpowiedzi na notę sekretarza generalnego z 7 VI 1968 r., w której wzywa on Radę Związkową do zastosowania jeszcze bardziej surowych sankcji nakazanych przez Radę Bezpieczeństwa 26 V 1968 r., RZ ponownie zajęła stanowisko wyrażone w *Erklärung* z 10 II 1967 r. Mianowicie stwierdzono, że zasad-

⁸⁹ Por. R. L. Bindschedler, *Das Problem...*, *op. cit.*, s. 14. Poprzednio już szef Departamentu Politycznego oświadczył 17 XII 1966: „Switzerland though in no way bound by decisions of the Security Council of the United Nations of which she was not a Member” (cyt. za *Report...*, *op. cit.*, s. 77).

⁹⁰ Por. dekret RZ z 28 III 1949 wielokrotnie później uzupełniany — por. *Rapport de gestion du Conseil fédéral de 1949*, s. 4; 1950, s. 7; 1951, s. 8; 1955, s. 6; 1957, s. 6; 1958, s. 7 i 1960, s. 6.

nicze względy nie pozwalają Szwajcarii, jako państwu trwale neutralnemu, na popieranie przymusowych sankcji ONZ. Mimo to Rada Związkowa, z własnej woli i bez uznania jakiegokolwiek obowiązku prawnego, poczyniła odpowiednie kroki, by przeszkodzić wzrostowi handlu z Południową Rodezją i usunąć wszelkie przeszkody, leżące na drodze polityki sankcyjnej ONZ. Przy tym RZ dopilnuje, w ramach szwajcarskich zasad prawnych, by terytorium Szwajcarii nie było wykorzystywane dla obchodzenia sankcji Rady Bezpieczeństwa⁹¹.

Tak więc Szwajcaria wyraźnie podkreśliła, że jako nieczłonek ONZ i państwo trwale neutralne nie musi podporządkować się sankcjom zarządzonym przez tę Organizację, a wszelka współpraca w tej mierze zależy tylko od jej swobodnego uznania⁹². Równocześnie jednak Rada Związkowa uważała, że Szwajcaria nie może ignorować i sprzeciwiać się polityce Organizacji światowej, popieranej przez wszystkie wielkie mocarstwa. Wysuwając więc argumenty natury praktycznej i moralnej, uznała za słuszne wyrazić swą solidarność z powszechnym potępieniem postępowania Południowej Rodezji i środkami przedsięwziętymi przez ONZ. Jej decyzje nie były wprawdzie pełnym udziałem w sankcjach, ale wystarczały, by zapewnić całkowitą efektywność tych ostatnich i nie dopuścić, by Szwajcaria przez zachowywanie statusu trwałej neutralności działała obiektywnie na korzyść państwa, wobec którego zastosowano sankcje. Trzeba jednak tu pamiętać, że na tę decyzję Szwajcarii bez wątpienia poważny wpływ wywarł fakt, iż Południowa Rodezja, wobec swej słabości i odległości od Europy, nie mogła poważnie zagrozić neutralności tego kraju i przedsięwziąć żadnych środków odwetowych, nie mówiąc już o działaniach wojennych. Dlatego też nie można uznać postępowania Szwajcarii w tym przypadku za typowe i normalne w przyszłych działaniach sankcyjnych ONZ.

Natomiast nie budził sprzeciwów i wątpliwości, pod kątem widzenia zachowania neutralności, udział Szwajcarii w pewnych działaniach ONZ, mających na celu utrzymanie pokoju, ale bez stosowania przymusu⁹³. W tych ramach Szwajcaria przyjęła misję udziału w Komisji nadzorczej

⁹¹ Por. *Report ...*, *op. cit.*, s. 78.

⁹² Por. R. L. Bindschedler (*Das Problem ...*, *op. cit.*, s. 8): „Die Schweiz hat an der Rechtsauffassung festgehalten, wonach art. 2 ziff. 6 der Charta für sie als Nichtmitgliedstaat keine Verpflichtung mit sich bringt”. Podobnie *Report ... op. cit.*, s. 76.

