

Piotr Uhma

**UCHWAŁY PRAWOTWÓRCZE
RADY BEZPIECZEŃSTWA ONZ**

Piotr Uhma

**UCHWAŁY PRAWOTWÓRCZE
RADY BEZPIECZEŃSTWA ONZ**

Kraków 2018

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja: dr hab. Brygida Kuźniak

Projekt okładki: Oleg Aleksejczuk

Zdjęcie na okładce: Marc Chagall – *Peace Window. Stained Glass Composition.*
UN Photo by Lois Conner

Adiustacja: Agnieszka Boniatowska

ISBN 978-83-65208-80-4

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2018

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ka.edu.pl

Wydawca: Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2018

Sprzedaż prowadzi:
e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Skład: Oleg Aleksejczuk

Druk i oprawa: MKpromo

Moim Rodzicom

Spis treści

Wstęp	13
Rozdział I. Rada Bezpieczeństwa w ujęciu historycznym	15
1.1. Początki	15
1.2. Koncepcja „czterech policjantów”	18
1.3. Okres Zimnej Wojny	20
1.4. Czasy współczesne	21
Rozdział II. Artykuł 39 Karty Narodów Zjednoczonych	25
2.1. Zakres znaczeniowy artykułu 39 Karty NZ – zagadnienia ogólne	25
2.2. Akt agresji	30
2.3. Naruszenie pokoju	35
2.4. Zagrożenie pokoju	36
2.4.1. Pojęcie pokoju	36
2.4.2. Zagrożenie pokoju w ujęciu wąskim i szerokim	38
2.4.3. Zagrożenie pokoju w praktyce Rady Bezpieczeństwa	43
2.4.3.1. Zagrożenie pokoju w czasach Zimnej Wojny	44
2.4.3.2. Zagrożenie pokoju w okresie post-zimnowojennym	48
2.4.3.2.1. Zagrożenie pokoju wynikające z naruszenia praw człowieka, katastrofy humanitarnej i wpływu konfliktu wewnętrznego na państwa regionu	48
2.4.3.2.2. Zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z nieosądzenia zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości	55
2.4.3.2.3. Zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z dezintegracji państwa (tzw. <i>failed state</i>)	57
2.4.3.2.4. Zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z pogwałcenia demokracji	59
2.4.3.2.5. Zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z międzynarodowego terroryzmu	60

2.4.3.2.6. Zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z epidemii HIV/AIDS i dewastacji środowiska naturalnego.....	66
2.4.4. Wnioski	70
Rozdział III. Rodzaje uchwał Rady Bezpieczeństwa ONZ.....	75
3.1. Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ – zagadnienia ogólne.....	75
3.2. Uchwały Rady Bezpieczeństwa o cechach zbliżonych do aktu administracyjnego	83
3.2.1. Cechy wspólne uchwał quasi-administracyjnych.....	84
3.2.1.1. Moc wiążąca.....	84
3.2.1.2. Zakres podmiotowy – <i>ratione personae</i>	86
3.2.1.3. Zakres przedmiotowy – <i>ratione materiae</i>	87
3.2.1.4. Efekty modalne	88
3.2.2. Sankcje w praktyce Rady Bezpieczeństwa.....	91
3.2.2.1. Rodezja Południowa (1966–1979)	94
3.2.2.2. Republika Południowej Afryki (1963, 1977–1994).....	95
3.2.2.3. Haiti (1993–1994)	98
3.2.2.4. Sierra Leone (1997–2010).....	103
3.2.2.5. Irak (1990–2003).....	106
3.2.2.6. Talibowie, Al-Qaida i podmioty powiązane (od 1999).....	113
3.2.3. Przegląd rozwoju instytucji sankcji Rady Bezpieczeństwa poprzez pryzmat ich adresatów i niezamierzonych skutków ubocznych	117
3.2.4. Charakter prawny sankcji Rady Bezpieczeństwa i jego kontrowersje	128
3.3. Uchwały kompetencyjne Rady Bezpieczeństwa.....	133
3.3.1. Autoryzacja i delegacja kompetencji, a delegacja funkcji	136
3.3.2. Przykłady zewnętrznej delegacji kompetencji na rzecz państw członkowskich	140
3.3.2.1. Konflikt w Korei (1950–1953)	140
3.3.2.2. Interwencje w Iraku (1990–2004).....	143
3.3.2.3. Interwencja w Libii (2011)	150
3.3.2.4. Zewnętrzna delegacja kompetencji na rzecz państw członkowskich – podsumowanie.....	155
3.3.3. Zewnętrzna delegacja kompetencji na rzecz organizacji i porozumień regionalnych	155
3.3.3.1. Zewnętrzna delegacja kompetencji na rzecz organizacji i porozumień regionalnych w praktyce.....	160
3.3.3.1.1. Interwencje NATO w byłej Jugosławii.....	160

3.3.4. Wewnętrzna delegacja kompetencji w strukturze ONZ.....	164
3.3.4.1. Sekretarz Generalny ONZ wykonujący kompetencje powierzone: kierowanie i nadzór nad siłami pokojowymi ONZ.....	164
3.3.4.2. Sekretarz Generalny ONZ wykonujący kompetencje powierzone: sprawowanie władztwa na terytorium zarządzanym przez ONZ.....	166
3.3.4.3. <i>Peacekeeping</i> a <i>peacemaking</i> – podsumowanie.....	169
3.4. Uchwały Rady Bezpieczeństwa o cechach zbliżonych	
do orzeczenia sądu – akty quasi-sądowe	172
3.4.1. Iracko-Kuwejcka Komisja Demarkacyjna ONZ.....	175
3.4.2. Komisja Odszkodowawcza ONZ	178
3.4.3. Międzynarodowe Trybunały Karne.....	181
3.4.4. Charakter prawny uchwał quasi-sądowych Rady Bezpieczeństwa	189
3.5. Rezolucje Rady Bezpieczeństwa o cechach zbliżonych	
do aktów normatywnych.....	192
3.5.1. Rezolucja 1373.....	192
3.5.2. Rezolucja 1540.....	194
3.5.3. Rezolucje 1422 i 1487.....	195
3.5.4. Charakter prawny rezolucji 1373, 1540, 1422 i 1487 i związane z tym kontrowersje.....	198
Rozdział IV. Moc wiążąca rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ.....	207
4.1. Podstawy prawne uchwał Rady Bezpieczeństwa ONZ – wprowadzenie	207
4.2. Moc wiążąca rezolucji Rady Bezpieczeństwa na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych.....	208
4.3. Poszukiwanie mocy wiążącej rezolucji Rady Bezpieczeństwa w drodze ewolucyjnej interpretacji karty NZ i doktryny kompetencji dorozumianych	215
4.3.1. Sposoby interpretacji Karty NZ jako umowy międzynarodowej.....	216
4.3.1.1. Interpretacja tekstualna.....	218
4.3.1.2. Interpretacja intencjonalna	219
4.3.1.3. Interpretacja celowościowa	221
4.3.1.3.1. Przykłady interpretacji celowościowej w orzecznictwie STSM	222
4.3.1.3.2. Przykłady interpretacji celowościowej w orzecznictwie MTS.....	222

4.3.1.3.2.1. Opinia doradcza w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych.....	223
4.3.1.3.2.2. Opinia doradcza w sprawie zastrzeżeń do konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa	225
4.3.1.4. Zagadnienie kompetencji dorozumianych.....	229
4.3.1.4.1. <i>Implied powers</i> w opinii doradczej w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych.....	232
4.3.1.4.2. <i>Implied powers</i> w opinii doradczej w sprawie odszkodowań przyznanych przez Trybunał Administracyjny ONZ.....	232
4.3.1.4.3. <i>Implied powers</i> w opinii doradczej w przedmiocie pewnych wydatków ONZ	234
4.3.1.4.4. <i>Implied powers</i> w opinii doradczej w sprawie legalności użycia przez państwo broni jądrowej w konflikcie zbrojnym.....	236
4.3.1.4.5. <i>Implied powers</i> w opinii doradczej w sprawie konsekwencji prawnych budowy muru na okupowanym terytorium palestyńskim, jako konsekwencja rezolucji „Uniting for Peace” Zgromadzenia Ogólnego ONZ.....	238
4.3.1.4.6. <i>Implied powers</i> w stanowiskach sądu haskiego, praktyce i poglądach doktryny – wnioski.....	242
4.3.2. Moc wiążąca rezolucji Rady Bezpieczeństwa wynikająca z interpretacji karty NZ.....	246
4.3.2.1. Uchwały kompetencyjne	247
4.3.2.2. Uchwały quasi-sądowe	253
4.3.2.1.3. <i>Implied powers, inherent</i> i <i>residual powers</i> , a uchwały quasi-normatywne.....	263
4.3. Poszukiwanie mocy wiążącej rezolucji Rady Bezpieczeństwa poza Kartą NZ	272
4.3.1. Zagadnienia ogólne	272
4.3.2. Moc prawna niektórych uchwał kompetencyjnych wynikająca z kompetencji zwyczajowych Rady Bezpieczeństwa	277
4.3.3. Moc prawna i znaczenie uchwał quasi-normatywnych wynikająca z kompetencji zwyczajowych Rady Bezpieczeństwa	281
4.3.4. Treść kompetencji zwyczajowych Rady Bezpieczeństwa	284

4.5. Uchwały Rady Bezpieczeństwa w systemie prawa międzynarodowego publicznego.....	288
4.5.1. Autopojetyczna koncepcja systemu prawa.....	289
4.5.2. Uchwały Rady Bezpieczeństwa, a pojęcie interesu publicznego ..	294

Rozdział V. Możliwe ograniczenia działania

Rady Bezpieczeństwa ONZ.....	297
5.1. Możliwe ograniczenia działania Rady Bezpieczeństwa – zagadnienia ogólne	297
5.2. Możliwe ograniczenia działania Rady Bezpieczeństwa wynikające ze składu organu i procedury podejmowania uchwał	298
5.3. Możliwe ograniczenia działania Rady Bezpieczeństwa wynikające z norm prawa międzynarodowego	298
5.3.1. „...według zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego”	300
5.3.2. Sfera zastrzeżona domeny wewnętrznej państw	301
5.3.3. Zasada suwerennej równości i samostanowienia ludów	301
5.3.4. Zasada dobrej wiary	303
5.3.5. Prawa człowieka i międzynarodowe prawo humanitarne	306
5.3.5.1. Prawa człowieka a sankcje ekonomiczne Rady Bezpieczeństwa	312
5.3.5.2. Prawa człowieka a uchwały Rady Bezpieczeństwa, których końcowym adresatem są osoby fizyczne lub podmioty prawa prywatnego	315
5.3.5.3. Prawa człowieka, a mandat międzynarodowych administracji terytorialnych	320
5.3.5.4. Międzynarodowe prawo humanitarne a misje pokojowe ONZ.....	322
5.4. Wnioski	327
Zakończenie	331
Addendum	349
Streszczenie	363
Executive summary	375
Bibliografia	387

Wstęp

Bezpośrednią inspirację do napisania tej pracy stanowiły wykłady poświęcone Radzie Bezpieczeństwa ONZ, które w listopadzie 2006 roku wygłosił w Centrum im. Herscha Lauterpachta (Cambridge) doradca brytyjskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, sir Michael Wood. Wykłady te zachwiały moim – jak się okazało – powierzchownym przekonaniem, że cele, zadania i praktyczne funkcjonowanie głównego organu ONZ, odpowiedzialnego za międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, zostały już w literaturze opisane w sposób wyczerpujący, a margines pozostawiony na przedstawienie aktualnych twierdzeń jest tak wąski, że w zasadzie nie oferuje nadziei na głębszą eksplorację tematu. Nieco w cieniu nowych, wykształcających się w prawie międzynarodowym i zmierzających w różnych kierunkach instytucji i trendów Rada Bezpieczeństwa ONZ przeszła w czasie ostatnich dwudziestu kilku lat poważną przemianę. Kres Zimnej Wojny, a co za tym idzie – uwolnienie woli politycznej, otworło drogę do faktycznego wypełniania przez ten organ zadań powierzonych mu kilkadziesiąt lat wcześniej przez twórców Karty Narodów Zjednoczonych. Współcześnie nie ulega wątpliwości, iż Rada Bezpieczeństwa stanowi centrum, w którym ogniskują się często rozbieżne punkty widzenia na rozwiązanie niemal każdego konfliktu o charakterze międzynarodowym. Już samo porównanie ilości rezolucji podjętych przez Radę Bezpieczeństwa przed i po okresie konfrontacji Wschód–Zachód unaocznia skokowy wzrost aktywności tego organu. Pod obrady Rady trafiają zagadnienia humanitarne, kwestie praw człowieka, demokracji i administracji terytorialnych, zwalczania terroryzmu czy uzbrojonych aktorów niepaństwowych, zapobiegania konfliktom etc., natomiast pod względem instytucjonalnym komentowany jest skład Rady i zagadnienia procedury obrad. Rada współdziała także żywo z pozostałymi organami ONZ: Zgromadzeniem Ogólnym, Sekretariatem, Sekretarzem Generalnym i jego wysłannikami; współpracuje również z organizacjami regionalnymi oraz państwami członkowskimi ONZ, otwiera się też na dialog ze strukturami społeczeństwa obywatelskiego. Działalność Rady Bezpieczeństwa może być zatem komentowana z różnych punktów widzenia.

Niniejsza praca stawia sobie za cel przedstawienie uchwał Rady Bezpieczeństwa z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego. Fakt ten stanowi zasadniczą determinantę uwypuklającą zagadnienia prawne kosztem kwestii politycznych. Te ostatnie zjawiska faktyczne omawiane są przez badaczy reprezentujących inne nauki społeczne. Prezentowana książka dotyczy zarazem uchwał prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa, przez które rozumiem uchwały powszechnie wiążące, powzięte na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, a jedynie w stopniu incydentalnym odnosi się do przepisów Karty NZ dotyczących pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych. W kolejnych rozważaniach szczególnie nacisk kładę na przyczyny uzasadniające akcję Rady Bezpieczeństwa podjętą na podstawie norm rozdziału VII Karty NZ. W rozdziale trzecim zaprezentowana została typologia uchwał prawotwórczych Rady, a w rozdziale czwartym – poszukiwania ich podstawy prawnej. Rozdział piąty poświęcony jest możliwym ograniczeniom działania Rady Bezpieczeństwa.

Tytuł studium, *Uchwały prawotwórcze Rady Bezpieczeństwa ONZ*, jest jawnym nawiązaniem do dwóch publikacji nieżyjących już, wybitnych autorów polskiej nauki prawa: prof. Renaty Sonnenfeld-Tomporek (*Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1979) i prof. Krzysztofa Skubiszewskiego (*Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych: przegląd zagadnień i analiza wstępna*, Poznań 1965); pozycje te uzupełnia praca prof. Kazimierza Lankosza – *Interpretacja statutów organizacji międzynarodowych* (Kraków 1985). Wiele z zawartych w owych pracach spostrzeżeń, mimo że powstałych wiele lat temu, po dziś dzień zachowuje aktualność. Zasadnicze przyspieszenie życia międzynarodowego, którego jesteśmy świadkami – efekt końca dwubiegunowego porządku na świecie – wymaga wszakże uaktualnionego spojrzenia na materię uchwał prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa. Wykorzystując najistotniejsze opracowania monograficzne i publikacje najważniejszych ośrodków badawczych w Polsce, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, a także w Niemczech, Holandii, Francji, Izraelu, czy Japonii, książka ta pomyślana jest jako studium analityczne, oferujące czytelnikowi wgląd w skomplikowaną materię uchwał prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa, przyczyn i skutków prawnych ich powzięcia.

Rozdział I.

Rada Bezpieczeństwa w ujęciu historycznym

1.1. Początki

Późnym latem i wczesną jesienią 1944 roku¹, w szczytowym okresie II wojny światowej, w Dumbarton Oaks miała miejsce seria ważnych spotkań dyplomatycznych znanych oficjalnie jako tzw. rozmowy waszyngtońskie w sprawie międzynarodowej organizacji pokoju i bezpieczeństwa, w których udział wzięły delegacje Chin, Związku Radzieckiego, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. Obrady zaowocowały przyjęciem Karty Narodów Zjednoczonych, co miało miejsce podczas konferencji w San Francisco 26 czerwca 1945 roku. Analiza historyczna dokumentów z tamtego okresu pozwala stwierdzić zbieżność poglądów głównych mocarstw – aliantów – w ocenie zagrożeń, jakie mogą destabilizować międzynarodowy pokój, co było oczywistym pokłosiem tragedii II wojny światowej. Już w czasie jej trwania, na początku 1943 roku, zarówno prezydent Stanów Zjednoczonych Franklin Delano Roosevelt, jak i brytyjski premier Winston Churchill zaprezentowali swoje wizje kształtu i zadań dla nowej organizacji światowego pokoju i bezpieczeństwa. Churchill uważał, iż powinna powstać organizacja światowa obudowana serią porozumień regionalnych. Twierdził również, iż alianci powinni stworzyć organizację światową w celu utrzymania pokoju, a połączone siły Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych powinny zebrać koalicję przeciw jakiegokolwiek aktowi agresji powziętemu przez którąkolwiek z sił oraz zapobiegać tego typu tendencjom, zanim przerodzą się w otwartą wojnę². Churchill był zdania, iż organizacja powstała po wojnie powinna spełniać trzy podstawowe oczekiwania: utrzymać wpływy Londynu na kontynencie europejskim, utrzymać, jeśli to możliwe, imperium brytyjskie oraz zapewnić zaangażowanie USA w mię-

¹ 20 VIII – 7 X 1944 r.

² R.B. Russell, *A History of the United Nations Charter: The Role of the United States 1940–1945*, Washington, DC 1958, s. 104.

dzynarodowe bezpieczeństwo³. Poglądy amerykańskiego prezydenta były nieco bardziej zachowawcze. Franklin Delano Roosevelt wyrażał wątpliwości wobec sztywnego zapisywania obowiązków państw członkowskich, szczególnie w zakresie obrony jednego państwa przez pozostałe. Jako przywódca największej militarnej potęgi swoich czasów widział raczej międzynarodowy system bezpieczeństwa jako strukturę otwartą, nieograniczoną sztywnymi ramami, zdolną oddziaływać efektywnie⁴. Historycy spierają się co do poziomu entuzjazmu Stalina wobec powstającej nowej organizacji międzynarodowego bezpieczeństwa. Jak piszą – nie ulega wątpliwości, iż Związek Radziecki podzielał przekonanie o niedopuszczeniu do ewentualnej kolejnej niemieckiej agresji oraz zdawał sobie sprawę, że jako mocarstwo światowe musi zająć należne mu miejsce w nowej organizacji międzynarodowego bezpieczeństwa⁵. Francja nie brała udziału w spotkaniu w Dumbarton Oaks ani w rozmowach je poprzedzających z uwagi na swój rząd przejściowy. Przedstawiciele tego kraju podkreślali jednak potrzebę efektywności międzynarodowego systemu bezpieczeństwa, gdyż „nie ma nic groźniejszego niż system, który z pozoru zapewniłby każdemu pokój i bezpieczeństwo, a w sensie praktycznym, nie byłby w stanie tego zagwarantować”⁶. Chiny, reprezentowane ówczesnie przez rząd Chiang Kai-sheka, bardziej niż inne mocarstwa dawały wyraz podejściu legalistycznemu. Zaproponowały między innymi, aby w tekście przyszłej umowy międzynarodowej, konstytuującej organizację światową, znalazło się przykładowe wyliczenie działań określanych jako akt agresji. Chiny chciały także zapisania w tekście Karty NZ gwarancji poszanowania niezależności politycznej i integralności terytorialnej państw członkowskich⁷, choć jednocześnie przed-

³ A. Roberts, *Britain and the Creation of the United Nations*, w: W.R. Louis (red.), *Still More Adventures with Britannia: Personalities, Politics And Culture in Britain*, London 2003, s. 229–247.

⁴ F. Davis, *Roosevelt's World Blueprint*, „Saturday Evening Post”, 10 IV 1943, s. 21.

⁵ D. Fuller, *Soviet Policy in the United Nations*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1949, 263 (May), s. 141–144; R.C. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, Chapel Hill 1990, s. 45; R. Emerson, I.L. Claude, Jr., *The Soviet Union and the United Nations: An Essay in Interpretation*, „International Organization” 1952, 6(1), s. 25.

⁶ *Memorandum of the French Government of International Organization And Text of Proposed French Amendments to the Dumbarton Oaks Proposals*, „Conversations on International Organization”, Washington, D.C. 1944, s. 3. Jeśli nie zaznaczono inaczej, wszystkie tłumaczenia obcojęzycznych cytatów są mojego autorstwa – P.U.

⁷ *China and the United Nations; Report of a Study Group Set Up by the China Institute of International Affairs*, China Institute of International Affairs, New York 1959, s. 31–32; R.C. Hilderbrand, *op. cit.*, s. 238–239.

stawiciele tego mocarstwa opowiadali się za Kartą NZ jako żywym dokumentem oraz rolę Rady Bezpieczeństwa i Zgromadzenia Ogólnego ONZ w jej doprecyzowaniu⁸.

Propozycje z Dumbarton Oaks przewidywały, że przyszła organizacja międzynarodowa, której nazwa miała brzmieć „Narody Zjednoczone”, składać się będzie z czterech głównych organów: Zgromadzenia Ogólnego – złożonego ze wszystkich członków, Rady Bezpieczeństwa – złożonej z jedenastu członków, w tym pięciu stałych i sześciu wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne na dwuletnią kadencję. Trzecim organem miał być Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, a czwartym – Sekretariat. Ponadto organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego miała być Rada Gospodarcza i Społeczna. Osią propozycji z Dumbarton Oaks była centralna rola Rady Bezpieczeństwa w zapobieganiu przyszłej wojnie. W założeniu państw uczestniczących w obradach Zgromadzenie mogło dyskutować, a także rekomendować rozwiązania problemów współpracy dla utrzymania pokoju oraz bezpieczeństwa i rozbrojenia. Jednak nie mogło podejmować uchwał w jakiegokolwiek sprawie, która znajdować się miała w porządku obrad Rady Bezpieczeństwa, ani ustosunkowywać się do kwestii wymagających akcji Rady. Istotnym rezultatem obrad w Dumbarton Oaks było ustalenie, zgodnie z którym państwa członkowskie mają oddać do dyspozycji Rady Bezpieczeństwa swoje siły zbrojne. Brak takiego zapisu w Pakcie Ligi Narodów uznawany był powszechnie za fatalną słabość systemu tejże w kwestii utrzymania pokoju⁹. Dwa punkty w czasie rozmów w Dumbarton Oaks nie zostały uzgodnione: sposób głosowania oraz rola organizacji regionalnych w systemie międzynarodowego bezpieczeństwa. Zagadnienia te powróciły podczas konferencji w Jaltie w lutym 1945 roku. Otworzyło to drogę do rozpoczęcia światowej konferencji w San Francisco, zwołanej na 25 kwietnia tego samego roku. Wzięło w niej udział pięćdziesiąt państw, w tym cztery mocarstwa uprzednio obradujące w Dumbarton Oaks, zwane sponsorami konferencji i Karty NZ. Były to kraje, które wypowiedziały wojnę Niemcom i Japonii oraz podpisały deklarację Narodów Zjednoczonych. Proponowany tekst Karty NZ podzielono na cztery części, nad każdą pracowała komisja złożona z delegatów, wybranych spośród ponad ośmiuset pięćdziesięciu obecnych w San Francisco. Pierwsza komisja omawiała ogólne cele organizacji, jej zasady, członkostwo, sekretariat oraz sposób nowelizacji Karty. Druga komisja zajmowała się kompetencjami Zgromadzenia Ogólne-

⁸ *Documents of the United Nations Conference on International Organization*, vol. XI, New York 1945, s. 458.

⁹ Zob. np. United Nations Secretariat, *History of the United Nations, Dumbarton Oaks and Yalta*, http://www.un.org/en/aboutun/history/dumbarton_yalta.shtml (stan z dnia 28.05.2012).

go ONZ. Sprawy Rady Bezpieczeństwa znalazły się w gestii komisji trzeciej. Komisja nr 4 przygotowywała propozycję statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Po dwóch miesiącach obrad, dziesięciu sesjach plenarnych, ponad czterystu posiedzeniach komisji i komitetów oraz niezliczonych spotkaniach bilateralnych, 25 czerwca 1945 roku uchwalono Kartę Narodów Zjednoczonych. Następnego dnia została ona wyłożona do podpisu. Wymagana do wejścia w życie traktatu procedura ratyfikacji zakończyła się 24 października. Tego dnia powstała Organizacja Narodów Zjednoczonych. Rada Bezpieczeństwa zajęła w niej centralne miejsce jako główny organ odpowiedzialny za międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo.

1.2. Koncepcja „czterech policjantów”

W architekturze nowego bezpieczeństwa międzynarodowego ważkie miejsce zajmują dwa zagadnienia, będące zresztą przedmiotem ocen i komentarzy od początku powstania ONZ aż po dzień dzisiejszy. Są to: odpowiedzialność mocarstw alianckich i kwestia *veta* oraz sposób reakcji Rady Bezpieczeństwa na zagrożenie czy naruszenie międzynarodowego pokoju tudzież bezpieczeństwa. Zarówno Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, jak i Związek Radziecki – mocarstwa zwycięskie w II wojnie światowej – zdawały sobie sprawę ze swojej odpowiedzialności za bezpieczeństwo i nowy ład międzynarodowy. Szczególną zbieżność prezentowały stanowiska USA i Wielkiej Brytanii¹⁰. Prezydent USA Franklin Delano Roosevelt w przemówieniu bożonarodzeniowym w 1943 roku powiedział:

Wielka Brytania, Rosja, Chiny i Stany Zjednoczone oraz ich sprzymierzeńcy reprezentują ponad trzy czwarte całej ludności ziemi. Tak długo jak te cztery narody dysponujące wielką siłą, będą trwać razem w dążeniu do utrzymania pokoju kolejna wojna światowa, efekt agresji państwowej, nie jest możliwa¹¹.

Poglądy Roosevelta na rolę wielkich mocarstw przybrały atrakcyjną dla komentatorów formę „idei czterech policjantów”. Poprzez odwołanie się do skrótu myślowego, zaczerpniętego z analogii krajowej, koncepcja ta pomagała intuicyjnie zrozumieć planowaną dla wielkich mocarstw rolę w nowym systemie bezpieczeństwa międzynarodowego. Popierana przez Londyn, została

¹⁰ E.C. Luck, *A Council for All Seasons: The Creation of the Security Council and Its Relevance today*, w: V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh, D. Zaum (red.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford 2008, s. 74–76.

¹¹ J.H. Crider, *Too Keep It By Arms*, „New York Times”, 25 XII 1943.

także zaaprobowana przez pozostałe dwa kraje (Związek Radziecki i Chiny). Prawo stałych członków Rady Bezpieczeństwa do wetowania decyzji Rady znajdowało się już w propozycjach uczestników rozmów w Dumbarton Oaks, jeszcze przed ich rozpoczęciem¹². Dla mocarstw alianckich było sprawą oczywistą, iż przyszła struktura instytucjonalna organizacji światowej musi zapewnić im możliwość zatrzymania działań organizacji, które są sprzeczne z ich interesami. Przekonanie to było podzielane zarówno przez Stany Zjednoczone (państwo, które nie było członkiem Ligi Narodów i skutecznie strzegło swojej niezależności wśród społeczności międzynarodowej), jak i Wielką Brytanię oraz Rosję. Alternatywą dla przyznania wielkim mocarstwom szczególnej pozycji mógł być niewiążący charakter rezolucji Rady Bezpieczeństwa. To jednak uznano za powrót do przedwojennego systemu Ligi Narodów – systemu niewydolnego, niezdolnego zapobiec wybuchowi II wojny światowej. Prawo *veta*, będące wyrazem szczególnej pozycji wielkich mocarstw w Radzie Bezpieczeństwa, zostało ostatecznie uzgodnione pomiędzy Związkiem Radzieckim, Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią na konferencji w Jaltie w lutym 1945 roku i potwierdzone na konferencji założycielskiej ONZ w San Francisco wiosną tego roku. Twórcy Karty NZ jeszcze przed spotkaniami w Dumbarton Oaks¹³ (ale też w czasie ich trwania) byli również zgodni co do tego, że nowa organizacja międzynarodowa musi być zdolna do szybkiego działania, a reakcja jej organu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo międzynarodowe powinna być możliwie elastyczna zarówno w kwestii analizy faktów, jak i doboru środków reakcji¹⁴. Szczególnie interesująca wydaje się historia powstania art. 42 Karty NZ. Jego ostateczne brzmienie jest efektem propozycji kanadyjskiej, która w sensie językowym sprecyzowała swobodę Rady w doborze środków reakcji. Rada może zatem działać stopniowo, wprowadzając kolejne środki przeciw zagrożeniu lub naruszeniu międzynarodowego pokoju („lub się takimi okazały”), ale może też od razu zastosować środki surowsze, bardziej dotkliwe („jeśli Rada Bezpieczeństwa uzna, że środki przewidziane w artykule 41 będą niedostateczne”)¹⁵. Przewodniczący komitetu koordynacyjnego konferencji w San Francisco, Leo Pasvolsky, stwierdził, iż „Rada Bezpieczeństwa została wyposażona w kompetencje powzięcia dowolnych środków jakie uzna

¹² I. Hurd, *After Anarchy: Legitimacy And Power at the United Nations Security Council*, Princeton–Oxford 2008, s. 86.

¹³ E.C. Luck, *op. cit.*, s. 70–71.

¹⁴ L. Pasvolsky, *Dumbarton Oaks Proposals*, 1944, s. 9 i 11; G. Kirk, *The Enforcement of Security*, „Yale Law Journal” 1946, 55, s. 1089.

¹⁵ Karta Narodów Zjednoczonych, art. 42, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, wyb. i oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 2001, s. 5–32.

za konieczne w dowolnej kolejności”¹⁶. W zamiarze twórców Karty NZ Rada Bezpieczeństwa nie musiała wyczerpywać katalogu mniej dotkliwych środków przed nałożeniem środków bardziej dotkliwych, co więcej – wypowiedzi wysokiej rangi przedstawicieli ONZ mogą wskazywać, iż użycie siły przez Radę powinno być ostatecznością¹⁷. Warto zauważyć, iż nie takie były intencje twórców Karty NZ. W rzeczywistości nowy system bezpieczeństwa międzynarodowego, wraz z centralną rolą Rady Bezpieczeństwa, został zaprojektowany tak, aby umożliwić temu organowi dalece nieskrępowane działanie. Międzynarodowe mocarstwa, zwycięzcy II wojny światowej, były zdeterminowane przekształcić sojusz wojskowy w organizację, która zapewni pokój światowy oraz potwierdzi zasadniczą rolę największych i najsilniejszych państw alianckich w nowej architekturze bezpieczeństwa. To dlatego rozwiązania instytucjonalne Rady Bezpieczeństwa, w szczególności skład stały oraz prawo *veta*, pozostały sztywnymi propozycjami twórców Karty NZ. Wypracowane w czasie rozmów w Dumbarton Oaks, w Jałcie oraz podczas licznych pomniejszych kontaktów, zostały w całości przyjęte co do zasady w oryginalnym brzmieniu przez Konferencję w San Francisco. Rada Bezpieczeństwa jawiła się zatem jako ciało zdominowane przez tzw. czterech policjantów, swobodnie oceniające sytuację i dobierające do zaistniałych okoliczności odpowiedni aparat reakcji. W zamierzeniu wielkich mocarstw – twórców ONZ, Rada Bezpieczeństwa miała być organem „na każdy czas”, zdolnym nie tylko do zapobieżenia kolejnej, III już wojnie światowej, ale i potrafiącym dostosować się do nowych zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

1.3. Okres Zimnej Wojny

Rada Bezpieczeństwa powstała jako efekt współpracy wielkich mocarstw. Także ramy prawne, wyznaczające jej kompetencje i pozycję ustrojową, zakładały porozumienie „stałej piątki”, konieczne z uwagi na możliwość *veta*. Jednak wkrótce po uchwaleniu Karty NZ Zimna Wojna podzieliła większość państw członkowskich ONZ na co do zasady dwa obozy, skupione wokół Waszyngtonu i Moskwy. Zasadniczym wyzwaniem w czasie (przynajmniej wczesnego) okresu konfrontacji Wschód–Zachód było niedopuszczenie do konfliktu nuklearnego. Forum Rady Bezpieczeństwa często służyło do pojedynków między

¹⁶ *Documents of the United Nations conference on international organization*, vol. XII, New York 1945, s. 74.

¹⁷ Zob. m.in. *Secretary-General Proposes Strategy for UN Reform to General Assembly*, 21 March 2005, SG/SM/9770; *A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2 December 2004, A/59/565, par. 207 (c).

wrogimi blokami państw. Stało się tak np. podczas tzw. kryzysu kubańskiego na początku lat 60., najpoważniejszego momentu w stosunkach międzynarodowych w latach 1945–1989¹⁸. Nie zmienia to faktu, iż okres Zimnej Wojny charakteryzował się odejściem od rozwiązywania sporów na drodze międzynarodowej na rzecz jednostronnego użycia siły, przy niemocy Rady Bezpieczeństwa, sparaliżowanej atmosferą politycznej konfrontacji. Jednostronna interwencja ze strony państw członkowskich miała miejsce np. w Budapeszcie i Afganistanie (ZSRR) na podstawie „zaproszenia państwa zainteresowanego”, a także w Suezie, Republice Dominikany oraz na Grenadzie (USA), spowodowana potrzebą ochrony własnych obywateli. Okres 1956–1990 obfitował w długą listę przypadków jednostronnego użycia siły. Zachowania te próbowano tłumaczyć zasadą nieingerencji (art. 2 ust 7 Karty NZ) lub prawem do samoobrony (art. 51 Karty NZ).¹⁹ Zimna Wojna znacząco zahamowała wdrożenie i osiągnięcie wielu celów Karty NZ, stała się też jedną z przyczyn wybuchu wielu konfliktów regionalnych w Ameryce Środkowej, Południowej i Wschodniej Afryce, Azji Południowo-Wschodniej oraz w innych miejscach świata, wystawiając przeciw sobie sprzymierzeńców wielkich mocarstw po obu stronach żelaznej kurtyny. Nie zniweczyła jednak podstawy prawnej działania Rady Bezpieczeństwa. Umocowana w Karcie NZ w zasadzie w niezmienny sposób rola Rady Bezpieczeństwa gwałtownie wzrosła wraz z upadkiem komunizmu i zakończeniem podziału świata na dwa bieguny polityczne.

1.4. Czasy współczesne

Wzrost znaczenia Rady Bezpieczeństwa w okresie post-zimnowojennym daje się zaobserwować na różnych płaszczyznach analizy. Najczytelniejszego dowodu dostarcza statystyka: porównując liczbę bezwzględną wszystkich rezolucji powziętych przez Radę Bezpieczeństwa i tych uchwalonych na podstawie rozdziału VII Karty NZ oraz takich, które zostały zawetowane przez stałych członków, widać, iż kres podziału świata na dwa wrogie obozy spowodował skokowe zwiększenie się aktywności tego organu ONZ. W latach 1946–1989 średnia roczna liczba przyjętych uchwał wynosiła piętnaście, natomiast w pierwszych trzynastu latach nowego ładu na świecie (1989–2002) liczba uchwalonych rezolucji przekraczała sześćdziesiąt rocznie. Rada Bezpieczeństwa, wcześniej podejmująca nieco ponad jedną rezolucję miesięcznie, po

¹⁸ Zob. np. A. Stevenson, *Cuban Missile Crisis Speech to the United Nations Security Council*, 25 X 1962, http://en.wikisource.org/wiki/Cuban_Missile_Crisis_speech_to_the_United_Nations_Security_Council (stan z dnia 28.05.2012).

¹⁹ R. Higgins, *Peace and Security: Achievements and Failures*, „European Journal of International Law” 1995, 6(3), s. 447.

zakończeniu Zimnej Wojny uchwalala średnio jedną rezolucję tygodniowo²⁰. Aż 93% uchwał Rady Bezpieczeństwa w okresie od 1946 do 2002 roku zostało powziętych już po zakończeniu konfliktu Wschód–Zachód²¹. To zasadnicza zmiana. Odejście od dwubiegunowego konfliktu na rzecz współpracy wielkich mocarstw przełożyło się na wzrost aktywności Rady Bezpieczeństwa, także w znaczeniu jakościowym. Nowa atmosfera zwiększonej współpracy w ramach Rady wpłynęła na sposób stosowania *veta* przez jej stałych członków. W czasie Zimnej Wojny *veto* stanowiło często instrument gry politycznej pomiędzy blokami państw. Określona większość składała propozycję rezolucji, wiedząc, iż zostanie ona zawetowana przez jednego lub więcej stałych członków. Negatywny odbiór społeczny *veta* był zatem wykorzystywany politycznie przeciw tym, którzy z uprawnienia tego korzystali. W pierwszych latach po 1989 roku zauważalna była raczej współpraca mocarstw. Jak pisze jeden z autorów, wnoszenie do porządku obrad rezolucji, która miałaby zostać zawetowana, stało się gestem niedobrze odbieranym przez społeczność międzynarodową. Wśród rezolucji dzielących ten los przeważają te, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczyły żywotnych interesów stałych członków Rady Bezpieczeństwa (kwestie Izraela – *veto* USA, problem Tajwanu – *veto* Chin)²².

Należy jednak przyznać, że współpraca wielkich mocarstw i ograniczenie wykorzystywania *veta* w celu demonstracji politycznej miały także ten skutek, iż spora grupa poważnych konfliktów światowych nie doczekała się reakcji Rady – została przemilczana. Przykładów dostarczają konflikty w okresie post-zimnowojennym, np. w Algierii, Birmie, Kolumbii, Kaszmirze, Irlandii Północnej, Sri Lance i Sudanie oraz w Syrii, choć w tym ostatnim wypadku nie chodzi o przemilczenie, lecz o głęboką rozbieżność oceny sytuacji przez główne mocarstwa światowe. Niezdolność lub niechęć Rady do zajęcia stanowiska w ważnych konfliktach międzynarodowych tłumaczyć należy, rzecz jasna, odmiennymi interesami politycznymi stałych członków. Także i niestali członkowie, a nawet państwa niewchodzące aktualnie w skład tego organu potrafią często, poprzez zabiegi dyplomatyczne, skutecznie blokować umieszczenie spornego tematu w agendzie posiedzenia Rady (np. Indie w sprawie Kaszmiru, Turcja w sprawie Kurdystanu, Indonezja w sprawie Timoru Wschodniego). Wreszcie faktem jest, że gdy dane zagadnienie raz dostanie się pod obrady Rady i, w efekcie, zostanie przyjęta rezolucja wiążąca, może dojść do paraliżu na późniejszym etapie. Raz przyjętej rezolucji nie można zmienić, z uwagi na

²⁰ P. Wallensteen, P. Johansson, *Security Council Decisions in Perspective*, w: D. Malone (red.), *The UN Security Council from The Cold War to the 21st Century*, Boulder 2004, s. 18.

²¹ *Ibidem*, s. 19.

²² *Ibidem*, s. 20.

różnice polityczne, choć po wielu latach nie przystaje ona do rzeczywistości. Wymiernym przykładem jest tu uchwała 1244 Rady Bezpieczeństwa, ustanawiająca na obszarze Kosowa międzynarodową administrację terytorialną, która w sensie teoretycznym winna być dla społeczności międzynarodowej jedynym włodarzem tego terenu, w sensie praktycznym zaś pozostaje listkiem figowym dla przemian, które zaszły na tym obszarze od ogłoszenia niepodległości Kosowa w 2008 roku. Wszystko to każe z pewną ostrożnością spoglądać na ożywienie uchwałodawczej funkcji Rady Bezpieczeństwa po roku 1989.

Zmiany zaszły także w kwestii doboru środków reakcji Rady Bezpieczeństwa. Po 1989 roku wzrosło znaczenie sankcji – środków przymusu nakładanych przez Radę wpięrow powszechnie, później wybiórczo, co w literaturze i praktyce zostało określone mianem inteligentnych sankcji (kolejne rozdziały tej pracy w sposób szczegółowy odnoszą się do tego zagadnienia). Drugim środkiem chętnie stosowanym w okresie post-zimnowojennym stały się operacje pokojowe ONZ, autoryzowane przez Radę Bezpieczeństwa w uchwałach kompetencyjnych, zawierających upoważnienie dla Sekretarza Generalnego ONZ do ich ustanowienia i definiujących zarazem ramo mandat takiej misji. O istocie uchwał kompetencyjnych będzie mowa w dalszych rozdziałach tej pracy.

Wreszcie, za sprawą gwałtownego przyspieszenia w zakresie przekazywania informacji, pojawienia się mediów elektronicznych i Internetu, wzrosła rola dziennikarzy i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w monitorowaniu prac Rady Bezpieczeństwa. Grupy te coraz silniej wpływają na pracę ONZ-owskiego organu, domagając się skutecznej reakcji w imię poszanowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W sposób jawny wytykają czasem podwójne standardy – odmienne reakcje na podobne naruszenia w różnych regionach świata.

Rada Bezpieczeństwa w okresie post-zimnowojennym jest więc, jak chcą niektórzy, „nową Radą”. Jej aktywność jest dużo wyższa niż przed laty, podejmuje decyzję w ważnych kwestiach zagrażających pokojowi w regionach lub na świecie, jest bardziej skłonna podejmować uchwały powszechnie wiążące, a nie tylko te mające charakter zaleceń. Te wszystkie faktyczne oceny nie zmieniają jednak faktu, iż podstawa prawna i prawne instrumentarium działań Rady pozostaje od początku niezmiennie – stanowi je Karta Narodów Zjednoczonych i rezolucje. Próba ustalenia, czy instrumenty te przeszły także swoją metamorfozę, a jeżeli tak, to jaki jest zakres tej zmiany, jest treścią kolejnych rozdziałów.

Rozdział II.

Artykuł 39 Karty Narodów Zjednoczonych

2.1. Zakres znaczeniowy artykułu 39 Karty NZ – zagadnienia ogólne

Jednym z nadrzędnych celów Organizacji Narodów Zjednoczonych, wymienionych w art. 1 ust. 1 Karty NZ, jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa dzięki zastosowaniu skutecznych środków zbiorowych¹. W granicach wyznaczanych przez owe środki Rada Bezpieczeństwa stanowi organ centralny posiadający uprawnienie do zarządzania wspólnych, prawnie wiążących sankcji, mających służyć utrzymaniu lub przywróceniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Rozdział VII Karty w sposób wyraźny przekazuje na rzecz Rady uprawnienie do aktywowania zbiorowych środków przymusu poprzez uchwalenie prawnie wiążących rezolucji – uchwał prawotwórczych – a omówienie istoty tych uchwał stanowi zamierzenie niniejszej pracy. Stąd jakiegokolwiek rozważania o możliwej typologii rezolucji Rady Bezpieczeństwa, sposobie, w jaki wiążą one prawnie, kręgu ich adresatów oraz zakresie przedmiotowym należy poprzedzić wyjaśnieniem treści normy traktatowej, której zastosowanie stanowi warunek konieczny sięgnięcia przez Radę Bezpieczeństwa po zbiorowe środki przymusu. Normę tą zawiera art. 39 Karty NZ. Stanowi on:

Rada Bezpieczeństwa stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji oraz udziela zaleceń lub decyduje, jakie środki należy zastosować w myśl artykułów 41 i 42 w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju lub bezpieczeństwa.

Decyzja o sięgnięciu po środki zbiorowe realizuje się w dwóch etapach: stwierdzenia zaistnienia przesłanek określonych w art. 39 Karty NZ i podjęcia

¹ Karta Narodów Zjednoczonych, art. 1 ust. 1, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, wyb. i oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 2001, s. 5–32.

przez Radę Bezpieczeństwa decyzji o wyborze środków, które będą musiały zostać użyte w konkretnym przypadku. Samo stwierdzenie wystąpienia powyższych przesłanek składa się także z wielu elementów: wykładni nieokreślonych w art. 39 Karty NZ pojęć prawnych, oceny stanu faktycznego z perspektywy przyjętej wykładni, a także wyważenia politycznych punktów widzenia w kontekście przyjętego mechanizmu reakcji².

Karta NZ nie definiuje bliżej pojęcia agresji, naruszenia czy zagrożenia pokoju. Zwłaszcza „zagrożenie pokoju” jest pojęciem bardzo nieprecyzyjnym, ujętym w Karcie NZ w sposób szeroki i poddający się rozmaitej interpretacji, co stwarza Radzie Bezpieczeństwa możliwość użycia różnego rodzaju środków dla ochrony i utrzymania międzynarodowego pokoju³. Stan taki wynika między innymi z klimatu politycznego, jaki towarzyszył autorom Karty NZ na konferencji w San Francisco. Nieprecyzyjność sformułowań Karty jest więc – czasem zamierzonym – pokłosiem negocjacji międzyrządowych, zwięzłych kompromisem możliwym do zaakceptowania przez wyjątkowo wówczas podzielony świat. Obecnie jednak nie może to stanowić przeszkody dla próby wyłuskania z tekstu Karty odpowiednich zakresów znaczeniowych pojęć i co za tym idzie – granic kompetencji organu ONZ jakim jest Rada Bezpieczeństwa. Podobnie, z punktu widzenia niniejszej pracy, nie są wystarczające prawdziwe skądinąd obserwacje, że większość zdarzeń, jakie Rada Bezpieczeństwa uznawała za „zagrożenie pokoju”, wystąpiło w krajach rozwijających się, a nawet gdyby podobne zjawiska pojawiły się w krajach rozwiniętych, do stwierdzenia „zagrożenia pokoju” nie doszłoby z powodu braku politycznej woli wielkich mocarstw⁴.

Nieco na marginesie głównego nurtu rozważań warto zauważyć jedną prawidłowość: trend do poszukiwania definicji, wyznaczania w przepisach ram znaczeniowych i delimitacji punktów brzegowych dla kompetencji różnych organów oraz analizowania wzajemnego położenia względem siebie jednych i drugich, jest wyraźnie zauważalny w literaturze niemieckojęzycznej. Nierzadko autorzy wywodzący się z tego kręgu edukacji prawniczej dają podświadomie wyraz swemu przesiąknięciu teoriami prawa publicznego (w szczególności prawa administracyjnego), stosując do Karty NZ takie same konstrukcje doktrynalne, jakie można spotkać na gruncie prawa krajowego. Stanowi to prawdopodobnie jedną z przyczyn żywego zainteresowania znaczeniem pojęć nieokreślonych typu „zagrożenie pokoju” czy „zagrożenie między-

² R. Gordon, *United Nations Intervention in Internal Conflicts: Iraq, Somalia, and Beyond*, „The Michigan Journal of International Law” 1993–1994, 15, s. 519.

³ B. Lorinser, *Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates*, Baden-Baden 1996, s. 40.

⁴ I. Osterdahl, *Threat to the Peace: The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala 1998, s. 105.

dowego bezpieczeństwa”. Uwagę wnikliwego obserwatora powinno zwrócić chociażby podobieństwo korzystania przez Radę Bezpieczeństwa z tych sformułowań z instytucją swobodnego uznania administracji publicznej, silnie obecną w niemieckojęzycznych pracach z zakresu prawa administracyjnego. W niemieckiej kulturze prawnej powiązanie swobodnego uznania z pojęciami niedookreślonymi (*unbestimmte Begriffe*) pozwala na zaobserwowanie sposobu, w jaki nastąpiło przejście od postrzegania swobodnego uznania w kategoriach właściwych państwu policyjnemu do pojmowania go w sposób charakterystyczny dla parlamentarnego modelu państwa prawnego. O ile bowiem początkowo pojęcia niedookreślone traktowano jako sposób ustawowego oznaczenia funkcjonujących wciąż sfer wolnej administracji, o tyle z czasem zaczęto je postrzegać jako sposób na względne i bardzo ograniczone rozluźnienie rygorów związania ustawowego administracji. Stąd też istotę nowego sposobu pojmowania swobodnego uznania przez pewien czas sprowadzano do ograniczonej swobody w ustalaniu znaczenia tychże pojęć (*Freiheit der Begriffsbildung*)⁵. Zastosowanie przez Radę Bezpieczeństwa nieokreślonych pojęć prawnych do danego stanu faktycznego nie jest jednak w sposób konieczny powiązane z przyznaną Radzie swobodą polityczną. Konkretyzacja nieokreślonych pojęć prawnych jest czystym zadaniem wykładni zorientowanej nie na argumenty polityczne, lecz na kryteria prawne⁶. Twórcy Karty NZ wyszli z założenia, że określenie przez Radę Bezpieczeństwa kryteriów jej działania powinno być rozstrzygnięciem opartym na uznaniu. Sprawozdawca Komitetu III/3 Konferencji w San Francisco Paul-Boncourt stwierdził, że komitet zdecydował o pozostawieniu Radzie całkowitej swobody orzekania, co stanowi zagrożenie dla pokoju, naruszenie tegoż lub akt agresji⁷. Także i w nauce prawa międzynarodowego panuje co do tego zgodne przekonanie⁸. Do dziś jednak

⁵ A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, s. 125–126; tam też bogata literatura omawianego zagadnienia.

⁶ B. Lorinser, *op. cit.*, s. 40.

⁷ United Nations Conference on International Organization, Report of the Committee III/3, *op. cit.*, s. 505.

⁸ J. Frowein, N. Kirsch, B. Simma (red.), *The Charter of the United Nations*, Oxford 2002, s. 719; M. Herdegen, *Der Sicherheitsrat und die autoritative Konkretisierung des VII. Kapitels der UN-Charta*, w: U. Beyerlin, M. Bothe, R. Hofmann, E.-U. Petersmann (red.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht, Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin–New York 1995, s. 107; P.H. Kooijmans, *The Enlargement of the Concept „Threat to the Peace”*, w: R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, Dordrecht 1993, s. 111; J. Arntz, *Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen*, Berlin 1975, s. 41.

nie udało się osiągnąć konsensusu, jak dalece w interpretacji nieokreślonych pojęć prawnych sięga zakres swobodnej dyskrecjonalności Rady Bezpieczeństwa. W literaturze spotkać można poglądy przyznające Radzie w tym względzie daleko idące uprawnienia⁹. Zauważa się także, że jest to kwestia poddająca się niezwykle subiektywnej interpretacji¹⁰, aż po przyznanie, że „zagrożeniem pokoju” w rozumieniu art. 39 Karty NZ jest sytuacja, którą organ kompetentny do nałożenia sankcji określi jako takie zagrożenie¹¹.

Tak swobodne rozumienie treści art. 39 nie było w praktyce Rady Bezpieczeństwa zjawiskiem nieprzerwanym. Komentatorzy, ale także sędziowie międzynarodowi zauważyli, iż w niesprzyjających okolicznościach może ono doprowadzić do nadużycia kompetencji. W często cytowanym zdaniu, odrębnym wobec opinii doradczej w sprawie Namibii, sędzia Gerald Fitzmaurice wypowiedział się za stworzeniem ograniczeń dla kompetencji Rady Bezpieczeństwa właśnie z uwagi na łatwość uznania, że sporna sytuacja międzynarodowa obejmuje ukryte zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa, nawet jeśli zagrożenie to jest w rzeczywistości odległe¹².

Wątpliwości te wypada podzielić, zważywszy na argument instytucjonalny. Organizacja Narodów Zjednoczonych nie przewiduje nadrzędności organów głównych względem siebie (z pewnym wyjątkiem Sekretariatu, kierowanego przez Sekretarza Generalnego, który jest funkcjonalnie podległy Zgromadzeniu Ogólnemu i Radzie Bezpieczeństwa). Brak jest w ONZ w szczególności mechanizmu kontroli działań organów, z których każdy, w ramach swojej praktyki, dokonuje wykładni pojęć prawnych¹³. Możliwość analizo-

⁹ W. Kühne, *Die Vereinten Nationen in einer turbulenten Welt: Neue Wege der Friedenssicherung*, w: A. Zunker (red.), *Weltordnung oder Chaos? Beiträge zur internationalen Politik, Festschrift zum 75. Geburtstag von Professor Dr. Klaus Ritter*, Baden-Baden 1993, s. 465; A. Verdross, B. Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 1984, s. 232; R. Lapidoth, *Some Reflections on the Law and Practice Concerning the Imposition of Sanctions by the Security Council*, „Archiv des Völkerrechts” 1992, 30, s. 114.

¹⁰ H. Kelsen, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, New York 1951, s. 737.

¹¹ J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, Paris 1974, s. 100.

¹² Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, Dissenting opinion of Judge Sir Gerald Fitzmaurice, I.C.J. Reports 1971, s. 294.

¹³ Taką konstrukcję przyjęto już podczas prac nad tekstem Karty NZ na konferencji w San Francisco; zob. United Nations Conference on International Organization, report of the Rapporteur of Committee IV/2, 1945, s. 703. Została ona później

wania przez MTS rezolucji Rady Bezpieczeństwa jest kwestią wysoce sporną i w praktyce szcążkową, opinie doradcze trybunału haskiego są natomiast nieco innym zagadnieniem. Ponadto, nawet jeżeli niesporne jest dokonywanie przez Radę Bezpieczeństwa wykładni pojęć prawnych w drodze swojej praktyki, to należy pamiętać, iż analogiczne uprawnienie, choć niejako w drugiej kolejności, posiadają także inne organy ONZ, a także państwa członkowskie. Zasadne jest zatem pytanie, czy członkowie ONZ chcieli powierzyć Radzie Bezpieczeństwa – organowi niereprezentatywnemu i nie do końca demokratycznemu – uprawnienie do takiej interpretacji pojęć nieokreślonych, która prowadziłaby do powstania nowych, niedających się przewidzieć zobowiązań prawnomiędzynarodowych, wymuszanych zbiorowymi środkami przymusu?¹⁴ W odniesieniu do znacznej części doktryny jest to pytanie retoryczne. Wielu autorów koncentruje się na wypatrywaniu możliwości przekroczenia przez Radę Bezpieczeństwa przyznanego jej mandatu i usiłuje zdefiniować możliwe w tym zakresie ograniczenia¹⁵. Poglądy te korespondują z akcentowanym w literaturze postulatem konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego, który w Karcie NZ upatruje swoistą konstytucję społeczności międzynarodowej¹⁶. Warto jednak zważyć na praktyczne ograniczenia wynikające ze składu Rady Bezpieczeństwa oraz na fakt, iż wypełnianie konkretną treścią pojęć nieokreślonych musi odbywać się za zgodą przynajmniej najważniejszych państw – w przeciwnym razie Rada Bezpieczeństwa napotkałaby trudności w wyegzekwowaniu zarządzonych środków reakcji. Jak trafnie zauważono, dopiero w połączeniu z akceptacją swojej praktyki przez państwa członkowskie Rada Bezpieczeństwa może przyczynić się do twórczej wykładni i rozwijania prawa¹⁷. Bez wątplenia interpretacja pojęć zawartych w art. 39 jest zadaniem po-

kilkakrotnie potwierdzona m.in. przez MTS, zob. *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, s. 168.

¹⁴ B. Lorinser, *op. cit.*, s. 42.

¹⁵ W literaturze współczesnej podstawową pracą jest książka Eriki de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford 2004, która omawia kompetencje Rady Bezpieczeństwa z perspektywy możliwości kontroli sądowej i przez pryzmat możliwych ograniczeń.

¹⁶ Zob. np. B. Fassbender, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, Leiden 2009; *idem*, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, The Hague 1998.

¹⁷ „Fest steht aber dass der Sicherheitsrat die Möglichkeit zur alleinigen authentischen Auslegung nicht besitzt, sondern lediglich in Verbindung mit der Akzeptanz seiner Praxis durch die Mitgliedstaaten zur Rechtsfortbildung beitragen kann”; M. Herdegen, *Der Sicherheitsrat und die autoritative Konkretisierung des VII. Kapitels der UN-Charta*, *op. cit.*, s. 111; W Niemcezech używa się słowa ‘Rechtsfortbildung’, które

trzebnym i uzasadnionym, sprzyjającym tworzeniu pewności prawnej. Ewentualne zatem pominięcie rozważenia treści tego przepisu w pracy poświęconej uchwałom prawotwórczym mogłoby stworzyć wrażenie, że przepis ten jest pozbawiony treści normatywnej i pozostaje zbiorem utartych sformułowań – zasłony dymnej dla decyzji motywowanych politycznie, a w najlepszym wypadku stanowi nader łatwy do przekroczenia próg, powyżej którego nie obowiązują granice zwykłej wykładni i utarty konsensus interpretacyjny.

2.2. Akt agresji

Spośród trzech kategorii zdarzeń, których wystąpienie stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia, że dyspozycja normy z art. 39 Karty NZ została wypełniona, akt agresji jest zdarzeniem najpoważniejszym. Jednocześnie, pomimo intuicyjnego rozumienia, pojęcie agresji przez wiele lat nie doczekało się ostatecznej i jednoznacznej definicji¹⁸. W praktyce Rady Bezpieczeństwa nigdy też nie zostało przywołane¹⁹. Jak słusznie zauważa jedna z autorek – a dotyczy się to zarówno „agresji”, jak również omówionego poniżej pojęcia „naruszenie pokoju” – bez względu na to, czy Rada Bezpieczeństwa zakwalifikuje daną sytuację jako zagrożenie pokoju czy jako agresję, instrumentarium, jakie ma do dyspozycji, jest dokładnie takie samo²⁰. Powszechne uznanie agresji za najpoważniejszą zbrodnię prawa międzynarodowego od czasu Trybunału Norymberskiego²¹ skłania jednak do szerszego niż tylko zdawkowe przedstawienia tego pojęcia²². Pojawiło się ono w dyskursie dyplomatycznym jeszcze przed

nie ma dobrego odpowiednika w polskim języku prawniczym, jest bowiem czymś pośrednim między tworzeniem prawa, a jego wykładnią i stosowaniem w klasycznym rozumieniu (P.U.).

¹⁸ Definicja zbrodni agresji została przyjęta przez konferencję przeglądową statutu MTK 11.06.2010; zob. P. Grzebyk, *Definicja zbrodni agresji (po konferencji przeglądowej MTK)*, „Państwo i Prawo” 2011, 1, s. 46.

¹⁹ T.D. Gill, *Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter*, „Netherlands Yearbook of International Law” 1995, 26, s. 45.

²⁰ P. Grzebyk, *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji*, Warszawa 2010, s. 48.

²¹ Trybunał Norymberski w znanym fragmencie wyroku stwierdził: „rozpoczęcie wojny agresywnej jest nie tylko zbrodnią międzynarodową, lecz największą zbrodnią międzynarodową, różniącą się od innych zbrodni tym, iż zawiera w sobie skumulowane zło tych zbrodni”; *ibidem*, s. 314.

²² W najnowszej literaturze polskiej zagadnienie to przedstawia obszernie w swych pracach Patrycja Grzebyk oraz Władysław Czapliński (*Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993).

I wojną światową; początkowo językowo neutralne²³, w okresie Ligii Narodów miało już wyraźnie negatywne zabarwienie. Podejmowane przez wiele lat próby zdefiniowania pojęcia agresji odsłaniały dwa ścierające się ze sobą poglądy przeciwników i zwolenników definicji²⁴. Pierwsi z nich podkreślali, że zdefiniowanie agresji jest niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe, a ponadto niepotrzebne i niebezpieczne. Twierdzono, iż w przypadku stwierdzenia agresji konieczne jest zastosowanie sankcji²⁵, choć w niektórych sytuacjach użycie środków przymusu nie jest potrzebne i może doprowadzić do eskalacji użycia siły zbrojnej. Definicja agresji może opóźnić działanie Rady Bezpieczeństwa, wikłając ją w długotrwały spór dotyczący kwalifikacji danej sytuacji, a przecież zadaniem Rady nie jest szukanie winnego, tylko utrzymanie pokoju. Dlatego pożądane jest, aby organy odpowiedzialne za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa miały pełną swobodę w ocenie sytuacji. Podkreślano, że do uruchomienia procedur w ramach ONZ nie jest konieczne zdefiniowanie agresji – przyjmuje ona coraz to nowsze formy, jest pojęciem intuicyjnym, stąd i definicja szybko mogłaby stać się niekompletna, a niewymienienie niektórych aktów w definicji agresji mogłoby zachęcić potencjalnego agresora do ich popełnienia. Dodatkowo nie można wykluczyć nieprzewidzianej sytuacji, w której państwo nieponoszące odpowiedzialności za działania zbrojne mogłoby zostać określone jako agresor. Definicja agresji przedzierzgnęłaby się więc w pułapkę dla państw zmuszonych do działania w samoobronie, a dla agresora stanowiłaby drogowskaz. Innymi słowy: definicja agresji mogłaby stać się instrumentem propagandy używanym w celu rzucania fałszywych oskarżeń o agresję.

Zwolennicy zdefiniowania agresji wskazywali natomiast wiele pożytecznych funkcji, jakie definicja ta mogłaby spełniać, np. stanowić wskazówkę dla odpowiedniego organu, jaką sytuację należy określić mianem agresji. Definicja byłaby zatem środkiem odstrasżającym, spełniałaby funkcję prewencyjną, uniemożliwiającym zaciemnianie różnic między agresją a samoobroną. Wiedza o tym, co stanowi agresję, sprzyjałaby pewności prawnej, ograniczała arbitralność ocen dokonywanych samodzielnie przez państwa, a także sprzyjałaby mobilizacji opinii publicznej i samej Rady Bezpieczeństwa, która w jasno określonej sytuacji byłaby zmuszona do wystąpienia w obronie ofiary. Powszechnie zaakceptowana definicja agresji skonsolidowałoby system zbiorowego bezpieczeństwa i przyczyniłoby się do rozwoju prawa międzynarodowego.

²³ J. Balicki, *Pojęcie agresji w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1952, s. 26.

²⁴ Poglądy te przytaczam za Patrycją Grzebyk, *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji*, *op. cit.*, s. 67–69. Tam też podana szczegółowa literatura zagadnienia.

²⁵ Jest to stwierdzenie nieprawdziwe. Art. 39 Karty NZ upoważnia Radę Bezpieczeństwa do zastosowania środków zbiorowego przymusu opisanych w rozdziale VII Karty NZ, nie nakłada jednak takiego obowiązku (P.U.).

Prace nad definicją agresji zostały zapoczątkowane podczas IV sesji Zgromadzenia Ligi Narodów. Pod rządami paktu potrzeba istnienia definicji agresji była znacznie większa niż współcześnie, kiedy to instytucjonalny system pozwala Radzie Bezpieczeństwa ONZ stwierdzić zaistnienie aktu agresji. Mimo tego próby stworzenia uniwersalnej definicji agresji w latach 20. i 30. XX wieku nie zyskały szerszego poparcia. 3 lipca 1933 roku podpisano, z inicjatywy ZSRR konwencję o definicji agresji, której stronami było kilka państw europejskich i azjatyckich, w tym Polska. W okresie międzywojennym podpisano także inne umowy wielostronne w tej sprawie, obejmowały one jednak zawsze jedynie pewną grupę państw i nie miały charakteru powszechnego. Definicja wypracowana w konwencji z 1933 roku nie przekształciła się w prawo zwyczajowe – m.in. Wielka Brytania i Włochy prezentowały pogląd, że pojęcie agresji jest w ogóle niedefiniowalne, a o jej zaistnieniu decydują takie elementy jak inwazja czy pogwałcenie terytorium, powiązane z zamiarem prowadzenia wojny²⁶. Zagadnienie to powróciło w czasie prac nad konferencją założycielską ONZ w San Francisco. Na żądanie delegacji radzieckiej termin ten wpisano do art. 39 Karty NZ, nie precyzując jednak jego znaczenia, co było z kolei wołą przede wszystkim Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii²⁷. Problem powracał na forum różnych organów ONZ poczynając od roku 1950, a kolejne inicjatywy, zgłaszane w latach 1951, 1953 i 1957, nie doprowadziły do jakichkolwiek pozytywnych rezultatów²⁸. Od 1967 roku kolejne prace w ramach ONZ prowadziła komisja złożoną z trzydziestu pięciu państw, pracującą przez wiele lat nad trzema projektami definicji agresji, które w końcu udało się połączyć w jeden tekst. Na tej podstawie Zgromadzenie Ogólne NZ uchwaliło 14 grudnia 1974 roku bez formalnego głosowania, w trybie konsensusu, definicję agresji – rezolucję 3314 (XIX), będącą kompromisem między propozycjami ZSRR a stanowiskami państw zachodnich. Art. 1 określa agresję jako zastosowanie przez dane państwo siły zbrojnej przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej czy niezależności politycznej innego państwa, czyli, generalnie, w celach sprzecznych z Kartą NZ. Art. 3 zawiera przykładowe wyliczenie aktów będących agresją: napaść czy atak sił zbrojnych jednego państwa na terytorium innego lub okupacja militarna tegoż; bombardowanie lub użycie jakiegokolwiek innej broni przeciw terytorium innego państwa; blokada portów lub wybrze-

²⁶ Fakty te przytaczam za Władysławem Czaplińskim (*Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, *op. cit.*, s. 26).

²⁷ T.D. Gill, *Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter*, *op. cit.*, s. 44.

²⁸ W. Czapliński, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, *op. cit.*, s. 27.

ży; zaatakowanie sił zbrojnych innego państwa; użycie sił zbrojnych, zgodnie z zawartym porozumieniem przebywających na terytorium innego państwa, w sposób sprzeczny z warunkami tegoż porozumienia tudzież przedłużanie pobytu po wygaśnięciu porozumienia; udostępnianie przez państwo swego terytorium innemu państwu w celu dokonania agresji przeciwko państwu trzeciemu; wysyłanie band nieregularnych sił czy zbrojnych najemników, dokonujących aktów zbrojnych przeciwko drugiemu państwu²⁹. Jak widać, granice agresji zostały zakreślone bardzo szeroko, należy jednak pamiętać, iż nie każde działanie tu wymienione będzie stanowiło akt agresji, lecz jedynie takie, które zostanie poprowadzone na bardzo szeroką skalę, stwarzając tym samym poważne zagrożenie dla pokoju światowego. Mówi o tym preambuła definicji agresji, zgodnie z którą „agresja jest najpoważniejszą i najcięższą formą użycia siły”. Nie będą uznane za agresję incydenty graniczne, podobnie jak inne przypadki użycia siły niestanowiące ataku zbrojnego³⁰. Rozstrzygnięto zatem wątpliwość pojawiającą się w praktyce, stawiając ekonomiczne środki przymusu poza zasięgiem definicyjnym pojęcia siły. Zaakcentowano fakt, że aby mówić o agresji, użycie siły musi być wystarczająco poważne. Każda agresja jest nielegalna, ale nie każde działanie nielegalne jest agresją³¹. Zagadnieniem spornym, lecz zdaje się, że rozstrzygniętym przez rezolucję 3314, jest to, czy agresja ma charakter obiektywny, czy też powinno się włączyć do jej definicji elementy subiektywne, takie jak zamiar czy motyw agresora. Ich uwzględnienie umożliwiłoby wzięcie pod uwagę wszystkich okoliczności, a więc uelastyczniło definicję, a ponadto pozwoliłoby odróżnić agresję od samoobrony³². Historycznie jednak Związek Radziecki konsekwentnie dążył do oparcia definicji agresji na zasadzie pierwszego strzału, zgodnie z którą za agresora należy uznać to państwo, które jako pierwsze użyło siły zbrojnej. Zaletą takiego ujęcia jest obiektywizm, wadą to, iż mechaniczne przypisanie odpowiedzialności za zbrodnię agresji tylko na podstawie szybszego „sięgnięcia po broń” może prowadzić do krzywdzących i niesprawiedliwych ocen sytuacji. Dlatego też rezolucja 3314, choć przyjmuje obiektywny punkt wyjścia (agresorem jest państwo, które jako pierwsze używa siły w sposób niezgodny z Kartą NZ), przyznaje Radzie Bezpieczeństwa uprawnienie do stwierdzenia, iż dane państwo agresorem nie jest, pomimo oddania przezeń tzw. „pierwszego strzału”. Użycie siły zbrojnej jako pierwsze jest zatem dowodem, ale tylko *prima facie* aktu agresji. Ocena definicji agresji sformułowanej w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ nie jest jednoznaczna – jest

²⁹ L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979, s. 287.

³⁰ W. Czaplinski, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, *op. cit.*, s. 29 i tam podana literatura.

³¹ P. Grzebyk, *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji*, *op. cit.*, s. 87.

³² *Ibidem*, s. 93.

efektem kompromisu osiągniętego po wieloletnich negocjacjach. Z punktu widzenia niniejszej pracy i kompetencji Rady Bezpieczeństwa należy podkreślić, iż definicja z rezolucji 3314 nie jest dla Rady Bezpieczeństwa wiążąca. Stwierdza to sama uchwała w art. 6, stanowiącym, że żadne z postanowień definicji nie może być uważane za zmieniające Kartę NZ, w tym przepisy dotyczące legalnego użycia siły. Klauzula ta oznacza, że definicja agresji nie jest dla Rady Bezpieczeństwa wiążąca i nie narusza jej kompetencji wynikających z art. 39 Karty NZ. Wynika to zresztą z charakteru rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ, które mają wyłącznie walor rekomendacji. Sama rezolucja stwierdza zresztą *expressis verbis*, że stanowi jedynie wskazówkę dla określenia zgodnie z Kartą NZ zaistnienia agresji³³. Tak więc trudno też stanowczo stwierdzić, że definicja rezolucji 3314 jest odzwierciedleniem prawa zwyczajowego³⁴. W każdym razie problem wydaje się, póki co, raczej akademicki, gdyż do tej pory Rada Bezpieczeństwa w swoich rezolucjach ani razu nie powołała się na definicję przyjętą w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego, a samo Zgromadzenie odwołało się do niej zaledwie dwa razy: przy okazji okupacji Namibii przez RPA oraz okupacji Wzgórz Golan przez Izrael³⁵. Warto w tym miejscu przytoczyć *in extenso* trafną ocenę sformułowaną przez dr Patrycję Grzebyk, wyjaśniającą przyczyny takiego stanu rzeczy:

Brak stwierdzenia agresji może niekiedy razić, ale faktem jest, że ułatwia negocjacje ze wszystkimi stronami konfliktu. Państwo-agresor nie czuje się napiętnowane i jest bardziej skore do dyskusji nad możliwościami rozwiązania sporu. W przypadku, gdyby Rada Bezpieczeństwa jeszcze w czasie trwania konfliktu stwierdziła, kogo uznaje za winnego agresji, mogłoby to doprowadzić do przedłużenia działań zbrojnych. Państwo uznane za agresora nie miałoby już nic do stracenia, jego najwyżsi przedstawiciele zdawaliby sobie sprawę, że grozi im odpowiedzialność karna i jedynie wygrana może ich uratować przed procesami, bo tylko zwycięzców nie rozlicza się z podjętych działań. Dlatego agresor byłby skłonny walczyć do końca i mógłby odrzucić dobre usługi Rady Bezpieczeństwa. (...) Stygmatyzacja danej strony mogłaby również doprowadzić do rozwoju niepożądanego postawy, zgodnie z którą, skoro i tak uznano nas za winnych, można pozwolić sobie na inne zbrodnie, w końcu „powiesz nas tylko raz”. Nie powinno więc dziwić, że w niektórych sytuacjach Rada Bezpieczeństwa może uznać, że dla przywrócenia pokoju nie jest wskazane stwierdzenie, iż doszło do agresji³⁶.

³³ Zob. „guidance in determining, in accordance with the Charter, the existence of an act of aggression”; W. Czaplński, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, *op. cit.*, s. 31.

³⁴ P. Grzebyk, *Odpowiedzialność karna za zbrodnie agresji*, *op. cit.*, s. 84.

³⁵ O. Solera, *Defining the Crime of Aggression*, London 2007, s. 202.

³⁶ P. Grzebyk, *Odpowiedzialność karna za zbrodnie agresji*, *op. cit.*, 2010, s. 309.

Zagadnienie agresji w prawie międzynarodowym zyskało na znaczeniu za sprawą utworzenia Międzynarodowego Trybunału Karnego: otóż ewentualne uznanie przez Radę Bezpieczeństwa aktu agresji stanowi odtąd przesłankę podjęcia postępowania przez Międzynarodowy Trybunał Karny. Jednak oskarżony ma prawo w dalszym jego toku udowodnić, że do agresji istotnie nie doszło. Gdyby takie przypadki się zdarzały, mogłoby to podważyć wiarygodność Rady Bezpieczeństwa jako centralnego organu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo międzynarodowe i światowy pokój. Pewnym zabezpieczeniem jest fakt, że trybunał ma sądzić wyłącznie oczywiste przypadki agresji, a więc nie powinno dochodzić do sprzecznych ustaleń Trybunału i Rady, choć, niestety, nie można tego wykluczyć³⁷. Ciekawe skądinąd związki tych dwóch instytucji, które na pewno doczekają się szerszych opracowań, wykraczają poza ramy tej pracy.

2.3. Naruszenie pokoju

Drugim w kolejności, jeżeli wziąć pod uwagę powagę sytuacji, stanem faktycznym wymienionym w art. 39 Karty NZ jest „naruszenie pokoju”. Tradycyjnie rzecz ujmując, określenie to oznacza poważny wybuch działań zbrojnych pomiędzy państwami. Jest więc stanem obiektywnym dokonany, co odróżnia go od sytuacji „zagrożenia pokoju”. Z drugiej strony od pojęcia agresji odróżnia naruszenie pokoju po pierwsze mniejsza skala działań zbrojnych, po drugie – brak określenia jednej ze stron jako agresora. Prawdopodobnie dlatego pojęcie to miało szansę zostać zastosowane w praktyce działań Rady Bezpieczeństwa niezwykle rzadko. Pierwszy raz Rada Bezpieczeństwa stwierdziła naruszenie pokoju jako reakcję wobec ataku zbrojnego sił północnokoreańskich na Republikę Korei w 1950 roku³⁸. Przypadek ten spowodował dyskusję, czy naruszenie pokoju odnosi się tylko do stosunków między państwami czy też nie. W *casusie* wojny koreańskiej siły północnokoreańskie nie były uznane za państwo wedle prawa międzynarodowego. Przeciwnicy stwierdzenia, że doszło do naruszenia międzynarodowego pokoju, wskazywali, iż owe działania należałoby zakwalifikować jako konflikt wewnętrzny. Ten argument jednak nie przeważał. Siły północnokoreańskie były w owym czasie reżimem *de facto*, który sprawował efektywną kontrolę nad określonym terytorium oddzielnym od Korei Południowej³⁸. równoleżnikiem. Niespełniony wymóg uznania państwa nie odbierał temu reżimowi prawa do bycia podmiotem zakazu

³⁷ *Ibidem*, s. 310.

³⁸ UN Security Council Resolution on the Armed Attack on the Republic of Korea by Forces from North Korea, 25 June 1950, UN/SC/RES/82.

użycia siły³⁹. Dla stwierdzenia, iż doszło do naruszenia pokoju, nie ma także znaczenia, czy działania zbrojne zakończą się szybko, tzn. w wyniku klęski militarnej lub poddania się jednej ze stron. W rezolucji 502 z 3 kwietnia 1982 roku Rada Bezpieczeństwa stwierdziła, że w wyniku działań zbrojnych Argentyny nastąpiło naruszenie pokoju w rejonie Wysp Falklandzkich, choć w czasie przyjmowania rezolucji nie było walk zbrojnych; w rezultacie Wielka Brytania planowała odbicie wysp. Pozostałe dwa przypadki naruszenia pokoju w myśl art. 39 Karty NZ to wojna iracko-irańska⁴⁰ oraz inwazja, a następnie okupacja Kuwejtu przez Irak⁴¹. Szereg konfliktów na świecie, jakie wybuchło lub trwało w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat, w kontraście do zaledwie czterech przypadków, kiedy to Rada Bezpieczeństwa stwierdziła naruszenie pokoju, dowodzi, iż ten element art. 39 Karty NZ nie był i nie jest używany często i chętnie. Dochodzi do tego prawdopodobnie z podobnych przyczyn, co przy unikaniu stosowania pojęcia agresji. Rada Bezpieczeństwa, mając do dyspozycji dokładnie takie same środki przymusu, woli posiłkować się określeniem naruszenia pokoju, niż stwierdzać, iż do naruszenia pokoju faktycznie doszło. W takim ujęciu wyrażenie „zagrożenie pokoju” (*a threat to peace*) urasta do najistotniejszego w całej konstrukcji językowej art. 39 Karty NZ i wymaga szerokiego przedstawienia.

2.4. Zagrożenie pokoju

2.4.1. Pojęcie pokoju

Pojęcie „pokój” jest terminem niejednoznacznym. Bywa różnie interpretowane w szeregu koncepcji ideologicznych i filozoficznych. Może się odnosić do różnych adresatów (narodów, społeczeństw, klas, środowisk)⁴² i rozmaitych poziomów, na których zachodzić mogą zjawiska pokojowe i gdzie możliwe są pokojowe więzi społeczne między uczestnikami oddziałującymi na siebie⁴³. Józef Kukułka wyodrębnił potoczny, filozoficzny i politologiczny sens pojęcia „pokój”. W znaczeniu potocznym pokój jest po prostu przeciwieństwem

³⁹ J. Frowein, *Das de facto-Regime im Völkerrecht*, Köln–Berlin 1968, s. 34–69.

⁴⁰ UN Security Council Resolution on the Conflict between Iran and Iraq, 20 July 1987, UN/SC/RES/598.

⁴¹ UN Security Council Resolution on the Iraqi Invasion of Kuwait, 2 August 1990, UN/SC/RES/660.

⁴² Z. Berent, *Pokój międzynarodowy i bezpieczeństwo – próba definicji*, „Sprawy Międzynarodowe” 1988, 6, s. 116.

⁴³ S. Bieliń, *Socjologiczne ujęcie pokoju*, w: J. Kukułka (red.), *Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1991, s. 97–108.

wojny. W sensie filozoficznym i etycznym stanowi bezwzględne dobro ludzi, państw i narodów, ponieważ brak pokoju prowadzi do unicestwienia życia ludzkiego i przeczy uznaniu absolutnej wartości człowieka. W sensie zaś politologicznym pokój jest najogólniejszym warunkiem żywotnych procesów rozwoju jednostek ludzkich, grup społecznych i ludzkości w ogóle⁴⁴. Jako pojęcie i zjawisko społeczne, pokój był zawsze najważniejszy w stosunkach między państwami, gdyż to od ich polityki głównie zależał⁴⁵, stąd należy przyznać, że pokój jest przede wszystkim stanem stosunków między państwami. Przedstawione tu różnorodne rozumienia znaczenia pojęcia „pokój” należy uzupełnić o ujęcie obecne w naukach prawnych. W teorii oraz praktyce prawa i stosunków międzynarodowych występują dwa rodzaje definicji pokoju: wąska (negatywna) i szeroka (pozytywna), po raz pierwszy zaproponowane w 1964 roku przez norweskiego socjologa Johana Galtunga we wstępie do pierwszego numeru wydawanego przez niego periodyku „Journal of Peace Research”. Negatywna definicja pokoju opiera się na jedynym i niezbędnym elemencie tego pojęcia – braku wojny czy w ogóle stosowania przemocy zorganizowanej. Takie znaczenie pojęcia określić można jako jego znaczenie pierwotne. Słowniki języka polskiego określają pokój jako sytuację, w której państwo, naród itd. nie są w stanie wojny. Podobnie ujmowało pokój również wielu badaczy, w tym Ludwik Ehrlich, który rozumiał go jako taki stan stosunków międzynarodowych, w którym nie ma walki zbrojnej podmiotów prawa międzynarodowego między sobą, połączonej z zerwaniem stosunków pokojowych⁴⁶. Definicja pozytywna określa natomiast szerzej pokój jako stan nie tylko braku wojny, lecz ponadto swobód rozwojowych i współpracy międzynarodowej (aspekt twórczy, sprawiedliwy i trwalszy)⁴⁷. Rozszerzoną definicję pokoju zaproponował w 1948 roku Międzynarodowy Czerwony Krzyż. Pokój oznacza tu: „Dynamiczny proces współpracy opartej na wolności, niepodległości, suwerenności narodowej, równości, poszanowaniu praw człowieka, jak również opartej na słusznym i sprawiedliwym podziale zasobów w celu zaspokojenia potrzeb ludów”⁴⁸. Podobne rozumienie przyjmuje także, zgłoszona przez Polskę i uchwalona w 1978 roku, *Deklaracja o wychowaniu społeczeństw w duchu pokoju*. Oprócz braku wojny, pokój oznacza w tym ujęciu również: brak wrogości między państwami; pokojowe współistnienie i przyjazne stosunki;

⁴⁴ J. Kukulka, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1984, s. 225.

⁴⁵ *Idem*, *Politologiczne podejście do pokoju*, w: J. Kukulka (red.), *Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, op. cit., s. 10.

⁴⁶ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 438.

⁴⁷ J. Symonides, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984, s. 43.

⁴⁸ Cyt. za: A. Bodnar (red.), *Nauka o polityce*, Warszawa 1988, s. 500.

eliminację nierówności mogących prowadzić do konfliktów oraz ustanowienie sprawiedliwych struktur społecznych w państwach⁴⁹. Według niektórych autorów pokój międzynarodowy silnie wiąże się z pojęciem sprawiedliwości i bywa przedstawiany jako idealny i sprawiedliwy porządek między państwami⁵⁰. W tym ujęciu „pokój pozytywny” już w czasach Zimnej Wojny (ale i obecnie) opisywano w mniejszym stopniu jako istniejący stan rzeczy, a bardziej jako proces⁵¹ – jest to zatem pojęcie dynamiczne i twierdzi się nawet, iż to jedna z cech odróżniających „pokój pozytywny” od „pokoju negatywnego”, który ma charakter statyczny⁵². Bardziej uzasadnione wydaje się jednak przyjęcie, że dynamizm kategorii pokoju w obu znaczeniach jest jego istotą, bowiem także i negatywny pokój podlega licznym przemianom, chociażby w ramach zmian w międzynarodowym układzie sił⁵³. Warto również podkreślić, iż obie definicje – negatywna i pozytywna – terminu „pokój” nie mogą być traktowane jako przeciwstawne. Przetrawanie pokoju w znaczeniu negatywnym stanowi warunek konieczny występowania pojęcia pokoju w znaczeniu pozytywnym. W związku z tym pokój pozytywny jest twórczym rozwinięciem pokoju negatywnego. Wydaje się przy tym oczywiste, że rozwój pokojowej współpracy międzynarodowej bywa celem trudniejszym do osiągnięcia niż tylko zakaz agresji w ramach uznawanego polityczno-terytorialnego *status quo*. Wymaga bowiem rozwiązywania bez stosowania przemocy wielu sprzeczności międzynarodowych, co służy wiązaniu obu aspektów pokoju w jedną całość⁵⁴.

2.4.2. Zagrożenie pokoju w ujęciu wąskim i szerokim

Pojęcie „zagrożenia pokoju”, zawarte w art. 39 Karty NZ, jest, podobnie jak sam „pokój”, terminem niejednoznacznym. Wśród trzech stanów faktycznych o jakich mówi art. 39, „zagrożenie pokoju” stanowi bez wątpienia hipotezę

⁴⁹ *Deklaracja o wychowaniu społeczeństw w duchu pokoju*, „Sprawy Międzynarodowe” 1980, 3, s. 145.

⁵⁰ A. Ranzelzhofer, *Die Friedenssicherung in der VN-Charta*, „Aussenpolitik” 1985, 36, s. 230.

⁵¹ Zob. *idem*, *Der normative Gehalt des Friedensbegriffs im Völkerrecht der Gegenwart*, w: J. Delbrück (red.), *Völkerrecht und Kriegsverbütung. Zur Entwicklung des Völkerrechts als Recht friedenssichernden Wandels: Referate, Berichte u. Diskussionen e. Symposiums*, Berlin 1979, s. 18; M. Schaefer, *Die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen*, Berlin 1981, s. 16; A. Stein, *Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Rule of Law: Auslegung und Rechtsfortbildung des Begriffs der Friedensbedrohung bei humanitären Interventionen auf der Grundlage des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1999, s. 120.

