

# Prawnomiędzynarodowe aspekty użycia siły we współczesnych stosunkach międzynarodowych

PAULINA PIASECKA

Zmieniające się pojęcie suwerenności, przeobrażenia w obszarze stosunków międzynarodowych, upowszechnianie się zasady odpowiedzialności państw za ochronę (ang. *responsibility to protect*) stanowią o ewoluującej interpretacji prawa do użycia siły w środowisku globalnym. Wraz z rosnącą złożonością czynników, które mogą determinować podjęcie decyzji o zaangażowaniu państwa bądź koalicji państw w interwencję podejmowaną na terytorium państwa trzeciego, z naruszeniem jego integralności terytorialnej, kwestie dostosowania prawa międzynarodowego do istniejących warunków stają się coraz bardziej istotne. Stąd przywiązywanie rosnącej wagi do tych zagadnień, z uwzględnieniem zarówno aspektów prawnych, jak i wpływu współczesnych uwarunkowań politycznych na interpretację prawa międzynarodowego.

Odwoływanie się do przemocy w celu rozwiązywania konfliktów pozostaje częścią egzystencji zarówno jednostek, jak i państw. Regulowanie zasad rozwiązywania konfliktów poprzez wprowadzanie zobowiązania do odwoływania się do innych niż użycie przemocy środków jest jednym z wyrazów postępu społecznego i politycznego, który towarzyszy historii ludzkości. Przez wiele wieków tendencja do eliminowania zachowań agresywnych, zarówno na poziomie psychologii jednostki, jak i stosunków międzypaństwowych było stałym trendem, na który czynniki polityczne wpływały negatywnie w sposób doraźny, nie zmieniając jednak natury samego procesu stopniowej eliminacji przemocy.

Proces ten, istniejący nawet w okresie zimnej wojny oraz międzyblokowej rywalizacji na linii Wschód-Zachód, został zakłócony właśnie po jej zakończeniu. Pojawienie się podmiotów niepaństwowych, które zajmują coraz bardziej istotne miejsce wśród aktorów międzynarodowej sceny oraz asymetrycznych metod prowadzenia konfliktów, zakłóciło proces rozwoju stosunków międzynarodowych w tym obszarze. Przeciwdziałanie nowym zagrożeniom, które wiąże się z koniecznością ich uprzedzenia, spowodowa-

ło potrzebę powrotu do refleksji nad użyciem siły w stosunkach państwo-państwo oraz państwo-aktor niepaństwowy, a także nad prawnym uregulowaniem podstaw takiego działania.

Atak przeprowadzony przez Al-Kaidę na World Trade Center 11 września 2001 r. zmienił świat w sposób, który dostrzegalny jest nie tylko z poziomu debaty o bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym lub z poziomu strategicznych decyzji oraz alokacji sił i środków w systemach bezpieczeństwa poszczególnych państw. Ewolucja w sposobie postrzegania otaczającej rzeczywistości dotyczy bowiem nie tylko państwa, ale także poszczególnych osób, dla których takie obszary życia, jak swoboda poruszania się, poczucie kontroli ze strony państwa oraz jego służb bezpieczeństwa i porządku publicznego, przeszły jakościową zmianę. Analiza przemian nie tylko w stosunkach między państwami, ale także między państwem a jednostką może być cennym wkładem w próbę określenia, jaki kształt przyjmuje środowisko międzynarodowe, w którym funkcjonować będą zarówno Polska, jak i jej partnerzy. Zagadnienie to jest szczególnie istotne w kontekście coraz częściej podejmowanych przez państwa i organizacje międzynarodowe działań uprzedzających, a tym samym niezajdujących usprawiedliwienia w uznanych zasadach prawa międzynarodowego, określonych między innymi w takich dokumentach, jak Karta Narodów Zjednoczonych i inne instrumenty w tym zakresie.

## DELEGALIZACJA UŻYCIA SIŁY JAKO ŚRODKA ROZWIĄZYWANIA SPORÓW

Przez wiele wieków prawo do wojny (łac. *ius ad bellum*) było istotnym atrybutem państw w stosunkach międzynarodowych. Pojęcia wojny sprawiedliwej, wojny obronnej i samoobrony wskazują co prawda drogę do użycia tego środka, jednak należy pamiętać o tym, jaka jest historia podstaw prawnych stosowania siły w stosunkach międzynarodowych – czy raczej historia zakazu użycia siły.

W 1928 r. w Paryżu podpisany został „traktat przeciwwojenny”, zwany także paktem Brianda-Kelloga<sup>1</sup>. Wśród pierwotnych sygnatariuszy traktatu była Polska. Merytoryczne zapisy traktatu zawarte zostały w dwóch artykułach; trzeci – i ostatni – dotyczył procesu ratyfikacji i implementacji umowy. W artykule pierwszym państwa – strony oświadczyły, że potępiają uciekanie się do wojny dla załatwiania sporów międzynarodowych i wyrzekają się jej jako narzędzia polityki narodowej we wzajemnych stosunkach. Kolejny

<sup>1</sup> *Treaty for the Renunciation of War Signed at Paris*, 27 sierpnia 1928 r., [http://avalon.law.yale.edu/subject\\_menus/kbmenu.asp](http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/kbmenu.asp) (dostęp: 5 sierpnia 2011 r.).

artykuł zawierał uznanie dla zasady załatwiania i rozstrzygania wszystkich sporów i konfliktów bez względu na ich naturę lub pochodzenie tylko za pomocą środków pokojowych<sup>2</sup>.