⁹³ Przykładowo Departament Polityczny w piśmie do RZ z 22 XI 1956 r., w sprawie pokrycia kosztów lotniczego transportu sił policyjnych ONZ do Egiptu: „These is no political reason and no reason in international law that is adverse to a contribution on the part of Switzerland to the action of the U. N. it is... typically a mission of peace with which Switzerland can associate herself without hesitation” (cyt. w. *Report ... op. cit.*, s. 67).

państw neutralnych przy likwidacji skutków wojny, w której z jednej strony występowały nominalnie Narody Zjednoczone (jednak nie one, lecz USA zaprosiły ją do udziału w tej Komisji!), a z drugiej — ChRL i KRLD. W ramach wymiany not w tej sprawie z USA Szwajcaria w piśmie z 14 IV 1953 r. podkreśliła, że w wyniku swej trwałej neutralności, jako stałą regułę postępowania zachowuje swą bezstronność i nie przyjmuje żadnej misji, która by ją zmusiła do odstąpienia od tej zasady⁹⁴. W odpowiedzi swej z 10 VI 1953 r. rząd USA stwierdził, iż uznaje bez zastrzeżeń postawę całkowitej bezstronności, jaką zajmie Szwajcaria w pracach komisji.

W czasie organizowania przez ONZ sił policyjnych w Egipcie w 1956 r. Szwajcaria pokryła koszty transportu lotniczego części tego kontyngentu z Neapolu do Egiptu, a w czasie operacji Narodów Zjednoczonych w Kongo (1960 - 1961) dostarczała na pokładzie samolotów *Swissair* lekarstw i żywności oraz wysyłała do tego kraju lekarzy, techników i ekspertów w dziedzinie telekomunikacji. W piśmie Departamentu Politycznego z 6 IX 1960 r. do RZ w związku z tą ostatnią akcją powiedziano, iż „z politycznego i międzynarodowoprawnego punktu widzenia nic nie stoi na przeszkodzie w udziale Szwajcarów. Narody Zjednoczone przeprowadzają istotną pokojową działalność; nie ma więc wojny w Kongo, a wysłanie tam wojsk służy tylko utrzymaniu pokoju w świecie”⁹⁵. W konflikcie cypryjskim Szwajcaria ogranicza się do wpłacania pewnych sum na utrzymanie sił policyjnych (4 700 tys. franków szwajcarskich do połowy 1969 r.), a w ponownym konflikcie na Bliskim Wschodzie dostarczyła grupie obserwatorów (*UNTSO*) samolot z 2-osobową załogą i opłaca koszty jego utrzymania (około 1 miliona frs. rocznie).

Nie obeszło się też i bez rozważań nad ewentualnym udziałem Szwajcarów w międzynarodowych siłach zbrojnych. Utworzono nawet specjalną międzyministerialną komisję celem zbadania wszystkich aspektów tego zagadnienia. W sprawozdaniu, ogłoszonym 24 IV 1967 r., komisja uznała w konkluzji, iż pod pewnymi warunkami, które należałoby bliżej sprecyzować, udział w międzynarodowych siłach policyjnych nie naruszałby neutralności Szwajcarii. Przy tym decyzję należałoby podjąć w każdym konkretnym przypadku, po rozważeniu całokształtu towarzyszących mu okoliczności. W praktyce jednak — jak dotychczas — Szwajcaria nie bierze udziału w międzynarodowych siłach zbrojnych.

⁹⁴ Por. przemówienie Petitpierre'a w Uster 22 XI 1953: „la Suisse, au sein de la Commission, entend agir pour le compte des deux parties comme un membre indépendant et impartiale chargé de veiller objectivement à l'observation des clauses de la convention d'armistice par les deux belligérants” (cyt. w P. Gugenheim, *Traité ...*, op. cit., t. II, s. 506, p. 1.

⁹⁵ Cyt. w *Report ...*, op. cit., s. 68.

IV. SZWAJCARIA A ONZ W ZWIĄZKU Z REWALORYZACJĄ
NEUTRALNOŚCI PO 1955 ROKU

Między teoretycznym stosowaniem Karty NZ, tak jak to sobie wyobrażano w 1945 r. i jak przyjmowała Szwajcaria nie przystępując do Narodów Zjednoczonych, a praktyką Organizacji wytworzyły się poważne różnice, umożliwiające zachowanie neutralności przez członków i nieczłonków ONZ.