⁵² Z. Berent, *op. cit.*, s. 117.

⁵³ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 54.

⁵⁴ Por. też: *ibidem*, s. 54–55.

niezwykłe elastyczną, mogącą obejmować najszerszy możliwy zakres zachowania państw, nie ograniczającą się przy tym do operacji wojskowych lub działań z użyciem siły zbrojnej. Także i tu można wszakże napotkać definicje wąskie i szerokie, odnoszące się odpowiednio do pojęcia pokoju w ujęciu negatywnym i pozytywnym. Zwolennicy zawężonego rozumienia terminu „zagrożenie pokoju” zwracają uwagę na art. 1 ust. 1 Karty NZ, który, w połączeniu z zakazem stosowania groźby lub użycia siły w stosunkach międzynarodowych (art. 2 ust. 4 Karty NZ), wynosi utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa na sam szczyt hierarchii celów ONZ⁵⁵. Zgodnie z tą logiką sytuacja zagrożenia pokoju musi posiadać potencjał wywołania konfliktu zbrojnego między państwami w krótkim lub średnio-krótkim okresie. Właśnie ów potencjalny element jest, zdaniem autorów, synonimem słowa „zagrożenie” i odróżnia „zagrożenie pokoju” od pozostałych dwóch stanów faktycznych, o których stanowi art. 39 Karty NZ, a więc „naruszenia pokoju” i „aktu agresji”⁵⁶. Nie jest jednak jasne, czy brak stanu wojny i przemocy zbrojnej – elementy konieczne każdej definicji pokoju – ograniczają się tylko do stosunków między państwami, czy też mogą odnosić się do konfliktów wewnątrzpaństwowych lub np. (wspieranego przez państwa) terroryzmu⁵⁷. Bernd Martenczuk wskazuje na różnicę między pierwszą częścią art. 39 Karty NZ, mówiącą m.in. o „zagrożeniu pokoju”, a częścią drugą tego przepisu, który wyraźnie odnosi się do „międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”, jaki mocą działań Rady ma zostać utrzymany lub przywrócony. Prowadzi to, zdaniem autora, do jedynego prawidłowego rozumienia zagrożenia pokoju jako pojęcia mającego charakter międzypaństwowy⁵⁸. Na podstawie takiej wykładni tekstualnej i systemowej wojna domowa nie jest sama w sobie złamaniem międzynarodowego pokoju, nawet jeżeli mogłaby prowadzić do jego naruszenia⁵⁹. Rozumowanie takie, zgodne z prawidłowym wnioskowaniem prawniczym, wynika także z założeń, jakie przyświecały twórcom Karty Narodów Zjednoczonych. W rozumieniu przyjętym na konferencji założycielskiej zagrożeniem pokoju był konflikt międzypaństwowy, zaś Rada nie miała interweniować w sprawach, które z isto-

⁵⁵ Zob. B. Martenczuk, *Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates*, Berlin 1996, s. 224, 228; J. Delbrück, *Structural Changes in the International System and its Legal Order: International Law in the Era of Globalization*, „Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht” 2001, 11, s. 10.

⁵⁶ M. Lailach, *Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*, Berlin 1998, s. 194–196; B. Martenczuk, *op. cit.*, s. 544.

⁵⁷ A. Schäfer, *Der Begriff der „Bedrohung des Friedens” in Artikel 39 der Charta der Vereinten Nationen. Die Praxis des Sicherheitsrates*, Frankfurt a. Main 2005, s. 23.

⁵⁸ B. Martenczuk, *op. cit.*, s. 224; por. J. Arntz, *op. cit.*, s. 61–63.

⁵⁹ J. Frowein, N. Kirsch, *op. cit.*, s. 720.

ty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregośkolwiek z państw (art. 2 ust. 7 Karty NZ). Pamiętać jednak należy, że wykładnia tekstualna i systemowa art. 39 Karty NZ jest ograniczona i nie wyczerpuje złożoności zagadnienia. Okres post-zimnowojenny, w którym nastąpiło skokowe zwiększenie aktywności Rady Bezpieczeństwa, uwidocznili nieprzystawalność wąskiego rozumienia art. 39 Karty NZ do nowych wyzwań globalnego bezpieczeństwa i pokoju na świecie. Począwszy od 1989 roku jeden tylko przypadek inwazji Iraku na Kuwejt stanowi klasyczny przykład stanu faktycznego wypełniającego znamiona art. 39 Karty NZ. Pojawiły się natomiast nowe zagrożenia i niebezpieczeństwa, już nie o klasycznym, „międzypaństwowym” wymiarze, a wraz z nimi pytanie prawne: czy zagrożenie pokoju, nie mające charakteru międzypaństwowego, może pokój międzynarodowy zdestabilizować? Zwolennicy teologicznej interpretacji Karty NZ odwołują się do jej preambuły, zwracając uwagę, że zapewnienie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jest zadaniem, które służy wartości nadrzędnej – „uchronieniu przyszłych pokoleń od klęsk wojny” i „niewypowiedzianych cierpień”⁶⁰. Ponieważ celem Karty NZ jest niedopuszczenie do ludzkiego cierpienia niezależnie od jego przyczyny, jej autorzy proponują, aby za samoistne „zagrożenie pokoju” uznać także takie negatywne zjawiska jak ludobójstwo, niewolnictwo, tortury, dyskryminacja rasowa, upadek struktur państwa oraz klęski naturalne, w tym klęskę głodu⁶¹. Podnoszą ponadto skutki *erga omnes* ludobójstwa, niewolnictwa, tortur czy konsekwentnie realizowanej dyskryminacji rasowej⁶². Powszechnie związane skutkami takich praktyk może doprowadzić do ich odporu przez państwa członkowskie w drodze np. interwencji humanitarnej, mającej na celu ochronę obywateli przed masowymi naruszeniami uznanych międzynarodowo praw człowieka⁶³. Szerokie zdefiniowanie źródeł zagrożenia pokoju dałoby Radzie Bezpieczeństwa jasny i trwały mandat do zarządzania środkami interwencji na podstawie rozdziału VII Karty NZ, ograniczenia, a może i wyeliminowania

⁶⁰ Karta Narodów Zjednoczonych, preambuła, w: A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 5–32.

⁶¹ Zob. np. H. Gading, *Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität?*, Berlin 1996, s. 125; M. Herdegen, *Der Sicherheitsrat und die autoritative Konkretisierung des VII. Kapitels der UN-Charta*, *op. cit.*, s. 15.

⁶² Zob. np. H. Gading, *op. cit.*, s. 150; M. Herdegen, *Der Sicherheitsrat und die autoritative Konkretisierung des VII. Kapitels der UN-Charta*, *op. cit.*, s. 17.

⁶³ „Interwencja humanitarna jest groźbą lub użyciem siły przez państwo, grupę państw, organizację międzynarodową przeciwko innemu państwu głównie w celu ochrony jego obywateli przed masowymi naruszeniami uznanych międzynarodowo praw człowieka”; S.D. Murphy, *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order*, Philadelphia 1996, s. 11–12.

interwencji humanitarnych podejmowanych *ad hoc* przez państwa członkowskie lub organizacje międzynarodowe i pozostające w sprzeczności z prawem międzynarodowym. Zwolennicy takiej argumentacji posiłkują się nierzadko oświadczeniem przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa, wydanym przez brytyjskiego premiera Johna Majora 31 stycznia 1992 roku po pierwszym w historii tego organu posiedzeniu członków na szczelbu szefów państw i rządów⁶⁴. Pojawiło się w nim między innymi takie oto stwierdzenie:

Brak wojny i konfliktów zbrojnych między państwami sam w sobie nie zapewnia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Inne niż wojskowe źródła niestabilności w obszarach gospodarczych, społecznych, humanitarnych, czy ekologicznych, stały się zagrożeniami dla pokoju i bezpieczeństwa. Członkowie Narodów Zjednoczonych jako całość, za pośrednictwem właściwych organów, winni nadać rozwiązaniu tych kwestii najwyższy priorytet⁶⁵.

Wycinkowy cytat z tego oświadczenia, jak dotąd jedyny tak szeroko zakreślający granicę dla pojęcia zagrożenia pokoju, trudno jednak uznać za reprezentatywny. W poprzedzających akapitach mowa o sukcesach misji pokojowych rozmieszczanych z inicjatywy Rady Bezpieczeństwa – w oświadczeniu zauważono, iż integralną częścią zaangażowania Rady w utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa było kontrolowanie przebiegu wyborów, monitorowanie przestrzegania praw człowieka, repatriacja uchodźców w konfliktach regionalnych, –ale tylko – za zgodą lub na wniosek zainteresowanych stron. Oznacza to, iż barwne polityczne passusy niekoniecznie odnosić się muszą do „zagrożenia pokoju” w rozumieniu art. 39 – pojęcia, któremu próbuję nadać walor normatywny, gdyż otwiera ono instrumentarium stosowania zbiorowych środków przymusu z rozdziału VII Karty NZ. Słusznie więc pojawiają się w literaturze krytyczne uwagi, iż Rada Bezpieczeństwa jest – poprzez swą strukturę i skład – organem szczególnym, nienadającym się do rozwiązywania wszystkich możliwych problemów świata. Gdyby przyjąć szeroką definicję stanów faktycznych, mogących zagrażać międzynarodowemu pokojowi tak jak go rozumie art. 39, mogłoby to postawić Radę w pozycji rządu światowego i zobligować ją do rozwiązywania tych kwestii

⁶⁴ Zob. np. B.D. Leppard, *Rethinking Humanitarian Intervention: A Fresh Legal Approach Based on Fundamental Ethical Principles in International Law And World Religions*, Pennsylvania 2002, s. 153.

⁶⁵ Statement by the President of the Security Council, Held at the Level of Heads of State and Government in Connection with the Item Entitled „The Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security”, 31 June 1992, S/23500, s. 3.

środkami przewidzianymi w rozdziale VII Karty NZ⁶⁶. Zresztą uważa lektura cytowanego oświadczenia przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa nie pozwala na tak dalekie wnioskowanie; jest tam mowa o działaniu „za pośrednictwem właściwych organów”, a więc nie tylko Rady Bezpieczeństwa. Rada Bezpieczeństwa nie powinna zatem odwoływać się do naruszeń praw człowieka czy innych problemów strukturalnych jako do czynników uzasadniających zastosowanie art. 39 Karty NZ w sytuacjach, które nie stwarzają zagrożenia dla pokoju w sensie negatywnym, ponieważ prowadziłyby to do powielania funkcji Rady Gospodarczo-Społecznej czy Zgromadzenia Ogólnego ONZ⁶⁷.

Czy takie rozumowanie nie prowadzi jednak do rozmycia odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa za pokój międzynarodowy? Z pewnością wiele państw wolałoby, aby Rada nie interesowała się czynnikami wewnątrzpaństwowymi⁶⁸, takie ograniczenie wydaje się jednak nieuprawnione. Należy powtórzyć za komentatorami Karty NZ, że zagrożenie lub naruszenie pokoju nie zakłada z góry potencjalnego naruszenia prawa międzynarodowego. W odróżnieniu od Ligii Narodów system zbiorowego bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych nie jest zorientowany na reagowanie na naruszenia prawa międzynarodowego, lecz stanowi narzędzie prewencji, mające zapewnić utrzymanie pokoju⁶⁹. Zdarza się, że naruszenie pokoju zbiega się z naruszeniem prawa międzynarodowego, jednak źródła zagrożenia pokoju, różniące się co do swej natury, mogą wypływać z zachowania, które samo w sobie nielegalne nie jest⁷⁰. Przykładem takiego zjawiska może być wyścig zbrojeń, który przecież nie jest nielegalny w świetle powszechnego prawa międzynarodowego. Mogą nim być także znaczące przemieszczanie się wojsk przy granicach terytoriów spornych i niespornych, choć w przymiocie suwerenności państwa mieści się na pewno nieskrępowany nadzór nad armią i swoboda rozlokowywania oddziałów zgodnie z przyjętą strategią bezpieczeństwa narodowego. Podobnie rzecz się ma z tłumieniem demonstracji antyrządowych. Prawo międzynarodowe pozostaje jurydycznie obojętne wobec takich praktyk, o ile nie dochodzi do złamania podstawowych norm praw człowieka. Pomimo zatem braku nielegalności takich zachowań w świetle prawa podobna

⁶⁶ Zob. B. Martenczuk, *op. cit.*, s. 202–203; D. Bowett, *The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures*, „European Journal of International Law” 1994, 5(1), s. 93; B. Lorinser, *op. cit.*, s. 42.

⁶⁷ P. Alston, *The Security Council and Human Rights: Lessons to Be Learned from the Iraq–Kuwait Crisis and its Aftermath*, „Australian Year Book of International Law” 1992, 13, s. 139–140.

⁶⁸ Por. Final Documents of the Tenth Conference of Heads of State or Government of Non-Aligned Countries, Jakarta, 1–6 September 1992, Jakarta 1992, s. 31.

⁶⁹ J. Frowein, N. Kirsch, *op. cit.*, s. 721.

⁷⁰ E. de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, *op. cit.*, s. 140; tam też podana literatura.

sytuacja mogłaby być uznana przez Radę Bezpieczeństwa za zagrażającą pokojowi i stać się podstawą do zastosowania środków z rozdziału VII Karty NZ. Jeszcze inny przykład stanowią zagrożenia ekologiczne czy społeczne, mogące wywołać konflikt zbrojny. We wszystkich tych przypadkach ujawnia się prewencyjno-stabilizacyjna funkcja Rady Bezpieczeństwa, którą już na konferencji założycielskiej ONZ określano mianem funkcji „międzynarodowego policjanta”. Trzeba przyznać, iż jest to funkcja, która nie musi pokrywać się z dbałością o nienaruszanie prawa międzynarodowego – może poza ten schemat wykraczać.

W przedstawionej analizie konieczna jest następująca uwaga: niemal każda sytuacja wewnątrzpaństwowa może być uznana za zagrożenie pokoju, o ile pociąga za sobą możliwość destabilizacji sytuacji międzynarodowej. W takim ujęciu na pierwszy plan wysuwa się związek sytuacji wewnętrznej z jej możliwymi reperkusjami na zewnątrz w krótkim lub niewiele dłuższym okresie, zaś sama natura źródeł niepokoju wewnętrznego schodzi na dalszy plan. Związek ten ma charakter normatywny w tym sensie, że nie jest poddany pełnej dowolności oświadczeń politycznych, lecz testowi prawdopodobieństwa, opartemu na doświadczeniach poprzednich – podobnych – przypadków⁷¹.

Wypada zgodzić się, z Eriką de Wet, że zagrożenie pokoju w rozumieniu art. 39 Karty NZ może podlegać ocenie prawnej (*remain justiciable*) tylko wówczas, gdy termin ten będzie oznaczał brak konfliktu zbrojnego między państwami. Przyjęcie definicji pozytywnej (szerokiej) uniemożliwiłoby prawną ocenę tego sformułowania, gdyż w takim ujęciu każdy problem wewnętrzny mógłby zostać uznany za zagrożenie pokoju, niezależnie od swego rzeczywistego wpływu na stosunki międzynarodowe, co w efekcie skutkowałoby nieograniczoną dyskrejonalnością Rady Bezpieczeństwa w stosowaniu art. 39. Zignorowane zostałyby ponadto ograniczenia wynikające ze struktury – niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania systemu Karty. Nieokreślona elastyczność w stwierdzaniu, czy zostały spełnione przesłanki art. 39 Karty NZ, mogłaby wreszcie doprowadzić do rozciągnięcia kompetencji Rady Bezpieczeństwa. W rezultacie podważono by efektywność tego ciała, a docelowo – także całej Organizacji Narodów Zjednoczonych⁷².

2.4.3. Zagrożenie pokoju w praktyce Rady Bezpieczeństwa

Przedstawione powyżej modele teoretyczne pojmowania pojęć „pokój” i „zagrożenie pokoju” są, rzecz jasna, pewną syntezą poglądów, jakie przynajmniej po części inspirowała praktyka. Rzeczywiście – w podejmowanych od końca Zimnej Wojny uchwałach Rada Bezpieczeństwa odwoływała się do hipotez

⁷¹ B. Martenczuk, *op. cit.*, s. 245; A. Stein, *op. cit.*, s. 160.

⁷² E. de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, *op. cit.*, s. 144.

artykułu 39 Karty w każdym przypadku poprzedzającym zarządzenie środków przymusu z rozdziału VII Karty NZ. Jedynym w tej materii wyjątkiem był przypadek rezolucji 1160, która dotyczyła sytuacji w Kosowie⁷³. Poniżej przedstawiam wybrane przykłady.

2.4.3.1. Zagrożenie pokoju w czasach Zimnej Wojny

Głębokie podziały polityczne spowodowały, iż aktywność Rady Bezpieczeństwa w okresie Zimnej Wojny pozostała ograniczona. Od momentu powstania Narodów Zjednoczonych aż do końca lat 80. XX wieku tylko w dwóch przypadkach Rada posłużyła się samodzielnie środkami przymusu określonymi w rozdziale VII Karty NZ. Stało się tak w odniesieniu do Rodezji Południowej (1966–1979) i Republiki Południowej Afryki (1963, 1977–1994)⁷⁴. Natychmiast po ogłoszeniu deklaracji niepodległości Rodezji Południowej przez mniejszościowy rząd białych osadników premiera Iana Smitha sprawa ta trafiła pod obrady Rady Bezpieczeństwa. Pierwsza z podjętych rezolucji potępiała jednostronną deklarację niepodległości i wzywała państwa członkowskie do nieuznawania nielegalnego, rasistowskiego, mniejszościowego reżimu w Rodezji Południowej oraz do powstrzymania się od udzielania temu reżimowi jakiegokolwiek pomocy⁷⁵. Dopiero w drugiej rezolucji, przyjętej kilka dni później, Rada stwierdziła, iż sytuacja wynikająca z proklamowania niepodległości przez nielegalne władze Południowej Rodezji jest niezwykle poważna, a jej dalsze istnienie stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁷⁶. W kolejnych uchwałach podjętych w sprawie Rodezji Południo-

⁷³ Pomimo braku wyraźnego stwierdzenia że nastąpiło zagrożenie pokoju” oraz mimo równoległej opinii dwóch stałych członków Rady (Chin i Federacji Rosyjskiej), że nie doszło nawet do tzw. zagrożenia mniejszego kalibru (*danger to peace*), powzięto wówczas środki na podstawie rozdziału VII Karty NZ; por. UN Security Council Resolution on a Comprehensive Arms Embargo on the Federal Republic of Yugoslavia, Including Kosovo, 31 March 1998, UN/SC/RES/1160; zob. także K. Manusama, *The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era Applying the Principle of Legality*, Leiden 2006, s. 85.

⁷⁴ Szczegółowe omówienie zastosowanych środków przymusu przedstawiam w kolejnych podrozdziałach: 3.2.2.1. *Rodezja Południowa (1966–1979)* i 3.2.2.2. *Republika Południowej Afryki (1963, 1977–1994)*. Przypadku interwencji w Korei nie zaliczam do działań samodzielnych Rady, gdyż stanowi ona przykład dekoncentracji zewnętrznej, o której czytelnik również znajdzie informacje w kolejnych rozdziałach tej pracy.

⁷⁵ UN Security Council Resolution on Southern Rhodesia, 12 November 1965, UN/SC/RES/216.

⁷⁶ UN Security Council Resolution on the Question Concerning the Situation in Southern Rhodesia, 20 November 1965, UN/SC/RES/217, par. 1.

wej Rada potwierdziła stan zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa⁷⁷, zarządzając zbiorowe środki przymusu na podstawie rozdziału VII Karty. Niektórzy politycy brytyjscy⁷⁸ i amerykańscy⁷⁹ wysuwali następujące argumenty przeciw uznaniu sytuacji Południowej Rodezji za zagrażającą pokojowi: działania rządu Rodezji nie zawierały elementu agresji; działania władz są całkowicie zgodne z prawem w ramach ogólnie akceptowanego prawa międzynarodowego; wszystkie działania pozostają w geograficznych granicach Rodezji Południowej. Zarzuty te warto przytoczyć, aby zdać sobie sprawę, że już w tamtym okresie wykształciło się definiowanie zagrożenia pokoju wolne zarówno od elementu agresji, jak i od związku z międzynarodową odpowiedzialnością państw, a także wyswobodzone z relacji „państwo przeciw państwu”. Dla stwierdzenia zagrożenia pokoju element agresji nie jest już konieczny, choć w przypadku Rodezji Południowej można pokusić się o stwierdzenie, iż cała działalność mniejszościowego rządu była agresją przeciw... samej Rodezji. Deklaracja niepodległości została ogłoszona przez Front Rodezyjski po to, aby zapewnić uprzywilejowaną pozycję polityczną białym osadnikom, których liczbę szacowano na około 6% całej populacji. Można było zatem zasadnie przypuszczać, iż te strukturalne nierówności doprowadzą do niepokojów społecznych przekraczających granicę jednego państwa⁸⁰. Zagrożenie pokoju nie jest także tożsame ze złamaniem prawa międzynarodowego. Przykład Rodezji Południowej pokazuje praktyczne zastosowanie tego rozróżnienia. Pomimo braku złamania przynajmniej traktatowych norm prawa międzynarodowego sytuacja w Rodezji została uznana za zagrożenie pokoju⁸¹. Trudniejszy do analizy jest element geograficzny; działania rządu Iana Smitha były istotnie ogra-

⁷⁷ Zob. kolejne uchwały: UN Security Council Resolutions on Southern Rhodesia: 9 April 1966, UN/SC/RES/221; 29 May 1968, UN/SC/RES/253; 18 March 1970, UN/SC/RES/277; 6 April 1976, UN/SC/RES/388; 27 May 1977, UN/SC/RES/409 oraz UN Security Council Resolution on the Question Concerning the Situation in Southern Rhodesia, 16 December 1966, UN/SC/RES/232.

⁷⁸ P. Malanczuk, M.B. Akehurst, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge 1997, s. 394.

⁷⁹ M.S. McDougal, W.M. Reisman, *Rhodesia and the United Nations: The Lawfulness of International Concern*, „American Journal of International Law” 1968, 62(1), s. 5–6. i tam cytowane odniesienia.

⁸⁰ P. Malanczuk, M.B. Akehurst, *op. cit.*, s. 394.

⁸¹ Naruszenie prawa międzynarodowego nastąpiło jednak niewątpliwie później wskutek niewypełnienia kolejnych rezolucji Rady Bezpieczeństwa. W literaturze podaje się także, że w momencie proklamowania niepodległości naruszone zostały normy prawa zwyczajowego oraz że dyskryminacja czarnoskórej większości w Rodezji była naruszeniem konwencyjnych norm praw człowieka; zob. M.S. McDougal, W.M. Reisman, *op. cit.*, s. 11–12.

niczone do granic wewnętrznych Rodezji, nie roszcząc pretensji mogących zdestabilizować pokój przynajmniej w regionie (np. masowy odpływ uchodźców). W istocie nałożenie na Rodezję embarga w kolejnych uchwałach Rady Bezpieczeństwa osiągnęło skutek odwrotny: samoizolację Rodezji oraz bliższą współpracę z krajami łamiącymi zarządzone sankcje. Z pewnością zatem nie doszło do bezpośredniej destabilizacji regionu, choć w literaturze przedmiotu podnosi się, mało przekonujący w mojej ocenie, argument, że współczesny świat oparty jest w dużej mierze na komunikacji międzyludzkiej, stąd wpływ sytuacji w Rodezji na kraje ościenne miałby jednak zagrażać pokojowi⁸². Analizując element międzynarodowy należałoby raczej wskazać na oczywisty związek Rodezji Południowej z jej dawnym suwerenem – Wielką Brytanią, co *casus* rodezyjski umiędzynaradawiało.

Problem masowego naruszania praw człowieka, który w systematyczny sposób był sankcjonowany prawnym reżimem segregacji rasowej w Republice Południowej Afryki, pojawił się wcześniej niż przypadek rodezyjski. Po dojściu do władzy Partii Narodowej w 1948 roku społeczny zwyczaj apartheidu (z języka afrikaans od *apart* – osobno i przyrostka *-heid*) został usystematyzowany pod postacią prawa. Przed następnymi kilkanaście lat sytuacja w RPA była wielokrotnie poddawana krytyce, stając się przedmiotem obrad Zgromadzenia Ogólnego ONZ, głównie za sprawą Indii i Pakistanu. Na początku lat 60. XX wieku, w czasie, w którym na kontynencie afrykańskim postępował szybko proces dekolonizacji, rząd w Pretorii wzmacniał represje wobec czarnoskórej ludności. 21 marca 1960 roku policja zastrzeliła 69 uczestników pokojowej manifestacji w Sharpeville. Zdelegalizowano także dwie największe organizacje walczące o prawa czarnej większości. W wyniku wniosku złożonego przez 29 państw członkowskich ONZ kwestia apartheidu w RPA stanęła na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa 1 kwietnia 1960 roku. W pierwszej z serii rezolucji, jakie miały ujrzeć światło dzienne, Rada nie użyła sformułowania „zagrożenie pokoju”, jednak potępiła zabójstwa demonstrantów protestujących przeciw dyskryminacji rasowej w RPA i stwierdziła, że sytuacja w tym kraju doprowadziła do „międzynarodowego tarcia”a (*international friction*), które, gdyby się utrzymało, mogłoby zagrazić międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu⁸³. Przyjęta trzy lata później uchwała Rady Bezpieczeństwa nr 181 wyrażała przekonanie Rady, że „sytuacja w Republice Południowej Afryki poważnie zakłóca międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo (*seriously distur-*

⁸² *Ibidem*, s. 12.

⁸³ UN Security Council Resolution Concerning „the Situation Arising Out of the Large-Scale Killings of Unarmed and Peaceful Demonstrators Against Racial Discrimination and Segregation in the Union of South Africa”, 1 April 1960, UN/SC/RES/134.

bing international peace and security)⁸⁴. Także i tym razem nie padło sformułowanie „zagrożenie pokoju” (*a threat to peace*), niemożliwe z powodów politycznych (Francja i Wielka Brytania wstrzymały się od głosu), chociaż można próbować dowiedzieć, że „zakłócenie pokoju” jest wyrażeniem o większej doniosłości niż „zagrożenie pokoju”. Także w rezolucji 182 posłużono się tym terminem⁸⁵. Prawie trzy lata później Rada uznała, iż sytuacja wynikająca z dalszego stosowania polityki apartheidu i ciągłego wzrostu sił zbrojnych i policji w RPA, ułatwionego dzięki udziałowi innych państw, stanowi potencjalne zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (*constitutes a potential threat to international peace and security*)⁸⁶, jednak kilka lat później wrócono do poprzedniego sformułowania – „zakłócenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (*seriously disturbs international peace and security*)⁸⁷. Znamienne, iż kolejna rezolucja Rady nr 417 z października 1977 roku nie wspomina już o zagrożeniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, stwierdzając jedynie, iż sytuacja w RPA z pewnością doprowadzi do rozpalenia brutalnego konfliktu na tle rasowym (*racial conflagration*), niosącego za sobą poważne reperkusje międzynarodowe. Rada nie stwierdziła wprost, iż stan ten jest zagrożeniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, przypomniała jednak o swojej odpowiedzialności za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁸⁸. Eskalacja sytuacji w RPA i w całym regionie doprowadziła do podjęcia kilka dni później uchwały 418, która *expressis verbis* odwołuje się do rozdziału VII Karty NZ. Przyczyną uzasadniającą jej powzięcie nie jest już jednak zagrożenie dla pokoju, lecz uporczywe akty agresji dokonywane przez RPA przeciw państwom sąsiednim (*persistent acts of aggression against the neighbouring States seriously disturb the security of those States*)⁸⁹, a zatem naj-

⁸⁴ UN Security Council Resolution on Arms Build Up and South African Apartheid, 7 August 1963, UN/SC/RES/181.

⁸⁵ UN Security Council Resolution on Race Conflict in South Africa Resulting from the Policies of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa, 4 December 1963, UN/SC/RES/182.

⁸⁶ UN Security Council Resolution on Race Conflict in South Africa Resulting from the Policies of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa, 23 July 1970, UN/SC/RES/282.

⁸⁷ UN Security Council Resolution Concerning the Measures of Repression, Including Wanton Killings, Perpetrated by the Apartheid *Régime* in South Africa Against the African People in Soweto and Other Areas in South Africa, 19 June 1976, UN/SC/RES/392.

⁸⁸ UN Security Council Resolution Concerning Continuing Repression in South Africa, 31 October 1977, UN/SC/RES/417.

⁸⁹ UN Security Council Resolution on an Arms Embargo on South Africa, 4 November 1977, UN/SC/RES/418.

poważniejszy stan faktyczny, skutkujący zastosowaniem środków zbiorowego przymusu z art. 41 i 42 Karty NZ. Kolejne rezolucje Rady Bezpieczeństwa doprecyzowały zakres sankcji nałożonych na RPA przez Radę Bezpieczeństwa, jednak w swej konstrukcji językowej ani w kwestii przesłanek nie różniły się od poprzednio omówionych. Środki przymusu zostały zniesione 25 maja 1994 roku w wyniku zakończenia polityki *apartheidu*.

2.4.3.2. Zagrożenie pokoju w okresie post-zimnowojennym

Początek lat 90. XX wieku przyniósł znaczne zwiększenie aktywności Rady Bezpieczeństwa w dziedzinie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Na ożywienie to składały się zapewne dwa zasadnicze elementy: zakończenie konfliktu politycznego na osi Wschód–Zachód, a zatem odblokowanie możliwości działania tego organu, który przez okres Zimnej Wojny pozostawał przeważnie bezradny wobec problemów globalnych, paraliżowany groźbą lub faktycznym użyciem weta przez jednego lub kilku stałych członków, oraz przekonanie, iż na świecie – obok tradycyjnie pojmowanych zagrożeń militarnych – pojawiły się zagrożenia nowe, wcześniej nie znane lub pomijane, lecz przez to nie mniej niebezpieczne. Skokowy wzrost liczby rezolucji Rady, przyjętych na podstawie powszechnie wiążących przepisów rozdziału VII, nie pozostał bez wpływu także na zakres znaczeniowy pojęcia „zagrożenie pokoju” z art. 39 Karty NZ. Analiza szeregu uchwał Rady z tego okresu skłania do przyjęcia kategoryzacji przedstawionej w kolejnych podrozdziałach.

2.4.3.2.1. Zagrożenie pokoju wynikające z naruszania praw człowieka, katastrofy humanitarnej i wpływu konfliktu wewnętrznego na państwa regionu

Po klęsce armii irackiej w lutym 1991 roku, pokonanej przez siły koalicji międzynarodowej dowodzonej przez Stany Zjednoczone, w Iraku wybuchły powstania przeciwko rządowi prezydenta Saddama Husajna. Ośrodkami zapalnymi były szyickie prowincje południowe oraz – zamieszkałe przez mniejszość kurdyjską – prowincje północne. Pod koniec marca siły zbrojne rządu Husajna zdławiły opór południa i zdołały odbić z rąk rebeliantów kilka miast na północy kraju. Prowadzone działania wojskowe doprowadziły równocześnie do odpływu ogromnej liczby uchodźców kurdyjskich w kierunku granicy z Turcją i Iranem. Los tych ludzi oraz problemy, jakie ich *exodus* stwarzał dla państw ościennych, wymagały szybkiego rozwiązania. 5 kwietnia 1991 roku Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję nr 688, gdzie wyraziła swoje głębokie zaniepokojenie prześladowaniem (*repression*) irackiej ludności cywilnej w wielu częściach Iraku, w tym ostatnio w obszarach zamieszkałych przez ludność kurdyjską, które doprowadziło do masowego odpływu uchodźców w kierunku i przez granice międzynarodowe oraz do najazdów transgranicznych

(*cross-border incursions*), zagrażających międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu w regionie. W literaturze spotkać można pogląd, iż nie jest jasne, czy punktem zwrotnym dla określenia omawianej sytuacji jako zagrażającej międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu był fakt prześladowania ludności cywilnej, czy masowy odpływ uchodźców i transgraniczne najazdy – *exodus* uchodźców nie nastąpiłby bowiem, gdyby nie doszło do prześladowań⁹⁰. Jest to wniosek nieprawidłowy. Oryginalne brzmienie językowe przytoczonego fragmentu rezolucji wskazuje na liczbę pojedynczą słowa „prześladowanie” (*repression*), z czego wynika, że to odpływ uchodźców i najazdy transgraniczne zagrażają (w liczbie mnogiej – *which threaten*) międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu. Potwierdza to dalsza część rezolucji 688, w której Rada potępia prześladowanie irackiej ludności cywilnej w wielu częściach Iraku, czego skutki zagrażają międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu w regionie. Dodatkowo sięgnięcie do protokołu z odpowiedniego posiedzenia Rady rozważa mogące się pojawić wątpliwości – żaden z członków nie uznawał samego prześladowania za fakt, który *per se* stanowi zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa⁹¹. Widać zatem, iż w casusie irackim naruszenie praw człowieka nie stanowiło bezpośredniej przyczyny przyjęcia rezolucji w oparciu o powszechnie wiążące normy rozdziału VII Karty NZ.

Zagadnienia humanitarne były jednak obecne w tekstach uchwał Rady Bezpieczeństwa odnoszących się do konfliktu w byłej Jugosławii. Pierwsza z rezolucji dotyczących rozpadu Jugosławii wyrażała głębokie zaniepokojenie walkami w kraju, powodującymi znaczne straty w ludziach i szkody materialne, oraz konsekwencjami dla krajów regionu, w szczególności obszarów przygranicznych państw sąsiednich. Rada wyrażała obawę, że utrzymywanie tej sytuacji stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁹². Ta i kolejne uchwały dotyczące byłej Jugosławii wiązały zagrożenie dla pokoju z masowymi naruszeniami praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego⁹³, jednocześnie nadając tym faktom wymiar międzynarodowy, tj. wskazując na niebezpieczeństwa dla krajów ościennych⁹⁴. Wraz

⁹⁰ I. Osterdahl, *op. cit.*, s. 45–46.

⁹¹ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Two Thousand Nine Hundred and Eight Meeting, 5 April 1991, UN/DOC/S/PV.2982; por. także: E. de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, *op. cit.*, s. 151–152.

⁹² UN Security Council Resolution Concerning the Fighting in Yugoslavia, 25 September 1991, UN/SC/RES/713.

⁹³ V. Gowlland-Debbas, *Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility*, „International and Comparative Law Quarterly” 1994, 43, s. 65.

⁹⁴ M. Lailach, *op. cit.*, s. 90; H. Gading, *op. cit.*, s. 112; por. UN Security Council Resolution on the Situation in Bosnia and Herzegovina, 13 August 1992, UN/SC/

z uzyskiwaniem przez byłe republiki Jugosławii samodzielnej państwowości konflikt bałkański przybierał formę klasycznego konfliktu międzypaństwowego, a jego kolejne odsłony ukazywały tradycyjne rozumienie terminu „zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”⁹⁵. Jednak także i inne sytuacje kryzysowe na Bałkanach, które można określić jako konflikty mające źródła wewnętrzne (np. zamieszki w Albanii, spowodowane upadkiem piramidy finansowej, czy konflikt kosowski), uznawane były za „zagrożenie międzynarodowego pokoju”, gdyż ich skutki sięgały przynajmniej krajów regionu.

Niejednoznaczne wydają się na tym tle przesłanki uznania za „zagrożenie międzynarodowego pokoju” sytuacji w Angoli. Ten afrykański kraj po piętnastoletniej wojnie narodowo wyzwoleniczej i uzyskaniu niepodległości w 1975 roku stał się teatrem walk wewnętrznych pomiędzy dwoma zwalczającymi się ugrupowaniami: MPLA (port. Movimento Popular de Libertação de Angola – Ludowy Ruch Wyzwolenia Angoli) i UNITA (port. União Nacional para a Independência Total de Angola – Narodowy Związek na rzecz Całkowitej Niepodległości Angoli). W okresie Zimnej Wojny obie grupy, reprezentujące odmienne koncepcje polityczne, korzystały ze wsparcia albo państw socjalistycznych (MPLA), albo Stanów Zjednoczonych (UNITA). Była to więc wojna domowa wykazująca typową dla okresu zimnowojennej konfrontacji prawidłowość mieszania głównych mocarstw światowych w walkę o władzę w ramach jednego państwa. Przemiany demokratyczne przełomu lat 80. i 90. XX wieku spowodowały wycofanie się innych państw z angolskiego konfliktu i krótkotrwałą stabilizację sytuacji w tym kraju. Kluczowym dla dalszych losów państwa stał się rok 1992, w którym odbyły się wybory prezydenckie

RES/770; UN Security Council Resolution Implementing Trade Embargo on Yugoslavia, 30 May 1992, UN/SC/RES/757; UN Security Council Resolution the Establishment of a Ban on Military Flights in the aAirspace of Bosnia and Herzegovina, 9 October 1992, UN/SC/RES/781; UN Security Council Resolution on the Situation in Bosnia and Herzegovina, 16 November 1992, UN/SC/RES/787; UN Security Council Resolution on the Situation in Bosnia and Herzegovina, 17 April 1993, UN/SC/RES/820; UN Security Council Resolution on the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), 25 May 1993, UN/SC/RES/827; UN Security Council Resolution on the sSituation in Bosnia and Herzegovina, 4 June 1993, UN/SC/RES/836; UN Security Council Resolution on the Situation in Bosnia and Herzegovina, 10 June 1993, UN/SC/RES/838; UN Security Council Resolution on Further Extension of Partial Suspension of Sanctions Against Yugoslavia, 5 July 1995, UN/SC/RES/1003.

⁹⁵ Twierdzi się nawet – np. w odniesieniu do uchwały ustanawiającej embargo handlowe w Jugosławii (UN/SC/RES/757 z 30 maja 1992) – iż sytuacja w Bośni kwalifikowała się raczej jako akt agresji, a nie tylko „zagrożenie pokoju”; por. I. Osterdahl, *op. cit.*, s. 48.

i parlamentarne, oba wygrane przez MPLA. W tej sytuacji UNITA nie uznała wyników głosowania i oskarżyła MPLA o ich sfalszowanie, pomimo tego, iż międzynarodowi obserwatorzy nie dopatrzili się istotniejszych nadużyć. Było to bezpośrednią przyczyną wznowienia walk zbrojnych – trzeciej i jednocześnie najkrwawszej fazy konfliktu w Angoli, trwającej do 2002 roku, mającej już jednak wybitnie wewnętrzny, a nie międzynarodowy charakter. Tymczasem w uchwale 864 z 15 września 1993 roku Rada Bezpieczeństwa uznała, że sytuacja w Angoli – w konsekwencji działań zbrojnych UNITA – stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju⁹⁶. W żadnym akapicie tej rezolucji Rada nie odwołuje się do sytuacji w krajach ościennych ani do możliwych zagrożeń dla stabilności w regionie. Uchwała 864 jest zatem charakterystyczna w tym sensie, iż po raz pierwszy Rada Bezpieczeństwa wzięła stronę jednej z walących grup w wojnie domowej⁹⁷. Twierdzi się więc, że uchwała 864 dotyczy wyłącznie wewnętrznej sytuacji w Angoli i nie zawiera jakiegokolwiek odniesienia międzynarodowego⁹⁸. To prawda. Należy jednak zwrócić uwagę, iż wojna domowa, wzniecona na nowo w 1992 roku przez UNITA, była kolejną odsłoną konfliktu, który już wcześniej miał międzynarodowy charakter, słusznie więc Rada w preambule do uchwały 864 wspomniała poprzednie rezolucje dotyczące Angoli. Ponadto w negocjacje między stronami konfliktu zaangażowane były inne państwa (m.in. Portugalia, Federacja Rosyjska, USA), Organizacja Jedności Afrykańskiej oraz sama ONZ. Nie sposób zatem twierdzić, iż konflikt w Angoli odbywał się w zupełnej izolacji i był dla społeczności międzynarodowej rzeczywistym *novum*. Wiele państw było istotnie zainteresowanych w stabilizacji sytuacji wewnętrznej w Angoli, choć, trzeba przyznać, rezolucja 864 nie wyjaśnia, w jaki konkretny sposób walki wewnętrzne w tym kraju stanowiły zagrożenie dla międzynarodowego pokoju. Z tego punktu widzenia *casus* Angoli pozostaje specyficzny.

Większych związków sytuacji wewnętrznej ze stabilnością regionu można doszukać się w przypadku uchwał Rady Bezpieczeństwa z 1994 roku, dotyczących Rwandy. Tłący się w tym kraju konflikt etniczny pomiędzy plemionami Hutu i Tutsi wybuchł na masową skalę 6 kwietnia tego roku, kiedy samolot, na pokładzie którego przebywał rwandyjski prezydent Juvénal Habyariman oraz

⁹⁶ „Determining that, as a result of UNITA's military actions, the situation in Angola constitutes a threat to international peace and security”; UN Security Council Resolution on the Situation in Angola, 15 September 1993, UN/SC/RES/864.

⁹⁷ E. de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, *op. cit.*, s. 164.

⁹⁸ N.M. Blokker, M. Kleiboer, *The Internationalization of Domestic Conflict: The Role of the UN Security Council*, „Leiden Journal of International Law” 1996, vol. 9, s. 132.

Cyprien Ntaryamira, prezydent Burundi, został zestrzelony w Kigali. W ciągu następnych kilku tygodni, od 6 kwietnia do lipca, trwała w Rwandzie masakra osób pochodzenia Tutsi, dokonana przez ekstremistów Hutu. W ciągu około stu dni jej ofiarą padło, według szacunków, od 800 000 do 1 071 000 ludzi. Rada Bezpieczeństwa podjęła w tym okresie szereg uchwał wskazujących na zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa. W pierwszej z kilku rezolucji Rada konstataje z przerażeniem, iż przemoc na dużą skalę doprowadziła w Rwandzie do śmierci tysięcy niewinnych cywilów, w tym kobiet i dzieci, wygnania znacznej liczby ludności Rwandy ze swoich miejsc zamieszkania i znacznego wzrostu liczby uchodźców do krajów sąsiednich. Rada potępiła trwające w Rwandzie akty przemocy, w szczególności w Kigali, które zagrażają życiu i bezpieczeństwu ludności cywilnej. Zdecydowanie potępiła także ataki na misję pokojową ONZ – UNAMIR oraz pozostały personel Organizacji Narodów Zjednoczonych – i wezwała wszystkich zainteresowanych do położenia kresu tym aktom przemocy, a także do pełnego przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego. Nie stwierdziła jednak zagrożenia pokoju w skali międzynarodowej czy regionalnej⁹⁹. W przyjętej niecały miesiąc później rezolucji 918 Rada ostro potępiła trwające akty przemocy w Rwandzie, a szczególnie bardzo liczne zabójstwa cywilów i bezkarność, z jaką uzbrojone osoby były i nadal są w stanie kontynuować swe działania. Rada wyraziła głębokie zaniepokojenie faktem, że sytuacja w Rwandzie stanowi kryzys humanitarny o gigantycznych rozmiarach oraz – ponownie – swoje zaniepokojenie ciągłymi doniesieniami o systematycznych, powszechnych i rażących pogwałceniach międzynarodowego prawa humanitarnego w tym kraju, jak i innych naruszeniach prawa do życia i własności. Rada Bezpieczeństwa przypominała w tym kontekście, że zabijanie członków grupy etnicznej, z zamiarem zniszczenia takiej grupy w całości lub w części, stanowi przestępstwo karane zgodnie z prawem międzynarodowym. Podkreśliła zarazem pilną potrzebę podjęcia skoordynowanych działań międzynarodowych dla złagodzenia cierpienia ludzi w Rwandzie i do przyczynienia się do przywrócenia pokoju w tym kraju. W rezolucji tej Rada wyraźnie stwierdza, głęboko poruszona skalą ludzkiego cierpienia, że dalsze trwanie takiej sytuacji w Rwandzie stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa w regionie¹⁰⁰. Tęgo stwierdzenia nie używa jednak w kolejnej z serii uchwał, przyjętej 8 czerwca 1994 roku. Rezolucja 925 przywołuje z największym zaniepokojeniem treść raportów, z których wynika, że na terenie Rwandy miały miejsce akty ludobójstwa, przypominając zarazem, że ludobójstwo

⁹⁹ UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 21 April 1994, UN/SC/RES/912.

¹⁰⁰ UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 17 May 1994, UN/SC/RES/918.

stanowi przestępstwo karalne na mocy prawa międzynarodowego. Podkreśla, że wygnanie z miejsc zamieszkania ok. 1,5 mln Rwandyjczyków, postawionych w obliczu głodu i chorób, oraz masowy *exodus* uchodźców do krajów sąsiednich stanowią kryzys humanitarny o gigantycznych rozmiarach¹⁰¹. Wreszcie, 22 czerwca 1994 roku, Rada Bezpieczeństwa przyjęła uchwałę nr 929, w której uznała, że utrzymująca się sytuacja w Rwandzie stanowi przypadek wyjątkowy, wymagający pilnej reakcji ze strony społeczności międzynarodowej, oraz, że rozmiar kryzysu humanitarnego w Rwandzie stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa w regionie¹⁰². Kolejne dwie rezolucje dotyczące Rwandy, podjęte w tragicznym dla tego kraju 1994 roku, nie zawierały w sobie sformułowania „zagrożenie pokoju” zarówno w wymiarze krajowym, regionalnym, jak i międzynarodowym¹⁰³.

Przypadek Rwandy stanowił według części komentatorów przykład niemości Organizacji Narodów Zjednoczonych i kompromitacji Rady Bezpieczeństwa, niezdolnej lub niechętniej do zdecydowanej reakcji w obliczu ludobójstwa – jednego z największych po II wojnie światowej. Z pewnością reakcja Rady była spóźniona, a mówiąc precyzyjnie: nie dość władcza – w pierwszych kilkunastu dniach masakry ograniczająca się do potępienia masowych naruszeń prawa. W niniejszym rozdziale nasza uwaga koncentruje się jednak na szczegółowym zagadnieniu, jakim są przesłanki stwierdzenia przez Radę Bezpieczeństwa „zagrożenia międzynarodowego pokoju” i tylko pod tym kątem przypadek rwandyjski jest tu analizowany. Co zatem stanowiło tę przesłankę? Czy konflikt rwandyjski, mający – podobnie jak w Angoli – wymiar w gruncie rzeczy krajowy, stał się sam w sobie przyczyną z art. 39 Karty NZ? Obserwacja dynamiki konfliktu nie pozwala na taką konkluzję. Stojąc na gruncie klasycznego prawa międzynarodowego, należy – być może bez entuzjazmu – stwierdzić, iż konflikt wewnętrzny sam w sobie nie może urastać do rangi „zagrożenia międzynarodowego pokoju”. W cytowanych rezolucjach Rada daje to pośrednio do zrozumienia, np. w rezolucji 918 mówi o potrzebie przywrócenia pokoju w Rwandzie (a nie pokoju w regionie czy pokoju międzynarodowego), stwierdza też, że dalsze trwanie konfliktu w Rwandzie stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa w regionie. W najdalej posuniętej rezolucji 929 stwierdza, że Rwanda jest przypadkiem szczególnym, w którym rozmiar kryzysu humani-

¹⁰¹ UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 8 June 1994, UN/SC/RES/925.

¹⁰² UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 22 June 1994, UN/SC/RES/929.

¹⁰³ UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 1 July 1994, UN/SC/RES/935; UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 30 November 1994, UN/SC/RES/965.

tarne stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa w regionie. Sformułowanie to trzeba połączyć z artykułowymi uprzednio obserwacjami Rady dotyczącymi masowego exodusu uchodźców (co było faktem) dokonywanych w Rwandzie aktów ludobójstwa, będących zbrodnią karaną przez prawo międzynarodowe. Łączne wystąpienie tych przesłanek pokazuje, że Rada w istocie dość konserwatywnie odniosła się do tego konfliktu wewnątrzpaństwowego. Dopiero gdy przybrał on rozmiary zagrażające stabilności krajów ościennych i jasne się stało, że podczas jego trwania popełniono najpoważniejsze zbrodnie prawnomiędzynarodowe, Rada uznała ów konflikt za zagrożenie dla bezpieczeństwa w regionie. Podobną linię postępowania widać także na przykładzie sąsiedniej Demokratycznej Republiki Konga (ówczesnego Zairu). Pod koniec 1996 roku Rada Bezpieczeństwa uznała, że skala kryzysu humanitarnego we wschodnim Zairze stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa w regionie, a wśród przesłanek na owo zagrożenie się składających wskazała masowy napływ uchodźców i osób wypędzonych z terytorium Rwandy¹⁰⁴. Konkluzja ta została potwierdzona w powziętej kilka dni później uchwale nr 1080, gdzie Rada stwierdza, iż sytuacja w rejonie Wielkich Jezior pogarsza się, a sytuacja w Zairze wschodnim stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, toteż wymaga pilnej odpowiedzi ze strony społeczności międzynarodowej¹⁰⁵. Wreszcie, w kontekście zagrożenia pokoju wynikającego z naruszania praw człowieka, katastrofy humanitarnej i wpływu konfliktu wewnętrznego na państwa regionu, należy wspomnieć przypadek Timoru Wschodniego, który później stał się podstawą do wprowadzenia na terenie tego państwa Międzynarodowej Administracji Terytorialnej ONZ¹⁰⁶. Sporny status tego terytorium oraz wyniki referendum, wskazujące na miazdzącą przewagę nastrojów niepodległościowych, doprowadziły w Timorze Wschodnim do wybuchu zamieszek i przemocy na szeroką skalę¹⁰⁷. W rezolucji 1264, przyjętej 15 września 1999 roku oraz 1272 z 25 października 1999¹⁰⁸, Rada uznała sytuację

¹⁰⁴ UN Security Council Resolution on the Situation in the Great Lakes Region, 9 November 1996, UN/SC/RES/1078.

¹⁰⁵ UN Security Council Resolution on the Situation in the Great Lakes Region, 15 November 1996, UN/SC/RES/1080.

¹⁰⁶ Więcej na ten temat w rozdziale III i IV książki.

¹⁰⁷ Szczegóły konfliktu opisuje m.in. Jani Purnawanty (*Various Perspectives in Understanding the East Timor Crisis*, „Temple International and Comparative Law Journal” 2000, 14, s. 65–66) oraz Roger S. Clark (*East Timor, Indonesia, and the International Community*, „Temple International and Comparative Law Journal” 2000, 14, 2000, s. 85).

¹⁰⁸ UN Security Council Resolution on the Situation in East Timor, 15 September 1999, UN/SC/RES/1264; UN Security Council Resolution on the Situation in East Timor, 25 October 1999, UN/SC/RES/1272.

w Timorze Wschodnim za zagrażającą międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu. Jak wynika z tekstu obu uchwał, źródłem tej konkluzji były masowe naruszenia praw człowieka i wysiedlenia ludności cywilnej, ale także zaangażowanie w konflikt armii indonezyjskiej, co czyniło zeń sprawę o wymiarze przynajmniej między państwowym, jeśli nie międzynarodowym.

2.4.3.2.2. Zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z nieosądzenia zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości

Pojęcie zagrożenia dla międzynarodowego pokoju pojawiło się także jako element uzasadniający powołanie międzynarodowych trybunałów karnych *ad hoc*¹⁰⁹. Rezolucja 827 z 25 maja 1993 roku określa przestępstwa przeciw międzynarodowemu prawu humanitarnemu jako zagrożenie dla pokoju¹¹⁰; odwołuje się przy tym do wcześniejszych rezolucji w sprawie sytuacji w byłej Jugosławii, wyrażając raz jeszcze swoje poważne zaniepokojenie ciągłymi doniesieniami o powszechnych i rażących pogwałceniach międzynarodowego prawa humanitarnego, jakie mają miejsce na terytorium byłej Jugosławii, a zwłaszcza w Republice Bośni i Hercegowiny, włączając w to doniesienia o masowych zabójstwach, zorganizowanych na masową skalę i systematycznych zatrzymaniach i gwałtach na kobietach oraz o stale obecnej praktyce „czystek etnicznych”, przeprowadzanych także w celu przejęcia i posiadania terytorium. Reakcja rady miała na celu położyć kres tego typu zbrodniom oraz pociągnąć do odpowiedzialności karnej osoby odpowiedzialne za ich popełnienie. Utworzenie Trybunału temu celowi miało właśnie służyć. Także ściganie osób odpowiedzialnych za poważne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego miało przyczynić się do przywrócenia i utrzymania pokoju. Warto odnotować, iż uchwała o powołaniu ICTY została podjęta po ponad roku od momentu rozpoczęcia działań wojennych w Bośni, a zatem przesłanka masowych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego istniała już wcześniej. W momencie uchwalania rezolucji z pewnością jednak była ona silną podstawą dla, o czym szerzej piszę w rozdziałach kolejnych, bez wątpienia nowatorskiego środka, jakim było powołanie międzynarodowego sądu w drodze powszechnie obowiązującej uchwały Rady Bezpieczeństwa. W rok później, w rezolucji 955 z 8 listopada 1994 roku, Rada zdecydowała o powołaniu do życia kolejnego sądu międzynarodowego *ad hoc*, tym razem dla osądzenia zbrodni ludobójstwa oraz zbrodni przeciw międzynarodowemu

¹⁰⁹ Szerzej na temat międzynarodowych trybunałów karnych *ad hoc* piszę w rozdziale III i IV.

¹¹⁰ UN Security Council Resolution on the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), 25 May 1993, UN/SC/RES/827.

prawa humanitarnemu popełnionych w Rwandzie¹¹¹. Rezolucja ta jest niezwykle podobna do swojego pierwowzoru (przypadku ICTY) tak co do celu, jak i formy oraz użytych w niej sformułowań. Rada wyraża raz jeszcze głębokie zaniepokojenie doniesieniami, które wskazują, że w Rwandzie miały miejsce akty ludobójstwa oraz inne systematyczne, powszechne i rażące naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego. Stwierdza, że sytuacja ta w dalszym ciągu stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz wyraża wolę powstrzymania tego typu przestępstw i podjęcia skutecznych działań w celu pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osób odpowiedzialnych za ich popełnienie. Jednocześnie Rada wyraża swoje przekonanie, iż w szczególnych okolicznościach, jakie charakteryzowały sytuację w Rwandzie, oskarżenie osób odpowiedzialnych za poważne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego przyczyni się do procesu pojednania narodowego oraz przywrócenia i utrzymania pokoju. W porównaniu do wcześniejszej rezolucji powołującej ICTY w przypadku trybunału rwandyjskiego warto zwrócić uwagę na dwie rzeczy: czas powzięcia uchwały w stosunku do stanu faktycznego oraz samo pojęcie pokoju. O ile w przypadku byłej Jugosławii wojna w Bośni rzeczywiście trwała i co najwyżej można mówić o spóźnionej reakcji Rady Bezpieczeństwa na te tragiczne wydarzenia, o tyle w Rwandzie w momencie uchwalania rezolucji 955 nie dochodziło już, wedle dostępnych źródeł historycznych, do ludobójstwa ani zbrodni przeciw międzynarodowemu prawu humanitarnemu.¹¹², co oznacza rozminięcie się konkluzji rady z rzeczywistym rozwojem wypadków. Jest to jednak obserwacja pozaprawna. Z tekstu cytowanej uchwały wynika, iż Rada uznaje sytuację w Rwandzie za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Sformułowanie takie jest *expressis verbis* zawarte w samej uchwale. Nie można zatem argumentować, iż masowe naruszenia prawa humanitarnego nie wchodzą w zakres definicji *threat to peace* z art. 39 Karty NZ. Jeżeli można mieć do uchwały 955 zastrzeżenia, to wynikające z błędnego zakwalifikowania sytuacji faktycznej w Rwandzie w owym czasie jako *threat to peace* właśnie. Drugie zagadnienie jest natury logicznej i językowej. Rezolucja 955 stanowi o „zagrożeniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”, aby w kolejnym zdaniu stwierdzić, iż oskarżenie osób odpowiedzialnych za poważne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego przyczyni się do procesu pojednania narodowego oraz do przywrócenia i utrzymania pokoju. Skoro pokój międzynarodowy nigdy nie został naruszony (wystąpiło jedynie zagrożenie jego naruszenia), to, logicznie rzecz biorąc, nie może on być przywrócony. Analiza zatem tego

¹¹¹ UN Security Council Resolution on the Establishment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) and Adoption of the Statute of the Tribunal, 8 November 1994, UN/SC/RES/955.

¹¹² I. Osterdahl, *op. cit.*, s. 62.

konkretnego zdania rezolucji wskazuje, iż może tu chodzić o pokój wewnątrz samej Rwandy, a nie „pokój międzynarodowy”. Rada posłużyła się zatem tym słowem w znaczeniu innym niż normatywny, wynikający z art. 39 Karty NZ. Wykroczyła poza swoją główną odpowiedzialność, jaką jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, wkraczając w sferę wewnętrzną państwa. Świadczy o tym także sformułowanie o procesie pojednania narodowego.

Obserwacje te są prawdopodobnie nazbyt lingwistyczne. Szczególna sytuacja w Rwandzie, spóźniona reakcja społeczności międzynarodowej na dokonywane tam ludobójstwo, a także brak w owym czasie stałego międzynarodowego trybunału karnego, mogą być argumentami przemawiającymi za przyjęciem casusu rwandyjskiego jako przypadku *sui generis*. Można także w ogóle postawić pytanie, czy istotnie nieosądzenie zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości stanowiło w ogóle przesłankę powzięcia uchwał 827 i 955, a zatem – czy sytuacje te wchodzą w zakres znaczeniowy sformułowania „zagrożenie pokoju” z art. 39 Karty NZ. Wspomniane rezolucje nie rozwiewają jednoznacznie tych wątpliwości. Analizując je z punktu widzenia rozmieszczenia konkluzji i obserwacji rady w części deklaratywnej, można argumentować, iż zagrożeniem międzynarodowego pokoju były w obu wypadkach popełniane zbrodnie – obiektywny fakt ich popełnienia. Ta sytuacja stanowi w obydwu przypadkach element wchodzący w zakres znaczeniowy *threat to peace*. Dopiero po stwierdzeniu zagrożenia międzynarodowego pokoju Rada, w kolejnym akapicie, wyraża swoją wolę położenia kresu tego typu przestępstwom oraz podjęcia skutecznych działań w celu pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osób, które są winnych ich popełnienia. Zdanie to otwiera pole do drugiej interpretacji, widać bowiem wyraźnie, iż „przestępstwa”, o których mowa wcześniej, „sytuacja” zagrożenia pokoju oraz „tego typu przestępstwa” to jeden i ten sam stan, do którego odnoszą się wszystkie trzy zdania. Gdyby zdanie o „tego typu przestępstwach” występowało bezpośrednio po zdaniu o popełnianych zbrodniach, a dopiero po nich występowała słynna konkluzja, iż sytuacja ta stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, sprawa byłaby jednoznaczna. Można by wówczas bezsprzecznie uznać, iż fakt nieosądzenia zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni przeciw międzynarodowemu prawu humanitarnemu jest sam w sobie elementem definicji *threat to peace*. Jednakże ostatecznie przyjęty układ akapitów w obydwu rezolucjach nie daje takiej pewności. Zagadnienie to należy zatem uznać za sporne.

2.4.3.2.3. Zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z dezintegracji państwa (tzw. *failed state*)

W 1991 roku w Somalii w wyniku konfliktu wewnętrznego został obalony rząd generała Mohammeda Siad Barre, sprawującego władzę od 1969 roku.

Zmiana ta pociągnęła za sobą ogólny upadek struktur państwowych w tym kraju. Szybko wybuchły wojny między rywalizującymi o władzę klanami, a instytucje państwa przestały funkcjonować. Zamarło także życie gospodarcze i kulturalne¹¹³. Postępująca anarchia, masowe naruszenia praw człowieka oraz klęska głodu zmusiły Radę Bezpieczeństwa do działania¹¹⁴. W rezolucji 733 z 23 stycznia 1992 roku Rada wyraziła swoje głębokie zaniepokojenie gwałtownym pogorszeniem sytuacji w Somalii, ciężkimi stratami ludzkimi i rozległymi szkodami materialnymi wynikającymi z konfliktu w tym kraju. Rada wyraźnie zaznaczyła, iż ma świadomość konsekwencji tego kryzysu dla stabilności i pokoju w regionie. W kolejnym akapicie wyraziła także przekonanie, że kontynuacja tej sytuacji stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa – odwołała się przy tym do raportu Sekretarza Generalnego w tej sprawie¹¹⁵. Można zauważyć, że rezolucja ta zbliża się językowo do punktu granicznego, jakim jest stwierdzenie *threat to peace* wprost, lecz granicy tej nie przekracza, pozostając na gruncie pozanormatywnym, tj. nie korzystając ze sformułowania zagrożenia dla pokoju w znaczeniu, jakie nadaje mu art. 39 Karty NZ. Dopiero kolejna rezolucja w tej sprawie to stwierdzenie wyraźnie zawiera. W uchwale tej, oznaczonej numerem 794, Rada wyraźnie konkluduje, iż rozmiar ludzkiej tragedii spowodowany przez konflikt w Somalii, zaostroszony dodatkowo tworzeniem przeszkód dla rozdziału pomocy humanitarnej, stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa¹¹⁶. Warto zauważyć, w ślad za innymi komentatorami, że rezolucja 794 nie sytuuje w zasadzie wprost konfliktu somalijskiego jako zagrażającego pokojowi i bezpieczeństwu w regionie¹¹⁷. *Expressis verbis* mowa jest jedynie o tragedii ludzkiej. Spotykane w innych uchwałach tego typu odniesienie do np. fali uchodźców, destabilizujących sytuację w regionie, w tym wypadku nie miało miejsca. Faktem jest, iż w debacie poprzedzającej przyjęcie rezolucji 794 szereg państw wyraziło zaniepokojenie możliwą falą uchodźców¹¹⁸. Faktem jest także, iż cytowana uchwała odnosi się na samym początku do swojej poprzedniczki, w której znajduje się *passus* dotyczący wpływu konfliktu somalijskiego na kraje regionu. Z niewiadomych przyczyn sformułowania te nie

¹¹³ N.L.I Wallace-Bruce, *Of Collapsed, Dysfunctional and Disoriented States: Challenges to international law*, „Netherlands International Law Review” 2000, 47(1), s. 61.

¹¹⁴ R.E. Gordon, *op. cit.*, s. 572.

¹¹⁵ UN Security Council Resolution on the Situation in Somalia, 23 January 1992, UN/SC/RES/733.

¹¹⁶ UN Security Council Resolution on the Situation in Somalia, 3 December 1992, UN/SC/RES/794.

¹¹⁷ B. Martenczuk, *op. cit.*, s. 174; E. de Wet, *op. cit.*, s. 157; I. Österdahl, *op. cit.*, s. 53.

¹¹⁸ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Three Thousand One Hundred and Fourty Five Meeting, 3 grudnia 1992, UN/DOC/S/PV.3145.

zostały jednak przytoczone lub powtórzone wprost. Czy można zatem próbować wysnuć tezę, iż katastrofa humanitarna sama w sobie, bez odniesienia do choćby krajów ościennych, wypełnia treścią znaczenie terminu *threat to peace*? Wydaje się to nazbyt daleką interpretacją. Konflikt w Somalii, na co zwracają uwagę obie cytowane rezolucje, był postrzegany przez członków Rady Bezpieczeństwa jako specyficzny czy szczególny, nie powinno to jednak skłaniać do nadmiernych uogólnień. Można wszakże postawić tezę, iż w sytuacji upadku państwa (i kroczącej w ślad za tym katastrofy humanitarnej) istotnie może wystąpić zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Praktyka do tej pory nie miała szansy zweryfikować tej tezy, lecz nie jest wykluczone, że kiedyś się tak stanie.

2.4.3.2.4. Zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z pogwałcenia demokracji

Związki demokracji z akcją Rady Bezpieczeństwa nie występują w praktyce często i wprost. Wartym odnotowania jest jednak w tym względzie przypadek kryzysu w Haiti¹¹⁹. 1 października 1991 roku Jean Bertrand Aristide został demokratycznie wybrany prezydentem Haiti, wkrótce potem znalazł się jednak na wygnaniu jako konsekwencji puczu wojskowego. Wywołana przewrotem wojskowym niestabilność polityczna w kraju skłoniła wielu obywateli do podjęcia prób przedostania się na teren amerykańskiej bazy wojskowej w Guantanamo na Kubie¹²⁰. W rezolucji 841 z 16 czerwca 1993 roku Rada Bezpieczeństwa uznała, że sytuacja ta zagraża pokojowi i bezpieczeństwu w regionie, po czym nałożyła embargo na dostawy ropy i sprzętu wojskowego dla Haiti¹²¹. Podpisanie tzw. porozumień Governors Island umożliwiło na pewien czas zniesienie sankcji, lecz szybko zostały one przywrócone, a akcja Rady Bezpieczeństwa zaostrożona w postaci zgody na okupację kraju przez wojska amerykańskie¹²². Analiza tekstu wspomnianych rezolucji skłania do konkluzji, iż akcja Rady Bezpieczeństwa podjęta na podstawie rozdziału VII Karty NZ miała na celu w mniejszym stopniu ochronę społeczności międzynarodowej, a w większym – dbałość o przestrzeganie porządku konstytucyjnego wewnątrz kraju członkowskiego. Warto zwrócić uwagę: w rezolucji 841 Rada wyraża najpierw ubolewanie nad faktem, że pomimo wysiłków społeczności międzynarodowej rząd prezydenta Jean-Bertranda Aristide’a nie został przywrócony, a dopiero w następnym zdaniu stwierdza obawę, że utrzymywanie tej sytuacji (a zatem

¹¹⁹ Przypadek ten pod kątem zastosowanych środków opisuje szerzej w rozdziale III.

¹²⁰ B. Martenczuk, *op. cit.*, s. 252.

¹²¹ UN Security Council Resolution on the Situation in Haiti, 16 June 1993, UN/SC/RES/841.

¹²² UN Security Council Resolution on the UN Mission in Haiti, 30 June 1994, UN/SC/RES/940.

braku legalnej władzy) przyczynia się do wzrostu obaw przed prześladowaniami oraz dyslokacji wymuszonej sytuacją ekonomiczną, co może zwiększyć liczbę Haitańczyków szukających schronienia w sąsiednich państwach członkowskich. W rezolucji 917 z 6 maja 1994 roku Rada wyraźnie potwierdza, że celem społeczności międzynarodowej pozostaje przywrócenie demokracji na Haiti i szybki powrót prawomocnie wybranego prezydenta, Jean-Bertranda Aristide'a – wszystko w ramach umowy Governors Island. Dodatkowo Rada stwierdza, iż zagrożeniem dla pokoju i bezpieczeństwa regionu jest wyjątkowa i szczególna sytuacja spowodowana przez niewypełnienie przez władze wojskowe na Haiti zobowiązań wynikających właśnie z umowy Governors Island. Co prawda Rada podaje w dalszej części tej rezolucji także przesłanki praw człowieka (zabójstwa, arbitralne aresztowania, nielegalne zatrzymania, gwałty, likwidacja wolności wypowiedzi), jednak z całości tekstu należy raczej wnioskować, iż przesłanki humanitarne znajdują się niemal na drugim planie. Warte uwagi jest również wątek międzynarodowy kryzysu haitańskiego: otóż możliwy odpływ uchodźców nie nastąpił na masową skalę, a jedynym kierunkiem przemieszczania się ludności były Stany Zjednoczone. Przyjęcie lub jego odmowa przez USA z pewnością nie zdestabilizowałyby regionu, zważywszy na potęgę światowego mocarstwa. Możliwe jest jednak, iż Stany Zjednoczone zaangażowałyby się jednostronnie w wewnętrzny konflikt o władzę w niewielkim karaibskim państwie, a to nadałoby mu wymiar ściśle międzynarodowy. Dodatkowym elementem internacjonalizującym kryzys haitański było niewpuszczenie na terytorium Haiti misji ONZ utworzonej rezolucją Rady Bezpieczeństwa¹²³. Przesłanki te łagodzą tezę, o którą w przeciwnym wypadku można się próbować pokusić, iż przejęcie władzy w danym kraju przez nielegalną juntę wojskową czy – szerzej – siły niedemokratyczne, stanowi samo w sobie wystarczającą przesłankę zagrożenia pokoju. Należy zgodzić się z pozostałymi autorami, że rozwój powszechnego prawa międzynarodowego nie osiągnął jeszcze takiego stadium, w którym demokracja stanowiłaby jedyną dopuszczalną formę rządów¹²⁴.

2.4.3.2.5. Zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z międzynarodowego terroryzmu

W stosunku do klasycznego pojęcia „zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” uznanie międzynarodowego terroryzmu za czyn wypełniający zakres znaczeniowy tego terminu następowało stopniowo. Zarazem analiza rezolucji, które można zaliczyć do tej kategorii, wskazuje, iż nie zawsze za-

¹²³ I. Österdahl, *op.cit.*, s. 68.

¹²⁴ E. de Wet, *op. cit.*, s. 162; H. Gading, *op. cit.*, s. 164; B. Martenczuk, *op. cit.*, s. 253; I. Österdahl, *op. cit.*, s. 117; A. Stein, *op. cit.*, s. 293.

grożeniem pokoju są same akty terroryzmu, co intuicyjnie jest nawet w pełni zrozumiałe, ale mogą nim się stać także same następstwa międzynarodowego terroryzmu. Ilustruje to pierwsza historycznie rezolucja Rady Bezpieczeństwa, w której międzynarodowy terroryzm został powiązany z zagrożeniem pokoju. 21 grudnia 1988 roku nad szkocką miejscowością Lockerbie w wyniku podłożenia na pokładzie samolotu bomby eksplodował amerykański Boeing 747 (Jumbo Jet) linii Pan American World Airways (lot 103), lecący z Londynu do Nowego Jorku z 259 pasażerami na pokładzie. Zginęli wszyscy pasażerowie i członkowie załogi, a spadające szczątki samolotu zabiły dodatkowo 11 mieszkańców miasta. Odpowiedzialnością za zamach obciążono dwóch agentów libijskiego wywiadu – Abdelbaseta Ali Mohmeda Al Megrahiiego i Al Amina Khalifa Fhimaha, którzy mieli go dokonać w odwecie za zbombardowanie przez Amerykanów Trypolisu i Bengazi 14 kwietnia 1986 roku, kiedy to o mało nie zginął Muammar al-Kadafi – 27 listopada 1991 roku rządy USA i Wielkiej Brytanii zgodnie zażądały ich ekstradycji. Żądanie to zostało poparte powziętą na mocy rozdziału VI Karty NZ niewiążącą rezolucją Rady Bezpieczeństwa nr 731 z 22 stycznia 1992 roku¹²⁵. Libia odmówiła spełnienia tego żądania, a także wykonania rezolucji 731, powołując się na obowiązującą Konwencję montrealską o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego z 1971 roku; na mocy tej konwencji skierowała również do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości wnioski o stwierdzenie, że wszystkie zobowiązania Libii, z dokumentu tego wynikające, zostały wykonane. 31 marca 1992r. Rada Bezpieczeństwa podjęła kolejną uchwałę w tej sprawie, tym razem prawnie wiążącą na podstawie norm rozdziału VII Karty NZ¹²⁶. Rezolucja ta (nr 748) odwoływała się do uchwały 731, a wobec faktu jej niewykonania przez rząd Libii stwierdzała: zgodnie z zasadą ujętą w artykule 2 ustęp 4 Karty Narodów Zjednoczonych każde państwo ma obowiązek powstrzymania się od organizowania, podżegania, pomocy lub uczestnictwa w aktach terrorystycznych w innym państwie lub godzenia w sposób zorganizowany w jego terytorium w celu popełnienia takich czynów, jeśli działania takie wiążą się z zastosowaniem groźby lub użyciem siły. W tym kontekście Rada uznała, iż rząd libijski nie udowodnił, w drodze konkretnych działań, swojej rezygnacji z terroryzmu – przede wszystkim w dalszym ciągu nie ustosunkował się w pełni i nie wdrożył skutecznie wniosków z rezolucji 731, co stanowić miało zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. 11 listopada 1993 roku następną uchwałą rady w omawianej

¹²⁵ UN Security Council Resolution on Libyan Arab Jamahiriya, 22 January 1992, UN/SC/RES/731.

¹²⁶ UN Security Council Resolution on Libyan Arab Jamahiriya, 31 March 1992, UN/SC/RES/748.

sprawie po raz kolejny ugruntowała stanowisko Rady Bezpieczeństwa, powtarzając w zasadzie analizę sytuacji zawartą w uchwale nr 748, z podkreśleniem faktu, iż od ich uchwalenia upłynęło ponad dwadzieścia miesięcy, a wynikające stąd konkluzje w dalszym ciągu nie zostały wdrożone¹²⁷.

Sprawa zamachu na samolot PanAm nad Lockerbie łączy w sobie wiele zagadnień prawnych. Jej pełne omówienie wykracza poza ramy i cel tej pracy. Warto jednak zasygnalizować najważniejsze wątki. Jednym z nich jest zagadnienie związku obowiązku wynikającego z uchwał Rady Bezpieczeństwa z normą prawa zwyczajowego, która stanowi, iż żadne państwo nie ma obowiązku ekstradycji swoich obywateli. Kolejnym – związek powszechnie wiążących uchwał rady ze zobowiązaniami traktatowymi zainteresowanych państw, na podstawie Konwencji Montrealskiej. Idąc tym tropem, można się zastanawiać, czy przypisując odpowiedzialność za zamach na samolot PanAm Libii, Rada Bezpieczeństwa nie wykroczyła poza stabilizacyjną funkcję międzynarodowego policjanta w kierunku rozstrzygania sprawy co do jej istoty¹²⁸. Wreszcie, co dla nas najbardziej absorbujące, można postawić pytanie, czy niewdrożenie wniosków z niewiążącej uchwały 731 stanowiło dwa lata później zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa? Warto przy tym zwrócić uwagę na ułożenie chronologiczne wszystkich omawianych rezolucji. Widać wyraźnie, iż Rada nie od razu sięgnęła po środki powszechnie wiążące i dopiero niewykonanie uchwały mającej oparcie w rozdziale VI (pokojowe załatwianie sporów) wywołało następstwo w postaci rezolucji, której obligatoryjność wynika z rozdziału VII Karty NZ. Zagrożeniem dla międzynarodowego pokoju jest zatem w sensie materialnym odmowa ekstradycji i brak konkretnych czynów demonstrujących wyrzeknięcie się międzynarodowego terroryzmu. W sensie technicznym jest nim jednak także brak wdrożenia poprzedniej/poprzednich uchwał/uchwały. W omawianym casusie (casus Lockerbie) Rada Bezpieczeństwa po raz pierwszy uznała, iż odnowa ekstradycji obywateli podejrzanych o terroryzm międzynarodowy stanowi, łącznie z towarzyszącymi temu okolicznościami, zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Warto zwrócić uwagę na owe okoliczności. Społeczność międzynarodowa od dawna podejrzewała Libię o działalność sprzyjającą lub zgoła terrorystyczną (tzw. *state sponsored terrorism*). Fakt, iż podejrzani o przeprowadzenie zamachu byli agentami libijskiego wywiadu, a zatem *de facto* reprezentantami państwa, każe spojrzeć na casus Lockerbie w sposób wąski. Trudno zatem na jego podstawie twierdzić, iż każda odmowa wydania obywateli podejrzanych o terroryzm (np. ze strony państwa demokratycznego) może

¹²⁷ UN Security Council Resolution on Libyan Arab Jamahiriya, 11 November 1993, UN/SC/RES/883.

¹²⁸ O tzw. uchwałach quasi-sądowych piszę obszernie w rozdziale III.

być uznana za zagrożenie międzynarodowego pokoju czy bezpieczeństwa – to z pewnością zbyt daleko idące uproszczenie. Dopiero wszystkie wzięte razem okoliczności casusu Lockerbie pozwoliły radzie na taką konkluzję. Argumenty te można rozciągnąć także na sam czas trwania stanu zagrożenia. W cytowanej rezolucji 833 Rada stwierdza, iż od pierwszego wezwania Libii do wdrożenia zapisów uchwały minęło ponad dwadzieścia miesięcy, od samego zamachu natomiast prawie cztery lata. Czy w dalszym ciągu zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa trwało? Rzecz jest ocenna. Należy jednak uznać, że prawo do wiążącej oceny ma w tym wypadku sama Rada i jest to prawo w zasadzie nieograniczone. Podobnie jak w poprzednich przypadkach (np. Haiti) można założyć, iż utrzymywanie się omawianej sytuacji napięcia międzynarodowego mogłoby spowodować interwencję zbrojną USA czy Wielkiej Brytanii przeciw Libii albo też – z drugiej strony – ataki terrorystyczne z inspiracji lub przy aktywnej pomocy ze strony władz libijskich mogłyby się ponowić. Ponadto odwrotna argumentacja prowadziłaby do wniosku, iż dane państwo mogłoby w efekcie czerpać korzyści z niewykonania żądań Rady Bezpieczeństwa.

Podobną do casusu Lockerbie sytuacją Rada Bezpieczeństwa zajmowała się także w połowie lat 90. ub.w. w odniesieniu do Sudanu. 26 czerwca 1995 roku podczas szczytu Organizacji Jedności Afrykańskiej w Addis Abebie w Etiopii doszło do nieudanej próby zamachu na życie prezydenta Egiptu Hosni Mubarak. W odpowiedzi na to, a także w zgodzie z żądaniami Organizacji Jedności Afrykańskiej Rada Bezpieczeństwa przyjęła 31 stycznia 1996 roku uchwałę¹²⁹, w której potępia międzynarodowy terrorizm oraz wyraża głębokie zaniepokojenie terrorystycznym zamachem na życie Prezydenta Arabskiej Republiki Egiptu, połączone z przekonaniem, że osoby odpowiedzialne za ten akt muszą zostać pociągnięte do odpowiedzialności. Rada wezwała rząd Sudanu do wdrożenia żądań Organizacji Jedności Afrykańskiej w trybie bezzwłocznym, tj.:

- podjęcia natychmiastowych działań w celu ekstradycji do Etiopii na podstawie Traktatu z 1964 roku o ekstradycji pomiędzy Etiopią i Sudanem trzech ukrywających się w Sudanie podejrzanych, poszukiwanych w związku z przeprowadzonym zamachem;
- powstrzymania się od pomocy, wspierania i ułatwiania działań terrorystycznych oraz udzielania schronienia elementom terrorystycznym,

¹²⁹ UN Security Council Resolution Concerning the Letter Dated 9 January 1996 from the Permanent Representative of Ethiopia to the United Nations Addressed to the President of the Security Council Concerning the Extradition of the Suspects Wanted in the Assassination Attempt on the Life of the President of the Arab Republic of Egypt in Addis Ababa, Ethiopia, on 26 June 1995 (S/1996/10), 31 Januara 1996, UN/SC/RES/1044.

a w stosunkach z sąsiadami i z innymi podmiotami działania w pełnej zgodności z Kartą Narodów Zjednoczonych oraz Kartą Organizacji Jedności Afrykańskiej.

Rezolucja 1044 nie była prawnie wiążąca. Dopiero kolejna uchwała (1054), wskazując na niewykonanie przez Sudan rezolucji 1044, uznała to za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa¹³⁰, co zostało potwierdzone także kilka miesięcy później w uchwale 1070 z 16 sierpnia 1996 roku¹³¹. Przypadek odmowy przez Sudan ekstradycji osób podejrzanych o terroryzm jest podobny do omawianego wyżej casusu Lockerbie, z tą różnicą, iż podejrzani o dokonanie zamachu nie byli obywatelami Sudanu, nie zachodziła zatem kwestia relacji żądań Rady Bezpieczeństwa do zwyczajowego uprawnienia niewydawania własnych obywateli. Wciąż jednak można się zastanawiać czy trwająca wiele miesięcy odmowa ekstradycji podejrzanych o terroryzm przez cały czas wypełniała zakres znaczeniowy pojęcia „zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Należy ponadto, w ślad za przypadkiem Lockerbie, zaznaczyć, iż w sensie formalnym zagrożeniem dla pokoju było niewykonanie wcześniejszych uchwał Rady Bezpieczeństwa, a nie sam fakt powiązania zachowania danego państwa z międzynarodowym terroryzmem.

Odwołanie do terroryzmu *per se* znaleźć można w rezolucjach rady wymierzonych w reżim Talibów w Afganistanie. Po zamachach na ambasady USA w Kenii i Tanzanii w sierpniu 1998 roku Rada przyjęła rezolucję 1267, w której zawarła sformułowanie, iż niezaprzeszanie przez reżim Talibów udzielania schronienia i szkolenia międzynarodowych terrorystów i ich organizacji stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju¹³². Konkluzja tę ponowiono w kolejnej uchwale 1333 z 19 grudnia 2000 roku¹³³.

¹³⁰ UN Security Council Resolution Concerning the Letter Dated 9 January 1996 from the Permanent Representative of Ethiopia to the United Nations Addressed to the President of the Security Council Concerning the Extradition of the Suspects Wanted in the Assassination Attempt on the Life of the President of the Arab Republic of Egypt in Addis Ababa, Ethiopia, on 26 June 1995 (S/1996/10), 26 April 1996, UN/SC/RES/1054.

¹³¹ UN Security Council Resolution Concerning the Letter Dated 9 January 1996 from the Permanent Representative of Ethiopia to the United Nations Addressed to the President of the Security Council Concerning the Extradition of the Suspects Wanted in the Assassination Attempt on the Life of the President of the Arab Republic of Egypt in Addis Ababa, Ethiopia, on 26 June 1995 (S/1996/10), 16 August 1996, UN/SC/RES/1070.

¹³² UN Security Council Resolution on the Situation in Afghanistan, 15 October 1999, UN/SC/RES/1267.

¹³³ UN Security Council Resolution on the Situation in Afghanistan, 19 December 2000, UN/SC/RES/1333.

O ile podane dotychczas przykłady odnoszą się do casusów jednostkowych, o tyle o jakościowej zmianie w uznaniu terroryzmu za zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa można mówić od 2001 roku, kiedy to uchwalono rezolucję 1373, będącą odpowiedzią na zamachy na USA z 11 września 2001 roku. Rezolucja ta (a także następną z tej kategorii uchwała 1540) jest istotna pod kilkoma względami: stanowi przykład quasi-legislacyjnej działalności Rady Bezpieczeństwa, szerzej omówiony w rozdziale następnym; jest także pierwszym przykładem uznania przez Radę międzynarodowego terroryzmu *per se* (każdy akt terroryzmu międzynarodowego) za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa¹³⁴. W zdaniu odrębnym do opinii doradczej w sprawie konsekwencji prawnych budowy muru na okupowanym terytorium palestyńskim sędzia MTS Pieter Kooijmans zauważył:

Rada Bezpieczeństwa określiła akty międzynarodowego terroryzmu, bez jakichkolwiek dodatkowych kwalifikacji, jako zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, co upoważnia ją do działania na podstawie rozdziału VII Karty NZ. Stało się tak w rezolucji 1373 z 2001r., w której nie przypisano aktów terrorystycznych określönemu państwu. Jest to zupełnie nowy element uchwał¹³⁵.

Prawie dwa lata po uchwaleniu rezolucji 1373 z wnioskiem o przyjęcie kolejnej rezolucji dotyczącej międzynarodowego terroryzmu wystąpiły Stany Zjednoczone. W dniu 28 kwietnia 2004 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ jednogłośnie przyjęła rezolucję nr 1540 w ramach rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, mającą na celu powstrzymanie podmiotów niepaństwowych od wejścia w posiadanie broni niekonwencjonalnej, materiałów pochodnych i środków ich przenoszenia¹³⁶. Rezolucja 1540 stwierdzała, iż rozprzestrzenianie broni atomowej, chemicznej i biologicznej stwarza zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W części operacyjnej nakładała na państwa członkowskie szereg obowiązków, szerzej opisanych w rozdziale następnym pracy.