Zakaz uciekania się do wojny jako środka załatwiania sporów międzynarodowych obecny jest także we współczesnych aktach prawa międzynarodowego. Karta Narodów Zjednoczonych stanowi, że „wszyscy członkowie załatwiać będą swe spory międzynarodowe środkami pokojowymi w taki sposób, aby nie dopuścić do zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości” oraz że „wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od groźby siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregokolwiek państwa bądź w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych”<sup>3</sup>.

Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), zawierający 10 zasad „rządzących wzajemnymi stosunkami między Państwami uczestniczącymi”, stanowi w tym zakresie, że państwa KBWE będą „powstrzymać się we wzajemnych stosunkach, jak również w swych stosunkach międzynarodowych w ogóle, od groźby siły lub jej użycia przeciwko integralności terytorialnej, lub niepodległości politycznej któregokolwiek państwa, lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych” i z Aktem Końcowym KBWE. Zgodnie z zapisami dokumentu żadne względy nie mogą posłużyć za usprawiedliwienie uciekania się do groźby siły lub jej użycia wbrew zapisanym w nim zasadom. Uczestnicy procesu KBWE postanowili, że groźba siły lub jej użycie nie będą stosowane jako środek załatwiania sporów lub rozwiązywania problemów, które mogą doprowadzić do sporów między nimi<sup>4</sup>. Należy szczególnie podkreślić, że choć ten dokument odegrał istotną rolę w rozwoju odprężenia między polityczno-wojskowymi blokami i państwami w Europie, to ma on charakter polityczny, niewiążący. Jego zapisy powołują się jednak na Deklarację zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych<sup>5</sup> jako na podstawę prawną.

<sup>2</sup> *Traktat przeciwwojenny podpisany w Paryżu dnia 27 sierpnia 1928 r.*, Dz.U.29.63.489.

<sup>3</sup> *Karta Narodów Zjednoczonych*, [http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta\\_onz.php](http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php) (dostęp: 5 sierpnia 2011 r.)

<sup>4</sup> *Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, Helsinki, 1 sierpnia 1975 r., [http://www.stosunki-miedzynarodowe.pl/traktaty/akt\\_koncowy\\_KBWE.pdf](http://www.stosunki-miedzynarodowe.pl/traktaty/akt_koncowy_KBWE.pdf) (dostęp: 5 sierpnia 2011 r.)

<sup>5</sup> *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych*, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625(XXV), 24 października 1970 r.

Podkreślić należy, że Karta Narodów Zjednoczonych dopuszcza użycie siły zasadniczo w jednym wypadku, stwierdzając, że może mieć to miejsce jedynie w sytuacji, gdy państwo stanie się przedmiotem zbrojnej napaści. Zgodnie z regulacjami zawartymi w Karcie żadne jej postanowienie nie narusza naturalnego prawa każdego członka Organizacji Narodów Zjednoczonych, na którego dokonano zbrojnej napaści, do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, zanim Rada Bezpieczeństwa zastosuje środki konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa<sup>6</sup>.

Uprawnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ w tym zakresie zostały ukonstytuowane zapisami Karty Narodów Zjednoczonych. Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w art. 42 Karty, Rada Bezpieczeństwa może „przeprowadzić siłami powietrznymi, morskimi lub lądowymi taką akcją, jaką uzna za konieczną dla utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Akcja ta może obejmować demonstrację, blokadę i inne operacje sił zbrojnych, powietrznych, morskich lub lądowych członków Organizacji Narodów Zjednoczonych”<sup>7</sup>. Ustanowione w ten sposób uprawnienie Rady do legitymizowania użycia siły zbrojnej w relacjach między państwami stanowi jedyny wyłom w ogólnym zakazie stosowania działań militarnych jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych.

Przedstawione zapisy dokumentów prawnych stanowiących fundament współczesnego ładu międzynarodowego opierają zakaz użycia siły na potrzeby zachowania pokoju między narodami oraz na zasadzie suwerennej równości państw, która wyklucza interwencję – czy to zbrojną, czy w jakiegokolwiek innej formie – w sprawy wewnętrzne innego państwa. Zakaz użycia siły wymaga zatem analizy nie tylko jako warunek utrzymania pokoju, ale także jako wyraz szacunku dla zasady suwerennej równości państw.

## SUWERENNOŚĆ PAŃSTW A UŻYCIE SIŁY W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

Suwerenność państwa rozumiana jako „zwierzchność terytorialna, niepodległość i swobodny, wolny od ingerencji ustrój polityczny, społeczny i ekonomiczny oraz możność współżycia z innymi narodami na zasadach równości i obopólnych korzyści”<sup>8</sup> to jedna z podstawowych zasad współżycia państw w globalnym środowisku. Na tej zasadzie opierają się zarówno

<sup>6</sup> Karta Narodów Zjednoczonych, *op.cit.*

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Iuris, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2005 r., s. 62.

Karta Narodów Zjednoczonych oraz Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych<sup>9</sup>, jak i wiele innych dokumentów stanowiących fundamenty ładu międzynarodowego.