Okazało się, że wobec permanentnej niemożności uzgodnienia stanowisk wielkich mocarstw, koniecznego w myśl art. 39 dla stwierdzenia istnienia zagrożenia, lub naruszenia pokoju, lub aktu agresji i zadecydowania, jakie środki należy zastosować w celu utrzymania, lub przywrócenia międzynarodowego pokoju, lub bezpieczeństwa, podstawowe dla zasad zbiorowego bezpieczeństwa przepisy rozdziału VII Karty nie działały. Rada Bezpieczeństwa podejmowała tylko decyzje, zmierzające do załagodzenia konfliktów przez wysyłanie mediatorów lub obserwatorów, a gdy wysyłano międzynarodowe kontyngenty sił zbrojnych dla fizycznego oddzielania walczących, to rekrutowano je na bazie dobrowolności wkładu członków Organizacji. Również art. 43 pozostał martwą literą, abstrahując już od faktu, iż Rada Bezpieczeństwa w myśl art. 48 miała prawo, według swego uznania, wzywać tylko niektórych członków do udziału w akcjach koniecznych dla przywrócenia pokoju. Co więcej, większość *peace-keeping* działalności przeniesiono z Rady Bezpieczeństwa do Zgromadzenia, którego zalecenia nie mają z kolei mocy wiążącej dla członków Organizacji.

Podobnie państwa-członkowie Narodów Zjednoczonych stanęli na stanowisku, iż neutralność istnieje nadal — mimo przepisów Karty. Tak więc w czasie wojny koreańskiej nawet ci, którzy uznawali wersję o stosowaniu zbiorowych sankcji w ramach Karty, nie podejmowali działań zbrojnych z wyjątkiem dobrowolnego dostarczania swych kontyngentów. O tym samym świadczyło utworzenie Komisji Nadzorczej państw neutralnych w Korei w 1953 r. i Międzynarodowej Komisji Nadzoru i Kontroli dla Laosu, Kambodży i Wietnamu z przedstawicielami państw neutralnych jako członkami. Jednak przełomowym momentem w ewolucji stosunku do neutralności po II wojnie światowej było przyjęcie Austrii, państwa trwale neutralnego, do ONZ w 1955 r. i utrzymanie w niej Laosu, państwa, które od 1962 r. uzyskało ten status.

Z drugiej strony przedstawiciele doktryny w przeważającej mierze przychylni się do opinii, iż Karta nie wykluczyła możliwości pozostawania neutralnym⁹⁶. Odzywają się nawet głosy, że neutralność ma pozytywne

⁹⁶ Por. P. Guggenheim, *La sécurité ...*, op. cit., s. 28 i 43; J. F. Lalive, op. cit., s. 77; Robert, op. cit., s. 84 i n.; R. L. Bindschedler, *Die Neutra-*

cechy dla pokoju świata oraz że cele takiego państwa i ONZ są zbieżne, a trwała neutralność jest czynnikiem pozytywnym dla Organizacji, bo rozszerza strefę pokoju⁹⁷. Stanowisko to znalazło zwłaszcza silne poparcie w doktrynie radzieckiej po 1955 r.⁹⁸

Jak zachowały się wobec tej wyraźnej rewaloryzacji instytucji neutralności i możliwości przystąpienia do ONZ oficjalne koła Szwajcarii?

Dnia 26 XI 1954 r. Departament Polityczny ogłasza swe oficjalne stanowisko wobec neutralności w wydanym przez siebie dokumencie pt. *Offiziele Schweizer Konzeption der Neutralität*⁹⁹. Jest to apoteoza tradycyjnej neutralności, gdzie po wyliczeniu reguł obowiązujących państwo trwale neutralne podkreśla się, iż powinno ono prowadzić taką politykę zagraniczną, aby nie dać się wciągnąć do działań wojennych. Oczywiście, nie ma w tym dokumencie nawet cienia wskazującego na zmianę stanowiska wobec Narodów Zjednoczonych.

Następnie, po przystąpieniu trwale neutralnej Austrii do ONZ, w odpowiedzi na interpelację posła Bretschera, szef Departamentu Politycznego Petitpierre powiedział 29 IX 1955 r., iż można bez wątplenia zaobserwować rewaloryzację pojęcia „neutralności”, ale nie należy —

