

Wojna, pokój czy uspokajanie?

**Współczesne dylematy
użycia siły zbrojnej**



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

Wojna, pokój czy uspokajanie?

Współczesne dylematy użycia siły zbrojnej

Jerzy KRANZ

Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych
Warszawa 2006

Niniejsza publikacja została wydana w ramach współpracy
z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce.



Konrad
Adenauer-
Stiftung

www.kas.pl

Centrum Stosunków Międzynarodowych

ISBN 83-88216-94-5

© Copyright by Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych

Wydane przez:
Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych
ul. Emilii Plater 25
00-688 Warszawa
tel. +48 22 646 52 67
fax +48 22 646 52 58
e-mail: info@csm.org.pl
www.csm.org.pl

Projekt okładki, skład, łamanie, druk i oprawa:
WEMA Wydawnictwo-Poligrafia Sp. z o.o.
00-093 Warszawa, ul. Daniłowiczowska 18a
tel. +48 22 828 62 78, fax +48 22 828 57 79
e-mail: wema@wp-wema.pl
www.wp-wema.pl
www.studioctp.pl

Spis treści

<i>Od Autora</i>	7
1. Nowe wyzwania i zagrożenia	9
2. Zakaz użycia siły	14
2.1. Karta ONZ.	14
2.2. Przełom lat 1990-tych.	17
2.3. <i>Peacekeeping</i> i <i>peace enforcement</i>	20
2.4. Kompromisowe rezolucje	21
2.4.1. Korea, Irak, Iran	22
2.4.2. Liban	29
2.4.3. Darfur.	30
3. Ewolucja pojęć.	30
3.1. Zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa	31
3.2. Samoobrona i zbrojna napaść	32
3.3. Pojęcie napastnika.	36
4. Środki zaradcze	38
4.1. Interwencja humanitarna	39
4.2. Zbrojna operacja (samoobrona) uprzedzająca	51
4.3. Zbrojna operacja prewencyjna	53
4.4. Kontraśrodki (<i>countermeasures</i>) i samopomoc (<i>self-help</i>)	59
4.5. Działania grup nieregularnych – nowa perspektywa	61
5. Odpowiedzialność międzynarodowoprawna a użycie siły	69
5.1. Samoobrona i napaść zbrojna – problemy definicyjne	69
5.2. Przypisanie	72
5.3. Należyta staranność	75
6. Doktryna bezpieczeństwa	78
6.1. Stanowisko USA, Rosji i Francji	78
6.2. Polityka i prawo	80
7. Problem kryteriów prawnych	81
7.1. Konieczność.	82
7.2. Proporcjonalność	84
8. Uwagi końcowe	87

Od Autora

Atak terrorystyczny na USA z 11 września 2001 r. nie był uderzeniem na jedną ze stron konfliktu, miał natomiast na celu ugodzenie w podstawowe wartości demokracji i zachodniej cywilizacji. Nie tyle zmienił on świat, co raczej uświadomił nowe źródła i rodzaje zagrożeń oraz ich wpływ na prawo i politykę międzynarodową. Na tym tle pojawia się wiele pytań o nowe koncepcje polityki bezpieczeństwa, rolę prawa międzynarodowego i niektóre jego dotychczasowe instytucje. Zmieniają się przesłanki i cele, a także sposoby użycia siły zbrojnej oraz niektórzy aktorzy. Raymond Aron stwierdził w odniesieniu do czasów tzw. żelaznej kurtyny, iż o ile wojna jest niemożliwa, to pokój wydaje się mało prawdopodobny (*guerre impossible, paix improbable*). Świat współczesny staje się niebezpieczny inaczej.

*Jerzy Kranz**

* Jerzy Kranz, dr habil., profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie.

1. Nowe wyzwania i zagrożenia

Zagrożenie państwa i jego obywateli, a także międzynarodowego bezpieczeństwa, łączyło się długi czas głównie z klasyczną wojną – przez wieki legalnym narzędziem polityki. W 1945 r. użycia siły¹ w stosunkach międzypaństwowych zakazano w Karcie Narodów Zjednoczonych (KNZ). Specyfika społeczności międzynarodowej polega jednak na tym, że nie istnieje w niej instytucja światowej policji, prokuratury, sądu, komornika, a także centralnego rządu lub parlamentu. W konsekwencji, określenie działań nielegalnych oraz ograniczenie ich skutków nie jest ani łatwe, ani oczywiste.

¹ C. Greenwood: *Essays on War in International Law*. London 2006; F. Anders, I. Gilcher-Holtey (Hg.): *Herausforderungen des staatlichen Gewaltmonopols. Recht und politisch motivierte Gewalt am Ende des 20. Jahrhunderts*. Frankfurt a.M./New York 2006; H. Münkler: *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*. Berlin 2005; E. de Wet: *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*. Oxford 2004; U.K. Preuß: *Krieg, Verbrechen, Blasphemie. Gedanken aus dem alten Europa*. Berlin 2003; M. Bothe: *Der Irak-Krieg und das völkerrechtliche Gewaltverbot*. „Archiv des Völkerrechts”, Bd. 41 (2003), s. 255-271; T.M. Franck: *Recourse to Force. State Action against Threats and Armed Attacks*. Cambridge 2002; J. Verhoeven: *Les étirements de la légitime défense*. „Annuaire français de droit international” (AFDI), 2002, s. 49-80; T. Bruha: *Gewaltverbot und humanitäres Völkerrecht nach dem 11. September 2001*. „Archiv des Völkerrechts”, Bd. 40 (2002), s. 383-421; Y. Dinstein: *War, Aggression and Self-Defense*. Cambridge 2001 (3d ed.); Ch. Gray: *International Law and the Use of Force*. Oxford 2000; A.M. Weisburd: *Use of Force: The Practice of States since World War II*. 1997; S.A. Alexandrov: *Self-Defence against the Use of Force in International Law*. Boston 1996; W. Czapliński: *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa 1993; R. Sadurska: *Threat of Force*. „American Journal of International Law” (AJIL), vol. 82 (1988), nr 2, s. 239-268; *Die Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen/The Enforcement of International Obligations*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, vol. 47 (1987), nr 1; A. Cassese (ed.): *The Current Legal Regulation of the Use of Force*. 1986; J. Zourek: *L'interdiction de l'emploi de la force*. Leyden 1974; D.W. Bowett: *Reprisals Involving Recourse To Armed Force*. AJIL, vol. 66 (1972); K. Skubiszewski: *Use of Force by States. Collective Security. Law of War and Neutrality*, (w:) M. Soerensen (ed.): *Manual of Public International Law*. 1968; I. Brownlie: *International Law and the Use of Force by States*. Oxford 1963; D.W. Bowett: *Self-Defense in International Law*. Manchester 1958.

Cechą charakterystyczną okresu po 1945 r. jest znaczący wzrost konfliktów o charakterze lokalnym, sterowanych często przez mocarstwa, a prowadzonych przez aktorów zastępczych. Nasilają się zwłaszcza zbrojne konflikty wewnętrzne, którym towarzyszy swoista prywatyzacja w postaci uzbrojonych grup najemników lub prywatnych armii (*warlords*). Przyczyną tych konfliktów są dyktatury łamiące prawa człowieka albo – paradoksalnie – słabość wewnętrzna państwa. W niektórych regionach niemoc ta zachęca do walk zbrojnych i prowadzi do upadku władz państwowych oraz politycznego chaosu (tzw. *failed* albo *failing states*)², przez co ułatwia się dominację ruchów fundamentalistycznych lub terrorystycznych. Praktyka dowodzi, iż stabilizacja takich państw jest zadaniem niesłychanie trudnym, a niekiedy wręcz ponad siły społeczności międzynarodowej (nawet dysponującej odpowiednią siłą zbrojną). Przykłady Libanu, Afganistanu lub Somalii są w tym względzie bardzo wymowne.

Wzrasta też fala międzynarodowego terroryzmu, któremu towarzyszą nowe cele i formy. Współczesny terroryzm charakteryzuje się brakiem grupy celowej w imieniu której walczy, nie jest też zainteresowany rozwiązaniem problemów danego regionu lub kraju, lecz raczej zmianą polityki regionalnej lub światowej przez walkę z tym, co nazywane jest cywilizacją zachodnią lub jej wpływami. Jego celem jest destrukcja w czystej formie. Nowy terroryzm charakteryzuje się też lekceważeniem norm obowiązujących w cywilizowanym świecie, co prowadzi nieuchronnie do prób obniżania progu reakcji na to zjawisko.

Obiektem ataków terrorystycznych nie są obecnie przedstawiciele państwa, lecz głównie ludność cywilna (porywanie samolotów i statków, zamachy na turystów i sportowców, akcje samobójcze w miejscach publicznych). Zasięg terytorialny tych ataków rozszerzył się na cele poza obszarem danego konfliktu (np. USA, Wielka Brytania lub Hiszpania), lecz – wbrew pozorom – większość ataków terrorystycznych ma miejsce poza krajami europejskimi (Egipt, Algieria, Afganistan, Indie, Indonezja, Irak, a także Izrael). Odnotujmy przykładowo, że ofiarą islamskich terrorystów w Iraku jest głównie iracka ludność cywilna, w drugiej zaś kolejności wojska koalicyjne, stacjonujące za zgodą Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) na prośbę rządu irackiego³.

Globalizacja zjawisk politycznych, gospodarczych i kulturowych, zależność od technologii oraz ekspansja (pozytywnych i negatywnych) zachodnich

² D. Thürer: *The "Failed State" and International Law*. "International Review of the Red Cross", nr 836, s. 731-761 (31.12.1999); R. Geiß: *"Failed States". Die normative Erfassung gescheiterter Staaten*. Berlin 2005

³ „[H]isteryczna drażliwość, jaka się ujawnia w relacjach ze światem zewnętrznym, znika bez śladu, gdy chodzi o wewnętrzne konflikty w świecie arabskim. Kiedy arabscy muzułmanie zabijają muzułmanów w Iraku, Czadzie, Darfurze czy na ziemi afgańskiej, pies z kulawą nogą tym się nie przejmując, nie ogłasza się też żadnej fatwy”, H.-M. Enzensberger: *O radykalnym przegrany*. „Gazeta Wyborcza”, 12-13.08.2006.

wzorców wywołuje skutki prowadzące niekiedy do fundamentalistycznych reakcji obronnych i pozaeuropejskiego totalitaryzmu. Charakterystyczny jest jednak fakt, iż współczesny fundamentalizm nie wywodzi się z Indii lub Chin, czy też z Afryki, lecz ze świata islamu, w którym wspierany jest przez państwa oraz ośrodki pozapaństwowe, zmierzające m.in. do stworzenia lub umocnienia państw ortodoksyjnie religijnych⁴.

Nie jest prawdą, iż międzynarodowy terroryzm wyrasta głównie z biedy. Problem polega raczej na frustracji kulturowej oraz na marnotrawieniu pomocy międzynarodowej przez wiele państw rozwijających się (skorumpowanym elitom rządzącym zależy na wzbogaceniu się i na utrzymywaniu ludności na niskim poziomie wykształcenia)⁵. Przesadne wydaje się też znaczenie przypisywane konfliktowi izraelsko-palestyńskiemu. Jego wygaszenie wydaje się wprawdzie pożądane, trudno jednak zapomnieć o istniejących w tym regionie innych poważnych zagrożeniach, wynikających z rywalizacji iracko-irańskiej (szerzej szyicko-sunnickiej), wewnętrznej niestabilności Libanu (podtrzymywanej z zewnątrz) oraz *last but not least* fundamentalizmu islamskiego. Są to problemy społeczeństw niedemokratycznych oraz niechętnych modernizacji. Z drugiej strony nie bez znaczenia są też pewne błędy polityki zachodniej⁶.

Paradoksalnie, wraz z postępami w procesie rozbrojenia rośnie zagrożenie bronią masowego rażenia nie tyle ze strony pięciu mocarstw, stałych członków Rady Bezpieczeństwa (RB), co raczej państw dyktatorskich i politycznie nieobliczalnych (*rogue States*) dążących do posiadania tej broni. Pojawia się też w analizach kategoria innych państw, posiadających już broń masowego rażenia, lecz w wyniku słabej stabilności politycznej podatnych na fundamentalistyczne zmiany, w wyniku których broń ta może się dostać w nieodpowiednie ręce (mówi się tu przykładowo o Pakistanie⁷).

Gdy państwa te zdobędą tę broń, staną się w trójnasób niebezpieczne – łatwiej im będzie grozić siłą lub jej używać, nie zawahają się one przed handlem technologiami i bronią masowego rażenia oraz trudniej będzie stawić im czoła ze względu na ryzyko odwetu. Ponadto, jeśli np. Iran wyprodukuje broń masowego rażenia, to chęć taką mieć będą również niektórzy jego sąsiedzi⁸.

⁴ *Gespräch mit dem Außenminister Joseph Fischer*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 17.01.2003, s. 6; J. Joffe: *Die Offensive des Islamofaschismus. Appeasement ist keine Antwort*. „Die Zeit”, 18.03.2004 (nr 13).

⁵ Zob. np. UNDP, *Arab Human Development Report*, 2005; *Democracy and human development in the broader Middle East: A transatlantic strategy for partnership*, Istanbul Paper (2004) – http://www.cer.org.uk/articles/gmf_midd_east_21june04.html

⁶ *Democracy and human development in the broader Middle East: A transatlantic strategy for partnership Istanbul Paper* (2004) – http://www.cer.org.uk/articles/gmf_midd_east_21june04.html

⁷ T. Donnelly: *Choosing among Bad Options. The Pakistani „Loose Nukes” Conundrum*. May 17, 2006 – http://www.aei.org/publications/pubID.24416/pub_detail.asp

⁸ Zamiar taki ogłosiły w grudniu 2006 r. państwa członkowskie Gulf Cooperation Council. „Gulf Arab countries want to acquire nuclear energy capability and have ordered a study on

Ta sama tendencja możliwa jest na tle zbrojeń nuklearnych Korei Północnej. Niezależnie od sporów prawnych – operacja zbrojna w Iraku w 1991 r. i w 2003 r. możliwa była głównie dlatego, że Irak nie posiadał jeszcze broni jądrowej.

Coraz pilniejsza staje się zatem odpowiedź nie tylko na pytanie, czy każde państwo ma prawo posiadać, produkować i rozwijać technologię i broń jądrową lub ją sprzedawać/kupować, ale również na pytanie, czy i na jakich warunkach międzynarodowej kontroli każde państwo może rozwijać program nuklearny dla celów cywilnych?

W świetle współczesnego prawa międzynarodowego posiadanie broni masowego rażenia nie jest nielegalne (z uwzględnieniem jednak międzynarodowoprawnych zobowiązań państw, np. Traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z 1968 r. – NPT), podobnie jak jej użycie w zgodzie z prawem międzynarodowym (opinia doradcza z 1996 r. Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości – MTS⁹). Traktat NPT zabrania państwom nienuklearnym rozwijania technologii jądrowej dla celów wojskowych, zezwalając jednak na nią w kontekście cywilnym (pod kontrolą Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej – MAEA).

Z czasem wzrasta liczba państw posiadających broń masowego rażenia lub dążących do rozwijania technologii nuklearnej. Można się spodziewać, iż technologia ta lub sama broń zostaną kiedyś użyte dla celów represyjnych lub ekspansyjnych. Eksport tej broni i jej nośników oraz transfer technologii nuklearnej staje się coraz poważniejszym zagrożeniem, z drugiej zaś strony przynosi ogromne zyski, przy czym eksporter często nie ma wpływu na użycie broni.

Atak przy pomocy broni masowego rażenia charakteryzuje się wielką skalą zniszczenia, następuje zazwyczaj nagle i nie musi być poprzedzony wielką operacją wojskową. Wymaga wprowadzie odpowiednich środków przenoszenia tej broni, jednak w przypadku grup terrorystycznych wystarczy umiejętne jej przemycenie na obszar państwa docelowego lub wręcz wyprodukowanie uproszczonymi sposobami na jego terenie, zwłaszcza w przypadku broni chemicznej lub biologicznej. Produkty *dual use* oraz trudności w oddzieleniu cyklu cywilnego i wojskowego przy wzbogacaniu uranu czynią problem dostępu do broni masowego rażenia bardzo skomplikowanym. Nie można wykluczyć, iż ugrupowania terrorystyczne mogą się stać w przyszłości zagrożeniem równym państwom hultajskim¹⁰.

a possible joint atomic programme', a statement read on Sunday at the close of a two-day Gulf Cooperation Council summit said. 'The countries of the region have the right to nuclear energy technology for peaceful purposes', said Abdul-Rahman al-Attiya, secretary-general of the Gulf Cooperation Council" – Arab Times (Kuwait), 14th Dec 2006 (Web Edition No: 12731) – <http://www.arabtimesonline.com/arabtimes/world/view.asp?msgID=8771>

⁹ ICJ, Advisory Opinion on Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996.

¹⁰ Zob. w tym względzie rez. 1540 (2004) Rady Bezpieczeństwa NZ, a także rez. 1696 (2006) dotyczącą programu nuklearnego Iranu.

Czy i w jakich okolicznościach działania zapobiegawcze mogą posunąć się do użycia siły zbrojnej? Jak zapobiec udostępnianiu broni masowego rażenia tym właśnie podmiotom? Zakaz może wynikać z rezolucji Rady Bezpieczeństwa w ramach rozdziału VII KNZ, zobowiązującej dane państwo do częściowego lub całkowitego rozbrojenia w dziedzinie broni jądrowej i środków jej przenoszenia¹¹ albo z odpowiedniej regulacji traktatowej. Istnieją traktatowe reżimy kontrolne, jednak co zrobić, gdy dane państwo odmawia międzynarodowej kontroli lub ją ogranicza (np. Korea Północna, Irak, Iran)? Usprawnienie tej kontroli staje się nowym, choć trudnym wyzwaniem.

Pewną alternatywą są pojawiające się ostatnio propozycje wzbogacania uranu dla celów cywilnych w specjalnych, międzynarodowych centrach albo wzmocniona kontrola ze strony Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Te ostatnie propozycje są wprawdzie ciekawe, można jednak sądzić, iż wymagałyby one rewizji traktatu NPT, gdyż ograniczają w pewnym zakresie użytkowanie technologii jądrowej dla celów cywilnych. Z powyższej perspektywy wydaje się, iż (z różnych przyczyn) współczesny system zapobiegania rozprzestrzenianiu broni jądrowej w coraz mniejszym stopniu spełnia pokładane w nim nadzieje.

Prawdą jest, iż państwa dysponujące bronią masowego rażenia nie atakowały się, ale nie ma pewności, czy tak będzie dalej. Powyższy argument zdaje się tracić swą wagę zwłaszcza jeśli uwzględnić, iż broń tę posiadają obecnie lub dążą do jej posiadania również państwa, które w minimalnym stopniu (jeśli w ogóle) uznać można za obliczalne. W okresie tzw. zimnej wojny przesłanką skuteczności koncepcji odstraszenia było uznanie przez mocarstwa nuklearne *status quo* (ich sfer wpływów), czego nie da się powiedzieć w kontekście obecnej polityki Iranu (uprzednio Iraku).

W omawianym kontekście nie chodzi tylko o zachowanie uprzywilejowanej pozycji mocarstw posiadających już broń jądrową, lecz o dostęp do tej broni państw, które nie traktują jej jako ostatecznej. Polityka eksportu broni niektórych państw (np. Francji lub USA) przynosiła w przeszłości liczne rozczarowania – czy to na poziomie dostaw broni konwencjonalnych, czy też technologii nuklearnej. W roku 2006 doszło do porozumienia indyjsko-amerykańskiego w dziedzinie technologii nuklearnej (próba wzmocnienia regionalnego konkurenta Chin), mimo że Indie nie są stroną Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z 1968 r. – skutki tego kroku da się ocenić dopiero w dalszej przyszłości¹².

Z pojawieniem się tzw. państw upadłych oraz nasileniem konfliktów wewnętrznych, nowego terroryzmu, transgranicznej przestępczości zorganizowanej oraz dążeniem do posiadania broni masowego rażenia łączy się zjawisko

¹¹ Np. rezolucja 687 (1991) dotycząca Iranu lub rezolucja 1718 (2006) dotycząca Korei Północnej.

¹² Zob. np. V. Serchuk, Th. Donnelly: *Ink the India Deal. The Pact with New Delhi Is Too Important to Derail*. June 5, 2006 – http://www.aei.org/publications/filter.all,pubID.24476/pub_detail.asp

asymetrii¹³, gdyż państwa skonfrontowane są z w zasadzie słabym, lecz groźnym, działającym często z ukrycia przeciwnikiem, którym niekiedy nie jest państwo, lecz grupy nieregularne. Zwalczanie tego zjawiska jest trudne między innymi dlatego, że nie zawsze wiadomo z kim negocjować albo też przeciwnik nie ma zamiaru negocjować.

Wobec nowych zagrożeń żadne państwo nie może się czuć w pełni bezpieczne. Nie można też wykluczyć nasilenia międzypaństwowych konfliktów zbrojnych z jednej strony na tle zagadnień rozbrowienia jądrowego, z drugiej natomiast problemów energetycznych (szantaż energetyczny) oraz kwestii związanych z dostępem do zasobów wodnych.

Przed 1989 r. myślenie o światowym konflikcie koncentrowało się wokół osi Wschód-Zachód. Ten bipolarny układ, zapewniający pewną przejrzystość, a jednocześnie swoisty „ład” oparty w dużej mierze na koncepcjach odstraszania, równowagi strachu lub powstrzymywania stał się dziś (przynajmniej do pewnego stopnia) przeżytkiem. Globalizacja gospodarcza i polityczna w połączeniu z rozwojem nowych broni i sposobów walki stawia na porządku dnia pytanie o kształt i definicję bezpieczeństwa międzynarodowego. Linia obrony państw nie sytuuje się bezpośrednio na ich granicach, lecz w odległych nieraz regionach. W tym kontekście zaciera się do pewnego stopnia różnica między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym. Ponadto, coraz bardziej chodzi nie tylko o obronę państwa przed agresją, lecz o kształtowanie międzynarodowego ładu w oparciu o szersze spektrum wartości oraz o obronę przed globalnymi zagrożeniami. Takie podejście w naturalny sposób wywołuje kontrowersje, nie sposób jednak uchylić się od nowych problemów.

W konsekwencji stajemy między innymi wobec oceny i ewentualnej adaptacji dotychczasowych – prawnych i politycznych – sposobów i kryteriów użycia siły zbrojnej oraz reakcji na jej użycie, a także korekty w definiowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego. Eliminacja zagrożeń dokonać się może środkami pozamilitarnymi lub militarnymi, najczęściej dopiero w wyniku działań kolektywnych, wzrost potęgi wojskowej niektórych mocarstw nie zapewnia im bowiem trwałego panowania nad światem czy też pokoju w innych regionach.

2. Zakaz użycia siły

2.1. Karta ONZ

Zakaz użycia siły zbrojnej w stosunkach międzynarodowych jest powszechny i potwierdzony w art. 2 ust. 4 Karty NZ: „Wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły

¹³ H. Münkler: *Die Asymmetrisierung des Krieges*. „Internationale Politik”, 2004, nr 2; tenże: *Wojny naszych czasów*. Warszawa 2004 (*Die neuen Kriege*. Reinbek bei Hamburg 2002.).

lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregośkolwiek państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych”. Od zakazu tego przewidziano w rozdziale VII KNZ (zatytułowanym: Działania w związku z zagrożeniem pokoju, naruszeniami pokoju i aktami agresji) dwa wyjątki: naturalne prawo samoobrony (art. 51 KNZ) oraz użycie siły za zgodą RB. Karta przewiduje ponadto, iż zakaz interwencji¹⁴ przez ONZ w sprawy wewnętrzne państw członkowskich nie dotyczy działań podjętych lub akceptowanych przez RB w ramach rozdziału VII (art. 2 ust. 7 KNZ *in fine*), czyli, że działania takie nie są uznawane za nielegalne użycie siły i nie stanowią naruszenia suwerenności.

Karta NZ stanowi rewolucję gdy idzie o zakaz użycia siły, jej przepisy dalekie są jednak od rozwiniętej kodyfikacji. Sądzić można, iż konkretyzację tych norm państwa negocjujące tekst Karty zamierzały pozostawić praktyce, a zwłaszcza RB i wielkim mocarstwom. Zakres wspomnianego zakazu jest ciągle przedmiotem sporów politycznych i prawnych. Wbrew pozorom, pojęcia siły, agresji, interwencji, samoobrony lub zbrojnej napaści nie są zdefiniowane w KNZ, a ich treść pozostaje przedmiotem stałych sporów w praktyce państw i w doktrynie. Pod pojęciem siły w rozumieniu art. 2 ust. 4 rozumie się siłę zbrojną¹⁵. Uznać można najogólniej, że użycie siły jest pojęciem najszerszym, węższym jest agresja, a jeszcze węższym zbrojna napaść. Charakterystyczne jest, iż o ile RB dość często stwierdzała zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, to wyjątkowo posługiwała się w tym kontekście pojęciem agresji lub zbrojnej napaści.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 KNZ, Rada Bezpieczeństwa ponosi „główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Działając w ramach rozdziału VII KNZ Rada, „stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju, bądź aktu agresji, oraz udziela zaleceń lub decyduje, jakie środki należy zastosować zgodnie z artykułami 41 i 42 w celu utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (art. 39) – czyli po stwierdzeniu przesłanek decyduje o zastosowaniu środków wojskowych lub niewojskowych¹⁶. Przesłanką działania RB w ramach rozdziału VII jest zatem zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (w różnej postaci) – pojęcie pojemne, którego treść zależy od praktyki i decyzji Rady; przesłanką samoobrony jest zbrojna napaść – pojęcie również niełatwe w interpretacji i podlegające ocenie RB (o ile zdolna jest podjąć decyzję). Zgodnie z art. 25: „Członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych zgadzają się

¹⁴ O pojęciu interwencji zob. J. Kranz: *Entre l'influence et l'intervention. Certains aspects juridiques de l'assistance financière multilatérale*. Frankfurt/M. 1994.

¹⁵ K. Skubiszewski: *Quelques remarques sur la notion de force dans la Charte des Nations Unies*, (w:) *Mélanges Georges Perrin*, Lausanne 1984, s. 293-301.

¹⁶ Szerzej *The Charter of the United Nations. A Commentary* (B. Simma, ed.). München 2004; *La Charte des Nations Unies* (J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau, éd.). Paris 2005.

przyjmować i wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa zgodnie z niniejszą Kartą”¹⁷.

Zakaz użycia siły ma chronić państwa i zapewnić pokój międzynarodowy. Główna funkcja prawa międzynarodowego polega jednak nie tylko na zapewnieniu pokoju, lecz regulowaniu stosunków między podmiotami tego prawa w oparciu o podstawowe wartości. Normy współczesnego prawa międzynarodowego dotyczą w coraz większym stopniu również sposobu wykonywania władzy wewnątrz państwa, np. ochrony ludności w państwie. Celem nie jest zatem wyłącznie brak użycia siły lub pokój za wszelką cenę, zwłaszcza pokój cmentarny w milczeniu wobec zbrodni lub poważnych zagrożeń.

Karta NZ skoncentrowana jest na ochronie państw, które pozostają głównymi twórcami prawa międzynarodowego, a jednocześnie jego adresatami. Na tym tle, a zwłaszcza ochrony suwerenności państw, pojawiają się opinie, że prawo to i ONZ bardziej chronią zbrodniarzy niż ich ofiary, że dyktatorskie państwo jest bezpieczniejsze na zewnątrz, niż jego obywatele wewnątrz. Realna staje się dziś konkurencja równorzędnych, fundamentalnych norm prawa międzynarodowego, np. zakazu użycia siły zbrojnej oraz zakazu ludobójstwa, zakazu zbrodni wojennych oraz (zakazu?) interwencji humanitarnej. Tak zarysowany konflikt norm wydaje się do pewnego stopnia pozorny, można go bowiem rozwiązać w drodze odpowiednich decyzji Rady Bezpieczeństwa lub, w skrajnej sytuacji, również poza nią.

Koncentrując się na państwie sygnatariusze KNZ nie przewidzieli w 1945 r., iż poza agresją plagą staną się wyniszczające wojny domowe, masakrowanie ludności przez własne państwo, a z czasem międzynarodowi terroryści. Obawiano się siły państwa (teza słuszna do dziś), jednak nie uwzględniono jego słabości, stanowiącej bardzo poważne zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Użycie siły za zgodą RB, zazwyczaj jako ostatecznego środka, utrudnione jest z powodu niedoskonałości systemu NZ. Przyznanie prawa weta stałym członkom RB prowadzi nieuchronnie do częstych blokad decyzyjnych uzasadnionych bardziej względami politycznymi niż prawnymi; jest to swoista i założona z góry kwadratura koła, której nie dało się i w przyszłości zapewne nie uda się uniknąć. Jeśli bowiem dla podjęcia działań na podstawie rozdziału VII trzeba większości w RB (w tym przynajmniej braku sprzeciwu jej pięciu stałych członków¹⁸), to dla ich zablokowania wystarczy sprzeciw jednego

¹⁷ W art. 48 KNZ stwierdza się: „1. Akcję, potrzebną do wykonania postanowień Rady Bezpieczeństwa, zmierzających do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, powinni podejmować wszyscy członkowie Narodów Zjednoczonych, albo niektórzy z nich, zależnie od decyzji Rady Bezpieczeństwa. 2. Takie postanowienia będą wykonywane przez członków Narodów Zjednoczonych bezpośrednio, jak również w formie ich akcji w odpowiednich organizacjach międzynarodowych, których są oni członkami”.

¹⁸ W praktyce RB, mimo dość jednoznacznego sformułowania w art. 27 ust. 3 KNZ, brak sprzeciwu jednego z wielkich mocarstw nie jest traktowany jako weto.

stałego członka. Na tym tle system rozdziału VII Karty skazany jest na stałe napięcia, na które musi pragmatycznie reagować. Niezależnie od krytycznej oceny podejmowania decyzji przyznać trzeba, iż w praktyce Karta NZ interpretowana jest elastycznie i w pewnym stopniu twórczo.

Zakaz użycia siły zbrojnej oraz przewidziany w Karcie system bezpieczeństwa stanowią rewolucję tylko przy zaistnieniu odpowiednich przesłanek¹⁹. Wyrzeczenie się swobody w dziedzinie użycia siły przez państwa oznacza bowiem przejście przez ONZ (a zwłaszcza RB) odpowiedzialności za skuteczne gwarantowanie i chronienie międzynarodowego bezpieczeństwa. Innymi słowy zakaz użycia siły zbrojnej przez państwa (poza wyjątkiem samoobrony) może funkcjonować tylko wtedy, gdy skutecznie działa ONZ. Przyjęte rozwiązanie charakteryzuje się zatem niezwykle wysokim progiem wymagań pod adresem ONZ.

2.2. Przełom lat 1990-tych

Przełom nastąpił w latach 1990-91 (akcja zbrojna w Iraku za zgodą RB) jako konsekwencja zamknięcia rozdziału tzw. zimnej wojny. Od tego momentu RB wielokrotnie zezwalała na użycie siły zbrojnej, np. w Somalii (1992), Jugosławii (od 1992), Haiti (1994), Ruandzie (1994), rejonie Wielkich Jezior (1996), Albanii (1997), Wschodnim Timorze (1999), Sierra Leone (1997 i 2000), Afganistanie (2001 – utworzenie ISAF), Kongo (2003) lub Sudanie (2006). Sprawy te dotyczyły w większości przypadków konfliktów wewnętrznych, w tym aspektów humanitarnych. RB upoważniała państwa członkowskie do użycia siły zbrojnej zezwalając na podjęcie „wszelkich niezbędnych środków” (*all necessary measures, all necessary means*). Kierowanie operacją powierzano najczęściej państwom członkowskim zobowiązując je do przedkładania raportów Sekretarzowi Generalnemu i zazwyczaj udzielając zgody na konkretny czas.

¹⁹ T.M. Franck: *When, If Ever, May States Deploy Military Force Without Prior Security Council Authorization?* “Washington University Journal of Law & Policy”, vol. 51 (2001), nr 5, s. 51/52: “The noble plan for replacing state self-help with collective security failed because it was based on two wrong assumptions: first, that the Security Council could be expected to make speedy and objective decisions as to when collective measures were necessary; and second, that states would enter into the arrangements necessary to give the Council an effective policing capability. The first of these assumptions simply was taken for granted on the strength of the wartime cooperation among allied powers. The drafters of the Charter – those same allied powers – decided, in their planning for a new global system, not even to try to define what might constitute a ‘threat to, or breach of the peace’ or act of aggression. Instead, they assumed that this could be left safely to future case-by-case interpretations by a willing and able Council. The second assumption, that states would provide the new organization with a police force, was not so easily made. It was questioned by Secretary Hull in a 1943 memorandum to President Roosevelt raising the possibility that states, at first, might not be willing to pledge forces to UN command. He proposed that ‘in the absence of such agreement’ the Council should be free to make such ad hoc arrangements ‘as [it] may deem appropriate’.”

Znana jest także w praktyce ONZ późniejsza akceptacja RB dla podjętych przez państwa działań zbrojnych, np. akcja zbrojna oddziałów USA (1990) lub ECOMOG w Liberii (1990, 1992, 1995) i w Sierra Leone (1997), związana z zagrożeniami wynikającymi z wojny domowej²⁰. Sporne (w kontekście poszukiwania legalizacji we wcześniejszych rezolucjach RB) były, przykładowo, krótkotrwałe operacje zbrojne w Iraku przeprowadzone w latach 1992, 1996 i 1998 przez USA i Wielką Brytanię (do 1996 r. również Francję) w związku z ochroną uchodźców kurdyjskich, naruszeniem przez Irak tzw. *no-fly zones* (brak wyraźnej zgody RB) oraz wydaleniem przez Bagdad inspektorów rozbrojeniowych ONZ²¹. Ponadto, RB – nie oceniając legalności wcześniejszej akcji zbrojnej – akceptowała niekiedy jej skutki (np. w Kosowie – rez. 1244 lub w Iraku – rez. 1483). Zakładać można, iż gdyby akcja zbrojna w Jugosławii lub Iraku stanowiła naruszenie bezwzględnie obowiązującej normy prawa międzynarodowego, to RB byłaby zobowiązana nie uznawać powstałych skutków prawnych²².

Odnotujmy też sygnały dotyczące dopuszczenia użycia siły na kontynencie afrykańskim bez akceptacji RB. I tak w Protokole o wzajemnej pomocy obronnej z 1989 r. państwa ECOWAS (*Economic Community of West African States*) zgodziły się używać siły zbrojnej (oddziały ECOMOG – *Economic Community of West African States Monitoring Group*)²³ w przypadku gdy dane pań-

²⁰ Pozytywne nastawienie ONZ do działań ECOMOG i ECOWAS wskazuje na nowe możliwości stosowania i interpretacji art. 53 KNZ. Np. w rez. 866 (1993) RB dotyczącej sytuacji w Liberii: "Noting (...) the first peace-keeping mission undertaken by the United Nations in co-operation with a peace-keeping mission already set up by another organization, in this case ECOWAS; (...) Commending ECOWAS for its continuing efforts to restore peace, security and stability in Liberia" (preambula), (...) "3. Decides that UNOMIL (...) shall have the following mandate: (...) (h) Without participation in enforcement operations, to coordinate with ECOMOG in the discharge of ECOMOG's separate responsibilities both formally, through the Violations Committee, and informally"; w rez. 1132 (1997) dot. sytuacji w Sierra Leone RB: "8. Acting also under Chapter VIII of the Charter of the United Nations, authorizes ECOWAS, cooperating with the democratically-elected Government of Sierra Leone, to ensure strict implementation of the provisions of this resolution relating to the supply of petroleum and petroleum products, and arms and related matériel of all types, including, where necessary and in conformity with applicable international standards, by halting inward maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations, and calls upon all States to cooperate with ECOWAS in this regard".

²¹ J. Cockayne, D. Malone: *Creeping Unilateralism: How Operation Provide Comfort and the No-Fly Zones in 1991 and 1992 Paved the Way for the Iraq Crisis of 2003*. "Security Dialogue", vol. 37, no. 1, March 2006, s. 123-141.

²² Zob. International Law Commission. *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001) – Article 41 (2). "No State shall recognize as lawful a situation created by a serious breach within the meaning of article 40 [breach by a State of an obligation arising under a peremptory norm of general international law, JK], nor render aid or assistance in maintaining that situation".

²³ Zob. M.M. Khobe: *The Evolution and Conduct of ECOMOG Operations in West Africa*. Institute for Security Studies, Monograph No. 44 – *Boundaries of Peace Support Operations* (February 2000).

stwo padnie ofiarą zewnętrznej agresji, lecz w praktyce stosowały siłę w sytuacjach wewnętrznego konfliktu zbrojnego w danym państwie (Liberia, Sierra Leone, Gwinea Bissau) działając często bez formalnej zgody (najczęściej nieefektywnego) rządu oraz bez uprzedniej akceptacji ze strony RB NZ, udzielanej zazwyczaj *ex post*.

Mimo wyraźnych postanowień KNZ, Statut Unii Afrykańskiej z 2000 r. przyznaje Unii prawo użycia siły zbrojnej w państwie członkowskim, w którym dochodzi do zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości lub zbrodni ludobójstwa (art. 4 h); w wersji zmienionej Protokołem z 2003 r. (nie wszedł jeszcze w życie) również w przypadku poważnego zagrożenia legalnego porządku w państwie członkowskim w celu przywrócenia stabilności i pokoju wewnętrznego w tym państwie. Decyzje podejmuje Rada Pokoju i Bezpieczeństwa Unii (w drodze konsensu lub kwalifikowaną większością głosów) – akceptacja RB NZ nie jest wyraźnie przewidziana (Protokół o utworzeniu Rady Pokoju i Bezpieczeństwa z 2002 r., wszedł w życie w 2003 r.).

Mimo że w ostatnich kilkunastu latach doszło do wielu akcji zbrojnych w wyniku zgody RB, to w praktyce rozwiąły się złudzenia o gwarancji ich sukcesu, co wynika w znacznym stopniu ze skali trudności zadań i skomplikowanej sytuacji. Skutki użycia siły bywają pozytywne i negatywne, niezależnie od prawnej oceny dopuszczalności operacji zbrojnych. W wielu przypadkach zahamowano jednak mordy i przelew krwi, co jest niewątpliwym sukcesem. Przykłady Wschodniego Timoru, Afganistanu lub Somalii wskazują jednak, że terror i fundamentalizm ożywają mimo wcześniejszego, choć umiarkowanego zatrzymania przemocy przez międzynarodowe siły zbrojne. Daleko zatem do stabilizacji niektórych obszarów, odbudowa państwa po konflikcie zbrojnym należy bowiem do najtrudniejszych zadań²⁴. Potrzeba tu długotrwałego pobytu oddziałów wojskowych oraz rzeszy policjantów i ekspertów cywilnych. Dopiero wówczas powstaje pewna szansa, ale chętnych do utrzymywania sił pokojowych nie ma zbyt wielu.

System ONZ nie jest doskonały, krytykując go trzeba jednak postrzegać skalę trudności, przed jakimi organizacja ta stoi, a ponadto uświadomić sobie, że ONZ to wprawdzie twór formalnie autonomiczny, jednak złożony z państw (w tym pięciu członków RB dysponujących prawem weta) i zależny od ich woli²⁵. Mamy do czynienia z dość paradoksalną sytuacją, w której z jednej strony praktyka (interesy polityczne) państw i naruszenia przez nie prawa może prowadzić (prowadzi?) do erozji tego systemu, z drugiej zaś państwa te starają się o akceptację swych działań przez ONZ i w świetle tych norm oceniają postępowanie innych państw.

²⁴ Szerzej G. Jones, J.M. Wilson, A. Rathmell, K.J. Riley: *Establishing Law and Order After Conflict*. RAND Corporation 2005.

²⁵ Szerzej F.L. Kirgis, Jr.: *The Security Council's First Fifty Years*. AJIL. vol. 89 (1995), nr 3, s. 506-539.

2.3. *Peacekeeping i peace enforcement*

Pomijając kilka rezolucji RB dotyczących konfliktu koreańskiego (1950 r.) oraz nieliczne zastosowania rezolucji 377 (V) Zgromadzenia Ogólnego NZ (*Uniting for Peace*), pozwalającej ZO działać w miejsce RB niezdolnej do podjęcia decyzji – Rada Bezpieczeństwa nie zajmowała się najważniejszymi konfliktami zbrojnymi (*veto* mocarstw). Na ok. 280 rezolucji RB uchwalonych do 2004 r. w ramach rozdziału VII tylko 20 podjęto w okresie do 1990 r. W tym kontekście pojawiła się w latach 1970-tych opinia, że art. 2 ust. 4 KNZ został w rzeczywistości uśmiercony przez państwa stosujące siłę zbrojną bez akceptacji RB²⁶. Praktyka dowodzi, że pierwszoplanowym argumentem państw jest samoobrona (a w pewnym stopniu tzw. samopomoc – *self-help*). Pojęcie to bywa różnie interpretowane i niekiedy nadużywane.