Rzeczywistość wskazuje jednak, że pojęcie suwerenności ewoluuje, a implikacje tej zmiany wpływają na sposób reagowania przez państwa na zagrożenia międzynarodowe. Integralność terytorialna, całościowość i samowładność, jeszcze do niedawna definiujące stosunki między państwami<sup>10</sup>, ustępują miejsca zasadzie odpowiedzialności za ochronę (*responsibility to protect*). Postępująca ewolucja suwerenności państwa związana jest między innymi z rozwojem prawa międzynarodowego. Poprzez system licznych umów i traktatów współczesne państwa zaakceptowały istnienie zestawu norm regulujących sposób ich postępowania na arenie międzynarodowej, tym samym ograniczając wykonywanie swoich praw suwerennych<sup>11</sup>. Absolutne rozumienie pojęcia suwerenności nie ma zatem miejsca w istniejącym systemie międzynarodowym. Co więcej, istnienie organizacji międzynarodowych, stanowiących forum współpracy państw i prowadzących do ich postępującej integracji, stawia dalsze przeszkody absolutnej interpretacji atrybutu, jakim przez wieki była suwerenność.

Koncepcja kryzysu suwerenności rozumianej w sposób absolutny jest przedmiotem badań zarówno w obszarze teorii, jak i praktyki prawa międzynarodowego<sup>12</sup>. W sytuacji pojawiania się rosnącej liczby aktorów poza państwowych, zwiększania stopnia koordynacji i harmonizacji narodowych polityk, a także porowatości granic między coraz bardziej współzależnymi podmiotami, swoboda państw w autarkicznym kształtowaniu swoich działań jest coraz bardziej ograniczona<sup>13</sup>.

Należy wskazać, że zgodnie z nowoczesnymi interpretacjami zasady suwerenności państw, jest ona przede wszystkim wyrazem niezależności konstytucyjnej, a zatem wewnętrznej i zewnętrznej zdolności do decydowania o zakresie własnych kompetencji. W związku z tym rezygnacja z realizacji części suwerennych praw, uznanie wyższości prawa międzynarodowego czy

<sup>9</sup> UN General Assembly Resolution 2625 (XXV), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement> (dostęp: 5 sierpnia 2011 r.).

<sup>10</sup> R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2005 r., s. 121.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> W. Anioł, *The post-sovereign state? Diffusion of power in the international environment*, "The Polish Quarterly of International Affairs", nr 4, 2002 r., s. 11, [http://www.msz.gov.pl/publications/2003/cd3/6\\_Publications%20and%20analyses/6.2.4\\_The%20Polish%20Quarterly%20of%20International%20Affairs%202002%284%29/Aniol.pdf](http://www.msz.gov.pl/publications/2003/cd3/6_Publications%20and%20analyses/6.2.4_The%20Polish%20Quarterly%20of%20International%20Affairs%202002%284%29/Aniol.pdf) (dostęp: 2 sierpnia 2011 r.).

<sup>13</sup> *Ibidem*.

też dobrowolne przekazanie części kompetencji organizacji międzynarodowej są same w sobie wyrazem suwerenności i w żaden sposób nie prowadzą do jej przekreślenia ani eliminacji<sup>14</sup>. Jakkolwiek paradoksalny mógłby się wydawać proces przekazywania części swoich suwerennych uprawnień (na przykład w ramach porozumień regionalnych – Unii Europejskiej czy Unii Afrykańskiej; lub globalnych – Organizacji Narodów Zjednoczonych), jako wyraz tejże suwerenności, trzeba pamiętać, że członkostwo w tych układach warunkowane jest właśnie posiadaniem suwerenności, a zatem ze swojej natury nie podważa posiadania tego atrybutu.

Tak zmieniające się rozumienie suwerenności warunkuje zmiany w pojęciu do tego pojęcia nie tylko w kontekście udziału w organizacjach czy układach międzynarodowych, ale także w kontekście wzajemnych współzależności państw i ich współodpowiedzialności za bezpieczeństwo – lokalne, regionalne i globalne. Koncepcja zobowiązania do wspólnego działania na rzecz bezpieczeństwa wyrażona została nie tylko w takich dokumentach, jak Karta Narodów Zjednoczonych (odwołanie do zbiorowej samoobrony), ale także w traktacie waszyngtońskim (art. 5 traktatu stanowi, że „zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich [stron Traktatu] w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim”<sup>15</sup>).

Wraz ze wskazanym w dalszej części artykułu wzrostem znaczenia jednostki jako aktora w stosunkach międzynarodowych, a także rosnącym znaczeniem ochrony jednostki i jej praw przez państwo wspólne bezpieczeństwo zaczyna dotyczyć także dobrobytu poszczególnych obywateli i społeczności w różnych krajach. Ta postać bezpieczeństwa, odnosząca się bardziej do ludzi niż do całych państw, określana jest mianem odpowiedzialności za ochronę.

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA OCHRONĘ A PRAWO UŻYCIA SIŁY

W raporcie sekretarza generalnego ONZ ze stycznia 2009 r., zatytułowanym „Implementacja [zasady] odpowiedzialności za ochronę”<sup>16</sup>, wskazane zostały podstawy istniejącego mandatu do działania w tym zakresie, definiujące zobowiązania społeczności międzynarodowej. Jak wskazano w raporcie, podstawą działania państw w omawianym obszarze są zobowiązania

<sup>14</sup> R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne, op.cit.*, s. 122.