¹³⁴ UN Security Council Resolution on Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts, 28 September 2001, UN/SC/RES/1373; zob także: N. Angelet, *Vers un renforcement de la prévention et la répression du terrorisme par de moyens financiers et économiques?*, w: K. Bannelier et al. (red.), *Le droit international face au terrorisme: après le 11 septembre 2001*, Pédone 2003, s. 219; M. Happold, *Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations*, „Leiden Journal of international Law” 2003, vol. 16(3), s. 593 i n.

¹³⁵ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, Separate Opinion of Judge Kooijmans, I.C.J. Reports 2004, s. 230.

¹³⁶ UN Security Council Resolution on Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 28 April 2004, UN/SC/RES/1540.

Podane przykłady wskazują wyraźnie, iż w praktyce Rady Bezpieczeństwa międzynarodowy terroryzm został uznany za element wypełniający definicję pojęcia „zagrożenie międzynarodowego pokoju”. Choć działania operacyjne w podanych przykładach są skierowane przeciw konkretnemu państwu, a nie grupom terrorystycznym, samo przywołanie artykułu 39 Karty NZ jednoznacznie wskazuje na obligatoryjny i powszechny charakter tych uchwał.

2.4.3.2.6. Zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z epidemii HIV/AIDS i dewastacji środowiska naturalnego

Pojęcie zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jest, jak wskazano wcześniej, pojęciem ewoluującym. Oprócz podanych przykładów, dotyczących międzynarodowego terroryzmu, pogwałcenia demokracji, dezintegracji państwa etc., wskazuje się coraz częściej także inne zjawiska, które można uznać za wypełniające zakres znaczeniowy art. 39 Karty NZ. Uznając ewolucyjny i zmienny charakter współczesnych zagrożeń, ówczesny Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan we wrześniu 2003 roku powołał panel ekspertów – tzw. Panel Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmian (Panel Wysokiego Szczebla) – który miał zdefiniować aktualne zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W swoim sprawozdaniu Panel Wysokiego Szczebla zdefiniował międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo jako „wszelkie zdarzenie lub proces, który prowadzi na dużą skalę do śmierci lub zmniejszenia szans życiowych i podważa instytucję państwa jako podstawową jednostkę systemu międzynarodowego”¹³⁷. Grupa ekspertów wymieniła także sześć kategorii zagrożeń dla współczesnego świata: konflikt międzypaństwowy, konflikt wewnętrzny, terroryzm, broń atomowa, chemiczna i biologiczna, międzynarodowa przestępczość zorganizowana oraz zagrożenia gospodarcze i społeczne, włączając w to choroby, skrajne ubóstwo i degradację środowiska naturalnego. Pomimo tego, iż raport panelu i poprzedzające go stanowisko Sekretarza Generalnego zostało przygotowane na posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego ONZ, a więc organu o kompetencjach bardziej uniwersalnych niż te przysługujące Radzie Bezpieczeństwa, nowe negatywne zjawiska gospodarczo-społeczne znalazły się także do pewnego stopnia w orbicie zainteresowań rady.

10 stycznia 2000 roku z inicjatywy amerykańskiej odbyła się otwarta debata Rady Bezpieczeństwa na temat wpływu epidemii AIDS na pokój i bezpieczeństwo w Afryce. Był to pierwszy przypadek, w którym Rada zajmowała się zagadnieniem zdrowia w kontekście międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Choć przedmiot dyskusji był ograniczony do kontynentu afrykańskiego, jej przebieg stworzył okazję do wysunięcia kilku stwierdzeń o charakterze ogólnym. Ówczesny przewodniczący Rady Bezpieczeństwa, wiceprezydent

¹³⁷ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, op. cit., s. 12.

Stanów Zjednoczonych Al Gore stwierdził m.in., że ta historyczna sesja Rady Bezpieczeństwa nie tylko uznała AIDS za rzeczywiste zagrożenie dla światowego bezpieczeństwa, lecz także skierowała uwagę rady na szczególne wyzwania stojące przed kontynentem afrykańskim. Przykład, jaki wypływa z tego spotkania, wymaga postrzegania bezpieczeństwa według nowej, bardziej ekspansywnej definicji. Przez ostatnie pół wieku Rada miała do czynienia z klasycznym pojęciem bezpieczeństwa opartym na wspólnym wysiłku odparcia agresji i zakończenia konfliktu zbrojnego. Jednak podczas gdy stare zagrożenia nadal są obecne, pojawiają się nowe, które teraz lub wkrótce staną się wyzwaniem dla porządku międzynarodowego. Jak powiedział Al Gore – nadszedł czas, by ukształtować nowy porządek, nowy paradygmat bezpieczeństwa, w którym znajdą się wyzwania dla środowiska naturalnego, zagadnienia narkotyków i korupcji, terroru i nowych pandemii¹³⁸. Nie jest do końca jasne, jak traktować debatę z 10 stycznia 2000 roku, stanowiącą pierwszy poważny ślad zwrócenia przez Radę uwagi na problemy bezpieczeństwa w ujęciu szerszym. Jednak sformułowania przewodniczącego Al Gore’a, konsekwentnie unikającego wyrażenia „zagrożenie pokoju” (*a threat to the peace*), które znajduje się w interesującym nas art. 39 Karty NZ, mogą budzić wątpliwości co do intencji ich autora. Można próbować rozumieć „bezpieczeństwo” jako synonim pojęcia „pokój”¹³⁹, ale można też zasadnie twierdzić, iż Prezydent Stanów Zjednoczonych używał precyzyjnego języka i nie miał zamiaru wyносить poruszanych zagadnień do poziomu desygnatów art. 39 Karty NZ. Ponadto w dyskusji ujawniły się odmienne opinie państw¹⁴⁰. Styczniowa debata z roku 2000 była początkiem stosunkowo długich negocjacji nad tekstem rezolucji Rady Bezpieczeństwa poruszającej problematykę HIV/AIDS. Uchwała ta, przyjęta 17 lipca 2000 roku, ograniczała zakres zainteresowania rady epidemią AIDS w zasadzie do kondycji zdrowotnej personelu misji pokojowych ONZ¹⁴¹. W jej preambule uznaje się, że sytuacje przemocy i niestabilności powodują rozszerzanie się epidemii HIV/AIDS. Podkreślonoę także, że niekontrolowane rozprzestrzenianie się HIV/AIDS może stanowić „zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa”. Prócz tego Rada Bezpieczeństwa wymienia inne organy ONZ i jej organizacje wyspecjalizowane, wskazując na ich, zdaje się, przewodnią rolę w rozwiązaniu tego problemu. Kolejne rezolucje rady, w któ-

¹³⁸ *Security Council Holds Debate on Impact of AIDS on Peace and Security in Africa*, UN Security Council press release, 10 January 2000, SC/6781.

¹³⁹ E. de Wet, *op. cit.*, s. 173.

¹⁴⁰ Por. pozytywne stanowisko przedstawiciela Argentyny vs. negatywne stanowisko przedstawiciela Namibii; *Security Council Holds Debate on Impact of AIDS...*, *op. cit.*

¹⁴¹ UN Security Council Resolution on HIV/AIDS and International Peacekeeping Operations, 17 July 2000, UN/SC/RES/1308.

rych pojawia się zagrożenie epidemii HIV/AIDS, wpisują się w ten właśnie model postrzegania problemu. Rezolucje 1325 i 1894 polecają włączyć wiedzę na temat HIV/AIDS do programu szkolenia pracowników misji pokojowych¹⁴², a ostatnia, jak na razie, powzięta w tym obszarze uchwała, pomimo że dość rozbudowana, uznaje jedynie, że „HIV stanowi jedno z najpotężniejszych wyzwań dla rozwoju, postępu i stabilności społeczeństw, toteż wymaga wyjątkowej i kompleksowej globalnej odpowiedzi”. Wskazuje także organy i agendy wyspecjalizowane ONZ, a także ich rolę w walce z epidemią AIDS¹⁴³. Krytyczna analiza tekstu tych uchwał prowadzi zatem do stwierdzenia, iż jak na razie Rada Bezpieczeństwa nie uznała zakażeń HIV i choroby AIDS za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, pomimo wyrażanej czasem błędnie – lub w sposób nieuprawnienie uogólniony – obiegowej opinii¹⁴⁴. Można zauważyć nawet, że o ile rezolucja z 2000 roku zbliża się, poprzez użycie wyrażenia „stabilność i bezpieczeństwo”, do pojęcia „zagrożenie pokoju”, o tyle uchwała z roku 2011 mówi już jedynie o „wyzwaniu dla rozwoju, postępu i stabilności społeczeństw”. Poza tym wszystkie wymienione w tym zakresie rezolucje były podjęte na podstawie rozdziału VI Karty NZ, nie mają więc mocy powszechnie zobowiązującej.

Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do zagadnień ochrony środowiska i zmian klimatycznych. Odniesienie się przez Radę Bezpieczeństwa także i do tych zagadnień skłania niektórych autorów do argumentacji, także *de lege ferenda*, jakoby zagrożenia dla środowiska naturalnego mogły wypełniać zakres znaczeniowy art. 39 Karty NZ¹⁴⁵. Zachętą dla takich poglądów była niewątpliwie rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 687, uważana za swoisty substytut traktatu pokojowego kończącego Pierwszą Wojnę w Zatoce Perskiej¹⁴⁶. Rezolucja ta jasno stwierdza, że Irak jest odpowiedzialny, na podstawie prawa międzynarodowego, za bezpośrednie straty, szkody (w tym szkody dla środowiska) i wyczerpywanie się zasobów naturalnych, co pozostaje następstwem bezprawnej inwazji i okupacji Kuwejtu. Stanowi ona dobitny przykład potwierdzający międzynarodową odpowiedzialność państwa za szkody w środowisku natural-

¹⁴² UN Security Council Resolution on Women and Peace and Security, 31 October 2000, UN/SC/RES/1325; UN Security Council Resolution on Protection of Civilians in Armed Conflict, 11 November 2009, UN/SC/RES/1894.

¹⁴³ UN Security Council Resolution on Maintenance of International Peace and Security, 7 June 2011, UN/SC/RES/1983.

¹⁴⁴ N.J. Schrijver, *The Future of the Charter of the United Nations*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2006, 10(1), s. 7.

¹⁴⁵ Zob. S. Gupta, *Climate Change as a Threat to International Peace and Security*, „Perspectives on Global Issues, New York University” 2009, Fall, s. 12–13; C. Voigt, *Sustainable security*, „Yearbook of International Environmental Law” 2008, 19, s. 172.

¹⁴⁶ Szerzej nt. tej rezolucji piszę w rozdziale trzecim.

nym spowodowane działaniami wojennymi¹⁴⁷. Odniesienie do zasobów naturalnych (a zatem środowiska naturalnego) zawiera także rezolucja 1376 przyjęta w 2001 roku, pod koniec trwania tzw. Drugiej Wojny Kongijskiej¹⁴⁸. Rezolucja ta potwierdza niezależność polityczną, integralność terytorialną i suwerenność Demokratycznej Republiki Konga, w tym w kwestii jej zasobów naturalnych, i ponownie potępia wszelką nielegalną eksploatację zasobów naturalnych tejże. Żadna z powszechnie zobowiązujących uchwał Rady Bezpieczeństwa nie odnosi się jednak do zagadnień ochrony środowiska w sposób, który mógłby stanowić dowód na postrzeganie dewastacji środowiska naturalnego jako zagrożenia dla pokoju. O głębokim podziale zdań wśród członków Rady Bezpieczeństwa i innych państw członkowskich ONZ w tej kwestii świadczy otwarta debata nad zagadnieniami zmian klimatycznych, zorganizowana z inicjatywy Wielkiej Brytanii 17 kwietnia 2007 roku¹⁴⁹. Spośród 55 państw, które zajęły stanowisko w dyskusji, można wyróżnić dwie grupy. Znaczna część państw europejskich, małych państw wyspiarskich, Kanada, Ghana, Japonia i Panama poparło włączenie zagrożeń dla środowiska naturalnego w ramy zakresu znaczeniowego art. 39 Karty NZ. Pozostałe państwa były temu przeciwnie. Wiele z nich (w tym Chiny – stały członek Rady) uznało kwestie zmian klimatu za wykraczające poza zakres kompetencji Rady Bezpieczeństwa¹⁵⁰. Stwierdzono także, iż zajęcie się przez Radę sprawami klimatu stanie w sprzeczności z zasadami i celami Narodów Zjednoczonych¹⁵¹, zagadnienia te winny być zatem przedmiotem zainteresowania innych instytucji międzynarodowych¹⁵², a Rada Bezpieczeństwa powinna

¹⁴⁷ J. Austin, C.E. Bruch, *The Environmental Consequences of War: Legal, Economic, and Scientific Perspectives*, Cambridge 2000, s. 89.

¹⁴⁸ UN Security Council Resolution on Democratic Republic of the Congo, 9 November 2001, UN/SC/RES/1376.

¹⁴⁹ Szersze omówienie wspomnianej debaty przedstawiają m.in.: J. Stigen, O.K. Fauchald, *Environmental Security and the UN Security Council*, w: C.M. Bailliet (red.), *Security: A Multidisciplinary Normative Approach*, Leiden 2009, s. 321; F. Sindico, *Climate Change: A Security (Council) Issue?*, „Carbon and Climate Law Review” 2007, 1, s. 26–31; C. Voigt, *Security in a ‘Warmer World’: Competences of the UN Security Council for Preventing Dangerous Climate Change*, w: C.M. Bailliet (red.), *op. cit.*, s. 291.

¹⁵⁰ Chiny, RPA, Peru, Bangladesz, Wenezuela, Filipiny, Meksyk, Brazylia, Indie, Republika Korei, Argentyna, Kuba i in.; por. UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Five Thousand Six Hundred and Sixty Three Meeting, 17 April 2007, UN/DOC/S/PV.5663.

¹⁵¹ Wypowiedź przedstawiciela Pakistanu i Sudanu w imieniu delegacji afrykańskich; *ibidem*.

¹⁵² Np. stanowiska Kataru, Indonezji, Rosji, Malediwów, Pakistanu, Namibii, Ukrainy, Australii, Nowej Zelandii, Brazylii, Kostaryki i Kamerunu; por. S/PV.5663, *ibidem*.

skoncentrować się na swoich podstawowych obowiązkach¹⁵³. Pomimo rozszerzającego się zakresu znaczeniowego pojęcia „zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” nie rozciąga się ono na zagrożenia środowiska naturalnego i zmian klimatycznych.

2.4.4. Wnioski

Pojęcie „zagrożenia pokoju”, zawarte w art. 39 Karty NZ, przeszło z pewnością swoistą ewolucję, a jego obecny zakres znaczeniowy jest szerszy aniżeli może to wynikać z li tylko tekstualnego rozumienia tego przepisu. Od 1989 r jeden tylko przypadek inwazji Iraku na Kuwejt stanowi klasyczny przykład stanu faktycznego wypełniającego znamiona art. 39 Karty NZ. Pojawiły się natomiast nowe zagrożenia i niebezpieczeństwa, o nie klasycznie międzypaństwowym wymiarze. Zaprezentowana w rozdziale kategoryzacja sytuacji, które zostały lub mogły zostać uznane za stanowiące zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, nie jest jedyna. Ma ona swój walor poznawczy, jest próbą uporządkowania przesłanek i wyciągnięcia na plan pierwszy ich istotnych elementów. Zaprezentowane stany faktyczne, sytuacje czy zjawiska w praktyce często jednak zająbiają się i przenikają. Szczególnie elastyczną i niejednoznaczną pod tym względem jest kategoria zagrożenia pokoju wynikającego z naruszenia praw człowieka, katastrofy humanitarnej i wpływu konfliktu wewnętrznego na państwa regionu. Preambuły rezolucji Rady Bezpieczeństwa niemal zawsze wymieniają obok siebie kilka lub wiele sytuacji i zjawisk, aby następnie stwierdzić, iż sytuacja stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Nie jest więc do końca jasne, czy samo naruszenie praw człowieka stanowić może wystarczającą przesłankę dla zakwalifikowania tej sytuacji jako zagrożenia pokoju. W podanych przypadkach przeważały te, gdzie naruszeniom praw człowieka towarzyszyły inne zdarzenia o charakterze o wiele bardziej międzynarodowym, np. masowe przemieszczanie się uchodźców czy napięta sytuacja na granicach państwa. W Iraku bieg zdarzeń osiągnął poziom zagrożenia pokoju dopiero wobec exodusu uchodźców, a nie w wyniku samych prześladowań mniejszości kurdyjskiej. Podobny scenariusz powtórzył się w Rwandzie. Konflikt w Jugosławii, także skutkujący masowymi naruszeniami praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego, choć rozpoczął się jako konflikt wewnętrzny, szybko przerodził się w typową wojnę między (nowo wyodrębnionymi) państwami. Międzypaństwowy charakter miał także kryzys w Timorze Wschodnim. Jedynie kolejna odsłona wojny w Angoli może być uznana za wojnę czysto domową, w której kryzys humanitarny mógł przeważać na rzecz uznania sytuacji w tym afrykańskim kraju

¹⁵³ Np. stanowiska Egiptu i Izraela, *ibidem*.

za zagrażającą pokojowi międzynarodowemu – ostatecznie początek wojny w Angoli angażował główne mocarstwa światowe.

Twierdzę, przeciwnie do wyrażanych być może *de lege ferenda* postulatów, iż analiza postępowania Rady Bezpieczeństwa w tym zakresie dowodzi raczej konserwatywnego oglądu sytuacji międzynarodowej. Na dzień dzisiejszy brak dostatecznych argumentów, aby uznać, że cierpienia ludności cywilnej, masowe nawet naruszenia prawa humanitarnego czy paktów i konwencji praw człowieka stanowią wystarczającą przesłankę zakwalifikowania takich zdarzeń jako zagrożenia międzynarodowego pokoju (i na pewno nie samodzielnej). Prawdą jest, iż współcześnie prawa człowieka nie należą już wyłącznie do sfery wewnętrznej państwa¹⁵⁴, nie oznacza to jednak automatycznej możliwości wymuszania przez Radę Bezpieczeństwa ich przestrzegania w drodze obligatoryjnych akcji na podstawie rozdziału VII Karty NZ i otwierającego go artykułu 39. Cytując Marttiego Koskenniemi, można stwierdzić rzecz następującą: pogląd, że bezpieczeństwo jest stanem kompleksowym i zależy także od akceptowalnych warunków życia społecznego, jest oczywiście możliwy. Wielka droga dzieli jednak prawdziwość tej konstatacji od fałszywości przekonania, że to Rada Bezpieczeństwa ma za zadanie zapewnić owe społeczne warunki¹⁵⁵. Podobną wątpliwość można wysunąć wobec związków demokracji z międzynarodowym pokojem. Wzajemne odniesienia prawa międzynarodowego do rządów demokratycznych i odwrotnie stanowią w dalszym ciągu zagadnienie podlegające ocenie i niejednoznaczne. Uchwalona w 1970 roku *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego* stwierdza, że wszystkie państwa korzystają z suwerennej równości, która obejmuje m.in. prawo do swobodnego wyboru i rozwijania swojego systemu politycznego, społecznego, gospodarczego oraz kulturalnego¹⁵⁶. Wydaje się, że kres zimnowojennego porządku i wysiłki ONZ w krzewieniu demokracji na świecie¹⁵⁷ przesunęły punkt ciężkości w kierunku przyjęcia standardów demokratycznych w powszechnym prawie międzynarodowym¹⁵⁸, przynajmniej jeżeli chodzi o jego walor

¹⁵⁴ R. Higgins, *International Law and How We Use It*, Oxford 1994, s. 254.

¹⁵⁵ M. Koskenniemi, *The Police in the Temple. Order, Justice and the UN: A Dialectical View*, „European Journal of International Law” 1995, 6, s. 344.

¹⁵⁶ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych*, 24 października 1970, UN/GA/RES/2625, w: *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, oprac. S. Bieleń, Warszawa 2004, s. 65–71.

¹⁵⁷ Zob. np. B. Boutros-Ghali, *An Agenda for Democratization*, New York 1996.

¹⁵⁸ Zasada rządów demokratycznych jest niewątpliwie szerzej obecna np. w międzynarodowym prawie Europy, tzw. prawie międzynarodowym drugiej generacji. W polskiej literaturze zagadnienie to przedstawia jedyna jak dotąd monografia D. Bach-Golecka, *Demokracja w prawie międzynarodowym*, Kraków, 2007.

postulatywny¹⁵⁹. Już w 1992 roku Thomas Franck zauważył, iż w prawie międzynarodowym publicznym wykształca się „prawo do rządów demokratycznych”¹⁶⁰. Twierdzi się nawet, że ustroj demokratyczny stał się prawem uniwersalnym¹⁶¹, choć to z pewnością zbyt daleko idące uproszczenie¹⁶². W sensie postulatywnym w literaturze wysuwane są koncepcje uniwersalistyczne, pozwalające rozciągnąć ideały demokracji także na społeczeństwa o innych niż europejskie korzeniach prawnych¹⁶³. W sensie normatywnym z pewnością prawo do wolnych wyborów, jako jeden z elementów demokracji, zyskało powszechną akceptację i stało się prawnomiędzynarodowym zwyczajem¹⁶⁴. Demokracja w rozumieniu świata zachodniego, a więc demokracja liberalna – nie. Co więcej: nawet jeżeli kiedyś tak się stanie, wcale nie musi to oznaczać prawa społeczności międzynarodowej do sankcjonowania stanów niedemokratycznych, a więc zrównania deficytów demokracji z normatywnym określeniem „zagrożenie międzynarodowego pokoju”. W przedstawionym wyżej casusie Haiti brak demokratycznych rządów wysunął się na plan pierwszy wśród powodów uznania tej sytuacji za *threat to the peace*. Jednak nie był to powód jedyny. Przywołane przykłady dowodzą dość konserwatywnego spojrzenia Rady Bezpieczeństwa na zagadnienia międzynarodowego pokoju. Choć we wspomnianych rezolucjach, a także w dyskusjach poprzedzających ich uchwalenie, pojawiają się kwestie należące w swej istocie do porządku wewnętrznego państw (prawa człowieka, forma rządów, funkcjonowanie państwa), to pojawiają się one niesamodzielnie i zazwyczaj nie na pierwszym miejscu. Otoczone sformułowaniami ściśle międzynarodowymi pokazują utrwaloną tendencję do ciągłego przestrzegania przez Radę Bezpieczeństwa zasady suwerennej równości państw i nieinterwencji w sprawy zastrzeżone dla ich kompetencji wewnętrznej, zgodnie z obrazem państwa jako „czarnej skrzynki”, forsowanym przez amerykański realizm prawniczy. Argumentem za niech będzie przywołanie ostatnich konfliktów wewnętrznych, które nie doczekały się re-

¹⁵⁹ Obszerną prezentację poglądów autorów – zwłaszcza angloamerykańskich – na temat związków demokracji i prawa międzynarodowego zawiera publikacja: G.H. Fox, B.R. Roth (red.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge 2000.

¹⁶⁰ T.M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, „American Journal of International Law” 1992, 86(1), s. 46–91.

¹⁶¹ J.I. Ibegbu, *Right to Democracy in International Law*, Lewiston 2003.

¹⁶² Zob. krytyczną recenzję książki Ibegbu: C. Phipan, *Review: Right to Democracy in International Law Jude I. Ibegu: Right to Democracy in International Law*, „European Journal of International Law” 2004, 15(1), s. 216–218.

¹⁶³ L. Ali Khan, *A Theory of Universal Democracy: Beyond the End of History*, The Hague–New York 2003.

¹⁶⁴ J. Wouters, B. De Meester, C. Ryngaert, *Democracy and International Law*, „Netherlands Yearbook of International Law” 2003, 34, s. 195.

akcji tego międzynarodowego organu w postaci wiążącej rezolucji, choć skala cierpienia ludności cywilnej czy destabilizacji instytucji wewnętrznych była znaczna¹⁶⁵. Erika de Wet określiła łączenie ze sobą elementów ściśle międzynarodowych i odnoszących się do sytuacji wewnętrznej mianem „podwójnej strategii” (*a double strategy*)¹⁶⁶. W jednym tylko wypadku – kryzysu państwa w Somalii – katastrofa humanitarna została w rezolucji 794 pozbawiona typowej dla innych uchwał „obudowy międzynarodowej”¹⁶⁷. Casus ten to jednak zbyt mało, by odpowiedzialnie mówić o jakimś wykształconym w tym zakresie trendzie. Jak pokazują nam pozostałe przypadki, zakres znaczeniowy art. 39 Karty NZ wciąż odwołuje się do negatywnej, wąskiej definicji pojęcia „pokój” i terminu „zagrożenie pokoju”, który musi posiadać potencjał wywołania konfliktu zbrojnego między państwami w krótkim lub średnio krótkim okresie czasu. O ile zatem prawdziwa jest obserwacja, że wraz z zakończeniem Zimnej Wojny nasiliły się konflikty o źródłach wewnętrznych, o tyle należy stwierdzić, iż nie źródła te, lecz wpływ wywołanych przez nie sytuacji na społeczność międzynarodową ma znaczenie zasadnicze dla uznania danego przypadku za „zagrożenie międzynarodowego pokoju”¹⁶⁸. W myśl tej konkluzji i zgodnie z analizą przeprowadzoną w rozdziale, zjawiska gospodarcze czy społeczne, nawet te niezwyklej wagi, lecz mające źródła wewnątrz państw, a tym samym pozbawione elementu międzynarodowego, nie były i prawdopodobnie nie będą uznane za „zagrożenie międzynarodowego pokoju”. Niemniej jednak w sytuacji, gdy Rada Bezpieczeństwa była w stanie powiązać wewnętrzne źródło problemu z jego międzynarodowym skutkiem, nie wahała się przywoływać art. 39 Karty NZ i podejmować dalekosiężne, zróżnicowane i nowatorskie środki reakcji w oparciu o normy rozdziału VII Karty NZ.

¹⁶⁵ Mam na myśli zamieszki i masowe protesty ludności, w wyniku których doszło do zmiany władzy w Tunezji i Egipcie w 2010 roku, oraz brutalnie tłumione przez władze demonstracje opozycji w Syrii (2011). Należy w tym miejscu przypomnieć, iż art. 39 Karty NZ stwarza Radzie Bezpieczeństwa uprawnienie do działania, lecz nie nakłada takiego obowiązku.

¹⁶⁶ E. de Wet, *op. cit.*, s. 150–155.

¹⁶⁷ UN Security Council Resolution on the Situation in Somalia, 3 December 1992, UN/SC/RES/794.

¹⁶⁸ Por. także: E. de Wet, *op. cit.*, s. 175–176.

Rozdział III.

Rodzaje uchwał Rady Bezpieczeństwa ONZ

3.1. Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ – zagadnienia ogólne

Przejawem zewnętrznym działania Rady Bezpieczeństwa ONZ są, obok oświadczeń przewodniczącego, rezolucje, czyli uchwały. W terminologii publicznego prawa międzynarodowego, ale także ogólnie – w terminologii prawnej, ten zewnętrzny przejaw działania Rady Bezpieczeństwa jest wyrazem woli ciała mającego prawne umocowanie czy organu osoby prawnej, a mówiąc precyzyjnie: jest wyrazem woli organu podmiotu międzynarodowego, jakim jest Organizacja Narodów Zjednoczonych, ustanowiona Kartą Narodów Zjednoczonych, której podmiotowość została uznana przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w 1949 roku¹. Wydawane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ uchwały są więc aktami prawnymi, przy czym przez akt prawny rozumie się zarówno akt ustanawiający, jak i akt wykonujący normę prawną². Uchwały organizacji międzynarodowych mogą zawierać normę prawną adresowaną do państw członkowskich (a więc akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, powszechnie wiążący i nieograniczony w czasie), decyzję o charakterze administracyjnym (adresowaną do państwa bądź grupy państw), jak też np. zaproszenie lub zalecenie, czyli treść prawnie niewiążącą³. Ponadto akty organu organizacji międzynarodowej mogą być skierowane do wewnątrz organizacji, jak i na zewnątrz (akty wewnętrzne i zewnętrzne)⁴. Powiedzieć więc, że Rada Bez-

¹ Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949, s.174.

² H. Kelsen, *Was ist ein Rechtsakt?*, „Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht” 1952, 4(3), s. 253.

³ R. Sonnenfeld, *Podstawy prawne kompetencji uchwalodawczej Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1978, 1(73), s. 17.

⁴ K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych. Przegląd zagadnień i analiza wstępna*, Poznań 1965, s. 22 oraz 25–36.

pieczeństwa działa w formie uchwały, to stanowczo za mało. Termin ten jest tak pojemny, że wymaga wyjaśnienia i zgłębienia. Być może właśnie ze względu na pojemność językową terminu „uchwała organizacji międzynarodowej” zagadnienie to i jego interpretacja stały się przedmiotem wielu opracowań w doktrynie prawa międzynarodowego⁵. Część opracowań próbuje rozszerzając interpretować kompetencje organów organizacji międzynarodowych. Na tzw. metodę funkcjonalną należy zwrócić uwagę szczególnie, gdyż nierzadko opracowania autorów były pisane pod określoną tezę⁶; co więcej, a dzieje się tak w dalszym ciągu, nawet pomimo zmian ustrojów politycznych na świecie. Jednak samo zainteresowanie prawem organizacji międzynarodowych nie słabnie. Jest tak prawdopodobnie także dlatego, iż powstanie organizacji międzynarodowych i wyposażenie ich organów w kompetencje wydawania aktów prawnych wprowadziło, obok źródeł prawa międzynarodowego, dodatkowy element, a także spowodowało odejście od postrzegania prawa międzynarodowego jako jedynie zbioru umów, jako prawa, które było publiczne, ponieważ wiązało państwa, ale które ze względu na metodę jego powstawania i stosowania było na wskroś prywatne.

Specyfika odpowiednich gałęzi prawa znajduje wyraz już nie tyle w znamionach samego stosunku prawnego, ile przede wszystkim w całym sposobie działania prawa, charakterystycznym dla danej gałęzi prawa. W obrębie sposobu działania prawa charakterystycznego dla danej gałęzi prawa wszelkie konstrukcje stosunku prawnego odgrywają fragmentaryczną rolę i w różnym zakresie otrzymują właściwe im oblicze. Schodzą więc na plan mniej eksponowany, gdy na czoło wysuwa się kompleksowo pojmowana metoda działania prawa⁷.

⁵ Zob. m.in. K. Kocot, *Sposoby interpretacji Karty Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1957; idem, *Organizacje międzynarodowe: systematyczny zarys zagadnień prawa międzynarodowego*, Wrocław 1972; R. Sonnenfeld, *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1979; K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych*, op. cit.; W. Morawiecki, *Funkcje organizacji międzynarodowej*, Warszawa 1971, J. Kolasa, *Rules of Procedure of the United Nations General Assembly: A Legal Analysis*, Wrocław 1967; K. Lankosz, *Interpretacja statutów organizacji międzynarodowych*, Kraków 1985; J. Castañeda, *Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*, México 1995; E. de Wet, *The Charter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford 2004; *The Security Council as World Judge?* [discussion paper], w: S. Chesterman (red.), *The UN Security Council and the rule of law, The Role of the Security Council in Strengthening a Rules-based International System*, Vienna 2008; M.C. Ortega Carcelélen, *Hacia un gobierno mundial. Las nuevas funciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, Salamanca 1995.

⁶ Por. K. Lankosz, op. cit., s. 140–143 i tam podane odesłania.

⁷ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 22.

Rozwój prawa międzynarodowego na przestrzeni ostatnich stu lat doznał, podobnie jak w przypadku wielu innych dziedzin życia, niezwykle przyspieszenia. Jedynie tytułem przypomnienia należy zaznaczyć, iż teorie kontraktualne, obejmujące prawo międzynarodowe przede wszystkim jako luźno ze sobą powiązany zbiór dwustronnych umów, czego przejawem jest np. stwierdzenie Franza von Liszta: „Das Völkerrecht ist Vertrag nicht Gesetz” z 1925 roku⁸, ustąpiły powszechnemu (szczególnie w kontynentalnej Europie) przekonaniu, że prawo międzynarodowe zaczyna przypominać system normatywny – „International law is not rules. It is a normative system” (Rosalyn Higgins, 1994⁹). Rozwój historyczny prawa międzynarodowego dowodzi, że odpowiedź na pytanie: czym jest prawo międzynarodowe, nie może ograniczać się jedynie do wąskiego rozumienia zasad mających zastosowanie w stosunkach między państwami. Jest bowiem prawo międzynarodowe zjawiskiem dynamicznym, nakierowanym na spełnienie celów politycznych i społecznych, które spina nić powiązań biegnąca z przeszłości, poprzez dzień dzisiejszy, aż po przyszłe czasy¹⁰.

Obecnie funkcjonowanie organizacji międzynarodowych i ich organów jest czymś zupełnie naturalnym. Z prawa międzynarodowego publicznego wykształciły się także organizacje o charakterze ponadnarodowym, gdzie uchwały organów tychże mają czasem bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych. Obok tego nadal – i w dodatku na starych zasadach – funkcjonują jednak organizacje prawa międzynarodowego publicznego, których charakter prawny uchwał, jak określają to niektórzy, prawa pochodnego (*le droit dérivé*), prawa instytucjonalnego czy prawa uchwalanego (wg Jana Kolasy), jest zagadnieniem wciąż nie do końca rozstrzygniętym.

Przynajmniej od lat powojennych mówi się o tzw. ustawodawstwie międzynarodowym¹¹, które miałyby być wykonywane przez organy organizacji międzynarodowych, mając przy tym na względzie na względzie fakt, że niezadko skala dotkliwości skutków faktycznych uchwały organizacji międzynarodowej przewyższa znacznie konsekwencje faktyczne niejednej umowy międzynarodowej, co każe zastanawiać się nad tym, czy rozwój praktyki prawa

⁸ F. von Liszt, *Das Völkerrecht: systematisch Dargestellt*, Berlin 1925, s. 9.

⁹ R. Higgins, *International Law and How We Use It*, Oxford 1994, s. 1.

¹⁰ Na temat związków prawa międzynarodowego z historiografią zob. M. Lachs, *The Development and General Trends of International Law In Our Time*, „Recueil de Cours” 1980, 169, s. 189; *idem*, *The Teacher in International Law*, The Hague 1987.

¹¹ J.I. Knudson, *Methods of International Legislation with Special Reference to the League of Nations*, Genewa 1928, s. 13–17, 24–31; A.J.P. Tammes, *Decisions of International Organs as a Source of International Law*, „Recueil des Cours” 1958, 94, s. 270–273; G. Schulz, *Entwicklungsformen internationaler Gesetzgebung*, Göttingen 1960, s. 5–10.

międzynarodowego nie biegnie paralelnie, do katalogu źródeł prawa międzynarodowego, określonego w art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Artykułe, dodajmy, niemal identycznym ze statutem Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, mimo iż państwa obecne na konferencji w San Francisco w 1945 roku posiadały już doświadczenie z działalności Ligi Narodów i innych organizacji wyspecjalizowanych¹².

Omawiając znaczenie prawne uchwał organizacji międzynarodowych, stosuje się czasem jako kryterium różniące sposób powstawania uchwały. Pierwszą grupę stanowią akty przyjmowane jednomyślnie przez organ złożony z przedstawicieli wszystkich państw należących do organizacji. Choć w sensie prawnym jest to nadal źródło pochodne prawa międzynarodowego (prawo derywatywne, *le droit dérivé*, źródło uchwalane – J. Kolasa), to w sensie faktycznym uchwała organizacji międzynarodowej spełnia rolę traktatu wielostronnego. Formalnie każdy akt należący do tej kategorii nie jest aktem grupy państw – tak rzecz się ma w przypadku wielostronnego traktatu – lecz aktem organizacji międzynarodowej. Jednak to, że konieczna jest tu zgoda wszystkich członków organizacji, sprawia, że nie ma różnicy między takim aktem a traktatem w sprawie podstawowej: każdy związany jest tylko na podstawie własnej zgody¹³. Istotną różnicą jest w tej sytuacji fakt, iż do interpretacji aktu organizacji międzynarodowej nie mają zastosowania przepisy konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, ponieważ akt nie jest umową międzynarodową. Drugą grupę stanowią akty uchwalane większością głosów. Tutaj większość stanowi normę prawną nie tylko dla siebie, ale także dla pozostałych. Jeżeli organ stanowiący składa się tylko z niektórych członków organizacji, wówczas dochodzi do sytuacji, w której mniejszość stanowi prawo dla większości. W przypadku tych aktów – bezwzględnie wiążących i dochodzących do skutku nie na drodze decyzji jednomyślnej wszystkich członków danej organizacji – uchylono jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego: że każde państwo związane jest konkretnym przepisem tylko wówczas, jeżeli wyraziło zgodę¹⁴. Uchylenie tej zasady jest widoczne najwyraźniej w sytuacji, gdy wyłączone jest wnoszenie zastrzeżeń do uchwały (tzw. *contracting-out*), a więc państwo nie ma możliwości wyzwolenia się spod mocy obowiązującej aktu prawnego organizacji, nawet jeśli nie uczestniczyło w procesie podejmowania decyzji lub – gdy jest tej decyzji przeciwnie.

Uchwały podejmowane przez Radę Bezpieczeństwa na mocy rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych są stuprocentowo aktami prawnymi należą-

¹² R. Sonnenfeld, *Podstawy prawne kompetencji uchwalodawczej Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych*, op. cit., s. 17.

¹³ K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych*, op. cit., s. 40.

¹⁴ *Ibidem*, s. 41.

cymi do tej kategorii. Stąd odpowiedź na pytanie: jakie to są akty, jest szalenie istotna. Skoro akty uchwalane większością głosów zaburzają wertykalny obraz prawa międzynarodowego jako zbioru zobowiązań, to należy rozpatrzyć kwestię, że zgoda państwa na takie uchwały została pierwotnie wyrażona w traktacie powołującym organizację i przydającym organowi organizacji międzynarodowej władcze kompetencje. Jeżeli tak – a jest tak na pewno w odniesieniu do Karty Narodów Zjednoczonych – to pochodną tej pierwotnie wyrażonej zgody będzie analiza, czy wydawane przez Radę Bezpieczeństwa akty normatywne mieszczą się w kompetencjach określonych w traktacie. Jakie są ograniczenia działalności Rady? Czy istnieje możliwość kontroli legalności działania tego organu? Co dzieje się w wypadku zbiegu norm: aktu prawnego Rady Bezpieczeństwa i powszechnie obowiązujących źródeł prawa międzynarodowego? Odpowiedzi na te pytania prowadzą do drugiego, cytowanego tytułem przypomnienia stwierdzenia, że prawo międzynarodowe to nie tylko zasady, ale i system normatywny. Czy uzasadnione są wobec tego pewne analogie do prawa publicznego (administracyjnego i konstytucyjnego)?

Powstanie na przełomie XIX i XX wieku organizacji międzynarodowych i przydanie im kompetencji uchwałodawczych, a następnie wyłonienie się organizacji o charakterze ponadnarodowym (Wspólnoty Europejskie) doprowadziło wśród prawników międzynarodowych do dyskusji o miejscu uchwał organizacji międzynarodowych wśród źródeł prawa międzynarodowego. W sporze tym prezentowano znaczną rozpiętość poglądów: od tych odmawiających uchwałom mocy prawnej¹⁵, poprzez zaliczających je do kategorii odrębnej od prawa międzynarodowego i prawa państwowego¹⁶, aż po – jedyne trafne – zaliczenie uchwał organizacji międzynarodowych do prawa międzynarodowego publicznego. Wraz z wyłonieniem się z prawa międzynarodowego organizacji wspólnotowych o ponadnarodowym charakterze dyskusje te straciły rację bytu. Uchwały organizacji międzynarodowych należą bezsprzecznie do prawa międzynarodowego. Jan Kolasa pisał, iż „obok klasycznych źródeł prawa mię-

¹⁵ G. Balladore Pallieri, *Le droit interne des Organisations Internationales*, „Recueil des cours” 1969, 127, s. 36.

¹⁶ H. Mosler, *Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte*, „Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht” 1961, 4, s. 69; E. Wohlfahrt, *Europäisches Recht. Von der Befugnis der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Rechtsetzung*, „Jahrbuch für Internationales Recht” 1960, 9, s. 28; L. Focsaneanu, *Le droit interne de l'organisation des Nations Unies*, „Annuaire Français de Droit International” 1957, 3, s. 325 i n.

dzynarodowego (...) pojawiło się nowe źródło – prawo organizacji (...), prawo uchwalane stanowiące oczywiście część ogólnego *corpus iuris gentium*¹⁷.

Ciekawym zagadnieniem w kontekście dotychczasowej działalności Rady Bezpieczeństwa ONZ jest pytanie, czy uchwały organizacji międzynarodowych należą do źródeł prawa traktatowego. Słusznie zauważano m.in. w nauce niemieckiej, że uchwały organizacji międzynarodowych stanowią źródło prawa międzynarodowego drugiego rzędu (*zweiten ranges*)¹⁸, są bowiem uchwalane przez organy międzynarodowe na podstawie umów międzynarodowych. Pogląd ten uzupełnia Krzysztof Skubiszewski, twierdząc, że na tle międzynarodowego zwyczaju, prawa traktatowego i ogólnych zasad prawa miejsce tych uchwał jest odrębne¹⁹. Jak pisze, aktu stanowienia prawa przez organizację międzynarodową nie da się zaszeregować do żadnego z trzech źródeł prawa międzynarodowego publicznego; jest on więc źródłem czwartym.

Aczkolwiek stanowienie normy przez organizację międzynarodową odbywa się na podstawie wyraźnego upoważnienia sformułowanego w traktacie [co może okazać się problematyczne w przypadku niektórych uchwał Rady Bezpieczeństwa – P.U.], mamy tu do czynienia ze źródłem nowym i odrębnym. Czym innym bowiem jest odrębność formalnych źródeł prawa, czym innym zaś ich zależność i fakt, że podstawą ważności norm stanowionych przez organizację jest między innymi to, że muszą one dojść do skutku zgodnie z tym, co przewiduje traktat, na którego podstawie organizacja wykonuje kompetencje normodawczą. (...) Norma, którą stanowi organizacja międzynarodowa jest normą nową, normą pochodzącą z odrębnego źródła, aczkolwiek mającą podstawę swej ważności w statucie organizacji (...)²⁰.

Renata Sonnenfeld twierdziła jednak, że jeśli rozpatrywać problem od strony praktycznej, zwraca uwagę niezwykłą zależność między decyzją organu międzynarodowego, a wolą państw członkowskich, stąd badaczka opowiada się za zaliczeniem uchwał organizacji międzynarodowych do prawa traktatowego *sensu largo*²¹. Sądzę, że odpowiedź na to – być może teoretyczne – pyta-

¹⁷ J. Kolasa, *Z zagadnień tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1970, z. 125, s. 95.

¹⁸ „Ausser den bereits dargestellten drei formellen Volkerrechtsquellen ersten Ranges bestehen auch formelle Volkerrechtsquellen zweiten ranges”; A. Verdross, *Die Quellen des universellen Völkerrechts. Eine Einführung*, Freiburg 1973, s. 137.

¹⁹ K. Skubiszewski, *Enactment of Law by International Organizations*, „British Yearbook of International Law” 1965–1966, 41(1), s. 198.

²⁰ *Idem*, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych*, *op. cit.*, s. 144 i 145–146.

²¹ R. Sonnenfeld, *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ*, *op. cit.*, s. 24–26.

nie zależy od charakteru konkretnego organu. W przypadku aktów prawnych Rady Bezpieczeństwa – jedyne go organu znanego prawu międzynarodowemu, który jest władny nakładać sankcje mogące dotyczyć wszystkich podmiotów prawa międzynarodowego, gdzie decyzje zapadają przy udziale znakomitej mniejszości państw, a wiążą większość – przychylić się należy do opinii Krzysztofa Skubiszewskiego, odchodzącego od koncepcji woluntarystycznej, według której działalność prawotwórczą organów międzynarodowych określano jako formę porozumienia się państw realizowaną nie bezpośrednio, lecz w ramach wspólnego międzynarodowego organu²². Zgodzić się wypada z Krzysztofem Skubiszewskim, choć nie w całości, gdyż jego wcześniej cytowana opinia o konieczności stwierdzenia odpowiedniego umocowania organu do podejmowania uchwał jest w przypadku Rady Bezpieczeństwa rzadko stosowana, o czym za chwilę.

Kolejnym podziałem, o jakim należy wspomnieć, to podział na uchwały wiążące adresatów oraz uchwały zawierające rekomendacje. Te ostatnie, także wydawane przez Radę Bezpieczeństwa, również mogą mieć wpływ na rozwój prawa międzynarodowego, nie są jednak aktami prawotwórczymi organizacji. Wśród aktów prawotwórczych można wyodrębnić akty organizacji międzynarodowych indywidualne i konkretne oraz generalne i abstrakcyjne. W przypadku Rady Bezpieczeństwa występują oba typy uchwał; szczególnie te drugie budzą wątpliwości jako, być może, akty *ultra vires*, a więc pozostające poza kompetencjami organu. Jak pisał Zbigniew Klepacki:

Decyzje o charakterze ogólnym regulują zachowanie się nieokreślonej liczby adresatów w nieograniczonej liczbie przypadków. Natomiast decyzje skierowane do indywidualnego adresata dotyczą zawsze konkretnych sytuacji, formułują obowiązki dla adresata w danej sprawie. Nie ustalają one natomiast ogólnych abstrakcyjnych zasad postępowania w nieograniczonej liczbie przypadków tego samego rodzaju²³.

Podział ten w literaturze nie zawsze jest wyraźny, dodatkowo zaburza go zamienne stosowanie różnych określeń na przejaw woli organu międzynarodowego: uchwała, rezolucja, decyzja, akt normotwórczy, akt prawny, akt normatywny. Renata Sonnenfeld wychodzi na przykład z założenia, że wszystkie uchwały wiążące stanowią normę prawną i w tym sensie tworzą prawo. Używała więc słowa „norma”, jako synonimu wiążącego adresatów aktu prawnego. Hans Kelsen posługuje się za to pojęciem „międzynarodowej legislacji” – akt organu, złożonego z mniejszości i wydającego akt prawny dla większości, przy-

²² D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, Roma 1923, s. 267.

²³ Z. Klepacki, *Proces podejmowania decyzji w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1979, s. 29 i tam podana literatura.

biera charakter międzynarodowej legislacji²⁴. Krystyna Michałowska-Gorywoda posługuje się z kolei nieco mylącym terminem „decyzje” i dzieli je na mające charakter wykonawczy i ogólny²⁵. Dla przejrzystości dalszej analizy warto konsekwentnie posługiwać się podziałem na uchwały prawotwórcze Rady Bezpieczeństwa, mające charakter ogólny i abstrakcyjny, a więc zawierający w sobie pierwiastek normotwórczy, oraz na te uchwały, które wiążą konkretnego adresata/adresatów w konkretnej sprawie, a więc zbliżają się w swojej strukturze do aktu administracyjnego znanego prawu administracyjnemu. Nie zawsze będzie to łatwe, gdyż „międzynarodowy organ może często, gdy zajmuje się konkretną sprawą, ustalić zasady regulujące znaczną liczbę indywidualnych aktów lub stworzyć nową sytuację prawną, w wyniku której wytwarza się znaczna liczba konkretnych skutków (*effects*)”²⁶. Pewnym zapożyczeniem dla tego podziału może być także dyskusja, jaka przetoczyła się wśród prawników międzynarodowych na temat charakteru prawnego umów międzynarodowych: podział na umowy ustawy *law-making treaties (traités-lois)* oraz *contract treaties (traités-contracts)*. Choć był on krytykowany w nauce prawa międzynarodowego²⁷, formalnie nie ma wpływu na ważność umowy i nie wprowadza hierarchii w źródłach traktatowych, to jednak ze względów funkcjonalnych jest ciekawy i może mieć pewne znaczenie²⁸. Podręcznik Lassy Oppenheima z 1993 roku w dalszym ciągu wyróżnia spośród wielu rodzajów umów międzynarodowych takie, które zawierają ogólne zasady zachowania pomiędzy znaczącą ilością państw²⁹. Co do organizacji międzynarodowych, to, jak z kolei stwierdza Henry Shermers, wyposażone są one w „żywą konstytucję”, gdzie kontraktualny element umowy zanika, zyskuje natomiast na znaczeniu element instytucjonalny (konstytucyjny)³⁰.

Powyższe rozważania można streścić w następujących punktach:

²⁴ H. Kelsen, *Principles of International Law*, New York 1966, s. 31.

²⁵ K. Michałowska-Gorywoda, *Pojęcie i rodzaje decyzji organizacji międzynarodowych oraz klasyfikacja i analiza prawna decyzji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe SGPiS. Prace Instytutu Handlu Międzynarodowego” 1972, 5(84), s. 106.

²⁶ M. Sørensen, *General Course on Principles of Public International Law*, The Hague 1960, s. 67. Jeśli nie zaznaczono inaczej, wszystkie tłumaczenia obcojęzycznych cytatów są mojego autorstwa – P.U.

²⁷ Zob. K. Lankosz, *op. cit.*, s. 35 i tam podana literatura.

²⁸ Por. A. McNair, *The Functions and Different Legal Character of Treaties*, „British Yearbook of International Law” 1930, 11, s. 100.

²⁹ „General rules of conduct among a considerable number of states”; R. Jennings, A. Watts (red.), *Oppenheim's International Law*, Essex 1993, s. 1204.

³⁰ H.G. Schermers, *International Institutional Law*, Leiden 1972, s. 466.

- Uchwały organizacji międzynarodowych należą bezsprzecznie do prawa międzynarodowego.
- Są one przynajmniej w przypadku uchwał Rady Bezpieczeństwa, źródłem odrębnym od traktatu, zwyczaju i ogólnych zasad prawa.
- Jednocześnie są jednak zależne od traktatu, jako wydawane na podstawie normy traktatowej, statutu organizacji międzynarodowej, a więc Karty Narodów Zjednoczonych.
- W piśmiennictwie można spotkać rozmaite i nie zawsze spójne określenia uchwał organizacji międzynarodowych, w tym uchwał Rady Bezpieczeństwa ONZ.
- Rada Bezpieczeństwa, obok aktów prawotwórczych, wydaje także uchwały nie mające charakteru prawnie wiążącego (rekomendacje).
- Wśród aktów prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa należy rozróżnić akty generalne i abstrakcyjne (zawierające pierwiastek normotwórczy) oraz akty indywidualne i konkretne.
- Choć formalnie obie grupy aktów prawotwórczych organizacji międzynarodowej wypływają z tego samego źródła (są w taki sam sposób podejmowane), można wśród nich wyodrębnić te, które są istotniejsze niż inne, posiłkując się teoretycznym podziałem na umowy ustawy i umowy kontrakty.
- Podział na umowy ustawy i umowy kontrakty nie zawsze jest czytelny. Mogą istnieć akty prawotwórcze, które będą zawierały w sobie element normotwórczy i element zbliżony do aktu administracyjnego.
- Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych, szczególnie Rady Bezpieczeństwa, są przejawem odejścia od teorii woluntarystycznej, od elementu kontraktualnego, na rzecz elementu instytucjonalnego (konstytucyjnego).

3.2. Uchwały Rady Bezpieczeństwa o cechach zbliżonych do aktu administracyjnego

Zasadnicza większość uchwał prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa to uchwały indywidualne i konkretne, a więc adresowane do sprecyzowanego adresata (grupy adresatów) w pojedynczej sprawie. Uchwał tych jest na tyle dużo, że nie sposób omówić wszystkich³¹, chciałbym się jednak zastanowić nad ich charakterystyką i elementami wspólnymi. Akty prawotwórcze jednostronne, indywidualne i konkretne, podejmowane na podstawie norm rozdziału VII Karty, są w istocie swojej najbardziej zbliżone do aktu administracyjnego zna-

³¹ Sankcje bezpośrednie Rady Bezpieczeństwa ONZ szeroko omawia Marek Zieliński w: *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Katowice 2011, s. 66–148.

nego prawu krajowemu. Charakterystyczną cechą tej grupy rezolucji Rady Bezpieczeństwa jest zapobieganie naruszeniom międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa albo przerwanie takich naruszeń. Efekty ich wydania wykraczają poza domenę czysto prawną (poza prawa i obowiązki stron), gdyż stanowią jedynie środek do celu, jakim – podobnie jak w przypadku administracji publicznej – jest osiągnięcie pewnych efektów rzeczowych³². Fakt ten w sposób szczególnie wyraźny odróżnia tę grupę rezolucji Rady od innych kategorii uchwał, o których będzie jeszcze mowa w dalszej części rozdziału. Dodatkowymi elementami charakterystycznymi dla uchwał indywidualnych i konkretnych są: moc wiążąca, zakres podmiotowy, zakres przedmiotowy (rzeczowy) i towarzyszące im efekty modalne.

3.2.1. Cechy wspólne uchwał quasi-administracyjnych

3.2.1.1. Moc wiążąca

Rada Bezpieczeństwa należy do nielicznych międzynarodowych organów uprawnionych do uchwalania zarówno zaleceń, jak i wiążących decyzji³³. Sama kompetencja nie była nigdy kwestionowana, natomiast zakres rzeczowy i forma takich decyzji pozostały przez dwadzieścia pięć lat niewyjaśnione³⁴. Analiza dotychczasowej praktyki Rady Bezpieczeństwa pokazuje, że do mniej więcej końca lat 80. XX wieku większość rozstrzygnięć Rady była oparta na normach pokojowego rozstrzygnięcia sporów, a nie akcji rozdziału VII (sankcji). Niekiedy państwo negujące obligatoryjność danej uchwały utrzymywało, że w ramach pokojowego regulowania sporów Rada nie może uchwalać wiążących decyzji³⁵. Przepisy Karty Narodów Zjednoczonych są bowiem w tym wypadku nieprecyzyjne: artykuł 24, od którego zaczyna się wyliczenie kompetencji Rady Bezpieczeństwa, stanowi:

Artykuł 24

1. W celu zapewnienia szybkiej i skutecznej akcji Organizacji Narodów Zjednoczonych członkowie jej nakładają na Radę Bezpieczeństwa główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz

³² F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht*, Tübingen 1920, s. 7 i n.; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 9 i n.

³³ R. Sonnenfeld, *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ*, *op. cit.*, s. 145.

³⁴ *Ibidem*, s. 148.

³⁵ Por. np. stanowisko Indii w sporze z Pakistanem w sprawie Kaszmiru; *Official Records of the Security Council, Twelfth Year, Supplements, October–December 1957*, s. 21.

uznają, że Rada Bezpieczeństwa działa z tytułu tej odpowiedzialności z ich ramienia.

2. Wypełniając te funkcje Rada Bezpieczeństwa kieruje się celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Szczególne kompetencje udzielone Radzie w tym zakresie wymienione są w Rozdziałach VI, VII, VIII i XII.
3. Rada Bezpieczeństwa składa Zgromadzeniu Ogólnemu do rozpatrzenia sprawozdania roczne, a w razie potrzeby również sprawozdania specjalne.

Ustęp pierwszy tego artykułu zawiera trzy elementy: członkowie ONZ nakładają na Radę Bezpieczeństwa główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; celem nałożenia tej odpowiedzialności jest zapewnienie szybkiej i skutecznej akcji Organizacji Narodów Zjednoczonych; członkowie ONZ uznają, że wykonując funkcję w ramach nałożonej na nią odpowiedzialności, Rada Bezpieczeństwa działa z tytułu tej odpowiedzialności z ich ramienia.

Artykuł 24 Karty jest swego rodzaju stwierdzeniem ogólnych Kompetencji Rady i może być uznany za podobny do preambuły Karty. Odwrotnie, niż jest to np. w wypadku wydawania aktu administracyjnego, Rada Bezpieczeństwa nie musi oprzeć swojego aktu prawotwórczego na wyraźnej podstawie prawnej, i w praktyce rzadko to z własnej woli robi³⁶. Większość rezolucji Rady Bezpieczeństwa, nakładających na państwa członkowskie konkretne obowiązki, była podejmowana na podstawie „przepisów rozdziału VII Karty”, a nie konkretnego jej artykułu(ów). Zdarzało się także, że rezolucja Rady Bezpieczeństwa była podjęta z powołaniem się jedynie na art. 24 Karty, bez sprecyzowania, czy rezolucja odnosi się do pokojowego załatwiania sporów (rozdział VI Karty), czy do akcji w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji (rozdział VII). Zagadnienie to było przedmiotem opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie mandatu RPA w Namibii³⁷, który wprawdzie nie określił, na jakiej podstawie prawnej były oparte rezolucje Rady Bezpieczeństwa dotyczące obowiązku wycofania

³⁶ Choć zdaniem niektórych autorów decyzjami są tylko takie uchwały, które zostały podjęte na mocy konkretnego przepisu *expressis verbis* upoważniającego Radę Bezpieczeństwa do uchwalenia obligatoryjnych rezolucji; por. W.A. Kewenig, *Die Problematik der Bindungswirkung von Entscheidungen des Sicherheitsrates*, w: H. Ehmke (red.), *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*, Berlin 1973, s. 270; podobnie Wojciech Morawiecki uważa, że uchwalenie decyzji wiążących państwo jest możliwe tylko na mocy postanowień rozdziału VII Karty; por. W. Morawiecki, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965, s. 140.

³⁷ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971.

się RPA z terytorium Namibii (rezolucje 276 z 1970 r., 264 i 269 z 1969 r.), lecz zobowiązał państwa członkowskie ONZ do ich wykonania.

3.2.1.2. Zakres podmiotowy – *ratione personae*

Omówiony artykuł 24 Karty Narodów Zjednoczonych nie został wyposażony w ustęp *expressis verbis* zobowiązujący państwa członkowskie do podporządkowania się uchwałom Rady. Czyni to artykuł 25:

Członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych zgadzają się przyjmować i wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa zgodnie z niniejszą Kartą.

Przepis ten stwarza zatem pewnego rodzaju blankietowe zobowiązanie ze strony państw członkowskich do stosowania się do decyzji Rady Bezpieczeństwa. Właściwość podmiotowa (*ratione personae*) dotyczy wszystkich państw członkowskich ONZ, włączając w to tych członków Rady, którzy głosowali przeciw, oraz tych członków ONZ, którzy członkami Rady w ogóle nie są³⁸. Dla porządku należy dodać, że w odniesieniu do państw nie będących członkami ONZ Trybunał Haski w opinii doradczej w sprawie Namibii nie uznał wiążącego charakteru uchwał Rady Bezpieczeństwa³⁹. Obecnie jednak ONZ jest organizacją powszechną, nie należą do niej jedynie: Watykan, kraje o spornym statusie politycznym (jak Tajwan, Sahara Zachodnia) oraz państwa nie w pełni suwerenne. Istnieją stanowiska uznające powołanie się na art. 25 za wystarczające dla określenia obowiązku przyjmowania i wykonywania decyzji Rady Bezpieczeństwa⁴⁰, lecz należy je uznać za zbyt daleko posunięte. Wprawdzie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej w sprawie Namibii nie uzależnił swobody wykonania rezolucji od podania podstawy prawnej jej wydania, lecz blankietowe rozumienie obowiązków państw określonych w art. 25 uczyniłoby z tego przepisu normę samowystarczalną, choć jest to norma pozbawiona jakiegokolwiek materialnej treści. Takie rozumowanie odebrałoby zatem sens istnieniu art. 24 Karty i uczyniłoby z Rady Bezpieczeństwa organ tworzący prawa i obowiązki w sposób uniwersalny, bez ograniczeń *ratione materiae*, co wykraczałoby bez wątpienia poza intencje twórców Karty Narodów Zjednoczonych⁴¹.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ C. Tomuschat, *L'adaptation institutionnelle des Nations Unies au nouvel ordre mondial*, w: B. Achour Rafâa, S. Laghmani, *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris 1994, s. 163.

⁴¹ L.M.H. Martínez, *The Legislative Role of the Security Council in its Fight against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits*, „International and Comparative Law Quarterly” 2008, 57(2), s. 336.

3.2.1.3. Zakres przedmiotowy – *ratione materiae*

Użyte w treści artykułu 25 Karty słowo „decyzja” nastroczało pewnych trudności, gdyż niektórzy sądzili, że chodzi tu o uchwały prawnie wiążące indywidualnych adresatów w konkretnej sprawie, zawierające element przymusu i podjęte na podstawie przepisów rozdziału VII Karty. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości miał okazję wypowiedzieć się na ten temat w 1971 roku, formułując opinię doradczą w sprawie mandatu RPA w Namibii; orzekł wówczas, że artykuł 25 nie ogranicza się do decyzji Rady Bezpieczeństwa dotyczących akcji przymusowych, lecz odnosi się do wszystkich decyzji podjętych zgodnie z Kartą⁴². W kwestii zatem właściwości rzeczowej (*ratione materiae*) Trybunał Haski stwierdził – także w innych orzeczeniach – iż wiążący skutek uchwał Rady Bezpieczeństwa należy do domeny międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁴³ i dotyczy środków przymusu rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych⁴⁴, ale nie jest do nich ograniczony⁴⁵. W praktyce katalog spraw, które mogą zostać uznane za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, jest bardzo obszerny, a kompetencja w tym zakresie pozostawiona samej Radzie Bezpieczeństwa⁴⁶, o czym mowa była w rozdziale poprzednim. O tym, czy uchwała Rady jest wiążąca, decydują sformułowania tekstu uchwały, dyskusja poprzedzająca jej przyjęcie oraz cytowane w treści uchwały przepisy Karty NZ⁴⁷. Przesłanki te powinny prowadzić, zdaniem Trybunału Haskiego, do ustalenia *intencji* Rady Bezpieczeństwa, jak to można wywieść ze stosunkowo nowego orzeczenia MTS w sprawie Timoru Wschodniego pomiędzy Australią, a Portugalią z 1991 roku⁴⁸.

⁴² Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (...), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971.

⁴³ Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949.

⁴⁴ Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1961.

⁴⁵ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia [...], Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971; stanowisko to MTS potwierdził niedawno w Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136.

⁴⁶ Por. UN Security Council Resolution on the Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security: HIV/AIDS and International Peacekeeping Operations, 17 June 2008, UN/SC/RES/1308.

⁴⁷ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia [...], Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971.

⁴⁸ East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1991.

3.2.1.4. Efekty modalne

Zagadnieniem, o którym należy wspomnieć przy omawianiu elementów wspólnych dla rezolucji Rady Bezpieczeństwa o cechach zbliżonych do aktu administracyjnego, są efekty modalne, a więc ustalenie momentu wejścia w życie (wykonania) aktu, horyzont czasowy jego obowiązywania, możliwość zmiany rezolucji przez organ, który go wydał, a także możliwość wydania aktu pod warunkiem. Kwestie te nie doczekały się do tej pory obszernego orzecznictwa sądu haskiego, jednakna postawie nielicznych stanowisk Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, w tym dotyczących rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, można wywieść wystarczające konkluzje. W zasadniczej większości rezolucji Rady Bezpieczeństwa, określającej indywidualnie i konkretnie prawa i obowiązki stron, należy przyjąć, że momentem wejścia w życie aktu Rady jest moment jego wydania. Licuje to na pewno z funkcją Rady Bezpieczeństwa jako „międzynarodowego policjanta”, który podejmuje szybkie i efektywne decyzje dla zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Patrząc z perspektywy celu, jaki przyświeca działaniom Rady – przerwanie naruszeń prawa międzynarodowego i zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa – wydaje się mało prawdopodobne, aby Rada Bezpieczeństwa wyznaczyła inny, odległy w czasie moment wejścia w życie np. sankcji. Uprawnienia takiego jednak nie można wykluczyć. Znajdowało ono zastosowanie przede wszystkim w rezolucjach dotyczących spraw wewnętrznych ONZ, np. wyznaczenia daty wyborów uzupełniających skład sędziów Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości⁴⁹. Można zatem uznać, że w okolicznościach konkretnego wypadku, np. przy powoływaniu organów pomocniczych, moment wejścia w życie aktu może nie pokrywać się z momentem jego wydania. Orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości dostarcza tylko jednego przykładu, dotyczącego zresztą zagadnienia prawa wewnętrznego Organizacji Narodów Zjednoczonych, tj. wymogów do naliczania odprawy emerytalnej pracowników ONZ, zmienionych Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ⁵⁰. W tym przypadku sąd haski wskazał wstrzymane w czasie wykonanie Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego przewidziane w uchwale zgromadzenia. Jednak zgodnie z tym, co powiedziano w rozdziale omawiającym celowość działania Rady Bezpieczeństwa, wstrzymanie wykonania rezolucji Rady będzie raczej wyjątkiem od ogólnej zasady (praktyki?) natychmiastowej wykonalności. Więcej światła Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości rzucił na kwestię możliwej mocy wstecznej uchwał Rady Bezpieczeństwa, negując możliwość retroaktywnego

⁴⁹ UN Security Council Resolution on Election to Fill a Vacancy in the International Court of Justice. 21 October 1994, UN/SC/RES/951.

⁵⁰ Application for Review of Judgment no. 273 of the United Nations Administrative Tribunal („Mortished affair”) I.C.J. Reports 1982.

działania uchwał, co jest oczywiście zgodne z utrwaloną praktyką cywilizowanych systemów prawnych. Na etapie zastrzeżeń wstępnych w sprawie Lockerbie sąd odrzucił zastrzeżenia co do dopuszczalności wniosków strony libijskiej. Sąd haski uznał, iż rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 748 z 1992 roku została wydana już po złożeniu wniosków strony, a zatem, *implicite*, nie można uznać mocy wstecznej rezolucji Rady Bezpieczeństwa⁵¹.

Efektem modalnym rezolucji Rady Bezpieczeństwa jest także horyzont czasowy obowiązywania rezolucji, możliwość jej zmiany przez organ, który tę rezolucję wydał, a także możliwość wywołania przez ten akt skutków prawnych pod warunkiem zawieszającym lub rozwiązującym. Horyzont czasowy rezolucji Rady Bezpieczeństwa o cechach zbliżonych do aktu administracyjnego jest sprawą niebudzącą kontrowersji. Istnieje szereg rezolucji – przeważnie konstytutywnych – zawierających w sobie ograniczenia czasowe ich obowiązywania. W kontraście do tego typu oświadczeń woli organu znajdują się rezolucje o charakterze deklaratywnym, które z racji swojej treści nie posiadają ograniczeń czasowych, obowiązują więc stale (np. deklaracja ustania stosunku powierniczego wobec konkretnego terytorium). Czy jednak rezolucje takie mogą być w drodze późniejszej praktyki zmienione? Odwołując się na moment do konstrukcji polskiego prawa administracyjnego warto przypomnieć, iż akt administracyjny może być uchylony bądź zmieniony nie tylko z powodu jego wadliwości. Przepisy prawa administracyjnego przewidują możliwość uchylenia aktu, który jest aktem prawidłowym. Zasada *res iudicata* ma mniejsze zastosowanie w prawie administracyjnym aniżeli w innych dziedzinach prawa. Powodem takiej zmiany może być zaistnienie okoliczności faktycznych, które mogą uczynić realizację aktu niemożliwą lub pociągającą za sobą możliwość poniesienia przez adresata strat. Taka zmiana może nastąpić jedynie w przypadku określonym przez przepisy ustawy i może dotyczyć jedynie aktów konstytutywnych. Przy aktach deklaratoryjnych zmiana stanu następuje z mocy prawa i sama zmiana aktu nie może mieć wpływu na zaistnienie nowej sytuacji prawnej. Wydaje się rzeczą naturalną, zważywszy na zadania, jakie przed Radą Bezpieczeństwa stawia Karta Narodów Zjednoczonych, że Rada ma prawo do uchylenia lub zmiany swoich rezolucji mocą innych rezolucji. W innym wypadku nie byłoby możliwe stosowanie przez Radę Bezpieczeństwa środków o charakterze policyjnym w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju lub bezpieczeństwa. Praktyka funkcjonowania Rady w ostatnim dwudziestoleciu, szczególnie po nałożeniu sankcji na Irak na początku lat 90., ukazuje utrwaloną tendencję do nakładania i zdejmowania sankcji, których celem jest utrzymanie tudzież przywrócenie międzynarodowe-

⁵¹ A.L. Paulus, *Jurisprudence of the International Court of Justice: Lockerbie Cases. Preliminary Objections*, „European Journal of International Law” 1998, 9(3), s. 550.

go pokoju lub bezpieczeństwa. Sankcje zostały nałożone i następnie zdjęte mocą kolejnej rezolucji w odniesieniu do: Kambodży (rezolucja 792, 1992 r.), Federacyjnej Republiki Jugosławii (rezolucja 1367, 2001), Haiti (rezolucja 944, 1994), RPA (rezolucja 919, 1994), Południowej Rodezji (rezolucja 460, 1979). Istnieją jednak rezolucje, w których Rada Bezpieczeństwa stwierdza stan faktyczny lub prawny, niemożliwe do zmiany rezolucją samej Rady. Będą to w szczególności rezolucje o treści deklaratywnej, np. przywoływane już uznanie, że państwo, znane uprzednio jako Federacyjna Republika Jugosławii, przestało istnieć⁵². Od uchylenia lub zmiany rezolucji inną rezolucją należy odróżnić powstanie lub ustanie skutków prawnych rezolucji Rady pod warunkiem zawieszającym lub rozwiązującym. W tych wypadkach do osiągnięcia skutków rzeczowych aktu nie jest potrzebna dodatkowa konkretyzacja praw lub obowiązków adresatów rezolucji, lecz skutki te zaistnieją samoistnie po ziszczeniu się warunku. Także i w tym wypadku można zaobserwować daleko idące podobieństwo tego typu rezolucji organu międzynarodowego do aktów administracyjnych wyposażonych w klauzule dodatkowe, znanych prawu krajowemu. Decyzja administracyjna w sprawie wymierzenia sankcji administracyjnej, podobnie jak inne decyzje administracyjne, winna zawierać elementy wymagane przepisami prawa, jednak decyzja organu administracji publicznej może zawierać również elementy dodatkowe, przy czym w judykaturze podkreśla się, że mogą być one opatrzone dodatkową klauzulą jedynie wówczas, gdy przepis tak stanowi. Warto zwrócić uwagę na użyteczność klauzuli warunku w decyzji administracyjnej wymierzającej sankcję administracyjną. Jej szczególnej użyteczności dopatruje się w procesie stosowania sankcji administracyjnych, których podstawową funkcją nie jest funkcja represyjna. Ustalenie na podstawie egzegezy aktu prawnego, że przewidziana przez ustawodawcę sankcja ma przede wszystkim funkcję restytucyjno-prewencyjną lub redystrybucyjną, uzasadnia twierdzenie, iż ustawodawca przewidział sankcję za określony delikt nie po to, by stanowiła ona odpłatę za czyn w znaczeniu punitywnym. Sankcja ma być przede wszystkim bodźcem służącym zniweczeniu konsekwencji wywołanych bezprawnym działaniem. Zatem w tych przypadkach, w których ustawodawca dopuszcza złagodzenie bądź uchylenie sankcji lub, przeciwnie, jej zaostrzenie, uzależniając to od przyszłego zachowania podmiotu odpowiedzialnego za delikt tudzież od wystąpienia skutków, które mogą powstać jako następstwo popełnienia deliktu, może posłużyć się instrumentem prawnym w postaci warunku – celem uczynienia procesu wymierzania sankcji bardziej elastycznym⁵³. Praktyka działalności Rady Bezpieczeństwa

⁵² UN Security Council Resolution on Federal Republic of Yugoslavia, 28 April 1993, UN/SC/RES/821.

⁵³ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 197–198.

wskazuje na tego typu przypadki, znane m.in. jako reżim inteligentnych sankcji. W rezolucji 1021 z 1995 roku Rada Bezpieczeństwa zdecydowała o zniesieniu embarga na dostawy broni i wyposażenia wojskowego nałożonego na Jugosławię rezolucją 713 z roku 1991, jednak pod warunkiem zawieszającym podpisanie porozumienia pokojowego pomiędzy Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją oraz Federacyjną Republiką Jugosławii⁵⁴. Podobnie w sprawie przewrotu rządowego w Haiti Rada Bezpieczeństwa zdecydowała o zniesieniu środków nałożonych na to państwo na podstawie przepisów rozdziału VII Karty, począwszy od dnia następującego po powrocie do kraju prezydenta Jeana Bertranda Aristide'a⁵⁵. W rezolucji 1022 z 1995 roku Rada Bezpieczeństwa zniósła sankcje nałożone na Jugosławię poprzednimi rezolucjami, jednak w przypadku jej odmowy podpisania porozumienia pokojowego, a jednocześnie pozostałe strony byłyby skłonne to uczynić w wyznaczonym terminie, sankcje miały być automatycznie przywrócone⁵⁶.

3.2.2. Sankcje w praktyce Rady Bezpieczeństwa

Nieco więcej uwagi należy poświęcić zagadnieniu środków przymusu stosowanych przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty NZ, gdyż w dalszym ciągu stanowią one podstawowy sposób oddziaływania Rady na praktykę poszczególnych państw, a także – coraz częściej – aktorów niepaństwowych (podmiotów prawa prywatnego i jednostek). Problematyka ta doczekała się zresztą w literaturze sporego odzewu, szczególnie w okresie ostatnich dwudziestu lat, kiedy to praktyka Rady Bezpieczeństwa dostarczała doktrynie nowych i coraz ciekawszych przykładów⁵⁷.

⁵⁴ Sankcje były stopniowo łagodzone, a w końcu zniesione po upływie terminów przewidzianych w rezolucji, liczonych od dnia ziszczenia się warunku, tj. poinformowania Rady Bezpieczeństwa przez Sekretarza Generalnego ONZ o podpisaniu porozumienia pokojowego; zob. UN Security Council Resolution on Termination of the Embargo on Deliveries of Weapons and Military Equipment Imposed by Resolution 713 (1991), 22 November 1995, UN/SC/RES/1021.

⁵⁵ UN Security Council Resolution on Termination of the Measures Regarding Haiti Set Out in Resolutions 841 (1993), 873 (1993) And 917 (1994) after the Return to Haiti of President Jean-Bertrand Aristide, 29 September 1994, UN/SC/RES/944; Więcej na temat sankcji wobec Haiti – patrz poniżej.

⁵⁶ Security Council Resolution on Suspension of Measures Imposed by or Reaffirmed in Security Council Resolutions Related to the Situation in the Former Yugoslavia, 22 November 1995, UN/SC/RES/1022.

⁵⁷ J.M. Farrell, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge 2007; V. Gowlland-Debbas (red.), *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague 2001; *eadem*, *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Leiden 2004; M.P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary*

Rada Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 39 Karty NZ, stwierdza zaistnienie zagrożenia pokoju, zakłócenia pokoju albo aktu agresji, a następnie udziela zaleceń lub postanawia, jakie środki należy przedsięwziąć – zgodnie z art. 41 i 42 – żeby utrzymać albo przywrócić międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo. Uprawnienie Rady do stosowania środków przymusu należy rozumieć jako zasadniczy element światowego systemu bezpieczeństwa, który członkowie ONZ mają obowiązek wdrożyć na podstawie art. 24 i 25 Karty NZ. W myśl art. 41:

Rada Bezpieczeństwa jest władna uchwalić, jakie zarządzenia, niepociągające za sobą użycia siły zbrojnej, powinny być zastosowane, żeby zapewnić skuteczność jej decyzjom; może się również zwrócić do członków Narodów Zjednoczonych z żądaniem zastosowania takich zarządzeń. Mogą one polegać na zupełnym lub częściowym przerwaniu stosunków gospodarczych i środków komunikacyjnych – kolejowych, morskich, powietrznych, pocztowych, telegraficznych, radiowych i innych, oraz na zerwaniu stosunków dyplomatycznych.

Perspective, New York 1996; D. Cortright, G.A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder 2000; *idem*, *The Sanctions Era: Themes And Trends in UN Security Council Sanctions Since 1990*, w: V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh, D. Zaum (red.), *The UN Security Council and War*, *op. cit.*, s. 205–225; M.S. Daoudi, M.S. Dajani, *Economic Sanctions: Ideals and Experience*, London 1983; K. Manusama, *The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era Applying the Principle of Legality*, Leiden 2006, s. 119–194; B. Fassbender, *Targeted Sanctions and Due Process*, Berlin 2006; G. Wolf-Zimper, *Zielgerichtete Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und effektiver Rechtsschutz*, Frankfurt am Main 2009; N. Birkhauser, *Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen*, Bern 2007; P. Neusu, *Legislative Manahmen des UN-Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus: Eine Untersuchung des Inhalts und der Rechtmäßigkeit von Resolution 1373 unter besonderer Berücksichtigung der Reaktionen der Staaten*, München 2008; T. Meerpohl, *Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte*, München 2008; K. Wahl, *Rechtsschutz gegen Individualsanktionen der UN am Beispiel der Finanzsanktionen des Taliban-Sanktionsregimes*, Münster 2009; M.E. O'Connell, *Debating the Law of Sanctions*, „European Journal of International Law” 2002, 13(1), s. 63–79; P. Guthrie, *Security Council Sanctions and the Protection of Individual Rights*, „New York University Annual Survey of American Law” 2004, 60, s. 491–542; *United Nations Arms Embargoes: Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour. A Report by SIPRI and the Uppsala University Special Program on the Implementation of Targeted Sanctions*, 2007, http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=356 (stan z dnia 10.01.2011).

Warto dodać, iż lista możliwych do zastosowania środków nie jest zamknięta. Poza sankcjami ekonomicznymi zastosowane środki mogą dotyczyć także np. wymiany kulturalnej⁵⁸. Stosowanie obowiązkowych sankcji ma na celu przymuszenie państw lub podmiotów pozapaństwowych do implementacji celów określonych przez Radę Bezpieczeństwa, bez uciekania się do użycia siły⁵⁹. Sankcje dostarczają Radzie Bezpieczeństwa ważnego instrumentu egzekwowania swoich decyzji. Uniwersalny charakter Narodów Zjednoczonych sprawia, że Rada jest szczególnie odpowiednim organem do ustanowienia i monitorowania tych działań. Obowiązkowe sankcje są więc narzędziem stosowanym w wypadku zagrożenia pokoju i wyczerpania się wysiłków dyplomatycznych. Celem środków przymusu jest spowodowanie, aby państwa lub aktorzy niepaństwowi zmienili swoje zachowanie, które stoi w sprzeczności ze standardami międzynarodowymi, a być może także z obowiązkami prawnymi, a które narusza lub zagraża międzynarodowemu pokojowi lub bezpieczeństwu. Osiągnięcie pewnych efektów rzeczowych jest czynnikiem najlepiej oddającym istotę środków przymusu określanych mianem sankcji⁶⁰. Zrozumienie tej kluczowej cechy jest istotne, ułatwia bowiem poszukiwanie definicji sankcji Rady Bezpieczeństwa, co nie jest rzeczą łatwą, gdyż stosowane środki przybierają często rozmaite cechy i są skierowane do odmiennych grup adresatów. Zanim jednak przejdę do analitycznych podsumowań, wypada zaprezentować na wybranych przykładach zmieniający się charakter środków stosowanych przez Radę Bezpieczeństwa w oparciu o art. 41 Karty NZ.

⁵⁸ Obszerny wykaz tych środków przedstawia Nicolaas Jan Schrijver w: *The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Law Perspective*, w: H.H.G. Post (red.), *International Economic Law and Armed Conflict*, Dordrecht 1994, s. 128; Bogatą bibliografię i materiały analityczne poświęcone tzw. mądrym sankcjom (*smart sanctions*) prezentuje również strona internetowa szwajcarskiego rządowego sekretariatu ds. gospodarczych SECO: <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00639/index.html?lang=en> (stan z dnia 7.01.2011) – tam też podano odnośniki do naukowych projektów badawczych prowadzonych w Berlinie–Bonn i w Sztokholmie.

⁵⁹ Security Council Sanctions Committees: An Overview, <http://www.un.org/sc/committees> (stan z dnia 7.01.2011).

⁶⁰ Termin „sankcje” został zarezerwowany dla określenia środków podejmowanych przez organizacje międzynarodowe w odróżnieniu od „środków przeciwdziałania” (*countermeasures*) – określenia przyjętego w definiowaniu międzynarodowej odpowiedzialności państw. Zob. art. 22 projektu Kodeksu odpowiedzialności państwa za czyny międzynarodowo bezprawne w: „Yearbook of the International Law Commission” 2001, 2, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf (stan z dnia 7.01.2011).

3.2.2.1. Rodezja Południowa (1966–1979)⁶¹

Rodezja (dzisiejsze Zimbabwe) była od lat dwudziestych XX wieku kolonią brytyjską. W 1964 roku władzę objął tu Front Rodezyjski pod wodzą premiera Iana Smitha – partia złożona z białej mniejszości obywateli, która, sprzeciwiając się dekolonizacji polegającej na oddaniu władzy czarnoskórej większości, 11 listopada 1965 roku jednostronnie proklamowała niepodległość Rodezji. Deklarację tę szybko uznał za nielegalną zwierzchnik kolonialny tego terytorium – Wielka Brytania oraz ONZ. Rada Bezpieczeństwa orzekła, iż proklamowana deklaracja niepodległości nie ma żadnej mocy prawnej (*as having no legal validity*) i wezwała państwa członkowskie ONZ do nieuznawania nielegalnego reżimu. Wezwała także członków ONZ do dobrowolnego wprowadzenia embarga na dostawy broni i ropy naftowej, a także do zaprzestania wszelkich stosunków gospodarczych z Rodezją Południową⁶². W literaturze twierdzi się, iż obydwie pierwsze rezolucje nie miały charakteru obligatoryjnego. Brak oparcia treści tych uchwał na normach art. 41 Karty czy ogólnie – rozdziału VII, a także wola państw uczestniczących w głosowaniu prowadzą do takiego wniosku⁶³. Jednak, co wskazano w rozdziale poprzednim, rezolucja 217 z 20 listopada 1965 roku zawierała określenie „zagrożenie pokoju”, którego obecność uruchamia stosowanie środków zbiorowego przymusu z rozdziału VII Karty NZ. Należy także zaznaczyć, iż sankcje wobec Rodezji zostały wprowadzone przez Wielką Brytanię, Organizację Jedności Afrykańskiej i inne – choć nie wszystkie – kraje. Reakcja Rady Bezpieczeństwa w stosunku do tego problemu stopniowo się krystalizowała. W 1966 roku, działając już na podstawie art. 41 i w związku z art. 39 Karty NZ, Rada wprowadziła obligatoryjne sankcje, jednak o ograniczonym katalogu środków (zakaz importu z Rodezji pewnych produktów pochodzenia naturalnego oraz eksportu do Rodezji ropy naftowej, broni, samolotów, pojazdów mechanicznych – także w częściach)⁶⁴. Niektóre kraje (przede wszystkim Portugalia i RPA) nie zrealizowały swe-

⁶¹ Obszerną rozprawę doktorską poświęciła zagadnieniom sankcji przeciw Rodezji Południowej Vera Gowlland-Debbas: *Collective Responses to Illegal Acts in International Law: United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia*, Dordrecht 1990.

⁶² UN Security Council Resolution on the Question Concerning the Situation in Southern Rhodesia, 12 November 1965, UN/SC/RES/216; UN Security Council Resolution on the Question Concerning the Situation in Southern Rhodesia, 20 November 1965, UN/SC/RES/217.

⁶³ V. Gowlland-Debbas, *Collective Responses to Illegal Acts in International Law*, *op. cit.*, s. 393–394.