Nie powstał i zapewne nie powstanie przewidziany w rozdziale VII Karty system kontyngentów oraz dowództw wojskowych ONZ, na podstawie którego państwa stawiałyby oddziały wojskowe do dyspozycji ONZ. Pragmatyczną reakcją na ten stan rzeczy było ukształtowanie się z czasem nie przewidzianego w KNZ, lecz opartego na rezolucjach RB lub ZO specyficznego systemu operacji zbrojnych *ad hoc*. Z jednej strony, w operacjach utrzymywania pokoju (*peacekeeping*)²⁷ ONZ kieruje utworzonymi z pomocą państw wielonarodowymi oddziałami dla ustabilizowania sytuacji po konflikcie zbrojnym (użycie siły ograniczone z reguły do samoobrony oddziałów zaangażowanych w operację), z drugiej zaś upoważnia grupę państw (*coalition of the willing*) lub (regionalną) organizację międzynarodową do zbrojnego wymuszenia pokoju (*peace-enforcement*)²⁸, w których to operacjach RB sprawuje pewną kontrolę i określa czas oraz formy działania. Do roku 1989 operacje *peace-enforcement* stanowiły zupełny wyjątek, z kolei liczba operacji *peacekeeping* uległa od tej daty podwojeniu (kilkanaście do roku 1989).

Co do zasady, operacje *peacekeeping* mają zgodę państwa, którego terytorium dotyczą i nie zawierają komponentu broni ciężkiej (w przeciwieństwie do *peace-enforcement*). Granica ta uległa w praktyce pewnemu zatarciu wobec nowych rodzajów *peacekeeping*, dopasowujących się do ewoluującej sytuacji międzynarodowej i jej wymagań (*enhanced peacekeeping*). W rzeczywistości bowiem operacje tego typu, polegające początkowo na monitorowaniu i obserwacji przy neutralnej postawie wobec stron konfliktu, zaczęły się przekształcać w formę międzynarodowego zarządzania kryzysami wewnętrznymi w państwie oraz w pewnym stopniu wymuszania zmian,

²⁶ T.M. Franck: *Who Killed Article 2(4)? Or: Changing Norms Governing the Use of Force by States*. AJIL, vol. 64 (1970), s. 809-837.

²⁷ Pierwowzór w postaci UNEF (*United Nations Emergency Force*) w 1956 r. w kontekście konfliktu wokół Kanału Sueskiego.

²⁸ Pierwowzór w operacji podczas konfliktu w Korei w 1950 r. (rez. 82 i 83 RB).

przechodząc niekiedy w formę *peace-enforcement* (np. w Bośni-Hercegowinie lub Somalii)²⁹. To zamazanie konturów wiąże się między innymi ze zmianą natury konfliktów dowodząc pragmatycznej i adaptującej się do potrzeb postawy ONZ³⁰.

2.4. Kompromisowe rezolucje

Redagowanie i uchwalanie niektórych rezolucji Rady Bezpieczeństwa (a także ich nieuchwalenie) podlega presjom politycznym, zwłaszcza ze strony wielkich mocarstw. Niekiedy opóźniały one wniesienie niektórych spraw na

²⁹ Szerzej na ten temat Ch. Gray (przyp. 1), s. 158-190, 200-237; *Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations* (2003).

³⁰ Układ paryski w sprawie Kambodży z 23 października 1991 r., zawarty przez Kambodżę z kilkunastoma innymi państwami, nałożył na ten kraj obowiązek przyjęcia konstytucji o określonej treści (np. neutralność Kambodży, ochrona praw człowieka) oraz poddawał to państwo (w okresie przejściowym do wyborów parlamentarnych) „bezpośredniej kontroli” ze strony *United Nations Transitional Authority in Cambodia*.

Tzw. traktat z Dayton czyli General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (podpisany w Paryżu 14 grudnia 1995 r. przez Bośnię-Hercegowinę, Chorwację i Jugosławię) zawiera w swym aneksie 4 treść konstytucji Bośni-Hercegowiny, a także ustanawia wyraźnie pewne kompetencje władcze na terenie tego państwa dla międzynarodowych sił zbrojnych kierowanych przez NATO (tzw. *Implementation Force* czyli IFOR, później SFOR). *High Representative and EU Special Representative in Bosnia-Herzegovina*, ustanowiony na tej podstawie i innych aktach wykonawczych do Układu z Dayton posiada daleko idące kompetencje w interpretowaniu tego Układu, w tym może odwoływać ze stanowisk niektórych przedstawicieli władz Bośni-Hercegowiny.

Rezolucja 1244 (1999) RB NZ w sprawie Kosowa przewiduje wyraźnie ustanowienie na obszarze Kosowa tymczasowego zarządu (UNMIK) pod auspicjami ONZ z wyłączeniem udziału władz jugosłowiańskich (i z dominującym udziałem NATO w przypadku administracji wojskowej) na mocy decyzji administratora Kosowa z ramienia ONZ prawo jugosłowiańskie stosuje się na obszarze Kosowa tylko jeżeli nie narusza podstawowych standardów międzynarodowych (w związku z dyskryminacyjnym charakterem niektórych jugosłowiańskich norm prawnych w odniesieniu do albańskiej ludności Kosowa).

Rez. 1264 (1999) RB NZ w sprawie Timoru Wschodniego przewidywała kompetencję Sekretarza Generalnego NZ do ustanowienia w tym regionie tymczasowego zarządu, z tą jednak różnicą, że Kosowo formalnie jest nadal częścią Jugosławii, a Wschodni Timor uzyskał niepodległość w wyniku przeprowadzonego referendum. Zadaniem *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) polegało na zbudowaniu od podstaw struktur państwowych.

Rezolucje RB 1483 i 1511 z 2003 r., uchwalone na podstawie rozdziału VII KNZ, uznają wprawdzie suwerenność Iraku, jednak dopuszczają działania tzw. Authority, złożonej z USA i Wielkiej Brytanii jako mocarstw okupacyjnych. Zob. np. rez. 1511: “1. Reaffirms the sovereignty and territorial integrity of Iraq, and underscores, in that context, the temporary nature of the exercise by the Coalition Provisional Authority (Authority) of the specific responsibilities, authorities, and obligations under applicable international law recognized and set forth in resolution 1483 (2003), which will cease when an internationally recognized, representative government established by the people of Iraq is sworn in and assumes the responsibilities of the Authority”.

forum RB, a jeśli już do tego dochodziło, to przez dłuższy czas sprzeciwiały się uchwaleniu sankcji. Wynika to między innymi z różnych interesów politycznych stałych członków RB, co wykorzystują skrzętnie dyktatorzy. Praktykę RB cechuje też pewien rodzaj niedoskonałości, polegający na podjęciu kompromisowej rezolucji, która nie zawsze udziela jasnej odpowiedzi co do dalszych działań. Innym meandrem politycznym jest uchwalanie w sytuacjach konfliktowych rezolucji bez wzmiankowania, iż Rada działa w ramach rozdziału VII lub też z pominięciem stwierdzenia, iż dana sytuacja stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Na powyższym tle pojawiła się koncepcja dorozumianej zgody (*implied authorization*) Rady na niektóre operacje zbrojne³¹.

2.4.1. Korea, Irak, Iran

Reakcje RB w postaci akceptowanych przez nią sankcji wojskowych lub niewojskowych (rozdz. VII, zwłaszcza art. 41 i 42 KNZ) nie są zjawiskiem częstym, chociaż z pewnością częstszym od początku lat 1990-tych. Charakterystyczna w tym względzie jest jednak powolność w dochodzeniu do odpowiednich rezolucji oraz nie zawsze precyzyjna ich treść.

2.4.1.1. Nie było do końca jasne, czy działając w celu „odparcia zbrojnej napaści oraz przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (rez. 83 RB z 1950 r.) wojska amerykańskie mogą wkroczyć na terytorium Korei Północnej i obalić jej reżim; pośrednio twierdzącej odpowiedzi udzielała rezolucja 376 (V) ZO NZ. Podobnie rzecz się miała w 1991 r. w trakcie operacji zbrojnej przeciwko Irakowi na mocy rez. 678 (1990), która nie nakładała wyraźnych ograniczeń upoważniając państwa członkowskie „do użycia wszelkich niezbędnych środków” w celu wykonania uprzednich rezolucji i przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa *in the area*. Uchwalenie rezolucji RB ma to istotne znaczenie, iż rezolucja taka może swą treścią wykraczać daleko poza granice wyznaczone dla samoobrony. Nie ulega wątpliwości, że w kontekście agresji Iraku na Kuwejt w 1990 r. możliwe było zastosowanie samoobrony zbiorowej, do czego nie była niezbędna decyzja RB. Rezolucje 678 i 687 stanowiły jednak mocną podstawę prawną dla szeroko zakrojonej akcji zbrojnej oraz rozbrojenia Iraku.

³¹ Zob. Ch. Gray: *From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq*. „European Journal of International Law” (EJIL), vol. 13 (2002), nr 1, s. 1-20; N. Blokker: *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by Coalitions of the Able and Willing*. EJIL, vol. 11 (2000), nr 3, s. 541-568; J. Lobel, M. Ratner: *Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations To Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime*. AJIL, vol. 93 (1999), s. 124-154; H. Freudenschuß: *Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council*. EJIL, vol. 5 (1994), nr 4, s. 492-531.

2.4.1.2. W przypadku operacji w Iraku (2003) debata koncentrowała się nie bez powodu na analizie legalności ewentualnej operacji zbrojnej. Rezolucja 1441 (2002) – uchwalona w ramach rozdziału VII KNZ i stwierdzająca, iż niewykonanie przez Irak poprzednich rezolucji RB stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa – zredagowana została w wieloznaczny sposób, pozwalający na różną interpretację fragmentów dotyczących zrealizowania się zapowiadanych w niej „poważnych konsekwencji”, a zwłaszcza konieczności ew. kolejnej rezolucji zezwalającej na użycie siły zbrojnej³². Kompromis w tych nie do końca wyjaśnionych kwestiach stanowił przesłankę jednomyślnego uchwalenia tej rezolucji³³. Dyskusje poprzedzające uchwalenie rezolucji 1441 dowodzą, że problemy prawne dotyczące użycia siły nie odgrywały pierwszoplanowej roli, niektórym mocarstwom chodziło raczej o zapewnienie im odpowiedniej roli politycznej i uwzględnienie ich interesów gospodarczych w Iraku po zastosowaniu siły zbrojnej, na co po spełnieniu stawianych przez nie warunków gotowe byłyby się zgodzić (nie odpowiada prawdzie opinia, iż np. Francja lub Rosja kierowały się głównie względami legalizmu prawnego). Nie kwestionuje się, iż RB byłaby uprawniona do wyrażenia zgody na operację zbrojną w Iraku w 2003 r., również o charakterze prewencyjnym.

2.4.1.3. Z doświadczeń irackich wyciągnięto wnioski w następnych latach, zwłaszcza w kontekście rezolucji dotyczących Korei Północnej i Iranu. W tych przypadkach RB stwierdza wyraźnie, iż działa na podstawie artykułu

³² SC Res. 1441 (2002): “Recalling all its previous relevant resolutions (...) and all the relevant statements of its President; (...) Recognizing the threat Iraq’s noncompliance with Council resolutions and proliferation of weapons of mass destruction and long-range missiles poses to international peace and security; Recalling that its resolution 678 (1990) authorized Member States to use all necessary means to uphold and implement its resolution 660 (1990) of 2 August 1990 and all relevant resolutions subsequent to Resolution 660 (1990) and to restore international peace and security in the area; (...) Deploing the fact that Iraq has not provided an accurate, full, final, and complete disclosure, as required by resolution 687 (1991), of all aspects of its programmes to develop weapons of mass destruction and ballistic missiles with a range greater than one hundred and fifty kilometres, and of all holdings of such weapons, their components and production facilities and locations, as well as all other nuclear programmes, including any which it claims are for purposes not related to nuclear-weapons-usable material; (...) Determined to ensure full and immediate compliance by Iraq without conditions or restrictions with its obligations under resolution 687 (1991) and other relevant resolutions and recalling that the resolutions of the Council constitute the governing standard of Iraqi compliance; (...) 1. Decides that Iraq has been and remains in material breach of its obligations under relevant resolutions, including resolution 687 (1991), in particular through Iraq’s failure to cooperate with United Nations inspectors and the IAEA, and to complete the actions required under paragraphs 8 to 13 of resolution 687 (1991); 2. Decides, while acknowledging paragraph 1 above, to afford Iraq, by this resolution, a final opportunity to comply with its disarmament obligations under relevant resolutions of the Council; (...) 13. Recalls, in that context, that the Council has repeatedly warned Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations”.

³³ Zob. też pkt 4.3.2.

41 KNZ (sankcje niewojskowe) oraz zastrzega, iż dla ewentualnego użycia siły niezbędna będzie jej kolejna rezolucja. W obu przypadkach mamy do czynienia z mozołnym wprowadzie, lecz zdecydowanym postępem. Główny problem Rady polega jednak na tym, jak zachowa się ona w przypadku niewykonania przez Iran lub Koreę Płn. wiążących je prawnie rezolucji. W gruncie rzeczy – i niezależnie od precyzji swych początkowych rezolucji – RB stoi przed dylematem podobnym do sytuacji w Iraku na przełomie lat 2002-2003.

W rezolucji 1695 (2006), uchwalonej bez wyraźnego odniesienia do rozdziału VII KNZ³⁴, RB po raz pierwszy zażądała od Korei Północnej zawieszenia prób z rakietami balistycznymi³⁵. W rezolucji 1718 (2006), uchwalonej jednomyślnie po dokonaniu przez Koreę Północną podziemnego testu jądrowego, Rada (podobnie jak w rez. 1695) uznała, iż rozprzestrzenianie broni jądrowych, biologicznych i chemicznych stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W rezolucji tej RB wykazała większą stanowczość stwierdzając, że działa na podstawie rozdziału VII KNZ i podejmuje środki na podstawie art. 41 KNZ (wykluczając na razie środki wojskowe z art. 42). RB zobowiązała Koreę Północną do zawieszenia programu rakiet balistycznych oraz do nieodwracalnego, kontrolowalnego i całkowitego zaniechania wszelkich programów dotyczących broni masowego rażenia ustanawiając jednocześnie embargo na dostawy broni, sprzętu i technologii nuklearnych i towarów luksusowych do tego kraju³⁶. Rada zastrzegła wyraźnie (echo niejasnej rezolucji 1441 dot. Iraku), iż w przypadku konieczności dalszych środków niezbędne będą jej dalsze decyzje³⁷. Przedstawiciel Korei Północnej określił rezolucję RB jako gangsterską (*gangster-like*) podkreślając, że działania koreańskie stanowią element samoobrony przed zagrożeniem ze strony USA.

³⁴ Zamiast formuł w rodzaju "Determining that the situation continues to constitute a threat to international peace and security" oraz "Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations", rez. 1695 używa następujących zwrotów: „Affirming that such launches jeopardize peace, stability and security in the region and beyond, particularly in light of the DPRK's claim that it has developed nuclear weapons” oraz “Acting under its special responsibility for the maintenance of international peace and security”.

³⁵ “2. *Demands* that the DPRK suspend all activities related to its ballistic missile programme, and in this context re-establish its pre-existing commitments to a moratorium on missile launching”.

³⁶ “Reaffirming that proliferation of nuclear, chemical and biological weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security (...) Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, and taking measures under its Article 41 (...) 5. Decides that the DPRK shall suspend all activities related to its ballistic missile programme and in this context re-establish its pre-existing commitments to a moratorium on missile launching; 6. Decides that the DPRK shall abandon all nuclear weapons and existing nuclear programmes in a complete, verifiable and irreversible manner (...); 7. Decides also that the DPRK shall abandon all other existing weapons of mass destruction and ballistic missile programme in a complete, verifiable and irreversible manner”.

³⁷ “16. Underlines that further decisions will be required, should additional measures be necessary”.

Uchwalenie tak mocnej rezolucji (przy różnych wcześniejszych zastrzeżeniach Chin i Rosji) uznać należy za postęp. Otwartą pozostaje kwestia skuteczności wykonania tej rezolucji przez Koreę Północną i państwa członkowskie³⁸, np. w kontekście inspekcji ładunków frachtowych z i do Korei Północnej, która – jeśli okaże się niezbędna (*as necessary*) – ma się odbywać w formie *cooperative action* oraz w zgodzie z legislacją krajową państw i prawem międzynarodowym³⁹; sformułowanie to jest wynikiem osłabienia przez Chiny i Rosję pierwotnych propozycji USA (brak np. wyraźnej decyzji co do kontroli na morzu pełnym⁴⁰). Dodajmy na marginesie, iż zjednoczenie obu państw koreańskich jest wielkim problemem dla Chin i Korei Płd., które obawiają się skutków finansowych takiego procesu oraz masowych ruchów ludnościowych (opuszczania obszaru Korei Płn.).

Rezolucja 1718 jest w pewnym stopniu nowatorska, żąda bowiem prawnie wiążąco od Korei Płn. powrotu do traktatu NPT oraz związanych z tym inspekcji MAEA⁴¹. Na tym tle pojawia się nie po raz pierwszy problem uchwał RB wychodzących poza ścisłe ramy rozwiązania danego konfliktu. Inne przykłady takich prawnie wiążących państwa nakazów (uchwalonych przez RB w ramach rozdziału VII Karty) dotyczą uznania siły wyższej w przypadku

³⁸ "Trade with China and South Korea in the form of food, fertilizer, cash, cement, oil, and gas. These are the kinds of things the North Korean economy depends on to survive and none of that has been jeopardized so far by the Security Council. And that's what the North Koreans are counting on: They are counting on the Chinese and the South Koreans to protect them from the kinds of sanctions that might actually jeopardize the survival of the regime" – G. Samore: *N. Korean Atomic Test 'A Purely Political Act'*. October 17, 2006 – Council on Foreign Relations – <http://www.cfr.org/publication/11746/samore.html>

³⁹ "8(f): in order to ensure compliance with the requirements of this paragraph, and thereby preventing illicit trafficking in nuclear, chemical or biological weapons, their means of delivery and related materials, all Member States are called upon to take, in accordance with their national authorities and legislation, and consistent with international law, cooperative action including through inspection of cargo to and from the DPRK, as necessary".

⁴⁰ Kontrolę na morzu pełnym dopuszczała w kontekście Iraku rez. RB 665 (1990): "1. Calls upon those Member States co-operating with the Government of Kuwait which are deploying maritime forces to the area to use such measures commensurate to the specific circumstances as may be necessary under the authority of the Security Council to halt all *inward* and *outward* maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations and to ensure strict implementation of the provisions related to such shipping laid down in resolution 661 (1990)".

W rez. 1132 (1997) dot. sytuacji w Sierra Leone RB: "8. Acting also under Chapter VIII of the Charter of the United Nations, authorizes ECOWAS, cooperating with the democratically-elected Government of Sierra Leone, to ensure strict implementation of the provisions of this resolution relating to the supply of petroleum and petroleum products, and arms and related matériel of all types, including, where necessary and in conformity with applicable international standards, by halting *inward* maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations, and calls upon all States to cooperate with ECOWAS in this regard".

⁴¹ "4. Demands further that the DPRK return to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and International Atomic Energy Agency (IAEA) safeguards". Zob. A.L. Paulus, J. Müller: *Security Council Resolution 1718 on North Korea's Nuclear Test*. "ASIL Insight", November 3, 2006.

niewykonania kontraktów w wyniku rezolucji RB, ekstradycji własnych obywateli, uznania granicy, rozbrojenia lub zakazu importu broni, zaostrenia systemu kontroli rozprzestrzeniania broni masowego rażenia i uchwalenia w związku z tym odpowiednich aktów prawa krajowego. Wspomnieć też należy o utworzeniu na mocy decyzji RB specjalnych trybunałów karnych do spraw b. Jugosławii oraz do spraw Ruandy. Taka działalność Rady – można ją określić jako *quasi*-legislacyjną lub *quasi*-sądową – bywa niekiedy przedmiotem krytyki za rzekome przekroczenie kompetencji RB⁴². Pogląd ten nie wydaje przekonujący, utrudnia bowiem Radzie wykonywanie jej funkcji jako gwaranta międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Każdy przypadek wymaga jednak odrębnej analizy i oceny.

2.4.1.4. Irański minister spraw zagranicznych określił w 2006 r. jako bezprawną uchwałę MAEA, zmierzającą do skierowania sprawy irańskiego programu nuklearnego na forum RB, godząc się na wznowienie kontroli przez MAEA jedynie pod warunkiem, że kwestia ta nie stanie się przedmiotem obrad RB.

Późniejsza rezolucja 1696 (2006), nakazująca Iranowi zawieszenie wzbogacania materiału nuklearnego i poddania się pełnej kontroli MAEA⁴³, powołuje się na art. 40 KNZ wyjaśniając, iż w braku pozytywnej reakcji Iranu RB przejdzie w dalszym etapie do sankcji niewojсковych z art. 41 KNZ⁴⁴.

⁴² Zob. S. Talmon: *The Security Council as World Legislature*. AJIL, vol. 99 (2005), s. 175-193; A. Marschik: *The Security Council as World Legislator?: Theory, Practice & Consequences of an Expanding World Power*. "International Law and Justice Working Paper", 2005/18; A. Zimmermann, B. Elberling: *Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats*. "Vereinte Nationen", 2004, nr 3, s. 71-77; F.L. Kirgis, Jr. (przyp. 25), s. 520-532; M. Herdegen: *The "Constitutionalization" of the UN security System*. "Vanderbilt Journal of Transnational Law", vol. 27 (1994), nr 1, s. 135-159.

⁴³ "2. Demands, in this context, that Iran shall suspend all enrichment-related and reprocessing activities, including research and development, to be verified by the IAEA; 3. Expresses the conviction that such suspension as well as full, verified Iranian compliance with the requirements set out by the IAEA Board of Governors, would contribute to a diplomatic, negotiated solution that guarantees Iran's nuclear programme is for exclusively peaceful purposes".

⁴⁴ "Acting under Article 40 of Chapter VII of the Charter of the United Nations in order to make mandatory the suspension required by the IAEA" (preambuła) oraz "Demands, in this context, that Iran shall suspend all enrichment-related and reprocessing activities, including research and development, to be verified by the IAEA" (pkt 2); "Expresses its intention, in the event that Iran has not by that date complied with this resolution, then to adopt appropriate measures under Article 41 of Chapter VII of the Charter of the United Nations to persuade Iran to comply with this resolution and the requirements of the IAEA, and underlines that further decisions will be required should such additional measures be necessary" (pkt 8). Art. 40 KNZ: „Aby zapobiec zaostreniu się sytuacji, Rada Bezpieczeństwa może, przed udzieleniem zaleceń lub wydaniem decyzji o zastosowaniu środków przewidzianych w artykule 39, wezwać zainteresowane strony, aby zastosowały się do zarządzeń tymczasowych, jakie Rada uzna za konieczne lub pożądane. Takie zarządzenia tymczasowe nie przesądzają praw, roszczeń lub położeń zainteresowanych stron. Rada Bezpieczeństwa wyciągnie odpowiednie wnioski z niezastosowania się do takich środków”.

W tekście tej rezolucji brak jednak wyraźnego stwierdzenia, iż sytuacja stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁴⁵.

W powyższym kontekście dyrektor generalny MAEA stwierdził, iż Iran posiada bezspornie wiedzę, pozwalającą mu na wzbogacanie uranu, lecz jest to bardziej problem intencji niż rzeczywiste istniejących zdolności produkcyjnych. Skrytykował on RB za pochopne sankcje wobec Iranu i Korei Płn.⁴⁶ uznając, iż nie istnieje zagrożenie, z którym musielibyśmy się zmierzyć natychmiast i pozostaje jeszcze sporo czasu na negocjacje⁴⁷. Również były dyrektor generalny MAEA skrytykował uchwalone wobec Iranu i Korei Płn. sankcje oraz uznał w tym względzie politykę USA za arogancką⁴⁸.

Rada Bezpieczeństwa nie uznała jednak powyższej krytyki i wobec ostatecznego niewykonania przez Iran rez. 1696 RB uchwaliła jednomyślnie w grudniu 2006 r. (przy różnych obiekcjach ze strony Rosji i Chin) rezolucję 1737 (2006). Dla RB nie ulega najmniejszej wątpliwości, że Iran nie przestrzega reżimu kontrolnego MAEA. Powstaje w tym kontekście paradoksalna sytuacja, w której inspektorzy MAEA nie znajdują dowodów, że irański program atomowy ma charakter wojskowy, a jednocześnie Iran nie wstrzymał programu wzbogacania uranu w wyznaczonym przez RB w rez. 1696 terminie. W rez. 1737 RB nie stwierdza wyraźnie, iż sytuacja ta stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, jednak działając na podstawie art. 41 KNZ zobowiązuje Iran do natychmiastowego zawieszenia wszelkiej działalności związanej ze wzbogacaniem materiałów nuklearnych oraz projektów budowy reaktora na ciężką wodę. Zobowiązuje ona jednocześnie państwa członkowskie do embarga na sprzedaż lub transfer do Iranu wszelkich materiałów i technologii nuklearnych, a także finansowania takich działań; ustanawia ona przy tym dodatkowy reżim kontrolny⁴⁹. Pierwsze reakcje Iranu

⁴⁵ RB nie kwestionuje prawa Iranu do rozwoju programu nuklearnego dla celów cywilnych, dąży natomiast do kontroli nad tym programem (Iran jest stroną Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z 1968 r. i tym samym zobowiązany do wyrzeczenia się broni jądrowej oraz poddania się kontroli ze strony MAEA). W tym kontekście proponuje się Iranowi budowę reaktorów na lekką wodę lub specjalny tryb dostarczania z zewnątrz materiałów rozszczepialnych do produkcji energii. Iran nie wyraża na to zgody, co wyraźnie sugeruje, iż dąży on do wyprodukowania broni jądrowej.

⁴⁶ „Die Welt”, 25.10.2006.

⁴⁷ Mohamed El-Baradei, wywiad – „Newsweek Polska”, 5.11.2006, s. 51.

⁴⁸ „Uns sollte es jetzt darum gehen, Nordkorea dazu zu bringen, ‚zurückzurudern‘, und die Iraner dazu zu bewegen, die Urananreicherung auszusetzen. In beiden Fällen geht es im Kern darum, dass die USA eine Sicherheitsgarantie anbieten, die beinhaltet, dass sie diese beiden Länder nicht angreifen und keinen Regimewechsel anstreben werden. (...) Die USA sind arrogant aufgetreten”, Hans Blix, „Die Welt”, 17.10.2006.

⁴⁹ SC Res. 1737 (2006), 23 December 2006: “The Security Council, (...) Reiterating its serious concern (...) on Iran’s nuclear programme, including topics which could have a military nuclear dimension, and that the IAEA is unable to conclude that there are no undeclared nuclear materials or activities in Iran, (...) Noting (...) that (...) Iran has not established full and sustained suspension of all enrichment-related and reprocessing activities as set out in resolution 1696

na tę rezolucję były negatywne⁵⁰, nie wiadomo zatem czym zakończy się nacisk ze strony RB, przy czym Iran nie wykluczył zablokowania eksportu ropy naftowej w reakcji na rez. 1737.

Mimo podobieństw, rez. 1737 (Iran) oraz rez. 1718 (Korea Płn.) różnią się tym, że w przypadku irańskim RB nakazuje zawieszenie pewnych programów, natomiast nakazuje ich zaniechanie w przypadku koreańskim. Ponadto, sytuacji w Iranie Rada nie kwalifikuje wyraźnie jako zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Różnice te mają z jednej strony podtekst polityczny, z drugiej zaś prawny, ponieważ Iran pozostaje stroną NPT oraz deklaruje formalnie gotowość poddania się kontroli ze strony MAEA.

2.4.1.5. O ile dążenie do rozwiązań w drodze negocjacji uznać można generalnie za poprawne, to w konkretnych przypadkach pojawiają się problemy z oczekiwaną skutecznością tej metody, a także rezolucji RB. Otóż, Irak lekceważył społeczność międzynarodową i RB przez kilkanaście lat aż do uchwalo-

(2006), nor resumed its cooperation with the IAEA under the Additional Protocol, nor taken the other steps required of it by the IAEA Board of Governors, nor complied with the provisions of Security Council resolution 1696 (2006) and which are essential to build confidence, and deplo-
ring Iran's refusal to take these steps, (...) mindful of its primary responsibility under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security, Acting under Article 41 of Chapter VII of the Charter of the United Nations, (...) 2. Decides, (...) that Iran shall without further delay suspend the following proliferation sensitive nuclear activities: (a) all enrichment-related and reprocessing activities, including research and development, to be verified by the IAEA; and (b) work on all heavy water-related projects, including the construction of a research reactor moderated by heavy water, also to be verified by the IAEA; 3. Decides that all States shall take the necessary measures to prevent the supply, sale or transfer directly or indirectly from their territories, or by their nationals or using their flag vessels or aircraft to, or for the use in or benefit of, Iran, and whether or not originating in their territories, of all items, materials, equipment, goods and technology which could contribute to Iran's enrichment-related, reprocessing or heavy water-related activities, or to the development of nuclear weapon delivery systems, (...) 8. Decides that Iran shall provide such access and cooperation as the IAEA requests to be able to verify the suspension outlined in paragraph 2 and to resolve all outstanding issues, as identified in IAEA reports, and calls upon Iran to ratify promptly the Additional Protocol; (...) 12. Decides that all States shall freeze the funds, other financial assets and economic resources which are on their territories at the date of adoption of this resolution or at any time thereafter, that are owned or controlled by the persons or entities designated in the Annex".

⁵⁰ Iran's representative told the Council that it was a sad day for the non-proliferation regime. The Council was imposing sanctions on a member of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, which, unlike Israel, had never attacked or threatened to use force against any United Nations member. Also unlike Israel, Iran had categorically rejected development, stockpiling and use of nuclear weapons on ideological and strategic grounds, and it was prepared to provide guarantees that it would never withdraw from the Non-Proliferation Treaty. (...) He said that bringing Iran's peaceful nuclear programme to the Council by a few permanent members, particularly the United States, was not aimed at a solution, but at compelling Iran to abandon its rights under the NPT to peaceful nuclear technology. Suspension was not a solution, but a temporary stop-gap measure to allow time to find a real solution. (...) He was here today because his country had not accepted that "unlawful demand" – SC/8928 Security Council, 23 December 2006 <http://www.un.org/News/Press/docs//2006/sc8928.doc.htm>

nej nie bez trudu rezolucji 1441 (2002). Nieśmiałe próby zniechęcania Korei Płn. do jej programu jądrowego miały miejsce w 1993 r. (rez. RB 825⁵¹), w 1998 r. kraj ten dokonał prób z rakietą balistyczną (na co RB nie zareagowała), w 2003 r. Korea Płn. wycofała się z Traktatu o nieprolifracji broni jądrowej, a w 2005 r. z sześciostronnych rozmów na temat jej programu nuklearnego. Dalsze rezolucje RB w sprawie koreańskiej datują się dopiero z 2006 r. w związku z przeprowadzonym testem raketowym oraz próbną eksplozją jądrową (cała ta ewolucja przy stałym oporze ze strony Chin i Rosji wobec ew. sankcji). Z kolei program nuklearny Iranu rozwijany jest od lat i to z oczywistym naruszeniem reżimu kontrolnego MAEA, rezolucje RB datują się dopiero z roku 2006.

W sprawie Iranu lub Korei Płn. społeczność międzynarodowa może z czasem stanąć przed podobnym dylematem jak w przypadku Iraku na przełomie 2002/2003. W tym kontekście postawić trzeba pytanie: czy chodzi o unikanie użycia siły zbrojnej do ostatniego momentu przed uzyskaniem zdolności operacyjnych w dziedzinie broni masowego rażenia, czy też o wykluczenie użycia siły w ogóle, zwłaszcza gdy nie będzie na to zgody stałych mocarstw w RB?

2.4.2. Liban

Uchwalając rezolucję 1701 (2006) w sprawie Libanu RB nie powołała się na rozdział VII KNZ, chociaż wydawałoby się oczywistością, że w tych ramach działa (stwierdza jednak wyraźnie, iż sytuacja w Libanie stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa)⁵². Nie precyzuje ona ponadto wzmocnionego mandatu sił międzynarodowych, chociaż upoważnia siły UNIFIL do podjęcia „wszelkich niezbędnych działań” (*all necessary action*) w celu wykonania rezolucji. Jest to kolejny dowód swoistego – prawnego i politycznego – kluczenia RB, co stanowi wyraz z jednej strony niebezpiecznych złudzeń, z drugiej zaś interesów pozaprawnych. W reakcji na tę rezolucję, prezydent Syrii określił próbę rozmieszczenia sił międzynarodowych wzdłuż granicy libańsko-syryjskiej jako działanie wrogie i naruszające suwerenność Libanu (!), grożąc jednocześnie zamknięciem przejść granicznych⁵³. Słabością tej rezolucji jest traktowanie Libanu, a zwłaszcza jego armii, jako w pełni sprawnego organizmu, a z kolei granicy libańsko-syryjskiej (tylko częściowo demarkowanej) jako kontrolowalnej (dostawy broni dla Hezbolla-hu). Można się obawiać, że rezolucja ta zawiera od początku zaczyn niepowodzenia tym bardziej, że Iranowi i Syrii zależy na zdestabilizowaniu Libanu.

⁵¹ W rez. 825 (1993) RB stwierdziła, iż w świetle raportów IAEA Korea narusza reżim inspekcyjny, wynikający z Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej; Rada ograniczyła się jednak tylko do apelu do władz Korei Północnej, nie stwierdziła natomiast zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i nie podjęła tej rezolucji w ramach rozdziału VII KNZ.

⁵² Zob. pkt 4.5.

⁵³ „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 24.08.2006, s. 1.

2.4.3. Darfur

Kolejny przykład stanowi rezolucja 1706 (2006) RB w sprawie konfliktu w Darfurze, dotycząca wzmocnienia kontyngentu *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS), rozszerzenia jego mandatu i zastąpienia (nieefektywnej) *African Union Mission in Sudan* (AMIS). W rezolucji tej RB stwierdza, iż sytuacja w Darfurze stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Decydując o przejęciu operacji AMIS przez UNMIS Rada zwiększa kontyngent UNMIS do 17 300 osób personelu wojskowego i nakazuje Sekretarzowi Generalnemu ONZ jak najszybsze rozmieszczenie dodatkowych oddziałów (pkt 1-3). Decyzji tych RB nie podejmuje wyraźnie na podstawie rozdziału VII KNZ, a w punkcie 1 rezolucji zachęca rząd Sudanu do przyzwolenia (zgody) na rozmieszczenie dodatkowych oddziałów (*invites the consent of the Government*). Dopiero w punkcie 12 rezolucji – tym razem stwierdzając wyraźnie, że działa na podstawie rozdziału VII KNZ – RB upoważnia siły UNMIS do „użycia wszelkich niezbędnych środków” (*to use all necessary means*) w celu ochrony personelu NZ oraz organizacji humanitarnych, zapobieżenia atakom na ludność cywilną oraz rozbrojenia oddziałów nieregularnych.

Rezolucję uchwalono przy trzech wstrzymujących się głosach (Rosja, Chiny, Katar) i przy protestach Sudanu. Po uchwaleniu rezolucji przedstawiciel Rosji (podobnie jak minister spraw zagranicznych Egiptu) stwierdził, że zgoda rządu sudańskiego jest warunkiem koniecznym, podczas gdy przedstawiciele USA i Wielkiej Brytanii byli innego zdania! Z czasem pojawił się zarys kompromisu, polegający na ustanowieniu w Darfurze sił mieszanych ONZ i Unii Afrykańskiej (dalszy ciąg zdarzeń stoi jednak pod znakiem zapytania). Sytuacja w Darfurze (a także w Sudanie Południowym) dowodzi wieloletniego tolerowania przez społeczność międzynarodowych masowych mordów dokonywanych przez dyktatorski rząd oraz braku poważnego zaangażowania państw i organizacji międzynarodowych (w tym niemocy Unii Afrykańskiej)⁵⁴.

3. Ewolucja pojęć

Wobec ewolucji stosunków międzynarodowych powstają nowe koncepcje prawne, dopuszczające w skrajnych przypadkach podjęcie przez państwa działań zbrojnych bez zgody RB. Pobrzmiwają też echa dawnej koncepcji wojny sprawiedliwej (jako usprawiedliwionej słuszną przyczyną i w odpowiedzi na wcześniejsze, niesłuszne i wyrządzające szkody działania)⁵⁵. Jednocześnie

⁵⁴ Zob. krytyczne uwagi Sekretarza Generalnego NZ (przyp. 100).

⁵⁵ S. Chesterman: *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford 2001; J.B. Elshtain: *Just War and Humanitarian Intervention*. “Ideas”, 2001,

nie następuje w praktyce (w tym pod wpływem RB) ewolucja takich pojęć jak zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, samoobrona czy zbrojna napaść. Operacja zbrojna USA i Wielkiej Brytanii, rozpoczęta 7 października 2001 r. na terytorium Afganistanu, stanowi dobry pretekst do zbadania tych zmian.

3.1. Zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa

Podstawowe pytanie dotyczy kwestii, co – w rozumieniu RB – jest zagrożeniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa? Jest to pojęcie prawne (nie norma prawna) ze względu na użycie w KNZ (art. 39), jednak zdefiniowanie jego treści możliwe jest tylko w konkretnym kontekście i w płaszczyźnie politycznej. Stoimy zatem przed problemem ustalenia faktów i ich oceny. Widać w tym względzie wyraźnie, zwłaszcza od lat 1990-tych, ewolucję praktyki RB.

Nie ulega wątpliwości, iż zagrożeniem takim są wspomniane w Karcie agresja (*aggression*) oraz zbrojna napaść (*armed attack*). Z czasem jednak RB rozciągnęła to pojęcie na dwa ważne i nowe obszary: sytuację wewnętrzną (wojna domowa, upadek władzy państwowej, katastrofa humanitarna, masowe naruszanie przez państwo fundamentalnych praw ludności – rezolucje RB z lat 1990-tych dotyczące Bośni-Hercegowiny, Somalii, Ruandy lub Timoru Wschodniego, a także Kosowa) oraz akty terrorystyczne (rez. 1368 i 1373 z 2001 r.). Tendencję do szerszego postrzegania zagrożeń dostrzec można wyraźnie w Strategicznej Koncepcji NATO z 1999 r. oraz UE z 2003 r.⁵⁶

Z praktyki RB wynika, iż zagrożeniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jest np. utrzymywanie reżimu segregacji rasowej (rez. 217, 232, 418), nieszanowanie wyniku wolnych wyborów (rez. 841, 875), niewydanie lub nieukaranie terrorystów (rez. 748, 1214, 1070, 1267, 1333), wsparcie rządowe dla rebeliantów w innym państwie (rez. 1408), a także rozprzestrzenianie broni nuklearnych, chemicznych i biologicznych oraz środków ich przenoszenia (rez. 1540). Rada stwierdzała też, iż niewykonywanie jej rezolucji uchwalonych w ramach rozdziału VII KNZ stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (np. rez. 1277, 1441).

Uznając w rezolucjach RB 1368 i 1373 (uchwalonych pod wpływem zamachu z 11 września 2001 r. – w pierwszej bez referencji do rozdziału VII KNZ, w drugiej z takim odniesieniem) akty terrorystyczne (pojęcie niezdefiniowane w prawie międzynarodowym)⁵⁷ za zagrożenie międzynarodowego pokoju

vol. 8, nr 2; J.B. Elshtain (ed.): *Just War Theory*. Oxford 1992; M. Walzer: *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York 2000.

⁵⁶ *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*. 12.12.2003; *The Alliance's Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999*.

⁵⁷ O kłopotach z definicją terroryzmu w ramach ONZ zob. S.P. Subedi: *The UN Response to International Terrorism in the Aftermath of the Terrorist Attacks in America and the Problem of*

i bezpieczeństwa, RB przypomina prawo każdego państwa do samoobrony⁵⁸. Obie rezolucje mają charakter ogólny i choć uchwalone w związku z atakiem na USA, nie dotyczą wyraźnie Afganistanu⁵⁹. Z kolei w przyjętej w ramach rozdziału VII rezolucji 1540 (2004) RB zobowiązuje państwa członkowskie (jednak bez przepisów wykonawczych i ewentualnych sankcji) do zaostrzenia systemu kontroli rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów niepaństwowych, i uchwalenia w związku z tym odpowiednich aktów prawa krajowego⁶⁰.