<sup>15</sup> *Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.*, Dz.U. 2000.87 970.

<sup>16</sup> B. Ki-moon, *Implementing Responsibility to Protect*, A/63/677.

podjęte podczas światowego szczytu ONZ w 2005 r. Raport przytacza odpowiednie zapisy, które znalazły się w dokumencie końcowym szczytu:

„138. Każde państwo jest zobowiązane do ochrony swych mieszkańców przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciw ludzkości. Odpowiedzialność ta obejmuje zapobieganie tego rodzaju zbrodniom i zachęcaniu do ich popełniania poprzez zastosowanie wszelkich właściwych i koniecznych środków. [...]

139. Społeczność międzynarodowa, poprzez Narody Zjednoczone, jest również zobowiązana do użycia wszelkich właściwych dyplomatycznych, humanitarnych oraz innego rodzaju środków pokojowych [...] w celu pomocy w ochronie ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciw ludzkości. W tym kontekście, wyrażamy swą gotowość do podjęcia w sytuacji, gdy środki pokojowe okażą się niewystarczające, a władze krajowe wyraźnie i jednoznacznie niezdolne do ochrony swej ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciw ludzkości, akcji zbiorowej, przeprowadzonej w odpowiednim czasie i w sposób zdecydowany, w ramach Rady Bezpieczeństwa i w zgodzie z postanowieniami Karty [...]”<sup>17</sup>.

Wskazuje to przede wszystkim na powszechną wolę państw uczestniczących w szczycie do stworzenia podstaw dla zbiorowych działań na rzecz zapewnienia pokojowych i stabilnych warunków funkcjonowania państw trzecich. Co do idei, dokument końcowy szczytu jest wyrazem drogi, jaką współczesny świat pokonuje od idei nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw ku idei ochrony również indywidualnych jednostek przed naruszeniem ich praw.

Jednak z punktu widzenia tradycyjnie rozumianej suwerenności państw jest to idea, która zmienia całkowicie priorytety w zakresie ochrony istniejącego ładu międzynarodowego. Proces włączania do grona podmiotów prawa międzynarodowego aktorów innych niż państwa ma charakter ciągły. Jako jego początek wskazać można rozpoznanie jako realnych i aktywnych aktorów sceny międzynarodowej organizacji międzyrządowych – z przyznaniem im takiej podmiotowości, jaką przekazują ich państwa. Kolejnym etapem tego procesu było wykształcenie pojęcia praw człowieka II i III generacji, które dały jednostkom możliwość prowadzenia z państwem sporów na forum sądów międzynarodowych (na przykład przed Międzynarodowym Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu). W tym kontekście uprawnienia państwa, wy-

<sup>17</sup> Dokument Końcowy Szczytu 2005, A/60/L.1, 20 września 2005 r., [http://www.unic.un.org.pl/szczyt2005/dokument\\_koncowy\\_4.php](http://www.unic.un.org.pl/szczyt2005/dokument_koncowy_4.php) (dostęp: 5 sierpnia 2011 r.).

nikające z jego suwerenności, przestają być wartością absolutną w odniesieniu do organizowania ładu międzynarodowego. Jest to tym istotniejsze, że współczesne piśmiennictwo w obszarze nauk politologicznych rozpoznaje między innymi pojęcie „nadużycia suwerenności” (*abuse of sovereignty*).

## NADUŻYCIE SUWERENNOŚCI JAKO POWÓD DO ZBIOROWEJ AKCJI ZBROJNEJ

Stwierdziwszy istnienie teoretycznych i moralnych przesłanek do możliwości dopuszczenia użycia siły we współczesnych stosunkach międzynarodowych, należy podjąć próbę skatalogowania w pewien sposób kategorii działań, które mogą uzasadniać faktyczną realizację takiej akcji. Szanując jako taką zasadę suwerenności, powinno się bowiem uwzględniać jej istnienie i tradycję w konstruowaniu argumentów na rzecz możliwości zastosowania środków zbrojnych do realizacji zobowiązań wynikających z odpowiedzialności za ochronę.

Karta Narodów Zjednoczonych nie definiuje pojęcia suwerenności, jednak charakterystyczne jest, że jej preambuła wyrażona jest jako deklaracja „ludów” i „narodów”, a nie państw. To właśnie „ludy narodów zjednoczonych zdecydowane uchronić przyszłe pokolenia od klęski wojny” stanowią podmiot Karty. Dokument ten stwierdza, że państwa członkowskie ONZ są suwerenne, jednak w koniunkcji z podmiotem prowadzącym narrację dokumentu można stwierdzić, że ostatecznie suwerenność państw pochodzi od „ludów”, które posiadają ten atrybut w sposób absolutny<sup>18</sup>.

Wyrażone z Karcie żądania ludów i narodów, rozumianych jako suwerenowie, dotyczą m.in.:

- bezpieczeństwa i zapobiegania wojnom,
- ochrony praw człowieka i godności jednostki,
- szacunku dla postępu społecznego i działania na rzecz poprawy warunków życia<sup>19</sup>.