lität ..., *op. cit.*, ss. 9 - 11, 29 - 34 i 37; P. B. Potter, *op. cit.*, s. 102, J. Stone, *Legal control of International Conflict*. New York 1954, s. 381 i n.; W. Schaetzel, *Neutralität*. Friedens Warte, t. 53, 1955/56, ss. 29 - 31 i 34; P. W. Bowett, *op. cit.*, s. 174 i n.; U. Scheuner, *op. cit.*, s. 593; I. Brownlie, *International Law and the use of force by the states*. Oxford 1963, s. 404; Angelo Piero Sereni, *Diritto Internazionale*. Milano 1965, t. IV., s. 2102 i F. Greber, *Die dauernde Neutralität und das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen*, 1967, s. 85. Za tym, że państwo trwale neutralne może być członkiem ONZ: A. Verdross, *Austria's permanent neutrality and the United Nations Organization*. „AJIL” January 1956, No. 1, ss. 61 - 69; A. Galina, *Problema nejtralnitieta w sowiemiennom miezdunarodnom prawie*, *Sowietskij Jeżegodnik Miezdunarodnogo prawa*, 1958, s. 222; B. W. Ganjuszkin, *op. cit.*, s. 146; D. W. Durdeniewski, *op. cit.*, s. 86; E. Piontek, *Trwała neutralność a system zbiorowego bezpieczeństwa*. „Państwo i Prawo” 1962, nr 11, s. 786 i rządowy komentarz do projektu ustawy o neutralności Austrii: „Die dauernde Neutralität schliesst eben die Mitgliedschaft zu derartigen internationalen Staatenorganisationen nicht aus” — Beilage zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats, 7 Gesetzgebungsperiode.

⁹⁷ Por. W. P. Grieve, *op. cit.*, s. 113; A. Galina, *op. cit.*, s. 218; E. Piontek, *op. cit.*, s. 786 i przede wszystkim Ch. Chaumont, *La neutralité de l'Autriche et les Nations Unies*. *Annuaire français de droit international* 1955, t. I, s. 156 i *Nations Unies ...*, *op. cit.*, ss. 7 - 8, 30 - 31 i 54 - 55.

⁹⁸ Por. B. W. Ganjuszkin, *op. cit.*, s. 146, 148 i 157; A. Galina, *op. cit.*, s. 225; D. W. Durdeniewski, *op. cit.*, s. 91; O. J. Tiunow, *O razwitiu poniatija nejtralnitieta gosudarstw*. *Wiestnik Moskowskogo Uniwersiteta*, „Prawo” 1965, No. 4, s. 33; K. A. Baginjan, *Postojannyj nejtralnitet*. S. G. i P. 1956, No. 6, ss. 102 - 104 i O. Afanasjewa, *op. cit.*, s. 83.

⁹⁹ Cyt. w *Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht*, XIV 1957, ss. 195 - 199.

jego zdaniem — przesadzać w porównywaniu sytuacji Szwajcarii i Austrii, gdyż każdy kraj, stosujący politykę neutralności, musi brać pod uwagę własne specyficzne warunki. W konkluzji podkreślił chęć Szwajcarii pozostawania wierną swej polityce neutralności¹⁰⁰. Tenże Petitpierre oświadczył 12 XII 1956 r., w czasie dyskusji w Radzie Przedstawicieli Narodu nad kwestią udzielenia pomocy w zakresie transportu powietrznego sił policyjnych do Egiptu, iż: „jeżeli Szwajcaria stałaby się członkiem ONZ [...] byłoby iluzją wierzyć, że mogłaby wywierać decydujący wpływ na jej decyzje. Rada Związkowa nie sądzi, by nadszedł stosowny dla nas moment rozpoczęcia rokowania na temat przystąpienia do ONZ”¹⁰¹. Równocześnie pod koniec grudnia tegoż roku prof. Guggenheim opublikował w „Neue Zürcher Zeitung” dwa artykuły, przeciwne pojawiającej się wśród młodzieży tendencji, by za przykładem Austrii przystąpić do ONZ. W krytyce swej twierdzi, iż udział w polityce ONZ jest niezgodny ze statusem trwałej neutralności¹⁰².

W cztery lata później, w odpowiedzi na interpelację Borela w sprawie przystąpienia do ONZ, sprawozdanie Rady Związkowej za 1960 r. stwierdza, iż „RZ zbadała ponownie i wyczerpująco tę kwestię, dochodząc do wniosku, że takie kroki byłyby niewskazane w chwili obecnej i co więcej, nie przyczyniłyby się do wzmocnienia międzynarodowej pozycji Szwajcarii”¹⁰³. Natomiast w 1962 r., w czasie debaty nad zakupieniem przez Szwajcarię obligacji ONZ, szef Departamentu Politycznego Wahlen powiedział:

„Podkreślamy, że stanowisko Szwajcarii w stosunku do ONZ pozostaje niezmiennione. RZ uważa w dalszym ciągu, iż Szwajcaria może oddać większe usługi Organizacji jako nieczłonek niż jako jej członek”¹⁰⁴.