3.2. Samoobrona i zbrojna napad

Stwierdzenie przez RB zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa stanowi przesłankę do dalszych działań państw członkowskich lub Rady (mogą one przybierać różną postać), nie jest jednak samo z siebie podstawą prawną upoważniającą do użycia siły zbrojnej. Jeśli mamy do czynienia

the Definition of Terrorism in International Law. "Forum du droit international", vol. 4, nr 3, August 2002, s. 159-169. Problem polega na tym, iż działania terrorystyczne traktowane są przez wiele państw Trzeciego Świata jako forma walki narodowyzwolenczej i tym samym próbują one uzasadnić ich zgodny z prawem międzynarodowym charakter.

⁵⁸ W rez. 1368 RB stwierdza w preambule: "Determined to combat by all means [*in accordance with the Charter of the United Nations* – dodane w rez. 1373, JK] threats to international peace and security caused by terrorist acts; Recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter", a w punkcie 1: "Unequivocally condemns in the strongest terms the horrifying terrorist attacks which took place on 11 September 2001 in New York, Washington, D.C. and Pennsylvania and regards such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security" (w rez. 1373, przyjętej w ramach rozdziału VII KNZ, powtórzono cytowane fragmenty; podobnie w rez. 1530 dotyczącej zamachu w Madrycie w 2004 r.). Co ciekawe, w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 56/1 (2001) nie ma najmniejszego odniesienia do prawa do samoobrony.

⁵⁹ Rezolucje te wykorzystała Rosja grożąc Gruzji akcją zbrojną w samoobronie w związku z działaniami w Czeczenii oddziałów nieregularnych z terytorium Gruzji. W liście z 12.09.2002 r. skierowanym przez prezydenta Rosji do Sekretarza Generalnego ONZ, RB ONZ oraz państw OBWE stwierdza on: "[W]e are talking about glaring violation by Tbilisi of counter-terrorist Resolution 1373 of the UN Security Council, which is obligatory for all states. (...) In this connection Russia may be forced to use the inalienable right to individual or collective defence in accordance with the UN Charter, stipulated in Resolution 1368 of the UN Security Council (...). The point at issue that unless the Georgian leadership takes practical action to liquidate terrorists and if bandit raids continue to originate in its territory, Russia, while acting in strict compliance with the international law, shall take adequate measures to resist the terrorist threat".

⁶⁰ "1. Decides that all States shall refrain from providing any form of support to non-State actors that attempt to develop, acquire, manufacture, possess, transport, transfer or use nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery; 2. Decides also that all States, in accordance with their national procedures, shall adopt and enforce appropriate effective laws which prohibit any non-State actor to manufacture, acquire, possess, develop, transport, transfer or use nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery, in particular for terrorist purposes, as well as attempts to engage in any of the foregoing activities, participate in them as an accomplice, assist or finance them".

z atakiem terrorystycznym (zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa), to pojawia się pytanie, czy stanowi on napaść zbrojną dopuszczającą działanie w samoobronie?

Zgodnie z art. 51 KNZ: „Żadne postanowienie niniejszej Karty nie narusza naturalnego (*inherent right of self-defense, droit naturel de légitime défense*) prawa każdego członka Organizacji Narodów Zjednoczonych, przeciwko któremu dokonano zbrojnej napaści (*armed attack, aggression armée*), do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, zanim Rada Bezpieczeństwa zastosuje środki, konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Środki podjęte przez członków w wykonaniu tego prawa do samoobrony będą natychmiast podane do wiadomości Radzie Bezpieczeństwa i w niczym nie naruszają wynikającej z niniejszej Karty kompetencji i odpowiedzialności Rady do podjęcia w każdym czasie akcji, jaką uzna ona za konieczną dla utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”.

Instytucja samoobrony (obrony koniecznej) istnieje też w krajowych systemach prawnych. O ile jednak państwo jest strukturą zmonopolizowanego władztwa (siły) i zezwala na samoobronę w wyjątkowych przypadkach jako środek pomocniczy, gdy władza państwowa nie jest (nie byłaby) w stanie zapobiec popełnieniu przestępstwa, to społeczność międzynarodowa daleka jest od takiego stopnia zorganizowania. Zakaz użycia siły zawarty w KNZ oraz rola RB stanowią wprawdzie istotną zmianę i nowość, jednak funkcjonowanie systemu NZ oraz charakter prawny jego głównych podmiotów (państw) powoduje, że prawo do samoobrony odgrywa i odgrywać będzie znaczącą rolę, nieporównywalnie większą od dopuszczanej w prawie krajowym obrony koniecznej. Na tym tle wiadać, iż nawet jeśli na RB spoczywa główna odpowiedzialność za zachowanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, to trudno mówić o jej monopolu na stosowanie siły zbrojnej.

Norma dotycząca samoobrony jest oczywiście starsza, a KNZ nie stwarza prawa do samoobrony, lecz je tylko konkretyzuje. W wyroku w sprawie Nikaragui (1986) MTS zwrócił uwagę, iż w przypadku prawa do samoobrony norma Karty NZ (art. 51) oraz odpowiednia norma prawa zwyczajowego współlistnieją równolegle i nie w całości się pokrywają⁶¹. Działanie w samoobronie podlega pewnym ograniczeniom⁶² wynikającym z istoty takiego działania (jako formy *ius ad bellum*) oraz z norm prawa humanitarnego (*ius in bello*). Użycie siły autoryzowane w rezolucji RB może natomiast wyjść znacznie dalej niż samoobrona.

Artykuł 51 jest jednym z najbardziej spornych i prowokujących różne interpretacje. Wynika to między innymi z ogólnego charakteru użytych w nim pojęć

⁶¹ ICJ, Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States), Judgment of 27.06.1986, § 176 (“It cannot therefore be held that Article 51 is a provision which ‘subsumes and supervenes’ customary international law. (...) The areas governed by the two sources of law thus do not overlap exactly, and the rules do not have the same content”).

⁶² Zob. pkt 7.

(naturalne prawo, samoobrona, zbrojna napaść). Jego literalna wykładnia prowadzi do wniosku, że przesłanką użycia siły zbrojnej w samoobronie jest zaistnienie zbrojnej napaści⁶³ (wymóg włączony do KNZ w 1945 r. na życzenie USA). Artykuł ten jednoznacznie określa, że decyzję o samoobronie podejmuje samo państwo, a ustosunkowanie się RB nastąpić może dopiero później. Samoobrona stanowi jednocześnie zabezpieczenie przed sytuacją, w której RB nie zdołała podjąć decyzji w obliczu zaistniałej zbrojnej napaści oraz w przypadkach gdy reakcja musi być natychmiastowa.

Nie jest jasne, co znaczy zwrot: „zanim Rada Bezpieczeństwa zastosuje środki, konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Czy np. uchwalenie jakiegokolwiek rezolucji w sprawie (np. wzywającej do zaprzestania działań zbrojnych w przypadku agresji lub zbrojnej napaści) oznacza automatycznie przejęcie sprawy przez RB i zawieszenie prawa do samoobrony? Praktyka wskazuje, iż tak nie jest⁶⁴. Pojawiła się też kwestia, czy wiążąca prawnie rezolucja RB w sprawie embargo na broń może ograniczać prawo państwa do samoobrony – na co RB odpowiedziała twierdząco⁶⁵.

W rezolucjach RB 1368 i 1373 nie ma wprawdzie wyraźnego upoważnienia do użycia siły ani stwierdzenia, że atak terrorystyczny stanowi zbrojną napaść, z przypomnienia w nich jednak prawa do indywidualnej i zbiorowej samoobrony w kontekście zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa każdym aktem terrorystycznym wysnuć można z dużą pewnością wniosek, iż traktuje się atak terrorystyczny jako zbrojną napaść – w przeciwnym razie przywoływanie pojęcia samoobrony nie miałyby większego sensu. Może się jednak zdarzyć, że w konkretnym przypadku RB lub MTS nie uznają danej akcji za samoobronę i potępiają podjęte działania, np. akcja zbrojna Wielkiej Brytanii w Jemenie (rez. 188) w 1964 r., Portugalii w Senegalu (rez. 273) w 1969 r., Izraela w Tunezji (rez. 573) w 1985 r., akcja USA wobec Nikaragui (wyrok MTS z 1986 r.), USA wobec Iranu (wyrok MTS z 2003 r. w sprawie Platform naftowych), Ugandy wobec Konga (wyrok MTS z 2005 r.).

Praktyka międzynarodowa oraz orzecznictwo MTS dowodzą, że pojęcie napaści zbrojnej jest cały czas przedmiotem sporów. Patrząc w przyszłość nie można wykluczyć, iż działania o charakterze niemilitarnym, mogą sparaliżować funkcjonowanie państwa, np. poważny atak na system komputerowy danego państwa może (w drodze rozszerzającej interpretacji) zostać uznany za zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a nawet za zbrojną

⁶³ Definicja tego pojęcia jest trudna i zmienna. MTS w wyroku w sprawie Nikaragui interpretuje je restrykcyjnie, zob. przyp. 164.

⁶⁴ Np. przypadek konfliktu brytyjsko-argentyńskiego o Malwiny/Falklandy – rez. 502 (1982), konfliktu iracko-irańskiego – rez. 598 (1987), agresji Iraku na Kuwejt – rez. 661 (1990) lub akcji amerykańsko-brytyjskiej w Afganistanie (2001).

⁶⁵ Ch. Gray (przyp. 1), s. 94-97.

napaść lub początek zbrojnej napaści. Przykład ten dowodzi, iż wraz z upływem czasu pojawić się mogą nowe problemy z definicją siły i samoobrony (np. w kontekście bezpieczeństwa energetycznego).

Operacja USA i Wielkiej Brytanii w Afganistanie została rozpoczęta 7 października 2001 r. w odpowiedzi na atak terrorystyczny z 11 września 2001 r. Stany Zjednoczone przedstawiły dowody, że grupa atakująca była częścią Al-Kaidy, a organizacja ta miała jedną ze swych głównych baz w Afganistanie. Oba państwa powiadomiły RB o podjęciu akcji zbrojnej na podstawie art. 51 KNZ określając ją jako samoobronę. Argumentacja ta uzyskała jednoznaczne i szerokie poparcie w debacie w ONZ oraz w stanowisku UE i NATO, przy czym NATO zoperacjonalizowało po raz pierwszy art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (działanie w samoobronie, której przesłanką jest napaść zbrojna).

Mamy jednak do czynienia z pewną komplikacją, ponieważ o ile celem klasycznej samoobrony jest przede wszystkim odparcie zbrojnej napaści, to nagłego i krótkotrwałego ataku terrorystycznego nie sposób z reguły odeprzeć, gdyż jest to fakt dokonany i zakończony. Z tego względu w stanowisku amerykańskim i brytyjskim dostrzegamy argumenty dotyczące klasycznej samoobrony, a jednocześnie samoobrony uprzedzającej⁶⁶ w celu uniemożliwienia dalszych ataków oraz osłabienia przeciwnika⁶⁷.

Odnotujmy, iż na mocy rezolucji 1386 (2001) RB powołała do życia działające pod jej nadzorem wielostronne siły zbrojne (ISAF), które zapewniają bezpieczeństwo w okolicach Kabulu i ew. innych wybranych regionach (oddziały amerykańskie w ramach operacji *Enduring Freedom* prowadziły natomiast dalej, pod własnym dowództwem, antyterrorystyczne działania zbrojne jako przykład przedłużonej w czasie samoobrony⁶⁸).

⁶⁶ Zob. pkt 4.2.

⁶⁷ *Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2001/946*: "The attacks (...) have been made possible by the decision of the Taliban regime to allow the parts of Afghanistan that it controls to be used by this organization as a base of operation. (...) From the territory of Afghanistan, the Al-Qaeda organization continues to train and support agents of terror who attack innocent people throughout the world and target United States nationals and interests in the United States and abroad. In response to these attacks, and in accordance with the inherent right of individual and collective self-defence, United States armed forces have initiated actions designed to prevent and deter further attacks on the United States".

Letter dated 7 October 2001 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council: "These forces have now been employed in exercise of the inherent right of individual and collective self-defence, recognized in Article 51, following the terrorist outrage of 11 September, to avert the continuing threat of attacks from the same source".

⁶⁸ Przejęcie dowództwa przez siły ISAF (dowodzone przez NATO) nad całością sił zbrojnych na obszarze Afganistanu nastąpiło 5.10.2006.

3.3. Napastnik

Jeśli w przypadku ataku terrorystycznego mamy do czynienia z upoważniającą do samoobrony napaścią zbrojną, to kolejne pytanie brzmi: kto dokonał napaści i wobec kogo znajduje zastosowanie samoobrona? Zgodnie z art. 51 KNZ, obiektem tej napaści jest państwo członkowskie ONZ, a sprawca nie jest określony, choć można przypuszczać, iż w 1945 r. myślano przede wszystkim o państwie⁶⁹. W świetle rezolucji 1368 i 1373 odpowiedź RB jest jasna: sprawcą nie musi być państwo⁷⁰.

Od strony faktycznej pojawiają się często trudności dowodowe ze zidentyfikowaniem sprawcy. Dotyczyć to może terrorystów, jak również państwa, które dokonało ataku raketowego lub zaminowało drogi morskie (np. wyrok MTS w sprawie Platform naftowych z 2003 r.). Sprawcą napaści zbrojnej może być np. grupa najemników lub terrorystów nie związana z żadnym państwem. Państwa mogą wspierać taką grupę (np. finansować lub uzbrajać), kontrolować lub wręcz wysyłać we własnym imieniu (np. zamachy libijskich agentów na samolot *PanAm* lub dyskotekę w Berlinie Zachodnim, działania serbskich milicji i oddziałów paramilitarnych w Bośni-Hercegowinie lub w Kosowie). Państwa te mogą się jednak ograniczać do udzielania schronienia oddziałom nieregularnym (terrorystom) albo tylko tolerować ich obecność na swym terytorium.

W przypadku Afganistanu państwo to nie zaatakowało USA, a także nie wysłało działających w jego imieniu terrorystów, nie kierowało nimi, ani ich nie kontrolowało, a siatka Al-Kaidy sięgała poza ten kraj. Rezolucja 1368 RB dostarcza w tym względzie pewnych wskazówek wzywając wszystkie państwa do współpracy w osądzeniu sprawców, organizatorów i sponsorów aktów terrorystycznych oraz podkreślając, że również ci, którzy wspomagają lub udzielają terrorystom schronienia winni być pociągnięci do odpowiedzialności (wątek ten powtarzają i rozwijają rez. 1373⁷¹ oraz 1624). Również w re-

⁶⁹ Art. 50 KNZ wydaje się na to wskazywać: "If preventive or enforcement measures against any state are taken by the Security Council...". Definicja agresji z rez. 3314 (1974) ZO NZ pod pojęciem tym rozumie "the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity, or political independence of another State".

⁷⁰ Z wcześniejszej praktyki RB wynika, że uchwałała ona sankcje niewojskowe lub wojskowe adresując swe żądania nie tylko do państw, lecz również stron wewnętrznego konfliktu, np. Czerwonych Khmerów (PDK – *Party od Democratic Kampuchea*) – rez. 792 (1992), ugrupowania UNITA w Angoli – rez. 864, 1127, 1173, 1176, 1295, bośniackich Serbów – rez. 942 (1994), afgańskich Talibów – rez. 1267 (1999), ugrupowań somalijskich – rez. 733 (1992), 794 (1992).

⁷¹ Rez. 1368: "all States to work together urgently to bring to justice the perpetrators, organizers and sponsors of these terrorist attacks and stresses that those responsible for aiding, supporting or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of these acts will be held accountable" (§ 3). W rezolucji 1373 RB stwierdza, iż "every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts" (preambuła) oraz "Decides also that all States shall: (a) Refrain from providing any form

zolucji ZO NZ 2625 (XXV) z 1970 r.⁷² stwierdza się: „Każde państwo ma obowiązek wstrzymania się od organizowania, podżegania, pomocy lub uczestnictwa w aktach walki wewnątrzpaństwowej lub aktach terrorystycznych w innym państwie lub godzić się ze zorganizowaną na jego terytorium działalnością mającą na celu popełnienie tego rodzaju aktów, gdy wspomniane w tym paragrafie akty obejmują groźbę lub użycie siły. (...) żadne państwo nie powinno organizować, pomagać, podburzać, finansować, wywoływać lub tolerować działalności wywrotowej, terrorystycznej lub zbrojnej skierowanej w celu obalenia siłą ustroju innego państwa, bądź wtrącać się do walki wewnętrznej w innym państwie”. Podobną treść ma rezolucja ZO NZ 3314 (1974), dotycząca definicji agresji (w jej rozumieniu może to być tylko akt państwa). W jej § 3 (g) za agresję uważa się między innymi „istotny udział” danego państwa w działaniu band zbrojnych na obszarze innego państwa⁷³. Rezolucja ta, a tym samym zawarta w niej definicja agresji, nie ma charakteru prawnie wiążącego (toczą się negocjacje nad definicją agresji w gronie państw-stron Międzynarodowego Trybunału Karnego).

Preambuła uchwalonej w ramach rozdziału VII KNZ rezolucji RB 1267 (1999) kwalifikowała niektóre działania Talibów jako zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, stwierdzając zwłaszcza, iż udzielają oni na terenie Afganistanu schronienia (*safe haven*) Usama bin Ladenowi, stwarzają warunki do funkcjonowania na obszarze tego kraju sieci szkoleniowych obozów terrorystycznych oraz pozwalają używać kontrolowane przez siebie terytorium jako bazę wsparcia dla międzynarodowych akcji terrorystycznych. W punkcie 1 tej rezolucji Rada wezwała władze Talibów, by zaprzestały wsparcia dla terrorystów i udzielania im schronienia, a w punkcie 2 do wydania Usama bin Ladena (w tym samym duchu rez. 1333 RB). Nie ulega wątpli-

of support, active or passive, to entities or persons involved in terrorist acts, including by suppressing recruitment of members of terrorist groups and eliminating the supply of weapons to terrorists; (b) Take the necessary steps to prevent the commission of terrorist acts, including by provision of early warning to other States by exchange of information; (c) Deny safe haven to those who finance, plan, support, or commit terrorist acts, or provide safe havens” (§ 2).

⁷² UN General Assembly Resolution 2625 (XXV) – *Declaration on Principles of International Law Friendly Relations and Co-Operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations*.

⁷³ GA Res. 3314 (XXIX). *Definition of Aggression* (14.12.1974): “the sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein”. Zob. też GA Res. (A/49/743) *Measures to eliminate international terrorism. Annex: Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism* (9.12.1994): “4. States, guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations and other relevant rules of international law, must refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts in territories of other States, or from acquiescing in or encouraging activities within their territories directed towards the commission of such acts”.

wości, iż do momentu amerykańsko-brytyjskiej akcji zbrojnej z 7 października 2001 r. Afganistan nie spełnił żądań RB⁷⁴.

Gdyby sprawcy zamachu z 11 września 2001 r. byli tajnie szkoleni na terytorium Francji lub Holandii, to nie mieliby ani oficjalnego wsparcia, ani tolerancji z ich strony, a nawet jeśli odpowiedzialność tych państw miałaby wynikać z zaniedbania działań ochronnych i prewencyjnych, trudno byłoby sobie wyobrazić, iż stałyby się one obiektem brytyjsko-amerykańskiej zbrojnej samoobrony. Rozstrzygające w przypadku Afganistanu było poparcie Talibów dla terrorystów, udzielanie im schronienia, a także *last but not least* niewypełnianie uchwalonych w ramach rozdziału VII wiążących prawnie rezolucji RB.

Tak więc reakcja w samoobronie nie zawsze musi dotyczyć podmiotów atakujących, a może się kierować przeciwko państwu, na którego obszarze znajdują się centra kierujące lub wspierające sprawców napaści zbrojnej albo też państwu, które udziela im schronienia, również wówczas, gdy państwo to nie sprawuje nad tymi siłami efektywnej kontroli. Mamy więc do czynienia z widoczną tendencją, by szkolenie lub udzielanie schronienia terrorystom (a nie tylko wysłanie ich w imieniu danego państwa lub pod jego kontrolą) traktować jako zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Dla działania w samoobronie niezbędne jest jednak, by terroryści dokonali ataku lub jego bardzo wysokie prawdopodobieństwo. Państwo wspierające terrorystów lub udzielające im schronienia może wówczas stać się obiektem zbrojnej samoobrony ze strony innego państwa.

Konkludując, przypadek operacji afgańskiej w 2001 r. dowodzi rozszerzenia pojęcia zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, napaści zbrojnej i samoobrony. Należy też sądzić, że zasady odpowiedzialności państwa za akty dokonywane z jego terytorium podlegają ewolucji, która zapobiec ma uchylaniu się od odpowiedzialności z powodu rzekomej lub rzeczywistej niemocy państwa⁷⁵.

4. Œrodki zaradcze

Jak (pomijając zgodę RB oraz samoobronę) społeczność międzynarodowa może reagować na nowe zagrożenia? Wobec pojawiających się trudności decyzyjnych w RB powstały specyficzne konstrukcje, uzasadniające działania zbrojne bez jej zgody: interwencja humanitarna oraz operacja uprzedzająca

⁷⁴ Echa powyższych stwierdzeń odnajdujemy też w preambule rez. RB 1378 (2001): "Condemning the Taliban for allowing Afghanistan to be used as a base for the export of terrorism by the Al-Qaida network and other terrorist groups and for providing safe haven to Usama Bin Laden ...".

⁷⁵ Zob. pkt 5.

i operacja prewencyjna – wszystkie mniej lub bardziej krytykowane za relatywizowanie zakazu użycia siły zbrojnej.

Sytuując te koncepcje na osi czasu mamy w przypadku interwencji humanitarnej do czynienia z reakcją na zaistniałe już wcześniej fakty oraz oczywiste naruszenie prawa międzynarodowego, w przypadku ataku uprzedzającego z przyszłym, lecz bardzo bliskim zagrożeniem, a w przypadku ataku prewencyjnego z odległym, choć poważnym zagrożeniem (w obu ostatnich przypadkach naruszenie prawa międzynarodowego jest potencjalne). O ile interwencja humanitarna dotyczy głównie zaistniałych faktów, to operacja uprzedzająca, a zwłaszcza operacja prewencyjna dotyczą przede wszystkim oceny zamiarów (intencji) przeciwnika oraz skali potencjalnego zagrożenia.

4.1. Interwencja humanitarna

4.1.1. Mimo znanego prawu międzynarodowemu zakazu użycia siły zbrojnej praktyka międzynarodowa, a zwłaszcza zbrodnie popełniane przez różnego rodzaju dyktatorów, stawia prawnika przed trudnym dylematem: jak reagować w braku akceptacji ze strony RB?

Próbą wyjścia z tej sytuacji jest koncepcja tzw. interwencji humanitarnej, która nie dotyczy reakcji jednego państwa na użycie przeciwko niemu siły zbrojnej przez inne państwo⁷⁶. Łączy się ona z pytaniem, czy i jak długo przyglądać się naruszeniom praw człowieka w danym państwie, stosując zasadę: niech zginą wszyscy, Bóg i tak rozpozna swoich?⁷⁷ Inne pytanie brzmi: czy szkody uboczne (tzw. *collateral damages*) wyrządzone interwencją humanitarną nie bywają równoważone pewnymi zyskami ubocznymi, czyli liczbą poddanych dyktaturom lub chaosowi, a uratowanych istnień ludzkich?

Niektóre humanitarne działania zbrojne mają charakter krótkotrwały i dotyczą małej grupy osób, w tym zwłaszcza obywateli państwa podejmującego działanie, np. odbicie zakładników, ewakuacja z miejsca konfliktu. W przypadku takich działań możliwe wydaje się zastosowanie pojęcia samoobrony (nie ma konieczności uzyskania zgody RB), jako że w specyficznych okolicznościach atak na obywateli danego państwa za granicą (podobnie jak na oddziały

⁷⁶ Szerzej J.L. Holzgrefe, R.O. Keohane (ed.): *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge 2003; N. Krisch: *Legality, Morality, and the Dilemma of Humanitarian Intervention after Kosovo*. EJIL, vol. 13 (2002), nr 1; w literaturze polskiej J. Zajądło: *Dylematy interwencji humanitarnej*. Gdańsk 2005.

⁷⁷ „Tuez-les tous, Dieu reconnaîtra les siens”. Cette phrase aurait été prononcée lors du terrible massacre de Béziers dirigé contre la religion Cathare en 1209 qui fit entre 20 000 et 60 000 morts et qui marqua le début de la Croisade des Albigeois. Parfois attribué à Simon de Montfort, elle aurait en fait été prononcée par Arnaud Amalric, légat du pape chargé de réprimer l’hérésie Cathare. Arnaud Amalric ayant investi la ville de Béziers, ses hommes lui demandèrent comment distinguer les Cathares des Catholiques. Il aurait résolu le problème en recommandant à ses hommes de tuer tout le monde, Dieu devant ensuite reconnaître les „bons Catholiques”...

wojskowe państwa za granicą lub jego placówki dyplomatyczne i konsularne) można uznać za napaść zbrojną na państwo. Taki rodzaj zbrojnej odpowiedzi znany jest do dawna i z reguły akceptowany. W latach 1990-tych zaobserwować można, iż o niektórych takich krótkotrwałych epizodach zbrojnych (zwłaszcza w Afryce) Rada Bezpieczeństwa nie była informowana ani przez państwo przeprowadzające taką operację, ani przez państwo, na którego terytorium ma miejsce to działanie.

Odmienne charakter mają natomiast operacje, przybierające charakter większej akcji wojskowej, w celu powstrzymania masowych i poważnych naruszeń praw człowieka, głównie masakry ludności miejscowej. Sytuacja taka może wynikać z jednej strony z braku działania państwa (jego słabości lub wręcz rozpadu, np. wojna domowa w wariantcie istnienia słabego rządu lub *failed state*, czyli walki wszystkich przeciwko wszystkim), z drugiej zaś z nadużywania jego siły (dyktatura).

Na tym tle wskazane wydaje się doprecyzowanie pojęć. Po pierwsze, należy unikać utożsamiania zbrojnych działań humanitarnych z pojęciem samoobrony (traktując odrębnie problem ochrony własnych obywateli za granicą), podmiotem chronionym nie jest bowiem państwo i nie mamy do czynienia ze zbrojną napaścią w rozumieniu art. 51 KNZ. Po drugie, jeśli interwencja stanowi w prawie międzynarodowym akt z istoty swej nielegalny (jak nie ma legalnej agresji, tak również legalnej interwencji), przymiotnik humanitarny ma pozbawiać takie działania nielegalnego charakteru.

Wśród zbrojnych działań humanitarnych celowe wydaje się zatem rozróżnić między legalną *operacją* humanitarną (za zgodą RB) a niemającą jasnego statusu prawnego *interwencją* humanitarną (bez takiej zgody), w tym ostatnim przypadku w celu powstrzymania naruszeń fundamentalnych norm międzynarodowoprawnych dotyczących ochrony praw człowieka. Akcje zbrojne za zgodą ONZ np. w Somalii (1992) lub w Ruandzie (1994) nie stanowiły interwencji humanitarnej, a jedynie zbrojną operację humanitarną.

4.1.2. W celu ratowania własnych obywateli miały przykładowo miejsce operacje zbrojne USA w Libanie (1958), w Iranie (1980 – zakończona przedwczesnym wycofaniem się), w Liberii (1990), Republice Środkowoafrykańskiej (1996) i Sierra Leone (1997), Francji w Zairze (1978), Gabonie (1990), Ruandzie (1990, 1994), Czadzie (1992), Republice Środkowoafrykańskiej (1996), Izraela w Ugandzie (1976, Entebbe), Belgii w Kongo (1964), Wielkiej Brytanii w Sierra Leone (2000), RFN w Albanii (1997). Operacje te nie wywołały poważniejszych kontrowersji, odnotować jednak należy kwestionowaną w niektórych przypadkach argumentację, np. akcji zbrojnej USA w Dominikanie (1965), w Grenadzie (1983), w Panamie (1989). Krytyczny punkt dotyczy w tym kontekście ewentualnych innych zamiarów (np. obalenia rządu) niż tylko ratowania własnych obywateli.

Ponieważ ciężkie naruszenia praw człowieka zagrażają międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu, interwencje humanitarne traktować można jako nieuniknione i uzasadnione. Znanymi w tym względzie przykładami są np. działania zbrojne oddziałów indyjskich we wschodnim Pakistanie, czyli późniejszym Bangladeszu (1971), wietnamskich w Kambodży (1978-79), tanzanijskich w Ugandzie (1978-79) lub NATO w Jugosławii (1999). Za mieszczące się w ramach interwencji humanitarnej można też uznać ustanowienie w 1991 r. przez USA i kilka innych państw stref bezpieczeństwa (*safe haven*) w północnej części Iraku w celu powstrzymania masowej ucieczki ludności kurdyjskiej, a następnie utworzenie tzw. *no-fly zone* w tej części Iraku (rezolucja RB 688 nie dawała ku temu wystarczająco mocnych podstaw prawnych mimo stwierdzenia, iż prześladowanie ludności kurdyjskiej w Iraku stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa)⁷⁸.

Indie podkreślały, że represje pakistańskie stanowiły ludobójstwo powodując m.in. ucieczkę do Indii około 8 milionów osób, co Indie uznały za specyficzny akt „cywilnej agresji” (Pakistan i Chiny twierdziły, że chodzi o sprawę wewnętrzną Pakistanu). Uganda powoływała się (nie całkiem bez racji) na samoobronę w odpowiedzi na wcześniejsze ataki wojsk ugandyjskich. Podobnie argumentował Wietnam twierdząc, że jest obiektem agresji ze strony kliku Pol-Pota (pomocniczo jedynie argumentował prześladowaniami ludności kambodżańskiej). W przypadku Kosowa Belgrad naruszył podstawowe wartości i normy prawa międzynarodowego (w tym zakazy ludobójstwa i zbrodni wojennych) oraz – co ważne – nie wypełniał wcześniejszych rezolucji RB, stanowiąc w rozumieniu tych rezolucji zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (celem władz jugosłowiańskich była nie tyle obrona przed zewnętrznym zagrożeniem, co deportacja ludności albańskiej z Kosowa i jej częściowa eksterminacja oraz zniszczenie domów w celu uniemożliwienia powrotu). Wobec wyraźnej zapowiedzi Rosji, iż zawetuje każdy projekt rezolucji dopuszczający użycie siły zbrojnej wobec Jugosławii, państwa NATO nie zgłosiły takiego wniosku do RB. NATO nie powoływało się *expressis verbis* na koncepcję interwencji humanitarnej, aczkolwiek taki argument byłby przekonujący. Ograniczyło się do elementów politycznych i moralnych (katastrofa humanitarna), pomijając prawne.

Postawę ONZ charakteryzuje w tym względzie pewna elastyczność. W sprawie indyjsko-pakistańskiej RB nie zajęła stanowiska ze względu na weto ZSRR, a ZO uznało sytuację za zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, jednak nie określiło operacji indyjskiej jako agresji⁷⁹. W sprawie tanzanijsko-ugandyjskiej ONZ zachowało neutralność, lekceważąc apele Ugandy i Libii i tym samym milcząco, lecz wyraźnie akceptując akcję tanzanijską przeciwko ugandyjskiemu dyktatorowi. W sprawie wiet-

⁷⁸ Zob. przyp. 21.

⁷⁹ GA Res. 2793 (XXVI) (7.12.1971).

namsko-kambodżańskiej projekt rezolucji RB, zmierzający do potępienia Wietnamu, zablokowany został przez ZSRR, a w ZO reżim Czerwonych Khmerów uznawany był nadal za przedstawiciela Kambodży; większość państw rozwijających się oraz państw zachodnich uznała akcję Wietnamu za nielegalną⁸⁰, co wynikało z podziałów ideologicznych i politycznych.

4.1.3. Humanitarna reakcja zbrojna opiera się zawsze na naruszeniu fundamentalnych norm prawa międzynarodowego, jednak – w przeciwieństwie np. do naruszenia norm odnoszących się do wymiany handlowej lub ruchu lotniczego – tłem dla rozstrzygnięcia jest norma etyczna, wbudowana w normy prawa międzynarodowego (zakaz ludobójstwa, zakaz zbrodni wojennych i zakaz zbrodni przeciwko ludzkości). Ta wartość etyczna jest elementem pozwalającym rozwiązać konflikt, np. między zakazem użycia siły zbrojnej a zakazem ludobójstwa. Należy sądzić, że wraz z upływem czasu podstawowymi wartościami uznanymi przez prawo międzynarodowe, w tym KNZ, są nie tylko ochrona państwa przed nielegalnym użyciem siły zbrojnej, lecz również ochrona praw człowieka. Nie musi to jednak automatycznie oznaczać nierozwiązywalnej sprzeczności między suwerennością państwa i prawem międzynarodowym a wartościami i normami etycznymi⁸¹.

Cel użycia siły jest humanitarny, trudno go jednak w niektórych przypadkach oddzielić od dalej idących zamierzeń, polegających na eliminacji przyczyn i dalszych masowych naruszeń prawa, np. przez dyktatorski rząd. Interwencje (a także operacje) humanitarne nie są pozbawione podtekstów politycznych. Uwzględnić trzeba przykładowo, że osłabienie Pakistanu leżało w interesie Indii, podobnie jak Wietnam (popierany przez ZSRR) zainteresowany był uzyskaniem większych wpływów w Kambodży (wspieranej przez Chiny). Podobnie ocenić należy zakulisową akcję Francji, prowadzącą do zamachu stanu i upadku dyktatora (cesarza) Bokassy w Republice Środkowoafrykańskiej (1979). Bez eliminacji rządu lub systemu nie sposób niekiedy zatrzymać zbrodni. Gdyby trwano przy skrajnym legalizmie, Milosevic, Czerwoni Khmerzy lub Idi Amin mordowaliby dalej na oczach świata. Znany jest cytat nieoficjalnej wypowiedzi Milosevica: *A village a day keeps NATO away* (innymi słowy: NATO nie będzie reagować na zbrodnie dokonywane powoli i stopniowo). Na tym tle pojawia się również problem stosowania zasady proporcjonalności do interwencji humanitarnych⁸².

Z politycznego i humanitarnego punktu widzenia lepszym, choć ostatecznym wyjściem wydaje się niekiedy zbrojna interwencja humanitarna niż jej

⁸⁰ GA Res. 34/22 (14.11.1979).

⁸¹ Na ten temat zob. R. Kwiecień: *Pokój czy sprawiedliwość? O aksjologicznej podstawie współczesnego prawa międzynarodowego*, (w:) *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*. Warszawa 2006, s. 373-386.

⁸² W.J. Fenrick: *Targeting and Proportionality During the NATO Bombing Campaign Against Yugoslavia*. EJIL, vol. 12 (2001), s. 489-502. Zob. też pkt 7.2.

zaniechanie prowadzące do kontynuowania masowych zbrodni i kosztownej pomocy na rzecz ofiar zbrodni w danym kraju oraz uchodźców. Nawiasem mówiąc, państw chętnych do operacji lub interwencji humanitarnych w Afryce jest dziś coraz mniej (stąd między innymi pozytywna ocena działań ECOWAS i ECOMOG przez ONZ⁸³).

Hipokryzja polityczna jest swoistym hołdem, który występki składa cności⁸⁴. Brak interwencji humanitarnej lub użycia siły nie oznacza zawsze neutralności, bywa zaś często opowiedzeniem się po stronie sprawcy (wasza niedola jest ceną za pokój!), a tymczasem – w innej logice – ochrona ofiar winna mieć pierwszeństwo przed ochroną sprawców. W tym kontekście warto też przypomnieć powiedzenie Talleyranda, iż interwencją może być również brak interwencji⁸⁵. Tymczasem od zachowań umotywowanych moralnie oczekujemy konsekwencji, a nie kalkulacji, jak w przypadku działań politycznych. Braku reakcji opinii światowej w jednej sprawie nie sposób jednak przenosić mechanicznie na drugą. Nietrafna jest teza, by interweniować w każdym przypadku masowych naruszeń prawa albo w żadnym. Nie są to w praktyce sprawy zawsze łatwe uwzględniający weberowską koncepcję etyki odpowiedzialności (*Verantwortungsethik*) i etyki przekonań (*Gesinnungsethik*).

Współczesną politykę międzynarodową charakteryzuje selektywność reakcji na jaskrawe naruszenia praw człowieka, czyli rozdźwięk między tym, co moralnie pożądane, politycznie celowe i prawnie dopuszczalne. Wynika ona z zainteresowania albo z braku zainteresowania (politycznego, strategicznego) daną sytuacją lub regionem. Inną przyczyną selektywności są też ograniczone możliwości militarne i/lub finansowe – w ilu miejscach i krajach można jednocześnie chronić ludność przed naruszeniami jej podstawowych praw? Dostrzegamy też przymykanie oczu na zbrodnie popełniane przez mocarstwa lub przez zaprzyjaźnionych strategicznie sojuszników, obojętność na zbrodnie w regionach o mniejszym znaczeniu politycznym, a także tolerowanie dyktatur w imię realizacji interesów gospodarczych. Wsparcie zachodnie dla dyktatorów uzasadniane bywa też chęcią zapobieżenia dojściu do władzy jeszcze gorszych dyktatorów i/lub fundamentalistów – jest to jednak polityka krótkowzroczna. Inny aspekt polega na piętnowaniu nadużyć dokonanych przez państwa demokratyczne, przy jednoczesnym milczeniu wobec reżimów mniej demokratycznych lub dyktatorskich⁸⁶.

⁸³ Zob. przyp. 20.

⁸⁴ „L’hypocrisie est l’hommage que le vice rend à la vertu” (François duc de La Rochefoucauld).

⁸⁵ „La non-intervention est un mot diplomatique et énigmatique qui signifie à peu près la même chose que l’intervention”, cyt. za *Le discours juridique sur la non-intervention et la pratique internationale. Actes de la septième rencontre de Reims. Réalité du droit international contemporain*, vol. 5, Reims 1988, s. 52.

⁸⁶ Np. operacja zbrojna USA w Iraku w 2003 r. oraz znęcanie się nad irackimi więźniami wywołała znacznie większe oburzenie i protesty niż wymordowanie prawie miliona osób w Ru-

W tym kontekście warto też odnotować kwestię tzw. pomocy humanitarnej w przypadku, gdy w wyniku konfliktu zbrojnego dane państwo nie jest w stanie lub nie chce udzielić pomocy cywilnym ofiarom tego konfliktu. Pojawia się wówczas problem dostępu międzynarodowych organizacji humanitarnych do cierpiących ofiar, co nakazują niekiedy rezolucje RB (np. rez. 688 dot. Iraku, rez. 1101 i 1114 dot. Albanii, rez. 1264 dot. Timoru Wschodniego, rez. 1590 i 1706 dot. konfliktu w Sudanie).

4.1.4. Fundamentalne normy prawa międzynarodowego (np. zakaz ludobójstwa i zbrodni wojennych) wywołują skutek *erga omnes*, tzn. że każde państwo ma interes prawny w ich przestrzeganiu. Główny problem polega na tym, czy i na jakich zasadach można się w takim celu posłużyć siłą zbrojną?

Doktryna prawa międzynarodowego jest podzielona w kwestii dopuszczalności interwencji humanitarnej. Czynnikiem ułatwiającym akceptację użycia siły zbrojnej jest z reguły oczywistość istniejących naruszeń prawa międzynarodowego i podstawowych wartości etycznych oraz płynące stąd zagrożenia dla ludności oraz międzynarodowego bezpieczeństwa. Charakterystyczne jest jednak, iż państwa – zajmując oficjalne stanowisko prawne⁸⁷ – rzadko powołują się na koncepcję interwencji humanitarnej (najczęstszym argumentem jest samoobrona)⁸⁸.

Brak akceptacji dla zbrojnej interwencji humanitarnej uzasadniany bywa obawą przed nadużyciami i manipulacją. Argument ten ma jednak charakter pozaprawny i nie wydaje się rozstrzygający, ponieważ wiele obowiązujących norm jest naruszanych. Inną przyczyną braku akceptacji może być przekonanie różnego rodzaju dyktatur, że dotychczasowy stan rzeczy zapewnia im bezkarność w zbrodni. Nie znaczy to jednak, iż należy z góry potępiać interwencje

andzie (1994), kilkunastu milionów Chińczyków w czasie tzw. rewolucji kulturalnej lub „głośnie milczenie” wobec trwającej od lat wojny i masakr w Sudanie i w Kongo. W czasach gdy armia jugosłowiańska dokonywała czystek etnicznych w Kosowie w 1997 i 1998 r. nie było w Europie masowych demonstracji ulicznych. Rosyjskie zbrodnie w Czeczenii są nągnięte pomniejszane lub przemilczane.