Tak określone dążenia suwerena mogą – szczególnie w połączeniu z zasadą odpowiedzialności za ochronę – skutkować podjęciem wysiłków na rzecz uzasadnienia użycia siły prowadzącego do realizacji tych dążeń, jeśli bezpieczeństwo suwerena i jego podstawowe prawa są zagrożone. Pojawia

<sup>18</sup> W.P. Nagan, C. Hammer, *The changing character of sovereignty in international law and international relations*, University of Florida College of Law, s. 24, <http://www.law.ufl.edu/faculty/publications/pdf/sov.pdf> (dostęp: 5 sierpnia 2011 r.).

<sup>19</sup> *Karta Narodów Zjednoczonych*, *op.cit.*



się w związku z tym pojęcie nadużycia suwerenności. Oznacza ono zarówno nadużywanie praw, jak i zaniedbywanie obowiązków wynikających ze sprawowania władzy. Badacze stosunków międzynarodowych wskazują na istnienie 12 kategorii państw, które zaliczyć można do grupy „nadużywających suwerenności” w odróżnieniu od krajów funkcjonujących w ramach demokratycznych rządów prawa:

- I. państwa upadłe – niezdolne do ochrony jednostek na swoim terytorium,
- II. państwa anarchiczne – pozbawione efektywnego mechanizmu sprawowania władzy,
- III. państwa ludobójcze – działające w celu fizycznej eliminacji wybranych grup społecznych lub etnicznych na swoim terytorium,
- IV. państwa powodujące śmierć licznych, wybranych jednostek (w przeciwieństwie do określonych grup społecznych i etnicznych – np. „wrogów rewolucji” – niezależnie od ich pochodzenia),
- V. państwa zbójckie – łamiące ogólne zasady prawa międzynarodowego, szczególnie w odniesieniu do bezpieczeństwa i stabilności ładu światowego,
- VI. państwa narkotykowe – np. Afganistan i Kolumbia,
- VII. państwa zdominowane przez przestępczość zorganizowaną,
- VIII. państwa kleptokratyczne – skorumpowane,
- IX. państwa terrorystyczne – sponsorujące terroryzm i posługujące się terroryzmem jako narzędziem osiągnięcia celów politycznych,
- X. państwa autorytarne,
- XI. państwa totalitarne,
- XII. państwa „garnizonowe” – skupione wyłącznie na działaniach na rzecz bezpieczeństwa narodowego, zaniedbujące prawa jednostki<sup>20</sup>.

Traktowanie „nadużycia suwerenności” jako dostatecznego powodu do podjęcia ingerencji przez inne państwa wymaga wypracowania standardów działania w ramach „odpowiedzialności za ochronę”. Między innymi z tego względu powołana została Międzynarodowa komisja do spraw interwencji i suwerenności państw<sup>21</sup>. Jej powołanie było wynikiem działań Kanady, której przedstawiciel podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2000 r. ogłosił powołanie komisji, której celem miało być rozpoczęcie debaty nad moralnymi, prawnymi, operacyjnymi i politycznymi aspektami „interwencji humanitarnej”. Należy przy tym zwrócić uwagę, że

<sup>20</sup> W.P. Nagan, C. Hammer, *The changing...*, *op.cit.*, s. 36-41.

<sup>21</sup> *The Report of International Commission on Intervention and State Sovereignty*, <http://www.iciss.ca/menu-en.asp> (dostęp: 5 sierpnia 2011 r.).

komisja nie działała w imieniu ONZ ani żadnej z agend organizacji, a raport opracowany został w znacznej części przed atakami z 11 września 2001 r. Zastrzeżenia te, choć należy o nich pamiętać, nie wpływają na wartość poznawczą prac komisji, których wyniki zawarte zostały w przygotowanym po roku prac raporcie. Wartość ta podkreślona została zresztą w raporcie sekretarza generalnego ONZ „W większej wolności”, którego zapisy zostaną w sposób bardziej szczegółowy przedstawione w dalszej części artykułu<sup>22</sup>.

Szczególnie istotne w kontekście rozważań nad prawem do użycia siły w stosunkach międzynarodowych wydają się obostrzenia sformułowane przez komisję, określające warunki, w jakich „humanitarna interwencja” może być rozważana. Komisja stwierdziła, że użycie siły w ramach interwencji humanitarnej powinno mieć miejsce tylko w wyniku „właściwych intencji”, co oznacza, że celem interwencji powinno być ograniczenie ludzkiego cierpienia, niezależnie od tego, jakie inne cele państwa starają się osiągnąć przy tej okazji. Ponadto użycie siły w ramach interwencji humanitarnej powinno być środkiem ostatecznym, a zatem społeczność międzynarodowa powinna uprzednio wyczerpać wszelkie inne sposoby powstrzymania kryzysu. Proporcjonalność stosowanych środków jest – według wyników komisji – trzecim spośród niezbędnych warunków podjęcia i właściwego przeprowadzenia interwencji humanitarnej; zastosowane metody powinny być zminimalizowane w taki sposób, aby użyto jedynie niezbędnych narzędzi. Ostatnim wskazanym warunkiem są rozsądne perspektywy powodzenia prowadzonej akcji, a także to, czy zastosowane środki nie spowodują większego cierpienia niż to, na które mają być środkiem zaradczym<sup>23</sup>.