Podobnie sprawozdanie Rady Związkowej za rok 1964 zawiera następujące stwierdzenie:

„W dalszym ciągu uważamy, iż nie spełniły się jeszcze prawne i polityczne warunki dla przystąpienia Szwajcarii do ONZ. Udział Szwajcarii w tej międzynarodowej Organizacji nie tylko utrudniałby prowadzenie polityki niedwuznacznej neutralności, lecz może zmniejszyć możliwości ofiarowania innym przez nasz kraj 'dobrych usług' ”¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Por. „Bulletin sténographique du Conseil National 1955, s. 410.

¹⁰¹ Ibidem, 1956, s. 759.

¹⁰² Por. A. Verdross, *La neutralité dans le cadre de l'ONU particulièrement celle de la République d'Autriche*. „RGDIP”, avril-juin 1957, No. 2, s. 191.

¹⁰³ Por. *Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1960*, s. 27.

¹⁰⁴ Por. „Bulletin sténographique du Conseil des Etats”, 1962, s. 245.

¹⁰⁵ Por. *Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1964*, s. 26.

Następna interpelacja posłów Hubachera i Furglera daje okazję Wahle-nowi do oświadczenia (7 X 1965 r.), iż

„Przy okazji należy podkreślić, że — jak na razie — kraj nasz nie poniósł żadnej szkody w wyniku tego, że nie jest członkiem Narodów Zjednoczonych. Tak jak w przeszłości, nasze przystąpienie do Organizacji może nastąpić jedynie przy wyraźnym uznaniu naszej neutralności. Na razie jednak nie możemy na to liczyć”¹⁰⁶.

Wraszczie sprawozdanie Rady Związkowej za 1965 r. mówi w sprawie przystąpienia do ONZ, że „w chwili obecnej takie działanie jest niewskazane nie tylko z naszego punktu widzenia, ale i Narodów Zjednoczonych. Pomimo to RZ uważa, że powinna bliżej śledzić ten problem”¹⁰⁷. Ten ostatni *passus* dał asumpt do dyskusji w Radzie Przedstawicieli Narodu (16 VI 1966 r.), w czasie której nowy szef Departamentu Politycznego Spühler przedstawił swój pogląd na ewolucję ONZ w ostatnich 20 latach. Jego zdaniem, jest ona w praktyce inną organizacją niż wydawało się że będzie w 1945 r., w związku z czym zaistniała możliwość przystąpienia do niej Szwajcarii, z zachowaniem jej statusu trwałej neutralności¹⁰⁸. Spotkało się to jednak z natychmiastową repliką U Thanta, który oświadczył 6 lipca 1966 r., w czasie konferencji prasowej w Genewie:

„Jednak Szwajcaria na pewno nie będzie mogła uniknąć zobowiązań, które obciążają ją w myśl Karty NZ, włączając w to stosowanie sankcji ekonomicznych i wojskowych, tak jak to było, gdy należała do Ligi Narodów. Wyjątki bowiem stworzyłyby trudności na przyszłość”¹⁰⁹.

Ostatecznie miarodajne określenie punktu widzenia na ten problem przyniosło *Sprawozdanie Rady Związkowej dla Zgromadzenia Narodowego, dotyczące stosunków Szwajcarii z Narodami Zjednoczonymi* z dnia 16 VI 1969 r. Powstało ono w wyniku postulatów wysuwanych przez członka Rady Przedstawicieli Narodu Bretschera (28 II 1967) i popartych przez posłów Dürrenmatta, Eggenbergera i Furglera, domagających się urzędowego sformułowania stosunku Szwajcarii wobec kwestii przystąpienia jej do ONZ, które byłoby w stanie stworzyć odpowiedni klimat tak w Parlamencie, jak i w opinii publicznej, umożliwiającą przedyskutowanie tej sprawy i przygotowanie podstaw dla przyszłych decyzji. Sprawozdanie składało się z dwóch części, przy czym pierwsza, opracowana przez prof. Guggenheima, zawiera dane o neutralności i trwałej neutralności,

¹⁰⁶ Por. „Bulletin sténographique de Conseil National”, 1965, s. 556.