⁶⁴ UN Security Council Resolution on the Question Concerning the Situation in Southern Rhodesia, 16 December 1966, UN/SC/RES/232.

go obowiązku, umożliwiając dalszy dynamiczny rozwój gospodarczy Rodezji, a co za tym idzie – dalszą władzę nieuznanego rządu. W odpowiedzi Rada Bezpieczeństwa rozszerzyła katalog towarów zabronionych na wszelkie produkty, także bezmarkowe (*commodities*). Wprowadziła także zakaz przewożenia funduszy i innych środków do Rodezji, embargo w ruchu powietrznym i zakaz podróży. Zwróciła się do członków ONZ o odwołanie z Rodezji przedstawicielstw konsularnych i handlowych. Wyłączeniem spod zakazu eksportu zostały objęte dostawy do zastosowań ściśle medycznych, materiały nauczania, publikacje i publikatory wiadomości codziennych, a w warunkach szczególnych okoliczności humanitarnych – także żywność⁶⁵. Sankcje te, w kolejnych rezolucjach modyfikowane⁶⁶, zostały ostatecznie zniesione po podpisaniu porozumienia Lancaster House Agreement, które przyniosło byłej kolonii brytyjskiej niepodległość, tym razem uznaną przez społeczność międzynarodową. Przypadek sankcji wobec Południowej Rodezji stanowi punkt zwrotny w rozumieniu reguł, zasad, koncepcji i instytucji prawa międzynarodowego, po raz pierwszy bowiem w historii Rada Bezpieczeństwa zastosowała środki przymusu z art. 41 Karty NZ, obligatoryjne dla wszystkich państw członkowskich ONZ. Casus ten stanowi więc precedens w znaczeniu sposobu funkcjonowania organów, tj. w sensie, w jaki postrzegają i wykonują one swą jurysdykcję i władztwo⁶⁷. Sprawa Rodezji umożliwiła Radzie Bezpieczeństwa nie tylko stwierdzenie złamania prawa, ale także wyciągnięcie z tego faktu konsekwencji braku mocy prawnej czynu oraz nałożenie sankcji. Dostarczyła zatem konkretnej postaci i znaczenia praktycznego koncepcjom, które do tej pory istniały głównie w zarysie⁶⁸.

3.2.2.2. Republika Południowej Afryki (1963, 1977–1994)

Dyskryminacyjna wobec wielorasowej ludności polityka rządu białej mniejszości w Republice Południowej Afryki i podejmowane przez ten kraj wysiłki zmierzające do uzyskania broni jądrowej skłoniły Radę Bezpieczeństwa do podjęcia działań zaradczych. Historycznie stało się to jeszcze przed wprowadzeniem sankcji wobec Południowej Rodezji: w 1963 roku Rada zarekomen-

⁶⁵ UN Security Council Resolution on Sanctions on Southern Rhodesia, 29 May 1968, UN/SC/RES/253.

⁶⁶ UN Security Council Resolution on Deteriorating Situation in Southern Rhodesia, 18 March 1970, UN/SC/RES/277; UN Security Council Resolution on Rhodesian Bush War, 6 April 1976, UN/SC/RES/388; UN Security Council Resolution on Sanctions on Southern Rhodesia, 27 May 1977, UN/SC/RES/409.

⁶⁷ G.M. Abi-Saab w przedmowie do pracy Very Gowlland-Debbas (*Collective Responses to Illegal Acts in International Law, op. cit.*, s. 19).

⁶⁸ *Ibidem*, s. 18.

dowała państwom członkowskim ONZ wprowadzenie embarga na dostawy broni do RPA⁶⁹. Zalecenie to nie zostało powszechnie wypełnione, a prawna kwalifikacja obowiązków państw stała się przedmiotem kontrowersji, częściowo przynajmniej w wyniku zachowania samej Rady. Pomimo faktu, iż preambuła rezolucji 181 zawierała jednoznaczne wyrażenie „dobrowolne embargo”, podejmowane w kolejnych latach uchwały zdawały się sugerować, iż sformułowanie to zawierało w sobie treść prawną wykraczającą poza działanie dobrowolne (potępienie naruszeń zastosowanych środków⁷⁰, wzmocnienie nałożonych środków⁷¹, powołanie zespołu ekspertów i komitetu monitorowania środków możliwych do zastosowania w odniesieniu do RPA⁷²). Jednak stanowiska państw – ówczesnych członków organu – wyrażane w dyskusji, świadczą o przekonaniu, że środki mające być wdrożone na mocy rezolucji 181 Rady Bezpieczeństwa nie miały charakteru obligatoryjnego i nie były podjęte na podstawie norm rozdziału VII Karty NZ⁷³. Wypada zgodzić się z tą ostatnią interpretacją. Dopiero w 1977 roku Rada Bezpieczeństwa rezolucją nr 418 zdecydowała o obowiązkowym embargu na dostawy broni do RPA⁷⁴. Zabroniona stała się także współpraca z tym państwem w dziedzinie rozwijania lub wytwarzania broni jądrowej. Podobnie wszystkie obowiązujące umowy licencyjne z RPA należało przeanalizować pod kątem ich wypowiedzenia. W kolejnej rezolucji Rada Bezpieczeństwa powołała komitet ds. sankcji przeciw RPA, który monitorował stopień zastosowania i przestrzegania tych środków przymusu⁷⁵. W latach 80. następne rezolucje Rady doprecyzowały

⁶⁹ UN Security Council Resolution on Arms Build Up and South African Apartheid, 7 August 1963, UN/SC/RES/181.

⁷⁰ UN Security Council Resolution on South African Apartheid, 23 July 1970, UN/SC/RES/282, par. 3.

⁷¹ UN Security Council Resolution on South African Apartheid, 4 December 1963, UN/SC/RES/182, par. 5; UN Security Council Resolution on South African Apartheid, 18 June 1964, UN/SC/RES/191, par. 12; UN Security Council Resolution on South African Apartheid, 23 July 1970, UN/SC/RES/282, par. 2 i 4.

⁷² UN/SC/RES/182, par. 6 (zespół ekspertów); UN/SC/RES/191, par. 8 (utworzenie komitetu).

⁷³ Por. wypowiedź przedstawiciela USA i Wielkiej Brytanii na posiedzeniu Rady: UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the One Thousand and Fifty Six Meeting, 7 August 1963, UN/DOC/S/PV.1056, par. 26–28 i 33–38.

⁷⁴ UN Security Council Resolution on Arms Embargo on South Africa, 4 November 1977, UN/SC/RES/418.

⁷⁵ UN Security Council Resolution on the Establishment of the Committee to Monitor Implementation of Resolution 418 on South Africa, 9 December 1977, UN/SC/RES/421.

zakres embarga nałożonego na RPA⁷⁶, nie doprowadziły jednak do zasadniczej zmiany zastosowanych środków ani do rozszerzenia ich katalogu, mimo prób podejmowanych na forum Rady. 25 maja 1994 roku Rada Bezpieczeństwa w jednogłośnie zaaprobowanej rezolucji 919 z zadowoleniem przyjęła fakt przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i powstania nowego rządu w RPA. W związku z tym zdecydowała o zakończeniu embarga na dostawy broni oraz o zniesieniu innych restrykcji wprowadzonych w odniesieniu do Republiki Południowej Afryki. Środki nałożone mocą innych uchwał uznała również za zakończone. Komitet ds. sankcji, ustanowiony w rezolucji 421, został rozwiązany⁷⁷.

Grupa środków przymusu, zastosowana przez Radę Bezpieczeństwa w odniesieniu do RPA w latach 1963 oraz 1977–1994, przyczyniła się do rozwoju systemu sankcji na kilka sposobów. Był to pierwszy przypadek, kiedy sankcje powszechne zostały zastosowane przeciw państwu członkowskiemu ONZ. Warto zauważyć, że obligatoryjne środki przymusu były uzupełniane sankcjami dobrowolnymi, wprowadzonymi przez państwa i organizacje międzynarodowe wedle swego uznania i według im właściwych procedur. W efekcie stworzono sieć powszechnych i uznaniowych sankcji obowiązujących obok siebie przez cały czas trwania represji⁷⁸. Także i użyte sformułowania dotyczące zakresu sankcji stały się odtąd normą i weszły do języka prawnego uchwał tego typu (*decides that all states shall...*)⁷⁹. Władztwo użyte przeciw RPA było zarazem ostatnim przykładem zastosowania art. 41 Karty NZ w okresie zimnej wojny. Dopiero nowa rzeczywistość międzynarodowa, kształtująca się po 1989 roku, otworzyła Radzie Bezpieczeństwa polityczną możliwość stosowania środków obligatoryjnego przymusu na szeroką skalę.

⁷⁶ UN Security Council Resolution on Arms Production in South Africa Despite Arms Embargo, 13 December 1984, UN/SC/RES/558; UN Security Council Resolution Strengthening Arms Embargo on South Africa, 28 November 1986, UN/SC/RES/591.

⁷⁷ UN Security Council Resolution on Termination of Arms Embargo and Other Restrictions Against South Africa, 25 May 1994, UN/SC/RES/919.

⁷⁸ W literaturze przedmiotu podkreśla się, że źródłem wdrożenia sankcji przeciw RPA i systemowi apartheidu były inicjatywy oddolne: obywateli i organizacji pozarządowych oraz nacisk opinii publicznej. Różni to z pewnością w wymiarze politycznym i praktycznym ten casus od sytuacji, w której sankcje wprowadzane są przez członków Rady Bezpieczeństwa przy obojętności, a nawet sprzeciwie światowej opinii publicznej.

⁷⁹ J.M. Farrall, *op. cit.*, s. 261.

3.2.2.3. Haiti (1993–1994)⁸⁰

Wojskowy zamach stanu, przeprowadzony w dniach 29–30 września 1991 roku, pozbawił władzy nowo wybranego prezydenta Haiti Jeana Bertranda Aristide’a, który w pierwszych demokratycznych wyborach w tym kraju uzyskał kilka miesięcy wcześniej poparcie 67 procent głosujących. Ta sytuacja spotkała się z niemal natychmiastową reakcją Stanów Zjednoczonych, które zamroziły aktywa państwa haitańskiego oraz wezwały inne kraje do wprowadzenia dobrowolnych sankcji. Krótko potem Organizacja Państw Amerykańskich na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych uchwaliła rezolucje potępiające przewrót wojskowy, odmawiające uznania nowego rządu i wzywające państwa członkowskie OPA do zawieszenia gospodarczych, finansowych i handlowych związków z Haiti, jak również do zamrożenia pomocy i doradztwa technicznego dla tego państwa, z wyłączeniem pomocy humanitarnej⁸¹. Kilka dni po wydarzeniach na Haiti zebrała się Rada Bezpieczeństwa ONZ. W dyskusji przeprowadzonej po wystąpieniu prezydenta Aristide’a członkowie Rady wyrazili swoją daleko idącą dezaprobatę dla rozwoju wydarzeń w tym kraju. Kilku członków Rady poinformowało o środkach nałożonych na Haiti w stosunkach bilateralnych oraz przez organizacje międzynarodowe, w tym OPA i Wspólnoty Europejskie. Posiedzenie to nie przyniosło jednak bezpośredniego zaangażowania Rady Bezpieczeństwa w rozwiązanie konfliktu. Lektura stanowisk państw prowadzi do wniosku, iż na tym etapie członkowie ONZ postrzegali problem wojskowego przewrotu jako zagadnienie regionalne i w sposób pozytywny odnosili się do aktywnych prób rozwiązania tego kryzysu przez Organizację Państw Amerykańskich⁸². Próbę zaangażowania ONZ na tym etapie rozwoju wypadków podjął Honduras, na którego wniosek Zgromadzenie Ogólne ONZ odbyło dyskusję nad stanem demokracji i praw człowieka na Haiti („The situation of democracy and human rights in

⁸⁰ Historię sankcji nałożonych na Haiti przedstawia szczegółowo, z większym naciskiem na efekty ekonomiczne niż prawne, książka Elizabeth D. Gibbons, *Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault*, Praeger 1999. Perspektywę prawną, z uwypukleniem działań Organizacji Państw Amerykańskich, przedstawia Hugo Caminos w: *The Role of the Organization of American States in the Promotion and Protection of Democratic Governance*, „Recueil des cours” 1998, 273, s. 141–239. Zaangażowanie ONZ w rozwiązanie tego konfliktu opisane jest natomiast w opracowaniu zbiorowym: Boutros Boutros-Ghali (red.), *Les Nations Unies et Haïti 1990–1996*, New York 1996.

⁸¹ Organization of American States, Resolutions on Haiti, MRE/RES/1/91, MRE/RES/2/91.

⁸² Por. wypowiedzi przedstawicieli Belgii, Ekwadoru, Francji, Hondurasu, Rumunii, Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego: *Repertoire of the Practice of the Security Council*, Supplement 1989–1992, par. 12, Items relating to Haiti, s. 388–390.

Haiti”), co zaowocowało przyjęciem rezolucji Zgromadzenia Ogólnego w tej sprawie⁸³. Przez trzy długie lata po zamachu stanu z 29 września 1991 roku ludność Haiti doświadczała przemocy, represji, wypędzeń, ograniczeń i wszelkiego rodzaju cierpień⁸⁴. Podejmowane następnie przez kilkanaście miesięcy rozliczne próby misji i mediacji ze strony Organizacji Państw Amerykańskich, wspólne działania Sekretarza Generalnego OPA i ONZ oraz naciski wywierane przez państwa w relacjach bilateralnych okazały się nieskuteczne. Wynikało to z jednej strony z ograniczeń środków przymusu stosowanych nie powszechnie, lecz w oparciu o układ regionalny, a z drugiej – prawdopodobnie z braku woli politycznej do wdrożenia efektywnych sankcji na poziomie światowym⁸⁵, np. wprowadzenia blokady morskiej Haiti czy lepszej kontroli granicy z Republiką Dominikany⁸⁶. Na wniosek przedstawiciela Haiti przy ONZ Rada Bezpieczeństwa ponownie zajęła się trwającym konfliktem na posiedzeniu 16 czerwca 1993 roku. Uchwalona wówczas rezolucja wprowadzała już obligatoryjne (powszechne) embargo na dostawy broni i ropy naftowej do Haiti, a także zobowiązywała państwa członkowskie do zamrożenia funduszy zdeponowanych w imieniu lub kontrolowanych przez rząd Haiti lub też uzurpatorską juntę⁸⁷. Sankcje skłoniły samozwańczy rząd w Haiti do negocjacji, które odbyły się na przełomie czerwca i lipca 1993 roku i zakończyły podpisaniem porozumienia znanego jako *Governors Island Agreement* (od wyspy w Nowym Jorku, gdzie prowadzono rokowania), przewidującego m.in. powrót prezydenta Aristide’a do kraju oraz rozmieszczenie na terytorium Haiti Misji Pokojowej ONZ. Przyjmując z zadowoleniem odbyte rokowania polityczne, Rada Bezpieczeństwa zawiesiła środki przymusu nałożone na Haiti w rezolucji 841 z zastrzeżeniem jednak, iż jest gotowa natychmiast przywrócić ich obowiązywanie, jeżeli w dowolnym momencie poweźmie wiadomość, że strony porozumienia lub wszelkie inne organy rozmieszczone na Haiti nie przestrzegają w dobrej wierze *Governors Island Agreement*. Rada przypomniała jednocześnie, iż jest gotowa dokonać przeglądu wszystkich zastosowanych przez nią środków przymusu z zamiarem ich ostatecznego uchylenia, pod warunkiem, że przepisy porozumienia z *Governors Island* zostaną w pełni

⁸³ UN General Assembly Resolution, *The Situation of Democracy and Human Rights in Haiti*, 11 October 1991, A/RES/46/7.

⁸⁴ E.D. Gibbons. *op. cit.*, s. 4.

⁸⁵ S.J. Schnably, *The Santiago Commitment as a Call to Democracy in the United States: Evaluating the OAS Role in Haiti and Guatemala*, „University of Miami Inter-American Law Review” 1994, 25, s. 484.

⁸⁶ B. Boutros-Ghali (red.), *Les Nations Unies et Haïti 1990–1996*, *op. cit.*, s. 4.

⁸⁷ UN Security Council Resolution on Sanctions against Haiti due to Raoul Cédras’ Military Government, 16 June 1993, UN/SC/RES/841.

wdrożone⁸⁸. W kolejnych rezolucjach Rada nadała kształt wspomnianej już Misji Pokojowej ONZ na Haiti⁸⁹.

Wydarzenia kolejnych miesięcy przekreśliły jednak wynegocjowane porozumienie. 11 października 1993 roku bojówki cywilne, uzbrojone i inspirowane przez uzurpatorski rząd junty, nie dopuściły do cumowania w Port-au-Prince okrętu wojskowego przewożącego pierwszy kontyngent żołnierzy Misji Pokojowej ONZ na Haiti. Było to zdarzenie uzasadniające przywrócenie obowiązywania środków przymusu z rezolucji 841, co stwierdzono w kolejnej uchwale Rady Bezpieczeństwa z 13 października 1993 roku. Działając na podstawie rozdziału VII Karty NZ, Rada przerwała zawieszenie wcześniej nałożonych sankcji do czasu, aż Sekretarz Generalny ONZ nie stwierdzi faktu dalszego wdrażania ustaleń z Governors Island⁹⁰. Sprawa reakcji Rady Bezpieczeństwa na kryzys polityczny na Haiti stawała się coraz bardziej interesująca. 16 października Rada przyjęła, we współpracy z legalnym rządem Haiti, wniesioną przez rząd USA rezolucję, zawierającą autoryzację dla państw, organizacji regionalnych i międzynarodowych porozumień państwowych i umożliwiającą wprowadzenie takich środków, współmiernych do specyficznych okoliczności, jakie okażą się konieczne, by uprzednio nałożone sankcje weszły w życie, w szczególności zatrzymanie wpływających statków⁹¹. Innyimi słowy: rezolucja 875 zezwalała na wprowadzenie przez państwa morskiej blokady Haiti. Autoryzacja użycia niezbędnych i współmiernych środków nie wykluczała zatem użycia siły zbrojnej, czego wyrazem jest wypowiedź przedstawiciela USA na posiedzeniu Rady, wyrażająca gotowość do zastosowania siły dyplomatycznej i militarnej⁹². Niedostatkami tej rezolucji był brak mechanizmu raportowania radzie o zastosowanych środkach oraz, jak się zdaje, zbyt mało precyzyjne określenia „środków współmiernych do okoliczności, jakie okażą się konieczne”. Ten ostatni mankament usunęła wprawdzie rezo-

⁸⁸ UN Security Council Resolution on Suspension of Sanctions against Haiti, 27 August 1993, UN/SC/RES/861.

⁸⁹ UN Security Council Resolution on Proposed United Nations Mission in Haiti and Dispatch of an Advance Team to Haiti, 31 August 1993, UN/SC/RES/862; UN Security Council Resolution on the Establishment of the United Nations Mission in Haiti, 23 September 1993, UN/SC/RES/867.

⁹⁰ UN Security Council Resolution on the Termination of Suspension of Sanctions against Haiti, 13 October 1993, UN/SC/RES/873.

⁹¹ UN Security Council Resolution on Sanctions against Haiti, 16 October 1993, UN/SC/RES/875.

⁹² UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Two Hundred and Ninety Three Meeting, 16 October 1993, UN/DOC/S/PV.3293, pkt 7.

lucja 917⁹³, lecz autoryzacja użycia siły nastęrczała niektórym członkom Rady Bezpieczeństwa swoistych trudności.

Wnioskiem, jaki można wyciągnąć z przedstawionych stanowisk, jest zgoda na blokadę morską Haiti, założoną przez państwa i organizacje międzynarodowe w imieniu Rady Bezpieczeństwa, o skutku ograniczonym do niewpuszczania jednostek wpływających. Zgoda ta miała stanowić swoisty precedens i być uzasadniona szczególnymi okolicznościami⁹⁴. Pomimo wprowadzenia także i tych sankcji sytuacja w kraju nadal się pogarszała. Sprawująca władzę junta wojskowa postawiła ultimatum obecnej na Haiti Międzynarodowej Misji Cywilnej, żądając opuszczenia wyspy w ciągu 48 godzin. Pracownicy OPA i ONZ, wchodzący w skład misji, opuścili terytorium kraju 13 lipca 1994 roku. W tym czasie Rada Bezpieczeństwa, rozważając różne scenariusze przywrócenia porządku konstytucyjnego na Haiti, zdecydowała o przeprowadzeniu dwóch faz operacji pokojowej: 1) siłowego przywrócenia stabilności i bezpieczeństwa; 2) wdrożenia postanowień Governors Island Agreement. Ta strategia legła u podstaw uchwalenia rezolucji 940 z 31 lipca 1994 roku, która w stopniu zasadniczym kończyła festiwal powszechnych rezolucji uchwalanych, z niedoskonałym skutkiem, przez ostatnie kilkanaście miesięcy⁹⁵. Rezolucja 940 udzielała państwom członkowskim ONZ upoważnienia do powołania sił międzynarodowych pod wspólnym dowództwem i nadzorem oraz do zastosowania wszelkich niezbędnych środków umożliwiających dowództwu wojskowemu opuszczenie Haiti szybki powrót legalnie wybranego prezydenta i przywrócenie legalnych władz rządu Haiti oraz ustanowienie i utrzymanie bezpiecznego, stabilnego otoczenia, które pozwoli na realizację postanowień z Governors Island, przy założeniu, że koszt wysłania tymczasowych sił wojskowych będzie sfinansowany przez uczestniczące państwa członkowskie. Uchwała ta nie została jednak podjęta jednomyślnie, od głosu wstrzymały się Chiny i Brazylia, a Rwanda w ogóle nie brała udziału w głosowaniu. Wiele państw, zwłaszcza latynoamerykańskich, wyrażało publicznie swą dezaprobatę wobec, jak uznawano, wykroczenia przez Radę Bezpieczeństwa poza mandat określony w Karcie NZ. Ambasador Meksyku przy ONZ stwierdził, iż rezolucja „stanowi bardzo niebezpieczny precedens w dziedzinie stosunków międzynarodowych”, ponieważ kryzys haitański „nie stanowi zagrożenia dla

⁹³ UN Security Council Resolution Expanding Sanctions against Haiti until the Return of President Jean-Bertrand Aristide, 6 May 1994, UN/SC/RES/917, pkt 13 i 14.

⁹⁴ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Two Hundred and Ninety Three Meeting, 16 October 1993, UN/DOC/S/PV.3293.

⁹⁵ UN Security Council Resolution on the UN Mission in Haiti, 30 June 1994, UN/SC/RES/940.

pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego”. Kubański minister spraw zagranicznych dodał, że rezolucja ta sprzyja „powtarzającym się próbom Rady Bezpieczeństwa poszerzenia swoich uprawnień poza te, które zostały przyznane jej przez Kartę NZ”, a prezydent Brazylii oświadczył, iż szczególne władztwo Rady Bezpieczeństwa nie powinno być używane w tak niewybredny sposób w imię „poszukiwania szybszych środków” reagowania na ataki na demokrację, ponieważ narusza to podstawowe zasady pokojowego współistnienia między narodami i zwykle procedury prawne ONZ. Niektóre kraje, np. Oman i Chiny, uznały casus Haiti za unikalny, szczególnie i złożony przypadek, który nie powinien stanowić precedensu⁹⁶. Posiadając stosowne upoważnienie Rady Bezpieczeństwa, Stany Zjednoczone rozpoczęły przygotowania do operacji wojskowej. Wysłanie żołnierzy zostało poprzedzone tzw. misją ostatniej szansy byłego prezydenta USA Jimmiego Cartera, który w imieniu ówczesnego przywódcy Stanów Zjednoczonych Billa Clintona wynegocjował (korzystne dla puczystów) warunki dobrowolnego odejścia uzurpatorskiej junty⁹⁷. 19 września 1994 roku siły międzynarodowe wkroczyły na terytorium Haiti, nie napotkawszy żadnego oporu. Rada Bezpieczeństwa zniosła nałożone przez siebie sankcje i blokadę morską Haiti w uchwale z 29 września, z datą wejścia w życie w dniu powrotu do kraju prezydenta Jeana Bertranda Aristide’a⁹⁸. Tak zakończył się jeden z ciekawszych post-zimnowojennych przykładów stosowania przez Radę Bezpieczeństwa środków przymusu.

Casus Haiti z lat 1993–1994 jest istotny co najmniej z kilku przyczyn. W odniesieniu do rozumienia art. 39 Karty NZ ukazał literalną niespójność pomiędzy sformułowaniem Karty „utrzymanie albo przywrócenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” a charakterem kryzysu politycznego, który nie wykraczał poza granice jednego państwa. Przesłanka ta, tłumacząca brak działań Rady w pierwszych latach konfliktu (1991–1993), była podnoszona przez państwa członkowskie już na forum Organizacji Państw Amerykańskich⁹⁹, a następnie kontynuowana na forum Rady. Przypadek sankcji wobec Haiti jest też przykładem uzupełniających się działań organizacji regionalnej

⁹⁶ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Four Hundred and Thirteen Meeting, 31 July 1994, UN/DOC/S/PV.3413.

⁹⁷ Misja wysłannika USA była działaniem jednostronnym dyplomacji amerykańskiej i nie posiadała żadnego mandatu ONZ ani innej organizacji międzynarodowej lub państwa.

⁹⁸ UN Security Council Resolution on Termination of the Measures Regarding Haiti Set Out in Resolutions 841 (1993), 873 (1993) and 917 (1994) after the Return to Haiti of President Jean-Bertrand Aristide, 29 September 1994, UN/SC/RES/944.

⁹⁹ Por. wypowiedź przedstawiciela Meksyku na forum Stałej Rady Organizacji Państw Amerykańskich: Organization of American States, Minutes of the Permanent Council, 10 November 1992, OEA/Ser.G/CP/ACTA 923/92, pkt 6.

(OPA) i organu ponoszącego główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Rada Bezpieczeństwa ONZ). Pokazuje, jak wobec niewiążącego charakteru uchwał organizacji regionalnej¹⁰⁰ oraz Zgromadzenia Ogólnego ONZ doszło do stopniowego umiędzynarodowienia problemu i wprowadzenia sankcji obligatoryjnych (powszechnych). Lata 1993–1994 w odniesieniu do Haiti można określić jako czas „żonglowania sankcjami” dla osiągnięcia przez Radę Bezpieczeństwa zamierzonych skutków faktycznych. Wreszcie – to ciekawy przypadek przejścia od katalogu środków ekonomicznych do upoważnienia państw członkowskich do użycia siły zbrojnej. Jest to bezprecedensowy przykład autoryzacji użycia siły dla obalenia jednego i wprowadzenia innego reżimu rządowego na terytorium państwa członkowskiego ONZ – casus nazwany nawet interwencją humanitarną przeprowadzoną za zgodą ONZ¹⁰¹.

3.2.2.4. Sierra Leone (1997–2010)

Konflikt w Sierra Leone wybuchł 23 marca 1991 roku, kiedy rząd tego kraju, kierowany przez Josepha Saidu Momoha, został zaatakowany przez bojówki partyzanckie Zjednoczonego Frontu Rewolucyjnego (Revolutionary United Front) pod przywództwem Fodaya Sankoh’a. Atak ten był inspirowany i znacząco wspomagany przez sąsiadującą z Sierra Leone Liberię i jej przysięgo prezydenta, Charlesa Taylora, a także, prawdopodobnie, przez Burkina Faso. Walki o władzę w Sierra Leone trwały nieprzerwanie przez kolejne lata. W 1996 roku, pod naciskiem społeczności międzynarodowej, Zjednoczony Front Rewolucyjny zgodził się przeprowadzić wybory, które wygrał kompromisowy kandydat cywilny Ahmad Tejan Kabbah. 20 listopada 1996 roku doszło do podpisania porozumienia pokojowego w Abidżanie (Abidjan Peace Accord), które jednak nie zostało dotrzymane. 25 maja 1997 roku nowa partyzantka – Siły Zbrojne Rady Rewolucyjnej (Armed Forces Revolutionary Council) – pod wodzą Johnny’ego Paula Koroma połączyła siły z Frontem Rewolucyjnym, przeprowadziła zamach stanu i pozbawiła władzy nowo wybranego prezydenta Kabbaha, zmuszając go do opuszczenia kraju. Przewrót rządowy w Sierra Leone został szybko potępiony przez społeczność międzynarodową. Szczególnie wytężone wysiłki ku przywróceniu legalnego rządu czyniła Wspólnota Gospodarcza Państw Zachodnioafrykańskich (ECOWAS)¹⁰².

¹⁰⁰ W odniesieniu do OPA wiążące państwa członkowskie są tylko te środki – niewymagające użycia siły – które powzięto w ramach Traktatu międzyamerykańskiego o pomocy wzajemnej.

¹⁰¹ K. Manusama, *op. cit.*, s. 232.

¹⁰² ECOWAS (ang. Economic Community of West African States – Wspólnota Gospodarcza Państw Zachodnioafrykańskich) – regionalna organizacja integracji

Podejmowane przez nią mediacje, sankcje gospodarcze oraz blokada morska Sierra Leone przyniosły niewielkie rezultaty. Organizacja zwróciła się zatem do Rady Bezpieczeństwa o wprowadzenie powszechnych środków przymusu. W rezolucji 1132 Rada istotnie wprowadziła takie środki, żądając, by junta wojskowa podjęła natychmiastowe kroki w celu oddania władzy i przywrócenia wybranego demokratycznie rządu, a także przywrócenia porządku konstytucyjnego¹⁰³. Rezolucja wprowadziła obligatoryjne embargo na dostawy i sprzedaż do Sierra Leone ropy naftowej, produktów ropopochodnych, broni i wszelkiego rodzaju materiałów powiązanych, w tym broni i amunicji, pojazdów wojskowych i wyposażenia, sprzętu paramilitarnego, także w częściach. Należy jednak podkreślić, iż embargo na dostawy ropy i produktów ropopochodnych mogło podlegać indywidualnym wyłączeniom w oparciu o decyzje komitetu ds. sankcji ustanowionego w rezolucji 1132, jeżeli z wnioskiem zwrócił się legalny rząd Sierra Leone oraz agendy ONZ¹⁰⁴. Ponadto rezolucja 1132 wprowadzała zakaz podróżowania dla członków junty wojskowej i dorosłych członków ich rodzin. Zastosowanie tych mieszanych środków było monitorowane przez ów komitet ds. sankcji, a sankcje obu typów miały zostać zniesione po wypełnieniu żądania oddania władzy przez uzurpatorów i przywrócenia legalnego porządku konstytucyjnego. Po interwencji zbrojnej sił ECOWAS w lutym 1998 roku, która przywróciła do władzy prezydenta Kabbaha, Rada Bezpieczeństwa zniosła obligatoryjne embargo na broń i ropę, utrzymała jednak w mocy zakaz podróżowania dla członków junty wojskowej

gospodarczej założona na mocy traktatu z Lagos (Nigeria), podpisanego 28 maja 1975 roku przez 15 państw Afryki Zachodniej, zmienionego traktatem podpisanym w Cotonou (Benin) 24 lipca 1993 roku. W 1977 roku do organizacji dołączył Zielony Przylądek, w 2000 roku wystąpiła Mauretania. Celem działalności organizacji jest promocja integracji gospodarczej „na wszystkich polach działalności gospodarczej, zwłaszcza w przemyśle, transporcie, telekomunikacji, energii, rolnictwie, bogactwach naturalnych, handlu, kwestiach monetarnych i finansowych, społecznych i kulturalnych”. 10 stycznia 1994 roku siedem państw ECOWAS posługujących się frankiem francuskim utworzyło Zachodnioafrykańską Unię Gospodarczą i Walutową (UEMOA – Union Economique et Monetaire Ouest-Africaine). Instytucjami ECOWAS są: szczyt szefów państw i rządów, Rada Ministrów, Parlament, Rada Gospodarczo-Społeczna, Trybunał Sprawiedliwości, Bank Inwestycji i Rozwoju (EBID). Strona internetowa: <http://www.ecowas.int>.

¹⁰³ UN Security Council Resolution on Oil and Arms Embargo on Sierra Leone During the Civil War, 8 October 1997, UN/SC/RES/1132.

¹⁰⁴ W tym ostatnim wypadku uzasadnieniem wniosku musiały być albo względy humanitarne albo wyposażenie Wojskowej Misji Obserwacyjnej ECOWAS (ECOMOG).

i zakaz dostarczania broni tym grupom¹⁰⁵. Pomimo podejmowanych wysiłków konflikt nie został wcale zakończony. Siły Frontu Rewolucyjnego kontrolowały wciąż niektóre obszary kraju, dopuszczając się poważnych przestępstw i naruszeń praw człowieka. W tej sytuacji Rada Bezpieczeństwa uszczegółowiła zakres podmiotowy embarga na dostawy broni, obejmując nim nierządowe siły zbrojne. Utrzymała także wobec liderów junty wojskowej i byłego Frontu Rewolucyjnego zakaz przemieszczania się.

Porozumienie pokojowe z Lomé, podpisane 7 lipca 1999 roku między walczącymi stronami wojny domowej w Sierra Leone, nie zostało w pełni wykonane. Konflikt toczył się w następnych latach, pochłaniając kolejne ofiary, w tym przedstawiciele Misji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Sierra Leone (UNAMSIL). Kraje członkowskie zdawały sobie sprawę z gospodarczych podstaw konfliktu – nielegalnej sprzedaży diamentów – co umożliwiałałoby zbrojenie wciąż aktywnej partyzantki¹⁰⁶. Rezolucja 1306 z 5 lipca 2000 roku wprowadziła kompleksowy mechanizm koncesyjny importu diamentów pochodzących ze Sierra Leone. Dozwolony miał być tylko import diamentów posiadających certyfikat wydany przez uznane władze tego państwa, a system certyfikowania miał być nadzorowany przez komitet ds. sankcji¹⁰⁷. Pomimo oczekiwania, wyrażanego np. przez Stany Zjednoczone¹⁰⁸, że ewentualnie zniesienie zakazu importu tzw. brudnych (krwawych) diamentów będzie uzależnione od poprawy sytuacji mierzalnej obiektywnie, rezolucja zawierała 18-miesięczny horyzont obowiązywania. Ambasador Federacji Rosyjskiej stwierdził natomiast:

To, że czas trwania reżimu sankcji w odniesieniu do bezprawnego eksportu diamentów z Sierra Leone jest ograniczony do 18 miesięcy od dnia przyjęcia projektu uchwały ma zasadnicze znaczenie. Po tym okresie Rada po raz kolejny dokona przeglądu sytuacji w Sierra Leone, a jeśli to konieczne, będzie podejmować decyzje, czy należy przedłużyć sankcje, czy powinny one być skorygowane, czy dodatkowe środki powinny zostać podjęte¹⁰⁹.

¹⁰⁵ UN Security Council Resolution on Termination of Petroleum Sanctions against Sierra Leone, 16 March 1998, UN/SC/RES/1156.

¹⁰⁶ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand One Hundred and Sixty Eight Meeting, 5 July 2000, UN/DOC/S/PV.4168.

¹⁰⁷ UN Security Council Resolution Imposing Sanctions on Rough Diamonds from Sierra Leone, 5 July 2000, UN/SC/RES/1306.

¹⁰⁸ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand One Hundred and Sixty Eight Meeting, 5 July 2000, UN/DOC/S/PV.4168.

¹⁰⁹ Wystąpienie amb. Siergieja Ławrowa, zob. *ibidem*.

Istotnie, obowiązywanie rezolucji 1306 zostało następnie przedłużone dwoma kolejnymi uchwałami Rady Bezpieczeństwa¹¹⁰. Kompleksowy mechanizm importu „krwawych” diamentów z terytorium Sierra Leone wygasł 4 czerwca 2003 roku. Pozostałe sankcje dotyczące tego kraju zostały zniesione 29 września 2010 roku¹¹¹.

Przypadek Sierra Leone stanowi dobry przykład nowego podejścia do środków przymusu, jaki zastosowała Rada Bezpieczeństwa. W odróżnieniu od sankcji nałożonych np. wobec Haiti upoważnienie komitetu ds. sankcji do udzielania wyjątkowych zezwoleń na import ropy i produktów naftowych było krokiem w stronę lepszego wyważenia celu, w jakim środek przymusu jest stosowany, i minimalizacji efektów ubocznych takiego działania. Warto zauważyć także, że wprowadzone ograniczenia (np. w podróżowaniu) dotyczyły sprawców kryzysu politycznego i humanitarnego w tym kraju. Zastosowane sankcje reprezentują więc nowe podejście Rady Bezpieczeństwa do zagwarantowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, znane pod nazwą „inteligentnych/mądrych sankcji”. Kolejną arcyistotną charakterystyką tego przypadku jest dążenie Rady nie tylko do opanowania sytuacji codziennej w Sierra Leone, lecz sięgnięcia głębiej, do źródeł konfliktu – ogromnych zysków z nielegalnego wydobywania i handlu diamentami. Sierra Leone jest przykładem zastosowania przemyślanego mechanizmu koncesji na import tych dóbr z terytorium państwa, co nie może być na pewno uznane za działanie doraźne, odpowiadające wyzwaniom chwili. Wreszcie, konflikt w Sierra Leone jest kolejnym dowodem na współpracę organu odpowiedzialnego za międzynarodowe bezpieczeństwo i organizacji międzynarodowej o zasięgu regionalnym (ECOWAS), a zatem łącznego zastosowania norm rozdziału VII i VIII Karty NZ w rozwiązywaniu konfliktu.

3.2.2.5. Irak (1990–2003)

- Inwazja Iraku na sąsiadujący z tym państwem Kuwejt spotkała się z szybką reakcją Rady Bezpieczeństwa. W rezolucji 660 z 2 sierpnia 1990 roku Rada zażądała od Iraku natychmiastowego i bezwarunkowego wycofania się z Kuwejtu. W celu przymuszenia agresora do wypełnienia postawionego żądania Rada Bezpieczeństwa kilka dni później powzięła uchwałę wprowadzającą powszechne i obowiązujące wszystkich członków sankcje

¹¹⁰ UN Security Council Resolution Extending Sanctions against Trade of Blood Diamonds in Sierra Leone, 19 December 2001, UN/SC/RES/1385; UN Security Council Resolution Extending Sanctions against Import of Illicit Diamonds from Sierra Leone, 4 December 2002, UN/SC/RES/1446.

¹¹¹ UN Security Council Resolution Lifting Arms Embargo and Remaining Sanctions against Sierra Leone, 29 October 2010, UN/SC/RES/1940.

wobec Iraku. Zapoczątkowało to długi łańcuch środków przymusu, powtarzany i modyfikowany kolejnymi rezolucjami. Rada Bezpieczeństwa określiła, że obowiązkiem państw jest :zakaz wwozu wszystkich produktów i towarów pochodzących z Iraku i Kuwejt;

- niedopuszczenie do jakichkolwiek działań ze strony swoich obywateli lub na swoim terytorium, które propagują przywóz produktów pochodzących z Iraku i Kuwejt, jak również transfer środków do tych krajów; zakaz handlu bronią lub innym sprzętem wojskowym z Irakiem i Kuwejtem, z wyjątkiem pomocy humanitarnej;
- zablokowanie środków pieniężnych oraz innych zasobów finansowych lub gospodarczych należących do Iraku i Kuwejt bądź do działających w ramach tych państw wszelkich przedsiębiorstw handlowych, przemysłowych czy publicznych, za wyjątkiem celów medycznych lub humanitarnych.

Rada zakazała zatem importu i eksportu wszelkich towarów i produktów z terytorium Iraku i Kuwejt z użyciem wszystkich środków transportowych (statków morskich i powietrznych, należących do państw członkowskich ONZ i pływających pod ich banderami). W praktyce oznaczało to niemal całkowitą izolację gospodarczą obu krajów i odcięcie ich od jakiegokolwiek wymiany handlowej. Powszechność i obligatoryjność zastosowanych środków uświadamia stwierdzenie, że obowiązki państw mają być wdrożone bez względu na jakąkolwiek zawartą wcześniej umowę lub udzieloną licencję przed datą uchwalenia tej rezolucji¹¹². Stosowanie owych zakazów gwarantowało powołanie komitetu ds. sankcji, którego zadaniem był nadzór nad wdrożeniem postanowień uchwały 661 oraz raportowanie Sekretarzowi Generalnemu ONZ o stanie jej przestrzegania.

Spod restrykcji określonych w tym akcie zostały wyjęte dostawy przeznaczone ściśle dla celów medycznych lub humanitarnych oraz dostawy żywności, zgodnie z art. 70 pierwszego protokołu do IV Konwencji Genewskiej¹¹³.

¹¹² UN Security Council Resolution on Sanctions on Iraq Over its Invasion of Kuwait, 6 August 1990, UN/SC/RES/661, par. 5.

¹¹³ „Gdy ludność cywilna znajdującego się pod kontrolą strony konfliktu terytorium, innego niż terytorium okupowane, jest niedostatecznie zaopatrzona w materiały i żywność wymienione w artykule 69, podejmuje się działania pomocy o charakterze humanitarnym i bezstronnym, prowadzone bez jakiegokolwiek rozróżnienia na niekorzyść, jednakże za zgodą stron zainteresowanych takim działaniem. Propozycje pomocy spełniające powyższe warunki nie będą uważane za mieszanie się do konfliktu ani za działania na szkodę nieprzyjaciela. Przy rozdziale takich przesyłek pomocy pierwszeństwo należy się osobom, które – jak dzieci, kobiety w ciąży lub w połoгу oraz matki karmiące – powinny, zgodnie z Czwartą Konwencją i niniejszym protokołem, korzystać z uprzywilejowanego traktowania lub ze szczególnej ochrony”; art. 70 ust. 1, I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r.

Jednakże, jak pokazują dyskusje prowadzone w czasie obrad Rady Bezpieczeństwa, zagadnienia humanitarne nie wysuwały się na plan pierwszy¹¹⁴, a początkowa postawa ochrony ludności cywilnej dotyczyła obywateli państw trzecich, którym Irak miał zezwolić i umożliwić natychmiastowe opuszczenie terytorium Iraku i zaanektowanego Kuwejtu¹¹⁵. Dopiero w sześć tygodni po wprowadzeniu pierwszych sankcji zagadnienie to zyskało na znaczeniu. Kuba przedłożyła wówczas projekt rezolucji, zawierający zakaz podejmowania działań, które mogłyby uniemożliwić ludności cywilnej dostęp do podstawowego wyżywienia, lekarstw i pomocy medycznej. Rezolucja ta została odrzucona znakomitą większością głosów (za jej przyjęciem opowiedziały się zaledwie trzy państwa), lecz dała asumpt do uchwalenia innej – istotnej – rezolucji, tj. rezolucji 666, odnoszącej się właśnie do problemów humanitarnych¹¹⁶, jednak z punktu widzenia raczej proceduralnego niż materialnego. W preambule uchwały Rada przyznała, iż „mogą zaistnieć okoliczności, w których konieczne będzie dostarczenie środków spożywczych ludności cywilnej w Iraku czy Kuwejcie, aby przynieść ulgę ludzkiemu cierpieniu”, i zobowiązała komitet ds. sankcji do ciągłego obserwowania, czy taka potrzeba nie zaistniała. Sekretarz Generalny ONZ, z pomocą agend ONZ, został zobowiązany do monitorowania takich okoliczności na terenach konfliktu i do bieżącego informowania komitetu. W części operacyjnej uchwała stanowiła, że „jeśli komitet, po otrzymaniu sprawozdania Sekretarza Generalnego, stwierdzi, że zachodzą okoliczności, w których istnieje pilna humanitarna potrzeba dostaw środków spożywczych do Iraku lub Kuwejtu w celu złagodzenia ludzkiego cierpienia, komitet bezzwłocznie przedstawi Radzie Bezpieczeństwa swoje stanowisko co do sposobu zaspokojenia tej potrzeby”. Rezolucja 666, tak sformułowana, nie zezwalała bezpośrednio na złagodzenie embarga, ustanawiała jedynie mechanizm proceduralny przepływu informacji o humanitarnych potrzebach ludności pomiędzy różnymi aktorami w ramach ONZ. Z tego punktu widzenia można uznać, iż nie była uchwałą przełomową, gdyż nawet bez jej proklamowania poszczególne agendy ONZ mogły przedstawiać sobie raporty i stanowiska, także i w sprawach potrzeb ludności cywilnej.

nia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik).

¹¹⁴ Zob. np. UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Two Thousand Nine Hundred and Thirty Three Meeting, 6 August 1990, UN/DOC/S/PV.2933, par. 18, 21–22, 24–25.

¹¹⁵ UN Security Council Resolution Concerning Iraqi Invasion and Purported Annexation of Kuwait, 18 August 1990, UN/SC/RES/664, par. 1.

¹¹⁶ UN Security Council Resolution on Sanctions and Humanitarian Aid Regarding Iraq, 13 September 1990, UN/SC/RES/666.

Zagadnienia humanitarne zaczęły wyraźnie zaznaczać swoją obecność w dyskusjach w Radzie Bezpieczeństwa po zakończeniu I wojny w Zatoce Perskiej, tj. w marcu 1991 roku. Rezolucja 686 zniosła sankcje w odniesieniu do Kuwejtu, pozostawiając w mocy te skierowane przeciw Irakowi¹¹⁷. Poszczególne kraje, w tym stali członkowie Rady, były zgodne, że przywrócenie pokoju nie powinno pociągać za sobą środków, które przynoszą ludności Iraku nieuzasadniony środek karny lub element odpłaty¹¹⁸. Chiny opowiadały się za stopniowym znoszeniem środków przymusu gospodarczego w korelacji z rozwojem lokalnej sytuacji¹¹⁹. Także i Związek Radziecki uznawał potrzebę odpowiedzi na problemy humanitarne Iraku, stojącego na krawędzi głodu i katastrofy epidemiologicznej¹²⁰. Nie oznacza to, że członkowie Rady Bezpieczeństwa byli za zniesieniem sankcji w ogóle, doszło jednak do ich złagodzenia i zezwolenia np. na eksport do Iraku produktów żywnościowych oraz innych dostaw niezbędnych dla zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności cywilnej¹²¹. Kilka miesięcy później, w sierpniu 1991 roku, Rada Bezpieczeństwa trzynastoma głosami przeciw jednemu (Kuba) i z jednym wstrzymującym się (Jemen) uchwaliła rezolucję 706, uważaną za forpocztę systemu sankcji adresowanych do Iraku, a znanych pod nazwą „Ropa za żywność”¹²². Rezolucja zezwalała Irakowi na eksport ropy naftowej o wartości nie przekraczającej 1,6 miliarda dolarów w ciągu sześciu miesięcy. Z dochodów uzyskanych w ten sposób Irak miał pokryć pełne koszty funkcjonowania Specjalnej Komisji Narodów Zjednoczonych UNSCOM, utworzonej na podstawie rezolucji Rady nr 687 z 3 kwietnia 1991 roku, której mandat obejmował kontrolę wykonywania postanowień w sprawie rozbrojenia Iraku (broń masowej zagłady). Dochody z ograniczonego eksportu ropy naftowej miały posłużyć także do pokrycia połowy budżetu komisji demarkacyjnej i kompensacyjnej oraz do finansowania dostaw humanitarnych dla ludności tego państwa. Irak odrzucił jednak rezolucję 706 jako godzącą w suwerenne prawa Iraku do dyspono-

¹¹⁷ UN Security Council Resolution Concerning the Suspension of Military Activities against Iraq, 2 March 1991, UN/SC/RES/686.

¹¹⁸ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Two Thousand Nine Hundred and Eighty One Meeting, 3 April 1991, UN/DOC/S/PV.2981, par. 94 (Francja).

¹¹⁹ *Ibidem*, par. 97.

¹²⁰ *Ibidem*, par. 103.

¹²¹ UN Security Council Resolution on the Liberation of Kuwait, 3 April 1991, UN/SC/RES/687, par. 20.

¹²² UN Security Council Resolution Concerning Oil Sales by Iraq to Finance the Purchase of Foodstuffs, Medicines and Materials and Supplies for Essential Civilian Needs for the Purpose of Providing Humanitarian Relief, 15 August 1991, UN/SC/RES/706.

wania własnymi zasobami naturalnymi oraz odbierającą rządowi irackiemu prawa i odpowiedzialność względem własnym obywateli, dystrybucja pomocy humanitarnej miała być bowiem realizowana pod nadzorem obcych organizacji humanitarnych obecnych w Iraku. Co prawda konwencje genewskie stanowią, że zgoda na pomoc humanitarną musi zostać wyrażona przez stronę, jeżeli działania humanitarne przeprowadzane są bezstronnie, jednak w tym wypadku nałożenie przez Radę Bezpieczeństwa systemu sankcji przeciw Irakowi ową bezstronność narusza. Stąd też niektóre państwa uznały za stosowne przypomnieć radzie, iż zastosowane przez nią środki w żadnym razie nie mogą wpływać niekorzystnie czy też podważać suwerenności Iraku¹²³. W dniu 14 kwietnia 1995 roku, działając na podstawie rozdziału VII Karty NZ, Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 986, ustanawiającą program „Ropa za żywność”. Program zapewniał Irakowi inną możliwość sprzedaży ropy naftowej w celu sfinansowania zakupu towarów humanitarnych i innych wydatków nałożonych sankcjami ONZ. Ulepszony w stosunku do rezolucji 706 program miał być „środkiem tymczasowym zaspokojenia potrzeb humanitarnych narodu irackiego, aż do realizacji przez Irak stosownych rezolucji Rady Bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim rezolucji 687 z 3 kwietnia 1991 roku”.

Realizacja programu rozpoczęła się jednak dopiero w grudniu 1996 roku, po podpisaniu porozumienia między ONZ a rządem Iraku 20 maja¹²⁴. Pierwszy w ramach programu eksport ropy naftowej rozpoczął się w grudniu 1996, natomiast pierwsza dostawa pomocy humanitarnej trafiła do Iraku w marcu 1997 roku. Realizacja programu „Ropa za żywność” napotykała kolejne problemy, a sytuacja humanitarna ludności cywilnej nie poprawiała się. Opóźnienia w dostawie artykułów humanitarnych leżały po stronie irackiego rządu, który zwlekał z dostarczeniem planu dystrybucji. Kolejne rezolucje Rady Bezpieczeństwa pokazują reakcję Rady wobec takiego stanu rzeczy, motywowaną głównie chęcią ochrony ludności cywilnej. Szereg raportów, sporządzonych dla Rady wiosną 1999 roku, pokazywało, iż „potrzeby humanitarne [ludności cywilnej w Iraku – P.U.] są tak wielkie, że nie mogą być rozwiązane w ramach rezolucji 986”¹²⁵, jednym z czynników ekonomicznych niepowodzenia programu była bowiem niska cena ropy naftowej na światowych giełdach – Rada

¹²³ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Two Thousand and Four Meeting, 15 August 1991, UN/DOC/S/PV.3004, par. 37, 62, 97 (stanowisko Indii i Zimbabwe).

¹²⁴ Memorandum of Understanding between the Secretariat of the United Nations and the Government of Iraq on the Implementation of Security Council Resolution 986 (1995), 20 May 1996, S/1996/356.

¹²⁵ Raport Sekretarza Generalnego ONZ, 28 kwietnia 1999, UN/DOC/S/1999/581, par. 116.

odniosła się i do tego stanu rzeczy. Na uwagę zasługują zwłaszcza wypowiedzi Federacji Rosyjskiej i Chin, opowiadające się za zniesieniem sankcji¹²⁶. Kulminacją tych dyskusji było przyjęcie przez Radę rezolucji 1284, która była zachętą dla reżimu Saddama Husajna do współdziałania z ONZ w zakresie rozbrojenia¹²⁷. W odniesieniu do zagadnień humanitarnych i programu „Ropa za żywność” rezolucja znosiła pułap ilości ropy naftowej, jaki Irak mógł sprzedawać za granicą, by zyskać środki na zakup żywności i niezbędnych towarów dla ludności cywilnej. Uchwała wprowadziła większe wyjątki w imporcie do Iraku artykułów medycznych, rolniczych i edukacyjnych, a także zniosła embargo lotnicze w odniesieniu do cywilnych lotów pielgrzymkowych (np. do Mekki). Najistotniejszą częścią rezolucji 1284 była jednak modyfikacja systemu kontroli broni w Iraku połączona z deklaracją zniesienia sankcji w ciągu roku pod warunkiem dobrej współpracy między rządem Iraku a ONZ w zakresie rozbrojenia. Komentatorzy zwracają uwagę na zmianę kryterium zniesienia sankcji, co jeden z autorów określił „modelem targowania się” (*bargaining model*)¹²⁸. Przeciwnie do poprzednich uchwał nakładających na Irak sankcje omawiana uchwała uzależniała zniesienie embarga nie od samorozbrojenia Iraku i wypełnienia obowiązków nałożonych poprzednimi rezolucjami, lecz od pełnego współdziałania z nową komisją rozbrojeniową (UNMOVIC) i Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (IAEA)¹²⁹. Zmiana ta oraz niejednoznacz-

¹²⁶ Por. „the problem of the humanitarian crisis in Iraq cannot be resolved as long as the sanctions regime remains in force”; „the Council will no longer be able to say that it didn't know”; „The Council, like Iraq, must assume its responsibilities”; UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand and Eight Meeting, 21 May 1999, UN/DOC/S/PV.4008, par. 2, 4.

¹²⁷ UN Security Council Resolution Establishing the UN Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC), 17 December 1999, UN/SC/RES/1284.

¹²⁸ D. Cortright, G.A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, *op. cit.*, s. 28.

¹²⁹ „Expresses its intention, upon receipt of reports from the Executive Chairman of UNMOVIC and from the Director General of the IAEA that Iraq has cooperated in all respects with UNMOVIC and the IAEA in particular in fulfilling the work programmes in all the aspects referred to in paragraph 7 above, for a period of 120 days after the date on which the Council is in receipt of reports from both UNMOVIC and the IAEA that the reinforced system of ongoing monitoring and verification is fully operational, to suspend with the fundamental objective of improving the humanitarian situation in Iraq and securing the implementation of the Council's resolutions, for a period of 120 days renewable by the Council, and subject to the elaboration of effective financial and other operational measures to ensure that Iraq does not acquire prohibited items, prohibitions against the import of commodities and products originating in Iraq, and prohibitions against the sale, supply and delivery to Iraq of civilian commodities and products other than those referred to in

ny język tego paragrafu wywołały różnice zdań w Radzie Bezpieczeństwa i ostatecznie doprowadziły do przyjęcia tej rezolucji jedenastoma głosami za i przy czterech wstrzymujących się: Malezji oraz trzech stałych członkach Rady (Chiny, Francja, Federacja Rosyjska). Kolejne rezolucje, próbujące poszerzyć katalog produktów wyłączonych z embarga, nie przyniosły przełomu w zakresie charakterystyki sankcji. Po interwencji zbrojnej USA oraz Wielkiej Brytanii, wspieranej przez Polskę i inne kraje, a podjętej bez zgody Rady Bezpieczeństwa, reżim Saddama Husajna został obalony. Prawie trzynaście lat po nałożeniu pierwszych środków przymusu Rada Bezpieczeństwa zniósła sankcje wobec Iraku w rezolucji 1483 z 22 maja 2003 roku¹³⁰. W mocy pozostało embargo na dostawy broni, polecono również zamrozić aktywa członków obalonego rządu, wprowadzono zakaz handlu dobrami kultury skradzionymi z Iraku oraz utrzymano zobowiązania względem Kuwejtu.

Środki przymusu – tj. szereg następujących po sobie rezolucji powszechnych i obligatoryjnych – nałożone na podstawie rozdziału VII Karty NZ przez Radę Bezpieczeństwa na Irak, stanowią chyba najdotkliwszy, a na pewno najdłużej trwający element przymusu, jaki Rada zastosowała w stosunku do państwa-członka ONZ po zakończeniu zimnej wojny. System sankcji, jakimi przez prawie trzynaście lat był objęty Irak, można analizować na wiele sposobów i pod różnymi kątami. Z punktu widzenia tego opracowania omówiony wyżej przykład koncentrował się na zagadnieniach humanitarnych. Ustanowiony mechanizm sankcji oraz jego kolejne modyfikacje stanowią dowód ciągłego balansowania Rady pomiędzy wymogiem efektywności, tj. osiągnięcia celu rezolucji, a wymogami międzynarodowego prawa humanitarnego, do przestrzegania którego poczuwała się także ONZ, choć organizacja ta nie jest sygnatariuszem konwencji humanitarnych. Dyskusje poprzedzające przyjęcie kolejnych rezolucji unaoczniają ponadto, że zarówno Rada Bezpieczeństwa, jak i rząd Iraku odwoływały się do prawa międzynarodowego, aby wykazać słuszność swojego postępowania. W szczególności warto jeszcze raz przytoczyć argument suwerenności Iraku w dystrybucji pomocy humanitarnej, wysunięty przez Irak przeciw rezolucji 706 i poparty przez niektórych członków Rady, co doprowadziło do opracowania programu „Ropa za żywność” (rezolucja 986). Należy jednak uznać, iż stosunek rządu irackiego do pomocy humanitarnej był pokazem niechęci i obstrukcji w odpowiedzi na propozy-

paragraph 24 of resolution 687 (1991) or those to which the mechanism established by resolution 1051 (1996) applies”; UN Security Council Resolution Establishing the UN Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC), 17 December 1999, UN/SC/RES/1284, par. 33.

¹³⁰ UN Security Council Resolution on Termination of Sanctions against Iraq and Extension of the Oil-for-Food Programme, 22 May 2003, UN/SC/RES/1483.

cje złagodzenia skutków sankcji, jakie niosły one dla ludności cywilnej. Casus iracki bez wątplenia doprowadził jednak do uznania koncepcji tzw. mądrych sankcji (*smart sanctions*), mechanizmów środków przymusu, które, bacząc na podstawowy element efektywności środków, mają także na uwadze położenie ludności cywilnej. Zastosowanie takich sankcji ma uniemożliwić swoisty szantaż humanitarny, jakiemu społeczność międzynarodowa może być poddana przez władze państwa, nieliczącego się z warunkami życia swoich obywateli.

3.2.2.6. Talibowie, Al-Qaida i podmioty powiązane (od 1999)

W ostatniej dekadzie XX wieku świat zetknął się z nowym wcieleniem fundamentalistycznych ruchów islamskich. Główną sceną ich działalności stał się, po upadku rządów komunistycznych w tym kraju, Afganistan. Na początku lat 90. wykształciła się i urosła w siłę skrajnie islamska organizacja afgańska – talibowie, kierowana przez mułłę-emira Muhammada Omara. 27 września 1996 roku organizacja ta zajęła Kabul, zmuszając urzędującego prezydenta Burhanuddin Rabbaniego do opuszczenia miasta. W 1997 roku talibowie kontrolowali około 90 procent powierzchni Afganistanu, wprowadzając na podległych sobie terenach elementy islamskiego prawa (szari'at) oraz pasztunskiego kodeksu honorowego (Pasztunwali). Talibowie udzielali poparcia wszystkim organizacjom islamskim walczącym z „niewiernymi”, także ugrupowaniom skrajnie terrorystycznym. W tym samym czasie przybierała na znaczeniu inna organizacja islamska o rozproszonej strukturze – Al-Qaida, stając się zagrożeniem dla społeczności państw demokratycznych¹³¹. Organizacja została założona w roku 1988 przez Osamę bin Ladena. Początkowo skupiała grupę bojowników, walczących przeciwko okupacji Związku Radzieckiego w Afganistanie, z czasem – coraz szersze rzesze fanatyków religijnych, szkolonych w specjalnych bazach terrorystycznych rozsianych na Bliskim Wschodzie i w państwach. Związek Al-Qaidy z talibami przybrał na znaczeniu w maju 1996 roku, kiedy jej przywódca, Osama bin Laden, osiedlił się na terytorium Afganistanu, nawołując do świętej wojny przeciwko Amerykanom. W sierpniu tego samego roku niemal jednocześnie eksplodują ładunki wybuchowe pod ambasadami USA w Kenii i Tanzanii. Śmierć ponoszą 224 osoby, w tym dwunastu Amerykanów, a tysiące ludzi zostało rannych. Po tych zamachach prokurator generalny USA oskarża Osamę bin Ladena i Muhammada Atefa – wojskowego dowódcę Al-Qaidy, o zamordowanie obywateli USA. Po tych wydarzeniach Stany Zjednoczone zaatakowały bazy organizacji

¹³¹ Informacje historyczne pochodzą z ogólnodostępnych źródeł internetowych, w tym m.in. z opracowania *Al-Kaida: bractwo zła i terroru*, <http://www.stosunkimiedzynarodowe.pl/2008/08/03/al-kaida-bractwo-zla-i-terroru> (stan z dnia 25.01.2011).

w Afganistanie, gdzie zgodnie z informacjami wywiadu talibowie udzielili schronienia bin Ladenowi.

Reakcją Rady Bezpieczeństwa m.in. na te zarysowane pokrótce wydarzenia było przyjęcie, na podstawie rozdziału VII Karty NZ, szeregu rezolucji o charakterze obligatoryjnym, które odnosiły się do problematyki terroryzmu, jednak w ujęciu nie terytorialnym, lecz podmiotowym. Pierwsza z tej grupy uchwała, nr 1267, została powzięta 15 października 1999 roku i wkrótce stała się wspólnym mianownikiem dla systemu sankcji Rady Bezpieczeństwa wymierzonych w aktorów niepaństwowych – organizacje terrorystyczne i ich jednostki¹³². Rezolucja 1267 wzywała rządzących Afganistanem talibów do bezzwłocznego wydania Osamy bin Ladena odpowiednim władzom, a gdyby polecenie to nie zostało wykonane, zobowiązywała państwa członkowskie ONZ do zamrożenia aktywów finansowych talibów i związanych z nimi przedsiębiorstw (*undertakings*) oraz do uziemienia znajdujących się na terytoriach państw członkowskich statków powietrznych należących, leasingowanych lub użytkowanych (*operated*) przez albo w imieniu talibów. Rezolucja powoływała komitet ds. nadzoru nad wdrażaniem zaleconych środków przymusu, znany pod nazwą Komitetu 1267. Nieco ponad rok później środki nałożone rezolucją 1267 skierowano także przeciw Osamie bin Ladenowi oraz przedsiębiorstwom i jednostkom z nim związanym. Komitet 1267 został upoważniony, na podstawie informacji otrzymanych od państw członkowskich i organizacji regionalnych, do sporządzenia i uaktualniania listy osób fizycznych i podmiotów powiązanych z bin Ladenem, włączając w to członków Al-Qaidy¹³³. Kolejna z tej serii uchwał rezolucja 1390 wzmocniała sankcje wymierzone przeciw bin Ladenowi, Al-Qaidzie, talibom i podmiotom powiązanym¹³⁴. Rezolucja 1390 była pierwszym przypadkiem przyjęcia uchwały bez odniesienia terytorialnego, co zawsze miało miejsce w aktach Rady Bezpieczeństwa powziętych na podstawie norm rozdziału VII Karty NZ. Rada Bezpieczeństwa uznała, iż Osama bin Laden i terrorystyczna siatka Al-Qaida w dalszym ciągu wspierają terroryzm międzynarodowy; potępiła również ataki z 11 września 2001

¹³² UN Security Council Resolution on the Situation in Afghanistan, 15 October 1999, UN/SC/RES/1267.

¹³³ „To maintain an updated list, based on information provided by States and regional organizations, of the individuals and entities designated as being associated with Usama bin Laden, including those in the Al-Qaida organization”; UN Security Council Resolution on the Situation in Afghanistan, 19 December 2000, UN SC/RES/1333.

¹³⁴ UN Security Council Resolution on the Continuation of Sanctions Against the Taliban and Al-Qaeda, 16 January 2002, UN/SC/RES/1390; omówienie tej rezolucji w polskiej literaturze zob. M. Marcinko, *ONZ wobec terroryzmu międzynarodowego*, Kraków 2008, s. 173–191.

roku w Stanach Zjednoczonych i przypomniła o aktach oskarżenia wydanych przeciwko Osamie bin Ladenowi i podmiotom z nim stowarzyszonym po zamachach bombowych w Kenii i Tanzanii w 1998. Ponadto w preambule uchwały Rada ustaliła, że talibowie nie wypełnili zobowiązań nałożonych na reżim poprzednimi rezolucjami oraz – że nadal umożliwiają wykorzystywanie terytorium Afganistanu jako bazy dla działalności terrorystycznej. W części operacyjnej rezolucji, działając na podstawie rozdziału VII Karty NZ, Rada wzmocniła jeszcze środki przymusu przeciw wskazanym organizacjom. Państwa członkowskie ONZ zostały zobowiązane do bezzwłocznego zamrożenia zasobów gospodarczych i innych aktywów finansowych tych grup, uniemożliwienia wjazdu lub tranzytu przez swoje terytorium osób fizycznych i organizacji należących albo powiązanych z tymi organizacjami oraz – do nałożenia embarga na dostawę broni dla jednostek i podmiotów należących albo powiązanych z bin Ladenem, Al-Qaidą lub talibami. Czas wprowadzenia tych środków początkowo określono na dwanaście miesięcy, lecz w praktyce został przedłużony na czas nieograniczony, gdyż po upływie tego terminu, zgodnie z tekstem uchwały, Rada zdecydowała się ulepszyć zastosowane środki – utworzono wtedy zespół monitorujący wdrażanie ww. rezolucji.

Charakter zespołu sankcji nałożonych w stosunku do talibów, Al-Qaidy i podmiotów z nimi powiązanych jest interesujący z przynajmniej trzech punktów widzenia. Po pierwsze na uwagę zasługuje pozycja i mandat Komitetu 1267, będącego powołanym rezolucją organem pomocniczym Rady Bezpieczeństwa, a więc źródłem prawa międzynarodowego drugiego rzędu. W tym zakresie podobny jest np. do międzynarodowych sądów karnych tworzonych *ad hoc*: Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (ICTY) czy Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (ICTR). Na tym jednak podobieństwa do sądów międzynarodowych się kończą, gdyż komitet jest poprzez swój skład organem czysto politycznym, złożonym z przedstawicieli wszystkich państw wchodzących w skład Rady Bezpieczeństwa. Należy jednak dodać, iż procedura obrad komitetu nie odzwierciedla dokładnie układu sił w Radzie Bezpieczeństwa, gdyż stali członkowie organu głównego nie posiadają w organie pomocniczym prawa *veto*. Decyzje podejmowane są jednomyślnie, nie dopuszcza się zasady „jednomyślność minus jeden”, znanej innym organizacjom i procesom (np. OBWE). Prawo *veta* posiada zatem każde państwo reprezentowane w komitecie. Osłabienia doznaje tu obserwacja poczyniona już wcześniej, że gdy organ stanowiący składa się tylko z niektórych członków organizacji, wówczas zachodzi sytuacja, w której mniejszość stanowi prawo dla większości. Jeszcze ważniejsze niż wewnętrzne zasady proceduralne są kompetencje tego ciała. Zasadzają się one w sporządzaniu i nieustannym uaktualnianiu listy osób i instytucji będących członkami albo podmiotami

powiązanych z talibami i Al-Qaidą. Oznacza to w praktyce, iż Komitet 1267 decyduje o zakresie podmiotowym środków przymusu nałożonych omawianymi wyżej rezolucjami. Ma to oczywiście uzasadnienie w fenomenie terroryzmu międzynarodowego, który wymyka się konwencjonalnym środkom, a te zazwyczaj były wymierzone przeciw państwom. Postęp światowy w wielu dziedzinach stworzył możliwość (niezbyt realną dla twórców Karty NZ), w której jednostka, grupa jednostek lub konglomerat luźno ze sobą połączonych podmiotów prywatnych jest w stanie realnie zagrozić międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu. System środków wymierzonych w reżim talibów, i Al-Qaidę oraz podmioty z nimi powiązane jest odpowiedzią na ten właśnie rozwój wydarzeń, lecz w żadnym razie nie stanowi precedensu dla objęcia systemem sankcji konkretnych osób, a nie całych państw. Rada Bezpieczeństwa obejmowała takimi środkami także aktorów niepaństwowych, wśród nich osoby fizyczne, poczynawszy od środków zastosowanych przeciw Narodowemu Związkowi na Rzecz Całkowitej Niepodległości Angoli (National Union for the Total Independence of Angola – UNITA) w latach 1993–2002¹³⁵. Także uprzednio Rada Bezpieczeństwa powoływała komitety ds. sankcji w celu monitorowania stanu ich wdrożenia. Komitet 1267 był jednak historycznie pierwszym organem subsydiarnym Rady, który został wyposażony w uprawnienie konkretyzacji podmiotowej środków przymusu nałożonych rezolucjami. Praktyka delegowania tych uprawnień okazała się trwała. Od 1999 roku kolejne komitety ds. sankcji były także wyposażane w uprawnienie stałej aktualizacji listy osób i podmiotów, w stosunku do których mają zastosowanie środki przymusu wymienione w uchwałach Rady Bezpieczeństwa. Obecnie obowiązujący mandat posiada dziesięć komitetów ds. sankcji, włączając w to Komitet 1267¹³⁶. Wszystkie one posiadają właściwość konkretyzacji podmiotowej nałożonych sankcji. Tym niemniej cechą charakterystyczną Komitetu 1267 jest jego obecne oderwanie od terytorium państwa, gdyż po obaleniu rządu talibów ustał związek treści „rezolucji antyterrorystycznych” z terytorium Afganistanu¹³⁷. Po trzecie wreszcie, katalog środków, do których wprowadzenia zobligowane zostały państwa członkowskie, jest pokaźny. W odróżnieniu od innych rezolucji środki przymusu zastosowane wobec talibów,

¹³⁵ UN Security Council Resolution on the Situation in Angola, 15 September 1993, UN/SC/RES/864; UN Security Council Resolution Imposing Sanctions on UNITA for Non-Compliance with the Lusaka Protocol in Angola, 28 August 1997, UN/SC/RES/1127; UN Security Council Resolution Imposing Further Sanctions Against UNITA in Angola, 12 June 1998, UN/SC/RES/1173.

¹³⁶ Security Council Sanctions Committees: An Overview, <http://www.un.org/sc/committees/index.shtml> (stan z dnia 25.01.2011).

¹³⁷ Taki charakter mają także rezolucje 1373 i 1540 dotyczące terroryzmu międzynarodowego, zbliżone w swoim charakterze do aktu normatywnego – patrz niżej.

Al-Qaidy i podmiotów z nimi powiązanych polegają na, w przeważającej mierze, działaniach państw członkowskich ONZ. Wyraźnie widać tu praktyczny przykład teorii dualistycznej prawa międzynarodowego, tj. konieczności transponowania jego norm do wewnętrznych porządków prawnych po to, aby odniosły materialny skutek. Państwa członkowskie ONZ zostały więc zobowiązane m.in. do wdrożenia postanowień rezolucji 1267, nowelizacji niektórych przepisów prawa wewnętrznego, a także wyciągnięcia sankcji przeciw podmiotom prywatnym podległym ich prawodawstwu za nieprzestrzeganie ww. rezolucji oraz przekazywania informacji Komitetowi 1267. Zaznaczyć przy tym należy, iż stanowiska państw członkowskich świadczą co do zasady o akceptacji tej stosunkowo nowej formuły sankcji jako środków przymusu nakładanych przez Radę Bezpieczeństwa mocą uchwał podjętych na podstawie rozdziału VII Karty NZ¹³⁸.

3.2.3. Przegląd rozwoju instytucji sankcji Rady Bezpieczeństwa poprzez pryzmat ich adresatów i niezamierzonych skutków ubocznych

Interesującym zagadnieniem analitycznym jest próba prześledzenia trendów, jakim poddawane były sankcje Rady Bezpieczeństwa, pod kątem skutków wywoływanych u ich adresatów. Przybliżenie historycznych zmian, jakim podlegały reżimy sankcyjne, pozwoli lepiej zrozumieć charakter prawny tej części uchwał Rady Bezpieczeństwa. Będzie o tym mowa w dalszej części tego rozdziału. Od nałożenia przez Radę Bezpieczeństwa po raz pierwszy sankcji obligatoryjnych na Południową Rodezję zagadnienie to jest przedmiotem komentarzy, głównie prawników międzynarodowych, ale – w ostatnim okresie – także państw członkowskich ONZ. W historii stosowania tych środków przymusu, która, co wskazano wyżej, rozpoczęła się w 1966 roku, a uległa znacznemu zagęszczeniu po zakończeniu Zimnej Wojny, można wyróżnić cztery okresy dyskusji. Początkowo przedmiotem kontrowersji było samo zastosowanie sankcji. Po upadku porządku dwubiegunowego na świecie i skokowym wzroście liczby krajów objętych sankcjami rozważaniu poddano mierzenie efektywności międzynarodowych środków przymusu. Z kolei ich długotrwałość i powszechna dolegliwość skłoniła wielu do badania sankcji poprzez pryzmat praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego. Przedłużeniem tej dyskusji stały się kontrowersje wobec tzw. sankcji inteligentnych, skierowanych przeciw konkretnym podmiotom, lub grupom podmiotów, szczególnie w dobie międzynarodowego terroryzmu.

¹³⁸ Por. np. dyskusję nt. kwartalnego sprawozdania Komitetu 1267 dla Rady Bezpieczeństwa, UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Seven Hundred and Ninety Eight Meeting, 29 July 2003, UN/DOC/S/PV/4798.

Początkowym zagadnieniem, które przykuło uwagę doktryny, była sama kompetencja Rady Bezpieczeństwa, upoważniająca do nałożenia pierwszych w historii sankcji międzynarodowych o charakterze obowiązkowym na Południową Rodezję w 1966 roku i Republikę Południowej Afryki w 1977. Rada Bezpieczeństwa jako organ instytucji międzynarodowej posiada tylko te kompetencje, które zostały jej przyznane mocą umowy międzynarodowej powołującej do życia tę organizację¹³⁹. Art. 39 Karty NZ stanowi: „Rada Bezpieczeństwa stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji oraz udziela zaleceń lub decyduje, jakie środki należy zastosować w myśl artykułów 41 i 42, w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju lub bezpieczeństwa”. Przyczyny nałożenia sankcji na Rodezję Południową i Republikę Południowej Afryki nie były międzynarodowe. Nie spełniały one idealnego wyobrażenia, zgodnego z zamysłem twórców Karty NZ, w którym sankcje są uruchamiane w momencie stwierdzenia zaistnienia lub choćby zagrożenia agresją międzynarodową państwa przeciw innemu państwu¹⁴⁰. To rozumowanie skłoniło niektórych komentatorów do przyjęcia, że zajęcie się oboma przypadkami powołanymi powyżej stanowiło ingerencję w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej państw, zgodnie z art. 2 ust. 7 Karty NZ. Przeważały jednak głosy przyznające prawo Rady Bezpieczeństwa do określenia, co stanowi zagrożenie pokoju, a w konsekwencji – do zastosowania środków przymusu z art. 41 Karty. O ile pod koniec lat 60. przekonanie, że naruszenia praw człowieka mogą stanowić uzasadnienie dla akcji Rady Bezpieczeństwa nie było znaczne¹⁴¹, to jednak argumentowano, że rasizm w Republice Południowej Afryki może doprowadzić do przemocy, zatem narusza pokój. Podobnie uznano, że działania Frontu Rodezyjskiego Iana Smitha stanowią rodzaj agresji, gdyż ugrupowanie to przejęło władzę w tym kraju. Dyskusja nad sankcjami Rady Bezpieczeństwa tego okresu koncentrowała się na zagadnieniu możliwego przekroczenia uprawnień przez organ, a więc możliwości działania *ultra vires*. Rozważania te mają obecnie jedynie znaczenie historyczne. Rozwój interpretacji art. 39 Karty NZ, a także zagadnienie aktów *ultra vires* (co jest treścią dalszych stron tego opracowania) znajduje się obecnie na zupełnie innym poziomie.

Zakończenie zimnej wojny spowodowało raptowny (w stosunku do poprzedniego okresu) wzrost liczby sankcji powszechnych nałożonych na wie-

¹³⁹ R.L. Bindschedler, *International Organizations, General Aspects*, w: R. Bernhardt (red.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam 1995, s. 1289–1290.

¹⁴⁰ R. Higgins, *International Law, Rhodesia, and the UN*, „The World Today” 1967, 23(3), s. 100.

¹⁴¹ *Ibidem*, s. 99.

le państw. Pierwszym i jak dotąd najdłuższym przypadkiem tego typu były środki nałożone na Irak w 1990 roku, o czym szerzej była już mowa. Stanowiska państw, a także wtórujące im komentarze doktryny koncentrowały się w owym czasie na kwestiach efektywności środków przymusu, upatrując w coraz śmielej stosowanych sankcjach spójną odpowiedź społeczności międzynarodowej na poważne naruszenia praw człowieka. Jak pisze jeden z autorów: w sytuacji zwiększonej współzależności gospodarczej sankcje mogą stać się ostrzejszym narzędziem akcji prewencyjnej. Sankcje mogą być stosowane przez wspólnotę państw jako niezgoda na nadużycia władzy oraz w celu przymuszenia do stosowania norm obowiązujących między państwami, a także między władzą publiczną a obywatelami, choć potrzeba sporo pracy, by poprawić efektywność sankcji nakładanych przez ONZ¹⁴². Długotrwałość „sankcji irackich” spowodowała jednak u znakomitej większości ludności tego państwa realne problemy ekonomiczne, a nawet cywilizacyjne. Dla przykładu: w środkowym i południowym Iraku w okresie pierwszych lat obowiązywania sankcji ponad dwukrotnie wzrosła śmiertelność niemowląt i dzieci¹⁴³. Jednakże już wcześniej, choć – co trzeba przyznać – motywowane politycznie, ujawniły się na forum Rady Bezpieczeństwa poglądy, iż sankcje nie mogą pozbawiać ludności cywilnej dostępu do podstawowych dóbr, takich jak produkty żywnościowe, lekarstwa i pomoc medyczna¹⁴⁴. Pojawiło się nawet w literaturze amerykańskiej efektowne, a może tylko efekciarskie sformułowanie „sankcje masowego rażenia”¹⁴⁵. Interesujące z punktu widzenia tej pracy jest jednak następujące zagadnienie prawne: czy Rada Bezpieczeństwa, stosując środki przymusu, jakimi są sankcje, jest związana zasadą proporcjonalności albo innym podobnym standardem? Jakimi analogiami prawnymi można się tu posłużyć? Z jednej strony Rada Bezpieczeństwa nie jest w nakładaniu sankcji związana żadnym przepisem prawnym innym niż art. 41 karty NZ, który stanowi:

¹⁴² J. Stemmlau, *Sharpening International Sanctions, Toward a Stronger Role for the United Nations. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*, New York 1993, s. 3.

¹⁴³ Cyt. za: M.M. Ali, I.H. Shah, *Sanctions and Childhood Mortality in Iraq*, „The Lancet” 2000, 355(9218), s. 1851–1857; zob. także krytyczne uwagi co do metodologii tych spostrzeżeń: M. Spagat, *Truth and Death in Iraq under Sanctions*, <http://personal.rhul.ac.uk/uhte/014/Truth%20and%20Death.pdf> (stan z dnia 11.02.2011).

¹⁴⁴ Repertoire of the Practice of the Security Council, Consideration of the Provisions of Chapter VII of the Charter, http://www.un.org/en/sc/repertoire/89-92/89-92_11.pdf (stan z dnia 11.02.2011).

¹⁴⁵ J. Mueller, K. Mueller, *Sanctions of Mass Destruction*, „Foreign Affairs” 1999, 78(3), 1999, s. 43–53.

Rada Bezpieczeństwa jest władna uchwalić, jakie zarządzenia, niepociągające za sobą użycia siły zbrojnej, powinny być zastosowane, żeby zapewnić skuteczność jej decyzjom; może się także zwrócić do członków Narodów Zjednoczonych z żądaniem zastosowania takich zarządzeń. Mogą one polegać na zupełnym lub częściowym przerwaniu stosunków gospodarczych i środków komunikacyjnych, kolejowych, morskich, powietrznych, pocztowych, telegraficznych, radiowych i innych oraz na zerwaniu stosunków dyplomatycznych.

Przepis ten nie nakłada, nawet pośrednio, na Radę Bezpieczeństwa domniemanego obowiązku kierowania się przy stosowaniu środków przymusu jakimikolwiek ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Podobnie omawiany wyżej art. 24 ust. 2 Karty NZ stanowi jedynie, iż, wypełniając swoje funkcje, Rada Bezpieczeństwa kieruje się celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Tak też wypowiedział się Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej w sprawie Namibii¹⁴⁶. Cele i zasady Organizacji Narodów Zjednoczonych wymienione są w rozdziale pierwszym Karty NZ. Art. 1 ust. 1 wskazuje pierwszy cel ONZ:

Utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, stosując skuteczne środki zbiorowe dla zapobiegania i usuwania zagrożeń pokoju, tłumienia aktów agresji oraz innych form naruszeń pokoju, a także łagodzić i załatwiać – w drodze pokojowej, według zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego – spory lub sytuacje mogące do naruszenia pokoju prowadzić.

Komentarz do Karty NZ wskazuje, iż sformułowanie „według zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego” dotyczy podstawy rozstrzygnięcia pokojowego, lecz nie metod i środków działania Rady Bezpieczeństwa. Twierdzenie to wynika z prac przygotowawczych konferencji w San Francisco, gdzie postulat powiązania utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa z prawem międzynarodowym został odrzucony. Jego przyjęcie, argumentowano, mogłoby nadmiernie opóźnić działanie Rady, zmuszonej wpieryw rozstrzygać, „co do prawa” przed podjęciem reakcji na złamanie pokoju¹⁴⁷. Jednak już stanowiska Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i jego sędziów przeczą tezie, iż Rada Bezpieczeństwa – jako organ ONZ – nie jest związana normami prawa międzynarodowego innymi niż te zapisane w Kartce NZ. Rzeczą oczywistą jest, że uchwała Rady Bezpieczeństwa nie może na przykład wymagać uczestnictwa w zbrodni międzynarodowej, np. w ludobój-

¹⁴⁶ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (...), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, par. 16.

¹⁴⁷ B. Simma, D.-E. Khan, G. Nolte, A. Paulus (red.), *The Charter of the United Nations*, Oxford 2002, s. 52.

stwie¹⁴⁸. „Historia Karty NZ potwierdza tezę, iż pełnia władzy Rady Bezpieczeństwa jest ograniczona tym, że władza ta musi być wykonywana w zgodzie z ugruntowanymi zasadami prawa międzynarodowego”¹⁴⁹. Podobnie w orzeczeniu w sprawie odszkodowań za służbę w ONZ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż ONZ posiada prawa i obowiązki wykraczające poza szczegółowe normy Karty NZ. Te obowiązki i prawa podlegają ewolucji pod wpływem „celów i funkcji określonych bądź dorozumianych w traktacie konstytucyjnym rozwiniętym przez praktykę”¹⁵⁰. I choć orzeczenie to dotyczy sfery stosunków wewnętrznych organizacji, także i ono wyznacza linię interpretacji w interesującym nas zakresie.

Czy jednak, jak chcą tego zwolennicy praw człowieka, można pójść aż tak daleko, by poddać działalność Rady Bezpieczeństwa normom *human rights*?¹⁵¹ Pomijając nawet kwestię o naruszenie których praw mogłoby chodzić, warto przypomnieć, iż do wyczerpania dyspozycji naruszenia praw człowieka przez władzę publiczną (a taka sytuacja występowałaby w rzeczonym wypadku) potrzebny jest sam zamiar dokonania tegoż naruszenia. Trudno byłoby istotnie taki zamiar przypisać organowi instytucji międzynarodowej, której jednym z celów jest „popierać i zachęcać do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich”¹⁵². Bardziej przekonująca może być próba poszukiwania źródła ograniczeń w normach międzynarodowego prawa humanitarnego¹⁵³. Świadczyć może o tym choćby uznanie przez ONZ zasad międzynarodowego prawa humanitarnego w sytuacji akcji zbrojnej

¹⁴⁸ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 11 July 1996, Declaration of Judge *ad hoc* Lauterpacht, I.C.J. Reports 1996.

¹⁴⁹ Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Order of 14 April 1992, Request for the Indication of Provisional Measures, Dissenting Opinion by Judge Weeramantry, I.C.J. Reports 1998, s. 174–176.

¹⁵⁰ V. Gowlland-Debbas, *The Relationship Between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case*, „American Journal of International Law” 1994, 88(4), s. 667.

¹⁵¹ Hitoshi Nasu, *International Law on Peacekeeping: A Study of Article 40 of the UN Charter*, Leiden 2009, s. 32; N. Angelet, *International Law Limits to the Security Council*, w: V. Gowlland-Debbas (red.), *United Nations Sanctions*, *op. cit.*, s. 75–77.

¹⁵² Karta Narodów Zjednoczonych, art. 1 ust. 3, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, wyb. i oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 2001, s. 5–32.