„Je suis préoccupé néanmoins par l'importance disproportionnée qu'il [le Conseil, JK] accorde aux violations perpétrées par Israël. Non qu'il faille donner carte blanche à Israël. Loin de là. Mais le Conseil devrait accorder la même attention aux violations graves perpétrées par d'autres États” – *Allocution du Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, à l'occasion de la Journée internationale des droits de l'homme, 8/12/2006, SG/SM/10788* – <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006/SGSM10788.doc.htm>

⁸⁷ Jednym z państw, które oficjalnie wypracowało kryteria interwencji humanitarnej jest Wielka Brytania, zob. *Guiding Humanitarian Intervention. Speech by the Foreign Secretary, Robin Cook, American Bar Association Lunch, QEII Conference Centre, London, Wednesday 19 July 2000* – <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391647&a=KArticle&aid=1013618405651>

⁸⁸ Pojawiają się też polityczne koncepcje tzw. interwencji prodemokratycznej oraz prawa do demokratycznego rządu. Szerzej Ch. Gray (przyp. 1), s. 42-44; Th.M. Franck: *The Emerging Right to Democratic Governance*. AJIL, vol. 86 (1992), nr 1, s. 46-91.

humanitarne, ponieważ z jednej strony oznaczać to będzie tolerowanie masowych zbrodni, z drugiej zaś uniemożliwi powstanie ewentualnej nowej normy.

W praktyce ONZ widać wyraźną i nową tendencję do traktowania masowych naruszeń przez państwo fundamentalnych praw człowieka jako zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Stwierdzenie takiego zagrożenia nie stanowi jednak automatycznie legalnej podstawy dla jednostronnych operacji zbrojnych innych państw. W przypadku zgody RB (rozdział VII KNZ) zbrojna operacja humanitarna nie stanowi interwencji w sprawy wewnętrzne (art. 2 ust. 7 KNZ), a zasada nieinterwencji nie prowadzi do każdorazowego wyłączenia odpowiedzialności międzynarodowoprawnej państwa.

Społeczność międzynarodowa toleruje niektóre interwencje humanitarne (bez zgody RB), lecz trudno autorytatywnie stwierdzić istnienie *opinio iuris* niezbędnej dla powstania normy zwyczajowej. Jako znaczącą ocenę należy jednak międzynarodową akceptację dla niektórych interwencji humanitarnych⁸⁹. Odrzucenie przez RB (12 głosami przeciwko 3 – Chiny, Rosja i Namibia) projektu rezolucji potępiającej akcję zbrojną NATO (1999) wydaje się istotnym i kolejnym argumentem za dopuszczalnością interwencji humanitarnej⁹⁰, chociaż brak potępienia użycia siły przez RB nie musi automatycznie oznaczać akceptacji dla takich operacji. Uwzględniając naturalną powolność procesu prawodawczego w stosunkach międzynarodowych można sądzić, iż jesteśmy na etapie powstawania normy zwyczajowej dopuszczającej (pod pewnymi warunkami) interwencję humanitarną.

Jeśli założyć, iż norma taka jeszcze nie powstała, to zauważalna tolerancja dla interwencji humanitarnej może łagodzić nielegalność (uwzględnienie okoliczności łagodzących). Interwencję tę można zatem co do zasady postrzegać jako wyrastający z poważnego naruszenia prawa, tolerowany i nadzwyczajny wyjątek od zakazu użycia siły. Do momentu ustabilizowania tej instytucji w prawie zwyczajowym interwencję humanitarną (bez zgody RB) można traktować jako moralnie i politycznie uzasadnioną (*legitimate*), ale nie uznawaną za prawnie dozwoloną (*legal*), przy czym nie jest to rozwiązanie prawnie satysfakcjonujące⁹¹. W tym kontekście sądzi się niekiedy (nie bez pewnych wątpli-

⁸⁹ Zob. pkt 4.1.2. Nie bez znaczenia są też przypadki utworzenia specjalnych stref w Iraku w celu ochrony ludności kurdyjskiej (1991) oraz akcje zbrojne ECOMOG w Liberii (1990, 1992, 1995) i w Sierra Leone (1997) – szerzej T.M. Franck (przyp. 1), s. 152-162.

⁹⁰ Szerzej B. Simma: *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*. EJIL, vol. 10 (1999), nr 1, s. 1-22; A. Cassese: *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?* EJIL, vol. 10 (1999), nr 1, s. 23-30.

⁹¹ Przesłanką takiego przekonania jest pogląd, iż normy prawa międzynarodowego nie mogą *à la longue* pozostawać w sprzeczności z fundamentalnymi wartościami i normami etycznymi. „To accept a permanent dichotomy between law and morality on something as important as the right to prevent genocide or other humanitarian catastrophes is to undermine law and morality and, indeed, international society itself”, C. Greenwood (przyp. 1), s. 597.

wości), iż interwencja humanitarna stanowi formę zbrojnej samopomocy (re-presalia) w dążeniu do wymuszenia przestrzegania fundamentalnych norm prawa międzynarodowego wywierających skutek *erga omnes*. W tym sensie, państwa przeprowadzające zbrojną interwencję humanitarną są bezpośrednio poszkodowane w wyniku naruszenia tych norm i mają w związku z tym bezpośredni interes prawny⁹².

O ile pojęcia obrony koniecznej lub samoobrony uznaje się w większości systemów prawnych, to koncepcja prawnego obowiązku operacji lub interwencji humanitarnej (*devoir d'ingérence, right to intervene*) wydaje się w prawie międzynarodowym na razie mało nośna (czyj obowiązek, jaka sankcja za jego naruszenia?)⁹³.

4.1.5. Milczenie lub bezczynność wobec masowych i najpoważniejszych zbrodni, zwłaszcza pod pretekstem zakazu użycia siły zbrojnej w niezgodzie z KNZ, oznacza w gruncie rzeczy kompromitację prawa międzynarodowego i stąd konieczność jego adaptacji do nowej rzeczywistości. Niezbędne jest wzmocnienie argumentacji prawnej, ponieważ powoływanie się na argumenty moralne i polityczne jest wprawdzie ważne, lecz niewystarczające od strony prawnej. Z drugiej strony, powoływanie się na brak normy prawnej wydaje się postawą zbyt legalistyczną w kontekście naruszenia fundamentalnych norm etycznych i prawnych. W omawianej sytuacji naruszenie prawa nie podlega bowiem wątpliwości, problematyczna jest tylko reakcja na nie wobec braku decyzji RB.

Państwa niedemokratyczne próbują niekiedy powoływać się na równą suwerenność, aby usprawiedliwić naruszenia prawa międzynarodowego, w tym wobec własnej ludności. Mieszając pojęcia stwarza się fikcyjny konflikt między suwerennością państwa a obowiązującym je prawem międzynarodowym. Prymat suwerenności państwa sprowadzałby się bowiem do akceptacji naruszeń prawa międzynarodowego, z kolei podległość prawu międzynarodowemu do ograniczenia suwerenności państwa. Naruszanie podstawowych norm międzynarodowoprawnych trudno uznać za element suwerenności państwa (podobnie jak stosowanie tortur przez instytucje państwowe za wykonywanie przyznanych prawem kompetencji). Dodajmy, iż suwerenność nie jest normą prawną, a jej naruszenia możliwe są dopiero w wyniku pogwałcenia niektórych norm międzynarodowoprawnych⁹⁴.

⁹² International Law Commission. *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*: "Article 48 – Invocation of responsibility by a State other than an injured State. 1. Any State other than an injured State is entitled to invoke the responsibility of another State in accordance with paragraph 2 if: (...) (b) The obligation breached is owed to the international community as a whole".

⁹³ O. Corten, P. Klein: *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?* Bruxelles 1992; M. Bettati: *Un droit d'ingérence?* "Revue générale de droit international public", vol. 95 (1991).

⁹⁴ Szerzej J. Kranz: *Suwerenność w dobie przemian*, (w:) *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska* (red. J. Kranz). Warszawa 2006.

W ostatnich latach pojawiły się w interesującej nas kwestii nowe nurty w praktyce ONZ oraz w doktrynie prawnej. Mamy na myśli raport (2001) specjalnej komisji powołanej przez ONZ, wprowadzający pojęcie „odpowiedzialności za ochronę” (*responsibility to protect*)⁹⁵. Działania humanitarne sytuują się tu w kontekście obowiązku państwa i społeczności międzynarodowej do reagowania na masowe naruszenia praw człowieka wychodząc z założenia, iż przeszkodą prawną dla takich działań nie może być zasada równej suwerenności państw lub norma zakazująca interwencji w sprawy wewnętrzne⁹⁶. Odpowiedzialność ta obejmuje działania prewencyjne o charakterze niemilitarnym, reakcję (również zbrojną) na masowe i poważne naruszenia praw człowieka oraz wsparcie w odbudowie społecznej i pojednaniu po zakończeniu konfliktu.

Wśród kryteriów dopuszczalności humanitarnych działań zbrojnych raport wymienia: słuszność sprawy i słuszny cel (masowe naruszenia praw człowieka i ich powstrzymanie), ostateczny charakter stosowanego środka (wyczerpania innych, niemilitarnych możliwości), proporcjonalność środków, rozsądne prognozy co do powodzenia akcji oraz właściwość organu upoważniającego do jej podjęcia (Rada Bezpieczeństwa NZ). Gdyby, po spełnieniu tych kryteriów RB nie mogła dojść do porozumienia (aczkolwiek dopuszcza się weto mocarstw w przypadku ich „żywotnych interesów”), proponuje się, aby humanitarne działania zbrojne mogły być przeprowadzane przez regionalne organizacje międzynarodowe (akcent na wielostronny charakter działań), które winny dążyć do uzyskania następczej akceptacji RB⁹⁷.

Podkreśla się nie bez racji, że tak skonstruowany obowiązek ochrony nie jest łatwy do realizacji w praktyce. Po pierwsze, niezbędna wydaje się próba zdefiniowania przez RB specyficznych wytycznych dla użycia w tym kontekście siły zbrojnej, w przeciwnym bowiem razie grozi niebezpieczeństwo nadużyć. Po drugie, obowiązek ochrony wymaga silnych bodźców kreowania woli politycznej państw (w płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej) nie tylko co do ostate-

⁹⁵ Szerzej J. Symonides: *Przyjęcie zasady „Odpowiedzialności za ochronę” w procesie reformowania Narodów Zjednoczonych*, (w:) *Prawo* (przyp. 81), s. 514-527.

⁹⁶ *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* – December 2001: “1A. State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself. 1B. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect” (Synopsis, Core Principles).

⁹⁷ *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* – December 2001: “1. Military intervention for human protection purposes is an exceptional and extraordinary measure. (...) 3E. If the Security Council rejects a proposal or fails to deal with it in a reasonable time, alternative options are: I. consideration of the matter by the General Assembly in Emergency Special Session under the ‘Uniting for Peace’ procedure; and II. action within area of jurisdiction by regional or sub-regional organizations under Chapter VIII of the Charter, subject to their seeking subsequent authorization from the Security Council” (Synopsis, Principles for Military Intervention).

cznego użycia siły, lecz również poprzedzających ją zdecydowanych działań niewojсковych (różnego rodzaju sankcje i naciski), w tym budowania odpowiedzialnych koalicji państw. Po trzecie, odpowiedzialność ochrony nie może ograniczać się do werbalizmu, lecz stać musi za nią zdolność i gotowość operacyjna (odpowiednie oddziały wojskowe dla położenia kresu zbrodniom, cywilna pomoc w odbudowie, zdolności finansowe). Bez spełnienia tych przesłanek koncepcja odpowiedzialności chroniącej pozostanie martwą literą⁹⁸.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego, przyjętą podczas światowego i rocznicowego szczytu ONZ w 2005 r. zawiera wprawdzie potwierdzenie „odpowiedzialności za ochronę” zarówno ze strony każdego państwa, jak i społeczności międzynarodowej, jednak za cenę ograniczenia takich działań do zgodnych z KNZ⁹⁹. Widać zatem postęp, a jednocześnie odejście od niektórych propozycji wspomnianego wyżej raportu ekspertów. Pozostaje zatem dalej otwarte pytanie: co począć jeśli nie uda się uzgodnić wspólnego stanowiska w RB?

Dowodem deklaratywności i niemocy ONZ jest m.in. sytuacja w Darfurze, co do której Sekretarz Generalny NZ skrytykował otwarcie postawę rządów, w tym niektórych państw rozwijających się, uznających koncepcję odpowiedzialności za ochronę jako dowód zachodniego imperializmu¹⁰⁰. Nie oszczędził on też nowej Rady Praw Człowieka ONZ¹⁰¹.

⁹⁸ G. Evans: *The Responsibility to Protect: Unfinished Business* – <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4269>

⁹⁹ 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1: “Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity” (pkt 138). “The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity” (pkt 139).

¹⁰⁰ „L’an dernier, (...) le Sommet mondial a officiellement souscrit à cette notion capitale – qui signifie essentiellement que le respect de la souveraineté nationale ne peut plus servir d’excuse à l’inaction face au génocide, aux crimes de guerre, au nettoyage ethnique et à d’autres crimes contre l’humanité. Un an plus tard, pourtant, il semble, à en juger par ce qui se passe au Darfour, que nous n’ayons pas beaucoup progressé depuis les désastres de la Bosnie et du Rwanda. Soixante ans après la libération des camps de la mort nazis et 30 ans après les massacres au Cambodge, la promesse ‘plus jamais’ sonne bien creux. (...) Certains gouvernements ont tenté d’obtenir l’appui du monde du Sud avec une caricature de la responsabilité de protéger, qu’ils présentent comme une conspiration des puissances impérialistes pour reprendre la souveraineté nationale, si durement acquise par les anciennes colonies” – *Allocution du Secrétaire général* (przyp. 86).

¹⁰¹ „Si nous voulons vraiment éliminer la misère, il nous faut aussi lutter pour faire respecter la dignité humaine, et inversement. Êtes-vous plus certains aujourd’hui qu’il y a 10 ans qu’une organisation intergouvernementale peut réellement s’acquitter de cette tâche? Je crains fort qu’il faille répondre non et que les premiers actes du Conseil des droits de l’homme, pour lequel

4.1.6. Sekretarz generalny ONZ stwierdził w kontekście sytuacji w Kosowie, iż jeśli dyplomacja zawodzi, to są niekiedy momenty, w których użycie siły okazuje się usprawiedliwione w imię pokoju¹⁰².

W posłaniu na XXXIII światowy dzień pokoju (2000) papież Jan Paweł II przypomniał (z pewnością nie bez związku z kwestią operacji zbrojnej w Jugosławii w 1999 r.): „[K]iedy powstaje niebezpieczeństwo, że ludność cywilna padnie ofiarą niesprawiedliwego napastnika oraz kiedy spełzną na niczym próby działania politycznego i obrony bez użycia przemocy, uprawnione jest, a nawet konieczne, podjęcie konkretnych kroków w celu rozbrojenia agresora. Tego typu działania winny jednak być ograniczone w czasie i mieć ściśle określone cele, należy je prowadzić z pełnym poszanowaniem prawa międzynarodowego i pod nadzorem uznanego organu władzy o charakterze ponadnarodowym, w żadnym zaś wypadku kierować się wyłącznie logiką militarną”¹⁰³.

Warto też pamiętać o celach ONZ, takich jak: „uchronić przyszłe pokolenia od klęsk wojny (...), przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka, w dostojność i wartość jego osoby (...), stworzyć warunki, w których będzie mogła panować sprawiedliwość i poszanowanie zobowiązań opartych na traktatach i innych źródłach prawa międzynarodowego (...), zapewnić, przez pojęcie zasad i ustanowienie metod, że siły zbrojne będą używane tylko we wspólnym interesie” (preambuła KNZ), oraz utrzymać pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe stosując „skuteczne środki zbiorowe dla zapobiegania i usuwania zagrożeń pokoju i dla eliminacji aktów agresji lub innych naruszeń pokoju” (art. 1 ust. 1). Nie ma powodów, by pomijać te argumenty w interpre-

nous avons tous si ardemment lutté, ne soient guère encourageants” – *Allocution du Secrétaire général* (przyp. 86).

¹⁰² “[M]y reaction to the decision of the NATO to take enforcement action without seeking explicit Security Council authorization was twofold: I identified the Security Council as having the primary responsibility for maintaining international peace and security. With equal emphasis, I also stated that it was the rejection of a political settlement by the Yugoslav authorities which made this action necessary, and that, indeed, there ‘are times when the use of force may be legitimate in the pursuit of peace’” – *Text of Kofi Annan’s Speech in The Hague*, May 18, 1999, UN Press Release SG/SM/6997.

Przy innej okazji Sekretarz Generalny dodał: “it is clear that sovereignty alone is not the only obstacle to effective action in human rights or humanitarian crises. No less significant are the ways in which the Member States of the United Nations define their national interest in any given crisis. Of course, the traditional pursuit of national interest is a permanent feature of international relations and of the life and work of the Security Council. But as the world has changed in profound ways since the end of the cold war, I believe our conceptions of national interest have failed to follow suit” – *Secretary-General. Annual Report to General Assembly*. Press Release SG/SM/7136, GA/9596, 20 September 1999.

Krótko przed zakończeniem swego mandatu Kofi Annan stwierdził: „D’aucuns disent qu’il faut parfois sacrifier la justice dans l’intérêt de la paix. J’en doute” – *Allocution du Secrétaire général* (przyp. 86).

¹⁰³ *Message du pape Jean-Paul II pour la célébration de la XXXIIIème journée mondiale de la paix „Paix sur la terre aux hommes, que dieu aime!”*, 1er janvier 2000 – pkt 11.

tacji norm prawnych Karty NZ, zwłaszcza w odniesieniu do art. 2 ust 4, który zakazuje użycia siły w „sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych”. Z Karty nie wynika bynajmniej pierwszeństwo ochrony państwa przed ochroną jego obywateli.

Ksiądz Józef Tischner stwierdził kiedyś: „decyzja jest jednocześnie ustanowieniem wartości. Nie chodziło o to, żeby działać w zgodzie z regułą, bo jest ich tyle, że cokolwiek bym zrobił, zawsze miałbym jakąś regułę za sobą. Swoją decyzją nie ilustruję więc żadnej normy, tylko – powtarzam – ustanawiam wartość. Ustanawiam nie na mocy zgodności z jakąś normą ogólną, ale na podstawie prostego doświadczenia: ‘jak trzeba, to trzeba. Od tego jestem’. (...) Fundamentalisci powołują się nie tyle na sumienie, ile na zasady. Na tym polega choroba faryzeizmu. Liczą się przepisy, a obok umiera człowiek. Dla tego sumienie pozostaje w sporze z fundamentalizmem”¹⁰⁴.

Przypomnijmy też pogląd prezydenta Francji, F. Mitteranda, iż *l'obligation de non-ingérence s'arrête à l'endroit précis où naît le risque de non-assistance* (zakaz interwencji kończy się dokładnie w momencie gdy pojawia się ryzyko nieudzielenia pomocy).

4.1.7. Wbrew niektórym zarzutom zbrojna interwencja humanitarna nie jest przykładem stosowania siły wobec słabszego państwa, a raczej działaniem w obronie jego słabej i bezbronnej ludności. Nie jest to również wyraz arbitralności lub kontynuacja dawnej polityki kanonierki. Wobec braku decyzji RB państwo dokonujące ludobójstwa nie powinno pozostać bezkarne, a sprawca nie może być skutecznie chroniony niż jego ofiary.

Powyższe dylematy nakazują koncentrować się raczej na poszczególnych przypadkach interwencji humanitarnych i wyciąganiu z nich wniosków dla prawa międzynarodowego, które rozwija się również w wyniku praktyki państw. W ocenie takiej warto uwzględnić argumenty prawne i polityczne: czy mamy do czynienia z wyjątkową sytuacją naruszeń praw człowieka, czy dana operacja zbrojna (bez zgody RB NZ) poprzedzona była szerszą akcją dyplomatyczną i czy wyczerpano inne środki niż wojskowe, czy istniała realna szansa na rychłą rezolucję RB, czy RB stwierdziła uprzednio zagrożenie pokoju lub bezpieczeństwa międzynarodowego, czy państwo naruszające prawa człowieka zastosowało się do wezwań RB, czy operacja nastąpiła w kontekście braku lub niemożności działań ze strony władz miejscowych, czy operacja ma międzynarodowe poparcie, czy nie jest ona wyrazem polityki hegemonialnej (problem chronionych wartości oraz interesów państw interwenujących), czy istnieją realne szanse na pomyślne przeprowadzenie danej akcji, a wreszcie czy jej (negatywne) skutki nie pozostają w dysproporcji do (pozytywnych) rezultatów.

¹⁰⁴ „Gazeta Wyborcza”, 1.07.2000, s. 22-23.

Konkludując można sądzić, iż jesteśmy świadkami powstawania normy zwyczajowej zezwalającej na interwencję humanitarną, co zdaje się potwierdzać praktyka państw oraz koncepcja odpowiedzialności za ochronę. Odnotujmy też w tym kontekście rozwój międzynarodowego prawa karnego i międzynarodowych trybunałów karnych, które przełamują centralną rolę państw w ściganiu i karaniu zbrodni zdefiniowanych w międzynarodowym prawie karnym¹⁰⁵.

4.2. Zbrojna operacja (samoobrona) uprzedzaj¹ca

W interesującej nas kwestii pojawiają się też koncepcje zbrojnej operacji uprzedzającej (*preemptive*) i zbrojnej operacji prewencyjnej (*preventive*) – nie są to bynajmniej pojęcia identyczne. Operacje te określa się często jako samoobronę (*self-defense*), przy czym przymiotników *preemptive* i *preventive* używa się niekiedy zamiennie, a w każdym razie niekonsekwentnie (pojawiają się też niejednoznacznie używane przymiotniki *anticipatory* albo *interceptive*)¹⁰⁶. Ważne wydają się jednak nie przymiotniki, lecz istota sprawy.

Założenie, iż samoobrona może nastąpić dopiero po zrealizowaniu się zbrojnej napaści wydaje się nierozsądne i niemające uzasadnienia w obowiązujących normach prawnych. Potencjalna ofiara napaści zbrojnej nie musi czekać na jej ziszczenie się, wystarczy bowiem wysokie prawdopodobieństwo zbliżającego się ataku (kwestia godzin lub dni). W przypadku operacji uprzedzającej chodzi o działania zbrojne w obliczu zagrożenia terytorium państwa (ew. jego sił zbrojnych lub obywateli za granicą, a także placówek dyplomatycznych i konsularnych), gdy „konieczność samoobrony jest natychmiastowa, przemożna, nie pozostawiająca wyboru co do środków działania, a także chwili do namysłu” („*the necessity of that self-defence is instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment for deliberation*”) z zastrzeżeniem jednak, iż działanie to nie może być „nierozsądne i przesadne” (*unreasonable or excessive*)¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Zob. M. Płachta: *Międzynarodowe trybunały karne: zagadnienia węzłowe*, (w:) Prawo (przyp. 81), s. 422-438.

¹⁰⁶ S.D. Murphy: *The Doctrine of Preemptive Self-Defense*. „The George Washington University Law School. Public Law and Legal Theory Paper”, No. 140 (2005); A.D. Sofaer (przyp. 107); M.N. Schmitt: *Preemptive Strategies in International Law*. „Michigan Journal of International Law”, vol. 24 (2003), s. 513-548; J.J. Paust: *Use of Armed Force against Terrorists in Afghanistan, Iraq, and Beyond*. „Cornell International Law Journal”, vol. 35 (2002), nr 3, s. 533-557.

¹⁰⁷ List z 1841 r. D. Webstera, amerykańskiego sekretarza Stanu, do przedstawiciela rządu brytyjskiego – *The Caroline* (exchange of diplomatic notes between Great Britain, Ashburton, and the United States, Webster 1842) – szerzej na temat sprawy *Caroline* zob. A.D. Sofaer: *On the Necessity of Pre-emption*. EJIL, vol. 14 (2003), nr 2, s. 209-227.

Są to kryteria z XIX-wiecznej sprawy *Caroline*, w której chodziło o zbrojną akcję wojsk brytyjskich na terytorium USA w celu uprzedzenia kolejnych, nieoficjalnych dostaw broni przez statek *Caroline* (zniszczenie go) dla powstańców w brytyjskiej wówczas Kanadzie. Sprawa ta dotyczyła również odpowiedzialności USA za tolerowanie na swym terytorium działalności grup nieregularnych wspierających rebeliantów w Kanadzie, mimo że Stany Zjednoczone mogły takiej sytuacji zapobiec.

Wspomniane kryteria dotyczą użycia siły zbrojnej wobec bliskiego i wysoce prawdopodobnego zagrożenia zbrojnego zakładając, iż bierne czekanie na atak i szkodę byłoby nierozsądne. Jest to zazwyczaj kwestia krótkiego czasu, gdy nie istnieje możliwość wykorzystania innych środków (np. po dokonanym ataku terrorystycznym zagrożenie następnymi). Innymi słowy odpowiadam atakiem zbrojnym na konkretyzowany zamiar przeciwnika, o którym wiem, że chce mnie zaskoczyć swoim atakiem lub toleruje na swym terytorium zbrojne przygotowania do takiego ataku ze strony oddziałów nieregularnych.

Do nowszych przykładów samoobrony uprzedzającej zaliczyć trzeba atak Izraela w 1967 r. (tzw. wojna sześciodniowa) na wyraźnie przygotowujące się do napaści państwa arabskie (Izrael powołał się na samoobronę). Próba prawnego potępienia tego ataku nie powiodła się ani w RB, ani w ZO. RB zażądała jedynie zawieszenia ognia przez strony konfliktu (rez. 233, 234, 235, 236, 240). Dopiero kilka miesięcy później, w rez. 242 pojawia się żądanie wycofania izraelskich sił zbrojnych z zajętych terytoriów (*from territories occupied in the recent conflict*) usytuowane jednak w kontekście przestrzegania granic i uznania suwerenności każdego państwa regionu (czyli również państwa Izrael).

Koncepcja zbrojnej operacji uprzedzającej i jej przesłanki, a także kryteria ze sprawy *Caroline* pozostają nadal aktualną formą samoobrony w prawie zwyczajowym¹⁰⁸. Nie wydaje się, by stała temu na przeszkodzie treść art. 51 KNZ¹⁰⁹. Przedmiot sporu w tej kwestii sprowadza się nie tyle do legalności samoobrony uprzedzającej, co do udowodnienia lub poważnego uprawdopodobnienia faktu bliskiego i nagłego zagrożenia oraz oceny konieczności reakcji zbrojnej bez możliwości zastosowania innych środków¹¹⁰.

Kontekst operacji uprzedzającej, a zwłaszcza kwalifikacja napaści jako *imminent*, ulega jednak pewnym modyfikacjom w związku z nowymi rodzajami

¹⁰⁸ *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004): "188. (...) However, a threatened State, according to long established international law, can take military action as long as the threatened attack is *imminent*, no other means would deflect it and the action is proportionate".

¹⁰⁹ Wg T.M. Franck (przyj. 1), s. 98: "[N]o law – and certainly not Article 51 – should be interpreted to compel the *reductio ad absurdum* that states invariably must await a first, perhaps decisive, military strike before using force to protect themselves. On the other hand, a general relaxation of Article 51's prohibitions on unilateral war-making (...) could lead to another *reductio ad absurdum*".

¹¹⁰ Zob. przyp. 199.

zagrożeń i siłą zniszczenia nowych broni. O ile bowiem w czasach klasycznej wojny można było zaobserwować przygotowania do ataku (np. koncentracja wojsk i sprzętu wojskowego), to przesłanka ta staje się w zasadzie nierealna w przypadku ataku rakietowego (zwłaszcza jeśli dane państwo nie dysponuje systemem obrony przeciwrakietowej). Podobnie rzecz się ma w przypadku ataków terrorystycznych, dokonywanych niespodziewanie i z ukrycia. W kontekście rosnących trudności dowodowych pojawia się często założenie (swoiste domniemanie), iż przynajmniej niektóre ataki terrorystyczne stanowią element serii planowanych ataków, a wobec powyższego dopuszczalna jest samoobrona uprzedzająca¹¹¹.

4.3. Zbrojna operacja prewencyjna

Ewolucja rzeczywistości międzynarodowej sprawia, iż znaczenia nabiera koncepcja zbrojnej operacji prewencyjnej¹¹². Pojawia się też w doktrynie pojęcie „obowiązku zapobiegania” (*duty to prevent*)¹¹³ katastrofalnym skutkom zagrożeń w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego; jest to w pewnym stopniu koncepcja równoległa do odpowiedzialności za ochronę, opartej na argumentach humanitarnych.

4.3.1. O ile w przypadku samoobrony uprzedzającej chodzi o reakcję zbrojną na zbliżający się nieuchronnie atak, to operacja prewencyjna ma na celu nie tyle powstrzymanie ataku, co jego uniemożliwienie w dłuższej perspektywie czasowej (pozbawienie zdolności ataku, unicestwienie potencjału zbrojnego). Zbrojna operacja prewencyjna dotyczy użycia siły zbrojnej w sytuacji poważnego zagrożenia, które jednak nie ma bliskiego i nieuchronnego charakteru. Zagrożenie (rodzajowo) jest dostrzegalne wcześniej, jednak spodziewana napaść już nie. Zagrożenie to jest takiej natury, że jego spełnienie się niosłoby poważne konsekwencje dla skutecznej samoobrony – sytuacja wyobrażalna zwłaszcza w dobie broni masowego rażenia lub niektórych ataków terrorystycznych.

W kontekście operacji uprzedzającej termin „samoobrona” ma swoje uzasadnienie, w przypadku operacji prewencyjnej odwoływanie się do samoobrony zamazuje natomiast istotę działania, wymaga bowiem bardzo szerokiej interpretacji pojęcia bliskości i nieuchronności ataku. W tym kontekście, operacja prewencyjna nie spełnia kryteriów wymienionych przy okazji sprawy *Caroline*.

Jedno z możliwych uzasadnień operacji prewencyjnej polega na tym, że konsekwencje braku zbrojnego działania zapobiegawczego byłyby znacznie poważniejsze od skutków zbrojnej operacji prewencyjnej uwzględniając zwłaszcza, że zastosowanie broni masowego rażenia (przez państwo lub przez

¹¹¹ Zob. pkt 3.2 oraz 4.5.

¹¹² Zob. przyp. 106.

¹¹³ L. Feinstein, A.-M. Slaughter: *A Duty to Prevent*. "Foreign Affairs", January/February 2004.

terrorystów) utrudnia lub uniemożliwia klasyczną samoobronę, a w pewnym stopniu również samoobronę uprzedzającą.

U podłoża operacji prewencyjnej leży przekonanie, iż dotyczy ona nie tylko i nie zawsze bezpieczeństwa państwa, które ją przeprowadza, ale także do pewnego stopnia interesów innych, zagrożonych państw (np. zasięg rakiet północnokoreańskich lub irańskich nie obejmuje jak dotąd obszaru USA), uznając ograniczoną skuteczność koncepcji odstraszania lub powstrzymania. Operacja taka zakłada więc nowe definiowanie bezpieczeństwa i pojemniejsze rozumienie jego zagrożeń w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym.

Operacja prewencyjna niesie ze sobą niezwykle trudne problemy dowodowe. Ciężar dotyczy bardziej oceny prawdopodobieństwa zagrożenia oraz intencji potencjalnego przeciwnika niż faktów, czyli w większym stopniu elementów subiektywnych. W takich sytuacjach uzyskanie pewności zagrożenia i jego udowodnienie wydaje się niezwykle skomplikowane¹¹⁴.

Pojawia się na tym tle pytanie, czy i w jakich okolicznościach każde państwo może się powołać na koncepcję operacji prewencyjnej (podobnie: czy i na jakich warunkach każde państwo ma prawo do rozwoju energii nuklearnej lub posiadania broni masowego rażenia)? Nadużycia i pomyłki są wprawdzie realne w każdym wariantcie samoobrony, lecz w przypadku operacji prewencyjnych wydają się one poważniejsze. Należy jednak uwzględnić (jako nowy element) ogromne ryzyko zaniechania w kontekście zagrożenia bronią masowego rażenia lub atakami terrorystycznymi. Warto zatem wypracować kryteria ograniczające stosowanie operacji prewencyjnych¹¹⁵.

¹¹⁴ Świadczyć o tym np. wahania USA dotyczące zniszczenia chińskich instalacji nuklearnych po przeprowadzeniu przez Pekin pierwszej próby atomowej w 1964 r. – zob. C. Rak: *The Role of Preventive Strikes in Counterproliferation Strategy: Two Case Studies*. „Strategic Insights”, vol. II, Issue 10 (October 2003). Zob. też przyp. 200.

¹¹⁵ *Forging A World of Liberty Under Law. U.S. National Security in the 21st Century. Final Paper of the Princeton Project on National Security*. G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, Co-Directors, September 27, 2006: “Thus, the preventive use of force should not be used indiscriminately or as a first resort. The United States should put in place strong internal controls to ensure that policymakers have their facts right and that any particular action is proportionate. We should also work actively with other liberal democracies to establish a set of agreed guidelines on uses of force against terrorists. These steps will help ensure that the preventive use of force against terrorists remains a viable and effective tool” (s. 31/32). (...) “The preventive use of force against states should not be ruled out, but the following conditions should be met before it is seriously considered: 1) it should be a last resort; 2) we must have overwhelming confidence in the intelligence and in the prospects for success; 3) we must be prepared to deal adequately with the aftermath; and 4) we must gain approval from the U.N. Security Council or at least from another broadly representative multilateral body, such as NATO” (s. 32). “The preventive and preemptive use of force against terrorists is a necessary tool in the global counterinsurgency, but it should be used indiscriminately and considerable effort should be dedicated towards developing strong internal controls to ensure we get our facts right. The costs of being wrong, as the Iraq War demonstrates, are very high. The use of force against rogue states is a very different matter. Preventive action may have unintended consequences that could result in that which the United States is trying to prevent (e.g. proliferation of weapons of mass destruction). While the United

W świetle dotychczasowych regulacji prawnych operacja prewencyjna bez zgody RB uznawana jest za sprzeczną z prawem międzynarodowym i prowadzącą do rozmontowania ciągle kruchego zakazu użycia siły zbrojnej¹¹⁶. Nie zmienia to jednak w niczym faktu, iż wobec nowych zagrożeń oraz słabości systemu ONZ problem operacji prewencyjnej pozostaje aktualny, a debata nad nią będzie się rozwijać¹¹⁷. Jeśli prewencyjne użycie siły miałyby akceptację RB, to stałoby się ono co do zasady legalne¹¹⁸. W takim jednak przypadku

States should not eschew this option entirely, it only ought to be an option in the most extreme cases, where there is no other option and the prospects of achieving American objectives are overwhelming” (s. 63).

Wg Henry Kissingera, b. sekretarza stanu USA: „Uderzenie wyprzedzające jest konieczne ze względu na warunki, w jakich działamy. Miewamy przecież do czynienia ze społeczeństwami czy groźnymi grupami, wobec których nie da się zastosować środków odstraszania. Z drugiej strony – co wielokrotnie powtarzam w USA – uderzenie wyprzedzające jest słuszne w teorii, ale nie powinno być stosowane tylko przez jeden kraj. Ważne jest wypracowanie pewnych zasad, by nie stało się ono narzędziem, którym każdy może się dowolnie posłużyć. I nawet jeśli trudno byłoby wprowadzić zasadę takiego uderzenia do prawa międzynarodowego, należy starać się ją włączyć do praktyki. W 2001 roku nie mieliśmy wyboru, ale w przyszłości powinniśmy sami poddać się tym zasadom, pamiętając przy tym, że w końcu każdy kraj ma prawo się bronić”. „Rzeczpospolita”, 14.05.2004.

¹¹⁶ O. Corten: *Le retour des guerres préventives: le droit international menacé*. Bruxelles 2003.

¹¹⁷ *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004): “190. (...) if there are good arguments for preventive military action, with good evidence to support them, they should be put to the Security Council, which can authorize such action if it chooses to. If it does not so choose, there will be, by definition, time to pursue other strategies, including persuasion, negotiation, deterrence and containment – and to visit again the military option”.

¹¹⁸ *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004): “193. In the case of a State posing a threat to other States, people outside its borders or to international order more generally, the language of Chapter VII is inherently broad enough, and has been interpreted broadly enough, to allow the Security Council to approve any coercive action at all, including military action, against a State when it deems this ‘necessary to maintain or restore international peace and security’. That is the case whether the threat is occurring now, in the imminent future or more distant future; whether it involves the State’s own actions or those of non-State actors it harbours or supports; or whether it takes the form of an act or omission, an actual or potential act of violence or simply a challenge to the Council’s authority.

194. We emphasize that the concerns we expressed about the legality of the preventive use of military force in the case of self-defence under Article 51 are not applicable in the case of collective action authorized under Chapter VII. In the world of the twenty-first century, the international community does have to be concerned about nightmare scenarios combining terrorists, weapons of mass destruction and irresponsible States, and much more besides, which may conceivably justify the use of force, not just reactively but preventively and before a latent threat becomes imminent. The question is not whether such action can be taken: it can, by the Security Council as the international community’s collective security voice, at any time it deems that there is a threat to international peace and security. The Council may well need to be prepared to be much more proactive on these issues, taking more decisive action earlier, than it has been in the past.

195. Questions of legality apart, there will be issues of prudence, or legitimacy, about whether such preventive action *should* be taken: crucial among them is whether there is credible

lepiej jest mówić o użyciu siły zgodnym z Kartą, np. *peace enforcement*¹¹⁹ (tak samo jak zbrojna operacja humanitarna za zgodą RB nie jest interwencją humanitarną). KNZ nie stoi w żadnym razie na przeszkodzie decyzji RB o prewencyjnym użyciu siły zbrojnej jako (ostatecznej) reakcji na stwierdzone przez nią zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

4.3.2. Historycznym przykładem zbrojnej operacji prewencyjnej było zajęcie Iraku (maj 1941 r.) oraz Libanu i Syrii (lipiec 1941 r.) przez wojska brytyjskie, a także Iranu przez wojska sowieckie i brytyjskie (sierpień 1941 r.), co uzasadniano zagrożeniem dla sprawnego prowadzenia wojny przeciwko państwu Osi. Próby usprawiedliwienia koncepcją prewencyjną ataku Niemiec na Danię i Norwegię w 1940 r. nie zostały zaakceptowane przez Międzynarodowy Trybunał Wojskowy (Norymberga, 1946 r.). Odnotujemy, iż po remilitaryzacji przez Hitlera Nadrenii w 1936 r. dyplomacja polska przeprowadziła tajny sondaż u władz francuskich na temat ewentualnego uderzenia prewencyjnego na Niemcy.

W czasie kryzysu kubańskiego w 1962 r. USA nie powołały się na samoobronę, użyły natomiast Organizacji Państw Amerykańskich do uchwalenia zalecenia dla państw członkowskich, aby zapobiegły wszelkimi środkami (z użyciem siły włącznie) uzbrojeniu przez ZSRR Kuby w broń rakietową (w tym z głowicami jądrowymi), która stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa całego regionu¹²⁰. Na tej podstawie USA dokonały blokady Kuby (określonej mianem *naval quarantine*). W gruncie rzeczy cała akcja miała

evidence of the reality of the threat in question (taking into account both capability and specific intent) and whether the military response is the only reasonable one in the circumstances. We address these issues further below.

196. It may be that some States will always feel that they have the obligation to their own citizens, and the capacity, to do whatever they feel they need to do, unburdened by the constraints of collective Security Council process. But however understandable that approach may have been in the cold war years, when the United Nations was manifestly not operating as an effective collective security system, the world has now changed and expectations about legal compliance are very much higher.

197. One of the reasons why States may want to bypass the Security Council is a lack of confidence in the quality and objectivity of its decision-making. The Council's decisions have often been less than consistent, less than persuasive and less than fully responsive to very real State and human security needs. But the solution is not to reduce the Council to impotence and irrelevance: it is to work from within to reform it, including in the ways we propose in the present report".

¹¹⁹ Przykładem legalnych działań prewencyjnych z elementem użycia siły zbrojnej może być ustanowienie na mocy rezolucji RB tzw. *no-fly zones* w Bośni-Hercegowinie w 1993 r., międzynarodowych zarządów z użyciem sił zbrojnych w Bośni-Hercegowinie (1995), we Wschodnim Timorze (1999), w Kosowie (1999) lub sił okupacyjnych w Iraku (2003). Na temat *no-fly-zones* w Iraku zob. J. Cockayne, D. Malone (przyp. 78).