Powyzsze skrajne warunki realizowania operacji z użyciem siły w stosunkach międzynarodowych wskazują, że istniejący stan wiedzy i debata nad tym zagadnieniem mogą doprowadzić do realnej reformy prawa międzynarodowego. Jest to szczególnie ważne w obliczu faktu zagrożenia terroryzmem międzynarodowym.

## ZWALCZANIE TERRORYZMU MIĘDZYNARODOWEGO JAKO SZCZEGÓLNY OBSZAR WYKONYWANIA PRAWA DO UŻYCIA SIŁY

Ataki z 11 września 2001 r. wskazały wyraźnie, że reagowanie na zamachy terrorystyczne po ich zaistnieniu nie jest wystarczającym środkiem obrony

<sup>22</sup> *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General*, <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm> (dostęp: 5 sierpnia 2011 r.).

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. XII.

przed terroryzmem. Pojawienie się organizacji terrorystycznych zdecydowanych na użycie przemocy w stopniu, który skutkuje masowymi ofiarami, sprawia, że przeciwdziałanie terroryzmowi jest nie tylko kwestią ochrony poszczególnych jednostek, ale także bezpieczeństwa całego państwa. Z tego właśnie względu uprzedzanie zamachów terrorystycznych i zapobieganie ich przeprowadzeniu jest – jak wskazują dotychczasowe obserwacje – jedyną efektywną obroną państwa zarówno przed terroryzmem, jak i przed jego długofalowymi skutkami. Dlatego ta strategia uprzedzania akcji terrorystycznych trafiła na szczyty list priorytetów bezpieczeństwa współczesnych państw.

Wygłoszone w 2003 r. przemówienie prezydenta USA George’a W. Busha zawierało deklarację metod, jakie Stany Zjednoczone miały stosować w walce z terroryzmem: „Nasze metody prowadzenia tej wojny w kraju i poza jego granicami są bardzo różne, jednak strategia pozostaje ta sama: prowadzimy ofensywę przeciwko terrorowi. Jesteśmy zdeterminowani, aby powstrzymać przeciwnika, zanim uderzy on w naszych ludzi”<sup>24</sup>. Ta ofensywna strategia znajdowała – i znajduje – wyraz zarówno w operacjach prowadzonych przez Stany Zjednoczone we współpracy z ich koalicjantami w Afganistanie i w Iraku (przy czym należy pamiętać o istnieniu różnic między tymi operacjami w zakresie ich legitymizacji przez Radę Bezpieczeństwa ONZ), jak i w taktyce działania służb specjalnych na terenie kraju. Wyrazem takiego nastawienia w działaniach o wymiarze krajowym jest przede wszystkim przyjęcie i realizowanie przepisów *Patriot Act*<sup>25</sup>. Dokument ten rozszerzał – w sposób uznawany za nieuzasadniony przez wielu obrońców praw człowieka – zakres uprawnień i kompetencji amerykańskich służb i agend rządowych odpowiedzialnych za przeciwdziałanie terroryzmowi. Rozszerzenie uprawnień z zakresu gromadzenia danych i stosowania operacyjnych metod rozpracowania osób podejrzewanych o związki z terroryzmem mogą obecnie wydawać się nadmierne, jednak w okresie bezpośrednio po zamachach każde działanie, które zwiększało gwarancje, że ataki, takie jak te z 11 września, się nie powtórzą, wydawało się uzasadnione.

Bezpośrednio po atakach na World Trade Center z wielu stron świata płynęły zapewnienia mówiące o tym, że „wszyscy jesteśmy Amerykanami”. Mimo że bezpośrednią intencją formułujących je osób i rządów było udzie-

<sup>24</sup> G.W. Bush, *President Bush discusses homeland security at the FBI Academy*, 10 września 2003 r., Wirginia, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/07/20050711-1.html> (dostęp: 5 sierpnia 2011 r.).

<sup>25</sup> *The Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*, <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h107-3162> (dostęp: 5 sierpnia 2011 r.).

lenie wsparcia i złożenie kondolencji, miały one również znacznie głębsze znaczenie, które zapewne nie było oczywiste nawet dla wygłaszających te słowa. W podtekście bowiem znajdowało się przekonanie, że skoro atak można skierować przeciwko takiej potęgze, jak USA, to żadne państwo nie może czuć się bezpieczne w obliczu zagrożenia terroryzmem międzynarodowym. Wyrazem tego było nie tylko uruchomienie przez wiele państw mechanizmów, których celem było zwiększenie efektywności służb odpowiedzialnych za ochronę antyterrorystyczną, ale także wsparcie udzielone przez wiele państw operacjom zainicjowanym przez USA w Afganistanie i Iraku. Jednak to poparcie nie było jednomyślne, a debata wokół legalności działań prowadzonych przez „koalicję chętnych” nie ustała. Najważniejsze różnice między USA a Europą w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi wyrażone są już w języku, jakim operują przedstawiciele tych państw w odniesieniu do tego zagrożenia, który wyraża zasadnicze różnice w metodach jego zwalczania. Stany Zjednoczone od początku powzięcia zamiaru efektywnej walki z terroryzmem prowadzą działania, które określane są przez to państwo mianem „wojny z terroryzmem”. Znacząca część amerykańskiej strategii antyterrorystycznej opiera się właśnie na komponencie militarnym, a operacje wojskowe traktowane są jako jeden z najważniejszych elementów wysiłku antyterrorystycznego.