¹⁰⁷ Por. *Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique)*, 1965, s. 24.

¹⁰⁸ Por. W. Spühler, *La Suisse et les Nations Unies* (cyt. w C. E. Black..., *op. cit.*, s. 54 p. 9).

¹⁰⁹ Cyt. za „Journal de Genève”, 7 VII 1966, s. 5.

o organizacjach międzynarodowych i o stosunkach Szwajcarii z Narodami Zjednoczonymi; druga natomiast, opracowana przez Departament Polityczny, zawiera rozważania na temat możliwości przystąpienia Szwajcarii do ONZ, na tle ewolucji Organizacji i rewaloryzacji instytucji neutralności w świecie.

Sprawozdanie wychodzi z założenia, że zadania i dążenia ONZ są takie same, jak cele polityki Szwajcarii. Wynikła bowiem dla Szwajcarii — na skutek wielostronności rozwoju stosunków międzynarodowych — konieczność popierania i umacniania międzynarodowego pokoju, respektowania praw człowieka i współpracy między narodami stanowi również podstawę działalności Narodów Zjednoczonych. W tym sensie w interesie Szwajcarii leży, by ONZ nie tylko istniała, ale by działała ze wzrastającą efektywnością polityczną. Przeciwnicy przystąpienia Szwajcarii do ONZ twierdzą jednak, że z punktu widzenia interesów narodowych nie da to jej żadnych korzyści, a może nawet spowodować powstanie negatywnych zjawisk. Mianowicie, w wyniku konieczności podejmowania przez nią pewnych politycznych decyzji, mogą powstać sytuacje umożliwiające krytykowanie Szwajcarii w związku z jakoby nieprzebraniem przez nią zasad neutralności. Sprawozdanie uważa, że nie należy przesadzać w podkreślaniu tego ryzyka, zwłaszcza wobec transformacji ONZ z sojuszu zwycięzców w powszechną organizację, wejścia do niej nowo wyzwolonych krajów, stałej różnicy zdań wśród wielkich mocarstw i doświadczeń wynikłych z jej działalności, zmierzającej do zachowania pokoju. Zgadając się z tezą, iż Szwajcaria prawie wcale nie poniosła strat z powodu nienależenia do ONZ, sprawozdanie podkreśla, iż „byłoby błędem wyciągać z tego wnioski, iż nieczłonkostwo będzie zawsze korzystne lub okaże się dla nas tylko w minimalnym stopniu szkodliwe”¹¹⁰. Następujące argumenty przemawiają — zdaniem autorów sprawozdania — za udziałem w ONZ: a) Uzyska się możliwość wywierania obiektywnego, łagodzącego i pośredniczącego wpływu na rozwiązywanie sporów międzynarodowych; w ten sposób wzrośnie pozytywna ocena roli Szwajcarii w świecie, zwłaszcza że dla państw trzeciego świata obecne jej nieuczestniczenie w ONZ jest nie bardzo zrozumiałe; ponadto zezwoli to jej na nawiązywanie pożytecznych kontaktów i zapoznawanie innych z opinią Szwajcarii odnośnie do ważnych problemów światowych. b) Uzyska się możliwość podejmowania konstruktywnych inicjatyw w celu umocnienia „pokojuowego współistnienia” między Wschodem i Zachodem oraz pogodzenia przeciwstawnych punktów widzenia między byłymi krajami kolonialnymi a ich eksmetropoliami. c) Szwajcaria wprawdzie należy do wszystkich organizacji wyspecjalizowanych, jednakże dopiero w charakterze członka

¹¹⁰ Por. *Report ...*, op. cit., s. 124.

Zgromadzenia Ogólnego będzie mogła wypowiadać swe zdanie o ich sprawozdaniach, projektach i budżetach. d) Wyłącznie jako członek ONZ Szwajcaria będzie mogła w pełni współuczestniczyć w pracach nad rozwojem prawa międzynarodowego. e) Uczestnictwo w ONZ wyeliminuje ewentualne niebezpieczeństwo obniżenia statusu szwajcarskiego obserwatora w Nowym Jorku i Genewie. f) Członkostwo ONZ nie tylko nie zmniejszy szans ofiarowania innym „dobrych usług”, lecz nawet je rozszerzy — pod warunkiem, że szwajcarska delegacja będzie dysponować wykwalifikowanym personelem, g) Szwajcaria będzie mogła w ONZ lepiej bronić i dbać o interesy Genewy, jako siedziby organizacji międzynarodowych, zwłaszcza wobec rosnącego współzawodnictwa na tej płaszczyźnie ze strony państw członkowskich. h) Uczestniczenie w pracach Narodów Zjednoczonych uaktywni udział narodu szwajcarskiego w polityce międzynarodowej.