¹²⁰ Resolution on the Adoption of Necessary Measures to Prevent Cuba from Threatening the Peace and Security of the Continent, OAS Council, Annex A, OEA/Ser.G/V/C-d-1024 Rev. 2 (23 October 1962).

charakter zbrojnej operacji prewencyjnej (nie groził bliski i nieuchronny atak). Co ciekawe, krytyka międzynarodowa tej akcji USA ograniczała się głównie do państw bloku sowieckiego.

Najbardziej znany współczesny przypadek zbrojnej operacji prewencyjnej, to zbombardowanie przez Izrael w 1981 r. irackich instalacji atomowych (w budowie)¹²¹. Atak ten został jednomyślnie potępiony w rezolucji 487 RB jako poważne naruszenie KNZ, przy czym Rada uznała prawo każdego państwa do rozwoju technologii nuklearnej „dla celów pokojowych” (ten ostatni zwrot jest przedmiotem stałych sporów, ostatnio na tle stanowiska Iranu)¹²². USA wstrzymały się od głosu uzasadniając swą postawę tym, że Izrael nie wyczerpał wcześniej innych dostępnych środków. Charakterystyczne, że ani RB, ani ZO¹²³ nie zastosowały sankcji wobec Izraela. Zdaniem Izraela, pojęcie samoobrony uległo rozszerzeniu w wyniku zwiększonych zdolności i możliwości destrukcji zwłaszcza w kontekście publicznego oświadczenia Iraku z 1980 r., iż broń jądrowa, którą zamierza wyprodukować, znajdzie zastosowanie wobec Izraela (w 2006 r. prezydent Iranu mówił o wymazaniu Izraela z mapy świata). Akcja izraelska stanowi dobrą ilustrację zagrożeń i różnicowania ocen: broń nuklearna Francji lub Wielkiej Brytanii nie stanowi zagrożenia dla państw sąsiadujących, z kolei głowice nuklearne na Kubie, w Iranie lub w Iraku postrzegane są w zupełnie innej perspektywie.

Operacja zbrojna w Iraku w 2003 r. miała bez wątpienia głębsze podłoże polityczne (wywołanie zmian w regionie Środkowego Wschodu). Tylko dzięki zdecydowanemu naciskowi USA (w tym koncentracji wojsk amerykańskich w pobliżu granic Iraku) udało się w 2002 r. uchwalić rezolucję 1441 RB i tylko dlatego Irak zgodził się na ponowne przyjęcie inspektorów ONZ. Stało się to po kilku miesiącach sporów w ONZ, przy czym znaczną rolę odgrywały tu interesy gospodarczo-polityczne Rosji i Francji. Rezolucję tę uchwalono jednomyślnie, lecz jest ona celowo wieloznaczna¹²⁴, dzięki czemu zresztą udało się osiągnąć porozumienie. Nie ulega wątpliwości, iż do momentu rozpoczęcia operacji amerykańsko-brytyjskiej Irak nie wykonał rez. 1441¹²⁵. Główny punkt sporu dotyczył tego, czy w takim przypadku dla podjęcia akcji zbrojnej niezbędna była jeszcze jedna, wyraźna rezolucja RB (rez. 1441 pozo-

¹²¹ T.L.H. McCormack: *Self-Defense in International Law. The Israeli Raid on the Iraqi Nuclear Reactor*. New York, Jerusalem 1996.

¹²² SC Res. 487 “strongly condemns the military attack by Israel in clear violation of the Charter of the United Nations and the norms of international conduct”.

¹²³ ZO ograniczyło się jedynie do potępienia akcji izraelskiej i zalecenia, by powołać grupę ekspertów dla oceny ataku izraelskiego – zob. rez. 37/18 ZO z 16.11.1982.

¹²⁴ Zob. B. Simma, „Süddeutsche Zeitung”, 01.02.2003, s. 11; D. Thürer, „Neue Zürcher Zeitung”, 20.03.2003; R.C. Holbrooke, „Süddeutsche Zeitung”, 27.02.2003, s. 2; pierwotna opinia ministra SZ RFN, „Der Spiegel”, 16.12.2002 (nr 51), s. 36 oraz „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 8.02.2003, s. 2.

¹²⁵ Treść tej rez. w przyp. 32.

stawiała w tym względzie celowo nieprecyzyjna). W opinii USA, i nie tylko, taka rezolucja nie była konieczna (był to jednak pogląd mniejszości)¹²⁶.

W operacji przeciwko Irakowi w 2003 r. USA i Wielka Brytania wyraźnie zrezygnowały z odwołania się do koncepcji operacji prewencyjnej (koncepcja operacji uprzedzającej nie miała tu z pewnością zastosowania) i powołały się formalnie na uprzednie rezolucje RB (w tym na aktualność rez. 678 zezwalającej na użycie siły przeciwko Irakowi) oraz ich stałe naruszanie przez Irak¹²⁷. USA podkreśliły dodatkowo konieczność obrony Stanów Zjednoczonych oraz społeczności międzynarodowej przed zagrożeniem, jakie stanowi Irak. Opinie w sprawie argumentacji USA były w przeważającej mierze krytyczne, aczkolwiek trudno uznać, iż stanowisko to było całkowicie pozbawione podstaw¹²⁸.

Gdyby jednak przyjąć argumentację krytyków, to operację brytyjsko-amerykańską potraktować by należało jako operację prewencyjną. Przypadek Iraku nie jest odosobniony i wyjątkowy, mamy bowiem również (przykładowo) do czynienia z podobnymi zagrożeniami ze strony Iranu lub Korei Północnej. Biorąc pod uwagę charakter takich państw, charakter zagrożeń oraz sprzeczność interesów w łonie RB nie jest w pełni satysfakcjonujące poprzestać na stwierdzeniu nielegalności zbrojnych operacji prewencyjnych (bez zgody RB).

Niezależnie od wątpliwości co do argumentacji prawnej USA i Wielkiej Brytanii, operacja zbrojna w Iraku miała tę słabą stronę, iż nie uzyskano wysokiego stopnia prawdopodobieństwa co do zagrożenia ze strony Iraku i jego zdolności militarnych (program jądrowy Iraku daleki był jeszcze od finalizacji), nie znaleziono w 2003 r. na terytorium Iraku broni masowego rażenia (w przypadku takich państw całkowitą pewność w tym względzie osiąga się jednak dopiero po zajęciu terytorium). Zakładając działania zbrojne bez zgody RB, znalezienie w Iraku broni masowego rażenia nie miałoby wprawdzie rozstrzygającego znaczenia dla oceny prawnej użycia siły (byłoby uznane za nielegalne), inna byłaby jednak aura polityczna oraz moralna wobec tej operacji.

W tym kontekście, po wyczerpaniu wszelkich innych środków trafniejsze jest przeprowadzenie operacji prewencyjnej wobec państwa, które w rzeczy-

¹²⁶ O sporze prawnym w Wielkiej Brytanii na temat operacji w Iraku w 2003 r. zob. http://www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in_article_id=346070&in_page_id=1770&in_a_source=&ct=5

¹²⁷ Uzasadnienie brytyjskie i amerykańskie – *Letter dated 20 March 2003 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, United Nations S/2003/350, 21 March 2003; *Letter dated 20 March 2003 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, United Nations S/2003/351, 21 March 2003.

¹²⁸ C. Greenwood (przyp. 1), s. 687-700.

wistości posiada arsenał broni masowego rażenia, a jego nieodpowiedzialna polityka stanowiłaby bardzo poważne i wysoce prawdopodobne zagrożenie, czyli dokonać operacji zbrojnej na podstawie bardzo silnych dowodów. Istotne wydaje się też uzyskanie międzynarodowego poparcia (zwłaszcza, jeśli to możliwe, państw danego regionu). Dłuższe zaangażowanie wojskowe w Iraku ogranicza obecnie swobodę manewru w przypadku innych zagrożeń.

Konkludując, zbrojna operacja prewencyjna bez zgody RB nie ma jak dotąd solidnych podstaw w prawie międzynarodowym. Jej uzasadnienie pozaprawne wydaje się jednak istotne.

4.4. Kontraśrodki (*countermeasures*) i samopomoc (*self-help*)

Poza użyciem siły zbrojnej w samoobronie lub na podstawie zgody RB w ramach rozdziału VII KNZ pojawia się pytanie, czy dopuszczalne jest również użycie siły zbrojnej w dochodzeniu przez państwo swych praw, a szerzej w celu wymuszenia przestrzegania prawa międzynarodowego (także w przypadku niewydolności przewidzianych prawem organów, np. RB)?

Kontraśrodki¹²⁹ (zwane dawniej represaliami – obejmującymi środki wojskowe i niewojskowe) rozumiane są współcześnie – w świetle prac Komisji Prawa Międzynarodowego NZ – jako sprzeczne z prawem międzynarodowym działanie bez użycia siły zbrojnej, zastosowane przez jedno państwo wobec innego, naruszającego prawo międzynarodowe, przy czym nielegalność działania pierwszego sanowana jest tym, iż stanowi odpowiedź na wspomniane naruszenie¹³⁰. Ich celem nie jest tylko zwykłe ukaranie przeciwnika, lecz wymuszenie przestrzegania prawa międzynarodowego, zwłaszcza zakończenie zaistniałego naruszenia prawa i uzyskanie ewentualnego odszkodowania¹³¹. Kontraśrodki – które winny być rozsądne i proporcjonalne – są wyrazem de-

¹²⁹ Zob. np. P. Malanczuk: *Countermeasures and Self-Defence as Circumstances Precluding Wrongfulness in the International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, vol. 43 (1983), nr 4, s. 705-802; Ch. Leben: *Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale*. AFDI, 1982, s. 9-77; E. Zoller: *Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Countermeasures*. Dobbs Ferry 1984; O.Y. Elagab: *The Legality of Non-Forcible Counter-Measures in International Law*. Oxford 1988; L.A. Sicilianos: *Les réactions décentralisées à l'illicite*. Paris 1990; D. Alland: *Justice privée et ordre juridique international: Etude théorique des contre-mesures en droit international public*. Paris 1994.

¹³⁰ W tym kontekście odnotować należy, iż kontraśrodkami nie są legalne i przewidziane w traktatach sposoby reakcji na naruszenie prawa międzynarodowego, np. zawieszenie lub wypowiedzenie traktatu.

¹³¹ Institut de Droit international, Session de Paris (1934): „Article premier: Les représailles sont des mesures de contrainte, dérogoires aux règles ordinaires du Droit des Gens, prises par un Etat à la suite d'actes illicites commis à son préjudice par un autre Etat et ayant pour but d'imposer à celui-ci, au moyen d'un dommage, le respect du droit”.

centralizacji prawa międzynarodowego i w pewnym stopniu słabości jego mechanizmów wymuszających.

Współczesne pojęcie represaliów (tzw. *belligerent reprisals*)¹³² odpowiada co do zasady konstrukcji kontraśrodków, lecz odnosi się do działań zbrojnych i norm obowiązujących w trakcie konfliktu zbrojnego (*ius in bello*). Niektóre traktaty dotyczące prawa humanitarnego ograniczają jednak dopuszczalność takich (zbrojnych) represaliów.

Prace KPM potwierdzają, iż kontraśrodki są co do zasady dozwolone¹³³. Z Artykułów KPM dotyczących odpowiedzialności państw wynika jednak, iż zastosowanie kontraśrodków nie może polegać na naruszeniu zakazu użycia siły lub groźby jej użycia „zawartego w Karcie Narodów Zjednoczonych”. KPM odsyła tym samym do Karty ze wszystkimi jej niejasnościami.

Samoobrona (*self-defence*) oraz zbrojna samopomoc (*self-help*)¹³⁴ nie są pojęciami identycznymi, przy czym tylko pierwsza wymieniona jest w KNZ. W praktyce, rozróżnienie między samoobroną a zbrojną samopomocą (tę ostatnią traktując jako represalia w dawnym rozumieniu) wydaje się trudne, nawet jeśli przyjąć, że represalia mają charakter w pewnym stopniu odwetowy i wymuszający przestrzeganie prawa, a samoobrona ma cel szerszy – ochronę państwa przed użytą wobec niego siłą zbrojną. Zbrojne kontraśrodki (zbrojna samopomoc) uznano po 1945 r. za międzynarodowoprawnie zakazane¹³⁵, samoobrona natomiast jest dozwolona na podstawie KNZ i prawa zwyczajowego.

¹³² Zob. szerzej C. Greenwood (przyp. 1), s. 295-351.

¹³³ Zob. szerzej – International Law Commission. *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries*, 2001 (komentarz do art. 49 i 50). “Article 49: Object and limits of countermeasures. 1. An injured State may only take countermeasures against a State which is responsible for an internationally wrongful act in order to induce that State to comply with its obligations under Part Two. 2. Countermeasures are limited to the non-performance for the time being of international obligations of the State taking the measures towards the responsible State. 3. Countermeasures shall, as far as possible, be taken in such a way as to permit the resumption of performance of the obligations in question. Article 50: 1. Countermeasures shall not affect: (a) The obligation to refrain from the threat or use of force as embodied in the Charter of the United Nations; (b) Obligations for the protection of fundamental human rights; (c) Obligations of a humanitarian character prohibiting reprisals; (d) Other obligations under peremptory norms of general international law. Article 51: Countermeasures must be commensurate with the injury suffered, taking into account the gravity of the internationally wrongful act and the rights in question”.

¹³⁴ Szerzej T.M. Franck (przyp. 1), s. 109-134.

¹³⁵ CIJ, *Affaire du détroit de Corfou* (fond), arrêt du 9.04.1949: „l’agent du Royaume-Uni (...) a rangé l’Opération Retail parmi les procédés d’auto-protection ou *self-help*. La Cour ne peut pas davantage accueillir cette défense. Entre Etats indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l’une des bases essentielles des rapports internationaux. La Cour reconnaît que la carence complète du Gouvernement albanais dans l’exercice de ses fonctions au lendemain des explosions, ainsi que le caractère dilatoire de ses notes diplomatiques constituent pour le Gouvernement du Royaume-Uni des circonstances atténuantes. Elle doit, néanmoins, pour assurer l’intégrité du droit international dont elle est l’organe, constater la violation par l’action de la marine de guerre britannique de la souveraineté de l’Albanie” (s. 35).

Praktyka dowodzi, że zbrojna samopomoc jest czasami tolerowana, co wynika w pewnym stopniu ze słabości mechanizmów egzekwujących w prawie międzynarodowym, a ponadto z uzasadnienia niektórych działań, zwłaszcza dokonanych z zachowaniem dobrej wiary¹³⁶ i z uwzględnieniem okoliczności łagodzących. Z praktyki wynika również, iż państwa powołują się najczęściej na szeroko interpretowaną koncepcję samoobrony jako instrument w ich przekonaniu najporęczniejszy. Koncepcja samoobrony nie znajduje jednak – co do zasady – zastosowania w przypadku rozwiązywania (licznych w praktyce) sporów terytorialnych.

Wśród przykładów tolerowanych przez RB lub ZO akcji zbrojnej samopomocy wymienia się operację agentów izraelskich w Argentynie, którzy porwali Adolfa Eichmanna (1960), zbrojne zajęcie enklawy Goa przez Indie (1960) lub akcję zbrojną Turcji na Cyprze (1974) po obaleniu prezydenta Makariosa i zamiarze nowych władz zrealizowania unii z Grecją (wbrew trójstronnej umowie w sprawie Cypru z 1961 r.). Z kolei zbrojne działania samopomocowe Maroka i Mauretanii dzielących między siebie terytorium Sahary Zachodniej (1975-76), Indonezji wobec deklarującego niepodległość Timoru Wschodniego (1975) czy też Argentyny wobec Falklandów (1982) – uzasadniane najogólniej prawami tych państw do zajmowanych przez nie siłą obszarów – spotkały się z wyraźnym potępieniem ze strony RB lub ZO¹³⁷.

Konkludując, nie ma zbyt mocnych podstaw prawnych (jeśli w ogóle) dla stwierdzenia, że zbrojna samopomoc lub zbrojne represalia mają status normy powszechnego prawa zwyczajowego.

4.5. Dzia³ania grup nieregularnych – nowa perspektywa

4.5.1. Przedstawiona powyżej ewolucja pojęć samoobrony i zbrojnej napaści, a także pewnych środków zaradczych, stwarza nową perspektywę postrzegania niektórych działań zbrojnych grup nieregularnych.

W 1964 r. wojska brytyjskie zbombardowały Fort Harib w Jemenie, służący za bazę rebeliantów atakujących wielokrotnie cele w brytyjskim protektoracie Federacji Południowoarabskiej. Wielka Brytania uzasadniała tę

¹³⁶ Wg T.M. Franck (przyp. 1), s. 112: “state recourse to force may be tolerated, perhaps even specifically approved, in circumstances not anticipated by the drafters of Charter. Among such circumstances is the failure of the UN system to redress an egregious wrong recognized as such in international law. Protracted failure may give rise to a limited right of self-help on the part of a *bona fide* injured party, even when the injury does not rise to the threshold of an armed attack”. Zdaniem tego autora, “a limited right to self-help (...) has not been specifically repealed by the Charter. (...) [T]he use of force in self-help, while prohibited by the Charter text, may be justified by the evident legitimacy of the cause in which self-help is deployed; and a widespread perception of that legitimacy is likely to mitigate, if not actually to exculpate, the resort to force” (s. 131/132).

¹³⁷ O praktyce ONZ zob. szerzej T.M. Franck (przyp. 1), s. 109-134.

operację koncepcją samoobrony uprzedzającej. Rada Bezpieczeństwa potępiła operację brytyjską jako niedozwolone represalia, chociaż pośrednio uznała odpowiedzialność nie tylko strony brytyjskiej¹³⁸.

W 1985 r. Izrael zbombardował siedzibę Organizacji Wyzwolenia Palestyny (OWP) na przedmieściach Tunisu w odpowiedzi na zamordowanie przez terrorystów palestyńskich obywateli izraelskich na Cyprze. Izrael powoływał się wówczas na prawo do samoobrony, a zwłaszcza na fakt, iż Tunezja udzielając schronienia władzom OWP wspierała międzynarodowy terroryzm. Izraelska operacja lotnicza została wówczas potępiona w rezolucji RB 573 jako agresja (USA wstrzymały się od głosu)¹³⁹.

W 1986 r., po serii zamachów terrorystycznych (dokonanych przez organizacje wspierane przez Libię) na osoby cywilne oraz na żołnierzy amerykańskich za granicą (w tym w dyskotecce w Berlinie Zachodnim – z pomocą agentów libijskich), USA dokonały nalotów na Trypolis i Benghazi. W oficjalnym stanowisku USA odnaleźć można dwa argumenty związane z samoobroną. Z jednej strony USA podkreśliły, iż działają w samoobronie zgodnie z art. 51 KNZ w odpowiedzi na ataki zbrojne, z drugiej zaś w celu zniszczenia infrastruktury terrorystycznej i uniknięcia następnych tego rodzaju ataków (element samoobrony uprzedzającej)¹⁴⁰. Z kolei, po zamachach terrorystycznych na ambasadę USA w Kenii i w Tanzanii USA dokonały w 1998 r. nalotu na instalacje chemiczne w Sudanie (które uznały za własność Usama bin Ladena – inspiratora tych zamachów) oraz na bazę terrorystyczną w Afganistanie. W obu przypadkach USA powoływały się na fakt udzielania schronienia terrorystom przez Sudan oraz na art. 51 KNZ dotyczący samoobrony. Krytyka działań USA była minimalna.

ONZ wykazywała niekiedy widoczną tolerancję wobec operacji wojskowych jednego państwa na terytorium drugiego dotyczących pościgu i elimino-

¹³⁸ SC Res. 188 (1964): "1. Condemns reprisals as incompatible with the purposes and principles of the United Nations. 2. Deplores the British military action at Harib on 28 March 1964. 3. Deplores all attacks and incidents which have occurred in the area. 4. Calls upon Yemen Arab Republic and the United Kingdom (...) to exercise the maximum restraint in order to avoid further incidents".

¹³⁹ SC Res. 573 (1985): "1. Condemns vigorously the act of armed aggression perpetrated by Israel against Tunisian territory in flagrant violation of the Charter of the United Nations, international law and norms of conduct".

¹⁴⁰ "U.S. military forces this evening have executed a series of carefully planned air strikes against terrorist-related targets in Libya. (...) Libya bears direct responsibility for the bombing in West Berlin on April 5 that resulted in the death of Army Sergeant Kenneth Ford and injury to a number of American servicemen and others. In light of this reprehensible act of violence and clear evidence that Libya is planning future attacks, the United States has chosen to exercise its right of self-defense. It is our hope this action will preempt and discourage Libyan attacks against innocent civilians in the future. U.S. forces struck targets that were part of Qadhafi's terrorist infrastructure: the command and control systems, intelligence, communications, logistics, and training facilities" – Statement by Principal Deputy Press Secretary Speakes on the United States Air Strike Against Libya April 14, 1986.

wania atakujących je grup nieregularnych, np. w latach 1990-tych akcja Senegalu na terytorium Gwinei-Bissau (1992, 1995), Tajlandii przeciwko Burmiej (1995), Tadżykistanu przeciwko Afganistanowi (1993) lub Turcji przeciwko Kurdom atakującym z terytorium Iraku (1995)¹⁴¹. Podobne działania Republiki Południowej Afryki, Portugalii lub Izraela spotykały się jednak z potępieniem ze strony ONZ.

Od lat Izrael uzasadnia samoobroną operacje militarne, które prowadzi na obszarze niektórych sąsiadujących z nim państw jako reakcja na dokonywane z ich terytorium ataki zbrojne (np. ostrzał rakietowy, zamachy terrorystów – w tym samobójcze – na ludność cywilną). Argument samoobrony przed napaściami terrorystycznymi z terytorium Egiptu wysuwany był przez Izrael już we wczesnych latach, np. w 1956 r. jako uzasadnienie akcji zbrojnej przeciwko Egiptowi (w tle sprawa nacjonalizacji Towarzystwa Kanału Sueskiego i następująca po ataku izraelskim akcja zbrojna Francji i Wielkiej Brytanii)¹⁴². Rada Bezpieczeństwa była wówczas sparaliżowana przez postawę Paryża i Londynu, czego konsekwencją było uruchomienie (wniosek Jugosławii poparty m.in. przez USA i ZSRR) specjalnej sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ w ramach procedury *Uniting for Peace*. Rezolucja 997 (ES-I) ZO z 1956 r. ograniczała się do apelu o zawieszenie broni i wycofanie wojsk (brak odniesienia do takich pojęć jak agresja, zbrojna napaść lub samoobrona), pośrednio jednak ZO potwierdziło w rezolucji 1125 (ES-I) z 1957 r. konieczność zapobieżenia atakom z terytorium Egiptu¹⁴³.

Specyficzna jest również sytuacja na pograniczu izraelsko-libańskim, gdzie mamy do czynienia ze stałymi atakami sił nieregularnych z terytorium Libanu na Izrael oraz okresowymi działaniami zbrojnymi Izraela w samoobronie (w tym z okresowym zajmowaniem południowej części Libanu). Od 1978 r. stacjonują w tym regionie siły pokojowe ONZ (UNIFIL)¹⁴⁴. Istotną kwestią w przypadku konfliktu bliskowschodniego jest z jednej strony wola niektórych państw islamskich unicestwienia państwa izraelskiego, z drugiej zaś brak ich entuzjazmu dla powstania państwa palestyńskiego. Niektóre rządy (Syria, Iran) destabilizują celowo Bliski Wschód wspierając aktywnie organizacje terrorystyczne np. sunnicki Hamas (w 2006 r. frakcja polityczna

¹⁴¹ Zob. Ch. Gray (przyp. 1), s. 103-105.

¹⁴² Operacja sueska była starannie ukartowanym przedsięwzięciem zbrojnym Francji, Wielkiej Brytanii i Izraela.

¹⁴³ "Noting the disregard on many occasions by parties to the Israel-Arab armistice agreements of 1949 of the terms of such agreements" (preambuła).

¹⁴⁴ "On 11 March 1978, a commando attack in Israel resulted in many dead and wounded among the Israeli population; the Palestine Liberation Organization (PLO) claimed responsibility for that raid. In response, Israeli forces invaded Lebanon on the night of 14/15 March, and in a few days occupied the entire southern part of the country except for the city of Tyre and its surrounding area" – informacja oficjalna ze strony internetowej UNIFIL – <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unifil/background.html>

na czele rządu Autonomii Palestyńskiej), czy szyicki Hezbollah (frakcja polityczna reprezentowana w rządzie Libanu). Hezbollah i Hamas są pod wieloma względami zależne od Syrii i Iranu, jednak trudno byłoby mówić o pełnej kontroli nad tymi organizacjami (nie słychać głosów o międzynarodowoprawnej odpowiedzialności Syrii lub Iranu).

Uwzględniając fakt, że zbrojne ramię Hezbollah sprawuje *de facto* władzę wojskową w południowej części kraju na pograniczu izraelsko-libańskim (prowadząc z terytorium Libanu działania zbrojne przeciwko Izraelowi) widać jednocześnie słabość państwa libańskiego. W gruncie rzeczy Iran i Syria prowadziły i prowadzą z i na terytorium Libanu wojnę z Izraelem przez podmioty zastępcze (oddziały nieregularne). Liban stał się zakładnikiem polityki tych państw, przy czym Hezbollah bynajmniej nie reprezentuje interesów libańskich¹⁴⁵. Siły pokojowe (*peacekeeping*) ONZ stacjonujące w południowym Libanie okazały się za słabe, by przeszkodzić Hezbollah w rozbudowie potężnego systemu bunkrów i zapasów broni na pograniczu izraelsko-libańskim. Wbrew rezolucji RB 1559 (2004)¹⁴⁶ Hezbollah nie wycofał swych oddziałów z południowego Libanu (rząd libański nie był w stanie zmusić go do tego) i kontynuował ataki zbrojne na Izrael¹⁴⁷. Słabością państwa libańskiego trudno by jednak uzasadniać całkowity brak odpowiedzialności za akty zbrojne dokonywane z jego terytorium¹⁴⁸, już bowiem w 1948 r. znaleźć można w rezolucjach RB ślady zobowiązujące do kontroli nieregularnych oddziałów zbrojnych¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Zob. D. Warszawski: *Teheran zwycięża*. „Gazeta Wyborcza”, 12-13.08.2006; H. Saghieh: *Warum die Wut weiter wachsen wird*. „Die Zeit”, 17.08.2006, s. 35; F. Ajami: *Zakładnik Hezbollahu*. „Tygodnik Powszechny”, 20.08.2006.

¹⁴⁶ Z rezolucji RB nr 1559 (2004) oraz 1680 (2006) wynika jednoznacznie, że: Liban nie jest w stanie kontrolować w pełni całości swego terytorium; na jego terytorium działają obce siły zbrojne (aluzja do wojsk syryjskich, niewymienionych z nazwy i wycofanych pod międzynarodową presją po uchwaleniu rez. 1559) oraz nieregularne – libańskie i nielibkańskie – oddziały zbrojne (aluzja do grup terrorystycznych Hezbollah); istotne części rez. 1559 RB (zwłaszcza wycofanie oddziałów nieregularnych) nie zostały zrealizowane; na terytorium Libanu dostarczana jest broń z zagranicy bez zgody i kontroli władz libańskich, czemu nie potrafią lub nie chcą zapobiec wzywane do tego przez RB rządy Libanu i Syrii; Syria nie podjęła propozycji libańskiej dotyczącej rozmów o ustaleniu granicy między oboma państwami oraz nawiązaniu przez nie stosunków dyplomatycznych.

¹⁴⁷ Zob. np. rez. 1655 (2006) RB, w której Rada stwierdza „the hostilities initiated by Hizbullah on 21 November 2005 and those triggered by the firing of rockets from Lebanon into Israel on 27 December 2005”.

¹⁴⁸ „On 15 March 1978, the Lebanese Government submitted a strong protest to the Security Council against the Israeli invasion, stating that it had no connection with the Palestinian commando operation” – informacja oficjalna ze strony internetowej UNIFIL: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unifil/background.html>. Podobnie – *Letter dated 17 May 1982 from the Permanent Representative of Lebanon to the United Nations Addressed to the President of the Security Council – S/15087*, 17 May 1982.

¹⁴⁹ Zob. np. rez. 56 (1948) RB, pkt 2: “(a) Each party is responsible for the actions of both regular and irregular forces operating under its authority or in territory under its control; (b) Each

Przyczyną operacji wojsk izraelskich w Libanie w lipcu 2006 r. było uprowadzenie dwóch żołnierzy izraelskich i ostrzał raketowy terytorium Izraela przez oddziały Hezbollahu z obszaru południowego Libanu¹⁵⁰. Operacja izraelska miała charakter samoobrony, co nie budziło wątpliwości ani w Radzie Bezpieczeństwa NZ, ani podczas spotkania grupy G-8¹⁵¹. Potwierdza się tym samym, że działanie zbrojne w samoobronie nie wymaga napaści zbrojnej ze strony państwa (organizacje terrorystyczne nie są państwem). Celem tej operacji było nie tylko uniemożliwienie dalszego ostrzału przez przeciwnika dysponującego ok. 13 tysiącami pocisków raketowych wystrzeliwanych z ruchomych wyrzutni, lecz również pozbawienie go rozległego, wojskowego zaplecza logistycznego, które powstało po roku 2000 (czyli po wycofaniu oddziałów izraelskich z południowego Libanu).

Ostrzał raketowy Hezbollahu był w dużej mierze niecelny, ale skierowany na ślepo na cele cywilne w Izraelu (naruszając w oczywisty sposób prawo konfliktów zbrojnych)¹⁵². Izrael używał broni precyzyjnych, co jednak nie zawsze pozwalało uniknąć strat wśród libańskiej ludności cywilnej, ponieważ centra polityczne i wojskowe oraz wyrzutnie raketowe Hezbollahu znajdowały się w ośrodkach zaludnionych. Powstał więc dylemat: pozwolić Hezbollahowi na ślepy ostrzał ludności cywilnej w Izraelu, czy też ryzykować reakcję zbrojną dopuszczając pewne straty wśród libańskiej ludności cywilnej, której Hezbollah używa jako tzw. żywej tarczy. Na tym tle pojawiły się zarzuty pod adresem Izraela o nieprzestrzeganie zasady proporcjonalności. Nie rozstrzygając ostatecznie tej kwestii, czym innym jest uznanie prawa do działania w samoobro-

party has the obligation to use all means at its disposal to prevent action violating the Truce by individuals or groups who are subject to its authority or who are in territory under its control”.

¹⁵⁰ Można sądzić, iż impuls wyszedł z Teheranu (i Damaszku), aby osłabić presję międzynarodową na irański program jądrowy, zob. R. Dergham: *Various Scenarios that would Prompt an Israeli Strike on Lebanon and Syria*, 6.01.2006 – http://www.raghidadergham.com/archive/4rdpast1_06_06.html

¹⁵¹ Oświadczenie G-8: “In Gaza, elements of Hamas launched rocket attacks against Israeli territory and abducted an Israeli soldier. In Lebanon, Hizbollah, in violation of the Blue Line, attacked Israel from Lebanese territory and killed and captured Israeli soldiers, reversing the positive trends that began with the Syrian withdrawal in 2005, and undermining the democratically elected government of Prime Minister Fuad Siniora. (...) The extremists must immediately halt their attacks. It is also critical that Israel, while exercising the right to defend itself, be mindful of the strategic and humanitarian consequences of its actions” – St. Petersburg, July 16, 2006 – <http://en.g8russia.ru/docs/21.html>

Zob. też oświadczenie Sekretarza Generalnego ONZ z 20.07.2006: “Hizbollah’s provocative attack on 12 July had been the trigger for the crisis. (...) He again condemned Hizbollah’s attacks on Israel and acknowledged Israel’s right to defend itself under Article 51 of the United Nations Charter”, Security Council (SC/8780), 20.07.2006 – <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8780.doc.htm>

¹⁵² Wg Sekretarza Generalnego ONZ: “Both the deliberate targeting by Hizbollah of Israeli population centres with hundreds of indiscriminate weapons and Israel’s disproportionate use of force and collective punishment of the Lebanese people must stop”, Security Council (SC/8780), 20.07.2006 – <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8780.doc.htm>

nie, a czym innym naruszenie prawa humanitarnego. Innymi słowy, nawet jeśli Izrael przekroczył kryteria prawne wykonywania samoobrony i byłby za to odpowiedzialny, nie zmienia to faktu, iż w zaistniałej sytuacji miał prawo do samoobrony.

Konflikt zakończył się prowizorycznie uchwaleniem przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji 1701 z 11.08.2006 r., w której Rada stwierdza wprawdzie, iż sytuacja w Libanie stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, lecz sama rezolucja nie została uchwalona w ramach rozdziału VII KNZ¹⁵³. Mimo uchwalenia powyższej rezolucji syryjskie dostawy broni (rosyjskiej produkcji) nie ustały. Sytuacja polityczna w Libanie w dalszym ciągu destabilizowana jest przez siły Hezbollahu.

Konkludując, mamy w praktyce międzynarodowej do czynienia ze stopniową i znaczącą ewolucją w interpretowaniu pojęć KNZ, a także z widoczną akceptacją lub tolerowaniem użycia siły zbrojnej w odpowiedzi na ataki rebeliantów lub terrorystów, zwłaszcza na serie takich ataków, dopuszczając w takich przypadkach konstrukcję samoobrony uprzedzającej.

4.5.2. Przypadkiem niepewności i niejasności politycznych i prawnych jest sytuacja w Somalii na przełomie 2006/2007¹⁵⁴. Od 1992 r., po nieudanej operacji humanitarnej za zgodą RB, Somalia pozostaje w stanie chaosu i można ją określić jako *failing state*. W 2004 r. powstał tam rząd, który kontrolował tylko małą część terytorium państwowego i zdany był wyłącznie na wsparcie zewnętrzne. Chaos i walki zwalczających się klanów sprzyjały uzyskaniu znaczącego wpływu przez siły fundamentalistów islamskich, którzy w dyktatorski sposób położyli w pewnym stopniu kres walkom wewnętrznym. Istnieje podejrzenie, iż siły te powiązane są z Al-Kaidą, która szuka swych przyrzódków w Afryce. Mamy więc do czynienia z sytuacją z każdej strony skomplikowaną: zwalczające się i rabujące klany uniemożliwiają istnienie władzy centralnej, a fundamentaliści są zagrożeniem politycznym dla kraju i regionu. W obu przypadkach cierpi ludność cywilna, której część ucieka do sąsiednich krajów. Co ma w takiej sytuacji począć społeczność międzynarodowa?

¹⁵³ Z rezolucji RB 1701 (2006) wynika, że: operacja zbrojna Izraela rozpoczęta w lipcu 2006 r. miała charakter samoobrony w odpowiedzi na ataki zbrojne oddziałów Hezbollahu z terytorium libańskiego; Hezbollah (czyli podmiot nie będący państwem) zobowiązany zostaje do zaprzestania wszelkich ataków, a Izrael do zaprzestania wszelkich militarnych działań ofensywnych; niezbędne jest przywrócenie pełnej kontroli władz libańskich na swym terytorium, w tym wyeliminowanie obcych oddziałów paramilitarnych; zakazane jest stacjonowanie obcych sił zbrojnych oraz sprzedaż lub dostawy sprzętu wojskowego, a także szkolenie dotyczące obsługi takiego sprzętu, bez zgody rządu libańskiego; ustanawia się w tym celu strefę buforową kontrolowaną w pełni przez oddziały armii libańskiej wspomagane przez rozbudowane siły międzynarodowe (UNIFIL), upoważniając je do podjęcia "all necessary action" w obszarze ich stacjonowania, aby uniemożliwić na tym obszarze jakiegokolwiek wrogie działania.

¹⁵⁴ O tle bieżącego konfliktu zob. szerzej <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4569> oraz <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4333>

Na początku grudnia 2006 r. RB uchwaliła (przy aktywności USA) rezolucję 1725 (2006) zezwalającą na utworzenie regionalnych oddziałów obronnych w celu zwalczenia zagrożenia ze strony fundamentalistów islamskich oraz uchyliła częściowo embargo na dostawy broni do Somalii¹⁵⁵; planowane siły zbrojne określić można jako *enhanced peacekeeping*. Rezolucja ta spotkała się z częściowo krytyczną reakcją¹⁵⁶, o tyle zrozumiała, iż nie ma w tej sytuacji idealnego wyjścia. Na dodatek, państwa afrykańskie ociągały się z zadeklarowaniem odpowiedniej liczby żołnierzy do planowanych sił międzynarodowych. W rezultacie, pod koniec grudnia 2006 r., do Somalii wkroczyły wojska etiopskie, które doprowadziły do wycofania się oddziałów fundamentalistów i wsparły słaby rząd somalijski.

Jak ocenić zbrojną akcję Etiopii? Wojska te wkroczyły do kraju ogarniętego chaosem, trudno więc twierdzić, iż w celu obalenia legalnego rządu. W wypowiedziach oficjalnych przedstawiciele Etiopii powołali się na samoobronę przed atakami ekstremistów z terytorium Somalii oraz na zagrożenie suwerenności Etiopii¹⁵⁷. Ze strony Unii Afrykańskiej, Ligi Arabskiej i Sekretarza

¹⁵⁵ SC Res. 1725 (2006) – 6 December 2006: “The Security Council, (...) commending the crucial efforts of the League of Arab States and the Intergovernmental Authority on Development (IGAD) to promote and encourage political dialogue between the Transitional Federal Institutions and the Union of Islamic Courts, (...) Calling upon the Union of Islamic Courts to cease any further military expansion and reject those with an extremist agenda or links to international terrorism, (...) Determining that the situation in Somalia continues to constitute a threat to international peace and security in the region, Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, 1. Reiterates that the Transitional Federal Charter and Institutions offer the only route to achieving peace and stability in Somalia, (...) 3. Decides to authorize IGAD and Member States of the African Union to establish a protection and training mission in Somalia (...) with the following mandate: (...) (a) To monitor progress by the Transitional Federal Institutions and the Union of Islamic Courts in implementing agreements reached in their dialogue; (b) To ensure free movement and safe passage of all those involved with the dialogue process; (c) To maintain and monitor security in Baidoa; (d) To protect members of the Transitional Federal Institutions and Government as well as their key infrastructure; (e) To train the Transitional Federal Institutions’ security forces to enable them to provide their own security and to help facilitate the re-establishment of national security forces of Somalia; (...) 5. Decides that the measures imposed by paragraph 5 of resolution 733 (1992) and further elaborated in paragraphs 1 and 2 of resolution 1425 (2002) shall not apply to supplies of weapons and military equipment and technical training and assistance intended solely for the support of or use by the force referred to in paragraph 3 above”.

¹⁵⁶ Np. International Crisis Group – <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4520>

¹⁵⁷ Ethiopian Prime Minister Meles Zenawi went on television to announce that (...) “Our defense force has been forced to enter a war to defend (against) the attacks from extremists and anti-Ethiopian forces and to protect the sovereignty of the land”. (...) Eritrea, a bitter rival of Ethiopia, is backing the Islamic militia, and experts fear the conflict could draw in the volatile Horn of Africa region, which lies close to the Saudi Arabian peninsula and has seen a rise in Islamic extremism. A recent U.N. report said 10 nations have been illegally supplying arms and equipment to both sides in Somalia – http://www.examiner.com/printa-474219~Ethiopia_Declares_War_on_Somali_Militia.html

Generalnego NZ padły apele o zaprzestanie walk¹⁵⁸, chociaż niektóre głosy popierały akcję zbrojną Etiopii¹⁵⁹. Rada Bezpieczeństwa nie zdołała osiągnąć porozumienia co do projektu rezolucji. Istota sporu sprowadzała się do tego, czy lepiej uznać obecność wojsk etiopskich jako stabilizującą, czy też zażądać wycofania wszystkich wojsk narażając Somalię na kontynuację chaosu.

Jak w większości przypadków, ocena prawna etiopskiej akcji zbrojnej zależy w dużym stopniu od analizy i oceny faktów. Jeśli przyjąć, iż z terytorium Somalii dochodziło do działań zbrojnych grup nieregularnych na terytorium Etiopii, to można uznać, iż mamy do czynienia z samoobroną *sensu stricto* albo samoobroną uprzedzającą (brak jednak powiadomienia RB przez Etiopię – zgodnie z art. 51 KNZ). Jeśli uwzględnić, iż ustabilizowanie się rządów fundamentalistów islamskich (na wzór afgańskich Talibów) zagraża bezpieczeństwu regionu, to pojawiają się elementy zbrojnej operacji prewencyjnej. Można też wziąć pod uwagę pewne elementy operacji humanitarnej. Całość komplikuje dodatkowo rezolucja 1725 RB, która do przełomu 2006/2007 nie została wykonana.