W Europie dominuje odmienne podejście. Europejczycy, z wielowiekową tradycją szacunku dla prawa międzynarodowego oraz porządkującego wpływu tego konstruktu na ład globalny (tym samym zaś na wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa jego uczestników), przyjmują perspektywę zakładającą traktowanie terroryzmu jako przestępstwa i zwalczanie go w taki właśnie sposób<sup>26</sup>. Penalizacja aktów terrorystycznych w większości europejskich systemów prawnych, tworzenie coraz bardziej efektywnych mechanizmów wzajemnej pomocy prawnej oraz rozwijanie narzędzi, takich jak unijne fora robocze, których głównym celem jest koordynacja polityk antyterrorystycznych i wymiana informacji, realizowane są w celu stworzenia precyzyjnych ram prawnych ścigania przestępstwa, a nie tworzenia podstaw do użycia armii.

Nie zmienia to jednak faktu, że zarówno Ameryka, jak i Europa podzielały przekonanie co do podstawowej zasady w obszarze przeciwdziałania terroryzmowi – uprzedzania ruchów przeciwnika. Inna jest oczywiście skala podejmowanych w ramach tej prewencji działań, jednak – co należy podkreślić – oba podejścia wzbudzają wiele wątpliwości. Kontrowersyjne – w opinii zarówno wielu uczestników stosunków międzynarodowych, jak i ich bada-

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 169.

czy – działania USA oraz „koalicji chętnych” w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi wzbudzają sprzeciw ze względu na ich – jak się wskazuje – niezgodność z prawem międzynarodowym.

Krytyce poddawane są także działania przeciwko terroryzmowi podejmowane na płaszczyźnie działań służb policyjnych i służb specjalnych. Uprzedzanie działań terrorystów przy użyciu ofensywnych metod operacyjno-rozpoznawczych, stosowanych przez te służby, pozwala co prawda na to, aby nie naruszać integralności terytorialnej innego podmiotu, jednak równocześnie powoduje przeniesienie walki bliżej własnego terytorium oraz potencjalnych celów ataku. Tym samym, w krótkim czasie, jaki pozostaje od wykrycia potencjalnego spisku terrorystycznego, do momentu, w którym na jego udaremnienie będzie za późno, może zaistnieć potrzeba podjęcia działań, które mogą zostać zakwalifikowane jako naruszenie praw człowieka. Co więcej, ze względu na skalę zagrożenia właściwe służby nie mogą czekać na inicjatywę terrorystów, a ofensywne działania operacyjno-rozpoznawcze oraz działania mające na celu uzyskanie uprawnień do stosowania tych metod są przez radykalnych obrońców prawa do prywatności traktowane same w sobie jako naruszenie zasad demokratycznych rządów prawa.

Prace nad dostosowaniem istniejących krajowych systemów prawnych do wyzwań stawianych przez takie podmioty jak organizacje terrorystyczne to zadanie rządów poszczególnych państw. Jednak przywoływana wcześniej potrzeba reformy prawa międzynarodowego jest zarówno odpowiedzialnością, jak i realnym zadaniem wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych.

## PODSUMOWANIE

Stworzenie uregulowań prawnych nadążających za wyzwaniami współczesnego świata to niezwykle trudne zadanie. Jego realizacja jest jednak konieczna, jeśli walka z takimi zagrożeniami jak terroryzm międzynarodowy ma być nie tylko skuteczna, ale też zgodna z zasadami, które przez współczesne państwa uznawane są za najważniejsze wartości. Dobrowolne łamanie tych zasad w walce z zagrożeniami jest samo w sobie jednym z największych niebezpieczeństw, z jakimi zmagają się społeczności międzynarodowe. Odpowiednie kształtowanie narzędzi i metod walki z terroryzmem jest elementem działań na rzecz utrzymania zachodniej tożsamości kulturowej i cywilizacyjnej. Jeśli w toku zmagania z organizacjami i ugrupowaniami terrorystycznymi naruszone zostaną podwaliny tej tożsamości, to nawet fizyczne

wygranie „wojny z terroryzmem” może okazać się w najlepszym wypadku pyrrusowym zwycięstwem.

Z tego właśnie względu dążenie do dostosowania zasad rządzących stosunkami międzynarodowymi do nowych wyzwań w obszarze dbałości o bezpieczeństwo jest niezbędnym elementem działań na rzecz stabilności globalnego ładu. Najlepszym wyrazem kierunku, w jakim ta ewolucja powinna zmierzać, jest fragment wspomnianego raportu sekretarza generalnego ONZ, przedstawionego przed światowym szczytem w 2005 r.:

„Rozważając usankcjonowanie lub akceptację użycia sił zbrojnych, Rada [Bezpieczeństwa ONZ] powinna osiągnąć wspólne stanowisko co do powagi zagrożenia; co do właściwego celu akcji wojskowej; co do tego, czy środki inne, niż użycie sił zbrojnych mogłyby być skuteczne w powstrzymaniu zagrożenia; co do tego, czy akcja zbrojna jest proporcjonalna do istniejącego zagrożenia oraz co do tego, czy istnieje realna szansa sukcesu. Przez przedsięwzięcie takich działań na rzecz uzasadnienia użycia środków wojskowych, Rada zwiększyłaby transparentność swoich obrad oraz zwiększyłoby się prawdopodobieństwo, że jej decyzje będą respektowane, zarówno przez Rządy, jak i przez opinię publiczną”<sup>27</sup>.