¹⁵³ Z całościowych opracowań zob. M. Teresa Comellas Aguirrezábal, *La Incidencia de la Práctica del Consejo de Seguridad en el Derecho Internacional Humanitario*, Pamplona 2007.

podjętej na podstawie rozdziału VII Karty NZ¹⁵⁴. Posiłkowe odwołanie się do prawa konfliktów zbrojnych może okazać się przydatne, szczególnie jeśli zważyć na zasadę proporcjonalności. Zasada ta, znana prawu humanitarnemu, wyrażona jest np. w protokole dodatkowym do Konwencji Genewskich, dotyczącym ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), zakazujący ataków, co do których można przypuszczać, że wywołają również straty wśród ludności cywilnej, szkody w dobrach o charakterze cywilnym lub połączenie tych strat i szkód, jeśli byłyby one nadmierne w porównaniu z oczekiwaną konkretną i bezpośrednią korzyścią wojskową¹⁵⁵. Można zatem próbować uznać, iż nie konkretna norma prawna, a zasada proporcjonalności czy też, nieco parafrazując, „zasada proporcjonalnych środków” powinna być obecna w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa mających charakter sankcji. Wydaje się ponadto z brzmienia artykułu 41 Karty, iż zastosowane przez Radę Bezpieczeństwa zarządzenia powinny być proporcjonalne, tj. „zastosowane, żeby zapewnić skuteczność jej decyzjom”¹⁵⁶. Problematyczność jednak tego odwołania może wynikać z dwóch czynników. Po pierwsze, międzynarodowe prawo humanitarne odwołuje się do stron walczących – w przypadku sankcji Rady Bezpieczeństwa ta sytuacja nie występuje. Po drugie, zarządzenia niepociągające za sobą użycia siły zbrojnej są jednak czymś jakościowo innym od wojskowego „ataku bez rozróżnienia”, o którym mówi art. 51 Protokołu I Dodatkowego do Konwencji Genewskich. Próbuje się zatem, trzymając się pojęcia proporcjonalności w odniesieniu do sankcji Rady Bezpieczeństwa, przypisać temu terminowi bardziej doktrynalne niż prawne rozumienie, traktując go jako „zasadę unikania nadmiernej dysproporcjonalności”¹⁵⁷, „zasadę ogólną ograniczającą wykonywanie niektórych uprawnień władzy publicznej”¹⁵⁸. Akcentując potrzebę proporcjonalności, można próbować odnieść jej rozumienie do przepisów deklaracji w sprawie odpowiedzialności państw za działania zakazane przez prawo międzynarodowe, zwłaszcza gdy przyrównać sankcje Rady Bezpieczeństwa do pojęcia „środków odwetowych”, o których mowa w art. 51 tego dokumentu. Środki te muszą dla swej legalności spełnić trzy podstawowe kryteria: stanowić odpowiedź na wcześniejsze działania lub zaniechania zabronione przez prawo międzynarodowe określonego państwa,

¹⁵⁴ Secretary-General's Bulletin, Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law, 6 August 1999, ST/SGB/1999/13.

¹⁵⁵ Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich..., *op. cit.*, art. 51 ust. 5 lit. c).

¹⁵⁶ Karta Narodów Zjednoczonych, art. 41 ust. 3, w: *Prawo międzynarodowe publiczne...*, *op. cit.*, s. 5–32.

¹⁵⁷ F.L. Kirgis, *The Security Council's First Fifty Years*, „American Journal of International Law” 1995, 89(3), s. 517.

¹⁵⁸ M. Bothe, *Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité*, w: R.J. Dupuy (red.), *Le développement...*, *op. cit.*, s. 78.

być skierowane tylko i wyłącznie przeciwko temu państwu oraz – najważniejsze w naszej analizie – muszą być proporcjonalne. Z trzech wymienionych możliwych źródeł dla zakreślenia granicy pełnowładztwa Rady Bezpieczeństwa w stosowaniu środków przymusu z art. 41 Karty NZ analogia do „środków odwetowych” jest najbliższa charakterowi prawnemu sankcji nakładanych przez Radę Bezpieczeństwa, przy całej ostrożności czerpania z niezwykle złożonej problematyki międzynarodowej odpowiedzialności państw. Sam cel „środków odwetowych” musi polegać na wymuszeniu zgodności postępowania z częścią II deklaracji o odpowiedzialności i dlatego środki te powinny być ograniczone w czasie. Z chwilą zakończenia działań, o których mowa w części II deklaracji, państwo poszkodowane winno powstrzymać się od dalszego stosowania „środków odwetowych”. W konsekwencji należy podkreślić, że „środki odwetowe” w żadnym wypadku nie stanowią środków o charakterze karnym¹⁵⁹, podobnie jak nie stanowią środków o charakterze karnym sankcje Rady Bezpieczeństwa, o czym była mowa wyżej. Dążenie do uniknięcia niepotrzebnych strat wśród ludności cywilnej państw objętych sankcjami można zaobserwować także w praktyce Rady Bezpieczeństwa począwszy od lat 90. XX wieku. Świadczą o tym np. stenogramy z posiedzeń Rady, w tym list ambasadorów pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa do przewodniczącego: „dalsze wspólne działania w Radzie Bezpieczeństwa w kontekście jakichkolwiek przyszłych reżimów sankcji powinny być stosowane w taki sposób, aby zminimalizować niezamierzone efekty uboczne sankcji wśród najbardziej na nie narażonych obszarów w krajach objętych tymi środkami”¹⁶⁰. W 1995 roku Departament Spraw Humanitarnych ONZ zlecił opracowanie raportu, który oceniłby wpływ sankcji na dostarczaną pomoc humanitarną¹⁶¹. Jego opublikowanie stało się elementem dodatkowo skłaniającym do łagodzenia skutków, jakie pociągają za sobą sankcje powszechne wobec ludności cywilnej. Dwa lata później opracowano metodologię mierzenia czynników wpływu na sytuację „humanitarną” w krajach objętych sankcjami. Opracowane wskaźniki, okresowe raporty przeglądowe, a także misje badające wpływ obowiązujących

¹⁵⁹ A. Gubrynowicz, *Odpowiedzialność międzynarodowa państw. Materiały do wykładu na rok akademicki 2010/2011*, http://www2.wpia.uw.edu.pl/files//podyplomowe/prawo_miedzynarodowe/Odpowiedzialnosc_miedzynarodowa_panstw_2010-2011.pdf (stan z dnia 11.02.2011).

¹⁶⁰ Letter from the Permanent Representatives of China, France, The Russian Federation, The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and The United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, 13 April 1995, UN/DOC/S/1995/300.

¹⁶¹ C. von Braunmühl, M. Kulesa, *The Impact of UN Sanctions on Humanitarian Assistance Activities – A Report on a Study Commissioned by the United Nations Department of Humanitarian Affairs*, Berlin 1995.

ograniczeń na ludność cywilną stały się wkrótce regularną częścią mechanizmów sankcji. Pozwala to Radzie Bezpieczeństwa powziąć informacje o niepożądanych efektach ubocznych przekraczających granicę proporcjonalności, aby w razie potrzeby dokonać modyfikacji zarządzonych środków przymusu. W kontekście Iraku, jak już wspomniano, poprawa warunków życia ludności cywilnej była możliwa dzięki zastosowaniu programu „Ropa za żywność”.

Powyższe rozważania mają rzecz jasna charakter doktrynalny i analityczny. Usytuowanie Rady Bezpieczeństwa jako organu ONZ, odpowiedzialnego głównie za stan międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, nie pozwala na typowe dla prawników-praktyków rozpoczęcie analizy odpowiedzialności od pytania formalnego o dopuszczalność drogi prawnej. Jednak już w kolejnych latach Rada Bezpieczeństwa odpowiadała na kontrowersje związane z efektami ubocznymi powszechnych sankcji poprzez coraz precyzyjniejsze ich stosowanie. Po całościowych sankcjach nałożonych na Haiti w 1994 roku wszystkie pozostałe reżimy sankcyjne zawierały w sobie celnie zdefiniowanych adresatów: wymierzone były w przedstawicieli władzy publicznej w państwach objętych odpowiednimi zarządzeniami Rady Bezpieczeństwa, a także w kontrolowane przez nią podmioty publiczne i prywatne. Praktyka uchwał Rady Bezpieczeństwa wskazuje także na stopniowe obejmowanie sankcjami nie tylko państw, ale też aktorów niepaństwowych, wśród nich osoby fizyczne, poczynając od środków zastosowanych przeciw Narodowemu Związkowi na Rzecz Całkowitej Niepodległości Angoli (National Union for the Total Independence of Angola – UNITA) w latach 1993–2002¹⁶².

Dużą zmianą dla klasycznego pojmowania sankcji jako zespołu środków przymusu nakładanych przez organ organizacji międzynarodowej na jej państwa członkowskie – podmioty prawa międzynarodowego, była grupa rezolucji tzw. antyterrorystycznych wymierzonych w talibów, Al-Qaidę i podmioty z nimi powiązane. Fenomen światowego terroryzmu, nieznanym twórcom Kartny NZ, wymusił oderwanie adresatów rezolucji od kryterium terytorialnego, tj. państwowego. W ten to sposób podmioty prawa prywatnego (osoby fizyczne i prawne) stały się adresatami uchwał organu organizacji międzynarodowej, choć nie wprost, lecz w drodze transpozycji treści uchwały do porządków prawnych państw członkowskich, a także poprzez wpisanie na listę podmiotów, których dotyczą dyspozycje przepisów. Ten nowy fenomen, niewątpliwie potrzebny i jak widać skuteczny oraz co do zasady akceptowany przez zna-

¹⁶² UN Security Council Resolution on the Situation in Angola, 15 September 1993, UN/SC/RES/864; UN Security Council Resolution Imposing Sanctions on UNITA for Non-Compliance with the Lusaka Protocol in Angola, 28 August 1997, UN/SC/RES/1127; UN Security Council Resolution Imposing Further Sanctions Against UNITA in Angola, 12 June 1998, UN/SC/RES/1173.

komitą większość państw członkowskich, rodzi dalekosiężne skutki prawne dla położenia prawnego jednostek. Z punktu widzenia charakteru prawnego sankcji i związanych z tym kontrowersji wydaje się zatem szczególnie ciekawy.

Interesująca jest także szczególna pozycja Komitetu ds. Sankcji i możliwość arbitralnego wpisywania na listę podmiotów objętych sankcjami – osób fizycznych i prawnych – mocą uchwały samego komitetu. Warto także przypomnieć, iż w początkowych latach obowiązywania rezolucji 1267 Rady Bezpieczeństwa nieznana była procedura wykreślenia z listy podmiotów, a tym samym nie istniały żadne gwarancje proceduralne dla jednostek lub przedsiębiorstw, które w wyniku umieszczenia na owej liście 1267 znalazły się w niebywale trudnej sytuacji faktycznej i prawnej. Blokada wszelkich aktywów finansowych oraz zakaz przemieszczania się osób poza granice państwa w połączeniu z praktyczną niemożliwością domagania się respektowania swoich praw na drodze postępowania przed organami krajowymi i międzynarodowymi – to wszystko czyniło z uchwał komitetu narzędzie tyleż skuteczne, co, podobnie jak w omówionym powyżej przypadku irackim, narażone na zarzut nieproporcjonalności. Rozważania te nie mają jedynie charakteru akademickiego. Stanowiska państw członkowskich ONZ, w tym stałych członków Rady Bezpieczeństwa, a także wypowiedzi Sekretarza Generalnego już w pierwszych latach XXI wieku, czyli ponad dekadę po nałożeniu sankcji na Irak, akcentują potrzebę poddania sankcji próbie praw człowieka, gdyż walka z terroryzmem nie może zostać przehandlowana kosztem *human rights*¹⁶³. Podobne stanowisko prezentowali także niestali członkowie Rady:

Nasza walka [z terroryzmem – P.U.] musi zawsze posiadać legitymację w ramach prawa międzynarodowego. Musi respektować prawa krajowe i prawo międzynarodowe, prawa człowieka i Kartę Narodów Zjednoczonych – w szczególności prawa człowieka nie powinny być zawieszane pod pretekstem walki z terroryzmem. Jest to bowiem w istocie walka decydująca nie tylko o obronie naszego bezpieczeństwa, ale także naszych podstawowych wartości: wolności, demokracji i praw człowieka¹⁶⁴.

Zastrzeżenia do rezolucji 1267 budziła przede wszystkim kwestia formalna – sposób procedowania Komitetu 1267 i skutki tej procedury dla położenia prawnego jednostek. Według procedury Komitetu 1267 obowiązek

¹⁶³ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Four Hundred and Fifty Three Meeting, 18 January 2002, UN/DOC/S/PV.4453.

¹⁶⁴ Ambassador Günter Pleuger, stały przedstawiciel Niemiec przy Radzie Bezpieczeństwa ONZ; UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Seven Hundred and Fifty Two Meeting, 6 May 2003, UN/DOC/S/PV.4752.

polityczny stworzenia krajowych mechanizmów lub procedur identyfikacji i oceny odpowiednich podejrzanych ciąży na państwach członkowskich (*states are encouraged to...*). Postawienie w stan oskarżenia lub skazanie nie jest niezbędne, by umieścić podmiot na liście, a sankcje mają mieć charakter prewencyjny. Wniosek państwa członkowskiego o wpisanie danej osoby lub podmiotu na listę powinien być odpowiednio umotywowany i zawierać następujące elementy: konkretne ustalenia związku lub domniemanych działań, opis rodzaju dowodów (np. dane wywiadu, informacje organów ścigania czy wymiaru sprawiedliwości, informacje w mediach itp.) oraz fizyczne dowody lub dokumenty, które na tym etapie mogą być dostarczone komitetowi. Komitet ocenia przedłożone wnioski i w drodze konsensusu wśród piętnastu swoich członków podejmuje decyzję o wpisaniu bądź odmowie wpisania na listę. W wypadku wpisania lista jest aktualizowana i publikowana przez komitet oraz w drodze notyfikacji przekazywana państwu, na którego terytorium uznaje się, że przebywa dana osoba lub mieści zarejestrowany podmiot. Państwa członkowskie otrzymujące taką notyfikację są zobowiązane do podjęcia, zgodnie ze swymi przepisami i praktykami, wszelkich możliwych środków w celu zawiadomienia lub poinformowania w odpowiednim czasie wymienionych osób/podmiotów o nałożonych na nie środkach, podając przy tym powody umieszczenia na liście, które zostały oznaczone przez komitet jako publicznie dostępne. Pomimo wprowadzenia procedury regulującej tryb umieszczania podmiotów na liście adresatów sankcji daje ona państwom członkowskim duży zakres swobody w zakresie wniosków o wpis oraz dobór dokumentów uzasadniających ów wniosek. Warto przypomnieć, iż obowiązująca obecnie procedura jest i tak krokiem w kierunku większego formalizmu, a została wprowadzona po sprawie wpisania na listę trzech obywateli Szwecji, podejrzanych o związki z talibami, Al-Qaidą i podmiotami powiązanymi, i to w przeważającej mierze w oparciu jedynie o doniesienia prasowe.

Podobnie rzecz się ma z trybem wykreślenia z listy, co jest równoznaczne ze „zdejściem sankcji” z osoby fizycznej lub prawnej. W początkowym okresie obowiązywania reżimu sankcji 1267 tryb ten nie był sformalizowany. Możliwość domagania się wykreślenia podmiotów z listy przysługiwała jedynie państwu, na którego terytorium uznano, że dana osoba przebywa lub jest zarejestrowany podmiot. Wniosek ten musi być poparty przez państwo, które złożyło wniosek o wpis na listę. Decyzję podejmuje w formie uchwały w drodze konsensusu Komitet 1267, a gdy uzyskanie porozumienia się nie powiedzie – Rada Bezpieczeństwa. Jednostka nie miała w zasadzie żadnych praw. Nie mogła ich dochodzić w kraju, gdyż decyzja władz krajowych była wykonaniem obowiązku międzynarodowego. Nie istniała także żadna międzynarodowa droga prawna. Sytuacja ta słusznie została określona przez przed-

stawiciele doktryny i państw członkowskich jako niedopuszczalna (ponad pięćdziesiąt państw zgłosiło uwagi co do trybu usuwania podmiotów z listy podejrzanych)¹⁶⁵. W 2006 roku Rada Bezpieczeństwa, reformując mechanizm 1267, wprowadziła instytucję tzw. punktu kontaktowego dla osób i podmiotów, które znalazły się na liście podejrzanych. W grudniu 2009 roku zadania owego *Focal Point* przejął *Ombudsperson* ustanowiony rezolucją 1904 z 17 grudnia tego roku¹⁶⁶.

Reżim sankcyjny Komitetu 1267 skupił uwagę zarówno praktyków, jak i teoretyków przede wszystkim na zagadnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych dla jednostek¹⁶⁷. Międzynarodowe mechanizmy praw człowieka zawierają normy dotyczące rzetelnego procesu. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi:

(...) każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych¹⁶⁸.

Na gruncie międzynarodowego prawa Europy gwarancję rzetelnego procesu stanowi Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności:

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej¹⁶⁹.

Aby ocenić, czy przytoczone normy praw człowieka odnoszące się do uczciwego procesu znajdują zastosowanie do położenia jednostek objętych działaniem reżimu 1267, należy zważyć na charakter tych sankcji. Jeżeli uznać, że mają one charakter karny, są bowiem swojego rodzaju zarzutem karnym, należy wtedy przyznać, iż ograniczona ochrona proceduralna jest niewystarczająca.

¹⁶⁵ D. Cortright, G.A. Lopez, *The Sanctions Decade...*, *op. cit.*, s. 223.

¹⁶⁶ UN Security Council Resolution Concerning the Regime of Sanctions Against Al-Qaeda, the Taliban and Associated Groups, 17 December 2009, UN/SC/RES/1904.

¹⁶⁷ Zob. w szczególności: P. Guthrie, *Security Council Sanctions...*, *op. cit.*, s. 491–542; B. Fassbender, *Targeted Sanctions...*, *op. cit.*

¹⁶⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych art. 14 ust. 1, w: *Prawo międzynarodowe publiczne...*, *op. cit.*

¹⁶⁹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 6 ust. 1, w: *Prawo międzynarodowe publiczne...*, *op. cit.*

jąca i narusza prawo człowieka do rzetelnego procesu. Jeżeliby jednak uznać, w ślad zresztą za stanowiskiem Komitetu 1267, że sankcje mają mieć charakter prewencyjny i do ich konkretyzacji wobec desygnata nie jest niezbędne postawienie w stan oskarżenia lub skazanie, wówczas przepisy dotyczące uczciwego procesu nie znajdują pełnego zastosowania, choć nie wyklucza to całkowicie gwarancji proceduralnych dla jednostki czy podmiotu, która znalazła się w takim położeniu. Do zagadnienia tego powrócę w rozdziale następnym omawiając możliwość sądowej kontroli uchwał Rady Bezpieczeństwa.

3.2.4. Charakter prawny sankcji Rady Bezpieczeństwa i jego kontrowersje

Jaki zatem charakter mają sankcje Rady Bezpieczeństwa? Poszukiwanie definicji sankcji nakładanych przez Radę Bezpieczeństwa może okazać się pomocne, gdyż coraz częściej wiele opracowań posługuje się nieprecyzyjną terminologią, mieszając ze sobą sferę skutków faktycznych, jakie mogą wywołać sankcje ONZ, z prawnym kształtem charakteru tych środków. Sfery te w analizie prawnej nie przystają do siebie, choć trzeba przyznać, że np. z punktu widzenia ekonomicznego, politologicznego, socjologicznego czy historycznego efekty obu mogą być zbliżone, a nawet identyczne. Warto jednak przytoczyć argument jednego z autorów: sankcje rzeczywiście mają na celu wywołanie określonego stopnia niedogodności wobec państwa. Jako takie zawierają jasny element karny, lecz nie jako cel, ale jako środek. W modelu tym sankcje są potrzebne tylko w celu wywołania określonego poziomu dyskomfortu, który skłoniłby objęte nim władze do włączenia się w proces negocjacji¹⁷⁰. Także i nazbyt pozwolna próba regulacji odpowiedzialności międzynarodowej państw w zderzeniu z niechlubną praktyką poważnych naruszeń prawa międzynarodowego przez poszczególne państwa skłania niektórych komentatorów do poszukiwania roli Rady Bezpieczeństwa w odpowiedzi na te naruszenia. Jak pisze jeden z autorów, wskazując właśnie na tę zależność: „(...) koncepcja międzynarodowej odpowiedzialności państw (...) pojawiła się w ostatnim dwudziestolecu w nowym politycznym wcieleniu (*political guise*), mówiąc precyzyjnie – sankcji Rady Bezpieczeństwa. Nałożenie sankcji albo [obowiązku – P.U.] reparacji jest w swojej istocie masowe i ma negatywny wpływ na jednostki, które nie są objęte jakimkolwiek postępowaniem karnym. Dlatego właśnie koncepcja [międzynarodowej odpowiedzialności państw – P.U.] nie rozwinęła się znacznie, chociaż okazyjnie sięgano do niej pod płaszczykiem innych nazw, takich jak sankcje i embarga ONZ”¹⁷¹.

Zasadniczym pytaniem, od którego odpowiedzi zależy bardzo wiele często mylnych wniosków dotyczących np. rzekomej odpowiedzialności Rady

¹⁷⁰ K. Manusama, *op. cit.*, s. 122.

¹⁷¹ M. Cherif Bassiouni, *International criminal law*, Leiden 2008, s. 69–70.

Bezpieczeństwa, jest określenie, czy sankcje są swojego rodzaju karą/środkiem karnym, nakładanym na podmioty prawa międzynarodowego, a coraz częściej także prywatnego, czy też pozostają środkami zbliżonymi w swojej istocie do środków zapobiegawczych, czy stanowią instytucję hybrydową, przynajmniej w niektórych wypadkach przypominającą zabezpieczenie majątkowe w postępowaniu przygotowawczym¹⁷², czy wreszcie nie należą w ogóle do domeny prawa karnego (materialnego i wykonawczego) i stąd wszelkie analogie prawo-karne są skazane na niepowodzenie, jako prowadzące do nieuprawnionych wniosków?

Istnieje grupa definicji sankcji Rady Bezpieczeństwa odwołująca się do ich punitywnego charakteru. Sankcje określa się jako „kary stanowiące zagrożenie lub nakładane jako zadeklarowana konsekwencja nieprzestrzegania przez adresata międzynarodowych standardów lub międzynarodowych obowiązków”¹⁷³, „działania punitywne podejmowane przez wielu aktorów międzynarodowych (...) przeciw jednemu lub więcej państwom za naruszenie powszechnie przyjętej Karty, jako bodźce do podjęcia albo powstrzymania się od podjęcia określonego zachowania i przestrzeganie prawa międzynarodowego”¹⁷⁴, „środki inne od wojskowych, stosowane w celu wywarcia wpływu na państwo, by postępowało zgodnie z oczekiwanym zachowaniem, lub aby ukarać państwo za naruszenie prawa międzynarodowego”¹⁷⁵. Zamrożenie funduszy i innych aktywów finansowych osób wskazanych przez Komitet 1267 jako powiązanych z Osamą bin Ladenem, Al- Qaidą i talibami było także w lite-

¹⁷² Instytucja zabezpieczenia majątkowego w prawie polskim charakteryzuje się wyjątkowo skomplikowaną strukturą z uwagi na jej uregulowanie w kilku aktach prawnych oraz brak spójności między dotyczącymi jej przepisami Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu karnego wykonawczego, Kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

¹⁷³ „(...) penalties threatened or imposed as a declared consequence of the target's failure to observe international standards or international obligations”; M.P. Doxey, *op. cit.*, s. 21.

¹⁷⁴ „(...) punitive actions initiated by a number of international actors (...) against one or more states for violating a universally approved charter, as inducement to follow, or refrain from following, that particular course of conduct and conform with international law”; M.S. Daoudi, M.S. Dajani, *op. cit.*, s. 8.

¹⁷⁵ „(...) non-military measures used to influence a nation to conform to some desired behavior or to punish a nation for violating some international law”; J.K. Fausey, *Does the United Nations Use of Collective Sanctions to Protect Human Rights Violate its Own Human Rights Standards?*, „Connecticut Journal of International Law” 1994, 10, s. 195.

raturze określane mianem „sankcji karnej”¹⁷⁶ o „charakterze punitywnym”¹⁷⁷. Podobnie w literaturze poświęconej sankcjom gospodarczym stosowanym przez państwa i organizacje regionalne przeczytać można, że sankcje te nie są elementem agresji lecz „środkiem karnym” będącym odpowiedzią na to, co państwo wymierzające sankcje uważa za akt nielegalny¹⁷⁸.

Intuicyjne rozumienie sankcji jako „kar” lub „środków karnych” nie wytrzymuje jednak analizy ustrojowej. Przyznanie, że sankcje Rady Bezpieczeństwa należą do sfery karnej byłoby uznaniem, że Rada Bezpieczeństwa posiada funkcje sądowe. Jak pisze jeden z autorów – tak absolutnie nie jest, a w kontekście uchwał Rady Bezpieczeństwa trzeba unikać terminologii zaczerpniętej z prawa karnego¹⁷⁹. Wypada zgodzić się z tym poglądem. Jak pokazałem, traktowanie sankcji Rady Bezpieczeństwa jako kary lub środka karnego prowadzić by musiało do próby przyznania większych gwarancji procesowych jednostkom, które coraz częściej stają się adresatami środków zarządzonych przez Radę Bezpieczeństwa. Czerpanie z terminologii prawnokarnej wymaga na gruncie prawa międzynarodowego publicznego (w odniesieniu do podmiotów prawa międzynarodowego) sporego wyczucia. Odpowiedzialność międzynarodowa państw należy do najbardziej złożonych zagadnień prawa międzynarodowego. W obowiązujących przepisach prawa brak bowiem definicji odpowiedzialności międzynarodowej, jednak można przyjąć, że chodzi tu przede wszystkim o mechanizm określania zasad ponoszenia przez państwo negatywnych skutków naruszenia przez jego organy norm prawa międzynarodowego¹⁸⁰. Co prawda wieloletnie prace nad kodyfikacją zasad odpowiedzialności międzynarodowej państw za naruszenia prawa międzynarodowego wprowadziły do języka doktryny pojęcie „zbrodni międzynarodowej”, jednak pytanie, czy w ogóle zbrodnie międzynarodowe mogą być popełnione przez państwa, wciąż czeka na mocne potwierdzenie. Może się to okazać trudne z drugiego, podniesionego już, ustrojowego powodu. Odpowiedzialność międzynarodowa państwa nie jest cywilna czy karna tylko po prostu „międzynarodowa”. Jest ona tym mniej karna, jeśli zważyć, że w ramach państwa odpowiedzialność karna zakłada istnienie sądów posiadających jurysdykcję w tym

¹⁷⁶ E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 353.

¹⁷⁷ O. Bring, *Chapter on Sweden*, w: V. Gowlland-Debbas, *National Implementation...*, *op. cit.*, s. 316.

¹⁷⁸ A. Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Oxford 2004, s. 49; zob. także: C. Antonopoulos, *The Unilateral Use of Force by States in International Law*, Athens 1997, s. 106.

¹⁷⁹ M. Perrin de Brichambaut, *The Role of the United Nations Security Council in the International Legal System*, w: M. Byers (red.), *The Role of Law in International Politics*, New York 2000, s. 275.

¹⁸⁰ A. Gubrynowicz, *op. cit.*

zakresie, czego nie można powiedzieć o sytuacji w prawie międzynarodowym publicznym¹⁸¹. Powołany w 1998 roku Międzynarodowy Trybunał Karny nie jest właściwy w zakresie międzynarodowej odpowiedzialności państw¹⁸². Natomiast powszechny Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i inne sądy międzynarodowe powołane mocą odrębnych konwencji są sądami cywilnymi w tym sensie, że swoją kompetencje jurysdykcyjną opierają na zgodzie państw poddania się takiemu orzecznictwu, a postępowania wszczynane są na wniosek jednej lub wielu stron. Obecne sądownictwo międzynarodowe w sprawach pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego nie wykazuje więc cech właściwych metodzie prawnokarnej, lecz opiera się na metodzie cywilnej, gdzie nieautorytatywna konkretyzacja praw lub obowiązków stron może doprowadzić do przedłożenia sporu sądowi, który go w zakresie przedstawionego żądania autorytatywnie rozstrzyga. Dopiero z kolei wyrok sądowy upoważnia uprawnioną stronę do spowodowania spełnienia żądania przy użyciu w razie potrzeby środków państwowego przymusu¹⁸³. Zależność taka występuje w przepisach Karty NZ: jeżeli jedna ze stron sporu będzie się uchylała od wykonania obowiązków, które spadły na nią w wyniku wyroku wydanego przez MTS, druga strona może odwołać się do Rady Bezpieczeństwa, która władna jest, jeżeli uzna za konieczne, udzielić zaleceń lub postanowić, jakie środki należy zastosować, aby zapewnić wyrokowi wykonalność – art. 94 ust. 2 Karty NZ. Możliwość włączenia się Rady Bezpieczeństwa w „postępowanie egzekucyjne” jest zatem przewidziana w Karcie NZ, choć jak na razie przepis ten nie doczekał się jakiegokolwiek praktycznego zastosowania.

Jak piszą Józef Nowacki i Zygmunt Tobor:

(...) sankcjami nazywane są ujemne skutki prawne, polegające na zastosowaniu represji w postaci przymusu państwowego, jakie powinny nastąpić, jeżeli adresat nie zastosuje się do nakazu czy zakazu przepisu prawa, a więc gdy nie wypełnia swego obowiązku. Przepisy prawa ustalają rodzaj i wymiar represji. Dlatego też termin „sankcja” dość często bywa używany w celu nazwania tych fragmentów przepisów prawa, w których represje te są wymieniane (...). Sankcje represyjne są złem, dolegliwościami, przykrościami wyrządzanymi tytułem odpłaty za zachowanie niezgodne z nakazami lub zakazami przepisów prawa. Polegają one na pozbawie-

¹⁸¹ A. Pellet, *Can a State Commit a Crime? Definitely, Yes!*, „European Journal of International Law” 1999, 10, s. 433–434.

¹⁸² „Żadne z postanowień niniejszego statutu odnoszących się do indywidualnej odpowiedzialności karnej nie ma wpływu na odpowiedzialność państwa na podstawie prawa międzynarodowego”; Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. z dnia 9 maja 2003 r.) art. 25 ust. 4.

¹⁸³ J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 23.

niu danego podmiotu określonych dóbr (...). Pojęciem sankcji represyjnej bywają obejmowane ponadto sankcje wymierzane w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu dyscyplinarnym (...). Sankcja egzekucyjna to zmuszenie adresata do wykonania (...) obowiązku, którego adresat ów nie wypełnił dobrowolnie¹⁸⁴.

Wydaje się, że na gruncie polskiego języka prawniczego jedynie słuszne jest rozumienie sankcji jako środków przymusu, przyjmując, że Rada Bezpieczeństwa posiada kompetencje do władczego określania środków skierowanych do państw, przy czym środki te spełniają przeważnie funkcję represyjną, a mogą też spełniać funkcję egzekucyjną. Podobną definicję prezentuje zresztą polska praktyka dyplomatyczna:

Sankcje międzynarodowe to środki przymusu podejmowane przez państwa przeciw innemu państwu lub podmiotowi, a stanowiące realizację decyzji właściwego organu. Ich celem jest zmuszenie innego państwa lub podmiotu do zaprzestania działań naruszających prawo międzynarodowe¹⁸⁵.

Podsumowując:

- Zasadnicza większość uchwał prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa to uchwały indywidualne i konkretne, a więc adresowane do konkretnego odbiorcy (grupy odbiorców) w konkretnej sprawie.
- Mniej więcej od końca lat 80. XX wieku większość rozstrzygnięć Rady oparta była na normach pokojowego rozstrzygnięcia sporów, a nie akcji rozdziału VII (sankcji).
- Rada Bezpieczeństwa nie musi opierać swojego aktu prawotwórczego na wyraźnej podstawie prawnej, toteż w praktyce rzadko z własnej woli to robi – stwarza to pole do rozszerzającej interpretacji kompetencji przez ten organ, tzw. kompetencji dorozumianych.
- Przepis art. 25 Karty NZ stwarza pewnego rodzaju blankietowe zobowiązanie ze strony państw członkowskich do stosowania się do decyzji Rady Bezpieczeństwa, choć nie jest przepisem samowystarczalnym (wadliwe byłoby wykonywanie obowiązków przez państwa członkowskie wyłącznie na podstawie tego przepisu). Natomiast właściwość podmiotowa (*ratione personae*) dotyczy wszystkich państw członkowskich ONZ, czyli w praktyce – wszystkich państw (poza nielicznymi wyjątkami).
- Wiążący skutek uchwał Rady Bezpieczeństwa występuje niezależnie, czy uchwała została podjęta na podstawie norm art. VI, art. VII czy innych dokumentów.

¹⁸⁴ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1997, s. 29–30.

¹⁸⁵ *Czym są sankcje międzynarodowe*, <http://www.msz.gov.pl/Czym,sa,sankcje,miedzynarodowe,33733.html> (stan z dnia 8.01.2011).

- W ustaleniu, czy uchwała wiąże, czy nie, należy dążyć do wyłuskania intencji Rady Bezpieczeństwa.
- Efekt wydania aktu Rady Bezpieczeństwa wykracza nieraz poza domenę czysto prawną i jest środkiem do celu, jakim będzie osiągnięcie pewnych efektów rzeczowych – podobnie jak to jest w wypadku administracji publicznej (państwowej).
- Efektem wydania aktu Rady Bezpieczeństwa mogą być także ustalenia co do faktu i co do prawa.
- Uchwały Rady Bezpieczeństwa mogą, ale nie muszą stanowić źródła prawnego dla innej uchwały – odwrotnie niż jest to w prawie administracyjnym, gdzie akt administracyjny nie może stać się podstawą do wydania innego aktu.
- Uchwały Rady Bezpieczeństwa mogą, ale nie muszą stanowić źródła prawnego dla uchwał/orzeczeń innych organów.
- Pokażną grupę uchwał indywidualnych i konkretnych Rady Bezpieczeństwa stanowią sankcje nakładane na państwa oraz aktorów niepaństwowych jako środek mający na celu przymuszenie adresatów do przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.
- Sankcje Rady Bezpieczeństwa są środkiem międzynarodowego przymusu, a nie karą lub środkiem karnym, choć skutki praktyczne mogą nadawać im charakter karny.
- Wprowadzając sankcje, Rada Bezpieczeństwa nie korzysta z niczym nieograniczonego pełnowładztwa, lecz powinna zważać na ograniczenia, jakie wynikają z Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego publicznego w ogóle.
- Ograniczenia te mogą odwoływać się do norm praw człowieka (gdy sankcje dotyczą osób fizycznych indywidualnie oznaczonych), norm międzynarodowego prawa humanitarnego (w odniesieniu do sił ONZ w akcji zbrojnej podjętej na podstawie rozdziału VII) czy też zasady proporcjonalności (zaczerpniętej *per analogiam* z przepisów o międzynarodowej odpowiedzialności państw).

3.3. Uchwały kompetencyjne Rady Bezpieczeństwa

Osobliwą kategorią uchwał Rady Bezpieczeństwa są te zawierające upoważnienie do podjęcia działań w celu przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Posługując się w tej pracy konsekwentnie siatką pojęciową zapożyczoną z prawa administracyjnego, można powiedzieć, że ten typ rezolucji sąsiaduje z uchwałami zobowiązującymi bezpośrednio indywidualnych adresatów w konkretnej sprawie, które omówiłem powyżej. W nauce prawa

administracyjnego brakuje jednolitego sposobu pojmowania norm określanych mianem „kompetencyjnych”¹⁸⁶. Dla Józefa Filipka normy kompetencyjne spełniają rolę podstaw prawnych dla działań administracji w stosunkach pomiędzy administracją, a podmiotami znajdującymi się poza jej obrębem. W relacjach wewnętrznych normy kompetencyjne odgrywają rolę w zakresie prawnego zakresłaania właściwości, zwłaszcza tzw. właściwości funkcyjnej – kompetencji jednych organów w zestawieniu z kompetencjami innych¹⁸⁷. Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego w przypadku norm nazwanych „kompetencyjnymi” eksponują ich charakter upoważniający, widoczny szczególnie w relacjach pomiędzy organem administracji publicznej, a podmiotami pozostającymi poza obrębem administracji. Wypowiadając się w zakresie obowiązywania tego rodzaju norm, wskazują, że ich naruszenie może skutkować przede wszystkim nieważnością wydawanych aktów administracyjnych¹⁸⁸. Także w gałęzi prawa międzynarodowego publicznego uchwały kompetencyjne Rady Bezpieczeństwa należą pod względem praktycznym do najistotniejszych, gdyż ich efektem jest faktyczne podjęcie działań zbrojnych w celu wykonania ciężącej na radzie głównej odpowiedzialności za międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo. Obok przecież podejmowania zarządzeń z wyłączeniem użycia siły drugim najważniejszym sposobem zagwarantowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa przez Radę jest zastosowanie przymusu militarnego – przy użyciu sił powietrznych, morskich lub lądowych – na podstawie art. 42 Karty:

Artykuł 42

Jeżeli Rada Bezpieczeństwa uzna, że środki przewidziane w artykule 41 mogłyby okazać się niewystarczającymi albo już okazały się niewystarczającymi, jest ona władna podjąć taką akcję przy pomocy sił powietrznych, morskich lub lądowych, jaka mogłaby okazać się konieczną do utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Akcja taka może polegać na demonstracjach, blokadzie i innych operacjach sił zbrojnych powietrznych, morskich lub lądowych członków Narodów Zjednoczonych.

Sposób praktycznego zastosowania uprawnienia przydanego radzie w tym przepisie twórcy Karty NZ umieścili w sąsiadującym z nim art. 43:

Artykuł 43

1. W celu przyczynienia się do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpie-

¹⁸⁶ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 164.

¹⁸⁷ J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Kraków 1982, s. 78.

¹⁸⁸ M. Matczak, *op. cit.*, s. 165.

czeństwa, wszyscy członkowie Narodów Zjednoczonych zobowiązują się dać do rozporządzenia Radzie Bezpieczeństwa, na jej żądanie i stosownie do specjalnego porozumienia lub porozumień, niezbędne do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa siły zbrojne, pomoc i ułatwienia, włączając w to prawo przemarszu.

2. Takie porozumienie lub porozumienia określą liczbę i rodzaj sił zbrojnych, stopień ich pogotowia i ich ogólną dyslokację oraz rodzaj ułatwień i pomocy, których należy dostarczyć.
3. Rokowania o zawarcie porozumienia lub porozumień zostaną podjęte możliwie najprędzej z inicjatywy Rady Bezpieczeństwa. Będą one zawarte między Radą Bezpieczeństwa a członkami Organizacji lub między Radą Bezpieczeństwa a grupami tych członków i będą ratyfikowane przez państwa podpisujące w trybie przewidzianym przez ich konstytucje.

Uzupełnia go art. 47 Karty:

Artykuł 47

1. Będzie utworzony Komitet Sztabu Wojskowego dla udzielania rad i pomocy Radzie Bezpieczeństwa we wszystkich sprawach odnoszących się do jej potrzeb wojskowych w związku z utrzymaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, do użycia i dowództwa sił zbrojnych oddanych do jej rozporządzenia tudzież do uregulowania zbrojeń i możliwego rozbrojenia.
2. Komitet Sztabu Wojskowego będzie się składał z Szefów Sztabu stałych członków Rady Bezpieczeństwa albo z ich przedstawicieli. Każdy członek Narodów Zjednoczonych, niereprezentowany stale w Komitecie, będzie przez Komitet zaproszony do współpracy, ilekroć skuteczność wywiązywania się Komitetu z jego obowiązków wymagać będzie udziału tego członka w pracach Komitetu.
3. Komitet Sztabu Wojskowego ponosić będzie odpowiedzialność wobec Rady Bezpieczeństwa za kierownictwo strategiczne wszelkimi siłami zbrojnymi, oddanymi do rozporządzenia Radzie Bezpieczeństwa. Zagadnienia, związane z dowodzeniem takimi siłami zbrojnymi, będą opracowane później.
4. Komitet Sztabu Wojskowego, po otrzymaniu upoważnienia od Rady Bezpieczeństwa i po naradzeniu się z właściwymi organizacjami regionalnymi, będzie mógł tworzyć regionalne podkomitety.

Jak widać, mechanizm przeprowadzania przez Radę Bezpieczeństwa operacji wymagających użycia siły militarnej został oparty na założeniu, że Rada Bezpieczeństwa będzie posiadała własne oddziały wojskowe oddane jej do dyspozycji przez państwa członkowskie na podstawie stosownych porozu-

mień. Praktyka funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa pokazała jednak, iż model ten nie ziścił się. Umowy o oddaniu do dyspozycji Rady sił zbrojnych nie zostały zawarte z przyczyn politycznych, a ich brak powoduje, że żadne państwo nie może zostać zmuszone do przekazania oddziałów wojskowych pod komendę Rady¹⁸⁹. Pomimo prób podejmowanych w latach 90. XX wieku, które zaowocowały stworzeniem w 2000 roku umów „o gotowości” (tzw. *stand-by-agreements*), dotyczących szybkiego utworzenia sił w operacjach pokojowych¹⁹⁰, specjalne porozumienia w znaczeniu art. 43 ust. 1 do dziś dnia nie zostały podpisane¹⁹¹. Porozumienia „o gotowości” potwierdzają uprawnienie państw do samodzielnego decydowania o przekazaniu do dyspozycji sił zbrojnych, a ONZ musi wdawać się za każdym razem w długotrwałe negocjacje, aby możliwe było ustanowienie zbrojnej operacji pokojowej. Artykuł 43 Karty NZ pozostaje więc daleki od praktycznego zastosowania¹⁹².

3.3.1. Autoryzacja i delegacja kompetencji, a delegacja funkcji

W miejscu przewidzianego przez twórców Karty mechanizmu praktyka Rady Bezpieczeństwa wykształciła model udzielania przez Radę autoryzacji/upoważnień do podjęcia działań w celu przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Upoważnienia takie były udzielane państwom i grupom państw, organizacjom regionalnym oraz Sekretarzowi Generalnemu ONZ. Czerpiąc z terminologii prawnoadministracyjnej, można więc przyrównać uchwały kompetencyjne Rady Bezpieczeństwa do pojęć „dekonzekcji zewnętrznej” i „dekonzekcji wewnętrznej”. Terminy te należy stosować jednak odpowiednio, pamiętając o różnicach pomiędzy kompetencjami Organizacji Narodów Zjednoczonych, a o wiele bardziej skryzalizowaną strukturą administracji publicznej. Na gruncie Karty NZ pojęcie „autoryzacji” czy „upoważnienia” jest inne od terminu „delegowanie kompetencji”. „Autoryzacja”/„upoważnienie” na gruncie analizy treści przepisów Karty NZ wskazuje, że jest to czynność udzielenia zgody na wykonanie kompetencji, którą organ lub podmiot zewnętrzny (np. państwo) posiada, a skorzystanie z owej kompetencji jest właśnie uzależnione od „autoryzacji”/„upoważnienia”¹⁹³. W takiej sytuacji organ (w tym wypadku Rada Bezpieczeństwa) nie deleguje na rzecz innego organu lub podmiotu części swoich kompetencji, lecz jedynie udzie-

¹⁸⁹ Ch. Walter, *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen*, Berlin, 1996, s. 270.

¹⁹⁰ J. Frowein, N. Kirsch, w: B. Simma, D.-E. Khan, G. Nolte, A. Paulus (red.), *op. cit.*, s. 763.

¹⁹¹ E. de Wet, *The Charter VII Powers ...*, *op. cit.*, s. 257.

¹⁹² J. Frowein, N. Kirsch, *op. cit.*, s. 763.

¹⁹³ D. Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the U.N. Security Council of Its Chapter VII Powers*, Oxford 1999, s. 13.

la zgody na wypełnienie przez owe organy lub podmioty kompetencji, które te już posiadają. Przykładem „autoryzacji”/„upoważnienia” wewnętrznego (w strukturze ONZ) była kompetencja Komisji Apelacyjnej Trybunału Administracyjnego ONZ do zwrócenia się do MTS o opinię doradczą. Uprawienie to, zdaniem MTS, wynika z kompetencji określonych w sposób szczegółowy dla organu pomocniczego Zgromadzenia Ogólnego ONZ (kompetencja której „właścicielem” jest organ z mocy prawa), zgodnie z art. 96 ust. 2, lecz które dla swego zmaterializowania się wymaga zgody – w tym wypadku – Zgromadzenia Ogólnego. Trybunał stwierdził:

Nie jest to przekazanie przez Zgromadzenie Ogólne własnego uprawnienia żądania wydania opinii doradczej; jest to utworzenie organu pomocniczego, mającego konkretne zadanie i wyposażonego w uprawnienia do żądania opinii doradczych w wykonywaniu tego zadania¹⁹⁴.

Wydaje się, że „autoryzacja”/„upoważnienie” zewnętrzne, tj. poza strukturą ONZ, występuje w przypadku samoobrony uregulowanej w art. 51 Karty, który wprowadza nie uzależnienia prawa do odparcia napaści zbrojnej od uprzedniej zgody Rady Bezpieczeństwa, ale – można uznać – – uzależnienia powoływanie się na legalność użycia siły w samoobronie od natychmiastowego podania do wiadomości Rady Bezpieczeństwa informacji o zastosowanych środkach¹⁹⁵. Od czasu wydanego w 1986 roku przez MTS wyroku w sprawie Nikaragui brak wypełnienia tego obowiązku uznaje się za istotną przesłankę uznania, czy samo państwo było świadome działania w samoobronie. Może to mieć znaczenie przy ocenie takich sytuacji, w których odwołanie się przez dane państwo do prawa do samoobrony pozostaje sporne. Podejście takie potwierdziła w 2005 roku Komisja ds. Roszczeń pomiędzy Erytreą a Etiopią¹⁹⁶. Zdaniem Instytutu Prawa Międzynarodowego, „Gdy Rada Bezpieczeństwa podejmuje, w ramach bezpieczeństwa zbiorowego, decyzję o środkach koniecznych dla utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, może określić warunki, na jakich zaatakowane państwo jest

¹⁹⁴ Application for Review of Judgment No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports, 1973, par. 166.

¹⁹⁵ Ch. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford 2008, s. 121.

¹⁹⁶ M. Kowalski, *Samoobrona w ujęciu Instytutu Prawa Międzynarodowego*, w: J. Zajądło, S. Sykuna (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe – możliwości i zagrożenia*, Gdańsk 2009, s. 50; zob. także sprawozdanie E. Roucouana z sesji Instytutu Prawa Międzynarodowego w Santiago, *Annuaire de l'Institut de Droit International – Session de Santiago du Chili*, <http://www.idi-iil.org/idiF/annuaireF/2007/Roucouanas.pdf> (stan z dnia 11.04.2011), par. 57.

uprawnione do kontynuowania użycia siły zbrojnej”¹⁹⁷. Termin „delegowanie kompetencji” jest bardziej pojemny i niezależny od uprawnień właściwych podmiotowi, na którego rzecz przekazanie następuje. W tym przypadku następuje przekazanie nieograniczonego prawa do wykonywania tego samego władztwa, w jakie wyposażony jest organ udzielający delegacji – w wielu wypadkach władztwa o dużej dyskrejonalności¹⁹⁸. Jednym z wielu przykładów „delegacji kompetencji” będzie np. brzmienie rezolucji 1973 w sprawie Libii, w której rada przekazała na rzecz państw działających samodzielnie lub w organizacjach i porozumieniach regionalnych kompetencję podjęcia wszystkich niezbędnych środków dla zapewnienia przestrzegania zakazu lotów nad terytorium Libii, nałożonego we wcześniejszym paragrafie tej samej rezolucji¹⁹⁹. Wcześniej, w rezolucji 678 w sprawie inwazji Iraku na Kuwejt, Rada przekazała na rzecz państw członkowskich sobie właściwą kompetencję (tj. kompetencję, której „właścicielem” jest Rada Bezpieczeństwa) do użycia wszelkich dostępnych środków w celu utrzymania w mocy i wprowadzenia w życie rezolucji 660 oraz wszystkich kolejnych odnośnych rezolucji w celu przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie²⁰⁰.

W praktyce nierzadko trudno jest na pierwszy rzut oka oddzielić od siebie właściwe kompetencje przydane państwom i organom, z których korzystanie jest jedynie uzależnione od „autoryzacji” Rady Bezpieczeństwa, od kompetencji delegowanych. W niektórych rezolucjach sąsiadują one w tekście uchwały, paragrafu czy zdania. Doktrynalne rozróżnienie „autoryzacji”/„upoważnienia” od „delegacji kompetencji” może zaburzać także brzmienie tej instytucji w języku angielskim: „Security Council authorizes”, sugerujące, że może chodzić o „autoryzację” w sytuacji, kiedy z prawnego punktu widzenia dochodzi do przekazania władztwa dyskrejonalnego, właściwego Radzie Bezpieczeństwa na podstawie Karty NZ, a więc do „delegacji uprawnień” *sensu stricto*. Bez wątpienia jednakże owe „delegacje uprawnień” są spotykane najczęściej i to one zastąpiły model akcji zbrojnej, który na podstawie art. 42 – a technicz-

¹⁹⁷ Rezolucja Instytutu Prawa Międzynarodowego podjęta w Santiago 27 October 2007, „Present Problems of the Use of Armed Force in International Law”, http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/2007_san_02_en.pdf (stan z dnia 11.04.2011).

¹⁹⁸ D. Sarooshi, *The United Nations and the Development...*, *op. cit.*, s. 13.

¹⁹⁹ UN Security Council Resolution Authorizing the Use of a No-fly Zone over Libya, with the Explicit Task of Protecting the Civilian Population, 17 March 2011, UN/SC/RES/1973.

²⁰⁰ „Authorizes Member States co-operating with the Government of Kuwait, (...) to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area”; UN Security Council Resolution Concerning all Necessary Means to Uphold Previous Resolutions, 29 November 1990, UN SC/RES/678.

nie z wykorzystaniem porozumień z art. 43 i Komitetu Sztabu Wojskowego z art. 47 Karty NZ – miał być stosowany bezpośrednio przez Radę Bezpieczeństwa. Przed omówieniem przykładów stanowiących ilustrację delegowania kompetencji w praktyce Rady Bezpieczeństwa warto zwrócić uwagę na jeszcze dwa rozróżnienia. Po pierwsze należy oddzielić od siebie „szczególną” delegację kompetencji od „ogólnej” delegacji kompetencji lub funkcji²⁰¹. Pierwsza z wymienionych będzie występowała, gdy Rada Bezpieczeństwa, delegując kompetencje, wskaże konkretny podmiot, na rzecz którego delegacja jest udzielana. Często występującym przykładem będzie tu delegacja wewnętrzna (wewnątrz Organizacji Narodów Zjednoczonych), np. na rzecz Sekretarza Generalnego ONZ, choć występują także delegacje na rzecz np. organizacji regionalnej (jak Liga Arabska). „Ogólna” delegacja kompetencji lub funkcji występuje z kolei w sytuacji, gdy Rada Bezpieczeństwa zwraca się ogólnie do podmiotów, przekazując im swoje kompetencje w pewnym zakresie. Najczęściej forma ta występuje w uchwałach delegujących kompetencje „na zewnątrz”, a więc na rzecz państw i układów regionalnych. Warto jednak podkreślić, iż w takich wypadkach krąg podmiotów także jest w pewien sposób określony. Typowe wyrażenie w normie kompetencyjnej brzmi zazwyczaj: „Rada Bezpieczeństwa upoważnia państwa członkowskie... (*authorizes member states*)...” – a zatem wszystkie państwa członkowskie, co stanowi zamknięty zbiór desygnatów – oraz „działając samodzielnie lub poprzez organizacje lub porozumienia regionalne (*acting nationally or through regional organizations or arrangements*)”, co jest zbiorem równie zamkniętym, gdyż w dalszym ciągu odnosi się do państw. Danesh Sarooshi w monografii poświęconej zagadnieniu uchwał kompetencyjnych wprowadza ponadto rozróżnienie „delegacji kompetencji” i „delegacji funkcji”²⁰². „Funkcje” Rady Bezpieczeństwa, o czym stanowi omówiony wyżej art. 24 ust. 2, to „główna odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”, „w celu zapewnienia szybkiej i skutecznej akcji Organizacji Narodów Zjednoczonych”. „Funkcje”, zdaniem autora, to „kompetencje stosowania” (*power of implementation*), i należy je rozumieć jako tę część składową uprawnień Rady Bezpieczeństwa, która polega na podejmowaniu akcji (zazwyczaj zbrojnej) przez np. Sekretarza Generalnego lub państwa członkowskie na podstawie delegacji udzielonej przez Radę. Za takim rozumieniem przemawiać może brzmienie przepisów Karty, np. art. 29: „Rada Bezpieczeństwa może tworzyć organa pomocnicze, jakie uzna za niezbędne do pełnienia swych *funkcji*”, czy art. 98: „Sekretarz Generalny będzie występował w tym charakterze na wszystkich posiedzeniach (...) Rady Bezpieczeństwa, (...) i będzie spełniał wszelkie inne *funkcje*, które

²⁰¹ D. Sarooshi, *The United Nations and the Development...*, *op. cit.*, s. 10.

²⁰² *Ibidem*.

mu te organa powierzą”. Natomiast słowo „kompetencje” jakie w Karcie NZ znajduje się przed artykułem 10 (*powers*) autor definiuje jako prawo podejmowania decyzji, np. stwierdzanie istnienia zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji (art. 39 Karty NZ), możliwość badania każdego sporu lub każdej sytuacji, która może doprowadzić do nieporozumień międzynarodowych lub wywołać spór (art. 34 Karty NZ), czy udzielanie zaleceń. Te ostatnie nie mogą być delegowane na inne podmioty, stanowią bowiem filary systemu bezpieczeństwa międzynarodowego.

3.3.2. Przykłady zewnętrznej delegacji kompetencji na rzecz państw członkowskich

Model delegacji kompetencji Rady Bezpieczeństwa na rzecz państw członkowskich nie jest zjawiskiem nowym. Jego pierwsze zastosowanie miało miejsce w konflikcie koreańskim, a renesans – w okresie ostatnich dwudziestu lat, wraz z końcem zimnowojennego porządku. Operacje wojskowe podjęte na mocy kompetencji delegowanych miały miejsce m.in. w Jugosławii, Somalii, Haiti, Rwandzie, w regionie Wielkich Jezior, Albanii, Republice Środkowoafrykańskiej, Sierra Leone, Gwinei-Bissau oraz w Timorze Wschodnim. Część z nich poprzedzała lub zązębiała się z operacjami wojskowymi organizacji regionalnych, a także z misjami pokojowymi ONZ ustanawianymi przez Sekretarza Generalnego na podstawie delegacji wewnętrznej (będzie o nich mowa w dalszej części rozdziału). Przykłady delegowania kompetencji na rzecz państw można rozmaicie porządkować i omawiać. Ze względu na cel tych operacji można wymienić: odparcie ataku zbrojnego państwa lub innych sił, wprowadzenie blokady morskiej, osiągnięcie celów humanitarnych, wprowadzenie strefy zakazu lotów i przymuszenie stron do zastosowania się do określonego przez Radę Bezpieczeństwa porozumienia²⁰³, choć oczywiście każdy nowy konflikt może wprowadzić do tego wyliczenia odrębną kategorię. Z uwagi na ograniczenia objętościowe tej pracy skupię się na dwóch zasadniczych operacjach ciekawych z punktu widzenia wątpliwości prawnych, które powodowały: konflikcie koreańskim w latach 50. i pierwszej wojnie w Iraku na początku lat 90. XX wieku. Omówienie to uzupełni przykład najnowszy – operacji wojskowej w Libii.

3.3.2.1. Konflikt w Korei (1950–1953)

Omówiony model delegacji zewnętrznej kompetencji Rady Bezpieczeństwa na rzecz państw członkowskich został po raz pierwszy zastosowany w prakty-

²⁰³ Tak np. D. Sarooshi, *The United Nations and the Development..., op. cit.*

ce w 1950 roku podczas konfliktu koreańskiego²⁰⁴. 25 czerwca 1950 siły wojskowe Korei Północnej przekroczyły 38 równoleżnik i wkroczyły na teren Korei Południowej. Rada Bezpieczeństwa (pod nieobecność Związku Radzieckiego) odpowiedziała na to zdarzenie tego samego dnia, przyjmując rezolucję nr 82 z 25 czerwca 1950 roku. Stwierdziła ona, iż atak zbrojny sił Korei Północnej stanowi złamanie międzynarodowego pokoju²⁰⁵. Rada wezwała Koreę Północną do natychmiastowego zaprzestania wrogich działań i do wycofania wojsk do linii 38 równoleżnika. Dwa dni później Rada Bezpieczeństwa stwierdziła, iż jej żądanie nie zostało spełnione, toteż 27 czerwca 1950 roku, w kolejnej rezolucji, Rada zaleciła członkom ONZ, aby udzielili Republice Korei wszelkiej pomocy niezbędnej do odparcia zbrojnej napaści i przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie²⁰⁶. Kolejna uchwała w tej sprawie oddała pomoc państw pod wspólne dowództwo Stanów Zjednoczonych, zobowiązanych do zdania raportu Radzie Bezpieczeństwa z podjętych działań²⁰⁷. Rada zwróciła się do USA o powołanie głównodowodzącego i zezwoliła siłom koalicyjnym na używanie flagi ONZ. Wśród szesnastu państw, które wzięły udział w koreańskiej operacji, Stany Zjednoczone odegrały główną rolę²⁰⁸. Jednym z podstawowych punktów spornych w doktrynie prawa międzynarodowego była odpowiedź na pytanie, czy interwencja sił koalicyjnych w Korei, idąca w sukurs działaniom armii południowokoreańskiej, powinna być uznana za akcję zorganizowaną przy pomocy sił powietrznych, morskich lub lądowych, konieczną do utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a prowadzoną na podstawie art. 42 Karty, z mocy delegowanych przez Radę Bezpieczeństwa kompetencji, czy też interwencje tę należy raczej zaliczyć do formy zbiorowej samoobrony, którą reguluje art. 51 Karty NZ. Sama rezolucja pozostawia w tym względzie niejasności. Brak tu wyjaśnienia, podobnie jak w przypadku większości rezolucji „siłowych” Rady, czy została ona oparta na przepisach art. 42 czy 51 Karty. W uznanym komentarzu do Karty Narodów Zjednoczonych reprezentowane

²⁰⁴ 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'*, „European Journal of International Law” 2000, 11(3), s. 543; bibliografię anglojęzyczną dotyczącą konfliktu koreańskiego prezentuje Lester H. Brune, w: *The Korean War: Handbook of the Literature and Research*, Westport 1996, s. 91.

²⁰⁵ UN Security Council Resolution Concerning Korean War, 25 June 1950, UN/SC/RES/82.

²⁰⁶ UN Security Council Resolution Concerning the Cessation of Activities in Korea, 27 June 1950, UN/SC/RES/83.

²⁰⁷ UN Security Council Resolution Concerning the Assistance to South Korea, Determining North Korea Broke the Peace, 7 July 1950, UN/SC/RES/84.

²⁰⁸ Ch. Gray, *op. cit.*, s. 258.

jest stanowisko – wyrażane przez część doktryny – iż interwencja sił koalicyjnych w Korei stanowiła formę zbiorowej samoobrony, gdyż w tekście swej uchwały Rada Bezpieczeństwa „zaleciła” członkom ONZ, aby udzielili Republice Korei takiej pomocy, jaka może być niezbędna do odparcia zbrojnej napaści²⁰⁹. „Odparcie zbrojnej napaści” oraz miękka forma zalecenia (*recommends*) świadczy, zdaniem komentatorów, o zaklasyfikowaniu tego działania w kategoriach samoobrony, a nie akcji zbrojnej z art. 42 Karty²¹⁰. Jednakże sam fakt użycia określenia „zaleca” (*recommends*) nie przesądza charakteru delegacji kompetencji. Model delegowania kompetencji na rzecz państw członkowskich polega właśnie na tym, iż państwa mogą skorzystać z przekazanych uprawnień albo nie – przynajmniej jeżeli mowa o „ogólnej” delegacji kompetencji (gdzie Rada zwraca się do wszystkich państw), Rada Bezpieczeństwa nie ma możliwości przekazania kompetencji na rzecz podmiotów zewnętrznych z jednoczesnym zobligowaniem ich do wykonania takich uprawnień. Jest to charakterystyczna cecha tej instytucji prawnej²¹¹. Wspomniany ustęp rezolucji nr 83 z 1950 roku w dalszej części zdania mówi także o drugim celu, jakim jest przywrócenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie. Trudno byłoby uznać ten szeroko zakrojony cel za mieszczący się w prawnomiędzynarodowej definicji samoobrony. Sprawa komplikuje się jednakże o tyle, iż w czasie interwencji zbrojnej sił koalicyjnych Korea Północna nie była członkiem ONZ, a na ówczesnym etapie rozwoju prawa międzynarodowego spornym pozostaje, czy Karta Narodów Zjednoczonych mogła być wiążąca dla nie-członków, zaledwie w kilka lat po jej podpisaniu²¹². Erika de Wet skłania się, motywowana tym argumentem, do uznania, że część działań sił koalicyjnych, polegających na odparciu sił północnokoreańskich do granicy sprzed agresji, była zbiorową samoobroną, uznaną także za normę prawa zwyczajowego. Była więc samoobroną legalną. Natomiast pozostałe działania sił koalicyjnych, wykraczające poza „punkt zerowy”, były już akcją zbrojną, podjętą w wykonaniu art. 42 Karty NZ. Akcja ta pozostaje zatem nielegalna²¹³. Zgadzać się z autorką, warto jednak podkreślić, iż ewentualna wadliwość

²⁰⁹ „Recommends that the Members of the United Nations furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack and to restore international peace and security in the area”; UN Security Council Resolution Concerning the Cessation of Activities in Korea, 27 June 1950, UN/SC/RES/83.

²¹⁰ J. Frowein, N. Kirsch, *op. cit.*, s. 727–728. Tam też bibliografia autorów podzielających pogląd o „samoobronie zbiorowej”.

²¹¹ D. Sarooshi, *The United Nations and the Development...*, *op. cit.*, s. 171.

²¹² Jeszcze w 1970 r. w odniesieniu do państw nie będących członkami ONZ, Trybunał Haski w opinii doradczej w sprawie Namibii nie uznał wobec nich wiążącego charakteru uchwał Rady Bezpieczeństwa.

²¹³ E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 277, 280.

rezolucji Rady Bezpieczeństwa jest zagadnieniem odrębnym od stwierdzenia, iż istotnie, przynajmniej w zakresie przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie, interwencja sił koalicyjnych w Korei była podjęta na podstawie delegowania na zewnątrz kompetencji Rady Bezpieczeństwa na rzecz państw członkowskich ONZ.

Rezolucje podjęte w sprawie konfliktu koreańskiego były źródłem także innych kontrowersji, m.in. pytania czy uchwała prawnie wiążąca, podjęta na podstawie rozdziału VII Karty NZ pod nieobecność jednego z jej stałych członków (ZSRR), była podjęta prawidłowo czy też nie. Wątpliwość tą rozstrzygnięto na korzyść efektywności prac Rady, gdyż przeciwnie rozumowanie prowadziło do paraliżu jej prac. Art. 28 Karty stwierdza, iż Rada Bezpieczeństwa powinna być tak zorganizowana, by móc pełnić swe funkcje bez przerwy. W tym celu każdy członek Rady powinien być stale reprezentowany w siedzibie organizacji. Członek nieuczestniczący w posiedzeniach łamie zatem dyspozycję tego przepisu. Trudno byłoby zatem, aby dodatkowo osiągał korzyści (polityczne) ze swojego zachowania – sprzecznego z Kartą NZ²¹⁴. Nieobecność ZSRR na posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa została potraktowana jako wstrzymanie się od głosu i nie wpłynęła na ważność powziętych wtedy uchwał²¹⁵. Wreszcie odrębnym zagadnieniem jest praktyczne przejęcie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ kompetencji Rady Bezpieczeństwa do uznania wykonania rezolucji w sprawie Korei lub zakończenia mandatu sił koalicyjnych. Sprawa ta nie stanowi delegacji kompetencji, a samowolne wejście w kompetencje Rady Bezpieczeństwa przez Zgromadzenie Ogólne i jest omówiona w rozdziale następnym. Tu jedynie zaznaczę, iż w konkretnym casusie konfliktu koreańskiego Zgromadzenie Ogólne nie podjęło żadnej nowej czynności, która modyfikowałaby prawa lub obowiązki stron, a jedynie potwierdziła układ o rozejmie zawarty między oboma państwami. Układ ten stanowił funkcjonalne zakończenie mandatu sił koalicyjnych w Korei²¹⁶.

3.3.2.2. Interwencje w Iraku (1990–2004)

Trwający przez kilkanaście lat konflikt w Iraku stał się sceną dla działań Rady Bezpieczeństwa w wielu wymiarach. Przez lata Rada podjęła szereg rezolucji odnoszących się do Iraku i sytuacji w regionie Zatoki Perskiej. Zebrane razem, mogą stanowić materiał źródłowy do niejednej rozprawy naukowej. W tym miejscu zamierzam zilustrować mechanizm, który uprzednio zdefiniowałem – zewnętrznej delegacji kompetencji Rady Bezpieczeństwa na rzecz państw

²¹⁴ J. Herbst, *Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates*, Frankfurt/M. 1999, s. 315–316.

²¹⁵ J.L. Kunz, *Legality of the Security Council Resolutions of June 25 and 27 1950*, „American Journal of International Law” 1951, 45(1), s. 141–142.

²¹⁶ E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 279.

członkowskich ONZ. Skupię się zatem na tych rezolucjach, które zawierają w sobie treść adekwatną, ukazującą to zagadnienie. W innych częściach tej pracy konflikt w Iraku został przedstawiony od innej strony – uchwał-sankcji Rady Bezpieczeństwa, czy uchwał quasi-sądowych.

2 sierpnia 1990 roku w rezolucji nr 660 Rada Bezpieczeństwa stwierdziła, iż inwazja Iraku na Kuwejt stanowi pogwałcenie międzynarodowego pokoju i zażądała od Iraku natychmiastowego wycofania wszystkich swoich sił z Kuwejtu. Żądanie to było wyraźnie sformułowane na podstawie art. 39 i 40 Karty NZ²¹⁷. Wobec niewykonania przez Irak tego żądania, Rada, 29 listopada 1990 roku, powzięła kolejną rezolucję – nr 678, upoważniającą członków ONZ, we współpracy z rządem Kuwejtu, do przedsięwzięcia wszelkich niezbędnych środków dla utrzymania w mocy rezolucji 660 i wszystkich kolejnych rezolucji oraz do przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie²¹⁸. Uchwała nr 678 została przyjęta w obecności wszystkich członków tego organu, dwóch głosach „przeciw” (Jemen i Kuba) oraz głosem wstrzymującym się (Chińska Republika Ludowa), co jednak, jak wiadomo, jest dopuszczalne i nie wpływa na ważność rezolucji. Powszechnie uznaje się, że rezolucja 678 zawierała pewnego rodzaju delegację kompetencji Rady na rzecz państw członkowskich do użycia siły przeciwko Irakowi²¹⁹ pod flagą ONZ. Podobnie jak to było w casusie Korei, charakter prawny upoważnienia dokonanego przez Radę Bezpieczeństwa pozostawał przedmiotem sporu, choć już pewnie nie tak silnego, jak w odniesieniu do koreańskiej interwencji. Niektórzy komentatorzy upatrywali upoważnienie dla sił koalicyjnych w Iraku w uznaniu przez Radę Bezpieczeństwa prawa do zbiorowej samoobrony z art. 51 Karty²²⁰. Oczywiście inwazja Iraku na Kuwejt wyczerpuje przesłankę użycia siły w samoobronie, jednak w takim wypadku uchwała Rady Bezpieczeństwa musiałaby jedynie potwierdzić – przyjęć do wiadomości – prawo do samoobrony, będące prerogatywą państw, zasadą istniejącą nie tylko w Karcie NZ, ale też w prawie zwyczajowym. Gdyby zgodzić się z twierdzeniami autorów, treść rezolucji 678

²¹⁷ UN Security Council Resolution on the Iraqi Invasion of Kuwait, 2 August 1990, UN/SC/RES/660, ust. 2.

²¹⁸ UN Security Council Resolution Concerning All Necessary Means to Uphold Previous Resolutions, 29 November 1990, UN SC/RES/678, ust. 2.

²¹⁹ D. Sarooshi, *The United Nations and the Development...*, *op. cit.*, s. 175.

²²⁰ Zob. Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-defence*, Cambridge 1994, s. 272; O. Schachter, *United Nations Law in the Gulf Conflict*, „American Journal of International Law” 1991, 85(3), s. 402. Taka interpretacja ograniczałaby działania sił koalicyjnych tylko do wyparcia armii irackiej poza granicę z Kuwejtem, ale nie dalej; zob. B. Fassbender, *Uncertain Steps into a Post-Cold War World: The Role and Functioning of the UN Security Council after a Decade of Measures against Iraq*, „European Journal of International Law” 2002, 13(1), s. 276.

musiałyby ograniczać się jedynie do odparcia zbrojnej napaści, tymczasem, jak wspomniano, Rada udzieliła członkom ONZ kompetencji także do przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie. Uchwała nr 678 była więc klasycznym przykładem zewnętrznej delegacji kompetencji Rady Bezpieczeństwa. Stworzyło to wszakże inne problemy: w tekście uchwały 678 nie znalazło się ograniczenie czasowe mocy obowiązywania ani też określenie innego sposobu wygaśnięcia delegowanych kompetencji. Takie ujęcie mogło powodować sytuację, w której od uznania państw członkowskich ONZ (lub teoretycznie: tylko jednego państwa), zaangażowanych w interwencję zbrojną w imieniu Rady Bezpieczeństwa, mogła zależeć ocena, czy faktyczna sytuacja osiągnęła poziom, który można określić jako „stan międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie”. Negatywna odpowiedź na to pytanie mogłaby powodować „konieczność” dalszej obecności zbrojnej w Zatoce Perskiej, co mogłoby być wygodne dla niektórych państw z przyczyn politycznych, gospodarczych lub innych. Rzecz jasna do Rady Bezpieczeństwa należałoby ustalenie, iż pożądany poziom międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa został osiągnięty, a tym samym przekazana kompetencja na rzecz państw członkowskich wygasa z mocy prawa, lecz – jak trafnie zauważa jedna z autorek – uchwalenie takiej rezolucji mogłoby być skutecznie blokowane przez jednego lub kilku stałych członków Rady²²¹. Sytuację tę można poniekąd przyrównać do problemów z odwołaniem pełnomocnictwa przez organ osoby prawnej na gruncie prawa krajowego. W omawianym casusie doszło do takiej właśnie sytuacji. Działania zbrojne koalicji państw, znane jako operacja „Pustynna bBurza”, doprowadziły do wyzwolenia Kuwejtu i wyparcia stamtąd wojsk irackich. Za zakończenie tej części działań wojennych – tzw. Pierwszej Wojny w Zatoce Perskiej – uznaje się akceptację przez Irak treści rezolucji nr 687 z 3 kwietnia 1991 roku, która ustanawiała zawieszenie broni między stronami, a uzależniała je właśnie od wyrażenia zgody przez Irak²²², co istotnie nastąpiło. Rezolucja 687 określana jest mianem decyzji przełomowej, zawiera bowiem szereg niezwykle istotnych ograniczeń, jakie Irak musiał zaakceptować. Ograniczeń, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej państw²²³. W imię przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa w regionie Rada Bezpieczeństwa nałożyła na Irak warunki tak dalece idące, że porównywalne

²²¹ E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 281.

²²² UN Security Council Resolution on the Liberation of Kuwait, 3 April 1991, UN/SC/RES/687, par. 33: „Declares that, upon official notification by Iraq to the Secretary-General and to the Security Council of its acceptance of the provisions above, a formal cease-fire is effective between Iraq and Kuwait and the Member States cooperating with Kuwait in accordance with resolution 678 (1990)”.

²²³ T.M. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford 1995, s. 231.

z traktatem wersalskim²²⁴. Uchwała Rady Bezpieczeństwa nr 687 bywa więc określana jako substytucja traktatu pokojowego (*substitute peace treaty*²²⁵, *Ersatz-Friedensvertrag*²²⁶), choć nie zawierała wyraźnego zamknięcia mandatu sił koalicyjnych w Iraku, który powstał na mocy delegowania kompetencji w rezolucji 678. Jednak, jak zauważyłem, uchwała 687 w praktyce zastępowała porozumienie pokojowe, a przynajmniej porozumienie o zawieszeniu broni. Ustęp 6 uchwały stwierdzał natomiast:

(...)[Rada Bezpieczeństwa] zauważa, że warunki zakończenia obecności wojskowej w Iraku państw członkowskich, współpracujących z Kuwejtem na podstawie rezolucji 678 (1990), zostaną ustalone zgodnie z rezolucją 686 (1991), gdy tylko Sekretarz Generalny powiadomi Radę Bezpieczeństwa o ukończeniu rozlokowania jednostki obserwacyjnej Narodów Zjednoczonych²²⁷.

Rezolucja 687 w przedmiocie delegacji kompetencji Rady Bezpieczeństwa była więc niejasna, stając się terenem spornym tak doktryny, jak i praktyki państw. Konflikt w Zatoce Perskiej trwał nadal. 5 kwietnia 1991 roku, w dwa dni po powzięciu uchwały mającej zastąpić porozumienie pokojowe, Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję nr 688, w której żądała od Iraku położenia kresu represjom ludności kurdyjskiej, jako „wkładu w usunięcie zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie”²²⁸. Niedługo potem Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Francja ustanowiły nad częścią terytorium Iraku tzw. strefy zakazu lotów (*no-fly-zones, safe havens*), w celu powstrzymania irackich represji Kurdów i Szytów oraz wylewu uchodźców, co stanowiło, ich zdaniem, zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie. Przyszła działalność tych państw, w szczególności

²²⁴ O. Schachter, *op. cit.*, s. 456.

²²⁵ B. Fassbender, *Uncertain Steps into a Post-Cold War World*, *op. cit.*, s. 279.

²²⁶ Ch. Tomuschat, *Obligations Arising for States without or against their Will*, „Recueil des Cours” 1993, 241(4), s. 343.

²²⁷ UN Security Council Resolution on the Liberation of Kuwait, 3 April 1991, UN/SC/RES/687, par. 6: „Notes that as soon as the Secretary-General notifies the Security Council of the completion of the deployment of the United Nations observer unit, the conditions will be established for the Member States cooperating with Kuwait in accordance with resolution 678 (1990) to bring their military presence in Iraq to an end consistent with resolution 686 (1991)”.

²²⁸ UN Security Council Resolution Demanding Iraq end its Dictatorship, 5 April 1991, UN/SC/RES/688, par. 2: „Demands that Iraq, as a contribution to remove the threat to international peace and security in the region, immediately end this repression and express the hope in the same context that an open dialogue will take place to ensure that the human and political rights of all Iraqi citizens are respected”.

w latach 1993, 1996 i 1998r, była za każdym razem tłumaczona wciąż istniejącym i aktywnym mandatem, jaki został udzielony członkom ONZ przez Radę Bezpieczeństwa jeszcze na mocy rezolucji 678, rozpoczynającej pierwszą wojnę w Zatoce Perskiej, lub samoobroną, przedsięwziętą na mocy art. 51, a będącą odpowiedzią na ostrzał artylerii irackiej²²⁹. Dla wzmocnienia swoich stanowisk rządy tych państw powoływały także inne rezolucje, mające świadczyć o tym, iż pokój i bezpieczeństwo w regionie są nadal zagrożone, co uzasadniałoby działania militarne z użyciem „wszelkich dostępnych środków”, jak zostało to określone w rezolucji 678. Stanowisko USA, Wielkiej Brytanii i Francji nie spotkało się jednak z pozytywnym przyjęciem i poddane zostało krytyce przez Rosję i większość członków Rady. Kiedy Irak odmówił wpuszczenia na swoje terytorium inspektorów ONZ, Przewodniczący Rady Bezpieczeństwa oznajmił z kolei, iż manifestacja ta stanowi pogwałcenie rezolucji 687, określającej warunki zawieszenia broni²³⁰. Interpretowano to jako odnowienie mandatu dla członków ONZ zawartego w rezolucji 678²³¹. Stanowisko to poparł Sekretarz Generalny ONZ, stwierdzając:

Nalot i siły, które go przeprowadziły otrzymały mandat od Rady Bezpieczeństwa, zgodnie z rezolucją 678, a przyczyną nalotu było pogwałcenie przez Irak rezolucji 687 w sprawie zawieszenia broni. Tak więc, jako Sekretarz Generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych, mogę powiedzieć, że to działanie zostało podjęte zgodnie z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa i zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych²³².

²²⁹ Podobnie było w przypadku ataku raketowego na gmach wywiadu irackiego w Bagdadzie w czerwcu 1993 roku, który Stany Zjednoczone uzasadniały prawem do samoobrony na podstawie art. 51 Karty NZ i przestawiały jako odpowiedź na zaplanowaną przez wywiad iracki nieudaną próbę zamachu na prezydenta USA George'a Busha podczas jego wizyty w Kuwejcie w kwietniu 1993 roku. USA uznały próbę zabójstwa prezydenta za bezpośredni atak zbrojny, co było bezprecedensową interpretacją prawa do samoobrony określonego w Karcie NZ; zob. J. Quigley, *The United Nations Security Council: Promethean Protector or Helpless Hostage?*, „Texas International Law Journal” 2000, 35, s. 138. Argumenty stron dotyczące samoobrony w kwestii *no-fly-zones* przedstawia Christine Gray, *op. cit.*, s. 162–163.

²³⁰ Statement by the President of the Security Council, Nothing that Iraq's Action in Prohibiting the Use of UNSCOM Aircraft Is An „Unacceptable and Material Breach” of Resolution 687 (1991) and warns Iraq of „serious consequences”, were it to continue”, 8 January 1993, S/25081.

²³¹ J. Lobel, M. Ratner, *Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-fires and the Iraqi Inspection Regime*, „American Journal of International Law” 1999, 93(1), s. 150–151.

²³² D. Sarooshi, *The United Nations and the Development...*, *op. cit.*, s. 181.

Linia sporu prawnego zahacza więc o zagadnienie momentu wygaśnięcia mandatu sił koalicyjnych, udzielonego w formie ogólnej delegacji kompetencji mocą rezolucji 678. Fakt, iż delegacja kompetencji na rzecz członków ONZ, określona w tej rezolucji w sposób ogólny²³³, nie została w późniejszych uchwałach odwołana *expressis verbis*, może uzasadniać powoływanie się na wciąż aktywny mandat do przeprowadzenia operacji wojskowych. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, iż mandat ten był ściśle powiązany z konfliktem iracko-kuwejckim, a jego celem bezpośrednim było odparcie ataku Iraku i wyzwolenie Kuwejtu. W sytuacji akceptacji przez Irak warunków zawieszenia broni z rezolucji 678 wydaje się, że mandat „koalicji chętnych” wygasł w sposób funkcjonalny. Wydaje się, że interpretacja przeciwna, pozostawiająca w rękach koalicji państw ocenę, czy Irak przestrzega lub gwałci warunki rozejmu i czy pokój w regionie jest już faktem czy jeszcze nie, pozostawałaby w sprzeczności z modelem delegacji kompetencji, który – jak pisałem – nie może oddawać w ręce innych podmiotów prawa do stwierdzenia czy zachodzi naruszenie lub złamanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Kompetencja wynikająca z art. 39 Karty NZ nie może być bowiem scedowana przez Radę Bezpieczeństwa na inne podmioty, stanowi bowiem jeden z filarów wspólnego systemu międzynarodowego bezpieczeństwa gwarantowanego przez Kartę Narodów Zjednoczonych²³⁴. Z tych samych powodów za nielegalny należy uznać atak sił koalicyjnych na Irak rozpoczęty 17 marca 2003 roku. Ani samoobrona, ani też rezolucje 678 i 687 nie stanowiły wyraźniej podstawy dla akcji zbrojnej bez zgody Rady Bezpieczeństwa. Jak wiadomo w listopadzie 2002 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ uchwaliła Rezolucję nr 1441, która dawała Irakowi 30 dni na ostatecznie zastosowanie się do wcześniejszych rezolucji ONZ, a w szczególności – na przedstawienie dowodów zniszczenia zapasów broni masowego rażenia i dopuszczenie inspektorów ONZ do wszystkich obiektów na swoim terenie. Ustęp 13 tej rezolucji groził Irakowi bliżej niesprecyzowanymi „poważnymi konsekwencjami”²³⁵, co było później interpretowane przez rządy „koalicji antyirackiej” jako legalna podstawa rozpoczęcia inwazji na ten kraj. Z opinią tą do samego końca nie zgadzał się Sekretarz

²³³ Upoważniającą członków ONZ, we współpracy z rządem Kuwejtu, do przedsięwzięcia wszelkich niezbędnych środków dla utrzymania w mocy rezolucji 660 i wszystkich kolejnych rezolucji i do przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie. (przyj. P.U.)

²³⁴ Zob. wyżej rozróżnienie funkcji (powers of implementation), które mogą być delegowane, w odróżnieniu od kompetencji (powers), delegowane być nie mogą (P.U.).

²³⁵ UN Security Council Resolution on Disarmament of Iraq, 8 November 2002, UN/SC/RES/1441, par. 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”.

Generalny ONZ Kofi Annan, a także trzech stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ: Chiny, Rosja i Francja, argumentując, że taka interpretacja ustępu 13 rezolucji 1441 jest sprzeczna z aktem wyższego rzędu – Kartą Narodów Zjednoczonych, której artykuł 42 stwierdza nielegalność militarnego naruszenia granic suwerennego państwa bez osobnej rezolucji Rady Bezpieczeństwa, która wyraźnie zezwalałaby na takie naruszenie. Przeciw planowanemu atakowi na Irak wypowiedziała się większość członków Rady Bezpieczeństwa – trzech z pięciu członków stałych oraz siedmiu z dziesięciu członków niestałych. Argumentacja USA, iż brak decyzji rady nie powstrzyma członków ONZ przed działaniem w samoobronie, co wynikało z doktryny tzw. „samoobrony prewencyjnej” George’a Busha, także nie znajduje uzasadnienia w prawie pozytywnym. Atak USA, Wielkiej Brytanii, Australii, Polski i innych sprzymierzonych państw na Irak próbuje się legitymizować prawnie uchwałą Rady Bezpieczeństwa nr 1483, która przyjmowała do wiadomości istnienie sił okupacyjnych i sprawowanie przez nie administracji w Iraku, a także wzywała owe siły do działań na rzecz społeczności Iraku i obywateli państw trzecich na tym terenie²³⁶. Rezolucja ta jednak nie dokonała prawnej walidacji nielegalnego ataku sił sprzymierzonych na Irak, czego chciały zainteresowane tym państwa. Przeciwnie: odnosiła się tylko do przyszłości wykonywania władzy w Iraku. Niektórzy stali członkowie Rady wypowiedzieli się wyraźnie, że rezolucji 1483 nie można odczytywać jako zgody na działanie zbrojne w Iraku wyrażonej *ex post*²³⁷. Jak twierdzą niektórzy autorzy można uznać, iż nielegalne interwencje zbrojne mogą być autoryzowane później przez Radę Bezpieczeństwa²³⁸, lecz wówczas musi być zachowana forma wyraźnej walidacji nielegalnego ataku w rezolucji Rady. Każda inna – słabsza czy domniemana – forma powodowałaby rozmiękczenie międzynarodowego systemu bezpieczeństwa, zachęcając państwa do podejmowania wątpliwych prawnie operacji zbrojnych, z takim uzasadnieniem, że nie zostały one potępione przez Radę Bezpieczeństwa²³⁹. Koncepcja „domniemanej autoryzacji” należy do niebezpiecznej spuścizny casusu irackiego²⁴⁰. Sądzę, że równie podatne na rozmaite zarzuty jest także opieranie wygaśnięcia mandatu kompetencji delegowanych

²³⁶ UN Security Council Resolution on Termination of Sanctions Against Iraq And Extension of the Oil-for-Food Programme, 22 May 2003, UN/SC/RES/1483, preambuła i ust. 4.