Mimo to

„Rada Związkowa powstrzymuje się w tej chwili od zalecenia Zgromadzeniu Narodowemu przystąpienia do ONZ, gdyż przeprowadzone badania nie umożliwiają jeszcze podjęcia takiej decyzji. Ponadto jest świadoma, że naród Szwajcarii pozostał w swej większości nastawiony sceptycznie lub obojętnie wobec Narodów Zjednoczonych i że w chwili obecnej nie istnieje żaden ruch o szerszych rozmiarach, który dałby podstawy do wnioskowania, że poważna część ludności wypowiedzi się za udziałem w ONZ w najbliższej przyszłości”¹¹¹.

W każdym jednak razie Rada Związkowa wyklucza *a priori* możliwość członkostwa, które zmuszałoby Szwajcarię do zrezygnowania lub zmodyfikowania jej trwałej neutralności. Ostatecznie Rada Związkowa zapowiada jednak podjęcie szeregu przedsięwzięć, które dałyby świadectwo solidarności Szwajcarii ze wspólnotą światową, ucieleśnioną przez ONZ. Będzie to m. in.: zwiększenie wydatków finansowych Szwajcarii na działalność ONZ i na pomoc dla krajów rozwijających się, zwiększenie udziału Szwajcarii w działalności ONZ, zmierzającej do zachowania pokoju, rozbudowa urzędów, mogących służyć Organizacji i jej organom na terenie Genewy i innych miast oraz przedłożenie Zgromadzeniu Narodowemu specjalnego sprawozdania o ONZ i organizacjach wyspecjalizowanych, jak również zaznajomienie szwajcarskiej służby dyplomatycznej z metodami pracy Narodów Zjednoczonych i organizacji wyspecjalizowanych. Oczywiście, jak konkluduje sprawozdanie, przedsięwzięcia te nie mają na celu przesądzenie kwestii ewentualnego przystąpienia Szwajcarii do ONZ, lecz tylko ułatwienie tego kroku, jeżeli pewnego dnia zdecyduje się ona na to.

¹¹¹ Por. *ibidem*, s. 134.

V. ZAKOŃCZENIE

Trwała neutralność Szwajcarii od czasów jej proklamowania w 1815 r. do dziś wytrzymała próbę czasu i przetrwała nawet tak burzliwy okres historii, jakim była pierwsza połowa XX wieku. Jak słusznie zauważył Nahlik, Szwajcaria „ma najdłuższą i najbogatszą historię, cała właściwie teoria i praktyka neutralności powstała głównie dokoła tego jednego przykładu”¹¹².

Neutralność ta, obok zachowania pokoju, umożliwiła jej spełnienie funkcji pośrednika, odgrywającego również poważną rolę w dziedzinie humanitaryzacji wojen (siedziba MCK). Szwajcaria stanowiła, z niemałą korzyścią dla niej samej, centrum międzynarodowych spotkań i operacji finansowych. Stan ten z jednej strony zapewniał Szwajcarom możliwość zachowania pokoju i bogacenia się, dając im z drugiej strony moralne alibi w postaci działalności humanitarnej i filantropijnej w stosunku do walczących.

W związku z tym, gdy kraj ten dwukrotnie stanął przed koniecznością dokonania wyboru między udziałem w organizacji międzynarodowej, opartej na zasadach zbiorowego bezpieczeństwa z wyrzeczeniem się neutralności, a pozostawaniem na uboczu z zachowaniem trwałej neutralności, odpowiedź jego była wyraźna. Przede wszystkim zachowanie tego statusu, a jeżeli jest to możliwe, to uczestniczenie w takiej organizacji z zagwarantowaniem sobie tych wyjątkowych uprawnień. W rezultacie Szwajcaria uczestniczyła na specjalnych prawach w Lidze Narodów i nie uczestniczy w ONZ. Mimo bowiem silnych prądów pacyfistycznych i sympatii dla idei współpracy międzynarodowej, Szwajcaria — realistycznie oceniając te próby — przychyliła się do oceny, jaką w 1954 r. dokonał szwedzki minister spraw zagranicznych Unden, zdaniem którego „zbiorowe bezpieczeństwo w Lidze Narodów było tylko fikcją, a w ONZ przez większość czasu okazało się utopią”¹¹³. Zresztą, jak podkreślił radca prawny Departamentu Politycznego prof. Bindschedler, „neutralne, małe państwo wobec swej ograniczonej siły nie może odgrywać roli policjanta, gdyż wzięłoby na siebie ryzyko nie do zniesienia, co więcej — w pewnych okolicznościach naraziłoby na szwank swą egzystencję”¹¹⁴.