Przypadek Somalii nie stanowi bynajmniej wyjątku i jest elokwentnym dowodem trudności, jakie napotyka społeczność międzynarodowa, w tym ONZ

“After too much patience, the Ethiopian government has taken a self-defensive measure and has begun counterattacking the aggressive extremist forces of the (Islamic council) and foreign terrorist groups,” said Ethiopia’s foreign affairs spokesman, Solomon Abebe – <http://worldpressnetwork.net/index.php/Somalia>

“We are not trying to set up a government for Somalia, nor do we have an intention to meddle in Somalia internal affairs. We have only been forced by the circumstances” Mr Meles said – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6209325.stm>

¹⁵⁸ Communiqué de presse du Président de la Commission de l’Union Africaine sur la situation en Somalie, Addis Abéba, le 25 décembre 2006: „Le Président de la Commission de l’Union africaine, M. Alpha Oumar Konaré, (...) réitère son appel à la cessation immédiate des combats et des hostilités en vue de la création des conditions propices à la reprise du dialogue entre les deux parties somaliennes sous les auspices de la Ligue des Etats arabes (LEA) et de l’Autorité intergouvernementale de développement (IGAD)”.

¹⁵⁹ Patrick Mazimhaka, the deputy chairman of the AU Commission, told the BBC that the African Union would not criticize Ethiopia as it had “given us ample warning that it feels threatened by the UIC (fundamentalists)”. BBC quoted Mazimhaka also as saying: “It is up to every country to judge the measure of the threat to its own sovereignty”. Mazimhaka said that the international community had a responsibility to support the transitional government. (...) Similarly, Ethiopian Ambassador to Egypt said that Ethiopia reserves the right to defend itself from invasions and acts of terror coming from any direction. In an interview with Al Jazeera Monday, Ambassador Ibrahim said that the defence measures Ethiopia has been taking against the extremist force in Somalia is in line with international law. Ambassador Ibrahim said that taking defence action to prevent the danger posed against the interests of Ethiopia was a must, adding his country will not harm the interests of other countries. He said the action Ethiopia is taking against the forces in Somalia that posed danger to the sovereignty and unity of the country in limited in target and proportional to the extent of the danger posed. According to the Ambassador, the extremist forces had declared to intensify hostilities in Ethiopia, including Addis Ababa – http://www.firstglobalselect.com/scripts/cgiip.wsc/globalone/htm/news_article.r?vcnews-id=447037

lub Unia Afrykańska. Sytuację utrudnia z jednej strony brak zgody w łonie RB, z drugiej zaś brak chętnych do wysyłania oddziałów wykonujących swoistą *mission impossible*.

5. Odpowiedzialność międzynarodowoprawna a użycie siły

Naruszające prawo międzynarodowe działania oddziałów zbrojnych jednego państwa na terytorium drugiego państwa można łatwo przypisać temu drugiemu, a wówczas jego międzynarodowoprawna odpowiedzialność wydaje się oczywista¹⁶⁰. Z kolei w przypadku użycia siły zbrojnej przed podmioty niepaństwowe kłopot polega na tym, że działania zbrojne sił nieregularnych muszą nie tylko naruszać prawo międzynarodowe, lecz również trzeba je móc przypisać danemu państwu¹⁶¹.

Operacja afgańska rzuca światło na wcześniejsze i najnowsze przypadki użycia siły zbrojnej, w tym terroryzmu. Chodzi zwłaszcza o powiązanie definicji samoobrony i napaści zbrojnej z koncepcją międzynarodowoprawnej odpowiedzialności państwa, czyli – z jednej strony – przypisania jednemu państwu odpowiedzialności za działania sił nieregularnych wobec innego państwa oraz, z drugiej, oceny sposobu i legalności reakcji.

5.1. Samoobrona i napad zbrojny – problemy definicyjne

W wyroku w sprawie personelu dyplomatycznego i konsularnego USA w Teheranie (1980) MTS stwierdził, iż zajęcie ambasady USA i wzięcie jej personelu jako zakładników przez tzw. studentów irańskich stanowiło napad zbrojny (*armed attack*)¹⁶². Sytuacja ta dotyczyła terytorium Iranu i jego władz, jednak przedmiotem napaści była instytucja oficjalna USA.

¹⁶⁰ International Law Commission. *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries* (2001) – Art. 2: “There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission: (a) Is attributable to the State under international law; and (b) Constitutes a breach of an international obligation of the State”.

¹⁶¹ Zob. szerzej V.-J. Proulx: *Babysitting Terrorists: Should States Be Strictly Liable for Failing to Prevent Transborder Attacks?* “Berkeley Journal of International Law”, vol. 23 (2005), s. 101-153; J. Somer: *Acts of Non-State Armed Groups and the Law Governing Armed Conflict*. “ASIL Insight”, August 24, 2006.

¹⁶² ICJ, *United States diplomatic and consular staff in Teheran* (United States of America v. Iran), Judgement of 24.05.1980, § 57 (“the armed attack on the United States Embassy by militants on 4 November 1979, the overrunning of its premises, the seizure of its inmates as hostages, the appropriation of its property and archives”).

W wyroku w sprawie Nikaragui (1986) MTS rozróżnił między użyciem siły zbrojnej, interwencją i zbrojną napaścią¹⁶³. Wg MTS, wspomagając *contras* USA naruszyły zakaz użycia siły i dopuściły się interwencji w sprawy wewnętrzne Nikaragui m. in. przez zaminowanie portów nikaraguańskich, organizację i wspomaganie sił nieregularnych, a także uczestnicząc w konflikcie wewnętrznym¹⁶⁴.

Zdaniem Trybunału, wsparcie przez dane państwo oddziałów nieregularnych (szkolenie, dostawy broni, finansowanie) nie spełnia jednak przesłanek napadów zbrojnych (MTS podobnie ocenia przypadek ewentualnych dostaw broni z terytorium Nikaragui dla opozycji zbrojnej w Salwadorze¹⁶⁵). Jeśli zatem w konflikcie Nikaragui z niektórymi jej sąsiadami nie doszło do zbrojnej napadów, to nie przysługuje prawo do samoobrony indywidualnej (Salwadoru), a także zbiorowej (USA jako sprzymierzeńca Salwadoru) przeciwko Nikaragui¹⁶⁶. Opinia ta wydaje się wątpliwa i można sądzić, że nie wytrzymuje próby czasu¹⁶⁷.

W sprawie Nikaragui MTS uznał też, iż do zaistnienia napadów zbrojnych konieczne jest osiągnięcie przez nią odpowiedniej „skali i skutków”¹⁶⁸. Podobny pogląd odnajdujemy w art. 2 rezolucji 3314 ZO NZ (1974) dotyczącej definicji agresji¹⁶⁹. Poza odniesieniem do przypadkowych incydentów kryterium to wydaje się mimo wszystko mało precyzyjne i trudne w praktycznym stosowaniu.

Podobną linię kontynuuje MTS w wyroku w sprawie Kongo przeciwko Ugandzie (2005) uznając operację zbrojną Ugandy na terytorium Konga w odpowiedzi na ataki przeprowadzone z tego terytorium za naruszenie zakazu użycia siły oraz zakazu interwencji. Trybunał uchylił się jednak wyraźnie od odpowiedzi na pytanie, czy serię ataków przeprowadzanych przez oddziały

¹⁶³ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), 1986, § 239-249, 292(3), 292(4).

¹⁶⁴ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), 1986, § 195 (“the Court does not believe that the concept of ‘armed attack’ includes (...) also assistance to rebels in the form of the provision of weapons or logistical or other support. Such assistance may be regarded as a threat or use of force, or amount to intervention in the internal or external affairs of other States”). Zob. też § 227, 228, 230 i 247.

¹⁶⁵ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), 1986, § 230.

¹⁶⁶ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), 1986, § 211, 249.

¹⁶⁷ Zob. zwłaszcza Dissenting opinion of Judge Robert Jennings do wyroku MTS (Nicaragua v. United States) z 1986 r.

¹⁶⁸ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), 1986, § 195 (“if such an operation, because of its scale and effects, would have been classified as an armed attack rather than as a mere frontier incident”).

¹⁶⁹ “[T]he Security Council may, in conformity with the Charter, conclude that a determination that an act of aggression has been committed would not be justified in the light of other relevant circumstances, including the fact that the acts concerned or their consequences are not of sufficient gravity”.

nieregularne z terytorium jednego państwa na drugie państwo traktować można jako zbrojną napaść, upoważniającą do samoobrony¹⁷⁰. MTS piętnuje trafnie zbrodnie dokonane przez wojska Ugandy w odpowiedzi na działania zbrojne oddziałów nieregularnych wychodzące z terytorium Konga, samo jednak uzasadnienie prawne wyroku pozostawia wiele do życzenia, akcję zbrojną Ugandy można było bowiem uznać za samoobronę w odpowiedzi na zbrojną napaść (naruszenia prawa humanitarnego stanowią osobny tytuł prawny odpowiedzialności).

W opinii doradczej (2004) w sprawie budowy muru na okupowanym terytorium palestyńskim MTS stwierdził, że działanie to nie spełnia przesłanek samoobrony, ponieważ Izrael nie jest przedmiotem ataku obcego państwa (Hezbollah lub Hamas nie są państwem), co więcej zaś – ataki terrorystyczne dokonywane są z obszarów okupowanych przez Izrael, na których państwo to sprawuje swą kontrolę¹⁷¹. MTS wykluczył tym samym możliwość powołania się przez Izrael na art. 51 KNZ¹⁷².

Pogląd ten wydaje się błędny. Karta NZ, a także RB 1368 i 1373, z całą pewnością nie wymagają, by napaść zbrojna była dziełem państwa. Nie wydaje się też, by kryterium zewnętrzności ataku (w tym kierunku zmierzało NATO we wrześniu 2001 r.) miało charakter rozstrzygający. Atak z 11 września 2001 r. był – w decydującej, ostatniej fazie – przeprowadzony z terytorium USA (podobnie w Madrycie w 2004 r.), jednak sprawcy przybyli wcześniej z zewnątrz i byli sterowani i wspierani przez siły zewnętrzne. Nieco inaczej

¹⁷⁰ ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment of 19 December 2005, § 165, 147 (“Uganda’s actions equally constituted an interference in the internal affairs of the DRC and in the civil war there raging. The unlawful military intervention by Uganda was of such a magnitude and duration that the Court considers it to be a grave violation of the prohibition on the use of force expressed in Article 2, paragraph 4, of the Charter” – § 165; “For all these reasons, the Court finds that the legal and factual circumstances for the exercise of a right of self-defence by Uganda against the DRC were not present. Accordingly, the Court has no need to respond to the contentions of the Parties as to whether and under what conditions contemporary international law provides for a right of self-defence against large-scale attacks by irregular forces” – § 147).

¹⁷¹ ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion of 9 July 2004, § 139 (“Article 51 of the Charter thus recognizes the existence of an inherent right of self-defence in the case of armed attack by one State against another State. However, Israel does not claim that the attacks against it are imputable to a foreign State. The Court also notes that Israel exercises control in the Occupied Palestinian Territory and that, as Israel itself states, the threat which it regards as justifying the construction of the wall originates within, and not outside, that territory. The situation is thus different from that contemplated by Security Council resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001), and therefore Israel could not in any event invoke those resolutions in support of its claim to be exercising a right of self-defence. Consequently, the Court concludes that Article 51 of the Charter has no relevance in this case”).

¹⁷² Odnotujemy przy okazji, iż w grudniu 2006 r. Pakistan poinformował o planach zagrozenia i zaminowania części granicy z Afganistanem w celu zapobieżenia infiltracji terrorystów z Pakistanu do Afganistanu.

rzecz się miała w przypadku zamachów terrorystycznych w Londynie w 2005 r., dokonanych przez obywateli brytyjskich, od dawna lub wręcz od urodzenia zamieszkałych w Wielkiej Brytanii; nie jest jednak do końca jasne czy i w jakim stopniu sterowani byli oni z zewnątrz.

MTS kieruje się do pewnego stopnia obawą, by nie obniżać progu legalnego stosowania siły w samoobronie. Jego poglądy nie wydają się jednak trafne i charakteryzuje je nazbyt rygorystyczna interpretacja pojęć KNZ, co prowadzić może do niebezpiecznych absurdów.

5.2. Przypisanie

Ujmując rzecz schematycznie, jeśli oddziały armii państwa A wkroczą na terytorium państwa B, to może to być napaść zbrojna. Często jednak państwo A powołuje się na samoobronę i twierdzi, że wkroczyło tylko po to, by bronić swych prześladowanych obywateli albo w odpowiedzi na uprzedni i powtarzający się ostrzał rakietowy oddziałów nieregularnych z terytorium B albo też w reakcji na działania zbrojne na terytorium A oddziałów nieregularnych wspomaganych przez B. Dłuższy czas upływa z reguły, by ustalić fakty i ich prawdziwość. Wówczas B stwierdzi, że niewiele wie o takich działaniach, ponieważ nie są to jego oddziały oficjalne albo udziela im tylko wsparcia ideowego lub finansowego. Państwo A podejmie z kolei próbę przypisania państwu B odpowiedzialności za naruszenie prawa (działania zbrojne podmiotów nieoficjalnych). Tego rodzaju łamigłówki trudno rozwiązać.

Idąc tokiem rozumowania MTS, reakcja państwa A zależna jest od tego, czy działania oddziałów nieregularnych z terytorium B na terytorium A lub ich działania zbrojne na terytorium A stanowią napaść zbrojną czy też (tylko) interwencję w sprawy wewnętrzne A (samoobrona może nastąpić tylko w odpowiedzi na napaść zbrojną). U źródeł tej niezbyt szczęśliwej sytuacji leżą luki w definicji prawnej interwencji, samoobrony lub zbrojnej napaści oraz zróżnicowanie koncepcji międzynarodowoprawnej odpowiedzialności.

Praktyka międzynarodowa, zwłaszcza Rady Bezpieczeństwa, charakteryzuje się chwiejnością co do akceptowania użycia siły przez jedno państwo przeciwko innemu państwu z tytułu zbrojnych działań oddziałów nieregularnych. W niektórych przypadkach RB zezwalała na (tolerowała) reakcje zbrojne jednego państwa na obszarze drugiego państwa przeciwko takim oddziałom, w innych nie akceptowała ich, niekiedy zaś RB nie zajmowała żadnego stanowiska¹⁷³.

Orzecznictwo MTS konkretyzuje definicję samoobrony i zbrojnej napaści stosując specyficzną konstrukcję odpowiedzialności państwa za działania zbrojne oddziałów nieregularnych. W wyroku w sprawie personelu dyploma-

¹⁷³ Zob. szerzej, wraz ze wskazówkami źródłowymi – T.M. Franck (przyp. 1), s. 64-68; V.-J. Proulx (przyp. 161), s. 115-116.

tycznego i konsularnego USA w Teheranie (1980) MTS uznał, iż odpowiedzialność państwa irańskiego z tytułu naruszenia prawa międzynarodowego w postaci zbrojnej napaści na ambasadę USA przez tzw. studentów ma podwójny charakter. Po pierwsze, MTS nie stwierdził, by akcja tzw. studentów w początkowej fazie zajęcia ambasad USA dokonana była w imieniu państwa irańskiego, chociaż Iran ponosi za nią odpowiedzialność z tytułu zaniechania działań ochronnych i zapobiegających, do czego zobowiązuje Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych (1961)¹⁷⁴. Po drugie zaś, MTS uznał odpowiedzialność Iranu wynikającą z późniejszej, oficjalnej i wyraźnej aprobaty władz irańskich dla tego czynu, czyli stwierdził, iż od pewnego momentu tzw. studenci działali jako organ *de facto* państwa¹⁷⁵.

W sprawie Nikaragua przeciwko USA (1986) MTS stwierdził, że USA nie ponoszą międzynarodowoprawnej odpowiedzialności za działania *contras*, ponieważ nie wysłały tych oddziałów we własnym imieniu, ani też nie sprawowały nad tymi oddziałami pełnej kontroli (*effective control*)¹⁷⁶. Na tej samej

¹⁷⁴ ICJ, United States diplomatic and consular staff in Teheran (United States of America v. Iran), Judgement of 24.05.1980, § 63-68 (“[T]he Iranian Government failed altogether to take any ‘appropriate steps’ to protect the premises, staff and archives of the United States’ mission against attack by the militants, and to take any steps either to prevent this attack or to stop it before it reached its completion. (...) “[T]he failure of the Iranian Government to take such steps was due to more than mere negligence or lack of appropriate means” (§ 63).

Zob. wyrok w sprawie Kenneth P. Yeager v. Islamic Republic of Iran, 17 Iran-U.S. Claims Tribunal Reports, 1987, vol. IV, s. 92: “Under international law Iran cannot, on the one hand, tolerate the exercise of governmental authority by revolutionary ‘Komitehs’ or ‘Guards’ and at the same time deny responsibility for wrongful acts committed by them”.

Zob. też CIJ, Affaire du détroit de Corfou (fond), arrêt du 9.04.1949, s. 22 („l’obligation, pour tout Etat, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d’actes contraires aux droits d’autres Etats”). MTS potwierdził odpowiedzialność międzynarodowoprawną Albanii z tytułu braku należytej staranności, z drugiej jednak strony potępił zbrojną formę reakcji brytyjskiej na naruszenie prawa przez Albanie.

¹⁷⁵ ICJ, United States diplomatic and consular staff in Teheran (United States of America v. Iran), 1980, § 58, 74 (“Their conduct might be considered as itself directly imputable to the Iranian State only if it were established that, in fact, on the occasion in question the militants acted on behalf of the State, having been charged by some competent organ of the Iranian State to carry out a specific operation” (§ 58). “The approval given to these facts by the Ayatollah Khomeini and other organs of the Iranian State, and the decision to perpetuate them, translated continuing occupation of the Embassy and detention of the hostage into acts of that State. The militants, authors of the invasion and jailers of the hostages, had now become agents of the Iranian State for whose acts the State itself was internationally responsible” (§ 74).

¹⁷⁶ ICJ, Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States), 1986, § 109, 115 (“United States participation, even if preponderant or decisive in the financing, organizing, training, supplying and equipping of the *contras*, the selection of its military or paramilitary targets, and the planning of the whole of its operation, is still insufficient in itself (...) for the purpose of attributing to the United States the acts committed by the *contras* in the course of their military or paramilitary operations in Nicaragua. All the forms of United States participation mentioned above, and even the general control by the respondent State over a force with a high degree of dependency on it, would not in themselves mean, without further evidence, that the United States directed or enforced the perpetration of the acts contrary to hu-

zasadzie MTS nie uznał też odpowiedzialności Nikaragui za działania grup nieregularnych w niektórych krajach sąsiedzkich.

W sprawie dotyczącej stosowania Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa, orzekając o środkach tymczasowych (1993), MTS stwierdził, że Jugosławia zobowiązana była zapewnić, aby oddziały militarne, paramilitarne lub nieregularne, kierowane lub wspierane przez nią, a także organizacje i osoby podlegające jej kontroli, kierownictwu lub wpływowi nie popełniały zbrodni ludobójstwa, nie współuczestniczyły w tej zbrodni lub do niej zachęcały¹⁷⁷.

W wyroku w sprawie Kongo przeciwko Ugandzie (2005) MTS stwierdził, że o ile powtarzające się ataki na Ugandę z terytorium Konga dokonane zostały przez oddziały nieregularne – których Kongo nie wysłało, ani nie kontrolowało – to nie można ich przypisać Kongu¹⁷⁸.

Z poglądem MTS na odpowiedzialność państwa, wyrażonym w sprawie Nikaragua przeciwko USA, nie zgodziła się Izba Apelacyjna Międzynarodowego Trybunału Karnego dla b. Jugosławii stwierdzając, iż dla zaistnienia odpowiedzialności danego państwa za działania nieregularnych oddziałów militarnych lub paramilitarnych nie wystarczy wprowadzić tylko szkolenie, finansowanie lub dostawy broni dla takich oddziałów, konieczna jest bowiem jeszcze rola organizująca i planująca działania wojskowe (oddziały te są wówczas traktowane jako organy *de facto* państwa). Nie jest natomiast, zdaniem Izby, wymagane, by oddziały te otrzymywały konkretne instrukcje dla konkretnych operacji czyli tzw. pełna kontrola¹⁷⁹. W tym kontekście Izba uznała

man rights and humanitarian law alleged by the applicant State. Such acts could well be committed by members of the *contras* without the control of the United States. For this conduct to give rise to legal responsibility of the United States, it would in principle have to be proved that that State had effective control of the military or paramilitary operations in the course of which the alleged violations were committed” (§ 115).

¹⁷⁷ ICJ, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia / Serbia and Montenegro), Request For The Indication of Provisional Measures, Order, 8 April 1993, § 52 (“The Government of the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) should in particular ensure that any military, paramilitary or irregular armed units which may be directed or supported by it, as well as any organizations and persons which may be subject to its control, direction or influence, do not commit any acts of genocide, of conspiracy to commit genocide, of direct and public incitement to commit genocide, or of complicity in genocide, whether directed against the Muslim population of Bosnia and Herzegovina or against any other national, ethnical, racial or religious group”).

¹⁷⁸ ICJ, Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), 2005, § 146 (“The Court is of the view that, on the evidence before it, even if this series of deplorable attacks could be regarded as cumulative in character, they still remained non-attributable to the DRC”).

¹⁷⁹ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, In the Appeals Chamber, Prosecutor v. Tadic, Appeals Chamber, Judgment of 15.07.1999, IT-94-I-A, § 137 (“Where the question at issue is whether a single private individual or a group that is not militarily organised has acted as a *de facto* State organ when performing a specific act, it is necessary to ascertain whether specific instructions concerning the commission of that particular act had been issued

odpowiedzialność międzynarodowoprawną Jugosławii za działania zbrojne bośniackich Serbów na terenie Bośni-Hercegowiny.

5.3. Należyta staranność

W kwestii międzynarodowoprawnej odpowiedzialności państwa za działania grup nieregularnych, które nie w pełni kontroluje, istotnym momentem wydaje się akcja zbrojna USA i Wielkiej Brytanii w Afganistanie (2001).

Odpowiedzialność za naruszenia prawa międzynarodowego przez inne podmioty niż państwo (jego organy) znana jest od dawna i dotyczy między innymi takich dziedzin jak prawo dyplomatyczne, ochrona środowiska czy traktowanie cudzoziemców. W interesującej nas dziedzinie, taka odpowiedzialność państwa wynikać może nie tylko z pewnego stopnia kontroli nad oddziałami nieregularnymi, lecz również z braku niezbędnej staranności państwa (*due diligence*)¹⁸⁰. W tym sensie aktu niezgodnego z prawem międzynarodowym (np. zbrojnej napaści) nie przypisujemy danemu państwu (nie jest ono jego sprawcą, nie akceptuje go wyraźnie), ponosi ono natomiast odpowiedzialność za zaniedbanie lub zaniechanie starannego działania (w tym przypadku działań ochronnych lub zapobiegających), do którego jest prawnie zobowiązane¹⁸¹. Dostrzegamy pewną ewolucję praktyki i doktryny, w której akcent przesuwają się od pełnej kontroli, przez kontrolę względną, do obowiązku staranności lub domniemania bezwzględnej odpowiedzialności¹⁸².

by that State to the individual or group in question; alternatively, it must be established whether the unlawful act had been publicly endorsed or approved ex post facto by the State at issue. By contrast, control by a State over subordinate armed forces or militias or paramilitary units may be of an overall character (and must comprise more than the mere provision of financial assistance or military equipment or training). This requirement, however, does not go so far as to include the issuing of specific orders by the State, or its direction of each individual operation. (...) The control required by international law may be deemed to exist when a State (or, in the context of an armed conflict, the Party to the conflict) has a role in organising, coordinating or planning the military actions of the military group, in addition to financing, training and equipping or providing operational support to that group. Acts performed by the group or members thereof may be regarded as acts of de facto State organs regardless of any specific instruction by the controlling State concerning the commission of each of those acts”).

¹⁸⁰ Szerzej na ten temat R. Pisillo-Mazzeschi: *Due Diligence and the International Responsibility of States*. “German Yearbook of International Law”, vol. 25 (1992). Prekursorem orzecznictwa międzynarodowego w takich sprawach był arbitraż (USA przeciwko Wielkiej Brytanii) w sprawie statku *Alabama* (1872). Wielka Brytania zapłaciła odszkodowanie USA z tytułu naruszenia swych obowiązków neutralności w wojnie secesyjnej (1861-65), a zwłaszcza z powodu tolerowania budowy przez Konfederatów w stocznich brytyjskich statków pozornie handlowych, które następnie przekształcały się w okręty wojenne i działały przeciwko rządowi USA. Odpowiedzialności państwa za działania grup nieregularnych dotyczy też sprawa statku *Caroline* – zob. przyp. 107.

¹⁸¹ Zob. przykładowo rez. ZO 2625 i 33124 (przyp. 72 i 73) oraz rez. 1368, 1373 RB.

¹⁸² Szerzej V.-J. Proulx (przyp. 161), s. 112 i nast.

Jest to jednak tylko jedna strona problemu. Druga dotyczy natomiast reakcji państwa poszkodowanego przez działania obce (innego państwa, oddziałów nieregularnych). O ile międzynarodowoprawna odpowiedzialność państwa może mieć różne podstawy i przybierać może różne formy, o tyle również reakcja drugiego państwa może (musi) być zróżnicowana w zależności od natury, skali i skutków naruszenia prawa. Jest to o tyle istotne, że działanie w samoobronie (pomijając ewentualne przekroczenie jej granic lub naruszenie prawa humanitarne) wyłącza międzynarodowoprawną odpowiedzialność państwa reagującego (za akt bezprawny).

Przesunięcie akcentu w stronę należytej staranności lub domniemania odpowiedzialności nie eliminuje całkowicie kwestii dowodowych i nie może prowadzić do swoistego automatyzmu, który byłby w tym kontekście ryzykowny i nierozsądny oraz mógłby być wykorzystywany zwłaszcza przeciwko państwom słabszym¹⁸³. Nie jest to zatem zawsze obowiązek skutku, lecz raczej obowiązek staranności działania przy dopuszczalności obalenia domniemania prawnego. W przypadku zbrojnych działań grup nieregularnych lub nieznanymi sprawców ewolucja odpowiedzialności państwa oraz forma reakcji zbrojnej (samoobrona) ma zapobiegać sytuacji, w której – z jednej strony – dane państwo unikałoby odpowiedzialności z braku dostatecznych dowodów (co wynikać może z jego słabości lub wręcz panującego w nim chaosu – np. *failed* albo *failing states*), z drugiej zaś sytuacji, w której państwo poszkodowane pozbawione byłoby możliwości legalnej reakcji zbrojnej.

Gdyby, przykładowo, uznać brak odpowiedzialności Libanu, wynikający z jego braku kontroli nad Hezbollahem oraz z argumentu, że Liban nie będzie stacjonował swych oddziałów wojskowych przy granicy z Izraelem tak długo, jak nie zostanie zawarty traktat pokoju¹⁸⁴, oznaczałoby to zwolnienie go

¹⁸³ CIJ, *Affaire du détroit de Corfou* (fond), arrêt du 9.04.1949 (CIJ, Recueil 1949): „Il est vrai (...) qu'un Etat, sur le territoire duquel s'est produit un acte contraire au droit international, peut être invité à s'en expliquer. (...) il ne peut se dérober à cette invitation en se bornant à répondre qu'il ignore les circonstances de cet acte ou ses auteurs. (...) Mais on ne saurait conclure du seul contrôle exercé par un Etat sur son territoire terrestre ou sur ses eaux territoriales que cet Etat a nécessairement connu ou dû connaître tout fait illicite international qui y a été perpétré non plus qu'il a nécessairement connu ou dû connaître ses auteurs. En soi, (...) ce fait ne justifie ni responsabilité *prima facie* ni déplacement dans le fardeau de la preuve. En revanche, le contrôle territorial exclusif exercé par l'Etat dans les limites de ses frontières n'est pas sans influence sur le choix des modes de preuve propres à démontrer cette connaissance. Du fait de ce contrôle exclusif, l'Etat victime d'une violation du droit international se trouve souvent dans l'impossibilité de faire la preuve directe des faits d'où découlerait la responsabilité. Il doit lui être permis de recourir plus largement aux présomptions de fait, aux indices ou preuves circonstancielles (*circumstantial evidence*)” (s. 18).

¹⁸⁴ “[T]he Government of Lebanon continued to maintain the position that, as long as there is no comprehensive peace with Israel, the Lebanese armed forces would not be deployed along the Blue Line. Areas along the Blue Line were monitored by Hizbollah through a network of mobile and fixed positions. Sometimes, Hizbollah acted as surrogate for the civil administration by extending social, medical and educational services to the local population. On several occa-

z odpowiedzialności międzynarodowoprawnej i udzielenie *carte blanche* terrorystom, uniemożliwiając jednocześnie Izraelowi skuteczną obronę przed działaniami, które bez wątpienia stanowią zbrojną napaść.

Zgodnie z „Artykułami o odpowiedzialności państw za czyny niedozwolone”, uchwalonymi w 2001 r. przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ, państwu – poza aktami własnymi – przypisać można również odpowiedzialność międzynarodowoprawną (niezależnie od jego winy) za działania na jego terytorium dokonane, gdy władza oficjalna nie istnieje lub nie jest sprawowana (art. 9) i za działania ruchów powstańczych (art. 10); w art. 14 mowa jest o naruszeniu przez państwo międzynarodowoprawnego obowiązku zapobieżenia określonemu zdarzeniu przy czym naruszenie to trwa równolegle do trwania skutków danego zdarzenia¹⁸⁵. Można sądzić, iż Artykuły KPM dopuszczają w praktyce zróżnicowane formy międzynarodowoprawnej odpowiedzialności państwa¹⁸⁶, przy czym zajmując się ogólnymi zasadami odpowiedzialności nie odnoszą się konkretnie do norm poszczególnych działów prawa międzynarodowego (w tym dotyczących użycia siły zbrojnej)¹⁸⁷.

Powyższe wątki odnajdujemy przykładowo w wyrokach MTS w sprawie cieśniny Korfu oraz w sprawie personelu dyplomatycznego USA w Teheranie¹⁸⁸, a także w rezolucjach 1368 i 1373 RB oraz 2625 ZO ONZ. Potwierdzeniem omawianej tendencji jest operacja zbrojna w Afganistanie (2001), który pod rządami Talibów tolerował szkolenie terrorystów, udzielał im schronienia i nie wykonywał odpowiednich rezolucji RB podjętych w ramach roz-

sions, Hizbollah personnel restricted the freedom of movement of UNIFIL and interfered with its redeployment” – informacja oficjalna ze strony internetowej UNIFIL: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unifil/background.html>

¹⁸⁵ International Law Commission. *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries* (2001). Zob. też *Symposium: The ILC's State Responsibility Articles*. *AJIL*, vol. 96 (2002), s. 773-890.

Art. 14: “1. The breach of an international obligation by an act of a State not having a continuing character occurs at the moment when the act is performed, even if its effects continue. 2. The breach of an international obligation by an act of a State having a continuing character extends over the entire period during which the act continues and remains not in conformity with the international obligation. 3. The breach of an international obligation requiring a State to prevent a given event occurs when the event occurs and extends over the entire period during which the event continues and remains not in conformity with that obligation”.

¹⁸⁶ Zob. J. Crawford: *Revising the Draft Articles on State Responsibility*. *EJIL*, vol. 10 (1999), s. 438: “Different primary rules of international law impose different standards, ranging from ‘due diligence’ to strict liability, and that all of those standards are capable of giving rise to responsibility in the event of a breach . . . [I]t depends on the interpretation of that rule in the light of its object or purpose. (...) But (...) it is a serious error to think that it is possible to eliminate the significance of fault from the Draft Articles”.

¹⁸⁷ W *Articles* przewidziano też pewne okoliczności wyłączające niedozwolony charakter aktu państwa, np. zgoda innego państwa na dany akt (art. 20), samoobrona zgodna z KNZ (art. 21), środki (countermeasures) (art. 22), siła wyższa (art. 23), stan wyższej konieczności (art. 24 – *distress*) czy też stan konieczności (art. 25 – *necessity*).

¹⁸⁸ Zob. przyp. 174 oraz 183.

działu VII (np. rez. 1267), jednak nie kontrolował w pełni organizacji terrorystycznych (np. Al-Kaida) na swym terytorium, nie wysłał i nie kierował grupą, która dokonała zamachu w dniu 11 września 2001 r. Operacja wojskowa USA i Wielkiej Brytanii (2001) – oparta na koncepcji samoobrony i odpowiedzialności Afganistanu z tytułu zaniechania pewnych działań – uzyskała szerokie poparcie społeczności międzynarodowej.

6. Doktryna bezpieczeństwa

6.1. Stanowisko USA, Rosji i Francji

Kwestia użycia siły łączy się ściśle z koncepcją bezpieczeństwa międzynarodowego i jego zagrożeń, co znajduje swój wyraz w oficjalnych i nieoficjalnych doktrynach organizacji międzynarodowych¹⁸⁹ lub państw.

Doktryna bezpieczeństwa narodowego USA z 2002 r. i 2006 r. dokonuje trafnej diagnozy zagrożeń i postuluje pewne środki¹⁹⁰, przy czym sporna nie jest diagnoza, lecz środki zaradcze. Doktryna ta nie stanowi bynajmniej nowości, ponieważ Stany Zjednoczone już wcześniej pracowały nad tą kwestią¹⁹¹. Użyta w niej terminologia jest niekiedy niejednoznaczna (np. brak konsekwencji w rozróżnianiu między *preemptive* oraz *preventive*) przy jednoczesnym daleko idącym rozszerzeniu pojęcia bliskiego (*imminent*) zagrożenia na koncepcję zbrojnej operacji prewencyjnej. Można w niej odnaleźć ślady nie wywołującej poważniejszych zastrzeżeń koncepcji uderzenia uprzedzającego, spór dotyczy jednak sformułowanej w tej doktrynie reakcji w postaci militarnych uderzeń prewencyjnych.

¹⁸⁹ Zob. przyp. 56.

¹⁹⁰ *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, stwierdza m.in.: "We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends (....). Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. (...) We cannot let our enemies strike first. (...) The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively" – <http://www.whitehouse.gov/nsc/nssall.html> Wersja tej strategii z marca z 2006 r. nie przynosi w tym względzie zasadniczych zmian – <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/print/index.html>

¹⁹¹ Np. *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, December 2002 oraz *National Strategy for Combating Terrorism*, February 2003. Zob. też *Defense Counterproliferation Initiative* z grudnia 1993 r. oraz przemówienie sekretarza stanu, G. Shultza, z 1984 r. Prace nad doktryną bezpieczeństwa narodowego prowadzone są w USA w szerokim zakresie również przez ośrodki pozarządowe, zob. np. *Forging A World of Liberty Under Law. U.S. National Security in the 21st Century. Final Paper of the Princeton Project on National Security*. G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, Co-Directors, September 27, 2006.

Wielu krytyków uznaje ją za próbę demontażu systemu użycia siły sformułowanego w KNZ. Trudno jednak zaprzeczyć, iż stanowi ona reakcję na nowe rodzaje zagrożeń, wobec których świat, w tym ONZ, jest do pewnego stopnia bezradny. Ponadto, doktryna pozostaje doktryną, a badać trzeba politykę USA (uwzględniając, iż USA nie mają monopolu na nieomyłność). Zarówno w przypadku zbrojeń jądrowych Korei Północnej, jak i ewentualnych zamiarów Iranu USA nie pomijają ONZ i jej organizacji wyspecjalizowanych. W odniesieniu do sytuacji w Jugosławii (Kosowo) i w Iraku rola ONZ po zakończeniu głównych operacji zbrojnych nie była przez USA kwestionowana. Nie można też twierdzić, by USA nadużywały tej doktryny do częstych operacji prewencyjnych.

Co jednak ciekawe, z doktryny wojskowej Francji i Rosji wynika jasno, iż państwa te dopuszczają uderzenia prewencyjne, w tym z użyciem broni jądrowej. Rosyjski szef sztabu generalnego uważa je wprawdzie za instrument ostateczny, lecz niezbędny (cytuje działania wojsk rosyjskich w Abchazji i Osetii Południowej jako przykład operacji prewencyjnej, zmierzającej do zapobieżenia wojnie domowej i rozprzestrzenieniu na zewnątrz wynikających z niej zagrożeń). Stanowisko doktryny rosyjskiej wynikać ma, jego zdaniem, z obniżenia przez inne państwa progów użycia broni jądrowej¹⁹².

Z początkiem 2006 r. prezydent Francji przypomniał stanowisko swego kraju w kwestii nuklearnego uderzenia prewencyjnego (sformułowane co do zasady już wcześniej). Sprecyzował on, iż broń jądrowa nie ma na celu odstraszania terrorystów, wszelako przywódcy państw, którzy użyliby przeciwko Francji metod terrorystycznych, a także ci, którzy zamierzaliby użyć broni masowego rażenia muszą się liczyć ze strony Francji z odpowiedzią zbrojną z użyciem broni konwencjonalnej lub innej. Zdolności Francji do samodzielnego prowadzenia większych operacji wojskowych są jednak ograniczone i Paryż postrzega uderzenie jądrowe nie tyle jako środek prowadzenia wojny, co raczej jako metodę odstraszania. W porównaniu z wcześniejszą doktryną francuską zmienił się nieco akcent: Francja pragnie odstraszyć nie tylko państwa militarnie silniejsze, lecz również państwa słabsze, politycznie nieodpowiedzialne, w tym udzielające wsparcia terrorystom¹⁹³.

¹⁹² *La nouvelle orientation de la doctrine militaire russe: entretien avec le colonel-général Balouïevsky*, 12 novembre 2003 – <http://www.checkpoint-online.ch/Checkpoint/Forum/For0057-EntretienGenBalouievsky.html>. Minister obrony Rosji, S. Iwanow, stwierdził wyraźnie, iż jego kraj „dopuszcza możliwość wykonania prewencyjnych ataków przeciwko potencjalnym źródłom terroryzmu w dowolnym miejscu na świecie”, wywiad udzielony pismu „Dziennik”, 4.10.2006, s. 11.

¹⁹³ „L'intégrité de notre territoire, la protection de notre population, le libre exercice de notre souveraineté constitueront toujours le cœur de nos intérêts vitaux. Mais ils ne s'y limitent pas. (...) Par exemple, la garantie de nos approvisionnements stratégiques ou la défense de pays alliés, sont, parmi d'autres, des intérêts qu'il convient de protéger. Il appartiendrait au Président de la République d'apprécier l'ampleur et les conséquences potentielles d'une agression, d'une menace ou d'un chantage insupportables à l'encontre de ces intérêts. Cette analyse pourrait, le cas échéant, conduire à considérer qu'ils entrent dans le champ de nos intérêts vitaux. La dissua-

6.2. Polityka i prawo

Faktem pozostaje, iż państwa powołują się z reguły na prawo międzynarodowe dla uzasadnienia swych działań. Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe zależy w dużym stopniu od prawa i jego przestrzegania, są jednak sytuacje wyjątkowe, gdy politycy stają przed dylematem. Dean Acheson stwierdził w okresie kryzysu kubańskiego, iż przetrwanie państwa nie jest tylko kwestią z dziedziny prawa¹⁹⁴. Opinia ta dotyczy skrajnych sytuacji i w takim kontekście może być niepozbawiona podstaw. Nie musi ona jednak oznaczać negacji prawa, a raczej odzwierciedla niedoskonałości międzynarodowoprawnej regulacji oraz mechanizmów bezpieczeństwa międzynarodowego.

Uwzględniając naturę i zakres potencjalnych zniszczeń, politycy stoją niekiedy przed niełatwymi wyzwaniem: czy i jak długo czekać na wiarygodne przesłanki zagrożenia atakiem bronią masowego rażenia¹⁹⁵ lub na (następny) atak terrorystyczny, być może stokroć groźniejszy? Rzadko osiągnie się tu wysoki stopień prawdopodobieństwa, z kolei reakcja *post factum* może być spóźniona lub niemożliwa. Który z polityków chciałby ryzykować zaniechanie, zwłaszcza w przypadku ochrony własnego kraju? W tym kontekście warto też porównywać krajowe (polityczne i prawne) mechanizmy zabezpieczające przed nadużyciem operacji prewencyjnej w niektórych krajach (problem demokracji i legitymizacji władzy państwowej). Z kolei brak reakcji politycznej lub zbrojnej na masowe mordy lub inne zbrodnie traktowany jest często z pewną obojętnością lub wyrozumiałością (co niekiedy łatwo uzasadnić prawnie).