²³⁷ F.L. Kirgis, *Security Council Resolution 1483 on the Rebuilding of Iraq*, American Society of International Law Insights, May 2003, <http://www.asil.org/insigh107.cfm> (stan z dnia 13.04.2018).

²³⁸ Zob. E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 296, przypis 216 i tam podana bibliografia.

²³⁹ *Ibidem*, s. 297.

²⁴⁰ B. Fassbender, *Uncertain Steps...*, *op. cit.*, s. 277–278.

na przesłankach funkcjonalnych, co zachodziło we wzajemnym stosunku do siebie rezolucji 678 i 687. Jeżeli uznać, że delegowanie kompetencji na zewnątrz organizacji musi być dokonane w wyraźnej, a nie domniemanej formie, należy postulować, aby taka sama forma towarzyszyła odwołaniu przekazanych kompetencji. To istotnie może być trudne, biorąc pod uwagę zmienność stanowisk stałych członków Rady, gdzie *veto* nawet jednego z nich może uczynić wyrażne odwołanie mandatu sił zbrojnych państw niemożliwym. Jedynym, jak się wydaje, wyjściem pozostaje delegowanie kompetencji w sposób niezwykle precyzyjny i z wyraźnie określonym horyzontem czasowym obowiązywania. W omawianym casusie irackim²⁴¹ działania okupacyjne zakończyły się rezolucją 1546 z 8 czerwca 2004 roku²⁴².

3.3.2.3. Interwencja w Libii (2011)

Na przełomie 2010 i 2011 roku świat arabski ogarnęła fala niepokojów społecznych wywołanych niezadowoleniem z warunków życia w wielu państwach regionu. W efekcie protestów do ustąpienia zostali zmuszeni prezydenci Tunezji i Egiptu, a rządy innych krajów obiecały przeprowadzenie reform. Wśród protestujących znalazła się również Libia, od ponad czterdziestu lat rządzona w sposób autorytarny przez pułkownika Muammara Kaddafiego. Do pierwszych wystąpień pod wpływem sytuacji w innych krajach arabskich doszło w Libii w styczniu 2011 roku – ówczesny rząd, obawiając się wzmocnienia protestów, obniżył podatki i cła na krajowe oraz importowane produkty żywnościowe. Protesty wznowiono jednak 15 lutego, po obaleniu prezydenta Egiptu, Hosniego Mubaraka. 17 lutego zorganizowano tzw. Dzień Gniewu, tj. masowe antyrządowe wystąpienia w całym kraju. Przeciwno protestującym Muammar Kaddafi zaciągnął zagranicznych najemników; w rezultacie 21 lutego doszło w Trypolisie do masakry protestujących, w której zginęło ok. 300 osób. Tego samego dnia protestujący zajęli miasto Bengazi, późniejszą siedzibę władz powstańczych. 22 lutego Kaddafi przemówił do narodu, grożąc śmiercią każdemu, kto wykaże się nielojalnością i przystąpi do walki z siłami rządowymi. 24 lutego rozpoczęła się ofensywa protestujących na obu frontach – zachodnim (trypolitańskim) i wschodnim (cyrenajskim). 26 lutego w Bengazi powstała Narodowa Rada Tymczasowa. Tego samego dnia Rada Bezpie-

²⁴¹ Omówienie chronologiczne etapów I i II Wojny w Zatoce Perskiej oraz korespondujących z nimi rezolucji Rady Bezpieczeństwa przedstawia C.E. Ziegler, *Kosovo-Krieg der Nato 1999 und Irak-Krieg 2003 völkerrechtliche Untersuchung zum universellen Gewaltverbot und seinen Ausnahmen*, Frankfurt 2008.

²⁴² UN Security Council Resolution Endorsing the Interim Government in Iraq, 8 June 2004, UN/SC/RES/1546, par. 2.

czeństwa ONZ uchwaliła rezolucję nr 1970²⁴³, w której wyraziła ubolewanie z powodu systematycznego łamania praw człowieka w rozdartej konfliktami Libii. Rada zażądała zaprzestania przemocy i zdecydowała o przekazaniu sprawy do Międzynarodowego Trybunału Karnego przy jednoczesnym nałożeniu embarga na dostawy broni do kraju, zakazu podróży oraz zamrożeniu aktywów rodziny Muammara Kadafiego i niektórych urzędników libijskiego rządu. Rezolucja nr 1970 (2011) została przyjęta na podstawie artykułu 41 rozdziału VII Karty jednogłośnie²⁴⁴. Rada wezwała wszystkie państwa członkowskie do ułatwienia i wspierania powrotu agencji humanitarnych i pomocy humanitarnej do Libii, a także wyraziła gotowość do rozważenia możliwości podjęcia (dodatkowych) stosownych środków, jakie mogą być konieczne do osiągnięcia tego celu. Uchwałą 1970 został utworzony także nowy komitet do monitorowania sankcji, umożliwiający współpracę z państwami członkowskimi przy jej implementacji, m.in. do określenia reprezentantów reżimu osób podlegających środkom przymusu. W uchwale stwierdzono ponadto, iż Rada Bezpieczeństwa będzie monitorować stan wdrażania rezolucji oraz działania władz libijskich, gotowa wzmocnić, zmienić, zawiesić lub znieść środki przewidziane w przypadku zgodności lub niezgodności sytuacji faktycznej z niniejszą uchwałą. Znamiennym jest fakt, że uczestniczący w posiedzeniu przedstawiciel Libii przy ONZ przyznał, iż działania Rady są wyrazem wsparcia moralnego dla ludności Libii i dają sygnał, że należy położyć kres „faszystowskiemu reżimowi” w Trypolisie. Ambasador zaapelował do wszystkich funkcjonariuszy libijskich sił zbrojnych, aby wspierali własnych obywateli. Z zadowoleniem przyjął także przekazanie sprawy do Międzynarodowego Trybunału Karnego oraz nałożenie sankcji na tych funkcjonariuszy, którzy mogliby w rezultacie opuścić przywódcę Libii – pułkownika Muammara Kaddafiego²⁴⁵. Wobec niewykonania przez władze Libii postanowień rezolucji 1970 Rada przyjęła 17 marca 2011 roku rezolucję 1973, zastrzegając środki wobec reżimu²⁴⁶. Rada zażądała m.in. natychmiastowego zawieszenia broni w Libii, w tym zakończenia trwających ataków na ludność cywilną, które mogą stanowić „zbrodnie przeciwko ludzkości”. Ustanowiono strefę zakazu lotów w prze-

²⁴³ UN Security Council Resolution Imposing Sanctions on Muammar Gaddafi's Libyan Regime for its Attempts to Put Down an Uprising, 26 February 2011, UN/SC/RES/1970.

²⁴⁴ *In Swift, Decisive Action, Security Council Imposes Tough Measures on Libyan Regime, Adopting Resolution 1970 in Wake of Crackdown on Protesters*, UN Security Council press release, 26 February 2011, SC/10187.

²⁴⁵ Był to ambasador Ibrahim Dabbashi.

²⁴⁶ UN Security Council Resolution Authorizing the Use of a No-fly Zone over Libya, with the Explicit Task of Protecting the Civilian Population, 17 March 2011, UN/SC/RES/1973.

strzeni powietrznej kraju, za wyjątkiem lotów z pomocą humanitarną oraz ewakuacji obywateli innych państw z Libii, wzmocniono embargo na dostawy broni oraz rozszerzono listę osób objętych zakazem podróży i zamrożeniem aktywów. Z punktu widzenia omawianego zagadnienia przekazania kompetencji na rzecz państw zasadnicze znaczenie ma jednak ustęp 4 rezolucji nr 1973 poprzedzony tytułem *Ochrona ludności cywilnej*, który równocześnie wskazuje jednoznacznie na przyczynę jego powstania. Rada upoważnia państwa członkowskie, działające samodzielnie, za pośrednictwem organizacji lub porozumień regionalnych – we współpracy z Sekretarzem Generalnym, do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu ochrony ludności cywilnej i obszarów zaludnionych, którym grozi atak Libijskiej Arabskiej Dżamahiriji Ludowo-Socjalistycznej, np. Benghazi. Rezolucja jednakże wyraźnie wyłącza z katalogu możliwych środków okupację którejkolwiek części Libii przez siły zagraniczne w jakiegokolwiek formie. Rada zwraca się do państw członkowskich o niezwłoczne przekazanie Sekretarzowi Generalnemu ONZ informacji o środkach podjętych na podstawie upoważnienia przyznanego na podstawie ust. 4, o czym Rada Bezpieczeństwa zostanie niezwłocznie poinformowana. Ten fragment rezolucji spowodował wątpliwości stałych i niestałych członków Rady – państw o silnej pozycji w polityce międzynarodowej. Przedstawiciel Niemiec ogłosił, iż wolą Rady Bezpieczeństwa było powstrzymanie przemocy w Libii oraz wysłanie sygnału do pułkownika Kaddafiego i jego współpracowników, że ich czas się kończy i że muszą zrezygnować z władzy w trybie natychmiastowym. Celem powinno być promowanie przemian politycznych w Libii, położenie kresu przemocy i rozpoczęcie prawdziwego procesu politycznego. Jednakże, jak stwierdził reprezentant Niemiec, decyzje co do użycia sił zbrojnych były zawsze trudne do podjęcia, a Niemcy uznają, iż nie należy lekceważyć ryzyka i prawdopodobieństwa strat ludzkich. Z tego powodu Niemcy wstrzymały się od głosu, oświadczając, iż nie udostępnią swoich oddziałów wojskowych w ramach realizacji rezolucji 1973²⁴⁷. Ambasador Witalij Czurkin (Federacja Rosyjska) oznajmił, że Rosja wstrzymała się od głosu, mimo że w sposób oczywisty przeciwstawia się przemocy wobec ludności cywilnej w Libii. Zdaniem Federacji Rosyjskiej prace nad uchwałą 1973 nie były zgodne z praktyką Rady Bezpieczeństwa, a wiele pytań pozostało bez odpowiedzi, w szczególności sposób implementacji ust. 4, kwestia podmiotów wdrażających i związane z tym ograniczenia. Przestrzegając przed nieprzewidywanymi konsekwencjami, przedstawiciel Rosji podkreślił, że należy unikać pogłębiania destabilizacji w regionie, a najlepszym sposobem jest zawieszenie broni.

²⁴⁷ Był to ambasador Peter Wittig; cyt. za: *Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions*, UN Security Council press release, 17 March 2011, SC/10200.

Rezolucja 1973 zawiera w sposób oczywisty szeroką autoryzację na rzecz państw członkowskich, organizacji i porozumień regionalnych. Wyrażenie „wszystkie konieczne środki” jest sformułowaniem pojemnym, które we wcześniejszych omawianych uchwałach Rady Bezpieczeństwa oznaczało po prostu akceptację użycia siły. Należy jednak pamiętać o ograniczeniach wynikających z prawa międzynarodowego i tekstu samej rezolucji. Jeżeli chodzi o te ostatnie, należy mieć na uwadze, iż użycie wszystkich koniecznych środków, w tym siły zbrojnej, musi mieć na celu tych, którzy zagrażają atakiem cywilom lub zaludnionym terenom w ogóle. Użycie siły nie może przerodzić się w okupację, w praktyce dopuszczalne są więc ataki z pewnej odległości. Wreszcie, użycie środków autoryzowanych przez rezolucję musi być „niezbędne”. Nie oznacza to, że musi być poprzedzone wyczerpaniem wszystkich dostępnych środków, jak chciały tego Chiny w wymianie stanowisk po przyjęciu rezolucji²⁴⁸, lecz konieczne jest zachowanie zasady proporcji środków i celu. Trudność w tym względzie polega na tym, iż do właściwego zbilansowania tych dwóch wartości potrzebna jest nierzadko wiedza wojskowa i właściwe informacje. Rezolucja 1973 obejmuje ochroną szeroką grupę, nawet jeśli osoby te walczyły lub nadal biorą udział w walkach. Międzynarodowe prawo humanitarne zawiera określenie osób cywilnych i ludności cywilnej: za cywila uważany jest każdy, kto nie należy do żadnej z kategorii określonych w artykule 4 A 1), 2), 3) i 6) trzeciej konwencji genewskiej²⁴⁹ oraz w artykule 43 protokołu dodatkowe-

²⁴⁸ „LI Baodong (China), speaking in his national capacity, said that the continuing deterioration of the situation in Libya was of great concern to China. However, the United Nations Charter must be respected and the current crisis must be ended through peaceful means. China was always against the use of force when those means were not exhausted”; *ibidem*.

²⁴⁹ Członkowie sił zbrojnych danej Strony w konflikcie, jak również członkowie milicji i oddziałów ochotniczych, stanowiących część owych sił zbrojnych; członkowie regularnych sił zbrojnych, którzy podają się za podlegających rządowi; ludność terytorium nieokupowanego, która przy ataku nieprzyjaciela podejmuje spontanicznie opór, a jednocześnie nie ma czasu zorganizować się w regularne siły zbrojne – jeżeli jawnie nosi broń oraz przestrzega praw i zwyczajów wojennych; członkowie innych milicji i oddziałów ochotniczych, włączając w to członków zorganizowanych ruchów oporu, należących do jednej ze Stron w konflikcie i działających poza granicami lub w granicach własnego terytorium, pod warunkiem, że te milicje lub oddziały odpowiadają następującym warunkom:

- a) mają na czele osobę odpowiedzialną za swych podwładnych;
- b) noszą stały i dający się z daleka rozpoznać znak rozpoznawczy;
- c) jawnie noszą broń;
- d) przestrzegają w swych działaniach praw i zwyczajów wojny;
- e) podlegają trzeciej konwencji genewskiej (konwencja o traktowaniu jeńców wo-

go²⁵⁰. W razie wątpliwości dana osoba będzie uważana za cywilną. Ludność cywilna obejmuje wszystkie osoby cywilne, a obecność wśród niej pojedynczych osób nieodpowiadających określeniu osoby cywilnej nie pozbawia tej ludności jej cywilnego charakteru. Zatem w pojęciu międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych „cywilem” jest każda osoba nie będąca kombatantem, a definicja kombatanta jest wąska i nie obejmuje rebeliantów/powstańców, chyba że znajdują się w efektywnej strukturze dowodzenia (co wymusza przestrzeganie międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych oraz odróżnia ich od ludności cywilnej podczas ataku) lub jawnie noszą broń. Co więcej uchwała Rady Bezpieczeństwa nr 1973 zezwala na użycie siły nie tylko w celu ochrony ludności cywilnej, ale także terenów zamieszkałych przez ludność cywilną, i to nie tylko atakowanych, lecz również atakiem zagrożonych. Tak więc zakres ochrony w rezolucji 1973 jest bardzo szeroki i dopuszcza ze strony państw, organizacji lub układów regionalnych zapobieganie atakom na miasta, niezależnie od tego, czy te ataki są skierowane przeciw ludności cywilnej, czy też nawet, co zazwyczaj jest dopuszczalne, na obiekty wojskowe. Ważne, aby obiekty te znajdowały się na terenie zasiedlonym przez ludność cywilną. Realizując postanowienia rezolucji ONZ nr 1973, 19 marca 2011 roku kilka państw rozpoczęło militarną operację reagowania kryzysowego, mającą na celu wyegzekwowanie zakazu lotów nad Libią. W wyniku ataków, przeprowadzonych za pomocą pocisków manewrujących i nalotów z powietrza, zniszczeniu uległa większość libijskiego systemu przeciwlotniczego. Początkowo kraje ONZ interweniowały bez jednolitego dowództwa. Stany Zjednoczone prowadziły operację „Świt Odysei”, Francja – „Harmattan”, Wielka Brytania – „Ellamy”, natomiast Kanada operację MOBILE. Reszta koalicji pozostawała pod dowództwem USA. 27 marca odpowiedzialność za nadzór nad strefą zakazu lotów przejęło NATO, rozpoczynając operację „Unified Protector”.

jennych), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1956 r., nr 38, poz. 175, załącznik).
²⁵⁰ „Siły zbrojne stron konfliktu składają się ze wszystkich uzbrojonych i zorganizowanych sił, grup i oddziałów, które podlegają dowództwu odpowiedzialnemu przed tą stroną za postępowanie jego podwładnych, choćby ta strona była reprezentowana przez rząd lub władzę nieuznaną przez stronę przeciwną. Takie siły zbrojne powinny podlegać systemowi wewnętrznej dyscypliny, który by zapewniał między innymi poszanowanie przepisów prawa międzynarodowego, mającego zastosowanie w konfliktach zbrojnych”; zob. protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik) (protokół I) oraz protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik).

31 marca o godz. 8:00 NATO przejęło pełną odpowiedzialność za interwencję wojskową.

3.3.2.4. Zewnętrzna delegacja kompetencji na rzecz państw członkowskich – podsumowanie

Działalność Rady Bezpieczeństwa utrwaliła praktykę delegowania kompetencji z rozdziału VII Karty NZ na rzecz państw członkowskich. Pierwsze operacje wojskowe, przeprowadzone z wykorzystaniem tego prawnego mechanizmu w Korei i Południowej Rodezji w latach 50. i 60. XX wieku, były uznawane za zdarzenia *sui generis*. Koniec zimnowojennego porządku, a co za tym idzie – koniec paraliżu decyzyjnego Rady Bezpieczeństwa dał asumpt do sięgania po metody delegacji i upoważnień na całkiem szeroką skalę – była już mowa o tym, że model ten został z powodzeniem zastosowany w rozmaitych przypadkach i dla osiągnięcia różnorodnych celów pośrednich, przy zachowaniu jednakże funkcji najważniejszej: utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Operacja wojskowa w Libii, zarządzona na podstawie rezolucji 1973, jest najnowszym przykładem tego, że również obecnie delegacja kompetencji jest stosowana i niekwestionowana w praktyce życia międzynarodowego. Dowodzi także, iż delegacja kompetencji na rzecz państw członkowskich może z czasem oznaczać w rzeczywistości delegację na rzecz organizacji i porozumień regionalnych.

3.3.3. Zewnętrzna delegacja kompetencji na rzecz organizacji i porozumień regionalnych

Drugą możliwością zewnętrznej delegacji kompetencji przez Radę Bezpieczeństwa jest delegowanie części jej uprawnień na rzecz organizacji i układów regionalnych. Karta Narodów Zjednoczonych reguluje zagadnienie istnienia układów regionalnych w rozdziale VIII. Współpraca Rady Bezpieczeństwa z organizacjami regionalnymi może być analizowana z kilku perspektyw²⁵¹, jednak na potrzeby tej pracy ograniczę się jedynie do udziału tych organizacji i układów w stosowaniu siły. Nie będę charakteryzował relacji między Radą Bezpieczeństwa a organizacjami regionalnymi w stosowaniu środków przymusu innego typu (np. dyplomatycznych czy gospodarczych), gdyż te nie są zastrzeżone przez Kartę NZ do wyłącznej dyspozycji Rady. Przedstawię w tym miejscu tylko te zagadnienia, które dotyczą bezpośrednio udziału organizacji regionalnych w stosowaniu siły zbrojnej. Tu bowiem kwestia przekazania kompetencji i warunki jej przekazania będą najpełniej wyeksponowane.

Najistotniejszym przepisem w omawianym przypadku jest art. 53 ust. 1

²⁵¹ Zagadnienie to omawia np. Christine Gray, *op. cit.*, s. 370–428.

Karty. Stanowi on, iż „(...) w odpowiednich przypadkach Rada Bezpieczeństwa będzie korzystać z układów lub organizacji regionalnych dla stosowania środków przymusu podjętych z mocy jej władzy. Jednakże żadne środki przymusu nie mogą być stosowane na podstawie układów regionalnych ani przez organizacje regionalne bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa”. Na początku tej analizy można więc zadać pytanie, czy art. 53 ust. 1 jest niezbędny Radzie Bezpieczeństwa dla prawidłowego delegowania swoich kompetencji na rzecz organizacji, porozumień i układów regionalnych. Przedstawiony wcześniej art. 43, będący przyczyną rozwiniętej w praktyce metody delegacji kompetencji, zawiera także w ust. 3 wzmiankę o „grupach członków”. Oznacza to, iż twórcy Karty przewidzieli także i taką sytuację, w której grupy członków (również organizacje regionalne, a nawet ponadregionalne) udostępnią Radzie Bezpieczeństwa swoje wojska, którymi Rada będzie kierować samodzielnie, jednak art. 43 nie został wprowadzony w praktyce, a jego miejsce zajęły delegacje przypominające znane z prawa administracyjnego instytucje dekoncentracji zewnętrznej i wewnętrznej. W tym w praktyce rozwiniętym systemie art. 53 ust. 1 ma takie znaczenie, że potwierdza *expressis verbis* możliwość skorzystania przez Radę z układów lub organizacji regionalnych (posiadających lub nie osobowości prawnomiędzynarodowej) dla zastosowania środków przymusu. Artykuł ten nie jest jednak samoistnym źródłem takich siłowych interwencji. Kotwicą dla zastosowania przez Radę Bezpieczeństwa siły wobec członków ONZ jest art. 42 Karty poprzedzony stwierdzeniem *causae* z art. 39 (zagrożenie lub naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa). Artykuł 53 ust. 1 zapewnia swego rodzaju techniczne warunki dla zastosowania siły z wykorzystaniem organizacji i układów regionalnych – poszerza zatem katalog sposobów jej zastosowania. O ile delegowanie kompetencji użycia siły na rzecz państw zostało wykształcone przez praktykę, o tyle stosowanie środków przymusu przez organizacje regionalne z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa od początku znajdowało się w tekście Karty NZ. W tym znaczeniu art. 53 ust. 1 stanowi jeden z wyjątków zakazu użycia siły we współczesnym prawie międzynarodowym. Jedną z pierwszych wątpliwości, jaka pojawiła się w praktyce i do dziś nie została do końca wyjaśniona, jest określenie, czym jest organizacja regionalna, Karta NZ nie zawiera bowiem takiej definicji. Polityczne kontrowersje ujawniły się w momencie pierwszego formalnego kontaktu ONZ z organizacją regionalną – Organizacją Państw Amerykańskich (OPA), choć ta wyraźnie w swoim statucie określiła się jako organizacja regionalna w rozumieniu rozdziału VIII Karty NZ. Traktat założycielski drugiej w kolejności organizacji – Ligi Arabskiej już takiego sformułowania nie zawierał i stał się podstawą kwestionowania jej udziału w pracach Zgromadzenia Ogólnego ONZ przez Izrael. Próba ta nie była skuteczna. Przez następne lata ONZ współpracowała z wieloma organizacjami, w tym np. z Konferencją Bezpie-

czeństwa i Współpracy w Europie, która formalnie nie jest podmiotem prawa międzynarodowego (organizacją), lecz procesem politycznym. Podobnie stało się z Unią Europejską, która jako organizacja ponadnarodowa znajduje się na przeciwnym biegunie integracji. W 1995 roku Sekretarz Generalny ONZ w swoim raporcie dla Zgromadzenia Ogólnego skłonił się ku elastycznemu pojmowaniu organizacji regionalnych i opowiedział się za celowym nieprecyzowaniem tego określenia²⁵². Jest to rozwinięcie konstatacji, wyrażanej już przez autorów Karty, iż zbiorowy system bezpieczeństwa międzynarodowego będzie wymagał bardzo różnego zaangażowania poszczególnych członków²⁵³. Także i organy ONZ używają zamiennie terminów „organizacja”, „porozumienie” czy „agenda” (agencja). Można się więc spotkać ze stwierdzeniem, iż Rada Bezpieczeństwa była elastyczna w delegowaniu kompetencji na rzecz organizacji o różnym statusie prawnym i nie zaprzętała swojej uwagi tym zagadnieniem prawnym²⁵⁴. Nawet jeżeli w rezultacie praktyki nie dochodziło do wyodrębnienia tego zagadnienia, miało ono znaczenie przynajmniej dla celu tej części niniejszej pracy, a więc dla uchwał kompetencyjnych Rady Bezpieczeństwa. Pojawiło się, chyba najwyraźniej, w odniesieniu do akcji zbrojnej NATO w byłej Jugosławii. Wyrażano wówczas wątpliwości, czy NATO, pierwotnie powołane jako pakt zbiorowej samoobrony, może być uznane za organizację regionalną w znaczeniu rozdziału VIII Karty NZ²⁵⁵. Jedynym przepisem Karty, który może rzucić światło na zagadnienie organizacji regionalnych jest art. 52 ust. 1:

Art. 52 ust. 1

Żadne postanowienie niniejszej Karty nie wyklucza istnienia układów i organizacji regionalnych w zakresie spraw dotyczących utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a nadających się do akcji regionalnej, pod warunkiem, że takie układy, organizacje i ich działalność są zgodne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Z przepisu tego można wywnioskować, że organizacja regionalna powinna zajmować się pokojowym rozwiązywaniem sporów w ramach swojego regionu²⁵⁶. Wyraz „regionalna” odnosi się do cechy szczególnej członków organizacji, cechy rozumianej powszechnie w sposób geograficzny – w odniesieniu

²⁵² *Ibidem*, s. 383.

²⁵³ B. Simma, D.-E. Khan, G. Nolte, A. Paulus (red.), *op. cit.*, s. 777.

²⁵⁴ Ch. Gray, *op. cit.*, s. 385.

²⁵⁵ H. Gading, *op. cit.*, s. 32.

²⁵⁶ I.F. Dekker, E.P.J. Myjer, *Air Strikes on Bosnian Positions: Is NATO Also Legally the Proper Instrument of the UN?*, „Leiden Journal of International Law” 1996, 9(2), s. 413.

do obszaru, skąd pochodzą członkowie organizacji lub terenu działania organizacji²⁵⁷. Twierdzi się w konsekwencji, iż działania organizacji regionalnej są ograniczone do własnego regionu i własnych członków²⁵⁸, choć można spotkać także mniej zdecydowane opinie, iż jest to sporne²⁵⁹. Autorzy opowiadający się za pierwszą definicją odróżniają od siebie organizacje regionalne od paktów samoobrony takich jak NATO. Pakt Północnoatlantycki został utworzony na podstawie art. 51 Karty (uprawnione użycie siły w samoobronie) jako organizacja zbiorowego bezpieczeństwa, a nie organizacja regionalna w znaczeniu rozdziału VIII Karty NZ. Jego pierwotnym celem było odparcie sowieckiego ataku, jednak zaangażowanie NATO w konflikt w byłej Jugosławii pokazuje, iż doszło w drodze praktyki do rozszerzenia mandatu NATO i to nie w drodze interpretacji, lecz zwyczaju międzynarodowego. W świetle faktu, iż żadne z państw byłej Jugosławii nie było członkiem NATO, Pakt Północnoatlantycki prowadził więc operację na sobie obcym terenie, należy uznać, że owo rozszerzenie mandatu NATO oznaczało jedynie przyjęcie pojemniejszej definicji funkcji bezpieczeństwa, lecz nie czyniło z NATO organizacji regionalnej²⁶⁰. Przykład ten pokazuje, iż nadal zasadna jest analiza charakteru organizacji regionalnych przy upoważnieniach udzielanych przez Radę Bezpieczeństwa. Z prawnego punktu widzenia gdyby nawet interwencja NATO w byłej Jugosławii posiadała wyraźną delegację kompetencji Rady Bezpieczeństwa i autoryzację do użycia siły, jej techniczne warunki nie byłyby określone w art. 53 ust. 1 Karty, lecz w art. 48 ust. 2 Karty²⁶¹: akcją konieczną do wykonania decyzji Rady Bezpieczeństwa „wykonują członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych bezpośrednio oraz przez swą działalność w odpowiednich organizacjach międzynarodowych, których są członkami”. Także i wtedy podstawę prawną będzie stanowił art. 42, a cause – art. 39 Karty NZ²⁶². Pod koniec tej krótkiej analizy warto podkreślić, iż wykonanie kompetencji Rady Bezpieczeństwa przez organizację regionalną, czy organizację

²⁵⁷ Ch. Walter, *op. cit.*, s. 40–41.

²⁵⁸ *Ibidem*, s. 3; I.F. Dekker, E.P.J. Myjer, *op. cit.*, s. 416; H. Körbs, *Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen*, Bochum 1997, s. 186–187.

²⁵⁹ F. Cede, L. Sucharipa-Behrmann, *The United Nations: Law and Practice*, The Hague 2001, s. 85.

²⁶⁰ Zob. E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 292–293 i tam przypisy.

²⁶¹ *Ibidem*, s. 293–294; Ch. Walter, *op. cit.*, s. 278.

²⁶² Przeciwny pogląd opierający działania NATO na art. 53 przedstawia Danesh Saroshi, *The United Nations and the Development...*, *op. cit.*, s. 250–251. Uznaje on, iż organizacje regionalne (w tym NATO) są władne podjąć działania poza swoim zasięgiem geograficznym. Z poglądem tym trudno się zgodzić, gdyż stoi on w sprzeczności z wyraźnym regionalnym znaczeniem art. 52 ust. 1 Karty NZ.

zbiorowego bezpieczeństwa musi być oparte na wyraźnej delegacji kompetencji, niezależnie od tego, czy warunki techniczne działania reguluje art. 53 czy 48 Karty. Organizacja regionalna pełni rolę komplementarną, co podkreśla także deklaracja na temat zacieśnienia współpracy ONZ z porozumieniami i agendami regionalnymi w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ²⁶³. Pod tym względem zasady odnoszące się do wymogu niebudzącej wątpliwości autoryzacji są identyczne dla państw członkowskich, jak i organizacji oraz układów regionalnych. W obydwu przypadkach Rada Bezpieczeństwa musi udzielić wyraźnego upoważnienia do użycia siły w jej imieniu w celu przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Wynika to z ogólnego zakazu użycia siły we współczesnym prawie międzynarodowym, od którego wyjątkiem jest działanie w samoobronie (indywidualne lub zbiorowe), zresztą pod raczej precyzyjnie określonymi warunkami. Samowolne działania organizacji regionalnych czy paktów zbiorowego bezpieczeństwa należy uznać za nielegalne i naruszające art. 2 ust. 4 Karty, ustanawiający zakaz użycia siły. Z tych samych przyczyn nie można uznać zasadności powoływania się organizacji regionalnej na milcząco przez Radę wyrażoną delegację kompetencji. Także i stosowanie przez organizację regionalną rekomendacji w sprawie użycia siły (a więc uchwały o niewiążącym charakterze mającej charakter tzw. *soft law*) musi budzić krytykę, gdyż zahacza o definicję groźby użycia siły, która jest również przez prawo międzynarodowe zakazana. Z faktu, iż Rada Bezpieczeństwa nie dysponuje własnymi oddziałami (gdyż nie doszło do wdrożenia art. 43 Karty) wynika także, iż Rada nie może nakazać organizacji regionalnej wzięcia udziału w akcji zbrojnej. Jest to więc sytuacja identyczna jak ta, która wystąpiła w przypadku dekoncentracji zewnętrznej na rzecz państw członkowskich. Autoryzacja do użycia siły w imieniu Rady Bezpieczeństwa jest także i tu swojego rodzaju otwartą możliwością, z której skorzystanie bądź nie uzależnione jest od samej organizacji regionalnej czy układu bezpieczeństwa międzynarodowego. Co jednak w przypadku, gdy delegacja zewnętrzna kompetencji z art. 42 Karty nastąpi na rzecz organizacji regionalnej, której statut nie przewiduje użycia siły? Znajdzie tu sytuacja możliwej sprzeczności układu regionalnego (traktatu) z uprawnieniem wynikającym z Karty Narodów Zjednoczonych. Art. 103 Karty ustanawia prymat Karty przed innymi zobowiązaniami międzynarodowymi, stąd należy uznać za legalne podjęcie przez organizację regionalną przekazanych przez Radę Bezpieczeństwa kompetencji z pominięciem własnego statutu organizacji. Należy jednak mieć na

²⁶³ Declaration on the Enhancement of Cooperation between the United Nations and Regional Arrangements or Agencies in the Maintenance of International Peace and Security, 17 February 1995, A/RES/49/57.

uwadze, iż podjęcie się przez organizację wykonania przekazanych kompetencji, w oparciu o wykształcony w praktyce mechanizm uchwał kompetencyjnych Rady, jest dobrowolne. Niezależnie od tego, czy organizacja regionalna podejmie obowiązki, samo przekazanie kompetencji w drodze delegacji na rzecz organizacji regionalnej czy układu będzie prawidłowe²⁶⁴.

3.3.3.1. Zewnętrzna delegacja kompetencji na rzecz organizacji i porozumień regionalnych w praktyce

Praktyka korzystania przez Radę Bezpieczeństwa z pomocy organizacji regionalnych dostarcza co najmniej kilku przykładów zewnętrznej delegacji kompetencji i w każdym z nich można doszukać się mniejszych lub większych odstępstw od wzorca idealnego. W szczególności spory budził brak wyraźnej delegacji kompetencji dla sił Wspólnoty Gospodarczej Państw Zachodnioafrykańskich (Economic Community of West African States – ECOWAS) podczas operacji prowadzonych w Liberii i Sierra Leone. Literatura na ten temat jest bogata²⁶⁵, jednak z powodu ograniczeń tej pracy przykłady te zostaną pominięte. Przedstawię natomiast zagadnienia prawne interwencji NATO w byłej Jugosławii.

3.3.3.1.1. Interwencje NATO w byłej Jugosławii

Aktywność militarną NATO w byłej Jugosławii proponuję podzielić na trzy etapy. W latach 1992 i 1995 zaangażowanie Sojuszu Północnoatlantyckiego obejmowało monitorowanie i wprowadzanie przez marynarkę wojenną NATO sankcji na obszarze Adriatyku zgodnie z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa i we współpracy z Unią Zachodnioeuropejską oraz monitorowanie i wprowadzanie przez lotnictwo NATO strefy zakazu lotów nad Bośnią i Hercegowiną. Sojusz udzielił także wsparcia lotniczego siłom pokojowym ONZ (UNPROFOR) w Bośni i Hercegowinie oraz przeprowadził naloty mające przeciwdziałać oblężeniu Sarajewa i innych miejsc zagrożonych, a określonych przez ONZ jako strefy bezpieczne. Zdecydowane działania NATO na rzecz ONZ, w połączeniu ze zdecydowanymi krokami dyplomatycznymi, przerwały oblężenie Sarajewa, doprowadziły do rzeczywistego zawieszenia broni i uczyniły możliwym rozwiązanie konfliktu w drodze negocjacji jesienią 1995 roku. Zaangażowanie NATO w Bośni i Hercegowinie rozpoczęło się upoważnieniem do użycia siły dla ochrony dostarczania pomocy humanitarnej, wprowadzenia w życie strefy zakazu lotów, zapewnienia przestrzegania embarga na dostawy broni czy ochrony miejsc bezpieczeństwa. Upoważnienia

²⁶⁴ D. Sarooshi, *The United Nations and the Development...*, *op. cit.*, s. 252–253.

²⁶⁵ W tym miejscu można odesłać do cytowanych wyżej opracowań: E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 297–310; Ch. Gray, *op. cit.*, s. 370–428.

te, wyrażane w wielu rezolucjach Rady Bezpieczeństwa, miały charakter nieograniczony czasowo. Wszystkie one zostały jednak cofnięte rezolucją 1031 z 15 grudnia 1995 roku, uchwaloną po podpisaniu porozumień pokojowych w Dayton i w Paryżu.

Rezolucja 1031 powoływała do życia siły IFOR (Implementation Forces – Wojskowe Siły Implementacyjne) przeznaczone do nadzorowania realizacji postanowień porozumienia pokojowego w sprawie Bośni i Hercegowiny. Ich mandat został przewidziany początkowo na okres 12 miesięcy, a po tym czasie przedłużony na czas nieokreślony w związku ze zmianą sił IFOR na SFOR (NATO's Stabilisation Force – Siły Stabilizacyjne NATO), obecne na terenie Bośni i Hercegowiny do 2004 roku. Te dwa etapy zaangażowania NATO na Bałkanach nie nastręczają większych wątpliwości z interesującego nas prawnego punktu widzenia, szczególnie pod kątem zagadnienia kompetencji delegowanych. Wszystkie interwencje miały swoje pierwotne źródło w przepisach Karty Narodów Zjednoczonych (art. 48 i 42), a zarazem od początku do końca pozostawały pod nadzorem Rady Bezpieczeństwa²⁶⁶. Większych trudności dostarcza natomiast interwencja NATO w tzw. wojnie kosowskiej.

Prześladowania na tle etnicznym w Kosowie wybuchły na szeroką skalę na przełomie 1997 i 1998 roku. W marcu 1998 roku Rada Bezpieczeństwa, działając na podstawie rozdziału VII Karty NZ, przyjęła rezolucję 1160²⁶⁷. Rezolucja nie stwierdzała co prawda jasno, iż kryzys w Kosowie stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, wzywała jednak Federacyjną Republikę Jugosławii i Kosowskich Albańczyków do wypracowania politycznego rozwiązania trwającego konfliktu. Rezolucja nakładała embargo na dostawy broni dla zwaśnionych stron i stwierdzała, iż niepowodzenie w osiągnięciu konstruktywnego postępu na drodze do pokojowego rozwiązania sytuacji w Kosowie spowoduje rozważenie zastosowania „dodatkowych środków”²⁶⁸. Rezolucja nie zawierała jednak upoważnienia do użycia „wszelkich niezbędnych środków”, a zatem także i użycia siły w celu wdrożenia jej dyspozycji. W następnych dniach sytuacja w Kosowie uległa znacznemu pogorszeniu, wzmożyły się walki zbrojne, a serbskie oddziały armii jugosłowiańskiej użyły siły, powodując wiele ofiar wśród ludności cywilnej oraz masowy napływ uchodźców, nie tylko do państw ościennych, ale także tych dalej położonych. W kwietniu 1998 roku tzw. Grupa Kontaktowa zgodziła się na nałożenie nowych sankcji na Federacyjną Republikę Jugosławii, jednak swój sprzeciw wobec wyraziła Rosja. W czerwcu 1998 roku Sekretarz Generalny

²⁶⁶ E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 304–305.

²⁶⁷ UN Security Council Resolution on a Comprehensive Arms Embargo on the Federal Republic of Yugoslavia, Including Kosovo, 31 March 1998, UN/SC/RES/1160.

²⁶⁸ *Ibidem*, par. 19.

ONZ przypomniał przywódcom NATO, że jakakolwiek interwencja zbrojna w Kosowie musi posiadać autoryzację Rady Bezpieczeństwa. Pod względem politycznym było jednak wiadome, iż takiego upoważnienia w tym wypadku Rada nie będzie mogła udzielić, z uwagi na negatywne stanowisko Federacji Rosyjskiej, stałego członka Rady Bezpieczeństwa. We wrześniu 1998 Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 1199, która, także oparta na normach rozdziału VII Karty, uznawała pogarszającą się sytuację w Kosowie za „zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa w regionie”²⁶⁹. Rezolucja żądała od walczących stron zaprzestania walk, zawieszenia broni i podjęcia natychmiastowych kroków w celu poprawy sytuacji humanitarnej. Rada żądała także od stron konfliktu natychmiastowego podjęcia negocjacji z udziałem międzynarodowym. W konkluzji rezolucja 1199 stwierdzała, iż gdyby konkretne środki zarządzane w niniejszej uchwale i uchwale nr 1160 nie zostały wdrożone, Rada rozważy dalszą akcję i dodatkowe środki dla utrzymania albo przywrócenia pokoju i stabilności w regionie²⁷⁰. W dalszym ciągu w tekście uchwały nie pojawiło się wyraźne upoważnienie do użycia siły zbrojnej. W następujących tygodniach jasnym się stało, iż przynajmniej Federacja Rosyjska zawetuje każdą uchwałę Rady zawierającą mandat do użycia siły lub groźbę jej użycia przeciwko Federacyjnej Republice Jugosławii. Niemożliwe zatem było przejście do środków z art. 42 Karty w świetle braku poprawy sytuacji w Kosowie. Członkowie NATO podjęli wtedy polityczną decyzję o przygotowaniach do ataku na Jugosławię, która zyskała miano doktryny „interwencji humanitarnej”. Uzasadnienie możliwej akcji zbrojnej przedstawione członkom Sojuszu Północnoatlantyckiego przez Sekretarza Generalnego NATO opierało się na następujących argumentach:

- Federacyjna Republika Jugosławii nie zastosowała się do pilnych żądań społeczności międzynarodowej pomimo rezolucji 1160 i 1199 powziętych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ na podstawie rozdziału VII Karty NZ. Raport Sekretarza Generalnego ONZ, powstały w związku z powyższymi rezolucjami, ostrzeża między innymi przed możliwością klęski humanitarnej w Kosowie.
- Nadal utrzymuje się stan katastrofy humanitarnej w Kosowie w związku z brakiem podjęcia przez Federacyjną Republikę Jugosławii konkretnych środków w tym zakresie.
- Faktem jest, iż nie można w najbliższym czasie oczekiwać kolejnej rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ zawierającej upoważnienie do użycia siły.

²⁶⁹ UN Security Council Resolution on Compliance with Resolution 1199 on Kosovo, 24 October 1998, UN/SC/RES/1199.

²⁷⁰ *Ibidem*, par. 16.

- Pogorszenie się sytuacji w Kosowie oraz jej skala stwarza poważne zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa w regionie, co wyraźnie stwierdza rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1199.
- Na podstawie powyższych przesłanek stwierdzam, iż członkowie Sojuszu przyjmują, iż w szczególnych okolicznościach, odnoszących się do trwającego w Kosowie kryzysu, potwierdzonego w Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1199, istnieją prawomocne podstawy dla zastosowania groźby użycia, a jeżeli zajdzie potrzeba – także i do użycia siły przez Sojusz²⁷¹.

W doktrynie prawa międzynarodowego panuje w zasadzie powszechna zgoda, iż interwencja NATO w Kosowie została podjęta bez uprzedniego upoważnienia Rady Bezpieczeństwa, wydanego na podstawie art. 48 w związku z art. 42 Karty²⁷², a zatem była działaniem nielegalnym. Późniejsze wydarzenia, w szczególności wypowiedzi prasowe oraz, co najważniejsze, rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1203, przyjęta przy wstrzymującym się głosie Federacji Rosyjskiej, skłaniają niekiedy do próby poszukiwania autoryzacji dla NATO *ex post*. Jednak konsekwentne stanowisko FR jako stałego członka Rady, wyrażające się np. w poddaniu pod głosowanie 26 marca 1999 roku rezolucji potępiającej NATO za złamanie prawa międzynarodowego²⁷³, powoduje, iż pogląd o autoryzacji *ex post* jest nie do utrzymania. Rezolucja 1203 z października 1998 roku dotyczyła misji weryfikacyjnej w Kosowie²⁷⁴. W uchwale tej można dopatrzeć się upoważnienia do użycia siły w ograniczonym zakresie w celu zagwarantowania swobody przemieszczania się i bezpieczeństwa Misji Weryfikacyjnej. Autoryzacji tej nie sposób jednak traktować jako uzasadnienia dla przeprowadzenia zorganizowanej akcji wojskowej. Kolejna uchwała Rady – nr 1207 z listopada 1998 – również nie zawierała tak delegowanych kompetencji²⁷⁵. Przypadek interwencji NATO w wojnie kosowskiej ukazuje występujące czasem rozbieżności pomiędzy tym, co słuszne,

²⁷¹ List Sekretarza Generalnego Javiera Solany do stałych przedstawicieli państw członkowskich NATO z dnia 9 października 1998 r.; cyt. za: B. Simma, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, „European Journal of International Law” 1999, 10(1), s. 7.

²⁷² Stanowiska przeciwne, dopuszczające interwencję z przyczyn humanitarnych, prezentuje m.in. J. Paust, *NATO's Use of Force in Yugoslavia*, J. Delbrück, Harvard Law School Panel Discussion, „United Nations Law Reports” 1999, 33.

²⁷³ Rezolucja nie została przyjęta. Za jej uchwaleniem głosowały jedynie Rosja, Chiny i Namibia.

²⁷⁴ UN Security Council Resolution on Compliance with Resolution 1199 on Kosovo, 24 October 1998, UN/SC/RES/1203.

²⁷⁵ UN Security Council Resolution on Failure of the Yugoslavia to Execute Arrest Warrants Issued by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, 17 November 1998, UN/SC/RES/1207.

a literą prawa. Dowodzi także, co oczywiste, iż Rada Bezpieczeństwa jest nie tylko organem organizacji międzynarodowej, ale i ciałem politycznym, nie pozostającym w oderwaniu od czynników pozaprawnych. W sensie faktycznym nie ulega kwestii, iż interwencja NATO w byłej Jugosławii pod koniec lat 90. położyła kres wojnie kosowskiej, lecz zarazem otworzyła nowy etap – stabilizacji i wprowadzania na tym terenie planu pokojowego, demokracji i rządów prawa. W kontekście nas interesującym etap ten zalicza się do odrębnej kategorii prawnej: wewnętrznego delegowania kompetencji w ramach ONZ na rzecz Sekretarza Generalnego ONZ.

3.3.4. Wewnętrzna delegacja kompetencji w strukturze ONZ

Wykształcony w drodze praktyki system delegowania przez Radę Bezpieczeństwa kompetencji do użycia siły dotyczy nie tylko tzw. dekoncentracji zewnętrznej, a więc udzielenia upoważnienia poza strukturę ONZ (na rzecz państw, organizacji i porozumień regionalnych). W równym chyba stopniu dotyczy on dekoncentracji wewnętrznej, gdzie kompetencja jest przekazywana przez jeden organ (Radę Bezpieczeństwa) innemu. Podmiotem przejmującym kompetencje w stopniu najwyższym jest Sekretarz Generalny ONZ, a to za sprawą jego szczególnego umocowania, zazwyczaj niekwestionowanej pozycji politycznej, podległego mu aparatu administracyjnego oraz większej niż w przypadku organów kolegialnych ONZ neutralności. Często dla laików prawa organizacji międzynarodowych delegacja wewnętrzna kompetencji na rzecz Sekretarza Generalnego może być niezauważalna, szczególnie kiedy – z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa – nadzoruje on i kieruje operacjami pokojowymi, w tym międzynarodowymi administracjami terytorialnymi. Wielu autorów, głównie politologicznych, nie wdaje się w zagadnienia przekazania kompetencji, koncentrując się na praktycznych efektach działalności tzw. błękitnych hełmów, nie będących, w sensie prawnym, siłami ONZ (co mogłoby sugerować posiadanie przez ONZ jakiś własnych oddziałów), lecz pozostającymi zazwyczaj siłami oddanymi do dyspozycji Sekretarza Generalnego, którymi ten kieruje na podstawie udzielonego mu upoważnienia i związanej z tym odpowiedzialności. Wewnętrzna delegacja kompetencji Rady Bezpieczeństwa na rzecz Sekretarza Generalnego ONZ przybrała do tej pory ciekawe formy w przypadku kierowania i nadzorowania siłami pokojowymi ONZ oraz wykonywania sprawowania władztwa na terytorium zarządzanym przez ONZ.

3.3.4.1. Sekretarz Generalny ONZ wykonujący kompetencje powierzone: kierowanie i nadzór nad siłami pokojowymi ONZ

Karta NZ nie zawiera przepisów regulujących ustanawianie sił pokojowych ONZ. Możliwość tworzenia takich sił potwierdził natomiast Międzynarodo-

wy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej z 20 lipca 1962 roku w sprawie części wydatków Organizacji Narodów Zjednoczonych. Sąd haski uznał także, iż Rada Bezpieczeństwa posiada uprawnienie do delegowania na rzecz Sekretarza Generalnego kompetencji powoływania sił pokojowych²⁷⁶. W rzeczywistości do tej pory każde ustanowienie sił pokojowych ONZ odbywało się właśnie w drodze delegowania na rzecz Sekretarza Generalnego tej kompetencji i nie budzi to sporu w doktrynie²⁷⁷. Delegowanie tej kompetencji jest konieczne, gdyż Karta NZ nie przyznaje Sekretarzowi Generalnemu prawa do ustanawiania sił pokojowych na podstawie rozdziału VII Karty. Zostało także potwierdzone przez Trybunał Haski prawo do ustalania przez Sekretarza Generalnego składu narodowościowego kontyngentów sił pokojowych, choć uprawnienie to wykształciło się w drodze kompetencji dorozumianej jako niezbędna dla prawidłowego wykonania kompetencji przekazanej²⁷⁸. Sekretarz Generalny sam negocjuje z państwami członkowskimi skład sił pokojowych, choć ich zaangażowanie w dalszym ciągu jest zaangażowaniem dobrowolnym. Ponieważ nawet Rada Bezpieczeństwa nie może zmusić członka ONZ do wzięcia udziału w operacji prowadzonej przez organizację, tym bardziej nie może być mowy o takim prawie. Sekretarz Generalny, wykonujący kompetencje przekazane/delegowane, sprawuje jednak nadzór i kieruje w sposób nadrzędny operacjami pokojowymi z pomocą podległych sobie urzędników ONZ. Także i ta kompetencja stanowi kompetencję delegowaną przez Radę Bezpieczeństwa. W dotychczasowej praktyce wykształcił się zwyczaj przejmowania przez Sekretarza Generalnego przekazanych kompetencji kierowania misją pokojową, a następnie subdelegowania w strukturze podległego aparatu administracyjnego, w szczególności poprzez powoływanie Specjalnych Przedstawicieli Sekretarza Generalnego (Special Representatives of the Secretary General, SRSG). Mandat ich działania jest określany właśnie przez bezpośredniego zwierzchnika, czyli Sekretarza Generalnego, i – sporadycznie – przez samą Radę Bezpieczeństwa. Praktyka wskazuje także na kompetencję Sekretarza Generalnego do wydawania zgody na użycie siły przez oddziały pokojowe ONZ, jednak wyłącznie w samoobronie. Kompetencja ta również była przedmiotem sub-delegacji, co generalnie można uznać za niebudzące kontrowersji.

²⁷⁶ Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, s. 167 i 177.

²⁷⁷ Zob. np. R. Higgins, *A General Assessment of United Nations Peace-keeping*, w: A. Cassese (red.), *United Nations Peacekeeping, Legal Essays*, Alphen aan den Rijn 1978, s. 7; D. Bowett, *United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice*, London 1967, s. 99; G. Abi-Saab, *The United Nations operations in the Congo 1960–1964*, Oxford 1978, s. 3.

²⁷⁸ Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, s. 151.

3.3.4.2. Sekretarz Generalny ONZ wykonujący kompetencje powierzone: sprawowanie władztwa na terytorium zarządzanym przez ONZ

Ciekawsze pod kątem interesujących nas uchwał kompetencyjnych Rady Bezpieczeństwa jest pełnienie przez Sekretarza Generalnego ONZ zwierzchnictwa nad terytorium zarządzanym przez ONZ na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa. W kilkudziesięcioletniej praktyce Rady zjawisko tzw. międzynarodowych administracji terytorialnych jest zjawiskiem nowym, wykraczającym znacznie poza czysto policyjną i z natury rzeczy krótkotrwałą reakcję na zagrożenie czy naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Międzynarodowe administracje terytorialne utożsamia się w literaturze przedmiotu z podmiotami międzynarodowymi występującymi w funkcji rządu na określonym terytorium²⁷⁹. Podkreśla się także przesłankę formalnego ustanowienia tego rodzaju struktur na terytoriach państw trzecich²⁸⁰ oraz cel takiej międzynarodowej obecności, którym jest przeprowadzenie reform instytucji politycznych²⁸¹ i społecznych danego obszaru, zwracając jednocześnie uwagę, iż cel ów wykracza poza tradycyjnie pojmowane mandaty misji pokojowych²⁸². Międzynarodowe administracje terytorialne należy przede wszystkim odróżnić, co zdawałoby się oczywiste, od okupacji określonego terytorium przez państwo lub grupę państw, a także od instytucji protektoratu. Misje pokojowe – w tym międzynarodowe administracje – były i są bowiem ustanowione przez podmioty międzynarodowe (przeważnie podmioty prawa międzynarodowego), zazwyczaj na podstawie norm tegoż prawa, głównie Karty Narodów Zjednoczonych. Międzynarodowe administracje terytorialne są także zagadnieniem odrębnym od systemu mandatowego czy powierniczego, znanego prawu międzynarodowemu. Ponadto fakt wypełniania funkcji rządu na danym terytorium przez społeczność międzynarodową, choć sam w sobie podlega wahaniom co do zakresu, odróżnia międzynarodowe administracje terytorialne od działalności międzynarodowych organizacji humanitarnych czy pomocowych (także w ramach systemu ONZ). Wreszcie istotna jest relacja międzynarodowej administracji do lokalnych i bezpośrednich skutków jej działań, co separuje ten szczególny rodzaj międzynarodowej obecności od członkostwa danego terytorium (państwa) w ponadnarodowych instytucjach i przyjmowania przezeń w sposób dobrowolny ponadnarodowych regulacji prawnych.

²⁷⁹ D. Zaum, *The Sovereignty Paradox. The Norms and Politics of International Statebuilding*, New York 2007, s. 51.

²⁸⁰ R. Wilde, *From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration*, „American Journal of International Law” 2001, 95(3), s. 585.

²⁸¹ D. Zaum, *op. cit.*, s. 51.

²⁸² S. Chesterman, *East Timor in Transition: Self-Determination, Statebuilding, and the United Nations*, „International Peacekeeping” 2002, 9(1), s. 47.

Warto zwrócić uwagę na różnicę jakościową między klasycznymi operacjami pokojowymi, polegającymi głównie na mediacji lub rozdzielaniu stron walczących, a nową generacją operacji pokojowych, czyli międzynarodowymi administracjami terytorialnymi, które koncentrują się na wprowadzeniu rządów prawa i standardów dobrego rządzenia, przejmując na siebie pełnienie funkcji krajowej władzy ustawodawczej, wykonawczej, a także sądowniczej na danym obszarze. Patrząc z perspektywy historycznej, można dostrzec, iż zakres zadań, jakich podejmowała się społeczność międzynarodowa na terytoriach dysfunkcyjnych albo spornych, zwiększał się niemal z każdym rokiem. Z interesującej nas perspektywy upoważnień Rady Bezpieczeństwa na rzecz organów wewnętrznych ONZ, w szczególności Sekretarza Generalnego, warto w tym miejscu podkreślić, że istnieją wyłącznie dwie formalne podstawy utworzenia na danym terenie międzynarodowej administracji terytorialnej: zgoda państwa i delegacja uprawnień. Nie zawsze występują one łącznie. Zgoda państwa występuje najczęściej w wypadku porozumień pokojowych: w efekcie zakończenia konfliktu zbrojnego sporne terytorium może dostać się pod zarządek międzynarodowy – tak stało się w przypadku Bośni i Hercegowiny. Natomiast drugą podstawą formalną jest właśnie delegacja kompetencji na rzecz Sekretarza Generalnego, który ustanawia na danym terenie struktury administracyjne, mianując zazwyczaj swojego reprezentanta głównym urzędnikiem i zwierzchnikiem. Delegacja kompetencji przez Radę odbywa się na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych – w celu „utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” – w sposób władczy, również bez zgody zainteresowanego państwa. W drodze wewnętrznej delegacji kompetencji następuje ustanowienie międzynarodowej administracji terytorialnej, a zatem przejęcie funkcji rządu na danym terytorium przez Radę Bezpieczeństwa, która znajduje się na końcu łańcucha delegacji i subdelegacji, autoryzując zmianę podmiotu wykonującego prawa suwerenne na określonym terytorium. Z faktem tym wiąże się wiele praktycznych pytań, przede wszystkim o to, jak dalece może się posunąć Sekretarz Generalny, ustanawiając na określonym obszarze podległy sobie aparat administracyjny. Jest to pytanie o zakres władztwa, którego refleksem jest sprawa kompetencji Rady Bezpieczeństwa w kwestii zarządzania takich środków, jakże dalece wybiegających poza policyjno-stabilizacyjną rolę, przewidzianą dla tego organu przez twórców Karty NZ²⁸³. Najbardziej nośnym przykładem omawianej tu dele-

²⁸³ Obszerne omówienie międzynarodowych administracji terytorialnych wraz z zagadnieniem podstawy prawnej i zakresu władztwa międzynarodowej administracji przedstawiam w odrębnym artykule: P. Uhma, *Międzynarodowe administracje terytorialne w świetle doświadczeń z Kosowa*, „Stosunki Międzynarodowe. International Relations” 2008, 38(3/4), s. 175–196.

gacji wewnętrznej jest casus Kosowa²⁸⁴. W wyniku interwencji humanitarnej podjętej przez NATO w Jugosławii siły serbskie opuściły Kosowo. 10 czerwca 1999 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję 1244, która do dziś stanowi najważniejszy dokument Rady Bezpieczeństwa dotyczący sytuacji w Kosowie. Rezolucja 1244 upoważniała Sekretarza Generalnego ONZ do ustanowienia w Kosowie międzynarodowej obecności cywilnej w celu zapewnienia czasowej administracji dla Kosowa, w ramach której ludność Kosowa będzie cieszyła się znaczną autonomią w ramach Federacyjnej Republiki Jugosławii i która zapewni przejściową administrację, jednocześnie ustanawiając i nadzorując rozwój tymczasowych demokratycznych samorządnych instytucji²⁸⁵. Rezolucja 1244 potwierdzała zatem przywiązanie wszystkich państw członkowskich do suwerenności i integralności terytorialnej Federacyjnej Republiki Jugosławii i innych państw regionu zgodnie z Aktem Końcowym KBWE z Helsinek²⁸⁶. Jak widać, rezolucja 1244 stworzyła swoisty pomost pomiędzy z jednej strony budowaniem nowych, autonomicznych instytucji dla Kosowa, a z drugiej – potwierdzeniem integralności terytorialnej Jugosławii (obecnie Serbii). Misja cywilna ustanowiona przez Sekretarza Generalnego miała zarazem budować autonomiczne instytucje Kosowa, jak i ułatwiać proces polityczny, który miał określić przyszły status prowincji. W rezolucji 1244 nie wyznaczono horyzontu czasowego trwania misji, pozostawiając to decyzji Rady Bezpieczeństwa. Zgodnie z tekstem rezolucji misja ONZ powinna wykonywać podstawowe funkcje administracji cywilnej wszędzie tam, gdzie będzie to wymagane, i jak długo będzie istnieć potrzeba²⁸⁷. Jak więc píše jeden z autorów, rezolucja 1244, chociaż zawiera jasny mandat do tworzenia instytucji politycznych, nie przesądza o zakresie władztwa tych instytucji, mi-

²⁸⁴ Ze współczesnych przykładów status międzynarodowej administracji terytorialnej miał przez pewien czas Timor Wschodni i Irak. Przykłady te nie są tu omówione ze względu na zbyt wąskie ramy niniejszego opracowania.

²⁸⁵ „Authorizes the Secretary-General (...) to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic selfgoverning institutions (...)”; UN Security Council Resolution Establishing the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 10 June 1999, UN/SC/RES/1244, par. 10.

²⁸⁶ „Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other States of the region, as set out in the Helsinki Final Act (...)”; *ibidem*.

²⁸⁷ „Performing basic civilian administrative functions where and as long as required”; *ibidem*.

sja miała zatem zaangażować się w budowanie państwa bez państwowości²⁸⁸. Wykonując powierzone mu kompetencje, Sekretarz Generalny powołał Specjalnego Przedstawiciela, zwierzchnika personelu administracyjnego w Kosowie, w skład którego wchodził pracownicy ONZ, a także pracownicy innych organizacji międzynarodowych (m.in. Unii Europejskiej i OBWE)²⁸⁹. Misja ONZ, rozlokowana w Kosowie w czerwcu 1999 roku, jest do tej pory najdalej posuniętym przykładem ingerencji ONZ w zarządzanie obszarem, który, będąc częścią jednego państwa, sam, jak tego chce obecnie kilkadziesiąt krajów, stał się państwem osobnym, jednak wciąż poddany zwierzchnictwu misji ONZ. Nigdzie indziej i nigdy wcześniej w historii prawa międzynarodowego nie doszło do takiego zapętlenia prawnego, jak w tym małym, zaledwie dwumilionowym państwie Bałkanów Zachodnich. Doświadczenie kosowskiej administracji będzie na długo punktem odniesienia dla ONZ-owskich misji w drodze delegacji wewnętrznej kompetencji Rady Bezpieczeństwa dla ustalania mandatu międzynarodowych administracji terytorialnych czy też określenia skali i horyzontu czasowego pokojowych operacji.

3.3.4.3. *Peacekeeping a peacemaking* – podsumowanie

System delegowania przez Radę Bezpieczeństwa kompetencji do wewnątrz organizacji (dekoncentracja wewnętrzna) rozwinął się w czasie Zimnej Wojny, kiedy z przyczyn politycznych podejmowanie akcji zbrojnych przez Radę Bezpieczeństwa było co do zasady niemożliwe. W odpowiedzi na niezdolność Rady do podejmowania takich działań na podstawie rozdziału VII Karty (powszechnie zobowiązujących i z prawem do użycia siły zbrojnej) rozwinęła się praktyka rozmieszczania na terytoriach konfliktowych sił pokojowych (*peacekeeping forces*). Zjawisko to jest osobliwe także z punktu widzenia naszej pracy i analizy kompetencji delegowanych, różny był bowiem mandat tych sił, a i podstawa prawna dla ich aktywności nie jest jednoznaczna. Po pierwsze próżno szukać w Karcie NZ bezpośredniej podstawy prawnej do rozlokowywania sił pokojowych. Instytucja ta ewoluowała w drodze praktyki i można dziś uznać, iż nie jest kwestionowana przez żadne z państw członkowskich –

²⁸⁸ D. Zaum, *op. cit.*, s. 131.

²⁸⁹ „The Special Representative of the Secretary-General as the head of UNMIK, is the highest international civilian official in Kosovo. He will enjoy the maximum civilian executive powers envisaged and vested in him by the Security Council in its resolution 1244 (1999), and will also be the final authority on their interpretation. (...) the Special Representative will facilitate a political process designed to determine Kosovo's future status, taking into account the Rambouillet accords”; Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 12 July 1999, S/1999/779.

wątpliwości wyrażane przez Związek Radziecki i Francję w odniesieniu do misji ONZ w Kongo w latach 1960–1964 nie koncentrowały się na wykazywaniu jej możliwej nielegalności²⁹⁰. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, wydając opinię doradczą w sprawie pewnych wydatków, odrzucił argument, iż Rada Bezpieczeństwa może rozmieszczać siły pokojowe wyłącznie na podstawie wiążącego rozdziału VII²⁹¹. Dlatego podstawy prawnej dla misji pokojowych upatruje się historycznie w normach rozdziału VI – *Pokojowe rozwiązywanie sporów*²⁹². Jest to pogląd słuszny w odniesieniu przynajmniej do początkowych operacji pokojowych ONZ, warto jednak przypomnieć, iż Rada Bezpieczeństwa nigdy w sposób bezpośredni nie przywołała ani rozdziału VI, ani konkretnych artykułów tej części Karty NZ w rezolucjach ustanawiających siły pokojowe. Jednak Sekretarz Generalny zwracał uwagę na elementy wspólne pierwszych operacji tego typu: zakaz interwencji w wypadku jawnie wewnętrznego konfliktu, neutralność w stosunku do możliwych politycznych scenariuszy zakończenia sporu oraz zakaz użycia siły z wyjątkiem samoobrony. W szczególności ostatni element miał odróżniać mandat sił pokojowych mający swe źródło w rozdziale VI od środków zarządzonych na podstawie rozdziału VII Karty²⁹³. Z upływem czasu rosła jednak liczebność i skala jakościowa zaangażowania sił pokojowych utworzonych z inicjatywy Rady Bezpieczeństwa. W literaturze wyróżnia się trzy zasadnicze okresy, nazywane z języka angielskiego „generacjami operacji pokojowych”. Pierwszy, przypadający na okres Zimnej Wojny (1948–1988), charakteryzował się okrojonym mandatem sił i ich stosunkowo niewielką ilością – ustanowiono wówczas zaledwie trzynaście misji pokojowych o różnych celach i mandatach²⁹⁴, już jednak w 1961 roku praktyka wymusiła na ONZ zmianę mandatu pokojowego misji Kongo, wykraczającego odtąd poza tradycyjne rozumienie misji pokojowych. Podobne przypadki wystąpiły w późniejszych latach w odniesieniu do misji ONZ w byłej Jugosławii i Somalii. Zakończenie Zimnej Wojny spowodowało wzrost aktywności Rady Bezpieczeństwa w udzielaniu autoryzacji dla Sekretarza Generalnego do rozlokowywania sił pokojowych: w latach 1988–1998 ustano-

²⁹⁰ S. Ratner, *The Security Council and International Law*, w: D. Malone (red.), *op. cit.*, s. 596.

²⁹¹ Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, s. 177.

²⁹² B. Simma, D.-E. Khan, G. Nolte, A. Paulus (red.), *op. cit.*, s. 648.

²⁹³ Ch. Gray, *op. cit.*, s. 263.

²⁹⁴ Okres ten niektórzy autorzy dzielą na podokresy „nascent/powstawania” (1948–1956), „assertive/stanowczości” (1956–1967), „uśpienia/dormant” (1967–1973) oraz „odrodzenia/resurgent” (1974–1987); S.M. Hill, S.P. Malik, *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth 1996, s. 25–59.

wiono ich ponad trzydzieści²⁹⁵. W odróżnieniu od wcześniejszych przypadków większość post-zimnowojennych misji została utworzona w odpowiedzi na konflikty o charakterze wewnętrznym, a nie międzypaństwowym. Siły te realizowały zadania znacznie bardziej złożone, polegające nawet na animowaniu dochodzenia do zgody narodowej czy przywracaniu funkcjonowania regularnego rządu i administracji. Ów post-zimnowojenny okres zyskał miano operacji pokojowych „drugiej generacji”. Wreszcie, ostatnie dziesięciolecie dostarcza przykładów misji pokojowych o wszechstronnych zadaniach, które określane są mianem „operacji pokojowych trzeciej generacji”, albo – czasem równolegle, czasem zamiennie – mianem „międzynarodowych administracji terytorialnych”. W odniesieniu do Kosowa i Timoru Wschodniego Sekretarz Generalny ONZ stwierdził, iż zadania powierzone Organizacji Narodów Zjednoczonych na tych terenach są jakościowo różne od prawie wszystkich innych operacji w historii. W obydwu miejscach Organizacja Narodów Zjednoczonych wstępuje w miejsce administracji odpowiadającej za wypełnianie wszystkich funkcji państwa – począwszy od zarządzania systemem podatkowym i wymiarem sprawiedliwości po codzienne usługi komunalne czy przeprowadzanie formalności celnych na granicach. Wyznacza to nową skalę zadań dla ONZ – organizacji, która zwykle i to głównie zwyczajowo dostarczała krajom pomoc techniczną w tych obszarach, za które musi teraz przejąć pełną odpowiedzialność. Operacje pokojowe stają się przez to niezwykle skomplikowane i zależne od personelu cywilnego w prawie takim samym stopniu jak od sił wojskowych²⁹⁶. Obecnie pod sformułowaniem „misje pokojowe” może więc kryć się wiele subkategorii. Departament Misji Pokojowych ONZ wyróżnia następujące rodzaje: *conflict-prevention*, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peaceenforcement* oraz *peacebuilding*, choć, jak sam przyznaje, w praktyce granica między tymi rodzajami nie jest sztywna²⁹⁷. Należy jednak podkreślić, iż historyczny rozwój operacji pokojowych dla analizy prawnej nie ma pierwszorzędno znaczenia; jest on pomocny w zrozumieniu rozszerzania się mandatów sił pokojowych, które i tak muszą być analizowane w odniesieniu do konkretnego wypadku.

Dla prawnika międzynarodowego ważne są trzy obserwacje: po pierwsze Rada Bezpieczeństwa zdała sobie sprawę, iż charakter misji pokojowych jest tego rodzaju, że trudno oprzeć go na konkretnym przepisie rozdziału VI

²⁹⁵ Ch. Gray, *op. cit.*, s. 272.

²⁹⁶ *UN-United States Relations, Secretary-Generals Millennium Report Focus of Deputy-Secretary-Generals address to UN Association-United States*, press release, 3 April 2000, DSG/SM/91.

²⁹⁷ UN Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, New York 2008, s. 17–20.

Karty NZ. Z artykułu 34 Karty wypływa kompetencja Rady Bezpieczeństwa do badania każdej sytuacji, która może doprowadzić do nieporozumień międzynarodowych lub wywołać spór. Artykuł 36 stanowi, iż w każdym stadium sporu Rada może zalecić odpowiednią procedurę lub sposób załagodzenia. Artykuł 38 z kolei stwierdza, iż Rada na żądanie wszystkich stron w sporze może udzielić zaleceń w celu pokojowego załatwienia sporu. Trudno z literalnego brzmienia tych przepisów wywieść podstawę prawną dla rozmieszczenia misji pokojowych, dlatego też Rada unikała powoływania się na konkretne przepisy rozdziału szóstego. Po drugie, członkowie Rady Bezpieczeństwa doszli do przekonania, iż trudno odróżnić spór lub sytuację, której dalsze trwanie może zagrażać utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 33. ust. 1, otwierający rozdz. VI), od istnienia zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji (art. 39, otwierający rozdz. VII). Dlatego też doszło w praktyce do rozmycia granicy między rozdziałem VII i VIII Karty NZ w kwestii podstawy prawnej misji pokojowych. Zgodnie z doktryną sformułowaną przez Daga Hammarskjölda, Sekretarza Generalnego ONZ w latach 1953–1961, misje pokojowe rozlokowane za zgodą państwa przyjmującego należą do „rozdziału sześć i pół” Karty, łącząc w sobie środki, możliwe do podjęcia na podstawie rozdziału VI i VIII²⁹⁸. Nie dotyczy to misji rozlokowanych bez zgody państwa przyjmującego – w takim wypadku jedyną ważną podstawą prawną będą normy rozdziału VIII Karty NZ i inne normy uzupełniające, o czym będzie jeszcze mowa. Wreszcie, po trzecie, tzw. operacje pokojowe drugiej generacji i trzeciej generacji (międzynarodowe administracje terytorialne) współlistnieją współcześnie obok siebie. Dodatkowo mogą pojawić się równoczesne działania w celu przywrócenia oraz utrzymania międzynarodowego pokoju, a także bezpieczeństwa, z których część będzie prowadzona na podstawie mandatu wynikającego z dekoncentracji wewnętrznej funkcji Rady Bezpieczeństwa, a część – prowadzona przez państwa lub organizacje bądź porozumienia regionalne na podstawie dekoncentracji zewnętrznej, delegacji kompetencji na rzecz podmiotów zewnętrznych.

3.4. Uchwały Rady Bezpieczeństwa o cechach zbliżonych do orzeczenia sądu – akty quasi-sądowe

Analiza rezolucji Rady Bezpieczeństwa pod kątem skutku, jaki ma zostać osiągnięty w wyniku ich wydania, pokazuje, iż obok uchwał, których wynikiem jest osiągnięcie pewnych efektów rzeczowych (zbliżają się w swoim charakte-

²⁹⁸ S.R. Ratner, *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict After the Cold War*, New York 1996, s. 56–59 i 268.

rze do aktów prawa administracyjnego), w praktyce działania Rady pojawiły się uchwały, które zbliżone, a przynajmniej zawierające elementy typowe dla orzeczenia sądowego. W wypadku tej grupy rezolucji konsekwencją, przynajmniej pośrednią, może być ustalenie stanu faktycznego lub prawnego. Szereg rezolucji Rady Bezpieczeństwa powziętych na podstawie przepisów rozdziału VII Karty NZ zawiera w sobie wszystkie elementy prawne, jakie występują w przypadku odpowiedzialności państw za naruszenia prawa międzynarodowego: stwierdzenie naruszenia prawa, przypisanie naruszenia oraz nałożenie sankcji prawnych²⁹⁹. Na tę szczególną grupę sankcji zwracał już uwagę sir Elihu Lauterpacht, pisząc, iż istnieje linia podziału, rzecz jasna nieprecyzyjna, między „nakazami, które są bezpośrednio i bezzwłocznie związane z zakończeniem kwestionowanego postępowania, (...) a takimi ustaleniami, które (...) mają ogólny i dalekosiężny skutek prawny, jaki wykracza poza bezpośrednie potrzeby sytuacji”³⁰⁰. W nowszej literaturze określa się tę grupę środków lub funkcji Rady Bezpieczeństwa mianem „quasi-sądowych”³⁰¹. Jest to o tyle ciekawe, że w przepisach Karty nie można znaleźć postanowienia, które nadałoby Radzie Bezpieczeństwa kompetencje do stwierdzenia stanu prawnego. Część autorów dopatruje się domniemania kompetencji Rady wynikającej z jej ogólnych celów i zadań, określonych w art. 24³⁰². Inni kontestują to twierdzenie, uznając stwierdzenie stanu prawnego za czynność quasi-sądową, a zatem wykraczającą poza kompetencje Rady Bezpieczeństwa³⁰³. Praktyka funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa dostarcza co najmniej kilku przykładów rezolucji tego typu. W listopadzie 1965 roku Rada podjęła rezolucję w spra-

²⁹⁹ V. Gowlland-Debbas, *The Functions of the United Nations Security Council in the International Legal System*, w: M. Byers (red.), *op. cit.*, s. 288.

³⁰⁰ E. Lauterpacht, *Aspects of the Administration of International Justice*, Cambridge 1991, s. 44. Ze stanowiskiem tym nie zgadza się inny przedstawiciel brytyjskiej doktryny, który nie dzieli środków podejmowanych na podstawie rozdziału VII na kategorie i uważa, że wszelkie odniesienia do prawa krajowego są nieuprawnione, gdyż wynikają z fałszywych przesłanek; zob. M. Wood, *The UN Security Council and International Law*, Herach Lauterpacht Memorial Lectures, November 2006, http://www.lcil.cam.ac.uk/Media/lectures/pdf/2006_hersch_lecture_1.pdf (stan z dnia 18.08.2010).

³⁰¹ Zob. np. E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 338 i n.; S. Chesterman (red.), *op. cit.*, par. „The Security Council as World Judge?”; M.C. Ortega Carcelélen, *op. cit.*, s. 100–108.

³⁰² R. Sonnenfeld, *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ*, *op. cit.*, s. 170.

³⁰³ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, Separate Opinion of Judge Onyeama, I.C.J. Reports 1971, s. 147.

wie ogłoszenia niepodległości Rodezji, potępiając uzurpację władzy przez mniejszość białych osadników i uznając proklamowaną przez nich deklarację niepodległościową za niemającą żadnej mocy prawnej (*as having no legal validity*)³⁰⁴. Podobnie w 1970 roku Rada Bezpieczeństwa uznała za nielegalną utrzymującą się obecność władz RPA w Namibii, a wszystkie akty, powzięte przez rząd RPA w imieniu lub dotyczące Namibii po wygaśnięciu mandatu – za nielegalne i nieważne (*illegal and invalid*)³⁰⁵. Rada Bezpieczeństwa uznała za nielegalne również istnienie Tureckiej Republiki Cypru Północnego³⁰⁶ czy osadnictwa izraelskiego na okupowanych terytoriach palestyńskich i innych ziemiach arabskich (*no legal validity*)³⁰⁷. Rada uznała zajęcie Kuwejtu przez Irak – w jakiegokolwiek formie i pod jakimkolwiek pretekstem – za niemające mocy prawnej (*null and void*). W wielu wypadkach Rada Bezpieczeństwa uznawała za pozbawione mocy prawnej akty wewnętrzne państw (np. dekret nr 377 Dowódzkiej Rady Rewolucyjnej Iraku z 16 września 1990³⁰⁸), a nawet prywatne zobowiązania jednostek (np. zawarte pod przymusem transakcje własnościowe w Bośni³⁰⁹). Rada nakładała obowiązek zbiorowego nieuznawania państw, zwracając się do sądów tych państw o niestosowanie aktów podmiotów nieuznanych, lub odmawiała takim podmiotom przymiotów państwowości, po postacią np. immunitetów czy zdolności sądowej. W ten trend wpisuje się także wykluczenie Federacyjnej Republiki Jugosławii z organizacji międzynarodowych oraz zawieszenie jej w pracach niektórych organów ONZ. Wreszcie Rada Bezpieczeństwa uznała, że państwo znane uprzednio jako Federacyjna Republika Jugosławii przestało istnieć³¹⁰. Przykłady te po-

³⁰⁴ UN Security Council Resolution on the Question Concerning the Situation in Southern Rhodesia, 20 November 1965, UN/SC/RES/217.

³⁰⁵ UN Security Council Resolution on the Situation in Namibia, 30 January 1970, UN/SC/RES/276.

³⁰⁶ UN Security Council Resolution on Secessionist Activities in Cyprus, 11 May 1984 UN/SC/RES/550.

³⁰⁷ UN Security Council Resolution on Territories Occupied by Israel, 22 March 1979, UN/SC/RES/446.

³⁰⁸ „Affirming that any acts of the Government of Iraq which are contrary to the above-mentioned resolutions or to Articles 25 or 48 of the Charter of the United Nations, such as Decree No. 377 of the Revolution Command Council of Iraq of 16 September 1990, are null and void”; UN Security Council Resolution on Civil Aviation Sanctions on Iraq, 25 September 1990, UN/SC/RES/670.

³⁰⁹ „Reaffirms its endorsement of the principles that all statements or commitments made under duress, particularly those relating to land and property, are wholly null and void”; UN/SC/RES/820, *op. cit.*

³¹⁰ UN Security Council Resolution on Federal Republic of Yugoslavia, 28 April 1993, UN/SC/RES/821.

kazują sytuacje uznane przez Radę Bezpieczeństwa za „niezgodne z prawem”, „nieważne”, „nierodzące skutków prawnych” oraz uwidaczniają zobowiązanie państw członkowskich ONZ do zastosowania się do tej konkluzji. Wszystkie podane wyżej przykłady są „zabiegami na prawie”: zawierają w sobie ustalenia pociągające za sobą ostateczne i dalekosiężne skutki prawne, nakierowane na odmowę uznania skutków prawnych nielegalnych aktów³¹¹.

W omawianej grupie uchwał Rady Bezpieczeństwa warto poświęcić większą uwagę tym rezolucjom, których podobieństwo do orzeczeń sądowych nie kończy się na elemencie cząstkowym, lecz jest ich zasadniczą treścią i rodzi długoterminowe skutki prawne dla państw, a nawet dla jednostek. Zarazem wszystkie te rezolucje stanowią przykład kompetencji delegowanych Rady Bezpieczeństwa³¹²; w ich rezultacie powołane zostały organy subsydiarne, co samo w sobie stało się przedmiotem szerszej analizy³¹³.

3.4.1. Iracko-Kuwejcka Komisja Demarkacyjna ONZ

W rezolucji 687 z 1991 roku, przyjętej po zakończeniu I Wojny w Zatoce Persejskiej, określanej także mianem „operacji Pustynna Burza”, Rada Bezpieczeństwa ONZ wymieniła warunki rozejmu. Wśród postanowień tej niezwykle rozbudowanej rezolucji znalazło się zobowiązanie Sekretarza Generalnego ONZ do udzielenia pomocy, mającej na celu uzgodnienie z Irakiem i Kuwejtem linii demarkacyjnej między tymi krajami, oraz do zdania relacji przed Radą Bezpieczeństwa z efektów tych działań w terminie miesiąca od daty uchwalenia rezolucji. W celu wykonania uchwały Sekretarz Generalny ONZ powołał Iracko-Kuwejcką Komisję Demarkacyjną ONZ (United Nations Iraq–Kuwait Boundary Demarcation Commission), złożoną z wybranych przez siebie trzech niezależnych ekspertów oraz po jednym przedstawicielu obydwu zwaśnionych państw. Komisja miała określić graniczną linię demarkacyjną pomiędzy Irakiem a Kuwejtem, opierając się na porozumieniu między tymi państwami zawartym jeszcze w 1963 roku³¹⁴. Komisja przyjęła własny wewnętrzny regulamin, w którym uznała swoje decyzje odnośnie demarkacji granicy za ostateczne i – jak się sądzi – wiążące dla Iraku i Kuwejtu³¹⁵. Rząd Iraku zgłosił

³¹¹ V. Gowlland-Debbas, *The Functions of the United Nations Security Council in the International Legal System*, *op. cit.*, s. 291.

³¹² M. Ortega Carcelén, *op. cit.*, s. 105.

³¹³ Zob. D. Sarooshi, *The United Nations and the Development...*, *op. cit.*, s. 92 i n.

³¹⁴ E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 363.

³¹⁵ H. Post, *Adjudication as Mode of Acquisition of Territory? Some Observations on the Iraq-Kuwait Boundary Demarcation in Light of the Jurisprudence of the International Court of Justice*, w: V. Lowe, M. Fitzmaurice (red.), *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, New York 1996, s. 253.

zastrzeżenia do regulaminu wewnętrznego, w tym do większościowego sposobu głosowania, oraz do map, które miały stanowić punkt wyjściowy pracy komisji. W rezultacie po pięciu posiedzeniach Irak wycofał się z prac Komisji, a jego przedstawiciel nie wziął udziału w głosowaniu nad uzgodnieniem linii demarkacyjnej. Komisja jednak zakończyła pracę, wyznaczając linię demarkacyjną w sposób odmienny od stanowiska strony irackiej. Rząd Iraku zarzucał Komisji, że wykroczyła poza porozumienie z 1963 roku, i to w sposób, który skutkuje przesunięciem części terytorium Iraku na rzecz Kuwejtu. Tak wytyczona linia demarkacyjna została jednak uznana za „ostatecznie wytyczoną” w rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 833 z 27 maja 1993 roku.

Rezolucja 833 została uznana przez rząd Iraku (ale też część komentatorów) za kontrowersyjną, jako rozstrzygającą co do istoty sporu o skutkach trwałych i ostatecznych. Przyjęcie na podstawie władczych norm rozdziału VII Karty linii demarkacyjnej jako finalnie wytyczonej przy sprzeciwie jednej ze stron skłoniło część autorów do określenia tej rezolucji mianem środka quasi-sądowego, na mocy którego Rada określiła w sposób wiążący dla stron przebieg granicy państwowej, a nawet dokonała przesunięcia części terytorium państwa na rzecz drugiego państwa³¹⁶. Stanowi to, zdaniem części komentatorów, nie tylko dowód stosowania przez Radę Bezpieczeństwa środków quasi-sądowych³¹⁷ czy funkcji quasi-sądowej³¹⁸, ale także pogwałcenie zasad uczciwego procesu³¹⁹ oraz zasady suwerennej równości państw, dotyczącej także tych państw, które stwarzają zagrożenie dla pokoju bądź dopuszczają się jego naruszenia lub aktu agresji³²⁰. Jednak przedstawiona wyżej skomplikowana sytuacja zawierała w sobie kilka elementów. Po pierwsze na stan faktyczny tego przypadku składała się działalność organu ONZ (jakim jest Rada Bezpieczeństwa), Sekretarza Generalnego ONZ, powołanej Komisji oraz Kuwejtu i Iraku – państw będących w sporze. Rada Bezpieczeństwa poleciła Sekretarzowi Generalnemu ONZ udzielić pomocy mającej na celu uzgodnienie z Irakiem i Kuwejtem linii demarkacyjnej między tymi państwami. Polecenie to zostało wyrażone w rezolucji 687, podjętej na podstawie rozdziału VI Karty Narodów Zjednoczonych, a więc w drodze pokojowego załatwiania sporów – zatem to nie Rada Bezpieczeństwa powołała organ pomocniczy do rozwiązania spornego zagadnienia. Nie można więc uznać, że Iracko-Kuwejcka Komisja Demarka-

³¹⁶ E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 365.

³¹⁷ *Ibidem*, s. 368.