Stanowisko takie spotkało się z negatywną oceną niektórych przedstawicieli doktryny, zwłaszcza bezwzględnych zwolenników idei zbiorowego bezpieczeństwa, jak Gonsiorowski, Politis, Wright, Taubenfeld

¹¹² Por. S. E. Nahlik, *op. cit.*, s. 39.

¹¹³ Por. *Report ...*, *op. cit.*, s. 13. Podobnie *ibidem*, s. 23 i 102: „whereas the principle of collective security will for a long time to come remain Utopian”.

¹¹⁴ Por. R. L. Bindschedler, *Das Problem ...*, *op. cit.*, s. 5.

i inni. W Polsce podobne stanowisko reprezentuje Dobrowolski, pisząc, iż:

„Tak rygorystycznie narzucone przez siebie 'ograniczenie zdolności do działania' na forum międzynarodowym łączy się w wypadku Szwajcarii z dużym politycznym immobilizmem przechodzącym nieraz w przeszłości nie tylko w uchylenie się od udziału w organizacjach pokojowych, ale i w oportunizm”¹¹⁵.

Jednak już w okresie Ligi Narodów pojawiały się pozytywne opinie, wychodzące z założenia, że trwała neutralność nie jest sprzeczna z ideą zbiorowego bezpieczeństwa i jest usprawiedliwiona, gdy neutralność taka działa na korzyść utrzymania pokoju, a nie wypływa z egoistycznych celów i w czasie wojny czyni wiele dla złagodzenia jej skutków¹¹⁶. Po II wojnie światowej stanowisko to reprezentują Chaumont, Verdross, von der Heydte i Bindschedler¹¹⁷ oraz, zwłaszcza po 1955 r., doktryna radziecka. Ta ostatnia z jednej strony podkreśla, że Szwajcaria, jako państwo neutralne, współpracuje w zachowaniu pokoju na świecie, z drugiej zaś ogranicza ewentualną strefę działań wojennych, a swej ludności daje pełną możliwość korzystania z „dobrodziejstw pokojowego rozwoju”¹¹⁸. Wydaje się, że stanowisko to nie jest pozbawione słuszności, zwłaszcza patrząc na nie ze szwajcarskiego punktu widzenia. Stąd też we wszelkich dyskusjach i sprawozdaniach przedkładanych przez Radę Związkową Zgromadzeniu Narodowemu chodzi bardziej o wywarzenie wrażenia na zagranicznej opinii publicznej niż o dokonanie rzeczywistej zmiany postawy obywateli kraju, którzy nie mają najmniejszej ochoty wyrzec się trwałej neutralności, skutecznie chroniącej Szwajcarię przed wojną przez ostatnie 155 lat.

¹¹⁵ Por. S. W. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 34.

¹¹⁶ Por. Sprawozdanie RZ z 4 VIII 1919 r. na temat przystąpienia Szwajcarii do LN w *F.F.* 1919-IV-592 i n. oraz J. B. Whitton, *op. cit.*, s. 537. s. 537.

¹¹⁷ Por. Ch. Chaumont, *Nations Unies ...*, *op. cit.*, ss. 7-8, 30-31 i 54-55; A. Verdross, *Völkerrecht ...*, *op. cit.*, s. 67; F. A. von der Heydte, *Völkerrecht*, t. I, Köln 1958, s. 184 i R. L. Bindschedler, *Das Problem...*, *op. cit.* s. 5.

¹¹⁸ Por. D. W. Durdeniewski, *O neutralności Szwajcarii*. „Nowe Czasy” nr 22 z 28 V 1955, s. 30. Podobnie L. A. Modżorjan, *Postojanno nejtralnyje gosudarstwa i miezdunarodnoje prawo*, S. G. i P. 1955, nr 7, s. 113 i B. W. Ganszkin, *op. cit.*, s. 119.