Paradoks polega na tym, iż w praktyce głównie (a niekiedy wyłącznie) Stany Zjednoczone mogą zapobiec (dyplomacją, groźbą lub użyciem siły zbrojnej), by takie państwa jak Iran, Irak lub Północna Korea nie uzyskały dostępu

sion nucléaire, je l'avais souligné au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, n'est pas destinée à dissuader des terroristes fanatiques. Pour autant, les dirigeants d'Etats qui auraient recours à des moyens terroristes contre nous, tout comme ceux qui envisageraient d'utiliser, d'une manière ou d'une autre, des armes de destruction massive, doivent comprendre qu'ils s'exposent à une réponse ferme et adaptée de notre part. Et cette réponse peut être conventionnelle. Elle peut aussi être d'une autre nature", *Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République*, Landivisiau – l'Ile Longue/Brest – 19.01.2006 – http://www.elysee.fr/elysee/francais/interventions/discours_et_declarations/2006/janvier/allocution_du_president_de_la_republique_lors_de_sa_visite_aux_forces_aeriennes_oceanique_et_strategiques-landivisiau-l_ile_longue-finistere.38406.html

¹⁹⁴ "The power, position, and prestige of the United States had been challenged by another state; and law simply does not deal with such questions of ultimate power – power that comes close to the sources of sovereignty. I cannot believe that there are principles of law that say we must accept destruction of our way of life. (...) The survival of states is not a matter of law" – Dean Acheson: *Remarks at the Proceedings of the American Society of International Law*, 57th Annual Meeting 13-15 (1963), (w:) *International Rules: Approaches From International Law And International Relations* (R.J. Beck et al. eds.), 1996, s. 108.

¹⁹⁵ Zob. przyp. 206.

do broni jądrowej, podobnie jak tylko amerykańskie siły zbrojne mogły zatrzymać masakrę w Kosowie w 1999 r. Inne państwa, a zwłaszcza Unia Europejska, nie dysponują lub nie dysponowały odpowiednim potencjałem politycznym i/lub wojskowym. Na tym tle USA bywają najczęściej krytykowane za podjęte działania. Równie jednak krytyczny i dramatyczny może się okazać brak politycznej woli USA do podjęcia działań. Np. USA zdecydowały się na akcję zbrojną w Jugosławii w 1999 r. po dłuższych wahaniach i w obliczu niemocy państw zachodnioeuropejskich; w przypadku tragedii Darfuru widać znacznie słabsze zaangażowanie USA, przy czym rzuca się w oczy kompletna niewydolność i nieskuteczność polityki państw afrykańskich i ich roli wojskowej w Darfurze.

Rola przywódcy państwowego różni się od roli prawnika-eksperta. O ile wyznaje się koncepcję siły prawa przed prawem siły (*plus ratio quam vis caeca valere solet*), to trzeba mieć jeszcze pewność, iż przestrzegają jej również inni. Wątpić można, czy tak jest w każdym przypadku. Odpowiedź nie musi zawsze oznaczać natychmiastowej operacji zbrojnej, jednak skuteczne zapobieganie musi w ostateczności zakładać użycie siły zbrojnej w przypadku, gdy zawiodą inne środki. Tylko taka świadomość może odstraszać potencjalnych napastników.

W tym kontekście problem zbrojnej operacji prewencyjnej nie znika tylko przez uznanie jej za nielegalną. Dostrzegając nowe formy zagrożeń zadaniem polityka jest je wnikliwie analizować, a jednocześnie przygotowywać nowe scenariusze reakcji. Prawo i prawnicy międzynarodowi nie mogą uciec od tego dylematu.

7. Problem kryteriów prawnych

Oceniając działania w samoobronie, operacje uprzedzające i prewencyjne lub zbrojne operacje humanitarne należy uwzględnić pewne kryteria prawne, a także przesłanki faktyczne i polityczne.

Do przesłanek politycznych zaliczyć należy zwłaszcza naturę i skalę zagrożenia (np. rodzaj stosowanej broni, forma spodziewanego ataku oraz zdolności militarne przeciwnika), stopień prawdopodobieństwa realizacji zagrożenia oraz brak racjonalności po stronie potencjalnego przeciwnika (badanie i ocena intencji), wyczerpanie środków alternatywnych (w tym w ramach ONZ – np. stwierdzenie przez RB zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, wykonanie przez dane państwo wiążących je rezolucji RB), stopień międzynarodowego poparcia (np. wielostronny charakter operacji zbrojnej), zgodność z celami KNZ (które mogą być poważnie zagrożone). Istotne będzie też zbadać, czy dana operacja zbrojna nie jest tylko wyrazem imperialnego lub agresywnego celu.

Punktem wyjścia dla kryteriów prawnych są obowiązujące normy międzynarodoprawne dotyczące użycia siły zbrojnej oraz zasady odpowiedzialności międzynarodoprawnej państwa za czyny niedozwolone. Uwzględniając te normy oraz praktykę i doktrynę wychodzić należy z dwóch podstawowych kryteriów, pozwalających ocenić legalność użycia siły: konieczności i proporcjonalności¹⁹⁶. Ich spełnienie ogranicza lub wyłącza niedozwolony międzynarodoprawnie charakter danego aktu. Nie są to ściśle biorąc normy prawne, bo nie wynika z nich jednoznaczna treść postępowania, są to natomiast tzw. pojęcia prawnie nieostre będące dyrektywami stosowania poszczególnych norm prawnych.

W interesującej nas kwestii kryterium konieczności sprowadza się w istocie do oceny niezbędności zbrojnej reakcji, z kolei kryterium proporcjonalności odnosi się do oceny, czy reakcja ta (klasyczna samoobrona, operacja uprzedzająca lub prewencyjna, interwencja humanitarna) jest – w wyborze i skutkach – *reasonable* oraz *non-excessive*.

7.1. Konieczność

Stan konieczności (*necessity*) oznacza, iż nie ma innej możliwości zapobieżenia zagrożeniu (np. samoobrona klasyczna, interwencja humanitarna). W przypadku operacji uprzedzającej lub prewencyjnej istotna jest dodatkowo ocena prawdopodobieństwa poważnego zagrożenia. Jeśli dochodzi do oczywistych gróźb i widocznej koncentracji wojsk (np. wojna sześciodniowa w 1967 r.) kwestia wydaje się mniej sporna (operacja uprzedzająca). W dobie broni rakietowej lub zamachów terrorystycznych (w tym z użyciem broni masowego rażenia) trudno jednak, a niekiedy wręcz niemożliwe jest przewidzieć zbliżający się atak. W tym kontekście wybór reakcji skłaniać może – po wyczerpaniu innych środków – ku operacji prewencyjnej, czyli zniszczeniu zdolności militarnych potencjalnego przeciwnika.

Na tym tle pojawiają się siłą rzeczy olbrzymie trudności dowodowe. Dowody nie są z reguły stuprocentowe, dopuścić zatem należy pewien margines swobodnej oceny. Nie wystarcza jednak dla podjęcia operacji uprzedzającej lub prewencyjnej samo posiadanie przez potencjalnego przeciwnika wielkiej armii lub broni masowego rażenia (zdolność do ataku), nie wystarczy też zwykle przypuszczenie, iż bronie te mogą zostać użyte, wymagane jest bowiem udowodnienie wysokiego prawdopodobieństwa zbrojnej napaści (w bliższej lub dalszej przyszłości).

Na tle użycia siły pojawia się też pytanie o dopuszczalność stosowania tzw. stanu konieczności jako przyczyny wykluczającej nielegalność danego działania

¹⁹⁶ ICJ, *Oil Platforms – Iran v. United States*, Judgment of 6 November 2003: “[W]hether the response to the [armed] attack is lawful depends on observance of the criteria of the necessity and the proportionality of the measures taken in self-defence” (§ 74).

(*necessitas legem non habet* – konieczność nie zna prawa)¹⁹⁷. Ta metoda sanowania aktu inaczej bezprawnego ma swe dawne i ciągle aktualne podstawy w prawie krajowym i międzynarodowym (uznana np. w wyroku MTS z 1997 r. w sprawie Gabčíkovo-Nagymaros). O stanie konieczności mowa jest w art. 25 przyjętych w 2001 r. przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ Artykułów dotyczących odpowiedzialności państw za czyny niedozwolone. Zdaniem Komisji, stan konieczności dotyczy „poważnego i nieuchronnego” (*grave and imminent*) zagrożenia „zasadniczego interesu” (*essential interest*) państwa¹⁹⁸. Z użytych terminów wynika, że zagrożenie musi być wysoce prawdopodobne i nie do odparcia innymi środkami¹⁹⁹. Art. 25 zawiera ogólne zasady odpowiedzialności, a Artykuły opracowane przez KPM nie odnoszą się do treści i regulacji prawnych w konkretnych działach (dziedzinach) prawa międzynarodowego, które zawierają lub zawierać mogą normy szczegółowe (jak np. KNZ). Zastosowanie tej koncepcji jako odrębnej podstawy legalizowania użycia siły zbrojnej wydaje się dyskusyjne, a w każdym razie należy ją interpretować restrykcyjnie (np. nie ma potrzeby stosować tej konstrukcji w przypadku samoobrony uprzedzającej, gdyż stanowi ona odrębny tytuł prawny sanowania aktu). Uwzględnić trzeba między innymi nowe rodzaje zagrożeń i – w tym kontekście – zdefiniowanie pojęcia *imminence*²⁰⁰.

¹⁹⁷ Szerzej A. Laursen: *The Use of Force and (the State of) Necessity*. “Vanderbilt Journal of Transnational Law”, vol. 37 (2004), nr 2, s. 485-526. Belgia podnosiła argument stanu konieczności przed MTS w fazie postępowania wstępnego w sprawie wytoczonej jej i innym państwom przez Jugosławię w wyniku nalotów NATO w 1999 r. – bez rozstrzygnięcia tej kwestii przez MTS.

¹⁹⁸ Art. 25: “1. Necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation of that State unless the act: (a) Is the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril; and (b) Does not seriously impair an essential interest of the State or States towards which the obligation exists, or of the international community as a whole. 2. In any case, necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness if: (a) The international obligation in question excludes the possibility of invoking necessity; or (b) The State has contributed to the situation of necessity”.

¹⁹⁹ ICJ, Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project, Judgement of 25.09.1997, § 54: “The Court considers, however, that, serious though these uncertainties might have been, they could not, alone, establish the objective existence of a ‘peril’ in the sense of a component element of a state of necessity. The word ‘peril’ certainly evokes the idea of ‘risk’ that is precisely what distinguishes ‘peril’ from material damage. But a state of necessity could not exist without a ‘peril’ duly established at the relevant point in time; the mere apprehension of a possible ‘peril’ could not suffice in that respect. It could moreover hardly be otherwise, when the ‘peril’ constituting the state of necessity has at the same time to be ‘grave’ and ‘imminent’. ‘Imminence’ is synonymous with ‘immediacy’ or ‘proximity’ and goes far beyond the concept of ‘possibility’. As the International Law Commission emphasized in its commentary, the ‘extremely grave and imminent’ peril must ‘have been a threat to the interest at the actual time’ (Yearbook of the International Law Commission, 1980, Vol. II, Part 2, p. 49, para. 33). That does not exclude, in the view of the Court, that a ‘peril’ appearing in the long term might be held to be ‘imminent’ as soon as it is established, at the relevant point in time, that the realization of that peril, however far off it might be, is not thereby any less certain and inevitable”.

²⁰⁰ ICJ, Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project, Judgement of 25.09.1997, § 79: “A wrongful act or offence is frequently preceded by preparatory actions which are not to be

7.2. Proporcjonalność

Kolejne kryterium dotyczy z jednej strony skali i skutków odpowiedzi zbrojnej państwa przeciwko innemu podmiotowi (*ius in bello*)²⁰¹, z drugiej natomiast samej dopuszczalności użycia siły zbrojnej tzn. pytania o to, czy reakcja zbrojna jest w danym przypadku środkiem odpowiednim (*ius ad bellum*). Znajdują tu zastosowanie dyrektywy prawne (uznawane w prawie krajowym i międzynarodowym) proporcjonalności²⁰² (system kontynentalny) i rozsądku (*reasonableness* – system anglosaski). Wymienia się je rutynowo jako podstawowe kryteria samoobrony (klasycznej i uprzedzającej) oraz interwencji humanitarnej. Konieczność oraz proporcjonalność pozostają ze sobą w bliskim związku.

Kryterium proporcjonalności ma potrójny wymiar. Po pierwsze, ustalenie czy dane działanie jest odpowiednie dla osiągnięcia celu? Po drugie, czy działanie to jest niezbędne, a zatem czy celu nie da się osiągnąć innymi, mniej dolegliwymi metodami? Po trzecie, czy zastosowany środek nie pozostaje w dysproporcji (nie jest nadmiernie dolegliwy) w porównaniu ze skutkami, które wywołuje, a zatem czy (negatywne) skutki nie pozostają w dysproporcji do (pozytywnych) rezultatów?

W przypadku dopuszczalności użycia siły zbrojnej zastosowanie zasady proporcjonalności nie zawsze jest łatwe i wymaga refleksji. Na tym tle pojawia się współcześnie szereg trudnych pytań. W jakiej mierze stosować proporcjonalność w reakcji na powtarzające się, krwawe zamachy terrorystyczne przeciwko ludności cywilnej albo w odpowiedzi na użycie broni masowego rażenia? Jak miałyby wyglądać proporcjonalność reakcji wobec państwa, które wbrew rezolucjom RB nie zniszczyło zasobów broni masowego rażenia lub nie wstrzymało produkcji takiej broni? Jak ma wyglądać reakcja na długotrwałe i masowe wsparcie jednego państwa dla wywrotowych zbrojnych ru-

confused with the act or offence itself. It is as well to distinguish between the actual commission of a wrongful act (whether instantaneous or continuous) and the conduct prior to that act which is of a preparatory character and which <does not qualify as a wrongful act>". Wg International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries* (2001), komentarz do art. 14: "Thus the Court distinguished between the actual commission of a wrongful act and conduct of a preparatory character. Preparatory conduct does not itself amount to a breach if it does not predetermine the final decision to be taken. Whether that is so in any given case will depend on the facts and on the content of the primary obligation. There will be questions of judgement and degree, which it is not possible to determine in advance by the use of any particular formula".

²⁰¹ Zob. szerzej J.-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck: *Customary International Humanitarian Law*. Vol. 1: Rules (2005).

²⁰² J. Gardam: *Necessity, Proportionality and the Use of Force by States*. Cambridge 2004; E. Cannizzaro: *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*. Milano 2000. Zob. też International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries* (2001) – art. 51.

chów wyniszczających i destabilizujących inne państwo? W jakim stopniu wynikającym z operacji zbrojnej korzyściom dla rozwiązania całego konfliktu mogą towarzyszyć nieuniknione niekiedy szkody dla ludności cywilnej? Jak traktować uchwalanie ustaw dopuszczających zestrzelenie porwanego przez terrorystów samolotu pasażerskiego, którego zamierzają oni użyć jako żywej bomby w centrum miasta?

Rygorystyczna interpretacja proporcjonalności może niekiedy udaremniać eliminację zagrożeń i ułatwiać napastnikowi jego zamiary. Pojawiły się np. wątpliwości, czy – podczas konfliktu falklandzkiego (1982) – zatopienie przez Brytyjczyków argentyńskiego krążownika „General Belgrano” odpowiadało kryterium konieczności i proporcjonalności (zwolennicy tej akcji uznawali, iż ułatwiło to osiągnięcie przez Wielką Brytanię jej celu i zredukowało potencjalne straty). W przypadku interwencji humanitarnych (bez zgody RB) – np. w Kambodży w 1978 r., w Ugandzie w 1979 r. lub, do pewnego stopnia, w Jugosławii w 1999 r. – doszło w rezultacie do upadku reżimu, co wydaje się skutkiem pożądanym i w gruncie rzeczy proporcjonalnym do zagrożeń i zbrodni. Interwencja humanitarna w Jugosławii (1999) nie mogła się ograniczyć do obszaru Kosowa, lecz musiała objąć również niektóre cele poza nim²⁰³. Niecelowe i niemożliwe było ograniczenie się do ataków na bazy terrorystyczne lub obiekty wojskowe w Afganistanie, których lokalizacja nie zawsze była znana, trzeba było natomiast usunąć siłą źródło zagrożenia, czyli strukturę dyktatorskiego reżimu Talibów. Przypadek Hezbollahu w Libanie pokazuje też, iż zniszczenie ruchomych i ukrywanych w zaludnionych obszarach wyrzutni rakietowych jest bardzo trudne i ryzykowne (ofiary wśród ludności cywilnej), niezbędne wydaje się przy tym zapobieżenie dalszym dostawom broni (np. bombardowanie dróg i mostów). W kontekście operacji uprzedzającej, np. jeśli spodziewany jest atak w rodzaju 11 września 2001 r. (skierowany przeciwko ludności cywilnej) nie można w odpowiedzi wykluczyć poważnych bombardowań lub dłuższej operacji wojsk lądowych w celu zniszczenia agresywnych zdolności państwa, które kieruje atakiem albo wspomaga terrorystów.

W kontekście zarzutu o pogwałcenie zasady proporcjonalności ocena możliwa jest jedynie *ad casum* (nie ma uniwersalnego standardu proporcjonalności lub *reasonableness*)²⁰⁴. Rozważyć trzeba relację między szkodami wynikającymi z zagrożenia (brakiem przeciwdziałania) a szkodami spodziewanymi w wyniku ewentualnych działań zbrojnych (obronnych). Z zasady proporcjonalności nie wynika, by skalę lub sposób reakcji należało ograniczać do

²⁰³ “Targets many miles from Kosovo were capable of making an effective contribution to FRY military action. It was legitimate to attack such targets so long as the principles set above [necessity, proportionality, JK] were respected”, C. Greenwood (przyp. 1), s. 628.

²⁰⁴ E. Cannizzaro: *The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures*. EJIL, vol. 12 (2001), nr 5, s. 889-916; M. Patel: *Israel’s Targeted Killings of Hamas Leaders*. “ASIL Insight”, 6 May 2004; F.L. Kirgis, Jr.: *Some Proportionality Issues Raised by Israel’s Use of Armed Force in Lebanon*. “ASIL Insight”, August 17, 2006.

skali ataku lub zagrożenia, kierować się bowiem trzeba również szerszym kontekstem, w tym skutecznością działania w osiąganiu głównego celu, jakim jest wyeliminowanie zagrożenia. Nie istnieje zatem wymóg symetrii między sposobem ataku lub zagrożenia a sposobem reakcji²⁰⁵. Symptomatyczny w tym względzie pozostaje pogląd MTS, iż w przypadkach skrajnych (w tym dotyczących przetrwania państwa) nie sposób wykluczyć legalnego użycia broni jądrowej (nie istnieje generalny i bezwzględny zakaz użycia broni jądrowej w najbardziej krytycznych przypadkach samoobrony)²⁰⁶.

W orzecnictwie MTS²⁰⁷ widać tendencję do obiektywizacji kryteriów stosowania siły zbrojnej, wynikających z KNZ i prawa zwyczajowego – np. w wyroku MTS z 2003 r. dotyczącym Platform naftowych. Sprawa dotyczyła ataku USA (samoobrona w rozumieniu art. 51 KNZ) na irańskie platformy naftowe w odpowiedzi na uprzednie ataki rakietowe oraz zaminowanie morza otwartego (co spowodowało straty amerykańskie). Trybunał uznał za niewystarczające dowody przedstawione przez USA co do tego, że sprawcą użycia siły zbrojnej był Iran oraz związanych z tym dalszych zagrożeń²⁰⁸.

Oceniając wyrok MTS należy jednak uwzględnić, że odpowiedź na użycie siły lub zagrożenie jej użycia zawierać musi z natury rzeczy element subiektywnej oceny – dotyczy to zarówno rezolucji RB, jak i instytucji samoobrony. Ten subiektywizm odnosi się do oceny przesłanek (*latitude de jugement*), a także nie wyklucza elementów uznania na etapie podejmowania decyzji (*pouvoir discrétionnaire*). Rygorystyczne wykluczanie elementu subiektywnego wy-

²⁰⁵ Zdaniem R. Ago, sprawozdawcy ILC: “The requirement of the proportionality of the action taken in self-defence (...) concerns the relationship between that action and its purpose, namely (...) that of halting and repelling the attack or even (...) of preventing it from occurring. It would be mistaken, however, to think that there must be proportionality between the conduct constituting the armed attack and the opposing conduct. The action needed to halt and repulse the attack may well have to assume dimensions disproportionate to those of the attack suffered”, *Eight Report on State Responsibility* (A/CN.4/318/Add.5-7, para. 121, YBILC (1980), Vol. II, Part One, s. 69). W tym sensie również *Dissenting Opinion of Judge Higgins*, ICJ, Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996, § 5.

²⁰⁶ ICJ, Advisory Opinion on Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996, § 105 (2E): “[T]he Court cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake”.

²⁰⁷ W trzech wyrokach MTS potraktował zasadę proporcjonalności w sposób restryktywny, zob. ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), 1986, § 237; ICJ, *Oil Platforms* (Iran v. United States), 2003, § 77; *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), 2005, § 147.

²⁰⁸ ICJ, *Oil Platforms* (Iran v. United States), 2003, § 72, 73 (“[S]ince the requirement of international law that measures taken avowedly in self-defence must have been necessary for that purpose is strict and objective, leaving no room for any <measure of discretion>” – § 73; “[E]vidence is highly suggestive, but not conclusive” – § 71; “[T]he Court is unable to hold that the attacks on the Salman and Nasr platforms have been shown to have been justifiably made in response to an ‘armed attack’ on the United States by Iran, in the form of the mining of the USS Samuel B. Roberts” – § 72).

daje się mało przekonujące, zwłaszcza w tak istotnej kwestii jak samoobrona²⁰⁹. Takie podejście nie wyklucza rzecz jasna błędów oceny (zwłaszcza w świetle późniejszej wiedzy) i ewentualnej odpowiedzialności międzynarodoprawnej państw.

Konkludując, kryteria konieczności i proporcjonalności – powstałe znacznie wcześniej niż współczesne zagrożenia lub ataki o jednorazowych i niewyobrażalnych skutkach – wymagają refleksji w kontekście zmieniającej się rzeczywistości.

8. Uwagi końcowe

Mimo epokowej zmiany, wynikającej z powszechnego zakazu użycia siły zbrojnej, świat współczesny w dalszym ciągu trudno sobie radzi z tym problemem. Nowe wyzwania i zagrożenia zmuszają do pogłębionej analizy dotychczasowych koncepcji politycznych i prawnych, w tym przewartościowania niektórych norm prawa międzynarodowego przynajmniej pod kątem ich stosowania (zmiana KNZ jest w zasadzie nierealna). Przypadek operacji zbrojnej w Afganistanie (od 2001 r.) lub Iraku (od 2003 r.) nie jest wyjątkowy, rysują się bowiem na horyzoncie podobne zagrożenia, wymagające krytycznej refleksji co do prawnych i politycznych sposobów reakcji.

8.1. Z powojennej praktyki międzynarodowej wynika, że użycie siły zbrojnej może być legalne (*legal*) i uzasadnione (*legitimate*) politycznie lub moralnie, nielegalne ale uzasadnione, legalne ale nieuzasadnione. Kwestia legitymizacji jawi się tu jako istotna, aczkolwiek nie powinna prowadzić do lekceważenia elementów ściśle prawnych. Istotna w tym względzie jest i będzie interpretacja art. 2 ust. 4, który zakazuje użycia siły w „sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych” oraz takich pojęć jak samoobrona lub zbrojna napaść.

System prawny Karty NZ, ograniczający użycie siły zbrojnej, działa zaledwie od 60 lat w porównaniu z tysiącami lat, kiedy to wojna stanowiła prawie nieograniczone przedłużenie polityki²¹⁰. System ten jest ciągle jeszcze kruchy – i to z różnych względów²¹¹. Od strony prawnej, normy zakazujące lub ograniczające użycie siły sformułowane są w Karcie na poziomie dość ogólnym.

²⁰⁹ Krytycznie na ten temat D. Kaye: *Adjudicating Self-Defense: Discretion, Perception and the Resort to Force in International Law*. „Columbia Journal of Transnational Law”, vol. 44 (2005), nr 1.

²¹⁰ „Der Krieg ist nichts als eine Fortsetzung des politischen Verkehrs mit Einmischung anderer Mittel”, C. von Clausewitz: *Vom Kriege*. 1832, Buch I, Kap. 1, Nr. 24.

²¹¹ J. Muravchik: *The Future of the United Nations. Understanding the Past to Chart a Way Forward*. Washington 2005; M.J. Glennon: *How International Rules Die*. „The Georgetown Law Journal”, vol. 93 (2005), s. 939-991; M.J. Glennon: *Why the Security Council Failed*. „Foreign Affairs”, May/June 2003.

W przeciwieństwie do scentralizowanych, krajowych systemów prawnych, płaszczyzna międzynarodowa pozostaje dalece niedoskonała pod względem obiektywności ocen oraz wiążących prawnie rozstrzygnięć (sądownictwo międzynarodowe rozwija się pomyślnie głównie w wymiarze regionalnym i sektorowym).

Historia ONZ, to w pewnej mierze dzieje słabości Rady Bezpieczeństwa oraz politycznej stronniczości państw. Trudno jednak winić za wszystko ONZ, ponieważ organizacja ta i jej praktyka są tylko odbiciem międzynarodowej rzeczywistości. Praktyka państw – a one przecież są głównymi autorami, jak i adresatami norm prawa międzynarodowego – dowodzi z jednej strony nadużywania istniejących norm, z drugiej zaś wskazuje na istniejące luki lub niejasności, które państwa próbują wypełniać na własną rękę. Można wprowadzić obstawę przy rygorystycznej interpretacji norm KNZ, jednak przynajmniej doktrynalnie warto analizować nowe wyzwania i zagrożenia oraz ich skutki dla zakazu użycia siły.

W praktyce ONZ dostrzec można elastyczną i pragmatyczną interpretację KNZ w reakcji na zmieniającą się rzeczywistość. W praktyce RB mamy do czynienia z rozszerzaniem takich pojęć jak zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, napaść zbrojna lub międzynarodowoprawna odpowiedzialność. Główna trudność polega z jednej strony na słabości decyzyjnej RB, z drugiej zaś na sporach co do faktów i ich oceny. Nie zawsze precyzyjne są też uzasadnienia prawne RB w kontekście zgody na użycie siły zbrojnej, Rada koncentruje się bowiem bardziej na politycznym aspekcie zażegnania konfliktu niż na analizie naruszenia prawa. Również państwa nie zawsze podają precyzyjne uzasadnienia prawne swych działań, chociaż w organizacjach międzynarodowych i w praktyce rządów Karta NZ pozostaje dla nich mimo wszystko ważnym punktem odniesienia.

Prawdziwe jest do pewnego stopnia twierdzenie, iż nowe konstrukcje i interpretacje (przy wszystkich niejasnościach faktycznych i pojęciowych) prowadzić mogą do zmiany prawnego progu przesłanek użycia siły zbrojnej. Potępienie interwencji humanitarnej lub operacji prewencyjnej jako działań bezprawnych nie wydaje się jednak wystarczające, koncepcje te wyrastają bowiem z doktryny prawa międzynarodowego i praktyki politycznej, stanowiąc odpowiedź na realne i nowe zagrożenia. Na podstawie praktyki państw po 1945 r. trudno też uznać, by operacje prewencyjne lub interwencje humanitarne pojawiały się często i były systematycznie nadużywane. Istotnym i spornym problemem pozostaje przede wszystkim definicja samoobrony, na którą państwa powołują się w praktyce dość dowolnie. Państwa powołują się na nią nie tylko w kontekście zbrojnej napaści, lecz również zwalczania międzynarodowego terroryzmu, zbrojnej akcji uprzedzającej lub prewencyjnej, a niekiedy też interwencji humanitarnej.

Wielu autorów dostrzega w nowych tendencjach i koncepcjach erozję systemu KNZ, a w konsekwencji sugeruje się zachowanie daleko idącego rygoryzmu interpretacyjnego oraz – w miarę możliwości – wzmoczenie wysiłków doskonalących stosowanie KNZ. W pracach nad reformą ONZ wyraźnie zalecano pozostawienie art. 51 KNZ bez zmian sugerując, iż problem nie polega tylko na nowych normach lub koncepcjach, lecz na zapewnieniu większej skuteczności RB²¹². Uwzględniając praktykę i dynamikę stosunków międzynarodowych wydaje się to w pewnym stopniu myśleniem życzeniowym. Przy wszystkich swych zaletach ONZ cierpi na wady wrodzone w dziedzinie użycia siły i trudno ten stan rzeczy radykalnie zmienić, czego dowodzą zakończone w 2005 r. prace jubileuszowej sesji ONZ²¹³.

Można się zastanawiać czy w porównaniu z momentem uchwalenia KNZ nie nastąpiła zasadnicza zmiana okoliczności (klauzula *rebus sic stantibus*) w kwestii norm dotyczących użycia siły i samoobrony? Na te okoliczności składają się przede wszystkim nowe zagrożenia oraz praktyka ONZ i państw członkowskich (pewną rolę odgrywa w tym również zróżnicowana wprowadzie doktryna prawa międzynarodowego). Należy wszakże zachować ostrożność w krytykowaniu Karty lub uznawaniu jej norm za przestarzałe lub wręcz nieaktualne.

Niczego nie przesądzając, można na razie mówić o tolerowanych (akceptowanych) i niekiedy uzasadnionych, nadzwyczajnych i podyktowanych łagodzącymi okolicznościami przypadkach użycia siły zbrojnej na zasadach nie całkiem zgodnych z rygorystyczną interpretacją KNZ. Nie wiadomo czy i kiedy ten stan rzeczy doprowadzi do powstania nowej normy prawnej. Trzeba ponadto wychodzić z założenia, iż norma prawna nie jest w stanie uregulować na przyszłość każdą sytuację. Normy prawne dotyczą sytuacji typowych, o wyjątkach można natomiast dyskutować lub je tolerować (do momentu zmiany normy). Nowe doktryny, podobnie jak same normy prawne, nie stanowią automatycznego zagrożenia, badać trzeba praktykę państw i ewentualnie na nią wpływać.

8.2. Ewolucja rzeczywistości międzynarodowej sprawia, iż prawo międzynarodowe nie zawsze jest do niej dopasowane – państwa i organizacje międzynarodowe poszukują sposobów adaptacji²¹⁴. Nienadążanie norm prawnych za

²¹² *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004), pkt 192, 198.

²¹³ "We reaffirm that the relevant provisions of the Charter are sufficient to address the full range of threats to international peace and security. We further reaffirm the authority of the Security Council to mandate coercive action to maintain and restore international peace and security. We stress the importance of acting in accordance with the purposes and principles of the Charter" – *2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, pkt 79.

²¹⁴ A. Wasilkowski: *Kilka uwag w kwestii użycia siły we współczesnym prawie międzynarodowym*, (w:) *Prawo* (przyp. 81), s. 538, stwierdza: „żaden akt, choćby najbardziej czcigodny (a Karta jest takim aktem) nie może zamrozić na dziesiątki lat raz przyjętych rozwiązań. Tym

zjawiskami społecznymi nie jest czymś nadzwyczajnym. Problem polega jednak na tym, że w systemach krajowych prawo można łatwiej i szybciej skorygować (uchwalić nowe) i że jego stosowanie podlega obowiązkowej jurysdykcji sądów. W społeczności międzynarodowej (której głównymi aktorami pozostają państwa) sytuacja jest odmienna i trudniejsza – zmiany następują znacznie wolniej, a jurysdykcja międzynarodowa jest ograniczona. Ten stan rzeczy długo jeszcze nie ulegnie zasadniczej zmianie²¹⁵.

Uwzględniając głosy krytyczne, a także rzeczywistość międzynarodową, wydaje się, że ONZ – przy wszystkich swych słabościach – wykazuje mimo wszystko pewną elastyczność reakcji²¹⁶. W związku z powyższym należy postawić pytanie, czy – ograniczając się do interesującego nas obszaru użycia siły zbrojnej – tolerowanie lub pośrednie akceptowanie niektórych działań państw przez RB lub ZO oznacza uznanie reliktywów prawa zwyczajowego (których KNZ nie zastępuje, ani unieważnia), czy mamy do czynienia z elastyczną interpretacją norm Karty przez RB, czy też znajdujemy się w procesie kształtowania nowych norm prawa zwyczajowego. Nie ma na te pytanie prostych odpowiedzi²¹⁷.

Wspomniana tolerancja dla pewnych działań z użyciem siły zbrojnej nie musi automatycznie oznaczać ich legalności w świetle obowiązującego prawa. Przychylić się jednak trzeba do tezy, iż nielegalne użycie siły można w niektórych przypadkach usprawiedliwić okolicznościami łagodzącymi (pojęcie znane wszystkim systemom prawnym), a pozytywistyczna interpretacja KNZ nie

bardziej, iż prawo międzynarodowe jest właśnie systemem tradycyjnie otwartym, czułym na zmienność praktyki państw i nowe doświadczenia (...). Jest wreszcie systemem, który – trochę wstyd przyznać głośno – rozwija się m.in. w wyniku akcji śmiałków łamiących prawo (szczególnie dobitne przykłady można znaleźć w prawie morza)”.

²¹⁵ „[A]lors qu'en droit interne les personnes sont en général inégales dans le droit, mais égales devant le droit, dans la société internationale décentralisée les Etats sont égaux dans le droit, mais complètement inégaux devant le droit. Ou plus exactement cette notion perd toute signification aussi longtemps que l'application du droit n'est pas le fait d'un organe tiers aux parties”, Ch. Leben (przyt. 129), s. 36.

²¹⁶ Wymienić można następujące przykłady:

– zastąpienie systemu bezpieczeństwa i dowództw ONZ (art. 43 i nast. KNZ) przez operacje *peacekeeping* i *peace-enforcement* na podstawie specjalnych rezolucji RB lub ZO (w tym rez. 377-V ZO Uniting for Peace),

– nieuznawanie wstrzymania się od głosu lub nieobecności w RB przez jednego ze stałych członków Rady jako przeszkody dla ważnego podjęcia decyzji merytorycznych (art. 27 ust. 3 KNZ),

– sprecyzowanie i rozszerzenie w praktyce takich pojęć KNZ jak zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, samoobrona, zbrojna napaść,

– ograniczenie pojęcia siły z art. 2 ust. 4 do siły zbrojnej,

– tolerowanie niektórych akcji zbrojnych organizacji regionalnych bez uprzedniej zgody RB, co stanowić może przesłankę nowej interpretacji art. 53 KNZ,

– tolerancja (brak potępienia) dla niektórych interwencji humanitarnych (bez zgody RB).

²¹⁷ O. Corten: *The Controversies Over the Customary Prohibition on the Use of Force: A Methodological Debate*. EJIL, vol. 17 (2005), nr 5, s. 803-822.

może prowadzić do absurdu (czego nie zakłada żaden prawodawca)²¹⁸. Przedmiotem interpretacji muszą być konkretne normy i fakty, a dokonywać jej winny odpowiednie organy międzynarodowe (zamiast ocen i działań jednostronnych). Można sądzić, iż normy KNZ dotyczące użycia siły pozwalają na przychylną interpretację zwłaszcza w przypadku samoobrony uprzedzającej i interwencji humanitarnej. Istnieją natomiast poważne wątpliwości co do legalności zbrojnej operacji prewencyjnej.

8.3. Na tym tle pojawia się fundamentalny problem proceduralny i instytucjonalny: kto ma decydować o użyciu siły lub oceniać jej użycie, a ponadto czy i w jakim stopniu zastosowanie siły jest nie tylko legalne, lecz również uzasadnione?

Droga przez ONZ jest mimo wszystko właściwa, gdyż państwa poddają się tym samym kontroli i samokontroli. Państwa kierują się jednak nie tylko względami prawnymi, lecz również interesami pozaprawnymi²¹⁹, a RB nie zawsze zdolna jest do działania (różnice interesów politycznych, prawo weta) i w rezultacie albo nie zajmie się sprawą, albo nie dojdzie do porozumienia. Ponadto, problem polega nie tyle i nie tylko na sporze prawnym co do treści danej normy (a więc legalności), lecz przede wszystkim dotyczy istnienia lub uprawdopodobnienia faktów i ich oceny. Argumenty prawne schodzą w tej sytuacji najwyraźniej na drugi plan, co potwierdza praktyka RB. Pojęcie zasadniczych, żywotnych lub bardzo ważnych interesów narodowych (stwarzające zawsze możliwość blokady) jest powszechnie akceptowane w polityce międzynarodowej i w wielu traktatach. Można ten stan rzeczy krytykować, trudno jednak radykalnie zmienić.

W braku odpowiednich decyzji RB inicjatywę przejmują państwa członkowskie. Czy i jak daleko mogą się one posunąć w jednostronnym stosowaniu siły? Generalna odpowiedź jest bardzo trudna, jednak bywa wymuszana przez ewoluującą rzeczywistość. Trzeba poszukiwać rozsądnych rozwiązań między postawami skrajnie idealistycznymi i legalistycznymi, a bazującymi na *Realpolitik*. Takie rozwiązania muszą najpierw powstać (rola doktryny) i zostać w jakimś stopniu zaakceptowane przez praktykę polityczną.

Typowy współczesny dylemat odzwierciedla, przykładowo, sytuacja w Iranie lub Korei Północnej – trzeba sobie mianowicie odpowiedzieć na kilka pytań: czy dopuścić do możliwości posiadania przez Iran broni jądrowej, jak

²¹⁸ "Law (...) does not thrive when its implementation produces *reductio ad absurdum*; when it grossly offends most persons' common moral sense of what is *right*", T.M. Franck (przyp. 1), s. 178.

²¹⁹ Np. Rosja uzależnia uchwalenie sankcji ekonomicznych przeciwko Iranowi od możliwości kontynuowania budowania z jej pomocą reaktora atomowego w Iranie. Pekin zablokował w lutym 1999 r. przedłużenie mandatu sił pokojowych ONZ w Macedonii, przy czym powodem były związki Macedonii z Tajwanem. Jest to przykład uzasadnienia głosowania argumentami zupełnie nie związanymi ze sprawą.

długo nie antagonizować tego kraju bez popadania w *appeasement*, jakim zaufaniem darzyć władze irańskie lub północnokoreańskie, jak długo stosować środki niewojskowe, a kiedy użyć siły zbrojnej? Inny przykład to Afganistan. Operacja zbrojna w tym kraju (od października 2001 r.) uznawana jest za legalną. Pojawia się pytanie (aktualne też w innych przypadkach), czy – uwzględniając historię, tradycje i panujące w tym kraju stosunki społeczne – stabilizacja tego państwa ma szanse powodzenia?

Czy i dlaczego podejmować się takich zakrojonych na dużą skalę i długotrwałych operacji? Jaki jest cel i interes społeczności międzynarodowej? Czy pozostawiać te zadania tylko Amerykanom (echo diagnozy Kagana), czy włączać w nie inne państwa w tym UE (czy angażować polskie oddziały)? A może tylko ułatwiać przewrót polegający na zastąpieniu jednej dyktatury dyktaturą łagodniejszą (np. w Iraku tylko zastąpić Saddama Husejna kimś innym), po czym wycofać wojska? Nie pretendując do gotowej odpowiedzi, należy raczej wychodzić poza dylemat: walczymy zawsze i do końca albo od początku umywamy ręce (nie nasza sprawa). Na taką postawę nie pozwalają nowe rodzaje zagrożeń i ich globalny wymiar. Świat nie może przyglądać się tylko niektórym zagrożeniom.

Niezależnie od krytycznej oceny administracji G. Busha, nie sposób zaprzeczyć, że nie są to dylematy stworzone przez USA i rzekomą gotowość tego państwa do powszechnego stosowania siły zbrojnej.

8.4. Ogląd rzeczywistości prowadzi do wniosku, że winnych wzrostu międzynarodowego napięcia, a także trudności w stosowaniu norm międzynarodowoprawnych dotyczących użycia siły szukać należy nie tylko po stronie państw reagujących na zagrożenia, lecz również – a może przede wszystkim – po stronie państw lub ugrupowań prowokujących zagrożenia (interwencja humanitarna lub niektóre formy samoobrony nie wynikają co do zasady z zamiarów agresywnych). Państwa te, a także terroryści, biorą na siebie odpowiedzialność za stwarzane fakty zbrojne lub zagrożenia, za osłabienie istniejących reżimów traktatowych dotyczących kontroli zbrojeń i broni masowego rażenia, a w końcu za ewolucję norm dotyczących użycia siły.