³¹⁸ M.C. Ortega Carcelélen, *op. cit.*, s. 106.

³¹⁹ K. Harper, *Does the United Nations Security Council Have the Competence to Act as Court and Legislature?*, „New York University Journal of International Law and Politics” 1994, 27(1), s. 147.

³²⁰ E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 366.

cyjna działała z ramienia Rady Bezpieczeństwa, lecz co najwyżej była organem pomocniczym Sekretarza Generalnego, który – w sensie operacyjnym – bywa czasem uznawany za organ ONZ (choć jest nim oczywiście Sekretariat)³²¹. Argumenty o niedochowaniu zasad uczciwego postępowania³²² czy stworzeniu mechanizmu rozwiązywania sporów, umożliwiającego podejmowanie wiążących decyzji w sprawach terytorialnych wbrew woli państw³²³, są zatem nietrafione. Więcej: jak wynika z preambuł kolejnych rezolucji Rady Bezpieczeństwa (następujących po uchwale nr 687, gdzie cała sprawa ma swój początek), oświadczeń przewodniczącego Rady³²⁴, a także listu Sekretarza Generalnego ONZ do Ministra Spraw Zagranicznych Iraku, zadaniem Iracko-Kuwejckiej Komisji Demarkacyjnej ONZ było wykonanie technicznego zadania (*technical exercise*), polegającego na szczegółowym wyznaczeniu istniejącej granicy, co nie może być zrównane z delimitacją nowej granicy, co dotyka praw terytorialnych zainteresowanych państw³²⁵. Rada Bezpieczeństwa w uchwale 833 z 27 maja 1993 roku nie delimitowała zatem granicy państwa³²⁶. Co więcej – skrupulatna analiza rezolucji 833 nie pozwala stwierdzić, by Rada Bezpieczeństwa dokonała w niej demarkacji istniejącej granicy między Irakiem a Kuwejtem. Treścią wspomnianej rezolucji było stwierdzenie, że „decyzje Iracko-Kuwejckiej Komisji Demarkacyjnej ONZ są ostateczne” (ust. 4), że granica jest obecnie „ostatecznie wytyczona przez Komisję” (ust. 6)³²⁷ oraz – że Rada Bezpieczeństwa zagwarantuje nienaruszalność tak wytyczonej granicy. Jednak patrząc na to z innej perspektywy, należy stwierdzić, iż rząd iracki konsekwentnie odmawiał mocy prawnej porozumieniu z 1963 roku, twierdząc, iż nie weszło ono w życie z powodu formalnych braków ratyfikacji zgodnie z porządkiem konstytucyjnym Iraku. Komisja, odrzucając ten zarzut, dokonała zatem czynności jurysdykcyjnej. Z tego punktu widzenia działalności komisji nie można postrzegać jako wyłącznie technicznej.

³²¹ Na temat pozycji Sekretarza Generalnego ONZ zob. m.in.: H. Kelsen, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, New York 1951, s. 136; D. Sarooshi, *The United Nations and the Development...*, *op. cit.*, s. 50 i tam podana obszerna bibliografia.

³²² K. Harper, *op. cit.*, s. 147.

³²³ Zob. E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 366.

³²⁴ Statement by the President of the Security Council in Connection with the Situation between Iraq and Kuwait, 17 June 1992, S/24113.

³²⁵ E. de Wet, *The Security Council as Law Maker*, w: R. Wolfrum (red.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin, 2005, s. 224.

³²⁶ H. Post, *op. cit.*, s. 261.

³²⁷ UN Security Council Resolution on the Demarcation of the Iraq–Kuwait Boundary, 27 May 1993, UN/SC/RES/833.

3.4.2. Komisja Odszkodowawcza ONZ

Komisja Odszkodowawcza ONZ jest organem pomocniczym ONZ powołanym przez Radę Bezpieczeństwa w 1991 roku do rozpatrzenia wniosków i wypłaty odszkodowań za straty spowodowane iracką inwazją i okupacją Kuwejtu. Wypłata odszkodowań miała być dokonywana na rzecz skarżących ze specjalnego funduszu, który powstał z części dochodów uzyskiwanych sprzedaży irackiej ropy³²⁸. Na analizę prawną pozycji ustrojowej i prac Komisji składa się szereg rezolucji Rady Bezpieczeństwa podjętych w latach 1991–2004, oświadczenia Sekretarza Generalnego ONZ oraz dokumenty samej Komisji. Rezolucja 687 z 3 kwietnia 1991 roku została uchwalona pięć tygodni po zawieszeniu koalicji operacji wojskowej przeciwko Irakowi i w swojej preambule odwołuje się do rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, co nadaje jej wiążący charakter. Dodatkowo akceptacja tej rezolucji przez Irak była warunkiem formalnego zawieszenia broni między Irakiem i siłami koalicji NATO.

Rezolucja 687 jasno stwierdza, że Irak jest bezpośrednio odpowiedzialny – na podstawie prawa międzynarodowego – za straty oraz szkody, w tym szkody dla środowiska i wyczerpywanie się zasobów naturalnych lub szkody wyrządzone obcym rządóm, obywatelóm czy przedsiębiorstwóm w wyniku bezprawnej inwazji i okupacji Kuwejtu. Odpowiedzialność ta nie umniejsza jednak długów i zobowiązań Iraku wymaganych przed 2 sierpnia 1990, które będą dochodzone na drodze „zwyczajowych mechanizmów”³²⁹. W konsekwencji tego stwierdzenia Rada zdecydowała o ustanowieniu funduszu odszkodowawczego oraz o powołaniu Komisji administrującej tym funduszem. Szczegóły tego projektu miały być przedstawione Radzie przez Sekretarza Generalnego ONZ w terminie miesiąca od daty uchwalenia rezolucji. W trzy dni po jej wydaniu rząd iracki uznał warunki rezolucji 687, przyjmując tym samym odpowiedzialność prawną za szkody wyrządzone obcym rządóm, obywatelóm lub przedsiębiorstwóm w wyniku bezprawnej inwazji i okupacji Kuwejtu. Jednocześnie Sekretarz Generalny ONZ, prezentując szczegóły powołania Komisji Odszkodowawczej, stwierdził, iż „Komisja nie jest sądem ani trybunałem arbitrażowym, przed którym stają strony. Jest to organ polityczny, który wykonuje zasadniczo funkcję ustalenia stanu faktycznego, badania dowodów, kontroli ich ważności, oceny strat, szacowania wypłat i rozwiązywania spornych wierzYTELNOŚCI. Tylko w tym ostatnim

³²⁸ Zob. strona oficjalna Komisji Odszkodowawczej ONZ pod adresem <http://www.uncc.ch/introduc.htm> (stan z dnia 20.08.2010). Tam też podana jest obszerna literatura dotycząca prac komisji.

³²⁹ UN Security Council Resolution on the Liberation of Kuwait, 3 April 1991, UN/SC/RES/687, par. 16.

przypadku może wystąpić funkcja quasi-sądowa³³⁰. W rezolucji 692 z 1991 roku. Rada Bezpieczeństwa powołała Komisję Odszkodowawczą, zgodnie z projektem przedstawionym przez Sekretarza Generalnego, a w rezolucji 705 z 15 sierpnia tegoż roku przyjęła rekomendację Sekretarza Generalnego co do procentowego stosunku wysokości odszkodowań wypłacanych przez Irak do wartości ropy i produktów ropopochodnych eksportowanych przez to państwo³³¹. Ów udział procentowy uległ z czasem zmniejszeniu do pięciu procent, jednak dalsze rezolucje podejmowane w tej sprawie nie są istotne z punktu widzenia analizy prawnej pozycji i funkcji Komisji Odszkodowawczej oraz Rady Bezpieczeństwa.

Działanie Rady Bezpieczeństwa w kwestii odszkodowań irackich budzi kontrowersje i – podobnie jak w przypadku Iracko-Kuwejskiej Komisji Demarkacyjnej ONZ – prowadzi do przypisania Radzie Bezpieczeństwa ONZ metod działania lub funkcji quasi-sądowej. Głównym *novum* w dotychczasowej linii rezolucji o charakterze wiążącym było przypisanie państwu odpowiedzialności za bezpośrednie straty i szkody wyrządzone w wyniku bezprawnej inwazji i okupacji, co samo w sobie stanowi przesunięcie środka ciężkości akcji w razie zagrożenia pokoju, jego naruszenia oraz aktów agresji ze środków czysto doraźnych, o charakterze policyjnym, w kierunku zagadnienia międzynarodowej odpowiedzialności państw. Utrwalony w praktyce życia międzynarodowego traktatowy sposób określania i wypłaty reparacji wojennych został zastąpiony reżimem ustanowionym przez jednostronny akt organu międzynarodowego jakim jest Rada Bezpieczeństwa ONZ. Odejście od powszechnie uznanej egzekucji międzynarodowej odpowiedzialności państw zostało pośrednio wyrażone w samej rezolucji 687. Przypomnijmy: Rada stwierdziła, iż odpowiedzialność wynikająca z bezprawnej inwazji na Kuwejt nie umniejsza długów i zobowiązań Iraku wymaganych przed 2 sierpnia 1990³³². Ponadto Rada w sposób arbitralny nie tylko przypisała prawną odpowiedzialność państwu, lecz ograniczyła ją do strat bezpośrednich (*direct loss*). Warto w tym miejscu przypomnieć, że reguły międzynarodowej odpowiedzialności państw, opracowane przez Komisję Prawa Międzynarodowego i przyjęte jako rekomendacja dla państw członkowskich ONZ uchwałą Zgromadzenia Ogólnego, nie rozróżniają co do zasady konsekwencji agresji od konsekwencji innych

³³⁰ Report of the Secretary General Pursuant to Paragraph 19 of Security Council Resolution 687 (1991), 2 May 1991, S/22559.

³³¹ UN Security Council Resolution on Iraqi Payments into the United Nations Compensation Commission, 15 August 1991, UN/SC/RES/705, par. 2.

³³² UN Security Council Resolution on the Liberation of Kuwait, 3 April 1991, UN/SC/RES/687, par. 16.

nielegalnych aktów państw³³³, chociaż Art. 55 tego dokumentu przewiduje możliwość stosowania innych reżimów – zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, a art. 59 zawiera klauzulę kolizyjną, dając pierwszeństwo zobowiązaniom wynikającym z Karty NZ. Po drugie Rada Bezpieczeństwa w rezolucjach 687 i 692 z 1991 roku powołała organ pomocniczy – Komisję Odszkodowawczą – w celu ustalenia stanu faktycznego, badania dowodów, kontroli ich ważności, oceny strat, szacowania wypłat i rozwiązania spornych wierzytelności.

Ustanowienie organu pomocniczego o takich funkcjach i kompetencjach budzi zastrzeżenia, gdyż stanowi wykroczenie poza funkcje i kompetencje, jakie Radzie Bezpieczeństwa przyznała Karta Narodów Zjednoczonych. Wprowadzie art. 7 ust. 2 Karty NZ dopuszcza tworzenie koniecznych organów pomocniczych, lecz uprawnienie to musi być realizowane „zgodnie z niniejszą Kartą”. W stosunku do Rady Bezpieczeństwa przepisem szczegółowym jest art. 29, który stanowi: „Rada Bezpieczeństwa może tworzyć organy pomocnicze, jakie uzna za niezbędne do pełnienia swoich funkcji”. Oba przepisy w istocie odwołują się do sedna tej samej materii: kompetencji organów ONZ („zgodnie z niniejszą Kartą”) oraz funkcji organu („do pełnienia swych funkcji”). Utworzenie organu pomocniczego o funkcjach sądowych – a za takie należy uznać ustalenie stanu faktycznego, badanie ważności dowodów, ocenę strat, szacowanie wypłat i rozwiązywanie spornych wierzytelności – nie znajduje pokrycia w literalnym rozumieniu funkcji i kompetencji organu głównego ONZ, jakim jest Rada Bezpieczeństwa. Z tego punktu widzenia pogwałcona zostaje zasada *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet* (nikt nie może przenieść na drugiego więcej praw niż sam posiada). Istnieje jednak i druga argumentacja: Rada Bezpieczeństwa, powołując Komisję Odszkodowawczą, nie oparła aktu powołania na art. 29 Karty i nie delegowała uprawnień na rzecz Komisji, ponieważ nimi nie dysponowała. Utworzenie Komisji Odszkodowawczej było jednym ze środków wymienionych w rozdziale VII Karty, omawiającym sposoby przywrócenia międzynarodowego pokoju lub bezpieczeństwa, jakie leżą w autonomicznej gestii Rady Bezpieczeństwa³³⁴. Kontynuując tą linię argumentacji, należy więc spojrzeć na Komisję Odszkodowawczą jako na środek niewymagający użycia siły zbrojnej, a przewidziany w art. 41 Karty. Takie rozumowanie także zostało poddane krytyce. Zastosowanie środków przymusu z rozdziału VII Karty wymaga uprzedniego stwier-

³³³ Zob. Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the ILC on the Work of its Fifty-third Session, UN GAOR, 56th Sess, Supp No 10, 2001, UN/Doc/A/56/10, s. 43.

³³⁴ Ten model argumentacji powtórzył się również w odniesieniu do aktów założycielskich międzynarodowych trybunałów karnych dla byłej Jugosławii i Rwandy.

dzenia istnienia zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji w oparciu o art. 39 Karty. O ile rozumienie tego przepisu z biegiem lat stawało się coraz szersze (zarówno co do katalogu przyczyn, jak i wachlarza środków zaradczych), o tyle istnieją wątpliwości, czy po zakończeniu działań wojennych nierozwiązana kwestia reparacji nadal stanowiła zagrożenie pokoju, a zatem czy była *causa* dla ustanowienia Komisji Odszkodowawczej³³⁵.

3.4.3. Międzynarodowe Trybunały Karne

Jeszcze żywszej dyskusji w historii Rady Bezpieczeństwa dostarczyło utworzenie przez Radę dwóch międzynarodowych sądów karnych: Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (ICTY) oraz Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (ICTR)³³⁶. W sensie argumentacji *casus* ten zbliża się do sporów o mandat wcześniej omówionej komisji odszkodowawczej, jednak można sądzić, iż wzbudził żywsze zainteresowanie. Po pierwsze dlatego, że Międzynarodowe Trybunały Karne dla byłej Jugosławii i Rwandy były pierwszymi międzynarodowymi sądami karnymi utworzonymi przez ONZ oraz pierwszymi trybunałami do spraw zbrodni wojennych od czasów trybunałów norymberskiego i tokijskiego. Po drugie z uwagi na swój prawno-karny mandat, co musiało wywołać obiekcje. Domena jurysdykcji karnej nie poddaje się rozszerzającej interpretacji, a realizowanie wymiaru sprawiedliwości jest jedną z bardziej strzeżonych kompetencji wewnętrznych państw. Po trzecie wreszcie – z uwagi na nieskodyfikowane wówczas normy międzynarodowego prawa karnego.

W dniu 22 lutego 1993 roku Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych przyjęła jednogłośnie rezolucję 808, która stała się podstawą dla późniejszego powołania Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (ICTY). Rada potwierdziła treść rezolucji 713 (1991) oraz późniejszych uchwał w sprawie sytuacji w byłej Jugosławii, przywołując przy tym rezolucje 764 (1992), 771 (1992) i 780 (1992). Stwierdziła również, że jest zdecydowana położyć kres przestępstwom takim jak czystki etniczne i inne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego oraz zdecydowała, że zostanie ustanowiony trybunał międzynarodowy celem osądzenia osób odpowiedzialnych za poważne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego popełnione w byłej Jugosławii od 1991 roku. W rezolucji 808 Rada Bezpieczeństwa zwróciła się do Sekretarza Generalnego ONZ o przedstawienie

³³⁵ B. Graefrath, *Iraqi Reparations and the Security Council*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1995, 55, s. 52.

³³⁶ Udział Rady Bezpieczeństwa w tworzeniu międzynarodowego sądownictwa karnego w polskiej literaturze przedstawia obszernie Bartłomiej Krzan, *Kompetencje Rady Bezpieczeństwa ONZ w międzynarodowym sądownictwie karnym*, Toruń 2009.

w terminie nie dłuższym niż 60 dni sprawozdania zawierającego konkretne propozycje i możliwości powołania trybunału międzynarodowego, w tym odnoszące się do podstawy prawnej działania takiego sądu. Dokumentami przedłożonymi Radzie Bezpieczeństwa przed głosowaniem rezolucji 808 były m.in.: raport prawników francuskich w sprawie możliwości utworzenia międzynarodowego trybunału karnego³³⁷, projekt statutu trybunału przygotowany przez prawników włoskich³³⁸ oraz decyzja Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w sprawie międzynarodowego trybunału karnego dla byłej Jugosławii³³⁹. Przede wszystkim pierwszy z wymienionych dokumentów szczegółowo odnosi się do interesującego nas zagadnienia kompetencji Rady Bezpieczeństwa: podejmowania rezolucji o charakterze i – co ważniejsze – skutkach quasi-sądowych.

Analizując możliwą legitymację trybunału, raport francuskich prawników odwołuje się do stwierdzonych faktów zbrodni wojennych, zbrodni przeciw ludzkości oraz poważnych naruszeń niektórych konwencji międzynarodowych. Pozostawienie takich czynów bezkarnie byłoby więc „afrontem wobec powszechnego sumienia” oraz mogłoby zachęcić sprawców do kontynuowania swego „pożałowania godnego postępowania”. Argument moralny – czy też powszechne odczucie potrzeby położenia kresu ewidentnym zbrodniom w byłej Jugosławii – stanowił więc podłoże dla rekomendacji o utworzeniu sądu międzynarodowego. Zarazem komisja prawników francuskich, wyprzedzając możliwą krytykę, odniosła się do przykładu trybunałów norymberskiego i tokijskiego, przypominając, że dwa zarzuty kierowane przeciw tym sądom na obecnym etapie rozwoju prawa międzynarodowego nie mogą być już podnoszone: po pierwsze zakaz zbrodni wojennych czy zbrodni przeciw ludzkości nie musi być już wyinterpretowany z ogólnych zasad prawa międzynarodowego, jak to miało miejsce tuż po zakończeniu II wojny światowej, ponieważ zakaz ten jest uznaną normą prawa zwyczajowego, której powstanie i utrwalenie było możliwe dzięki rozwojowi prawa międzynarodowego, krajowym sprawom sądowym, praktyce stosowania traktatów oraz rezolucjom organów ONZ; po drugie – zarzut, że byłby to sąd wygranych nad przegranymi byłby nie do obronienia, gdyż właśnie umiędzynarodowienie postępowania karnego stanowić będzie o szansie uczciwego procesu dla sprawców, a także zagwarantuje ochronę praw pokrzywdzonych. Przechodząc z tych aksjologiczno-teore-

³³⁷ Letter from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the Secretary-General, 10 February 1993, S/25266.

³³⁸ Letter from the Permanent Representative of Italy to the United Nations addressed to the Secretary-General, 16 February 1993, S/25300.

³³⁹ Letter from the Permanent Representative of Sweden to the United Nations addressed to the Secretary-General, 18 February 1993, S/25307.

tycznych rozważań na grunt pozytywnego prawa międzynarodowego, komisja prawników francuskich przyznała, iż zagadnienie międzynarodowego prawa karnego powinno być co do zasady uregulowane w traktacie wielostronnym, a powołany w jego efekcie sąd powinien być sądem powszechnym o jurysdykcji uniwersalnej i nieograniczonej w czasie. Widząc szereg praktycznych przeszkód, komisja analizuje możliwość powołania takiego sądu przez organy ONZ – jej zdaniem międzynarodowy trybunał o jurysdykcji uniwersalnej nie mógłby być powołany przez Radę Bezpieczeństwa czy Zgromadzenie Ogólne ONZ, gdyż żaden przepis Karty NZ nie przyznaje tym organom kompetencji sądownictwa międzynarodowego. Jednakże trybunał międzynarodowy mógłby być powołany rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ, pod warunkiem, że będzie on miał jasno zdefiniowane kompetencje i precyzyjnie określony mandat czasowy. Utworzenie takiego trybunału *ad hoc* byłoby zatem jednym ze środków Rady Bezpieczeństwa, jaki może ona powziąć w przypadku zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji na podstawie art. 41 Karty NZ, który zawiera przecież niezamknięty katalog możliwych reakcji Rady. Uprawnienie do powołania sądu *ad hoc* juryści francuscy przyznają jednak jedynie Radzie Bezpieczeństwa. Nie uznają, że uprawnienie takie mogłoby sobie przypisać Zgromadzenie Ogólne ONZ, twórczo interpretując tzw. plan Achesona (rezolucję ZO ONZ *Uniting for Peace* z 1950 roku, która przekazywała w ręce Zgromadzenia Ogólnego kompetencje Rady Bezpieczeństwa w przedmiocie utrzymania pokoju, gdyby ta znalazła się z przyczyn politycznych w stanie paraliżu decyzyjnego). Raport komisji francuskiej stwierdza następnie, że zakończenie działań wojennych w byłej Jugosławii nie będzie stanowiło przeszkody dla funkcjonowania trybunału, gdyż rozdział VII Karty NZ odnosi się nie tylko do naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, lecz także do jego utrzymania. W tym wypadku skuteczne sądownictwo zbrodniarzy wojennych po zakończeniu działań zbrojnych nie byłoby środkiem przeciwdziałającym naruszeniom, lecz zapewniającym utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Za powołaniem międzynarodowego trybunału karnego mocą rezolucji Rady Bezpieczeństwa przemawia również analiza debaty poprzedzającej kierunkową decyzję Rady o powołaniu takiego sądu. Wszyscy zabierający głos w dyskusji nad rezolucją 808 zgodnie przyjmowali potrzebę osądzenia zbrodniarzy wojennych z terenów byłej Jugosławii. Argument aksjologiczny został kilkakrotnie przywołany, a odwołanie do ludobójstwa dokonane przez zbrodniarzy nazistowskich przewijało się w toku argumentacji. Przedstawiciele kilku państw (Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Nowej Zelandii) wyrażali nadzieję, że powołanie trybunału będzie krokiem ku powszechnemu międzynarodowemu sądownictwu karnemu. Jedyne przedstawiciel Brazylii,

także zresztą jak wszyscy popierający utworzenie trybunału, zwrócił *expressis verbis* uwagę na potrzebę oparcia mandatu trybunału na solidnych podstawach prawnych i przypomniał, że władza Rady Bezpieczeństwa wypływa z przekazania temu organowi uprawnień przez całą organizację (wszystkich członków ONZ) i że władza ta nie może być odtwarzana czy kreatywnie reinterpretowana przez samą Radę, lecz musi być bezwzględnie wpisana w szczegółowe przepisy Karty NZ. Ambasador Hiszpanii przy ONZ odniósł się pośrednio do tych wątpliwości:

Po raz pierwszy Rada Bezpieczeństwa podjęła decyzję o powołaniu trybunału do osądzenia odpowiedzialnych za poważne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego popełnione w konflikcie zbrojnym – w tym przypadku były to czyny popełnione na terytorium byłej Jugosławii. Rozumiemy, że niektórzy mogą żywić określone wątpliwości w kwestii kompetencji Rady do podjęcia tego kroku, ponieważ jest to krok nowy, my jednak tych wątpliwości nie podzielamy. Uważamy, że jest to ograniczone i precyzyjne działanie z jasnym celem przywrócenia pokoju, które doskonale koresponduje z kompetencjami Rady. W rzeczywistości Rada nie zmierza do ustanowienia nowych ram sądowych czy legislacyjnych o stałym charakterze. Nie sytuuje siebie jako stałego sędziego lub prawodawcy. Próbuje jedynie utworzyć mechanizm *ad hoc*, który, stosując istniejące prawo, przypisze odpowiedzialność za czyny popełnione podczas trwającego konfliktu – już odczytanego jako zagrożenie i podważenie pokoju [międzynarodowego – P.U.]: mechanizm, który, poprzez odwołanie się do sprawiedliwości i potrzeby ukarania winnych, przyczyni się do przywrócenia pokoju i zapewnienia jego utrzymania, tak aby w przyszłości nie dopuścić do powtórzenia podobnych aktów. (...) Hiszpania wolałaby ustanowienie Trybunału Karnego o jurysdykcji uniwersalnej, ale zdaje sobie sprawę, że jego stworzenie wymagałoby więcej czasu niż pozostaje w naszej dyspozycji, jeśli chcemy doprowadzić do szybkiego przywrócenia pokoju w byłej Jugosławii. Jesteśmy jednak przekonani, że to pierwszy krok w kierunku stworzenia międzynarodowego, powszechnego i stałego sądownictwa karnego, toteż będziemy nadal wspierać i propagować wysiłki w tym kierunku, już podejmowane na innych forach w ramach tej Organizacji. (...) Ustanowienie trybunału przyczyni się, naszym zdaniem, do przywrócenia i utrzymania pokoju, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego³⁴⁰.

Z powyższego przedstawienia stanowisk państw wynika, że Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii był rozumiany jako narzędzie do osiągnięcia celu, jakim było przerwanie naruszenia i przywrócenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa na terytorium byłej Jugosławii. Wąt-

³⁴⁰ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Three Thousand One Hundred and Seventy Five Meeting, 22 February 1993, UN/DOC/S/PV.3175.

pliwości co do takiej pozycji Trybunału oraz jego legalności nie ustały nawet po powołaniu organu rezolucją 827 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 1993 roku. Wkrótce Trybunał sam zmierzył się z tym zarzutem, rozpatrując sprawę Duško Tadić'a, oskarżonego o zbrodnie przeciw ludzkości i zbrodnie wojenne, bowiem obrona próbowała początkowo wykazać brak prawnego umocowania sądu i tym samym bezprawność postępowania. Izba orzekająca Trybunału nie odniosła się co do meritum do tego zarzutu, stwierdzając, iż nie dotyczy on jurysdykcji trybunału, lecz prawomocności działania Rady Bezpieczeństwa, która nie podlega badaniu³⁴¹. Co do istoty zarzut ten został jednak odparty przez Izbę Apelacyjną Trybunału, który wypowiedział się w tej sprawie, określając swoją właściwość. Izba Apelacyjna stwierdziła, że „ustanowienie międzynarodowego Trybunału wpisuje się wprost w kompetencje Rady Bezpieczeństwa na podstawie art. 41 [Karty NZ – P.U.]”. Nie oznacza to, że art. 41 daje podstawę do wypełniania przez Radę Bezpieczeństwa funkcji sądowniczych powierzonych Trybunałowi. Jest oczywiste, że czysto orzecznicza funkcja, którą Trybunał ma realizować, jest funkcją, której Rada Bezpieczeństwa nie posiada na podstawie Karty NZ.

Ustanowienie Międzynarodowego Trybunału przez Radę Bezpieczeństwa nie oznacza zatem, że Rada Bezpieczeństwa przekazała nań niektóre z jej własnych funkcji lub wypełnianie niektórych z jej własnych kompetencji. Nie oznacza to także – przeciwnie – że Rada Bezpieczeństwa uzurpowała sobie część funkcji orzeczniczej, która, zgodnie z Kartą NZ, przynależy do innych organów Narodów Zjednoczonych. Rada Bezpieczeństwa uciekła się do utworzenia organu orzeczniczego w formie międzynarodowego trybunału karnego jako narzędzia dla wykonania przynależnej jej głównej funkcji utrzymania pokoju i bezpieczeństwa³⁴².

Analogiczne zagadnienie powołania organu subsydiarnego Rady Bezpieczeństwa o kompetencjach orzeczniczych wystąpiło w 1994 roku. Akty ludobójstwa, które miały miejsce w Rwandzie w 1994 i pochłonęły około 800 tysięcy ofiar, pozostawiły w historii niezatarte piętno. Na mocy rezolucji 955 z dnia 8 listopada 1994 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ podjęła decyzję o utworzeniu Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (ICTR). Celem Trybunału było ściganie osób odpowiedzialnych za ludobójstwo i inne poważne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego popełnione na terytorium Rwandy oraz ściganie obywateli Rwandy odpowiedzialnych za ludobójstwo i inne zbrodnie popełnione na terytorium państw sąsiednich

³⁴¹ Prosecutor v. Dusko Tadic A/K/A „Dule”, Decision on the Defence Motion on Jurisdiction, 10 August 1995, Case No. IT-94-I-T, par. 40.

³⁴² Prosecutor v. Dusko Tadic A/K/A „Dule”, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, Case No. IT-94-I-T, par. 38.

między 1 stycznia a 31 grudnia 1994 roku. Chociaż rezolucja ustanawiająca Trybunał została podjęta zasadniczą większością głosów, przy jednym głosie przeciw (Rwanda) i jednym wstrzymującym się (Chiny), dyskusja, jaka odbyła się podczas tego posiedzenia Rady, dostarcza ciekawej ilustracji sposobu, w jaki reprezentacja społeczności międzynarodowej zapatrywała się na drugie już z kolei powołanie *ad hoc* organu subsydiarnego Rady Bezpieczeństwa o kompetencjach sądowych. Krótkie streszczenie najważniejszych tez dyskusji warto zacząć od zagadnienia charakteru konfliktu: czy ludobójstwo w Rwandzie było naruszeniem pokoju lub aktem agresji – co uzasadnia zastosowanie art. 39 Karty NZ – oraz czy powołanie Międzynarodowego Trybunału Karnego jest środkiem do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa? Pytanie to może wydać się teoretyczne, jeśli pominąć stanowisko wpływowych państw – członków społeczności międzynarodowej – w czasie, gdy dokonywały się zbrodnie w Rwandzie. Warto przypomnieć, iż m.in. Francja, Chiny i Rosja uznawały ów konflikt za sprawę wewnętrzną Rwandy. Istnieje zatem uzasadniony pogląd, iż taka – wygodna dla wielu – interpretacja uzasadniająca brak zaangażowania społeczności międzynarodowej, w tym ONZ, była sygnałem dla rządu Rwandy, że zbrodnie dokonywane wewnątrz państwa nie będą postrzegane jako zagrożenie międzynarodowego pokoju.

1 lipca 1994 roku Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 935, w której zobowiązała Sekretarza Generalnego ONZ do powołania w trybie pilnym bezstronnej Komisji Ekspertów dla przedstawienia wniosków w sprawie dowodów poważnych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego popełnionych na terytorium Rwandy, w tym dowodów możliwych aktów ludobójstwa³⁴³. W swym raporcie, który stał się dokumentem przygotowującym rezolucję ustanawiającą ITCR, Komisja ekspertów stwierdziła:

Konflikt zbrojny w okresie pomiędzy 6 kwietnia i 15 lipca 1994 roku kwalifikuje się jako niemiędzynarodowy konflikt zbrojny. Użycie siły zbrojnej nastąpiło w ramach granic terytorialnych Rwandy i nie wiązało się z aktywnym udziałem jakiegokolwiek innego państwa. Udział państw trzecich zawierał się w funkcji pokojowej i humanitarnej, a nie wojennej. Nie znaczy to, że konflikt zbrojny w Rwandzie nie miał poważnego wpływu na państwa ościennie lub społeczność międzynarodową jako całość. Poważne reperkusje dotknęły społeczny i polityczny dobrobyt oraz stabilność wewnętrzną państw sąsiadujących – problemy sprawił na przykład masowy napływ uchodźców na ich terytoria. Ponadto konflikt w Rwandzie stanowi oczywiste zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w rozumie-

³⁴³ UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 1 July 1994, UN/SC/RES/935, par. 1.

niu rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Niemniej jednak wszystkie te aspekty nie zmieniają podstawowej charakterystyki konfliktu zbrojnego w Rwandzie w okresie od 6 kwietnia do 15 lipca 1994 roku jako niemającego charakteru międzynarodowego³⁴⁴.

Argumenty międzynarodowej komisji ekspertów zostały podniesione w dyskusji nad rezolucją przez delegację czeską: Rada Bezpieczeństwa winna zareagować podobnie jak w przypadku konfliktu w byłej Jugosławii, inicjując powołanie sądu międzynarodowego *ad hoc*. Zdanie to podzielane było przez większość członków Rady, w tym przez samą Rwandę, co jasno dowodzi, że do praktycznej rozbieżności zdań w tym zakresie nie doszło. Mocniej zarysowały się różnice zdań w odpowiedzi na pytanie, czy utworzenie trybunału stanowi środek utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zagadnienie to pojawiło się już zresztą w odniesieniu do Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii, szczególnie w argumentacji jurystów francuskich³⁴⁵. Także i w tym wypadku skuteczne osądzenie zbrodniarzy wojennych po zakończeniu działań zbrojnych nie byłoby środkiem przeciwdziałającym naruszeniom, lecz zapewniającym utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Stan faktyczny afrykańskiego kraju był jednak różny od sytuacji na Bałkanach. Sam rząd Rwandy głosował przeciw rezolucji, podając siedem powodów swojej decyzji: 1) ramy czasowe popełnienia zbrodni są zbyt wąsko zakreślone; 2) zbyt szczupły skład osobowy Trybunału jest niewystarczający i jako taki nie gwarantuje osiągnięcia celu, tj. osądzenia sprawców zbrodni; 3) brak ustalonych priorytetów może prowadzić do zbiegu jurysdykcji Trybunału i sądów krajowych oraz do zajmowania się przez Trybunał przestępstwami lżejszego kalibru; 4) kraje zaangażowane w konflikt mogą wysuwać swoje kandydatury na sędziów Trybunału; 5) niedopuszczalne jest przetrzymywanie zatrzymanych/aresztowanych poza terytorium Rwandy; 6) eliminacja kary śmierci stoi w sprzeczności z rwandyjskim kodeksem karnym i może doprowadzić do rozbieżnych kar wymierzanych przez sąd międzynarodowy i sąd krajowy za te same czyny; 7) negatywnie zaskakujące jest wahanie społeczności międzynarodowej co do lokalizacji Trybunału, który powinien mieć swą siedzibę na terytorium Rwandy. Brazylia, która poparła uchwałę mimo swych poważnych zastrzeżeń i Chiny, które wstrzymały się od głosu, także wyrażały wątpliwości co do nie dość wyraźnego rozgraniczenia jurysdykcji Trybunału Międzynarodowego i sądów krajowych, podnosząc przy tym ograniczenia kadrowe, finansowe i logistyczne. Musi to rodzić pytania

³⁴⁴ Letter dated 1 October 1994 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council, 4 October 1994, S/1994/1125, par. 91–92.

³⁴⁵ Letter from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the Secretary-General, 10 February 1993, S/25266.

jeśli nie o dopuszczalność środka, jakim dla utrzymania pokoju jest powołanie sądu *ad hoc*, to przynajmniej o efektywność postępowania Rady. To jednak sfera argumentacji pozaprawnej, toteż nie podlega ona ocenie, tym bardziej, że obok osądzenia zbrodniarzy celem Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy była rekoncyliacja (argument podnoszony wyraźnie przez Argentynę, Oman i Federację Rosyjską). Wreszcie, na koniec, wątpliwości co do podstawy prawnej zaprotokołowane w wypowiedzi przedstawicieli państw. Warto przytoczyć je *in extenso*, gdyż dowodzą sporych kontrowersji w zakresie działalności quasi-sądowej Rady³⁴⁶:

(...) dla mojego rządu stały międzynarodowy trybunał, aby posiadać legitymację i pozostać efektywnym, powinien być wynikiem traktatu uzgodnionego między suwerennymi państwami [Argentyna].

Gdy możliwość ta [ustanowienia Trybunału – P.U.] została po raz pierwszy uwzględniona przez Radę, moja delegacja jasno określiła, że przed podjęciem decyzji powinno się zbadać szereg istotnych zagadnień W szczególności wskazaliśmy, że wcześniejsze doświadczenia, a mianowicie utworzenie Międzynarodowego Trybunału Karnego do spraw zbrodni wojennych w byłej Jugosławii, niekoniecznie muszą podsuwać odpowiednie rozwiązania wymagane przez szczególne okoliczności w Rwandzie. Jak stwierdziliśmy w przypadku Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii, Brazylia nie jest przekonana, że kompetencje do ustanowienia i/lub wykonywania międzynarodowej jurysdykcji karnej są jednymi z konstytucyjnych uprawnień Rady Bezpieczeństwa oraz że możliwość uciekania się do uchwał Rady Bezpieczeństwa jest najbardziej adekwatnym sposobem osiągnięcia tego celu. (...) Głosowaliśmy za utworzeniem Trybunału w byłej Jugosławii z powodu wyjątkowo poważnych okoliczności sytuacji. Stanowisko, jakie przyjęliśmy, należy odczytywać jako polityczny wyraz naszego potępienia zbrodni popełnionych w tym regionie. Nasze stanowisko pozostaje dziś takie samo. (...) Nadzwyczajne inicjatywy *ad hoc* Rady nie mogą być najlepszym sposobem na promowanie spójnego, zrównoważonego i skutecznego stosowania międzynarodowego prawa humanitarnego ani na tworzenie środowiska sprzyjającego wzmocnieniu rządów prawa w międzynarodowym porządku publicznym. Odpowiedzialność Rady Bezpieczeństwa nie spoczywa w obszarze judykatury czy tworzenia instytucji, lecz w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W związku z tym przywołanie rozdziału VII Karty NZ w celu ustanowienia trybunału międzynarodowego wykracza, w naszym przekonaniu, poza kompetencje Rady jasno określone w Karcie. (...) Podobnie jak w przypadku ustanowienia Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii pragnę podkreślić, że nasze głosowanie za utworzeniem Mię-

³⁴⁶ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Four Hundred and Fifty Three Meeting, 8 November 1994, UN/DOC/S/PV.3453.

dzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy nie powinno być interpretowane jako wyraz ogólnego poparcia zawiązanych z tym elementów proceduralnych i materialnych. Naszym zdaniem żaden z tych przypadków nie stanowi prawnego precedensu na przyszłość. Jedynie w świetle okoliczności wyjątkowych i szczególnie poważnych, a także wobec pilnej potrzeby, zgodziliśmy się poprzeć utworzenie Międzynarodowego Trybunału dla Rwandy. (...) Brazylia głosowała za jego ustanowieniem, warunkując swoje poparcie poważnymi zastrzeżeniami, proceduralnymi i merytorycznymi, które wyraźnie wyłuszczyłem [Brazylia].

Obecnie wciąż istnieją wątpliwości i obawy o sposób ustanowienia Trybunału w drodze rezolucji Rady Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty NZ – nadal prowadzone są szczegółowe studia w tym zakresie. Co do zasady Chiny nie są za przywoływaniem rozdziału VII Karty NZ dla ustanowienia trybunału międzynarodowego. Stanowisko to, wyrażone w Radzie rok wcześniej, podczas obrad w sprawie utworzenia Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii, pozostaje niezmienione [Chiny].

Ustanowienie tej instytucji (...) nie powinno w żaden sposób odcinać społeczności międzynarodowej drogi dostępu do utworzenia jurysdykcji uniwersalnej w sprawach karnych. Przyczynkowe rozwiązania mogą być wystarczające w przypadkach pilnych, ale organ powszechny dostarczyłby lepszego rozwiązania [Hiszpania].

Mam nadzieję, że wyroki w takich sprawach [zbrodni międzynarodowych – P. U.] będą w przyszłości objęte zakresem kompetencji stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego (...). Naszym zdaniem tylko dlatego, że taki sąd nie istnieje, Rada Bezpieczeństwa musiała skorzystać ze swoich uprawnień w celu ustanowienia pierwszego, a następnie drugiego międzynarodowego trybunału *ad hoc*. Inicjatywa ta (...) była uzasadniona i niezbędna [Francja].

3.4.4. Charakter prawny uchwał quasi-sądowych Rady Bezpieczeństwa

Podobny do wyroku sądu język, jakim posługiwała się Rada w wspomnianych rezolucjach, różni się od konkretno-indywidualnego charakteru międzynarodowego „aktu administracyjnego”, a wpływ ustaleń co do stanów prawnych poczynionych przez Radę Bezpieczeństwa ma skutek ogólny i abstrakcyjny, który wybiega poza natychmiastową potrzebę sytuacji. Ustalenie stanu prawnego i faktycznego ma ten skutek, że uruchamia albo blokuje stosowanie reguł materialnych³⁴⁷. Zazwyczaj zresztą ustalenia co do prawa oraz towarzyszące

³⁴⁷ M. Divac Öberg, *The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the International Court of Justice*, „European Journal of International Law” 2005, 16, s. 890. Na temat teorii ustaleń zob. także J. Castañeda, *Legal Effects of UN Resolutions*, New York 1969, s. 118 ; B. Sloan, *Uni-*

im reguły materialne nakierowane na osiągnięcie skutków rzeczowych znajdują się obok siebie w tekstach tych samych rezolucji, a granica między nimi jest, trzeba przyznać, nieprecyzyjna³⁴⁸. Jak wypowiedział się Trybunał Haski w orzeczeniu w sprawie działań w i przeciwko Nikaragui stwierdzenie przez Radę Bezpieczeństwa zaistnienia zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji oznacza koniec wyłącznego stosowania art. 33 Karty i obowiązków zeń wynikających³⁴⁹. To, że pewne uchwały Rady zawierają w sobie ustalenia co do faktów i co do prawa, pociąga za sobą pytanie, czy uchwały, w których takie ustalenia się znajdują, stają się automatycznie wiążące dla państw członkowskich ONZ i jej organów. Problem dotyczy łańcucha uchwał i związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy nimi. W wielu przypadkach Rada podejmowała uchwały, których sformułowania nie pozwalają na bezsporne stwierdzenie, czy zamierzeniem było tu w danym razie uchwalenie zalecenia, czy wiążącej strony decyzji. Niejednokrotnie jednak, gdy po upływie dłuższego czasu sytuacja nie ulegała poprawie lub się pogarszała, Rada Bezpieczeństwa wzywała adresatów do wykonania środków uprzednio nałożonych. Nie wyjaśnia to jednak, czy Rada uznała tym samym, że już powzięte uprzednio uchwały zawierały postanowienia wiążące państwa, czy też dopiero ostatnią w tej sprawie uchwałą nadawała uprzednio nałożonym środkom charakter wiążący³⁵⁰. O ile sprawa dotyczy wzajemnego stosunku pomiędzy aktami podjętymi na podstawie norm rozdziału VI i VII Karty (tj. czy niewykonanie przez strony sporu rekomendacji Rady Bezpieczeństwa, wydanej na podstawie przepisów rozdziału VI Karty, może stanowić przyczynę do podjęcia przez Radę środków na podstawie rozdziału VII teże), odpowiedzieć można, że nie ma między kompetencjami wymienionymi w rozdziale VI i VII związku przyczynowo-skutkowego – w innym przypadku nie można byłoby mówić o niewiążącym charakterze środków stosowanych w oparciu o normy art. 33, 37 ust. 2 i 36. ust. 1. Podobnie wydaje się, że ustalenia co do faktu i prawa nie muszą być wiążące dla innych organów ONZ, w tym Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, bowiem w dwóch sprawach, jakie do tej pory eksponowały to zagadnienie³⁵¹,

ted Nations General Assembly Resolutions in our Changing World, New York 1991, s. 48–49 ; J. Combacau, *L'écoulement du temps*, w: Société française pour le droit international (red.), *Le droit international et le temps*, Paris, 2001, s. 100–104.

³⁴⁸ E. Lauterpacht, *Aspects...*, *op. cit.*, s. 44.

³⁴⁹ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1984, par. 90.

³⁵⁰ R. Sonnenfeld, *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ*, *op. cit.*, s. 171–172.

³⁵¹ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986; East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1995.

Trybunał nie wziął pod uwagę ustaleń Rady Bezpieczeństwa. Wydaje się, iż jest to praktyka właściwa, gdyż uchwały Rady zapadają często w pośpiechu, są oparte na ograniczonym (przedstawionym przez strony, państwa) materiale dowodowym, a ustalenia tak powzięte mogą być błędne³⁵².

Od czasu pierwszej wojny irackiej, czyli od początku lat 90., kiedy przepisy rozdziału VII zaczęły być stosowane na szeroką skalę, Rada Bezpieczeństwa dokonywała rozstrzygnięć już nie tylko o charakterze doraźnym, policyjnym, ale ostatecznym, przypominającym rozstrzygnięcie sądowe. Uchwała 687 z 3 kwietnia 1991 roku, będąca jedną z 13 rezolucji w sprawie inwazji Iraku na Kuwejt, powołuje m.in. komisję kompensacyjną do spraw reparacji wojennych; podobny charakter miała rezolucja ustalająca granicę Bośni i Hercegowiny. Rada Bezpieczeństwa uchwaliła także rezolucję 1244 w sprawie statusu Kosowa, gdzie również można doszukiwać się elementów charakterystycznych dla orzeczenia sądu, a nie działań typowo doraźnych. Wreszcie, charakter quasi-sądowy miały uchwały o powołaniu Międzynarodowych Trybunałów Karnych dla byłej Jugosławii i Rwandy. Szczególnie w tej ostatniej sprawie wyrażane były trzy grupy poglądów: 1) powoływanie organów subsydiarnych mieści się w kompetencjach Rady Bezpieczeństwa, 2) działanie to stanowi kompetencje dorozumianą Rady, 3) powołanie Trybunałów było aktem *ultra vires*, gdyż Rada nie mogła przekazać na rzecz Trybunałów kompetencji, których sama nie posiadała. Zwolennicy tych poglądów uznali, że akt ten był skażony wadą, ale jego ważność i skuteczność została potwierdzona przez praktykę państw. Działalność quasi-sądowa Rady Bezpieczeństwa nie jest akceptowana powszechnie w nieograniczonej ilości przypadków w przyszłości. Także i zgoda państw potwierdzona praktyką zdaje się nie wyrażać woli przyznania Radzie takiej bezwarunkowej kompetencji. W szczególności w kwestii podległych Radzie Trybunałów podkreśla się, że może to nastąpić jedynie w wyniku zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz wyłącznie w oparciu na normach rozdziału VII Karty. Rada Bezpieczeństwa nie może więc powołać stałego sądu karnego – takiego np. jak Międzynarodowy Trybunał Karny, powołany traktatem rzymskim, ani sądów w sprawie odległej od międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, np. rybołówstwa.

³⁵² D. Bowett, *The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures*, „European Journal of International Law” 1994, 5(1), s. 9 i 27. Dla przykładu: Rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1530 z 11 marca 2004 błędnie określiła sprawców zamachów terrorystycznych w Madrycie jeszcze tego samego dnia.

3.5. Rezolucje Rady Bezpieczeństwa o cechach zbliżonych do aktów normatywnych

Krzysztof Skubiszewski pisał wiele lat temu, że proces tworzenia wiążących norm o charakterze abstrakcyjnym przez organy organizacji międzynarodowych jest zjawiskiem śladowym. W ostatniej praktyce Rady Bezpieczeństwa pojawiły się jednak akty prawotwórcze mające charakter generalny i abstrakcyjny, które mogą być określone jako akty normatywne. Jest to istotne *novum* w praktyce funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa, a jego możliwe utrwalenie może w pewien sposób zaburzyć kontraktualny charakter prawa międzynarodowego, wspomniany na początku tego rozdziału.

3.5.1. Rezolucja 1373

Potwierdzając swoje jednoznaczne potępienie aktów terrorystycznych, jakie miały miejsce w Nowym Jorku, Waszyngtonie i Pensylwanii 11 września, Rada Bezpieczeństwa w dniu 28 września 2001 roku jednogłośnie przyjęła obszerną rezolucję dotyczącą kroków i strategii walki z międzynarodowym terroryzmem³⁵³. Rada postanowiła, że wszystkie państwa powinny zapobiegać i zwalczać finansowanie terroryzmu, a także penalizować umyślne dostarczenie lub gromadzenie funduszy na takie działania. Fundusze, aktywa finansowe i zasoby gospodarcze osób, które dokonały lub usiłowały dokonać aktów terrorystycznych, oraz osób, które biorą udział lub ułatwiają dokonanie aktów terrorystycznych, wreszcie aktywa osób i podmiotów działających w imieniu terrorystów powinny być na mocy tej rezolucji niezwłocznie zamrożone. Rada Bezpieczeństwa postanowiła także, że państwa powinny zabronić swoim obywatelom, a także osobom lub podmiotom przebywającym na ich terytorium dokonywania operacji na funduszach, aktywach finansowych, zasobach gospodarczych lub innych pokrewnych usługach na rzecz osób, które dokonały lub usiłowały dokonać, ułatwiały lub brały udział w popełnieniu aktów terrorystycznych. Państwa członkowskie powinny powstrzymać się od wszelkich form wsparcia dla podmiotów lub osób związanych z aktami terrorystycznymi; powinny podjąć niezbędne kroki w celu zapobieżenia dokonywania aktów terrorystycznych; powinny odmówić bezpiecznego schronienia oraz

³⁵³ Po raz pierwszy Rada Bezpieczeństwa uznała abstrakcyjne zjawisko terroryzmu jako *per se* zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; zob. N. Angelet, *International Law Limits to the Security Council*, *op. cit.*, s. 219; M. Happold, *op. cit.*, s. 593 i n. Rezolucję tą omawia w polskiej literaturze P. Ogonowski, *Rezolucja 1373 Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego i jej wykonanie*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 3.

udostępniania swego terytorium tym, którzy finansują, planują lub wspierają akty terrorystyczne. Państwa członkowskie powinny również doprowadzić przed wymiar sprawiedliwości każdego, kto ma udział w finansowaniu, planowaniu, przygotowywaniu, dokonywaniu lub wspieraniu aktów terrorystycznych. Państwa członkowskie powinny także penalizować akty terrorystyczne jako poważne przestępstwa w krajowych przepisach ustawowych i wykonawczych oraz sprawić, aby waga popełnionych przestępstw terroryzmu znalazła swoje odzwierciedlenie w wyrokach sądów. W dalszej części rezolucji Rada zobowiązała państwa do udzielania wzajemnie jak najdalej idącej pomocy w dochodzeniach lub postępowaniach karnych prowadzonych w sprawie finansowania lub wspierania aktów terrorystycznych. Członkowie ONZ powinni również zapobiegać przemieszczaniu się terrorystów albo ich grup, wzmagając skutecznie kontrole graniczne. Rada wezwała wszystkie państwa do wzmocnienia i przyspieszenia wymiany informacji dotyczących działań lub przemieszczania się terrorystów, podrobionych lub sfalszowanych dokumentów, przemytu broni i materiałów wrażliwych oraz wykorzystywania technologii komunikacyjnych przez grupy terrorystyczne, a także tych dotyczących zagrożeń, jakie stanowi posiadanie broni masowego rażenia. Rezolucja 1373 wzywa państwa członkowskie do wymiany informacji i współpracy w celu zapobiegania i zwalczania aktów terroryzmu oraz do podjęcia działań przeciwko sprawcom tychże. Państwa członkowskie powinny stać się stronami lub jak najszybciej wdrożyć właściwe międzynarodowe konwencje i protokoły, uchwalone w celu zwalczania terroryzmu. Przed nadaniem statusu uchodźcy każde państwo powinno podjąć odpowiednie środki w celu ustalenia, czy osoba ubiegająca się o azyl nie planowała, ułatwiała lub uczestniczyła w aktach terrorystycznych. Status uchodźcy nie może być nadużywany przez osoby dokonujące, organizujące lub ułatwiające przeprowadzanie aktów terrorystycznych, a umotywowane politycznie wnioski o nadanie takiego statusu nie powinny być uznawane za podstawę do odmowy ekstradycji domniemyanych terrorystów. W końcowej części tej rozbudowanej rezolucji Rada określiła jako niepokojący ścisły związek między międzynarodowym terroryzmem a międzynarodową przestępczością zorganizowaną, narkotykami, procederem prania brudnych pieniędzy oraz nielegalnym przepływem broni jądrowej, chemicznej, biologicznej i innych materiałów zabójczych. Rada podkreśliła potrzebę wzmocnienia koordynacji krajowych, subregionalnych, regionalnych i międzynarodowych wysiłków zmierzających do wzmocnienia globalnej odpowiedzialności na ten rodzaj zagrożenia międzynarodowego bezpieczeństwa³⁵⁴.

³⁵⁴ *Security Council Unanimously Adopts Wide-Ranging Anti-Terrorism Resolution; Calls for Suppressing Financing, Improving International Cooperation*, 28 September 2001, SC/7158.

Na mocy rezolucji 1373 powstał Komitet Antyterrorystyczny (Counter Terrorism Committee), w którego skład weszło 15 przedstawicieli członków Rady Bezpieczeństwa. Głównym zadaniem Komitetu jest doradzanie krajom członkowskim, w jaki sposób dostosować obowiązujące na ich terenie prawo, tak aby jak najskuteczniej wypełniać postanowienia rezolucji. Komitet nie ma możliwości nakładania sankcji na kraje niewypełniające postanowień tej rezolucji – jego głównym celem nie jest karanie, lecz doradztwo. Do końca 2002 roku Komitet otrzymał raporty ze 175 krajów, w tym raport z Polski, dotyczący wprowadzania w życie rezolucji 1373. Dzięki raportom udało się zidentyfikować obszary, w których konieczne są zmiany legislacyjne, a także ustalić listę członków mogących służyć swoją pomocą państwom, które mają problem z wprowadzaniem w życie rezolucji.

3.5.2. Rezolucja 1540

W dniu 28 kwietnia 2004 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ jednogłośnie przyjęła rezolucję nr 1540 w ramach rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, mającą na celu powstrzymanie podmiotów niepaństwowych od wejścia w posiadanie broni niekonwencjonalnej oraz materiałów pochodnych i środków ich przenoszenia. Rezolucja ma swoje początki w oświadczeniu wydanym na posiedzeniu Rady odbytym na szczelbu szefów państw 31 stycznia 1992, podczas którego uznano, że „rozprzestrzenianie wszystkich broni masowego rażenia stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Rezolucja 1540 wpisuje się w szereg uchwał poświęconych sprawom terroryzmu, powziętych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ po atakach terrorystycznych na Stany Zjednoczone w 2001 roku. Treścią zasadniczą rezolucji 1540 jest zobowiązanie państw członkowskich do powstrzymania się od wspierania w jakikolwiek sposób aktorów niepaństwowych, którzy starają się nabyć, użytkować i przenosić broń jądrową, chemiczną lub biologiczną oraz środki jej przenoszenia. W tym celu wszystkie państwa powinny ustanowić kontrolę na szczelbu krajowym oraz przedsięwziąć środki ustawodawcze w tym zakresie. Rada uznała zarazem, że żaden z obowiązków określonych w uchwale nie będzie interpretowany jako sprzeczny lub zmieniający prawa i obowiązki stron Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, konwencji o broni chemicznej³⁵⁵ i konwencji o broni biologicznej i toksycznej³⁵⁶ ani nie będzie rozumia-

³⁵⁵ Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów, sporządzona w Paryżu 13 stycznia 1993 roku (Dz. U. z dnia 30 lipca 1999 r.).

³⁵⁶ Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o ich zniszczeniu, sporządzo-

ny jako zmieniający obowiązki Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA) lub Organizacji ds. Zakazu Broni Chemicznej (OPCW).

Uchwała 1540 wzywa wszystkie państwa do promowania dialogu i współpracy w zakresie nierozprzestrzeniania broni jądrowej jako odpowiedzi na zagrożenia stworzone przez broń jądrową, chemiczną i biologiczną oraz środki jej przenoszenia. W celu przeciwdziałania tym zagrożeniom uchwała wzywa wszystkie państwa do współpracy w zapobieganiu handlu bronią jądrową, chemiczną i biologiczną, środkami jej przenoszenia i powiązanych z nią materiałami, na podstawie przepisów krajowych i w zgodzie z prawem międzynarodowym.

Rada Bezpieczeństwa poprzez rezolucję wezwała wszystkie państwa do: wspierania powszechnego przyjęcia, jak również pełnego wdrożenia i wzmocnienia wielostronnych umów mających na celu: zapobieganie rozprzestrzenianiu broni jądrowej, biologicznej lub chemicznej; uchwalenie przepisów krajowych w celu zapewnienia zgodności ustawodawstwa wewnętrznego ze zobowiązaniami wynikającymi z kluczowych umów wielostronnych; odnowienie i wypełnienie zobowiązań wynikających ze współpracy wielostronnej, w szczególności w ramach Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, Organizacji ds. Zakazu Broni Chemicznej, konwencji o broni biologicznej i toksycznej; rozwijanie kontaktów z sektorem przemysłowym oraz opinią publiczną w zakresie ich obowiązków wynikających z wyżej wymienionych przepisów.

W celu monitorowania stanu wdrożenia omawianej rezolucji Rada Bezpieczeństwa powołała na okres nie dłuższy niż dwa lata komitet sprawozdawczy składający się z wszystkich członków Rady. Wezwała również państwa członkowskie do przedstawienia nowemu komitetowi pierwszego sprawozdania z działań powziętych albo planowanych, mających na celu realizację zobowiązań zawartych w uchwale w terminie nie dłuższym niż sześć miesięcy od dnia jej uchwalenia³⁵⁷.

3.5.3. Rezolucje 1422 i 1487

W dniu 30 czerwca 2002 roku USA zawetowały rezolucję Rady Bezpieczeństwa, która miała przedłużyć mandat misji pokojowej ONZ w Bośni i Hercegowinie (UNMIBH). Powodem weta była obawa rządu Stanów Zjednoczonych, by amerykański personel misji nie stał się podmiotem nieuzasadnionych i politycznie motywowanych postępowań karnych przed właśnie utworzo-

na w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie 10 kwietnia 1972 roku (Dz. U. z dnia 15 stycznia 1976 r.).

³⁵⁷ *Security Council Decides All States Shall Act to Prevent Proliferation of Mass Destruction Weapons*, UN Security Council press release, 28 April 2004, SC/8076.

nym Międzynarodowym Trybunałem Karnym (MTK). Jako warunek zgody na przedłużenie misji pokojowej USA wniosły o uchwalenie rezolucji, która w istocie zablokowałaby możliwość wszczynania postępowań przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym przeciwko pracownikom misji pokojowych z państw niebędących stronami statutu MTK, bez zgody Rady Bezpieczeństwa³⁵⁸. Wiele państw sprzeciwiło się staraniom Stanów Zjednoczonych, traktując je jako próbę zmiany Statutu MTK w drodze uchwały wykraczającej poza kompetencje organu – tj. Rady Bezpieczeństwa. W dniu 10 lipca 2002 roku odbyło się spotkanie otwarte Rady, w którym wzięły udział delegacje 39 państw. Prawie wszyscy przedstawiciele zakwestionowali wniosek USA, ale wiele państw uznało, że rozwiązanie kompromisowe mogłoby uratować mandaty najistotniejszych operacji pokojowych³⁵⁹. USA zaproponowały wówczas projekt rezolucji, która wstrzymywałaby postępowania wobec sił pokojowych na okres jednego roku. Pod koniec tego okresu, jeśli wspomniana uchwała Rady Bezpieczeństwa nie została przedłużona, prokurator mógłby kontynuować postępowanie karne. Zmodyfikowana wersja tego projektu została przyjęta przez Radę w dniu 12 lipca 2002 roku na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Tego samego dnia mandat misji pokojowej w Bośni i Hercegowinie został przedłużony³⁶⁰.

W preambule do rezolucji Rada Bezpieczeństwa odwołała się do Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK), sporządzonego w Rzymie 17 lipca 1998 (tzw. Statut Rzymski), a wchodzącego w życie z dniem 1 lipca 2002. Rada zwróciła uwagę, że państwa-strony Statutu Rzymskiego zdecydowały się przyjąć jurysdykcję MTK – zgodnie ze Statutem oraz w szczególności z zasadą komplementarności. Rada przypomniała, że nie wszystkie państwa są stronami Statutu Rzymskiego i że państwa te będą nadal wypełniać swoje obowiązki w jurysdykcji krajowej w odniesieniu do przestępstw międzynarodowych. Z drugiej strony Rada podkreśliła znaczenie operacji pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych, ustanowionych lub zatwierdzonych

³⁵⁸ Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, *op. cit.*

³⁵⁹ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Five Hundred and Sixty Eight Meeting, 10 July 2002, UN/DOC/S/PV.4568e, UN/DOC/S/PV.4568e1; Obszerną dokumentację zawiera opracowanie Koalicji na rzecz Międzynarodowego Trybunału Karnego: *Compilation of documents on UN Security Council Resolutions 1422/1487, Controversial resolutions proposed by the United States seeking immunity from the International Criminal Court*, May 2004. <http://iilj.org/courses/documents/1422DocumentCompilation.pdf> (stan z dnia 08.06.2011).

³⁶⁰ B. MacPherson, *Authority of the Security Council to Exempt Peacekeepers from International Criminal Court Proceedings*, American Society of International Law Insights, July 2002, <http://www.asil.org/insigh89.cfm> (stan z dnia 15.08.2010).

przez Radę Bezpieczeństwa w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W tym duchu Rada stwierdziła, że w interesie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa leży umożliwianie państwom członkowskim dołączanie do operacji ustanowionych przez lub z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa³⁶¹. W operacyjnych postanowieniach rezolucji 1422 znajduje się taki fragment:

Działając na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych oraz w zgodzie z art. 16 Statutu Rzymskiego, w przypadku gdy pojawi się sprawa [karna P.U.], dotycząca obecnych albo byłych urzędników lub personelu państwa niebędącego stroną Statutu Rzymskiego oraz działań lub zaniechań dotyczących operacji ustanowionych przez lub z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa, Rada Bezpieczeństwa zwraca się do Międzynarodowego Trybunału Karnego o odroczenie wszczęcia i zawieszenie postępowania przygotowawczego przez okres 12 miesięcy od dnia 1 lipca 2002 roku, o ile Rada Bezpieczeństwa nie postanowi inaczej. Rada wyraża wolę każdorazowo w dniu 1 lipca przedłużać swój wniosek, o którym mowa w zdaniu poprzednim, na niezmiennych warunkach, na kolejne 12-miesięczne okresy, tak długo jak będzie to konieczne. Rada Bezpieczeństwa postanawia, że państwa członkowskie nie podejmą żadnych działań niezgodnych z ustępem 1 niniejszej rezolucji oraz z ich zobowiązaniami międzynarodowymi³⁶².

Rok później na wniosek Stanów Zjednoczonych Rada Bezpieczeństwa przedłużyła okres obowiązywania rezolucji 1422 na kolejne 12 miesięcy, uchwalając 12 czerwca 2003 rezolucję 1487 o treści identycznej z rezolucją 1422. Wzbudziło to konsternację m.in. Sekretarza Generalnego ONZ, który wyraził nadzieję, że przedłużanie mocy obowiązującej zawartego w rezolucji ograniczenia nie stanie się rokroczna rutyna³⁶³, gdyż zaszkodziłoby to nie tylko autorytetowi Międzynarodowego Trybunału Karnego, ale także autorytetowi Rady Bezpieczeństwa oraz podważyło legitymację operacji pokojowych ONZ. W 2004 roku rząd USA ponownie próbował przedłużyć okres wyjęcia spod jurysdykcji MTK urzędników i personelu operacji pokojowych ONZ z państw niebędących stronami Statutu Rzymskiego, lecz wycofał swoją propozycję, gdy nie uzyskał w Radzie Bezpieczeństwa wymaganej większości. W rezultacie ograniczenie przewidziane w rezolucjach 1422 i 1487 przestało obowiązywać.

³⁶¹ UN Security Council Resolution on United Nations Peacekeeping Personnel Immunity from Prosecution, 12 July 2002, UN/SC/RES/1422.

³⁶² *Ibidem*.

³⁶³ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Seven Hundred and Seventy Two Meeting, 12 June 2003, UN/DOC/S/PV.4772.

3.5.4. Charakter prawny rezolucji 1373, 1540, 1422 i 1487 i związane z tym kontrowersje

Omówione cztery uchwały Rady Bezpieczeństwa stanowią istotne novum w praktyce działania tego organu ONZ, powołanego do utrzymywania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Stanowią przykład nowej praktyki wykraczającej poza działania w ściśle określonej sprawie, skierowane do zidentyfikowanego adresata, a więc noszące w swej istocie cechy aktu administracyjnego. Choć wszystkie te uchwały zostały przyjęte jednomyślnie³⁶⁴, to dyskusja poprzedzająca ich uchwalenie oraz stanowiska państw, organizacji międzynarodowych i ich organów, jak również przeważające w doktrynie opinie wskazują na spore kontrowersje w przedmiocie legalności tych aktów prawnych. Stosunkowo najmniejsze zastrzeżenia wzbudziła rezolucja 1373, uchwalona w odpowiedzi na zamachy terrorystyczne na Stany Zjednoczone we wrześniu 2001 roku³⁶⁵. Rezolucja ta różni się jednak w swojej konstrukcji językowej od do tej pory podejmowanych uchwał indywidualnych i konkretnych. Jej preambuła stanowi, że akty terroryzmu niezależnie od miejsca, czasu i okoliczności stanowią zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Rezolucja odwołuje się do ataków terrorystycznych na Stany Zjednoczone, jednakże w swojej części władczej nie jest odpowiedzią na konkretny akt terroryzmu, lecz po raz pierwszy Rada Bezpieczeństwa uznała abstrakcyjny fenomen, jakim jest międzynarodowy terroryzm, za samo w sobie zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, przeciwnie do ugruntowanego rozumienia zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w kategoriach konkretnego zdarzenia w określonym miejscu³⁶⁶. Rezolucja nie zawiera elementu czasowego. Nałożone na państwa obowiązki są nieograniczone w czasie. Rezolucja powtarza wiele przepisów konwencji o Zakazie Finansowania Terroryzmu, podczas gdy w chwili jej wydania konwencję ratyfikowały jedynie cztery kraje. Rezolucja nakłada na państwa obowiązek wprowadzenia przepisów prawa krajowego o określonej treści normatywnej, a także przyjmuje mechanizm raportowania do Rady Bezpieczeństwa o postępach w jej wdrożeniu³⁶⁷. Powołany w tym celu Komitet Antyterrorystyczny szybko rozszerzył swoje wpływy, ukierunkowane na współpracę z państwami

³⁶⁴ Wg uznanej praktyki uchwały przyjęte przy głosach wstrzymujących się uważane są za przyjęte jednomyślnie.

³⁶⁵ UN/SC/RES/1373, *op. cit.*

³⁶⁶ N. Angelet, *International Law Limits to the Security Council*, *op. cit.*, s. 219; M. Hap-pold, *op. cit.*, s. 593 i n.; V. Gowlland-Debbas, *The Functions of the United Nations Security Council in the International Legal System*, *op. cit.*, s. 300.

³⁶⁷ W pierwszym roku obowiązywania raporty z postępu prac złożyły wszystkie państwa ONZ, w ciągu kilku następnych lat raportów było już ponad pięćset.

i organizacjami międzynarodowymi, uznając się za jednego z głównych aktorów zmagających z terroryzmem międzynarodowym³⁶⁸.

W literaturze podkreśla się, że Rada Bezpieczeństwa dokonała wyłomu w dotychczasowej praktyce³⁶⁹, uchwalając rezolucję 1373 określaną przez jednego z autorów mianem „rewolucyjnej”³⁷⁰. Choć istotnie procedura przyjęcia tej rezolucji, jak również proces jej późniejszego wdrażania³⁷¹ wskazują na duże poparcie ze strony państw członkowskich, wszystko to nie usuwa w cień charakteru prawnego tekstu uchwały. Rezolucja 1373, powzięta na podstawie przepisów rozdziału VII Karty NZ z możliwością zastosowania sankcji, przypomina coraz bardziej tworzenie „prawdziwego prawa”³⁷² i w kontekście kompetencji Rady Bezpieczeństwa, jak chcą tego niektórzy autorzy, znajduje się *ultra vires*³⁷³.

Uchwała 1540 w sprawie zakazu rozprzestrzeniania broni masowego rażenia podobnie jak rezolucja 1373 nie odwołuje się do konkretnego naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Nie odnosi się także do abstrakcyjnego podmiotu, który mógłby dokonać takiego naruszenia (aktorów niepaństwowych), jak to miało miejsce w uchwale o zwalczaniu terroryzmu. Uchwała jest napisana językiem normatywnym, zawiera odesłanie do traktatów o zakazie rozprzestrzeniania broni masowego rażenia oraz, tak jak rezolucja 1373, nakłada na państwa obowiązek wprowadzenia przepisów prawa krajowego o określonej treści normatywnej, powołując przy tym komitet monitorujący podległy Radzie Bezpieczeństwa. W przeciwieństwie jednak do rezolucji 1373 uchwała Rady Bezpieczeństwa w sprawie zakazu rozprzestrzeniania broni masowego rażenia nie powiela już istniejących norm traktatowych. Próżno także szukać inspiracji do jej podjęcia w treści uchwał innych organów ONZ. Z tego punktu widzenia normy rezolucji 1540 są normami nowymi i stanowią, jak się powszechnie sądzi, swoiste uzupełnienie norm

³⁶⁸ C.A. Ward, *Building Capacity to Combat International Terrorism: The Role of the United Nations Security Council*, „Journal of Conflict and Security Law” 2003, 8, s. 289.

³⁶⁹ P. Szasz, *The Security Council Starts Legislating*, „The American Journal of International Law” 2002, 96, s. 901.

³⁷⁰ K. Svanberg-Torpman, *The Security Council as a Law Enforcer and a Legislator*, w: Amnés & Svanberg-Torpman (red.), *Peace and Security*, Lund 2004, s. 126.

³⁷¹ Zob. np. UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Five Hundred and Twelve Meeting, 15 April 2002, UN/DOC/S/PV.4512.

³⁷² J.E. Alvarez, *International Organizations as Law-makers*, Oxford 2005, s. 196.

³⁷³ Podobne stanowisko zajmuje większość autorów, w tym np. A. Marschik, *The Security Council as World Legislator? Theory, Practice & Consequences of an Expanding World Power*, „International Law and Justice Working Paper” 2005, 18, s. 15.

powszechnego prawa międzynarodowego. Nie korzystają z legitymacji poprzednio akceptowalnych treści³⁷⁴.

Uchwały odróżnia także jedna uderzająca różnica proceduralna: o ile okolicznościami przyjęcia rezolucji 1373 były zamachy terrorystyczne na USA, a tekst tej uchwały został przyjęty szybko – w ciągu dwóch tygodni od dnia ataków, w dodatku w wyniku poufnych, dwustronnych negocjacji – o tyle dyskusja nad przyjęciem rezolucji 1540 rozpoczęła się pół roku przed jej ostatecznym uchwaleniem. Wymiana opinii na temat jej treści zakończyła się publiczną debatą w Radzie Bezpieczeństwa w dniu 22 kwietnia 2004 roku, otwartą dla członków i państw niebędących aktualnie członkami Rady Bezpieczeństwa. Z tej ożywionej dyskusji można próbować odczytać wątpliwości państw członkowskich wyrażane przed, jak się później okazało, jednomyślnym głosowaniem. Lektura stenogramów z posiedzenia otwartego Rady dowodzi, iż państwa członkowskie zdawały sobie sprawę z legislacyjnego charakteru rezolucji 1540³⁷⁵. Projekt rezolucji został jako całość dobrze przyjęty przez państwa zachodnie. Kanada, państwa Unii Europejskiej, a także Australia, Nowa Zelandia, Albania, Singapur i Tadżykistan pochlebnie wyrażały się o nowej inicjatywie Rady, ogólne wsparcie, choć z zastrzeżeniami, wyraziła także Szwecja, Jordania, Kuwejt, Lichtenstein, Norwegia i Tajlandia. Niektóre państwa, jak Japonia czy Republika Korei, zgodziły się na przyznanie Radzie Bezpieczeństwa roli legislacyjnej w tym konkretnym przypadku, ale zaapelowały o ostrożność. Przedstawiciel Meksyku wyraził obawę, że rezolucja może stać się precedensem, natomiast Szwajcaria podkreśliła szczególne okoliczności upoważniającą Radę do działania: „Co do zasady zobowiązania prawne, takie jak przewidziane w ramach projektu rezolucji, powinny być zaciągane na mocy umów wielostronnych, w których opracowaniu mogą brać udział wszystkie kraje. Dopuszcza się podejmowanie przez Radę Bezpieczeństwa takiej legislacyjnej roli jedynie w wyjątkowych okolicznościach i w odpowiedzi na pilną potrzebę”³⁷⁶. Przeciwnie rezolucji 1540 były, z pewnymi wyjątkami, kraje skupione w Ruchu Państw Niezaangażowanych, czyli głównie kraje rozwijające się. Przedstawiciel Nepalu przestrzegł, że „Rada powinna działać w ramach swojego mandatu i być tak postrzegana. Dlatego powinna oprzeć się pokusie działania jako światowy prawodawca, światowa admini-

³⁷⁴ R. Lavalle, *A Novel, if Awkward, Exercise in International Law-making: Security Council Resolution 1540*, „Netherlands International Law Review” 2004, 51, s. 426 i 436.

³⁷⁵ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Nine Hundred and Fifty Meeting, 22nd April 2004, UN/DOC/S/PV.4950.

³⁷⁶ *Ibidem*, s. 28.

stracja i światowy sąd w jednej osobie”³⁷⁷. Podobnie zabrzmiał głos Indonezji: „Rzeczywiście, jesteśmy zdania, że zobowiązania prawne mogą być tworzone i przyjmowane jedynie na zasadzie dobrowolności. Wszelkie daleko idące przejęcie władzy przez Radę Bezpieczeństwa w celu uchwalania globalnego ustawodawstwa nie jest zgodne z przepisami Karty Narodów Zjednoczonych. Konieczne jest zatem zaangażowanie wszystkich państw w proces negocjacyjny w kierunku ustanowienia międzynarodowych norm w danej sprawie”³⁷⁸. Najsilniej protestowały Indie: „Indie są zaniepokojone wzrastającą w ostatnich latach skłonnością Rady Bezpieczeństwa do przejmowania wiążących wszystkie państwa uprawnień legislacyjnych i zawierania traktatów w imieniu wspólnoty międzynarodowej, tj. funkcji nieprzewidzianej w Karcie Narodów Zjednoczonych (...). Indie nie mogą przyjąć żadnych zobowiązań, wynikających z traktatów, których Indie nie podpisały lub nie ratyfikowały. Stanowisko to jest zgodne z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego i prawa traktatów. Indie nie przyjmą narzuconych z zewnątrz (*externally prescribed* – PU) norm i standardów, niezależnie od ich źródła, w sprawach podlegających jurysdykcji swojego parlamentu, w tym krajowemu ustawodawstwu, przepisom wykonawczym lub porozumieniom, które nie są zgodne z interesami narodowymi bądź naruszają suwerenność Indii”³⁷⁹. Pomimo tak wyrażanych wątpliwości rezolucja 1540 została przyjęta jednogłośnie. Ustne zastrzeżenia po głosowaniu wyraził jedynie przedstawiciel rządu Pakistanu, podkreślając, że Pakistan mógł przyjąć rezolucję 1540 jedynie jako środek nadzwyczajny i pod ścisłymi warunkami: istnienia natychmiastowego zagrożenia oraz istnienia luki prawnej i szerszego udziału członków ONZ w opracowywaniu przepisów. Pakistan dał jasno do zrozumienia, że nie akceptuje bezwarunkowo ogólnych kompetencji legislacyjnych Rady Bezpieczeństwa.

Rezolucje 1422 i 1487 należy traktować łącznie. Ta późniejsza jest ścisłym powtórzeniem swojej poprzedniczki, wydanym rok później jedynie jako

³⁷⁷ *Ibidem*, reasumption.

³⁷⁸ *Ibidem*, s. 31.

³⁷⁹ List Stałego Przedstawiciela Indii przy ONZ do Przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa; UN-Doc. S/2004/329 z dnia 28 kwietnia 2004; cyt. za: A. Marschik, *The Security Council as World Legislator?*, *op. cit.*, s. 18. Warto jednak za autorem cytowanego opracowania zwrócić uwagę na precyzyjny ton użytych sformułowań: „Indie nie mogą przyjąć żadnych zobowiązań, wynikających z traktatów, których Indie nie podpisały lub nie ratyfikowały”, a zatem nie odrzucają rezolucji 1540. Podobnie: „Indie nie przyjmą narzuconych z zewnątrz norm i standardów” – zdanie to, napisane celowo w czasie przyszłym, ma na celu wywarcie przyszłej presji na Radę Bezpieczeństwa, nie jest jednak równoznaczne z odrzuceniem rezolucji 1540, choć rzeczywiście list opatrzony jest datą 27 kwietnia 2010 – dzień przed uchwaleniem rezolucji.

przedłużenie jej obowiązywania, bez zmiany treści. Obydwie rezolucje zostały uchwalone jednogłośnie. Dlatego też wszystkie uwagi po adresem rezolucji 1422 odnoszą się wprost do rezolucji 1487. Tym, co może je odróżniać, są stanowiska państw wyrażane w debacie poprzedzającej ich przyjęcie, ale i tu różnica nie jest jakościowa, lecz ilościowa – w rok po uchwaleniu rezolucji 1422 więcej państw wyrażało swoje wątpliwości wobec przedłużenia czasu jej obowiązywania przez rezolucję 1487. Treścią normatywną rezolucji 1422 jest wniosek (*request*) Rady Bezpieczeństwa do Międzynarodowego Trybunału Karnego, zgodnie z art. 16 Statutu Rzymskiego, o odroczenie wszczęcia i zawieszenie postępowania przygotowawczego przez okres 12 miesięcy w stosunku do obecnych albo byłych urzędników lub personelu państwa niebędącego stroną Statutu Rzymskiego i działań lub zaniechań dotyczących operacji ustanowionych przez lub z upoważnienia Rady, chyba że Rada postanowi inaczej. Rezolucja 1422 jest jedną z najbardziej kontrowersyjnych uchwał Rady Bezpieczeństwa podjętych na podstawie przepisów rozdziału VII Karty, gdyż dotyka zagadnienia zbiegu norm traktatowych (Statutu Rzymskiego) z kontradyspozycją normy zawartej w uchwale organu organizacji międzynarodowej jakim jest Rada. Zbieg ten oznacza konflikt między normą traktatową, a normą prawa wtórnego organizacji międzynarodowej, tj. uchwałą Rady Bezpieczeństwa. W omawianym zagadnieniu kryje się cały wachlarz problemów, w tym przede wszystkim stosunek normy wtórnej do normy pierwotnej prawa międzynarodowego publicznego *in abstracto* oraz stosunek konkretnej uchwały 1422 do konkretnego traktatu, jakim jest Statut Rzymski. Pierwszym zarzutem stawianym rezolucji 1422 jest zarzut dyskryminacji. Wniosek Rady Bezpieczeństwa do Międzynarodowego Trybunału Karnego o niewszczywanie albo zaniechanie prowadzenia dochodzenia lub postępowania karnego przez okres 12 miesięcy w stosunku do urzędników lub personelu państwa niebędącego stroną Statutu Rzymskiego stawia w sytuacji dyskryminacyjnej urzędników lub personel państwa, które stroną traktatu jest. Dyspozycja rezolucji 1422 jest więc sprzeczna z niedyskryminacyjnym charakterem międzynarodowego prawa karnego. Po drugie wątpliwości budzi oparcie rezolucji 1422 na normach rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Jak wiadomo przepisem otwierającym ten rozdział, który poprzedza zastosowanie środków wymagających użycia siły zbrojnej lub innych środków, jest art. 39 Karty: „Rada Bezpieczeństwa stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji...”. W rozdziale drugim niniejszej pracy stwierdziłem, iż definicja „zagrożenia pokoju” (*a threat to the peace*) jest niezwykle pojemna. W tym jednak wypadku Rada w ogóle nie stwierdziła istnienia zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji ani w preambule, ani w dyspozycji rezolucji. Jedynie ogólne odniesienie do art. 39 Karty

NZ może być wywiedzione z ustępu 6 preambuły rezolucji, który stanowi, że misje ustanowione lub zatwierdzone przez Radę Bezpieczeństwa są rozmieszczane w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. O wiele istotniejsze jest odwołanie się przez Radę w ustępie 7 rezolucji do interesu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, który zawiera się w umożliwianiu państwom członkowskim dołączania do operacji ustanowionych przez lub z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa. Ta dziwna argumentacja prowadzi do konkluzji, iż zagrożenie dla pokoju wydaje się być w mniejszym stopniu oparte na istnieniu określonej sytuacji konfliktowej niż na potencjalnej niemożności reagowania ONZ na przyszłe zagrożenia bez pomocy personelu państwa, które nie jest stroną Statutu Rzymskiego³⁸⁰. Przyjmując nawet, iż nie jest obowiązkiem Rady Bezpieczeństwa stwierdzenie *expressis verbis* istnienia zagrożenia dla międzynarodowego pokoju (*a threat to the peace*), co samo w sobie stanowi dużą elastyczność interpretacyjną z uwagi na niemal nieograniczoną pojemność tego pojęcia, można zasadnie zapytać, czy w omawianej rezolucji wystąpiło odwołanie do jakiegokolwiek zagrożenia. Towarzyszące wydaniu rezolucji prace przygotowawcze, o których pisałem wcześniej, pokazują, iż jej uchwalenie zostało wymuszone przez rząd Stanów Zjednoczonych i było swoistą transakcją związaną w zamian za zgodę na przedłużenie mandatu sił pokojowych ONZ w Bośni i Hercegowinie. Jest wysoce wątpliwe, czy ryzyko zawetowania innej rezolucji ONZ przez stałego członka Rady Bezpieczeństwa może być uznane za zagrożenie dla pokoju. Po trzecie: zagadnieniem budzącym wątpliwości jest normatywny charakter rezolucji 1422. Rada Bezpieczeństwa nie odniosła wniosku o odroczenie wszczęcia i zawieszenie postępowania przygotowawczego przez MTK do konkretnych operacji pokojowych, lecz posłużyła się językiem generalno-abstrakcyjnym – językiem normy prawnej, a nie językiem aktu indywidualno-konkretnego. Powraca więc zagadnienie sygnalizowane w rezolucjach 1373 i 1540 umocowania prawnego Rady do uchwalania norm przypominających międzynarodową legislację. Kwestia ta pojawia się ponownie ze zdwojoną siłą, gdyż rezolucja 1422 nie tylko nie powtarza istniejących norm prawa międzynarodowego publicznego (traktatowych czy zwyczajowych) – tak jak to czyni rezolucja 1373, nie tylko nie uzupełnia istniejących norm prawa międzynarodowego, jak w rezolucji 1540, lecz jest sprzeczna z międzynarodowymi zobowiązaniami państw – stron Statutu Rzymskiego. Pytanie, jakie pojawia się w analizie dwóch typów regulacji *in abstracto*, jest następujące: czy rozszerzając swoje kompetencje na możliwość wydawania aktów generalnych i abstrakcyjnych, Rada Bezpieczeństwa może w dowolny

³⁸⁰ C. Stahn, *The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002)*, „European Journal of International Law” 2003, 14, s. 87.

sposób modyfikować zakres jurysdykcji międzynarodowego trybunału? Rezolucja 1422 odwołuje się do art. 16 statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, który stanowi:

Nie można wszcząć ani prowadzić postępowania przygotowawczego na podstawie niniejszego statutu przez okres 12 miesięcy od chwili zwrócenia się do Trybunału z takim wnioskiem przez Radę Bezpieczeństwa, działającą w oparciu o rezolucję podjętą na mocy rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych; wniosek może zostać ponowiony przez Radę na tych samych warunkach.