Reforma ONZ, uwzględniająca stworzenie takich regulacji i zasad, byłaby istotnym krokiem w kierunku osiągnięcia nowego, stabilnego kształtu stosunków międzynarodowych. Stanowisko Polski w tej sprawie wyraża poparcie dla wysiłków w tym kierunku<sup>28</sup>. Nowe zagrożenia określają nowe potrzeby w obszarze bezpieczeństwa, jednak wypracowana przez wieki tradycja nadawania prawnych ram wysiłkom na rzecz jego zapewnienia powinna być podtrzymywana dla dobra każdego z państw oraz dla dobra ich obywateli.

<sup>27</sup> *In larger freedom...*, *op.cit.*

<sup>28</sup> *Stanowisko Polski na Szczyt NZ 2005*, Janusz Stańczyk, dyrektor Departamentu Systemu Narodów Zjednoczonych i Problemów Globalnych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <http://www.un.org.pl/largerfreedom/index.php> (dostęp: 5 sierpnia 2011 r.).

## Operacje wojskowe z użyciem międzynarodowych sił zbrojnych

TERYTORIUM	NAZWA / RODZAJ OPERACJI / CZAS TRWANIA	PODSTAWA PRAWNA
Bośnia i Hercegowina	NATO: <i>Deny Flight, Deliberate Force</i> 12 kwietnia 1993 – 20 września 1995 r.	Rezolucje RB ONZ nr 781 (1992) <sup>29</sup> , 816 (1993) <sup>30</sup> i 836 (1993) <sup>31</sup>
Kosowo	NATO: <i>Allied Force</i> 24 marca – 11 czerwca 1999 r.	brak
	KFOR 12 czerwca – 10 lipca 1999 r.	Rezolucja RB ONZ nr 1244 (1999) <sup>32</sup>
Afganistan	7 października 2001 r.	art. 5 traktatu waszyngtońskiego <sup>33</sup>
	ISAF	Rezolucja RB ONZ nr 1386 (2001) <sup>34</sup>
Irak	20 marca – 1 maja 2003 r.	brak – według USA podstawę interwencji stanowił punkt 13 Rezolucji RB ONZ nr 1441 (2002) <sup>35</sup>
	stabilizacja	Rezolucja RB ONZ 1483 (2003) <sup>36</sup>
Libia	19 marca 2011 r.	Rezolucja RB ONZ nr 1973 (2011) <sup>37</sup>

<sup>29</sup> Wsparcie sił pokojowych ONZ w wymuszaniu przestrzegania zakazów lotów stron konfliktu w przestrzeni lotniczej Bośni i Hercegowiny.

<sup>30</sup> Rozszerza zakaz lotów na wszystkie rodzaje statków powietrznych. Państwa członkowskie otrzymały uprawnienie do podjęcia wszelkich środków niezbędnych do wymuszenia przestrzegania zakazu lotów przez strony konfliktu (w ścisłej koordynacji z sekretarzem generalnym ONZ).

<sup>31</sup> Upoważnia NATO i państwa członkowskie ONZ do wsparcia lotniczego w wymuszaniu przestrzegania zakazu lotów, odpierania ataków na wydzielone przez ONZ strefy bezpieczeństwa, a ponadto do użycia sił w celu zapewnienia swobody poruszania się i ochrony konwojów humanitarnych.

<sup>32</sup> Powołuje Misję Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie.

<sup>33</sup> „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. O każdej takiej zbrojnej napaści i o wszystkich podjętych w jej wyniku środkach zostanie bezzwłocznie powiadomiona Rada Bezpieczeństwa. Środki takie zostaną zaniechane, gdy tylko Rada Bezpieczeństwa podejmie działania konieczne do przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”.

<sup>34</sup> Legitymacja do działania ISAF.

<sup>35</sup> Zobowiązuje Irak m.in. do zastosowania się do wcześniejszych rezolucji ONZ, współpracy z komisją rozbrojeniową; ponadto daje inspektorom komisji ONZ i Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej nieograniczony dostęp do Iraku. Punkt 13 przewiduje wyciągnięcia wobec Iraku „poważnych konsekwencji” w razie niezastosowania się do postanowień rezolucji.

<sup>36</sup> Potwierdza m.in. suwerenność i integralność terytorialną Iraku, uznaje USA i Wielką Brytanię za mocarstwa okupacyjne sprawujących władzę nad Irakiem, znosi dotychczas nałożone sankcje (z wyjątkiem embarga na sprzedaż broni).

<sup>37</sup> Zakazuje ataków i stosowania przemocy wobec ludności cywilnej, nakazuje przestrzegać międzynarodowe prawo humanitarne, wprowadza zakaz wszelkich lotów w przestrzeni powietrznej Libii, wprowadza embargo na dostawę broni, zamraża majątki kontrolowane przez przedstawicieli władz libijskich.