Odnotujemy też, iż w związku z nowym pojmowaniem bezpieczeństwa wprowadza się w prawie krajowym państw demokratycznych zmiany ograniczające część swobód obywatelskich – skutek wymuszony w znacznym stopniu przez zagrożenie terrorystyczne. Pojawił się też niebagatelny problem dostępu pojmanych terrorystów do sądu i związanego z tym ujawnienia sposobów (źródeł wywiadowczych) ich zatrzymania. Kwestia ta stanowi przedmiot orzeczeń sądów amerykańskich²²⁰. W konsekwencji dochodzi w demokratycznych społeczeństwach do rosnącego napięcia między koncepcjami wolności

²²⁰ Np. Hamdan v. Rumsfeld, Secretary of Defense, et al., Supreme Court of the United States, June 29, 2006. Zob. też amerykańską ustawę – Military Commissions Act of 2006.

i bezpieczeństwa, przy czym zasady stosowane w tym względzie w państwie prawa odbiegają w sposób oczywisty od zasad (ich braku) w państwach niedemokratycznych.

Wobec nowych zagrożeń słabnie wiara w skuteczność dyplomacji, prawa międzynarodowego oraz koncepcji odstraszania lub powstrzymania. O ile z niektórymi państwami niedemokratycznymi można i warto niekiedy negocjować i zawierać porozumienia, to z państwami rządzonymi przez fanatyków metoda ta wydaje się mało obiecująca. Gorsza jest sytuacja w przypadku terrorystów, gdyż ci pozostają nieznani i niezainteresowani negocjacją – ich celem jest jedynie zniszczenie i zastraszenie. Fanatycy u władzy, a tym bardziej terroryści, nie wahają się także narażać swych lub innych państw, a także ludności cywilnej na zbrojną reakcję i jej konsekwencje.

Dyktatorzy nie przejmują się legalizmem i rozkwitają w cieniu rywalizacji politycznej mocarstw oraz niekończących się debat prawnych. Manipulują oni interesami mocarstw wciągając je w prowokacje lub zastraszając (np. Irak w dobie Saddama Husajna, Jugosławia w czasach Milosevicia, a współcześnie Iran lub Korea Północna). Wykorzystują też słabość RB licząc na bezkarność oraz przetrwanie ich zbrodniczych najczęściej reżimów, które chętniej prowokują napięcia niż biorą odpowiedzialność za pokój i bezpieczeństwo²²¹.

Siła takich reżimów, a także terrorystów, polega w znacznym stopniu na prowokowaniu i liczeniu na pobudliwość przeciwnika, zwłaszcza w wyniku nagłośnienia w mediach. Dyplomacja i rozmowy mają sens wtedy, gdy różne podmioty zainteresowane są zażegnaniem konfliktu, w przeciwnym razie jest to raczej strata czasu. Tymczasem dyktatorzy celowo stwarzają zagrożenia i konflikty, którym trudno zapobiec lub zażegnać je bez ich współudziału w negocjacjach – np. ze względu na rolę Iranu i Syrii w destabilizowaniu sytuacji w Libanie lub w Iraku niezwykle trudno prognozować czy i w jakim stopniu włączenie tych destrukcyjnych reżimów do wielostronnych rokowań może okazać się celowe (np. trwające od lat sześciostronne rozmowy w sprawie programu nuklearnego Korei Płn. nie stanowią najlepszej prognozy). Pojawia się wówczas problem ceny politycznej – czy warto ją płacić w każdej wysokości? Jak i czym przekupić morderczy reżim północnokoreański, aby zaniechał wojskowego programu nuklearnego?

Z kolei reakcja zaatakowanych lub zagrożonych nie może być pochopna i winna uwzględniać różne elementy. Konieczna jest w tym przypadku różnorodność i stopniowalność reakcji. Problem polityczny nie polega na przyjęciu z góry prymatu dyplomacji nad użyciem siły czy też odwrotnie, idzie raczej o rozsądne wyważenie w przechodzeniu od jednego instrumentarium do drugiego. Jest to decyzja niezwykle trudna oraz prawie zawsze obciążona ryzy-

²²¹ Odnotujmy jednak, iż Układ z Dayton (1995) doszedł do skutku w dużej mierze w wyniku (akceptowanej przez RB od 1992 r.) wcześniejszej akcji zbrojnej NATO, zmuszającej Milosevicia do kompromisu.

kiem błędu faktycznego w bliskiej i dalszej perspektywie czasowej. Problem prawny polega natomiast na usytuowaniu tego przejścia w ramach obowiązującego prawa międzynarodowego, a także na ostrożnej adaptacji tego prawa do nowych wyzwań.

W każdym przypadku użycia siły uwzględnić trzeba elementy wojskowe operacji zbrojnej oraz sytuację po zwycięstwie militarnym. Praktyka międzynarodowa dowodzi, że zwycięstwo militarne przychodzi niekiedy dość łatwo, stabilizacja regionu okazuje się natomiast zadaniem ponad siły, a w każdym razie długoletnim i wymagającym zaangażowania personelu policyjnego i cywilnego. Istnieje tu poważne ryzyko niepewności i błędów, a także długofalowego niepowodzenia.

W przypadku zastosowania siły do tzw. *failed states* pojawia się dodatkowo trudność, nie wiadomo bowiem czy stawiać na jedną ze stron konfliktu wewnętrznego, czy też tolerować sytuację swoistego podziału łupów. Stabilizacja oznacza w takich przypadkach budowę struktur państwowych od nowa i to często w warunkach struktury szczepowej. Okazuje się to zadaniem prawie beznadziejnym, alternatywą bywa jednak często tolerowanie masowych zbrodni lub rządów fundamentalistycznych i terrorystycznych (przykłady Afganistanu lub Somalii). Paradoxem jest, iż niektóre ruchy fundamentalistyczne zapewniają minimum porządku, np. kładąc kres powszechnym rabunkom lub uniemożliwiając uprawę i handel narkotykami²²². Dyktatorska władza wydaje się zatem niekiedy wybawieniem od chaosu.

Uwzględnić trzeba też odpowiedzialność polityczną i moralną państw używających siły zbrojnej, poza bowiem elementem militarnym pozostaje jeszcze swoiste zobowiązanie do choćby powolnego przywrócenia bezpieczeństwa i dobrobytu, nie zaś pogorszenia sytuacji. Problem ten pojawia się niezależnie od oceny legalności danej operacji, o czym świadczy ewolucja wydarzeń nie tylko w Iraku po 2003 r., lecz również w Kosowie, Afganistanie, Timorze Wschodnim lub Somalii. Na tym tle należy sądzić, że zarządzanie kryzysami staje się coraz ważniejszym elementem polityki międzynarodowej.

Dyplomacji grozi paraliż jeżeli nie towarzyszy jej przekonanie o nieuchronności zastosowania sankcji zbrojnej jako środka ostatecznego (poprzedzonego innymi środkami). Dyplomacja bez perspektywy użycia siły jest ułudą, podobnie jak siła, która odrzuca dyplomację²²³. Polityka jednostron-

²²² Np. zwalczanie upraw narkotykowych w Afganistanie natrafia na opór nie tylko miejscowych *warlords*, lecz również miejscowego chłopstwa, dla którego uprawy te stanowią podstawę bytowania. Zob. np. W. Jagielski: *Afganistan wielkim kartelem narkotykowym*. „Gazeta Wyborcza”, 19.08.2006; P. Kłodkowski: *Irak i Afganistan: Mission impossible*. „Tygodnik Powszechny”, 29.10.2006, s. 8; D. Buddenberg, W.W. Byrd (ed.): *Afghanistan's Drug Industry*. United Nations Office for Drugs and Crime/The World Bank 2006.

²²³ „La justice sans la force est impuissante; la force sans la justice est tyrannique. La justice sans force est contredite, parce qu'il y a toujours des méchants; la force sans la justice est accusée. Il faut donc mettre ensemble la justice et la force, et, pour cela, faire que ce qui est juste

nych ustępstw (*appeasement*) nie zawsze jest jedynym i najlepszym wariantem (polityczne pełzanie nie chroni przed politycznym upadkiem). W tym kontekście, niezależnie od trafności krytyki pod adresem amerykańskiej strategii wojskowej, uderzające jest, iż państwa Unii Europejskiej, a tym bardziej sama UE, nie dysponują ani operacyjnie spójną strategią wojskową na wypadek poważnego zagrożenia lub ataku, ani też odpowiednimi zdolnościami wojskowymi. Zagrożenia są tymczasem zupełnie realne, a sposoby reakcji pozostają papierowe lub ewentualnie ograniczone do pojedynczych państw (celem ataków nie jest i nie będzie tylko Ameryka).

Jeśli ONZ lub inna organizacja, a także państwa, oferują rozwiązania dyplomatyczne wiedząc z góry, że nie są skłonne (lub zdolne) posunąć się w skrajnym przypadku do użycia siły, to osłabiają swą pozycję, wzmacniają napastników i lekceważą ofiary. Okazuje się nazbyt często, że gotowych do umierania za Gdańsk, Sarajewo, Darfur ... nie ma zbyt wielu, a niekiedy wręcz ich brakuje.

Anarchizacji stosunków międzynarodowych może zapobiec budowa równowagi między siłą i prawem międzynarodowym. Pokój nie oznacza tylko braku wojny, a realny świat, to nie tylko świat prawa. Życie toczy się dalej, a siła zbrojna nie znika ze stosunków międzynarodowych. Walka o pokój nie może ułatwiać zadania agresorom i dyktaturom, a obawa przed użyciem siły zbrojnej nie może być głównym założeniem polityki – jej zadaniem jest rozpoznanie najpoważniejszych zagrożeń i zaproponowanie środków zaradczych. W tym kontekście dylematy prawne pozostają nadal znaczące.

soit fort ou que ce qui est fort soit juste”, B. Pascal: *Pensées*, n° 298 de l’édition Brunshwicq (n° 285 de l’édition Chevalier).

Centrum Stosunków Międzynarodowych

Publikacje w języku angielskim i niemieckim

2006

Tomasz Dąbrowski, Sabina Wölkner (Hrsg.), *Polen und Deutschland nach den Wahlen: Wege zu einer erfolgreichen Zusammenarbeit. XII. Deutsch-Polnisches Forum, Dezember 2005*

Antoni Podolski, Przemysław Jaroń (ed.), *The Fundamental Rights Agency – views from the new Member States and Germany*

Maria Wągrowa, Andrzej Bobiński (ed.), *Ukraine, Belarus, Russia. Our Neighbors' Choices*

Krystyna Iglicka (ed.), *The Transatlantic Security Challenges and Dilemmas for the European Migration Policy Project*, vol. 1, *Immigration Policies and Security*

Krystyna Iglicka (ed.), *The Transatlantic Security Challenges and Dilemmas for the European Migration Policy Project*, vol. 2, *Transnational Migration – Dilemmas*

Krystyna Iglicka (ed.), *The Transatlantic Security Challenges and Dilemmas for the European Migration Policy Project*, vol. 3, *Migration and Human Trafficking – Challenges for South Eastern European Region*

Krystyna Iglicka (ed.), *The Transatlantic Security Challenges and Dilemmas for the European Migration Policy Project*, vol. 4, *Brain Drain or Brain Gain – a Global Dilemma*

2005

Consequences of EU enlargement on selected EU labour markets – evaluation of the first year (CD-rom)

2004

Ulrich Raiser, Rainer Ohliger, Bartholomäus Figatowski, Monika Mazur-Rafał (red.), *Migration macht Schule. Grundlagen – Materialien – Unterrichtsentwürfe*

2003

Krystyna Iglicka, Piotr Kaźmierkiewicz, Monika Mazur-Rafał, *Migration management. Polish case and experience with reference to European Commission directives*

Janusz Onyszkiewicz, *Ukraine and NATO*

2002

Marek A. Cichocki (ed.), *Poland – European Union: At the Halfway. Chosen problems*

- Marek A. Cichocki (ed.), *Does the European Union Need a Constitution?*
Joerg Forbrig and Monika Mazur-Rafał (eds.), *Deutschland und Polen in einer veränderten Welt. Aus den Gesprächen des X. Deutsch – Polnischen Forums*
Paweł Kowal (ed.), *EU Eastern Dimension – a real chance or idée fixée of Polish policy?*

1998

- Jerzy Kranz oraz Herbert Küpper (ed.), *Law and Practice of Central European Countries in National Minorities Protection After 1989*
Jarosław Gowin, Manfred Spieker, *Katholiken in der Politik. Das Beispiel Polen und Deutschland*

1997

- Piotr Świtalski, *The OSCE in the European Security System: Chances and Limits*
Agnieszka Magdziak-Miszewska, *Russia – Change or Continuity*
Antoni Z. Kamiński, Jerzy Kozakiewicz, *Polish–Ukrainian Relations 1992–1996*
Przemysław Grudziński, *Poland–Russia: Discord and Cooperation*

1996

- Jarosław Gowin, *Kirche, Staat, Gesellschaft. Polen in den 90-er Jahren*

Publikacje w języku polskim

2006

- Antoni Podolski, Przemysław Jaroń (red.), *Agencja Praw Podstawowych – opinie z nowych państw członkowskich i Niemiec*
Agnieszka Weiner, *Europeizacja Polskiej Polityki Wobec Cudzoziemców 1990–2003, CSM-Scholar, 2006.*
Tomasz Dąbrowski, Sabina Wölkner (red.), *Polska i Niemcy po wyborach: drogi do skutecznej współpracy. XII Forum Polsko-Niemieckie*
Antoni Podolski (red.), *Unia Europejska bliżej*

2005

- Konsekwencje otwarcia rynków pracy po rozszerzeniu Unii Europejskiej – ewaluacja pierwszego roku (CD-rom)*

2004

- Monika Mazur-Rafał, Ulrich Raiser, Rainer Ohliger i Bartholomaeus Figatowski, *Szkola a problem migracji. Podstawy – materiały – propozycje zajęć lekcyjnych. Rezultaty pierwszej polsko-niemieckiej szkoły letniej „Problem migracji i integracji we współczesnych społeczeństwach. Kształcenie jako wyzwanie”*

2003

- Janusz Onyszkiewicz (red.), *Dokąd zmierza Ukraina? Wybór materiałów konferencyjnych*
Krystyna Iglicka, Piotr Kaźmierkiewicz, Monika Mazur-Rafał, *Zarządzanie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej*

2002

- Polska-Unia Europejska. W pół drogi. Wybrane problemy*, red. Marek A. Cichocki
- Polacy – Rosjanie. 100 kluczowych pojęć*, red. Agnieszka Magdziak-Miszewska, Monika Zuchniak, Paweł Kowal
- Polska i Niemcy w zmieniającym się świecie. Z dyskusji X Forum Polsko-Niemieckiego*, materiały z konferencji, red. Monika Mazur-Rafał i Jörg Forbrig
- Nowy członek starego Sojuszu. Polska jako nowy aktor w euroatlantyckiej polityce bezpieczeństwa*, red. Olafa Osica i Marcin Zaborowski
- Podział kompetencji w rozszerzonej UE*, red. Tomasz Paszewski
- Wymiar wschodni UE – realna szansa czy idée fixe polskiej polityki?*, red. Paweł Kowal

2000

- Agnieszka Magdziak-Miszewska (red.), *Rosja 2000. Koniec i początek epoki?*
- Agnieszka Magdziak-Miszewska (red.), *Świat po Kosowie*
- Wojciech Pięciak, *Niemcy – droga do normalności. Polityka zagraniczna RFN od wojny o Kuwejt do wojny o Kosowo*
- Wolf-Dieter Eberwein, Sergiusz Kowalski, Janusz Reiter, *Elity Polski i Niemiec. Wspólnota interesów i wartości* (Seria niemiecka)
- Andrzej Grajewski, *Trudne pojednanie. Stosunki czesko-niemieckie 1989-1999* (Seria niemiecka)

1999

- Jerzy Holzer, *Kompleks Rapallo. Mit czy realna groźba?* (Seria niemiecka)
- Wspólnota sprzecznych interesów? Polska i Niemcy w procesie rozszerzania Unii Europejskiej na Wschód*
- Alena Striałkowa, Siarhiej Ausiannik (red.), *Inna Białoruś. Historia-gospodarka-polityka*. Przeł. Ewa Kornowska-Michalska.
- Wspólna strategia dla Ukrainy? II Forum Bezpieczeństwa* (Dokumentacja konferencji 4-5 grudnia 1998)
- Adam Kobieracki, Zdzisław Lachowski, Jerzy M. Nowak, *Między równowagą sił a bezpieczeństwem kooperatywnym w Europie. Adaptacja reżimu CFE do nowego środowiska międzynarodowego*
- Klaus Bachmann, *Polska kaczka – europejski staw. Szanse i pułapki polskiej polityki europejskiej*
- Wojciech Pięciak, *Kanclerz obojga Niemiec. Helmut Kohl – szkic do portretu* (Seria niemiecka)
- Wojciech Pięciak, „Kryzys wiary czy kryzys systemu? Kościoły w Niemczech 1990-1999” (Seria niemiecka)
- Beata Ociełka, *Niemieccy wypędzeni – wróg czy sprzymierzeniec?* (Seria niemiecka)
- Marek Zybur, *Pomniki niemieckiej przeszłości. Niemieckie dziedzictwo kulturowe na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski* (Seria niemiecka)
- Jerzy Kleer, *Na garnuszku Zachodu? Przekształcenia społeczno-gospodarcze na obszarze byłej NRD* (Seria niemiecka)
- Piotr Buras, Kazimierz Wóycicki (red.), *Spór o niemiecką pamięć. Debata Walser Bubis* (Seria niemiecka)

1998

- Jacek Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*
- Andrzej Grajewski, *Tarcza i miecz. Rosyjskie służby specjalne 1991-1998*
- Siergiej Owiassnik, Jelena Striełkowa, *Władza a społeczeństwo. Białoruś 1991-1998*
- Janusz Reiter, Jerzy Kranz (red.), *Drogi do Europy*
- Bogumiła Berdychowska (red.), *Mniejszości narodowe w Polsce*
- Marek A. Cichocki (red.), *Polska opinia publiczna wobec integracji z Unią Europejską* (Raport z badań socjologicznych nad postawami Polaków wobec integracją Polski z Unią Europejską)
- Agnieszka Magdziak-Miszewska (red.), *Polska i Rosja: Strategiczne sprzeczności i możliwości dialogu*
- Irina Kobrinskaja, *Długi koniec zimnej wojny*
- Polsko-Niemiecko-Amerykańskie Forum Bezpieczeństwa* (Materiały z konferencji, która odbyła się 4-5 grudnia 1997 r. w Warszawie)

1997

- Piotr Świtalski, *OBWE w europejskim systemie bezpieczeństwa. Szanse i ograniczenia*
- Maria Przelomiec, *Czeczenia – Niepodległość czy ograniczona suwerenność*
- Agnieszka Magdziak-Miszewska, Andrzej Ananicz, Bartłomiej Sienkiewicz, *Rosja – zmiana czy kontynuacja?*
- Rosyjska opinia publiczna wobec przystąpienia Polski do NATO* (Raport z badań przeprowadzonych przez Centrum Międzynarodowych Studiów Socjologicznych w Moskwie)
- Jarosław Gowin, Manfred Spieker, *Zaangażowanie i defensywa: Katolicy w życiu politycznym Polski i Niemiec*
- Antoni Z. Kamiński, Jerzy Kozakiewicz, *Stosunki polsko-ukraińskie 1992-1996*
- Marek Całka (red.), *Polska i Ukraina w latach 90-tych: Podstawy współpracy*
- Leszek Jarosz, *Rosja i Japonia. Spór o Wyspy Kurylskie*

1996

- Polska i NATO* (Raport opublikowany we współpracy ze Stowarzyszeniem Euroatlantyckim)
- Europa – Ale gdzie są jej granice?*
- Jarosław Gowin, *Kościół, państwo i społeczeństwo w latach 90-tych*
- Jana Grosfeld (red.), *Kościół w Polsce wobec integracji europejskiej*
- Przemysław Grudziński, *Polska i Rosja: Niezgoda i współpraca*

Raporty i analizy dostępne na naszej stronie internetowej www.csm.org.pl

Raporty i analizy

W języku angielskim i niemieckim

2006

- 20/06 Kenneth Brant Hansen, *Process of Making an Integration Strategy for Refugees in Hungary – Transatlantic Security and Immigration Project's Publications*
- 19/06 Marcin Zaborowski, *A Change of Course in Washington? The Mid-Term Elections and U.S. Foreign Policy*
- 18/06 Natalia Parkhomenko, *Migration of highly-qualified professionals from Ukraine: current situation and future threats – Transatlantic Security and Immigration Project's Publications*
- 17/06 Paweł Kaczmarczyk, *Highly skilled migration from Poland and other CEE countries – myths and reality – Transatlantic Security and Immigration Project's Publications*
- 16/06 Oded Stark, *Notes on Policy Repercussions of "The New Economics of the Brain Drain" – Transatlantic Security and Immigration Project's Publications*
- 15/06 Irina Ivakhnyuk, *Brain Drain from Russia: in Search for a Solution – Transatlantic Security and Immigration Project's Publications*
- 14/06 Nicholas P. Glytsos, *Is Brain Drain from Albania, Bulgaria and Greece Large Enough to Threaten their Development? – Transatlantic Security and Immigration Project's Publications*
- 13/06 Jakob von Weizsäcker, *Welcome to Europe: A European Blue Card Proposal – Transatlantic Security and Immigration Project's Publications*
- 12/06 Barbara Limanowska, *Human Rights Approach to Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe – Transatlantic Security and Immigration Project's Publications*
- 11/06 Krystyna Iglicka, *Free Movement of Workers Two Years After the Enlargement: Myths and Reality*
- 10/06 Renata Rusche, *Activities of the Criminal Groups in Kosovo & Metochia and Independence of the Province – Transatlantic Security and Immigration Project's Publications*

- 9/06, Tatiana Fomina, *Trafficking in Persons in Moldova: Comments, Trends, Recommendations* – Transatlantic Security and Immigration Project's Publications
- 08/06, Miruna-Ioana Fulea, *Trafficking in Human Beings, Eye on Romania* – Transatlantic Security and Immigration Project's Publications
- 07/06, George Gigauri, *Diasporas as Vehicles of Development: Learning from International Experience* – Transatlantic Security and Immigration Project's Publication
- 06/06, Olena A. Malynovska, *Trans-border Migration of the Population of the Ukrainian Western Frontier Areas in the Context EU Enlargement (based on the survey's results in Volyn, Zakarpattia and Lviv Oblasts)* – Transatlantic Security and Immigration Project's Publication
- 05/06, Iryna Pribytkova, *Transnational Labour Migration: Ukrainian Perspective* – Transatlantic Security and Immigration Project's Publication
- 04/06, Ewa Palenga-Möllennebeck, *Transnational Labour Migration between Poland and Germany: The Case of Upper Silesia* – Transatlantic Security and Immigration Project's Publication
- 03/06, Katarzyna Gmaj, *Social and Cultural Aspects of Transnational Migration* – Transatlantic Security and Immigration Project's
- 02/06, Margit Fauser, *Transnational Migration – A National Security Risk? Securitization of Migration Policies in Germany, Spain and the United Kingdom* – Transatlantic Security and Immigration Project's Publication
- 01/06, Ludger Pries, *Transnational Migration: New Challenges for Nation States and New Opportunities for Regional and Global Development* – Transatlantic Security and Immigration Project's Publication

2005

- 13/05, Marcin Kaczmarek, *The Policy of Russia towards the European Union*
- 12/05, Krystyna Iglicka, *The Impact of the EU Enlargement on Migratory Movements in Poland*
- 11/05, Krystyna Iglicka, *Migrations: the Politics Lined with Fear?* – Transatlantic Security and Immigration project's publication
- 10/05, Michele Wucker, *National Security and Noncitizens in the United States after 9/11* – Transatlantic Security and Immigration project's publication
- 9/05, Daniel Topinka, *The Client's System in the Czech Labour Market: Brokers, Immigrants and Employers* – Transatlantic Security and Immigration project's publication
- 8/05, Ivo Samson, Alexander Duleba, *International Migration and Slovakia's Security* – Transatlantic Security and Immigration project's publication
- 7/05, Friedrich Heckmann, *The Social Organisation of Human Smuggling* – Transatlantic Security and Immigration project's publication
- 6/05, Craig Goodes, *Smart Borders and Security* – Transatlantic Security and Immigration project's publication
- 5/05, Andrea Witt, *Challenges in the Area of Immigration, Integration and Security* – Transatlantic Security and Immigration project's publication
- 4/05, Krystyna Iglicka, *Active Civic Participation of Third Country Immigrants – Poland*
- 3/05, Piotr Koryś, Agnieszka Weinart, *Immigration as labour market strategy*
- 2/05, Krystyna Iglicka, Piotr Kaźmierkiewicz, Agnieszka Weinart, *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue. Poland*

- 1/05, Marcin Zaborowski, *The CIR Joins the Global Debate on the Use of Force, The report from the Seminar The Use of Force – European and American Perspectives*

2004

- 10/04, Antoni Podolski, *The Hague programme (Internal Security and Justice in the period 2005-2009): the Polish perspective*
- 9/04, Piotr Zalewski, *Sticks, carrots and great expectations: Human rights conditionality and Turkey's path towards membership of the European Union*
- 8/04, Maria Wagrowska, *Polish Participation in the Armed Intervention and Stabilization Mission in Iraq*
- 7/04, Jerzy Kranz, Klaus Bachmann, *Die Nulloption scheint ein Faktum zu sein: Bemerkungen zum deutsch-polnischen Reparationsstreit*
- 6/04, Antoni Podolski, *European Intelligence Co-operation – Failing Part of the CFSP and ESDP*
- 5/04, Jörg Monar, *Towards a New Framework of Co-operation in EU Justice and Home Affairs? The Results of the European Convention*
- 4/04, Krystyna Iglicka, *EU Internal Security from the Perspective of International Migrations and Multiculturalism Dilemmas*
- 3/04, Antoni Podolski, *European Security after Terrorist Attacks in Madrid – Polish Perspective*
- 2/04, Dr Simon Duke, *The Enlarged EU and the CFSP*
- 1/04, Jerzy Kranz, *Between Nice and Brussels or Life after Death*

2003

- 15/03, Klaus Bachmann, *Das Ende der Interessengemeinschaft?*
- 10/03, Dr. Frank Umbach, *The Future of the ESDP*
- 9/03, Dr. Yves Boyer, *The ESDP and Its Challenges*
- 8/03, Dr. Klaus Becher, *It takes an Optimism. The Future Role of NATO in European Security*
- 7/03, Prof. Hanns W. Maull, *The Future of NATO*
- 6/03, Dr. Steven Everts, *New Ideas for a Better European Response to the New America*
- 5/03, Prof. Adam D. Rotfeld, *How should Europe Respond to the New America*
- 4/03, Dr. Marcin Zaborowski, *Between Power and Weakness: Poland – A New Actor in the Transatlantic Security*
- 3/03, Andrea Detjen, *Current U.S. Think Tank Trends on the Issue of the Transatlantic Relationship*
- 2/03, Marek A. Cichocki, *An Old or a New Europe?*
- 1/03, Marek A. Cichocki, *National Parliaments and the Control of Governments in European Affairs: Possibilities for the Newcomers*

2002

- 6/02, Prof. Jan Barcz, *Division of competencies in the European Union. The Role of National Parliaments in the EU from the Polish Perspective*
- 5/02, Rafał Trzaskowski, *Division of competencies in the European Union – Overview*
- 4/02, *Democracy in Europe. Why does the European Union Need a Constitution?*

- 3/02, Jörg Forbrig, *Civil Society. Poland, its Neighbours and Western Europe Compared*
 2/02, Stephanie Zloch, *Edmund Stoiber und die Osterweiterung der Europäischen Union. Zum europapolitischen Programm des CDU/CSU-Kanzlerkandidaten*
 1/02, Janusz Onyszkiewicz, Olaf Osica, *Towards a New NATO*

2001

- 6/01, Piotr Buras, *Poland and the Discussion on the Future of the European Union*
 5/01, Olaf Osica, *Common European Security and Defence Policy (CESDP) as Seen by Poland*
 4/01, Piotr Buras, Marek A. Cichocki, Olaf Osica, Janusz Reiter, *The Most Serious Challenges Facing Poland's European Policy*, An analyses prepared for the Polish Senate Committee on Foreign Affairs and European Integration, 28 February 2001
 3/01, Piotr Buras, Marek A. Cichocki, *The Impact of the Political Situation in Poland Following the Formation of a Minority Government on the Harmonisation of Polish Legislation with the Acquis Communautaire* (Part 2)
 2/01, Marek A. Cichocki (Hrsg.), *Warum haben die Deutschen Angst vor der EU-Erweiterung um Polen und andere Länder Mittel- und Osteuropas?*
 1/01, Klaus-Peter Klaiber, *ESDI and the Future of NATO* (speech given at the CIR)

2000

- 1/00, Piotr Buras, Marek A. Cichocki, *The Impact of the Political Situation in Poland Following the Formation of a Minority Government on the Harmonisation of Polish Legislation with the Acquis Communautaire* (Part 1)

Materiały z seminariów i konferencji

2006

- Greg Austin, Bartek Nowak (eds.), *The United Nations And World Security Order Reform: Next Steps*
 Maria Wągrowaska (ed.), *The Future of Transatlantic Relations. Polish, German and US Concepts*

2005

- Jerzy Uklański, *The European Union and Southeastern Europe*
 Jan Rokita, *Polish Foreign Policy – How Much Continuation, How Much Change*

2004

- Krystyna Iglicka, Antoni Podolski and Jerzy Uklański, *Chechen Refugees in Poland. A Stopover or the Paradise Lost?*
 Monika Mazur-Rafał, *Plenty of News in the East. Poland and the Union's Area of Freedom, Security and Justice*
 Monika Mazur-Rafał, *Challenges for the National Migration Policy in the Context of the EU. The Experience of Poland and Germany*

2003

- Janusz Onyszkiewicz, „Where Ukraine is heading?” sample of conference proceedings

2002

Future of Europe in the Opinion of Polish Politicians (Transcript of a Debate)

2001

A Continuation or a Breakthrough? George W. Bush's Foreign Policy before and after 11 September 2001 (Transcript of a Debate) The Charter of Fundamental Rights – a Road to a European Constitution? (*Transcript of a Debate*)

Raporty i analizy

W języku polskim

2006

Nr 1/06, Antoni Podolski, *Polskie weto*

2005

Nr 10/05, Agnieszka Weiner, *Polityka migracyjna Polski w latach 1990-2003 – próba podsumowania*

Nr 9/05, Bartłomiej Nowak, *W poszukiwaniu szans rozwojowych. Światowa Organizacja Handlu i Runda z Doha*

Nr 8/05, Marcin Kaczmarek, *Polityka Rosji wobec Unii Europejskiej*

Nr 7/05, Krystyna Iglicka, Agnieszka Weiner, *Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na ruchy migracyjne na terenie Polski*

Nr 6/05, Bartłomiej Nowak, *Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2007–2013*

Nr 5/05, Tomasz Paszewski, *Ameryka i Europa – od zakończenia sporu do partnerstwa?*

Nr 4/05, Jacek Czaputowicz, *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*

Nr 3/05, Katarzyna Gmaj, *Imigranci na polskim rynku pracy w świetle opinii pracodawców*

Nr 2/05, Klaus Bachmann, *Co zmienia Traktat Konstytucyjny UE*

Nr 1/05, Antoni Podolski, *Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jako praktyczna implementacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – między teorią a praktyką*

2004

Nr 14/04, Antoni Podolski, *Program HASKI (Bezpieczeństwo wewnętrzne i sprawiedliwość w latach 2005–2009) – Polska perspektywa*

Nr 13/04, Klaus Bachmann, *Unia Europejska dwóch prędkości jest niemożliwa*

Nr 12/04, Maria Wągrowa, *Udział Polski w interwencji zbrojnej i misji stabilizacyjnej w Iraku*

Nr 10/04, Antoni Podolski, *Europejska współpraca wywiadowcza – brakujące ogniwo europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa?*

Nr 9/04, Tomasz Paszewski, *Polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych po wyborach prezydenckich*

Nr 8/04, Bartłomiej Nowak, Rafał Rowiński, *Unia Europejska po rozszerzeniu. Na pierwszym zakręcie*

- Nr 7/04, Krystyna Iglicka, *Unijny wymiar bezpieczeństwa z perspektywy migracji międzynarodowych i dylematów wielokulturowości*
- Nr 6/04, Antoni Podolski, *Bezpieczeństwo europejskie po Madrycie z polskiej perspektywy*
- Nr 4/04, Olaf Osica, *Irak – początek nowej epoki w polityce zagranicznej III RP?*
- Nr 3/04, Karol Reczkin, *Finlandia – granica zewnętrzna Unii Europejskiej z Rosją. Wnioski dla Polski*
- Nr 2/04, Jerzy Kranz, *Miedzy Niceą a Brukselą albo życie po śmierci*
- Nr 1/04, Bartłomiej Nowak, *Unia Europejska po szczycie w Brukseli (grudzień 2003)*

2003

- Nr 14/03, Joschka Fischer, *Unia Europejska przed rozszerzeniem*
- Nr 6/03 Marek A. Cichocki, *Stara czy nowa Europa? Szkic do filozofii polskiej polityki w Europie*
- Nr 5/03 Jerzy Kranz, *Oczekiwania i rzeczywistość: uwagi o współpracy polsko-niemieckiej*
- Nr 4/03 Bartłomiej Nowak, *Europejski Konwent. Sukces czy porażka?*
- Nr 3/03 Joanna Berlińska, *Bardzo duńska prezydencja*
- Nr 2/03 Janusz Onyszkiewicz, *Ukraina a NATO*
- Nr 1/03 Klaus Bachmann, *Konwent Europejski. O czym dyskutuje Konwent UE, a o czym powinien i co należy zrobić, aby go do tego zmusić?*

2002

- Nr 9/02 Prof. Jan Barcz, *Podział kompetencji w Unii Europejskiej. Rola parlamentów narodowych w UE z polskiego punktu widzenia*
- Nr 8/02 Rafał Trzaskowski, *Podział kompetencji w Unii Europejskiej – zarys problemu*
- Nr 7/02 Radosław Wierzbński, *Wybory w Niemczech ... i co dalej?*
- Nr 6/02 Klaus Bachmann, *Irlandzka lekcja a Polska. Przed irlandzkim referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu z Nicei*
- Nr 5/02 Joerg Fobrig, *Spółeczeństwo Obywatelskie. Polska, jej sąsiedzi i Europa Zachodnia porównanie*
- Nr 4/02 *Demokracja w Europie. Dlaczego Unia Europejska potrzebuje konstytucji?*
- Nr 3/02 Stephanie Zloch, Edmund Stoiber a poszerzenie UE na wschód. Polityka europejska w programie kandydata CDU/CSU na kanclerza
- Nr 2/02 Janusz Onyszkiewicz, Olaf Osica, *W stronę Nowego NATO*
- Nr 1/02 T. Paszewski, A. Maciejewski, *Kaliningrad w perspektywie rozszerzenia UE*

2001

- Nr 7/01 Piotr Buras, *Dyskusja o „finalité politique” Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk. Ekspertyza na posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP 2 lipca 2001*
- Nr 6/01 Marek Cichocki, Olaf Osica, Tomasz Paszewski, *Ocena prezydencji Szwecji w UE. Styczeń–czerwiec 2001 r. Ekspertyza na posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP 2 lipca 2001*
- Nr 5/01 Piotr Buras, *Polska wobec dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej*
- Nr 4/01 Olaf Osica, *Wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony w perspektywie Polski*

- Nr 3/01 Ambassador Mats Staffansson, *Stosunki Unii Europejskiej z Rosją w czasie prezydentury Szwecji (tekst wykładu wygłoszonego w Centrum Stosunków Międzynarodowych oraz opracowanie dyskusji)*
- Nr 2/01 Piotr Buras, Marek A. Cichocki, Olaf Osica, Janusz Reiter, *Najważniejsze wyzwania polskiej polityki europejskiej. Analiza dla Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP, 28 lutego 2001 r.*
- Nr 1/01 Klaus-Peter Klaiber, *Europejska tożsamość w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (ESDI) a przyszłość NATO (tekst przemówienia wygłoszonego w Centrum Stosunków Międzynarodowych)*

2000

- Nr 6/00 Marek Cichocki (red.), *Dlaczego Niemcy obawiają się rozszerzenia Unii Europejskiej o Polskę i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej?*
- Nr 5/00 Tomasz Paszewski (red.), *Polska granica wschodnia granicą Unii Europejskiej*
- Nr 4/00 Piotr Buras, Marek A. Cichocki, *Harmonizacja polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej a sytuacja polityczna po powołaniu rządu mniejszościowego (Cz. 2)*
- Nr 3/00 Marek Cichocki, Olaf Osica, „Listy do Jaime Gamy”. *Stanowiska krajów kandydujących do Unii Europejskiej wobec Konferencji Międzyrządowej 2000*
- Nr 2/00 Olaf Osica, *Bundeswehra na rozdrożu. Niemiecka dyskusja nad reformą sił zbrojnych*
- Nr 1/00 Piotr Buras, Marek A. Cichocki, *Harmonizacja polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej a sytuacja polityczna po powołaniu rządu mniejszościowego (Cz. 1)*

Materiały z seminariów i konferencji

2006

- Maria Wągrowska (red.) we współpracy z Balbiną Gluzą, *Białoruś i jej sąsiedzi*
- Maria Wągrowska, Bartosz Wiśniewski (red.), *USA wobec globalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego*
- Maria Wągrowska, Bartosz Wiśniewski, *Transatlantic Trends 2006*
- Maria Wągrowska (red.), *Przyszłość stosunków transatlantyckich. Koncepcje Polski, Niemiec i USA*

2005

- Radosław Bergier, Antoni Podolski, Michał Safianik (red.): *Przyszłość Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*
- Maria Wągrowska (red.), *Unia Europejska i Europa Południowo-Wschodnia*
- Jan Rokita, *Polska polityka zagraniczna – ile kontynuacji, ile zmian*
- Piotr Chmielewski, Antoni Podolski (red.), *Skazani na konflikt? – stosunki polsko-rosyjskie po ukraińskiej pomarańczowej rewolucji*
- Maria Wągrowska (red.), *Unijna polityka zagraniczna i konstytucja (Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE w świetle Traktatu Konstytucyjnego)*

2004

- Krystyna Iglicka, Antoni Podolski, Jerzy Uklański (red.), *Uchodźcy z Czeczenii w Polsce. Przystanek czy nowy raj utracony?*

Tomasz Paszewski (red.), *Przyszłość CFSP/ESDP a stosunki transatlantyckie. Punkt widzenia Polski i Francji*

Wojciech Borodziej-Smoliński, *Raport z konferencji VII Forum Mińskie*

Monika Mazur-Rafał, *Na Wschodzie wiele zmian. Polska a unijna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*

Monika Mazur-Rafał, *Wyzwania dla narodowej polityki migracyjnej w kontekście UE. Doświadczenia Polski i Niemiec*

2003

Michał Miąskiewicz, *Stosunki transatlantyckie wobec problemów światowego bezpieczeństwa*

Tomasz Paszewski (red.), *Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii* (materiały z seminarium)

Tomasz Dąbrowski (red.), *Polska i Niemcy w rozszerzonej Unii Europejskiej – nowe koalicje, nowe rozwiązania. Raport ze spotkania z Ambasadorem Niemiec dr. Reinhardem Schweppe*

Wojciech Borodziej-Smoliński, *Dokąd zmierza Ukraina?*

Bartłomiej Nowak (red.), *Pytanie o Boga, wiarę i religię w Europejskiej Konstytucji*

Magdalena Kurkowska i Stanisław Puzyna (red.), *Rola parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE*

2002

Wymiar Północny Unii Europejskiej. Materiały z seminarium

2001

„Przełom czy kontynuacja?” *Polityka zagraniczna Georga W. Busha przed i po 11 września 2001. Omówienie dyskusji ze spotkania w Centrum Stosunków Międzynarodowych*

Karta Praw Podstawowych – początek drogi do konstytucji europejskiej? Omówienie dyskusji ze spotkania w Centrum Stosunków Międzynarodowych

„Unia Europejska a Rosja – strategiczne partnerstwo? Wyzwania dla polskiej polityki zagranicznej”, Warszawa 11 grudnia 2000 r., *Materiały z konferencji Centrum Stosunków Międzynarodowych*

2000

Nowy Prezydent – nowy Kongres – nowa polityka? (omówienie dyskusji ze spotkania w Centrum Stosunków Międzynarodowych)

Marek Cichocki (red.), *Dlaczego Niemcy obawiają się rozszerzenia Unii Europejskiej o Polskę i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej?*

Tomasz Paszewski (red.), *Polska granica wschodnia granicą Unii Europejskiej Rozszerzenie Unii Europejskiej a dyskusja nad jej ostatecznym kształtem (zapis dyskusji ze spotkania z prof. Jerzym Łukaszewskim)*

Polityka polska wobec Ukrainy i jej postrzeganie w krajach Unii Europejskiej (zapis dyskusji)