Należy stwierdzić, iż język użyty w rezolucji 1422 jest tożsamy z artykułem 16 Statutu Rzymskiego. Stąd zapewne użycie słowa „zwraca się” (*requests*), a nie „poleca” (*decides*), które to sformułowanie występuje często w rezolucjach podjętych na mocy rozdziału VII Karty NZ. Wątpliwości nastęrcza jednakże generalno-abstrakcyjny język uchwały. Istnieją dowody na to, że państwa-strony traktatu powołującego Międzynarodowy Trybunał Karny uznawały możliwość odroczenia wszczęcia i zawieszenia postępowania przygotowawczego we wskazanej sprawie na podstawie wniosku Rady Bezpieczeństwa, który powinien odnosić się do określonego postępowania – powinien więc być aktem indywidualnym i konkretnym³⁸¹. Wydaje się, że brak jest wśród państw członkowskich jednomyślnej zgody na możliwość odroczenia wszczęcia i zawieszenia postępowania przygotowawczego jedynie klauzulą generalną zawartą w rezolucji 1422, choćby nawet miała ona jasno wyznaczone ramy czasowe. Innymi słowy: wniosek o uruchomienie ograniczenia zawartego w art. 16 Statutu Rzymskiego powinien być umieszczany w indywidualnej i konkretnej rezolucji Rady, odnoszącej się do precyzyjnie określonej misji pokojowej. Praktycznego przykładu dostarcza rezolucja 1497 dotycząca wielonarodowych sił ONZ w Liberii³⁸². Droga „na skróty” i umieszczenie wszystkich hipotetycznie możliwych misji pokojowych w zastosowanej klauzuli

³⁸¹ Por. stanowiska Kanady, Nowej Zelandii i Niemiec w dyskusji nad rezolucją 1422, UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Five Hundred and Sixty Eight Meeting, 10 July 2002, UN/DOC/S/PV.4568e, UN/DOC/S/PV.4568e1, *op. cit.*

³⁸² UN Security Council Resolution on Establishment of Multinational Force in Liberia During the Second Liberian Civil War, 1 August 2003, UN/SC/RES/1497, par. 7: „Decides that current or former officials or personnel from a contributing State, which is not a party to the Rome Statute of the International Criminal Court, shall be subject to the exclusive jurisdiction of that contributing State for all alleged acts or omissions arising out of or related to the Multinational Force or United Nations stabilization force in Liberia, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by that contributing State”.

generalnej budzi poważne zastrzeżenia. Ograniczenie wynikające z art. 16 Statutu należy odczytywać także chronologicznie. Umieszczenie art. 16 po przepisach odnoszących się do postępowania przygotowawczego każe sądzić, iż przepis ten nie ma charakteru prewencyjnego, a taki charakter próbowała nadać mu ogólna i abstrakcyjna dyspozycja rezolucji 1422³⁸³. W tym miejscu zasygnalizuję jeszcze inne zagadnienia sporne, jakie towarzyszą analizie rezolucji 1422: konsekwencje prawne określenia zbiegu norm i wynikające z tego prawa i obowiązki państw, a także prawa i obowiązki innego niż państwo podmiotu prawa międzynarodowego, jakim jest Międzynarodowy Trybunał Karny. Te wielce interesujące zagadnienie wykraczają poza ramy niniejszej pracy. W następnym rozdziale poruszone zostaną m.in. źródła mocy prawnej rezolucji 1422 i 1487.

³⁸³ C. Stahn, *The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002)*, *op. cit.*, s. 90.

Rozdział IV.

Moc wiążąca rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ

4.1. Podstawy prawne uchwał Rady Bezpieczeństwa ONZ – wprowadzenie

W poprzednim rozdziale przedstawiłem uchwały Rady Bezpieczeństwa posługując się, jako kryterium – odmiennie od wielu publikacji poświęconych ONZ – nie zawartością merytoryczną uchwał, lecz ich charakterem prawnym. Wskazałem, że w praktyce funkcjonowania tego organu, wśród rezolucji o mocy powszechnie wiążącej, można wyróżnić kilka ich typów. Najpowszechniejszymi są uchwały konkretyzujące prawa i obowiązki państw oraz innych podmiotów – adresatów uchwały. W stopniu najbardziej zbliżonym upodabniają się one do aktu administracyjnego, a sama rezolucja Rady Bezpieczeństwa jest aktem władczym organu skierowanego do konkretnego adresata/adresatów w określonej sprawie. Obok tych „klasycznych” uchwał realizujących idee pierwotnie przewidzianą dla Rady Bezpieczeństwa na konferencji w San Francisco – ideę międzynarodowego policjanta, praktyka funkcjonowania tego organu wykształciła prawnie odrębną kategorię uchwał kompetencyjnych, upoważniających do działania bądź Sekretarza Generalnego ONZ (dekoncentracja wewnętrzna), bądź organizacje regionalne, państwa lub grupy państw (dekoncentracja zewnętrzna). Istnieją także uchwały, których treść zbliża się, a przynajmniej zawiera w sobie elementy typowe dla orzeczenia sądowego, a konsekwencją uchwalenia takich rezolucji może być ustalenie stanu faktycznego lub stanu prawnego. Wreszcie, praktyka ostatnich lat pokazała, że Rada Bezpieczeństwa ONZ zaczęła podejmować uchwały o treści generalnej i abstrakcyjnej, a więc zbliżające się w swojej konstrukcji prawnej do aktu normatywnego. Żadna z tych aktywności Rady Bezpieczeństwa nie jest dowolna. Zarówno praktyka państw, jak i towarzyszące jej komentarze doktryny zakreślają granice dla działalności *quasi* policyjnej, *quasi* sądowej, czy *quasi*

legislacyjnej. Oczywiście, istnieją spory co do zakresu tych ograniczeń, lecz faktem jest, iż władztwo Rady Bezpieczeństwa nie jest nieograniczone. Warto zbadać czy dotychczasowa praktyka tego organu oparta jest na podstawach prawnych, a jeżeli tak, to jakie normy stanowią grunt dla opisanej w rozdziale poprzednim działalności Rady.

4.2. Moc wiążąca rezolucji Rady Bezpieczeństwa na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych

Artykuł 24 Karty NZ stanowi, że członkowie ONZ nakładają na Radę Bezpieczeństwa główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz że szczególne kompetencje udzielone radzie w tym zakresie wymienione zostały w rozdziałach VI, VII, VIII i XII. Spośród tych przepisów istotne znaczenie mają w tym wypadku normy rozdziału VII Karty NZ, gdyż jako jedyne są one dla państw członkowskich wiążące. Uchwały, które przedstawiono w rozdziale poprzednim stanowią środki niewymagające użycia siły zbrojnej. Dla oceny podstawy prawnej uchwał prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa znajdzie zastosowanie zatem artykuł 41, w związku z art. 39 Karty NZ. Wedle tych przepisów Rada Bezpieczeństwa może zdecydować jakie środki niewymagające użycia siły zbrojnej należy zastosować dla skutecznego przeprowadzenia jej decyzji oraz może wezwać członków Organizacji Narodów Zjednoczonych do zastosowania takich środków. Przyczyną zastosowania artykułu 41 musi być jednak uprzednie stwierdzenie przez Radę Bezpieczeństwa istnienia zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji, o czym mowa w artykule 39 Karty. Dla analizy podstawy prawnej uchwał zobowiązujących Radę Bezpieczeństwa istotne znaczenie będzie mieć koniunkcyjne rozumienie dwóch sformułowań: „istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju” oraz „środki nie wymagające użycia siły zbrojnej”. Pierwszemu z tych wyrażen poświęciłem sporo uwagi w rozdziale poprzedzającym omówienie uchwał prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa. W tym miejscu warto jednakże przypomnieć, że koncepcja zagrożenia pokoju z artykułu 39 ewoluowała znacznie przez kilkadziesiąt lat obowiązywania Karty Narodów Zjednoczonych. Rozszerzające rozumienie tego sformułowania doprowadziło do uznania międzynarodowego terroryzmu za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju, choć, zdaniem niektórych autorów Rada Bezpieczeństwa, jest władna podejmować akcje jedynie w odniesieniu do konkretnych i namacalnych sytuacji czy konfliktów¹. Wydaje się, że właściwe jest dziś rozumienie

¹ M. Happold, *op. cit.*, s. 598–601; A. Zimmermann, B. Eberling, *Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats*, „Vereinte Nationen”, 2004, 71, s. 71–72; pogląd przeciwny reprezentuje np. Christian Tomuschat, *op. cit.*, s. 344–346.

wyrażenia „zagrożenie pokoju”, jako wykraczające poza konkretną sytuację. Będąc traktatem międzynarodowym Karta NZ powinna być interpretowana w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem użytych sformułowań, mając na uwadze cel normy prawnej. Praktyka stosowania traktatu nie może abstrahować od tego kontekstu. Takie rozumienie przyjął np. Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii (ICTY) w sprawie Duško Tadić². Zdaniem izby apelacyjnej Trybunału sformułowanie „zagrożenie pokoju” jest sformułowaniem bardziej politycznym, a jego rozumienie wybiega poza ramy czysto normatywne. Rada Bezpieczeństwa posiada więc szerokie, jednak nie nieskrępowane uznanie, gdy określa co stanowi, a co nie stanowi zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Podobnie i praktyka ostatniego dwudziestolecia funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa pokrywa się z ewolucyjnym rozumieniem tego wyrażenia. Zmiana ta, polegająca na odejściu od pojmowania międzynarodowego pokoju, jako tylko braku użycia siły zbrojnej, w kierunku uznania znaczenia abstrakcyjnego, przejawia się np. w wypowiedziach członków Rady Bezpieczeństwa, w tym w oświadczeniu jej przewodniczącego z 1992 roku, kiedy to na posiedzeniu na szczelbu szefów państw i rządów stwierdził: „brak wojny czy konfliktów zbrojnych między państwami samo w sobie nie zapewnia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zagrożeniami dla pokoju i bezpieczeństwa stały się pozawojkowe przyczyny niestabilności międzynarodowej w dziedzinach gospodarczych, społecznych, humanitarnych i ekologicznych”³. W omawianym okresie coraz więcej przypadków było klasyfikowanych przez Radę Bezpieczeństwa jako zagrożenie dla międzynarodowego pokoju. Było to np. rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, akty międzynarodowego terroryzmu, zatrudnianie najemników, sytuacje nadzwyczajne, brutalny rozpad państw. Należy jednak stwierdzić, że w dalszym ciągu przeważająca grupa tych zagadnień ma charakter konkretny i namacalny. Kwestie trudno uchwytnie, jak np. terroryzm międzynarodowy, także znajdują swoje miejsce w przyczynach zastosowania art. 41, lecz na dzień dzisiejszy trudno byłoby uznać po prostu, iż każde zagadnienie może być uznane przez radę za zagrożenie międzynarodowego pokoju. Byłoby to jednak zbyt daleko idące uogólnienie, równoznaczne z odebraniem praktycznego znaczenia artykułowi 39 Karty.

Inną sprawą jest drugie, zaznaczone wyżej sformułowanie, a więc „środki nie wymagające użycia siły zbrojnej”. Artykuł 41 Karty NZ zawiera ich przykładowe wyliczenie i stanowi:

² Prosecutor v. Dusko Tadic A/K/A „Dule”, Appeal on Jurisdiction, 2 października 1995, Case No. IT-94-I-T, par. 29.

³ S/23500, *op. cit.*

(...) środki te mogą obejmować zupełne lub częściowe przerwanie stosunków gospodarczych oraz komunikacji: kolejowej, morskiej, lotniczej, pocztowej, telegraficznej, radiowej i innej, jak również zerwanie stosunków dyplomatycznych.

Wyliczenie zawarte w brzmieniu tego przepisu obejmuje środki konkretne, które zgodnie z rozsądnym rozumowaniem będą odpowiedzią na określone i namacalne naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Raz jeszcze uwypatnia się w tym miejscu silny związek artykułów 39 i 41 Karty, gdyż, jak się zdaje, odpowiedzią na bardziej abstrakcyjne zdarzenie stanowiące naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa mogą być środki o ogólnym charakterze od tych wymienionych w tekście Karty.

Czy wobec tego wszystkie uchwały podjęte przez Radę Bezpieczeństwa mogą znaleźć swoje prawidłowe źródło w normach artykułów 39 i 41 Karty? Z pewnością najmniejszych wątpliwości dostarczają w tym zakresie uchwały o cechach zbliżonych do aktu administracyjnego, a więc wiążące konkretnego adresata/konkretnych adresatów w oznaczonej sprawie. Powołane w poprzednim rozdziale przykłady tego rodzaju środków przymusu co do zasady potwierdzają ten pogląd, choć i tu widać rysującą się ewolucję. Jeżeli chodzi o stwierdzenie naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa sporu nie dostarczał przykład Iraku. Pozostałe *casusy*, celowo zresztą wybrane jako tzw. „przypadki graniczne”, stały się przyczyną dyskusji. Poczynania rasistowskiego reżimu w RPA nie były międzynarodowe, tzn. nie naruszały spokoju innych państw, podobnie lokalny, a nie międzynarodowy charakter miał przewrót wojskowy na Haiti. W przypadku natomiast talibów, Al-Kaidy i podmiotów powiązanych po raz pierwszy doszło to przełamania zasady związania naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa z terytorium określonego państwa. Jeżeli chodzi o drugi z wyżej zaznaczonych składników podstawy prawnej, a więc sformułowanie „środki nie wymagające użycia siły zbrojnej” zasadniczą część rezolucji „administracyjnych” Rady Bezpieczeństwa czyniła zadość przykładowemu wyliczeniu zawartemu w art. 41 Karty. Nawet tu jednakże można doszukać się postępującej praktyki odchodzenia od czysto policyjnego rozumienia „środków” zarządzanych przez radę. Nie sposób na przykład uznać za środek doraźny (mający na celu szybkie, władcze, „policyjne” przywrócenie pożądanego stanu rzeczy) systemowego charakteru koncesji wprowadzonych na handel diamentami w odniesieniu do Sierra Leone. Takiego charakteru nie mają z pewnością zarządzenia Komitetu 1267, który jest ciałem stabilnym i wyjątkowo władcym, powołanym na podstawie jednej z tzw. antyterrorystycznych rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Wątpliwości co do szybkości zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa dostarcza także przykład sankcji wobec Iraku, a to za sprawą niezwykle długiego czasu, w jakim środki te były stosowane. Wszystko to każe z pewną dozą

ostrożności spoglądać na podstawę prawną uchwałotwórczej działalności Rady. Jeszcze większych kontrowersji dostarczają dwa inne typy uchwał Rady Bezpieczeństwa omówione w rozdziale poprzednim, a więc zbliżone w swoim charakterze do rozstrzygnięcia sądowego czy przypominające działalność legislacyjną. W stosunku do tej pierwszej grupy wskazałem, że nie tylko teoretycy, ale i praktyka państw – członków tego organu – pokazała obiektywnie co do rozszerzania kompetencji przez radę w kierunku prawno-sądowym, orzecznictwym. Powołanie Międzynarodowych Trybunałów Karnych *ad hoc* było motywowane w owym czasie między innymi brakiem międzynarodowego organu sądującego zbrodnie międzynarodowe. Podobnie quasi-legislacyjna aktywność rady, szczególnie w przypadku rezolucji 1540, wzbudziła wyraźnie akcentowane opory państw członkowskich. Przeciwno nowym sposobom stosowania przez Radę Bezpieczeństwa art. 41 w związku z art. 39 Karty można podnieść kilka argumentów natury ogólnej. Pierwszy, dotyczy legitymacji działania tego unikalnego organu⁴. Jak wiadomo, ponieważ skład Rady Bezpieczeństwa jest ograniczony i wchodzi w niego tylko niektórzy członkowie ONZ, zachodzi sytuacja, w której mniejszość stanowi prawo dla większości. W przypadku uchwał rady – bezwzględnie wiążących i dochodzących do skutku nie na drodze decyzji jednogłośnej wszystkich członków organizacji lub organu uchylono jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego, a mianowicie, że każde państwo związane jest konkretnym przepisem tylko wówczas, jeżeli wyraziło swoją zgodę⁵. W wypadku uchwał o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, przypominającym działalność prawotwórczą, obserwacja ta nabiera jeszcze silniejszego zabarwienia. Jest to jednak argument natury politycznej, a nie prawnej. Można mu przeciwstawić twierdzenie, że np. decyzja o użyciu siły zbrojnej może być i jest nierzadko w swoich skutkach politycznych daleko bardziej inwazyjna, niż precedensowa praktyka normotwórcza rady. Uchwały zezwalające na użycie siły zbrojnej także podejmowane były przez organ niezbyt liczny i nie w pełni demokratyczny, jeżeli wziąć pod uwagę szczególną pozycję stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Podobny do legitymizacyjnego wysuwany jest także argument braku zgody wszystkich państw, co przeczy zasadzie prawa międzynarodowego, że państwo może być związane obligacją międzynarodową tylko wówczas, gdy wyraziło na to swoją zgodę. To jednak argument, który w miarę rozwoju prawa organizacji międzynarodowych traci na znaczeniu. W szczególności warto przywołać tu ponownie ar-

⁴ Zob. m.in. D.D. Caron, *The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council*, „American Journal Of International Law” 1993, 87, s. 552–588; H. Neuhold, *Collective Security After „Operation Allied Force”*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2000, s. 103–105.

⁵ K. Skubiszewski, *Uchwały...*, *op. cit.*, s. 41.

tykuł 25 Karty, który stwarza pewnego rodzaju blankietowe zobowiązanie ze strony państw członkowskich do stosowania się do decyzji Rady Bezpieczeństwa, choć nie jest przepisem samowystarczalnym, o czym także była mowa powyżej. Przywołując argument źródeł prawa twierdzi się z kolei, że uchwały normatywne Rady Bezpieczeństwa nie znajdują miejsca w katalogu źródeł prawa międzynarodowego publicznego. Artykuł 38 statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości zawierający to wyliczenie stanowi:

Artykuł 38.

1. Trybunał, którego zadaniem jest orzekać na podstawie prawa międzynarodowego w sporach, które będą mu przekazane, będzie stosował:
 - a) konwencje międzynarodowe, bądź ogólne, bądź specjalne, ustalające reguły, wyraźnie uznane przez państwa spór wiodące;
 - b) zwyczaj międzynarodowy, jako dowód istnienia powszechnej praktyki, przyjętej jako prawo;
 - c) zasady ogólne prawa, uznane przez narody cywilizowane;
 - d) z zastrzeżeniem postanowień artykułu 59, wyroki sądowe tudzież zdania najznakomitszych znawców prawa publicznego różnych narodów, jako środek pomocniczy do stwierdzania przepisów prawnych.
2. Postanowienie niniejsze nie stanowi przeszkody, aby Trybunał mógł orzekać *ex aequo et bono*, o ile strony na to zgadzają się.

W tym miejscu wróć do omawianej w rozdziale wcześniejszym pozycji uchwał organów organizacji międzynarodowych w katalogu źródeł prawa. Są one źródłami prawa międzynarodowego drugiego rzędu (*zweiten ranges*)⁶, bowiem uchwalone są przez organy międzynarodowe na podstawie umów międzynarodowych, które stanowią jeden z zasadniczych źródeł pierwotnych prawa międzynarodowego. „Norma, którą stanowi organizacja międzynarodowa jest normą nową, normą pochodzącą z odrębnego źródła, aczkolwiek mającą podstawę swej ważności w statucie organizacji (...)”⁷. Nie ma tu znaczenia, czy uchwała Rady Bezpieczeństwa dotyczy takiego, czy innego zagadnienia. Znaczenie ma prawidłowość zastosowania kompetencji uchwałodawczej przez organ, a więc właściwe zastosowanie przepisu kompetencyjnego, w tym wypadku art. 41 w związku z art. 39 Karty NZ. Wreszcie argument odwołujący się do roli uchwał Rady Bezpieczeństwa z podkreśleniem funkcji policyjnej – władczej, ale indywidualnej, sprawnej akcji przywrócenia międzynarodowe-

⁶ A. Verdross, *Die Quellen...*, *op. cit.*, s. 137: „Ausser den bereits dargestellten drei formellen Volkerrechtsquellen ersten Ranges bestehen auch formelle Volkerrechtsquellen zweiten ranges..”

⁷ K. Skubiszewski, *Uchwały...*, *op. cit.*, s. 144 i 145–146.

go pokoju i bezpieczeństwa. Funkcja policyjna jest akcentowana w literaturze⁸ i wynika w znacznej mierze z prac przygotowawczych w Dumbarton Oaks i podczas konferencji w San Francisco. Odwrotnie niż w Pakcie Ligi Narodów, który w art. 16 przewidywał akcję zbrojną członków tej organizacji, środki wymienione w art. 41 Karty NZ nie mają co do zasady charakteru sankcji przeciw naruszającemu prawo. Środki te nie są sankcjami w tym sensie, że nie stanowią odpłaty przewidzianej prawem za złamanie norm prawa międzynarodowego. Są one co do zasady podobne działaniu policjanta, który nie rozstrząszając o winie, przyczynie naruszenia prawa i innych zagadnieniach, przerywa bezprawne działanie w sposób skuteczny, ale i tymczasowy. W czasie prac przygotowawczych w Dumbarton Oaks przedstawiciele tzw. Wielkiej Czwórki byli zgodni, że przyszła Rada Bezpieczeństwa powinna zostać wyposażona w rozległe, wiążące kompetencje. Podczas konferencji w San Francisco wiele państw próbowało tą szeroką dyskrejonalność ograniczyć – albo odnosząc się do koncepcji zagrożenia pokoju albo do środków, które miały być w dyspozycji Rady. Próbowano na przykład wysunąć sformułowanie „według zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego” na początek artykułu 1 ust. 1 Karty. Próby te jednak nie powiodły się, a wnioski państw albo zostały wycofane, albo nie uzyskały wymaganej większości dwóch trzecich głosów. Ostatecznie przeważył więc pogląd wielkich mocarstw: Rada Bezpieczeństwa posiadająca szerokie uprawnienia, organ przypominający międzynarodowego policjanta, nie związany prawem międzynarodowym w tym sensie, iż nie przesądzający sprawy co do istoty⁹. Warto zauważyć rzecz niezwykle istotną: przyjęty w San Francisco artykuł 1 ust. 1 Karty brzmi:

Artykuł 1

Cele Organizacji Narodów Zjednoczonych są następujące:

1. Utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, stosując skuteczne środki zbiorowe dla zapobiegania zagrożeniom pokoju i ich usuwania, tłumienia aktów agresji i innych naruszeń pokoju, łagodząc i załatwiając – w drodze pokojowej, według zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego – spory lub sytuacje mogące prowadzić do naruszenia pokoju.

Artykuł ten dzieli się jakby na dwie części. Pierwsza, dotyczy utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa stosując określone środki. Druga, odnosi się do łagodzenia i załatwiania sporów lub sytuacji mogących prowadzić do naruszenia pokoju. Jedynie ta druga część „wyposażona” jest w ograniczenie polegające na konieczności stosowania zasad sprawiedliwości i prawa

⁸ J. Frowein, N. Krisch, Article 39, w: B. Simma (red.), *The Charter...*, op. cit., s. 705.

⁹ *Ibidem*, s. 703.

międzynarodowego. Nie jest to przypadek. Jak już powiedziano, próby przeniesienia tego ograniczenia na początek zdania ustępu pierwszego spotkały się z odporem wielkich mocarstw. Świadczy to o przekonaniu twórców Karty, że utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa nie mogą towarzyszyć ograniczenia prawne. Wpisuje się to w szybką, efektywną i policyjną rolę, jaką w nowym systemie bezpieczeństwa międzynarodowego twórcy karty przewidzieli dla centralnego organu tego systemu – Rady Bezpieczeństwa ONZ. To z kolei może oznaczać, logicznie rzecz biorąc i czerpiąc z porównania do „policjanta”, że środki, które Rada Bezpieczeństwa miała stosować według twórców Karty, powinny być środkami skutecznymi, ale też szybkimi, doraźnymi, tymczasowymi, krótkotrwałymi. Rada Bezpieczeństwa, wypełniając funkcję międzynarodowego policjanta, miała pełnić rolę stabilizacyjną. Z pewnością nowe typy uchwał typu quasi-sądowego czy quasi-legislacyjnego odchodzą znacznie od tego założenia. Wątpliwości co do oparcia takich uchwał na kompetencjach wprost przydanych Radzie w tekście Karty NZ wydają się więc zasadne. W stopniu największym dotyczą one uchwał mających charakter generalno-abstrakcyjny, zbliżony do „ustawodawstwa międzynarodowego” (np. rezolucje 1373, czy 1540). Systemowa interpretacja artykułu 41 w związku z art. 39 Karty prowadzi do wniosku, że Rada Bezpieczeństwa powinna zajmować się jedynie konkretnymi sytuacjami, a nie zjawiskami abstrakcyjnymi. Brzmienie artykułu 39, sformułowania „istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji” oznacza literalnie konkretną sytuację. Następujący po nim artykuł 40 Karty mówi z kolei o „zainteresowanych stronach”, które mają zastosować się do zarządzeń tymczasowych, jakie Rada uzna za konieczne lub pożądane, przed udzieleniem zaleceń lub wydaniem decyzji o zastosowaniu środków przewidzianych w artykule 39. Sformułowanie to odnosi się do państw i ewentualnie innych podmiotów w konkretnej sytuacji. Trudno byłoby odnieść je do ogólnego oraz abstrakcyjnego aktu normatywnego. Wcześniejsze artykuły rozdziału VI Karty normującego pokojowe załatwianie sporów – art. 33 i 34 odnoszą się do „sporów” lub „sytuacji”. Artykuł 32 w rozdziale V – Postępowanie, mówi także o członku – państwie „jeśli jest stroną w sporze”. Kolejny artykuł 42 stanowi:

Artykuł 42

Jeżeli Rada Bezpieczeństwa uzna, że środki przewidziane w artykule 41 mogłyby okazać się niewystarczającymi albo już okazały się niewystarczającymi, jest ona władna podjąć taką akcję przy pomocy sił powietrznych, morskich lub lądowych, jaka mogłaby okazać się konieczną do utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Akcja taka może polegać na demonstracjach, blokadzie i innych operacjach sił zbrojnych powietrznych, morskich lub lądowych członków Narodów Zjednoczonych.

Wyraźnie widać tu konkretny charakter akcji dla utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. To wszystko sprawy konkretne, które każą rozumieć brzmienie artykułu 41 w taki sam sposób. Lista środków, jakie Rada Bezpieczeństwa może zastosować na podstawie art. 41, nie jest wprawdzie zamknięta. Jednak odczytanie brzmienia tego przepisu w porównaniu z przepisami sąsiadującymi skłania do wniosku, że środki te powinny przypominać te wymienione przykładowo w tym artykule. Rezolucje normotwórcze zbliżone do ustawodawstwa międzynarodowego są od wymienionych działań oddalone w sposób zasadniczy. Jest wreszcie i argument odwołujący się do podziału władzy. Co prawda nie istnieje w ONZ formalny podział na władzę ustawodawczą i wykonawczą (Sekretarz Generalny został określony w Karcie jako „główny funkcjonariusz administracyjny Organizacji”), to jednak szczególna rola Zgromadzenia Ogólnego w tym wypadku polega na inicjowaniu badań i udzielaniu zaleceń w celu rozwijania współdziałania międzynarodowego i jego kodyfikacji (art. 13 ust. 1 a) Karty NZ). Takiej roli Karta nie przyznaje Radzie Bezpieczeństwa¹⁰. Analiza powyższa prowadzi do wniosku, że opierając się na literalnym brzmieniu Karty NZ nie można wywieść kompetencji quasi-legislacyjnych, ani też quasi-sądowych Rady Bezpieczeństwa. Sporne jest czy przeszkodę stanowi tu interpretacja sformułowania „istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju” z art. 39 – wydaje się, że abstrakcyjne fenomeny, takie jak terroryzm międzynarodowy, mogą mieścić się w tym wyrażeniu. Jednak pojemność literalnie rozumianego sformułowania „środki nie wymagające użycia siły zbrojnej” z art. 41 nie rozciąga się tak dalece. W oparciu o dosłowne brzmienie art. 41 Rada Bezpieczeństwa nie ma zatem kompetencji do podejmowania uchwał wybiegających poza policyjno-stabilizacyjną funkcję.

4.3. Poszukiwanie mocy wiążącej rezolucji Rady Bezpieczeństwa w drodze ewolucyjnej interpretacji karty NZ i doktryny kompetencji dorozumianych

Takie stwierdzenie jest jednak stanowczo niewystarczające. Nauka prawa w znacznej mierze stawia przed sobą zadanie interpretacji tekstów prawnych. Także w doktrynie prawa międzynarodowego interpretacja umów międzynarodowych, w tym szczególnie umów wielostronnych, zajmuje pokazne miejsce. Wśród tych ostatnich zwłaszcza interpretacja statutów organizacji międzynarodowych jest jednym z zagadnień o podstawowym znaczeniu. Wobec

¹⁰ B. Elberling, *Ultra Vires Character of Legislative Action by the Security Council*, „International Organizations Law Review” 2005, 2, s. 343.

wkraczania przez Radę Bezpieczeństwa ONZ na nowe „terytoria prawne” z jednej strony, a z drugiej wobec niemożności znalezienia podstawy prawnej bezpośrednio w tekście Karty NZ, należy w tym miejscu poświęcić nieco uwagi znaczeniu odpowiednich przepisów Karty NZ w celu poszukiwania mocy wiążącej rezolucji Rady Bezpieczeństwa w drodze interpretacji traktatu ustanawiającego Organizację Narodów Zjednoczonych i będącego podstawą dla działalności Rady Bezpieczeństwa.

4.3.1. Sposoby interpretacji Karty NZ jako umowy międzynarodowej

Zacząć wypada od przypomnienia rzeczy podstawowej. Podpisana 26 czerwca 1945 roku Karta Narodów Zjednoczonych jest umową międzynarodową wielostronną powołującą do życia Organizację Narodów Zjednoczonych. Jest więc statutem tej organizacji¹¹. Zawiera w sobie normy pierwotne (zobowiązania państw) i normy wtórne, które regulują powstawanie, zmianę oraz zastosowanie norm pierwszego rzędu¹². Normy te tworzą zatem swoisty subsystem prawa międzynarodowego publicznego¹³. Rozważanie nowych, nieznanych do tej pory, przykładów aktywności Rady Bezpieczeństwa, należy więc oprzeć o analizę statutu organizacji, którego Rada Bezpieczeństwa jest jednym z organów. Umowa międzynarodowa, będąca statutem organizacji międzynarodowej, wykazuje wiele cech specyficznych. W nauce prawa międzynarodowego aż do pierwszych lat działalności ONZ statuty organizacji międzynarodowych niektórzy autorzy zaliczali do szczególnej kategorii umów, tzw. umów-ustaw (*traités-lois*). Podkreślano, że umowy-ustawy, podobnie jak ustawy w prawie wewnętrznym, zawierają normy abstrakcyjne, których zadaniem jest regulować nieznaną jeszcze stronom w chwili zawierania umowy sytuację. W odróżnieniu od umów-ustaw niektórzy autorzy stawiali tzw. umowy-kontrakty (*traités-contracts*), które podobnie jak umowy prywatno-prawne regulują jedną, konkretną sytuację znaną stronom w chwili zawierania umowy¹⁴. Oczywiście, przenosząc na grunt Organizacji Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego, doktryny należące do wewnętrznego porządku konstytucyjnego trzeba zachować skrajną ostrożność. Analogie pomiędzy organami ONZ a organami

¹¹ Pytanie czy Karta Narodów Zjednoczonych jest także konstytucją współczesnej społeczności międzynarodowej pozostawiam na razie na marginesie naszych rozważań. Powróci ono w dalszej części tej pracy.

¹² Na temat reguł pierwotnych i wtórnych zob.: H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 116, 134 i n.

¹³ Na temat teorii subsystemów w prawie międzynarodowym zob.: K. Zemanek, *The Legal Foundations of the International System: General Course on Public International Law*, Leiden 1997.

¹⁴ K. Lankosz, *op. cit.*, s. 35.

państwa wydają się sporne i napotykać na dwie podstawowe przeszkody: rozwiązywanie sporów oraz przymus egzekucyjny¹⁵. Tym niemniej doktrynalny podział na *traités-lois* i *traités-contracts* wydaje się ciekawy dla naszej analizy. Powiada się także, że organizacje międzynarodowe są wyposażone w „żywą konstytucję”, której interpretacja zmienia się wraz z rozwojem środowiska organizacji, gdzie co raz bardziej jej organy, funkcjonariusze, a także zainteresowane państwa członkowskie dokonują elastycznych interpretacji. Konstytucje organizacji międzynarodowych mają janusowe oblicze. Z jednej strony, jeżeli chodzi o swą formę, są traktatami, do których zastosowanie mają ogólne zasady prawa traktatów i Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 1969 roku. Z drugiej strony, jeżeli chodzi o ich treść, zawierają zasady ogólne żywego podmiotu, którego praktyczna działalność może coraz bardziej wykraczać poza intencje jego twórców¹⁶. Tym bardziej, że we współczesnym prawie organizacji międzynarodowych interpretacja umowy założycielskiej jest związana, a w praktyce przenika się ze stosowaniem statutu organizacji. Obowiązująca od wielu lat Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów ułatwia wysiłki interpretacyjne, choć w odniesieniu do statutów organizacji międzynarodowych przepisy tej konwencji należy stosować odpowiednio, tj. z uwzględnieniem specyfiki organizacji¹⁷. Artykuł 31 Konwencji zawiera ogólną regułę interpretacji:

Artykuł 31

1. Traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu.
2. Dla celów interpretacji traktatu kontekst obejmuje, oprócz tekstu, łącznie z jego wstępem i załącznikami:
 - a) każde porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu;
 - b) każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu.

¹⁵ B. Conforti, *The Law and Practice of the United Nations*, Hague 2000, s. 12–13; R. Lavalle, *op. cit.*, s. 423–424.

¹⁶ H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Leiden 2003, s. 725.

¹⁷ Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z dnia 2 listopada 1990 r. nr 1990.74.439), art. 5: „Niniejsza konwencja ma zastosowanie do każdego traktatu, który jest aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej, oraz do każdego traktatu przyjętego w ramach organizacji międzynarodowej, jednakże bez uszczerbku dla jakichkolwiek odpowiednich reguł organizacji”.

3. Łącznie z kontekstem należy brać pod uwagę:
 - a) każde późniejsze porozumienie między stronami, dotyczące interpretacji traktatu lub stosowania jego postanowień;
 - b) każdą późniejszą praktykę stosowania traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji;
 - c) wszelkie odpowiednie normy prawa międzynarodowego, mające zastosowanie w stosunkach między stronami.
4. Specjalne znaczenie należy przypisywać wyrazowi wówczas, gdy ustalono, że taki był zamiar stron.

Podstawową zatem zasadą interpretacyjną wysuniętą na czoło tego artykułu, w ust. 1, jest zasada dobrej wiary interpretatora przejawiająca się w posługiwaniu się tekstem umowy zgodnie ze zwykłym znaczeniem słów użytych w danym kontekście. Dalszą konsekwencją zasady dobrej wiary jest troska o skuteczność traktatu w drodze takiej interpretacji, która uwzględnia jego przedmiot i cel. Każda bowiem umowa międzynarodowa dotyczy jakiegoś konkretnego zagadnienia, ma swój przedmiot, a także swój mniej lub bardziej określony cel¹⁸. W nauce prawa międzynarodowego wyróżnia się trzy podstawowe szkoły metod interpretacyjnych: tekstualną, intencji stron i teleologiczną (celowościową). Celem interpretacji może być bowiem wyjaśnienie wątpliwości poprzez zbadanie: tekstu umowy jako wyrazu zamiaru stron, rzeczywistej woli stron albo przedmiotu i celu zawartej umowy¹⁹. Na te trzy metody należy spojrzeć z perspektywy poszukiwania mocy wiążącej rezolucji Rady Bezpieczeństwa w drodze interpretacji Karty NZ.

4.3.1.1. Interpretacja tekstualna

Zwolennicy metody tekstualnej (obiektywistycznej) uważają, że zasadniczym celem interpretacji jest zbadanie tekstu umowy. Praca interpretacyjna winna być zatem ograniczona do tekstu, który powinien stanowić wystarczający materiał dla wyjaśnienia wszystkich wątpliwości²⁰. W tym wypadku interpretacja obiektywna nie dostarcza niestety zadowalających rezultatów: w wyniku tekstualnego odczytania brzmienia odpowiednich norm Karty NZ doszedłem do wniosku, że nie można wywieść kompetencji quasi-legislacyjnych, ani też quasi-sądowych Rady Bezpieczeństwa z tekstualnego brzmienia statutu ONZ, a wydaje się, iż

¹⁸ K. Lankosz, *op. cit.*, s. 44.

¹⁹ *Ibidem*, s. 45.

²⁰ Szczegółowe omówienie prac zwolenników metody tekstualnej przedstawia: E. Nahlik, *L'interprétation des traités internationaux à la lumière de la codification du droit de traités*, „Archivum Juridicum Cracoviense” 1976, 9, s. 102, przypis 22 oraz E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 198, przypis 156.

podstawową przeszkodą ku temu jest niejasność sformułowania art. 41 „środki nie wymagające użycia siły zbrojnej”. Towarzysząca nam trudność nie jest nowa. Metodę obiektywną (tekstualną) krytykowano jako arbitralną, niejednoznaczną i nielogiczną oraz, że jej stosowanie może prowadzić do wniosków sprzecznych ze zdrowym rozsądkiem, a nawet dobrą wiarą²¹. Ponadto potrzeba interpretacji rodzi się najczęściej właśnie wtedy, gdy sam tekst nie jest jasny i jego sformułowania budzą wątpliwości. Są takie wyrażenia oraz terminy, o których trudno powiedzieć, że mają swoje „naturalne i zwykłe znaczenie”²².

4.3.1.2. Interpretacja intencjonalna

Interpretacja intencjonalna (subiektywistyczna) ma na celu ustalenie jaka była rzeczywista wola stron – kontrahentów umowy. Poza poszukiwaniem jej w tekście umowy należy, stosując tą metodę, sięgnąć także do materiałów przygotowawczych i okoliczności jakie towarzyszyły powstaniu umowy. Może to prowadzić do konieczności badań historycznych w celu ustalenia znaczenia danego wyrażenia w momencie spisywania umowy, lub w celu zbadania okoliczności historycznych. Taka szczegółowa metoda nazywana jest interpretacją historyczną²³. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości kilkakrotnie sięgał do dokumentów przygotowawczych oraz do woli stron dokonując interpretacji umów międzynarodowych. Z istotniejszych orzeczeń warto wymienić wyrok MTS z 19 maja 1953 roku, w sprawie pomiędzy Grecją a Wielką Brytanią o poddanie się obowiązkowemu arbitrażowi na podstawie wcześniej zawartego traktatu, protokołu i deklaracji²⁴. Wyrok w sprawie pomiędzy Kambodżą i Tajlandią w sporze o wykonywanie praw suwerennych nad regionem świątyni Preah Vihear świadczy także o odwołaniu się do woli stron, w tym także do czynności faktycznych dokonywanych przez strony po zawarciu traktatu²⁵. Odwołanie do dokumentacji procesu opracowywania projektu umowy międzynarodowej (*travaux préparatoires*) oraz do okoliczności historycznych w orzecznictwie MTS można zaobserwować także w wyroku w sporze pomiędzy Pakistanem a Indiami w sprawie incydentu lotniczego z 10 sierpnia 1999

²¹ G. Schwarzenberger, *International Law*, London 1957, s. 501.

²² K. Lankosz, *op. cit.*, s. 48.; por. także wypowiedź sędziego Lauterpachta na temat terminu „stopień nadzoru” (*degree of supervision*), *Admissibility of hearings of petitioners by the Committee on South West Africa*, Advisory Opinion, Separate Opinion of Sir Hersch Lauterpacht, I.C.J. Reports 1956, s. 94–95.

²³ K. Lankosz, *op. cit.*, s. 53.

²⁴ *Ambatielos case (merits: obligation to arbitrate)*, Judgment of May 19th 1953, I.C.J. Reports 1953, s. 10.

²⁵ *Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*, Merits, Judgment of 15 June 1962, I.C.J. Reports 1962, s. 6.

roku MTS uznał ważność deklaracji rządu Indii o niezwiązaniu się Aktem Ogólnym Pokojowego Rozstrzygnięcia Sporów Międzynarodowych podpisanego w Genewie 26 września 1928 roku przez Cesarstwo Indyjskie (Indie Brytyjskie). MTS uznał także zastrzeżenie Indii do deklaracji o poddaniu się orzecznictwu MTS, które wyłącza właściwość tego sądu w sporach z Indii z państwami będącymi w przeszłości lub obecnie członkami Brytyjskiej Wspólnoty Narodów²⁶. Podobnie badał zastrzeżenia strony w sporze o szelf kontynentalny pomiędzy Grecją a Turcją²⁷. W orzeczeniu wstępnym w sprawie Afryki Południowo Zachodniej MTS analizował zagadnienie sukcesji systemu mandatowego Ligi Narodów²⁸. Sprawa ta stała się tłem dla rywalizujących ze sobą szkół interpretacji²⁹. W drugiej fazie sporu o status Afryki Południowo Zachodniej MTS przyjął, postulowaną cały czas przez prawników i przedstawicieli RPA, zasadę poszukiwania woli stron, w tym wypadku sygnatariuszy Paktu Ligi Narodów³⁰. Efektem tego podejścia do problemu było stwierdzenie, że ochrona sądowa ludności na terytorium mandatowym nie była rozważana³¹. W tym sposobie interpretacji mieści się także wyrok MTS w sprawie praw obywateli USA w Maroku³². W powyższych przykładach pokazano, że sięganie do metody intencjonalnej (subiektywistycznej) znalazło zastosowanie w interpretacji umów dwustronnych. Natomiast we współczesnym prawie międzynarodowym można zauważyć coraz mniejsze zainteresowanie interpretacją intencjonalną. Incydentalnie wysuwa się obecnie pomysły np. nowelizacji art. 31 i 32 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów w celu stworzenia kategorii tzw. „oficjalnych dokumentów przygotowawczych”³³.

²⁶ Aerial Incident of 10 August 1999 (Pakistan v. India), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 2000, s. 12.

²⁷ Aegean Sea Continental Shelf case, Judgment, I.C.J. Reports, 1978, s. 3.

²⁸ South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962, I.C.J. Reports 1962, s. 319 i n.

²⁹ Zob. obszerną pracę na ten temat: J. Dugard, *South West Africa/Namibia dispute*, Berkeley 1973.

³⁰ South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa). Second Phase, Judgment of 18 July 1966, I.C.J. Reports 1966, szczególnie s. 48.

³¹ Orzeczeniem tym MTS zmienił całkowicie poprzednią analizę opartą na odwołaniu się do celu traktatu. zob. J. Dugard, D.L. Bethlehem, M. Du Plessis, A. Katz, *International law: a South African perspective*, Juta 2007, s. 419.

³² Case Concerning Rights of Nationals of the United States of America in Morocco, Judgment of August 27th 1952, I.C.J. Reports 1952, s. 176.

³³ M. Ris, *Treaty interpretation and ICJ Recourse to Travaux Préparatoires: Towards a Proposed Amendment of Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, „Boston College International and Comparative Law Review” 1991, 14, s. 111–136.

W tym kontekście można przypomnieć, iż już w czasie prac nad Kartą NZ postanowiono ująć *travaux préparatoires* w sprawozdaniu, które wielu uważało za mające moc interpretacji autentycznej³⁴. Tym niemniej zastosowanie metody intencjonalnej przy interpretacji statutów organizacji międzynarodowych jest trudne i prowadzić może do niezadowolających rezultatów. Przeszkodą jest wielość delegacji na konferencjach założycielskich, formuła kompromisu, która nie oddaje pierwotnej woli stron, a nawet utajnienie części dokumentacji przygotowawczej. Od okresu powojennego można zaobserwować wyraźną tendencję odchodzenia od powszechnie kiedyś postulowanej w prawie międzynarodowym interpretacji intencjonalnej umów międzynarodowych, zwłaszcza w kwestii statutów organizacji międzynarodowych. Dla przykładu w latach pięćdziesiątych postulat interpretacji intencjonalnej ograniczył prestiżowy Instytut Prawa Międzynarodowego, a Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów stanowi o metodzie intencjonalnej na drugim miejscu, po interpretacji tekstualnej, podczas gdy badanie prac przygotowawczych i okoliczności zawarcia traktatu zaliczono do pomocniczych środków interpretacji³⁵.

4.3.1.3. Interpretacja celowościowa

Spośród trzech wymienionych powyżej szkół metod interpretacji na znaczeniu zyskuje badanie przedmiotu i celu zawartej umowy – interpretacja celowościowa (teleologiczna). W odniesieniu do statutów organizacji międzynarodowych jest ona atrakcyjna, uwalnia się bowiem od literalnego brzmienia tekstu prawnego, który mógł zostać sporządzony wiele lat temu w odmiennych warunkach prawnych i politycznych, a nawet językowych; nie wiąże jej także poszukiwanie woli stron. U podstaw tego współczesnego podejścia do problematyki organizacji międzynarodowych leży przekonanie o konieczności uwzględnienia celu umowy oraz ewolucyjnego i „żywego” charakteru jej przedmiotu, a więc powoływanej do życia wspólnej instytucji. Położenie nacisku przy podejmowaniu interpretacji na funkcje i cele, dla których powołana jest organizacja nadaje tej metodzie elastyczny charakter. Metoda funkcjonalna przyjmuje założenie, że cel i przedmiot umowy uniezależniają się zarówno od tekstu, jak i woli stron w chwili zawierania umowy. Umowa spełnia określoną funkcję i według jej potrzeb musi być tłumaczona. Interpretator powinien więc patrzeć w przyszłość, a nie w przeszłość³⁶. Warto poświęcić nieco więcej uwagi przykładom zastosowania tej metody, gdyż z perspektywy niniejszego opracowania – poszukiwania mocy wiążącej rezolucji Rady Bezpieczeństwa w drodze interpretacji Karty NZ – metoda funkcjonalna może dostarczyć no-

³⁴ K. Lankosz, *op. cit.*, s. 26.

³⁵ *Ibidem*, s. 55–57.

³⁶ *Ibidem*, s. 57–59.

wej wiedzy. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, a także do pewnego stopnia Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, kierował się wielokrotnie postulatami metody funkcjonalnej.

4.3.1.3.1. Przykłady interpretacji celowościowej w orzecznictwie STSM

W okresie Ligi Narodów, z punktu widzenia organizacji międzynarodowych, na uwagę zasługują dwie opinie doradcze. W pierwszej STSM uznał, że w kompetencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy leży sporządzenie i przedłożenie regulacji z zakresu prawa pracy, które w celu ochrony niektórych kategorii pracowników normują przy okazji wykonywanie tej samej pracy przez pracownika samodzielnie³⁷. Druga istotna opinia doradcza STSM dotyczyła interpretacji art. IV Aktu Końcowego – aneksu do porozumienia pomiędzy Grecją i Turcją z dnia 1 grudnia 1926 roku STSM przyznał w niej wyłączne prawo stosowania procedury arbitrażu i powoływania arbitra komisji mieszanej powołanej przez obydwie państwa³⁸. Po raz pierwszy kompetencje państw zostały zastąpione przez decyzję międzynarodowego organu orzeczniczego o uprawnieniach wprawdzie jeszcze nie organizacji, ale jednak wspólnego organu. Z obydwoma szczególnymi *casusami* kontrastuje jednak orzecznictwo STSM w innych sprawach³⁹. Dopiero okres powojenny, charakteryzujący się głębokimi przemianami w społeczności międzynarodowej, doprowadza do narastania teorii teleologicznych, głównie metody funkcjonalnej w prawie międzynarodowym.

4.3.1.3.2. Przykłady interpretacji celowościowej w orzecznictwie MTS

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości stosował metodę celu i przedmiotu umowy wiele razy i to w rozmaitych sprawach⁴⁰. Dwie z nich warto

³⁷ Competence of the International Labour Organisation to Regulate, Incidentally, the Personal Work of the Employer, Advisory Opinion, 1926 P.C.I.J. (ser. B) No. 13 (July 23).

³⁸ Interpretation of Greco-Turkish Agreement of Dec. 1st 1926, Advisory Opinion, 1928, P.C.I.J. (ser. B) No. 16 (Aug. 28).

³⁹ J. Makarczyk, *The International Court of Justice on the Implied Powers of International Organizations*, w: *idem* (red.), *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, Hague 1984, s. 506.

⁴⁰ Zob. m.in. stanowisko MTS w opinii doradczej w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych (I.C.J. Reports, 1949, s. 180–182), w opinii doradczej w sprawie statusu Afryki Południowo-Zachodniej (I.C.J. Reports, 1950, s. 132 i n.), w opinii doradczej w sprawie zastrzeżeń do konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (I.C.J. Reports, 1951, s. 23–25), w wyroku w sprawie łowisk angielsko-norweskich (I.C.J. Reports, 1951, s. 116), w wyroku w sprawie Nottebohm (I.C.J. Reports, 1955, s. 4), w opinii doradczej w sprawie

w tym miejscu przytoczyć *in extenso*, dotyczą bowiem statusu organizacji międzynarodowej i konwencji międzynarodowej o zasięgu globalnym.

4.3.1.3.2.1. Opinia doradcza w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych

Na pierwszym miejscu znajduje się niewątpliwie opinia doradcza w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych⁴¹. W 1948 roku, w pierwszej fazie konfliktu izraelsko-palestyńskiego, Organizacja Narodów Zjednoczonych wysłała do Palestyny swego funkcjonariusza, obywatela szwedzkiego, Folke hrabiego Bernadotte. Dnia 17 września 1948 roku, pełniąc swoją misję, hrabia został zabity przez izraelskie skrajne ugrupowania. Dnia 3 grudnia 1948 roku Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło rezolucję, upoważniającą Sekretarza Generalnego NZ do wystąpienia do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości o opinię doradczą odpowiadającą na następujące pytania prawne:

1. Czy w przypadku podniesienia szkody (*injuries*) przez funkcjonariusza Narodów Zjednoczonych w czasie pełnienia przez niego funkcji, Narody Zjednoczone, jako organizacja, mają zdolność wystąpienia z roszczeniem międzynarodowym przeciwko rządowi, odpowiedzialnemu *de facto* lub *de iure*, za szkody wyrządzone (a) Organizacji Narodów Zjednoczonych, (b) ofiarom lub osobom przez nie upoważnionym?
2. W wypadku twierdzącej odpowiedzi na pytanie 1 (b), jak pogodzić można roszczenie podniesione przez Narody Zjednoczone, z prawami państwa, którego osoba poszkodowana jest obywatelem?

składu Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego IMCO (I.C.J. Reports, 1960, s. 170), w opinii doradczej w sprawie Namibii (I.C.J. Reports, 1971, s. 16), w opinii doradczej w sprawie legalności użycia przez państwo broni jądrowej w konflikcie zbrojnym (I.C.J. Reports, 1996, s. 66). W początkowym okresie prac MTS ważny wpływ na kształtowanie się interpretacji funkcjonalnej wywarły opinie sędziego MTS Alejandro Álvarez; zob. K. Zobel, *Judge Alejandro Álvarez at the International Court of Justice (1946–1955): His Theory of a 'New International Law' and Judicial Law-making*, „Leiden Journal of International Law” 2006, 19, s. 1017–1040.

⁴¹ Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports, 1949, s. 180–182. Omówienie tego casusu przedstawiam z obszernym wykorzystaniem materiałów dra M. Wasińskiego, *Prawo międzynarodowe publiczne* (wykład 20.10.2011), Katedra Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych WPiA Uniwersytetu Łódzkiego, http://www.grocjusz.edu.pl/Materials/mw_w_pm_2011-5.pdf (stan z dnia 27.03.2011).

W ujęciu Trybunału, kompetencja do wniesienia roszczenia opartego na prawie międzynarodowym jest zdolnością do odwołania się do zwyczajowych metod uznanych przez prawo międzynarodowe dla wniesienia, popierania i rozpoznania roszczeń (*the establishment, the presentation and the settlement of claims*). Zdolność ta przysługuje przede wszystkim państwu, które może wnieść pozew przeciwko innemu państwu. Takie roszczenie przyjmuje postać sporu między dwoma politycznymi jednostkami, równymi w prawie, podobnymi w formie, z których każda jest pierwotnym podmiotem prawa międzynarodowego. Spór taki załatwiany jest przede wszystkim w drodze negocjacji i nie może zostać, w obecnym kształcie prawa międzynarodowego, przekazany do rozstrzygnięcia sądowi międzynarodowemu, chyba że obie strony się na to zgodzą. W ten sam sposób może zostać rozstrzygnięty spór między organizacją międzynarodową a jednym z jej państw członkowskich. Trybunał uznał, że międzynarodowa zdolność procesowa (a więc zdolność do wnoszenia roszczeń opartych na prawie międzynarodowym) jest integralną częścią osobowości międzynarodowoprawnej. Trybunał zauważył również, że

W żadnym systemie prawnym podmioty prawa nie muszą być identyczne co do swej natury, która w dużej mierze zależy od potrzeb danej społeczności. W toku swej ewolucji prawo międzynarodowe odpowiadało potrzebom życia międzynarodowego, a rosnąca aktywność państw w zakresie działań podejmowanych zbiorowo już doprowadziła do wykształcenia pewnych jednostek, które nie są państwami. Ukoronowaniem tego procesu jest ustanowienie w czerwcu 1945 roku organizacji międzynarodowej, której cele i zasady zostały zapisane w Karcie Narodów Zjednoczonych. A dla osiągnięcia tych celów przyznanie osobowości prawnomiędzynarodowej jest niezbędne.

Trybunał wskazał okoliczności, które przemawiają za prawdziwością powyższej tezy: 1. Karta Narodów Zjednoczonych (statut Organizacji) wyposaża tę organizację w organy, którym zostały powierzone konkretne zadania; 2. Karta określa pozycję państw członkowskich względem organizacji, wymagając, by udzielały one organizacji wszelkiej niezbędnej pomocy w każdej akcji podejmowanej przez organizację (art. 2 ust. 5), zobowiązuje państwa członkowskie do wykonywania decyzji Rady Bezpieczeństwa (art. 27), upoważnia Zgromadzenie Ogólne do wydawania rekomendacji państwom członkowskim, przyznaje organizacji zdolność prawną oraz immunitety i przywileje na terytorium każdego państwa członkowskiego, wreszcie dopuszcza zawieranie umów i porozumień między organizacją a państwem członkowskim. Trybunał podkreślił, że zwłaszcza ta ostatnia okoliczność – możliwość zawierania umów przez organizację międzynarodową – wskazuje na charakter organizacji, która może zajmować stanowisko odmienne od stanowiska państw członkowskich. Zdaniem Trybunału:

(...) organizacja w założeniu miała – i w istocie tak jest – korzystać z takich praw i pełnić takie funkcje, które uzasadnić można jedynie posiadaniem szerokiego stopnia osobowości międzynarodowoprawnej, połączonej ze zdolnością do działania na arenie międzynarodowej. W chwili obecnej jest to najwyższa forma organizacji międzynarodowej, która nie mogłaby wypełniać zadań nałożonych nań przez jej twórców, gdyby nie posiadała osobowości prawnomiędzynarodowej. Trzeba również podkreślić, że jej członkowie, powierzając jej pewne funkcje oraz towarzyszące im zobowiązania i towarzyszącą im odpowiedzialność, wyposażyli tę organizację w kompetencje niezbędne do skutecznego wykonywania tych zadań. Z tychże względów Trybunał uważa, że Organizacja Narodów Zjednoczonych jest „osobą” prawa międzynarodowego. Nie oznacza to, że organizacja jest państwem, bo z pewnością nie jest, ani też, że jej osobowość prawna, a więc prawa i obowiązki są identyczne z osobowością państwa. Jeszcze mniej prawdziwe jest stwierdzenie, że jest to „superpaństwo”, cokolwiek to miałyby oznaczać. Oznacza to tyle, że organizacja jest podmiotem prawa międzynarodowego, zdolnym do posiadania międzynarodowych praw i obowiązków, a także do obrony swych praw przez podnoszenie roszczeń opartych na prawie międzynarodowym.

Konkludując, MTS stwierdził, że ONZ może sama wystąpić z roszczeniem międzynarodowym przeciwko rządowi odpowiedzialnemu za śmierć hr. Bernadotte. Opinia doradcza MTS w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych należy do podstawowych dla prawa organizacji międzynarodowych wypowiedzi sądu międzynarodowego, stąd przytoczona została *in extenso*. MTS odpowiedział w niej na pytanie dotyczące już nie indywidualnego uprawnienia, lecz podstaw statusu Narodów Zjednoczonych, jako odrębnej międzynarodowej osoby prawnej⁴². Jest ona przykładem zastosowania koncepcji funkcjonalnej, ale też, o czym będzie mowa w dalszej części tego rozdziału, stanowi dla doktryny prawa międzynarodowego publicznego pierwotną prawną i teoretyczną podwalinę dla tzw. kompetencji dorozumianych (domniemanych) organizacji międzynarodowych⁴³.

4.3.1.3.2.2. Opinia doradcza w sprawie zastrzeżeń do konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa

Już w kilka lat od podpisania Karty NZ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do przedmiotu i celu traktatu międzynarodowego

⁴² Na temat „osobowości międzynarodowej” w obszernym odniesieniu do organizacji międzynarodowych zob. w najnowszej literaturze np. A. Meijknecht, *Towards International Personality: The Position of Minorities and Indigenous Peoples in International Law*, Oxford 2001, s. 23–65.

⁴³ J. Makarczyk, *op. cit.*, s. 506.

wydając opinię doradczą w sprawie zastrzeżeń do konwencji o zapobieganiu oraz karaniu zbrodni ludobójstwa, która dotyczyła niezwykle istotnego zagadnienia możliwości zgłaszania zastrzeżeń do traktatów międzynarodowych. Do końca XIX wieku przystąpienie i ratyfikacja porozumień wielostronnych rządziło się zasadą „wszystko albo nic”⁴⁴. Takie podejście uzasadniano tym, że stanowi, iż negocjowanie szczegółowych przepisów traktatu powinno odbywać się przed podpisaniem traktatu. Wolę wyzwolenia się spod niektórych regulacji traktatowych w drodze zastrzeżeń uznawano *prima facie* za coś podejrzanego. W rezultacie, państwo, którego propozycja została odrzucona podczas negocjacji traktatu, miało dość ograniczone pole manewru: przyjąć traktat w niekorzystnej dla siebie wersji, godząc się, że w części nie będzie on w pełni odpowiadał jego interesom, lub odrzucić traktat w całości. Zasada jednomyślności gwarantowała jednak zachowanie solidnych fundamentów tożsamej woli stron. Mimo że podejście to zaczęło zderzać się z rozwojem prawa międzynarodowego (rozwojem konwencji wielostronnych, np. Międzynarodową Konwencją Sanitarną i powstaniem organizacji międzynarodowych na czele z Ligą Narodów) pogląd o jednomyślności dominował, przynajmniej na kontynencie europejskim, aż po II wojnę światową. Odmienna koncepcja powstawała natomiast w Ameryce Łacińskiej. Podczas odbytej w 1928 roku w Hawanie konwencji o prawie traktatów stworzona została tzw. reguła panamerykańska przewidująca trzy poziomy wzajemnych praw i obowiązków między sygnatariuszami: stosowanie konwencji w pełni, stosowanie konwencji w zmodyfikowanej formie pomiędzy stronami, które się na to zgodziły, nie-stosowanie konwencji pomiędzy stronami, które nie są w stanie zaakceptować wzajemnych zastrzeżeń do konwencji⁴⁵. Te dwa odmienne stanowiska współistniały aż do okresu powojennego, kiedy członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych negocjowali Konwencję o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa. Mimo że traktat miał stać się wyrazem powszechnego potępienia ludobójstwa, wiele państw załączyło zastrzeżenia do ratyfikacji. Sekretarz Generalny stanął wówczas przed dylematem, czy obliczając liczbę ratyfikacji wymaganych do wejścia konwencji w życie, brać pod uwagę te zawierające zastrzeżenia. W związku z powyższym, Zgromadzenie Ogólne ONZ zwróciło

⁴⁴ Omówienie historii zastrzeżeń do traktatów przytaczam za klasycznymi dziełami przedstawiającymi ten rozwój: I. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Manchester 1984; S. Rosenne, *Developments in The Law of Treaties 1945–1986*, Cambridge 1989.

⁴⁵ C.L. Piper, *Reservations to Multilateral Treaties: The Goal of Universality*, „Iowa Law Review” 1985, 71, s. 121; A.E. Montalvo, *Reservations to the American Convention on Human Rights: a New Approach*, „American University International Law Review” 2001, 16, s. 274–275.

się do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz do Komisji Prawa Międzynarodowego o wytyczne w tej sprawie. W omawianej opinii doradczej MTS zmagał się więc z dylematem, który także do dziś nie jest obcy prawu międzynarodowemu. Opinia MTS stworzyła ramy dla negocjacji wielostronnych umów międzynarodowych w rozszerzonej, powojennej współpracy międzynarodowej. Odpowiadając na zadane mu pytanie, MTS rozpoczął swój wywód od przypomnienia podstawowych założeń prawa traktatowego, a mianowicie, że państwo nie może być związane umową o ile nie wyraziło na to swojej zgody, a zatem zastrzeżenia państwa do przepisu traktatu nie mogą być skuteczne w stosunku do innych państw bez ich zgody. Uznając, że zasada ta jest ugruntowana w prawie traktatów, MTS wskazał jednak na szczególny charakter i okoliczności konwencji o zapobieganiu oraz karaniu zbrodni ludobójstwa. Ponieważ konwencja miała być instrumentem uniwersalnym trybunał uznał, że wymagana jest tu większa elastyczność w celu umożliwienia pełnego udziału państw członkowskich w tej regulacji. Pogląd ten wzmacniał fakt, iż konwencja została przyjęta większością głosów. Niezbędny był zatem mechanizm zastrzeżeń do konwencji umożliwiający przystąpienie do tego traktatu państwom, których postulaty zostały całkowicie przegłosowane w procesie opracowywania i uzgadniania tekstu prawnego. Tym samym Trybunał haski zdystansował się od teorii, że zastrzeżenie wymaga co najmniej milczącej zgody wszystkich stron. Pomimo zachowania tej nowatorskiej elastyczności, opinia doradcza MTS nie miała na celu umożliwienia zgłaszania zastrzeżeń w sposób nieograniczony. Trybunał podkreślił, że konwencja nie odnosi się do prywatnych interesów stron, ale ma gwarantować uniwersalną zasadę prawa, gdyż, jak to ujął trybunał, ludobójstwo „wstrząsa sumieniem ludzkości”⁴⁶. Na poparcie tego stanowiska trybunał zauważył, że Zgromadzenie Ogólne nie stworzyło mechanizmu zastrzeżeń do konwencji, choć przeprowadzona w tym organie debata sugerowała, że możliwe było „dopuszczenie niektórych zastrzeżeń w ograniczonym zakresie”⁴⁷. Po tej analizie MTS wypowiedział się szerzej dotykając problematyki celu i przedmiotu tej umowy międzynarodowej. Wskazał, że należy rozważyć przedmiot tej regulacji, która została uchwalona wyraźnie w czysto humanitarnym i cywilizacyjnym celu.

W tego rodzaju Konwencji państwa-strony nie mają własnych interesów; mają natomiast, osobno i razem, wspólny interes, a mianowicie dostosowanie się do tych wzniosłych celów, które stanowią *raison d'être* Konwencji. W konsekwencji, w konwencji tego rodzaju nie można mówić o indywidualnych korzyściach lub

⁴⁶ Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, s. 22.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 22.

wadach dla państw, ani też o utrzymaniu doskonałej równowagi umownej pomiędzy prawami i obowiązkami⁴⁸.

MTS wyraził precyzyjnie pogląd, iż istnieje różnica między konwencjami humanitarnymi lub cywilizacyjnymi konwencjami normatywnymi a tradycyjnymi traktatami kontraktualnymi. Pierwsze powstają ze wspólnego przedmiotu i celu, drugie reprezentują umowną równowagę praw i obowiązków państwa, niekoniecznie mając na uwadze te same cele. Tak więc, ażeby zastrzeżenie do traktatu normatywnego było ważne, musi ono być w harmonii z przedmiotem i celem traktatu. Jeszcze dalej w kierunku podkreślenia celu niektórych konwencji powszechnych poszedł w swym zdaniu odrębnym sędzia MTS Alejandro Álvarez, kładąc nacisk na powszechny charakter niektórych rodzajów umów międzynarodowych, które nakładają na strony określone zobowiązania, nie przyznając z zamian praw. Odróżnia je to od zwykłych konwencji wielostronnych, które przyznają stronom zarówno prawa, jak i obowiązki⁴⁹. Opinia doradcza MTS w sprawie zastrzeżeń do konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa po raz pierwszy sformułowała test „przedmiotu i celu”, jakiemu miały być poddane zastrzeżenia stron do wielostronnego traktatu. Zastrzeżenie mogło być uznane za ważne albo za nieważne zależnie od jego zgodności z przedmiotem i celem traktatu. Trybunał stwierdził:

Państwo, które zgłosiło i utrzymuje zastrzeżenie, któremu sprzeciwiła się jedna lub więcej stron Konwencji, ale nie przez inne, może być uznane za będące stroną Konwencji, jeżeli zastrzeżenie jest zgodne z przedmiotem i celem Konwencji; w przeciwnym razie państwo to nie może być traktowane jako będące stroną Konwencji⁵⁰.

Test „przedmiotu i celu” traktatu został przejęty przez Komisję Prawa Międzynarodowego i wpisany do Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów⁵¹, która w art. 19 ust. c) stanowi:

Artykuł 19 Zgłaszanie zastrzeżeń

Przy podpisywaniu, ratyfikacji, przyjęciu lub zatwierdzeniu traktatu oraz przy przystąpieniu do niego państwo może zgłosić zastrzeżenie, chyba że:

a) zastrzeżenie to jest zakazane przez traktat;

⁴⁸ *Ibidem*, s. 23–24.

⁴⁹ N. Abiad-Sharia, *Muslim states and international human rights treaty obligations: a comparative study*, London 2008, s. 77.

⁵⁰ Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951 s. 29–30.

⁵¹ Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów..., *op. cit.*

- b) traktat postanawia, że mogą być składane tylko określone zastrzeżenia, a dane zastrzeżenie do nich nie należy, lub
- c) chodzi o przypadki nie objęte literami a) i b), a zastrzeżenie jest niezgodne z przedmiotem i celem traktatu.

Ponieważ ani opinia doradcza MTS w omawianej szerzej sprawie zastrzeżeń do konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa, ani Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów nie rozstrzygnęły procedury czy kryteriów określania przedmiotu i celu traktatu, sprawa ta może nadal budzić wątpliwości. Jednocześnie zagadnienie to wykracza poza ramy tematyczne niniejszego opracowania. Być może warto poczynić ostatnią już w tej analizie obserwację: brak zdefiniowania w Konwencji Wiedeńskiej sposobu wyznaczania celu i przedmiotu traktatu spowodowało przypisanie sobie przez organy monitorujące powołane traktatami z zakresu praw człowieka, prawa do określania, czy zgłoszone przez państwa przystępujące zastrzeżenia spełniają test „przedmiotu i celu”, a zatem czy są dopuszczalne, czy nie⁵².

4.3.1.4. Zagadnienie kompetencji dorozumianych

Tą ostatnią uwagą dotknąłem kolejnego przejawu funkcjonalnej (celowościowej) szkoły interpretacji, jakim jest zagadnienie tzw. kompetencji dorozumianych (kompetencji domniemanych – *implied powers*). Szybki rozwój organizacji międzynarodowych doprowadził do sytuacji, w których okoliczności wymagały niekiedy podjęcia decyzji w sytuacji, która nie została ani przewidziana, ani uregulowana przez normę statutową. W praktyce organizacji międzynarodowych utrwalił się pogląd, że wówczas organizacja jest władna uchwalić środki wynikające z powierzonych jej funkcji i w ramach jej statutowych celów. W nauce o organizacjach międzynarodowych pogląd ten nazwano teorią kompetencji dorozumianych (*theory of implied powers*). Pogląd o „kompetencjach dorozumianych” przeniesiony został do prawa organizacji międzynarodowych z amerykańskiego systemu federacyjnego⁵³.

W 1819 roku doktryna szerokiej interpretacji Konstytucji Stanów Zjednoczonych została ugruntowana wyrokiem w sprawie *McCulloch vs. Maryland*.

⁵² S.L. Bunn-Livingstone, R. Yewdall Jennings, *Juricultural Pluralism vis-à-vis Treaty Law: State Practice and Attitudes*, Hague 2002, s. 132, przypis 14 i tam podana lista przykładowych spraw.

⁵³ W literaturze polskiej omówienie precedensowego w tej materii wyroku Sądu Najwyższego USA w sprawie *McCulloch vs. Maryland* przedstawia W. Morawiecki, *Charakter prawny statutu organizacji wyspecjalizowanych ONZ*, w: *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*, t. II, cz. 1, oprac. J. Kolasa et al., Warszawa 1966, s. 47–48.

Spór zawisłej przed Sądem Najwyższym sprawy dotyczył legalności opodatkowania przez stany filii drugiego Banku Stanów Zjednoczonych, utworzonego w 1816 roku przez kongres. Stan Maryland argumentował swą decyzję faktem przekroczenia przez kongres powierzonych mu kompetencji. Sąd nie przychylił się jednak do tych argumentów. Prezes SN John Marshall stwierdził:

Przynajemy, jak wszyscy muszą przyznać, że uprawnienia rządu są ograniczone, a jego granice nie powinny być przekraczane. Ale uważamy, że pewność konstrukcji Konstytucji, musi umożliwić ustawodawcy swobodę uznania w odniesieniu do środków, dzięki którym przekazane uprawnienia mają być stosowane i które pozwolą temu organowi na wykonywanie, w sposób najbardziej korzystny dla ludzi, wysoce istotnych zadań (*high duties*) mu powierzonych. Rezultat tych działań niech będzie uzasadniony, mieszczący się w ramach Konstytucji i wszystkich właściwych środków (...), środków, które nie są zabronione, ale które są zgodne z literą i duchem Konstytucji⁵⁴.

Konstytucja jest, zdaniem Sądu Najwyższego USA, emanacją woli narodu, a jej postanowienia należy odczytywać w szerokim kontekście – tak, aby możliwe było elastyczne dostosowanie jej treści do zmieniających się okoliczności. Podkreślając rolę Sądu Najwyższego sędziowie stwierdzili, że ciąży na nich obowiązek rozszerzającej interpretacji konstytucji, co wynika z samej natury tego dokumentu. Pierwotny wzór zaczerpnięty z amerykańskiej praktyki sądowej został zastosowany, chociaż nie wprost, w nauce prawa i praktyce prawa międzynarodowego. Ograniczenia prostej analogii wynikały z faktu, iż organizacje międzynarodowe nie są federacją, konfederacją, ani super-państwem, a tylko o organach ponadnarodowych (np. Wspólnotach Europejskich) można powiedzieć, że są nadrzędne wobec państw w wykonywaniu swoich działań⁵⁵. W sposób istotny koncepcja *implied powers* kształtowała się w odniesieniu do Organizacji Narodów Zjednoczonych, gdyż Karta NZ nie zawiera przepisów regulujących postępowanie organizacji w razie luki w postanowieniach statutowych i w ogóle pomija problem reguł interpretacyjnych⁵⁶. Brak uregulowa-

⁵⁴ H. Wheaton, *Reports of Cases Argued and Adjudged in the Supreme Court of the United States*, New York 1819, s. 421.

⁵⁵ K. Skubiszewski, *Implied Powers of International Organizations*, w: Y. Dinstein (red.), *International Law at a Time of Perplexity: Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, Dordrecht 1989, s. 855–856; zob. także omówienie teoretycznych podstaw reżimu interpretacji jako podstawy konstytucyjnej dla organizacji międzynarodowych: T. Sato, *Evolving constitutions of international organizations: a critical analysis of the interpretative framework of the constituent instruments of international organizations*, Hague 1996, s. 243–267, szczególnie s. 250–251.

⁵⁶ R. Sonnenfeld, *Uchwały...*, *op. cit.*, s. 35–36.

nia tego zagadnienia w Karcie NZ, a jednocześnie ogólne sformułowanie kompetencji dotyczących między innymi utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa powodowały często konieczność rozwinięcia oraz uzupełnienia odpowiednich postanowień Karty NZ w drodze praktyki⁵⁷. Działalność organizacji międzynarodowych oparta na kompetencjach domniemanych została w zasadzie zaakceptowana przez międzynarodowe trybunały. Pogląd STSM w sprawie statku „Lotus”, eksponujący jeszcze dziewiętnastowieczne, klasyczne rozumienie suwerenności państwa, ma obecnie znaczenie jedynie historyczne. Z perspektywy kompetencji domniemanych interesujące są jednak wypowiedzi powojennego trybunału haskiego w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych⁵⁸; w sprawie interpretacji traktatów pokojowych zawartych pomiędzy Bułgarią, Węgrami i Rumunią⁵⁹; w sprawie przyjęcia nowych członków⁶⁰; w serii orzeczeń w sprawie Namibii⁶¹; w sprawie odszkodowań przyznanych przez Trybunał Administracyjny ONZ⁶²; w przedmiocie pewnych wydatków ONZ⁶³; oraz stosunkowo niedawno w opinii doradczej w sprawie legalności użycia przez państwo broni jądrowej w konflikcie zbrojnym⁶⁴. Analiza wszystkich tych stanowisk sądu haskiego wykracza poza ramy tej pracy. W szczególności orzeczenia w sprawie Namibii stanowią przykład zmienności poglądów sądu międzynarodowego w zależności od składu orzekającego i dowód na poddanie MTS wpływom politycznym, chyba najpoważniejszym w historii istnienia Trybunału⁶⁵. W tym miejscu zwrócę uwagę na przykłady dotyczące w największym stopniu kompetencji organizacji międzynarodowej.

⁵⁷ K. Lankosz, *op. cit.*, s. 180.

⁵⁸ Reparation for Injuries..., *op. cit.*, I.C.J. Reports, 1949, s. 180–182; Materiały dra M. Wasieńskiego, *op. cit.*

⁵⁹ Interpretation of Peace Treaties (second phase), Advisory opinion, I.C.J. Reports, 1950, s. 65.

⁶⁰ Competence of the General Assembly for the Admission of New Members to the U.N., Order, I.C.J. Reports 1949.

⁶¹ South West Africa Cases..., Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1962 oraz Second Phase, Judgment of 18 July 1966, I.C.J. Reports 1966, *op. cit.*

⁶² Effect of awards of compensation made by the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports, 1954, s. 57.

⁶³ Certain Expenses..., Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, *op. cit.*

⁶⁴ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, s. 66.

⁶⁵ J. Makarczyk, *op. cit.*, s. 511.

4.3.1.4.1. *Implied powers* w opinii doradczej w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych

Przyczyny i główne tezy opinii doradczej w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych zostały już omówione powyżej⁶⁶. Warto tu raz jeszcze przypomnieć, że MTS uznał prawo organizacji do dochodzenia odszkodowania za straty poniesione przez samą organizację na skutek złamania należnego jej zobowiązania międzynarodowego. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości przyznał ONZ dorozumiane prawo wniesienia takiego roszczenia, ponieważ organizacja nie mogłaby działać efektywnie bez pomocy lojalnych i skutecznych urzędników, którzy nie wykonywaliby swojej pracy lojalnie oraz skutecznie gdyby nie mieli przekonania, że znajdują się pod ochroną organizacji. Rozumowanie sądu haskiego ma pierwszorzędne znaczenie dla prawa organizacji międzynarodowych generalnie, ponieważ pokazuje, że władztwo organizacji międzynarodowych niekoniecznie musi być wyrażone dosłownie w traktacie założycielskim organizacji⁶⁷.

W świetle prawa międzynarodowego należy uważać, że Organizacja posiada kompetencje, które chociaż nie przewidziane wyraźnie w Karcie, są nadane jej na podstawie koniecznej implikacji jako niezbędne do wykonania jej funkcji⁶⁸.

MTS pokazał, co dziś wydaje się oczywiste, że organizacja posiada osobowość prawną nie tylko w relacjach z państwami członkowskimi, ale też pozostałymi podmiotami prawa międzynarodowego⁶⁹. W efekcie zostały uznane takie kompetencje domniemane organizacji, jak zdolność traktatowa, przywileje i immunitety, czy zdolność sądowa.

4.3.1.4.2. *Implied powers* w opinii doradczej w sprawie odszkodowań przyznanych przez Trybunał Administracyjny ONZ⁷⁰

W 1953 roku Trybunał Administracyjny Organizacji Narodów Zjednoczonych wydał serię orzeczeń w sprawach skarg złożonych przez niektórych członków Sekretariatu Organizacji Narodów Zjednoczonych, zwolnionych przez Sekretarza Generalnego ONZ, zdaniem skarżących – nielegalnie. W niektórych z tych przypadków Trybunał uznał zasadność skargi wyda-

⁶⁶ *Reparation for Injuries...*, *op. cit.*, I.C.J. Reports, 1949, s. 180–182.; Materiały dra M. Wasińskiego, *op. cit.*

⁶⁷ P. Malanczuk, *op. cit.*, s. 93–94; M. Zuleeg, *International Organizations, Implied Powers*, w: B. Rudolf (red.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam 1995, s. 1312–1314.

⁶⁸ Cyt. za R. Sonnenfeld, *Uchwały...*, *op. cit.*, s. 35–36.

⁶⁹ J. Makarczyk, *op. cit.*, s. 507.

⁷⁰ *Effect of awards of compensation...*, I.C.J. Reports, 1954, *op. cit.*, s. 57.

jąc wyrok po myśli zwolnionych urzędników. Zgromadzenie Ogólne ONZ zwróciło się do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o opinię doradczą, czy Zgromadzenie jest związane orzeczeniami Trybunału Administracyjnego.

1. Uwzględniając Statut Trybunału Administracyjnego Organizacji Narodów Zjednoczonych i inne właściwe regulacje (*instruments*) oraz odpowiednią dokumentację, czy Zgromadzenie Ogólne ma prawo z jakiegokolwiek powodu odmówić skuteczności udzielania odszkodowań przyznanych przez ten Sąd na rzecz pracownika Narodów Zjednoczonych, którego umowa o pracę została zerwana bez jego zgody?
2. Jeśli odpowiedź udzielona przez Trybunał na pytanie (1) jest twierdząca, to jakie są główne powody, na podstawie których Zgromadzenie Ogólne może legalnie skorzystać z takiego uprawnienia?⁷¹

MTS rozpoczął od zbadania, czy Trybunał Administracyjny ONZ został ustanowiony jako organ sądowy, jako organ doradczy, czy w końcu jako jedynie komisja podległa Zgromadzeniu Ogólnemu. Na samym początku zmierzył się więc ze skomplikowanym zagadnieniem – nierozstrzygniętym w owym czasie (a być może także i obecnie) problemem klasyfikacji organów pomocniczych i ich prawnym związkiem z organem powołującym, głównym organem organizacji międzynarodowej⁷². Opierając się na argumentach natury prawnej odszkodowań oraz cechach stron, sąd haski uznał Trybunał Administracyjny ONZ za organ niezależny, organ prawdziwie sądowy wydający ostateczne wyroki bez prawa apelacji w ramach ograniczonego zakresu jego funkcji. W toku prac MTS nad tym zagadnieniem pojawiły się stanowiska państw przyznające Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ prawo do odmowy wykonania wyroku Trybunału Administracyjnego, a zatem kwestionujące możliwość istnienia Trybunału, którego orzecznictwo wiąże organy ONZ, w tym organ założycielski, organ główny. MTS przywołał swoje wcześniejsze stanowisko z opinii doradczej z 1949 roku: „W świetle prawa międzynarodowego należy uważać, że Organizacja posiada kompetencje, które chociaż nie przewidziane wyraźnie w Karcie, są nadane jej na podstawie koniecznej implikacji jako niezbędne do wykonania jej funkcji⁷³ oraz stwierdził, że „kompetencja ustanowienia trybunału w celu osądzenia sporu między organizacją a członkami personelu była istotna dla zapewnienia sprawnego działania Sekretariatu (...) Zdolność

⁷¹ Effect of awards of compensation..., Request for Advisory Opinion, I.C.J. Reports, 1953.

⁷² J. Makarczyk, *op. cit.*, s. 511.

⁷³ Cyt. za R. Sonnenfeld, *Uchwały...*, *op. cit.*, s. 35–36.

do uchwalenia takiego aktu należy domniemywać na podstawie postanowień Karty (*arises by necessary intendment out of the Charter*)⁷⁴. Odnosząc się z kolei do zakresu kompetencji Trybunału Administracyjnego *vis a vis* Zgromadzenia Ogólnego, jako organu nadrzędnego, MTS stwierdził, iż Trybunał, jako organ pomocniczy, dysponuje kompetencjami powierzonymi mu przez organ główny, podczas gdy jednocześnie jest uprawniony do wydawania wyroków przeciw organizacji, które uznaje za słuszne i legalne. Trybunał Administracyjny zatem jest zależny od Zgromadzenia Ogólnego we wszystkich sprawach z wyjątkiem funkcji czysto orzeczniczych⁷⁵. W efekcie MTS uznał, że Zgromadzenie Ogólne nie może odmówić skuteczności udzielania odszkodowań przyznanych przez ten Trybunał Administracyjny na rzecz pracownika Narodów Zjednoczonych, którego umowa o pracę została zerwana bez jego zgody. Na zakończenie warto dodać, że możliwość odwołania od wyroku Trybunału Administracyjnego została wprowadzona dopiero w 1955 roku, już po wydaniu opinii doradczej przez MTS.

4.3.1.4.3. *Implied powers* w opinii doradczej w przedmiocie pewnych wydatków ONZ⁷⁶

20 lipca 1962 roku Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wydał opinię doradczą w sprawie pewnych wydatków Organizacji Narodów Zjednoczonych (art. 17 ust. 2 Karty NZ), w odpowiedzi na wniosek Zgromadzenia Ogólnego ONZ wyrażony w uchwale ZO z 20 grudnia 1961 roku. W głosowaniu – dziewięcioma głosami „za”, przy pięciu „przeciw” – MTS uznał, że wydatki, wymienione w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego i w pytaniu prawnym, odnoszące się do operacji ONZ w Kongu oraz na Bliskim Wschodzie, a podjęte na podstawie uchwał Rady Bezpieczeństwa i Zgromadzenia Ogólnego, także wymienionych w pytaniu prawnym, stanowiły „wydatki Organizacji” w rozumieniu art. 17 ust. 2 Karty NZ. W swojej opinii MTS odniósł się do zarzutów o niedopuszczalności wydania opinii przez MTS w sprawie politycznej, stwierdzając, że nie można przypisać takiego charakteru wnioskowi, którego treścią jest przeprowadzenie przez sąd wyraźnie prawnej operacji – interpretacji postanowienia traktatu. W treści opinii doradczej sąd haski stwierdził, że pojęcie „budżet Organizacji”, ujęte w art. 17 ust. 1 Karty NZ, zawiera w sobie całość wydatków ONZ, tj. wydatki administracyjne i operacyjne. Pojęcie „wydatki”, użyte w ust. 2 tego artykułu, nie ogranicza się jedynie do wydatków, które można uznać za zwykłe. W dalszej części swojego wywodu MTS wypowiedział się w sprawie najbardziej nas interesującej, tj. kompetencji organu, co

⁷⁴ Cyt. za: *ibidem*, s. 37.

⁷⁵ J. Makarczyk, *op. cit.*, s. 512.

⁷⁶ Certain Expenses of the United Nations..., Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, *op. cit.*

stało się powodem szerokiego zainteresowania praktyków i teoretyków prawa organizacji międzynarodowych tym *casusem*. Trybunał odrzucił postulaty niektórych państw dotyczące wyrażenia „wydatki organizacji”. Argumentowano przed Trybunałem, że jeden rodzaj wydatków, to jest wydatki związane z operacjami mającymi na celu utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa, nie stanowi „wydatków organizacji” w rozumieniu art. 17 ust. 2 Karty NZ, ponieważ ten rodzaj wydatków podlega wyłącznej kompetencji Rady Bezpieczeństwa, a w szczególności umowom negocjowanym na podstawie art. 43 Karty. Argument ten opierał się po części na poglądzie, że jeżeli w grę wchodzi utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa wyłącznie Rada Bezpieczeństwa uprawniona jest do podejmowania decyzji w sprawie działań w tym zakresie. Odpowiadając na te zastrzeżenia MTS zauważył, że pojęcie „wydatki organizacji” z art. 17 ust. 2 oznacza wszelkie wydatki, a nie tylko niektóre ich rodzaje, które można by określić jako „regularne wydatki”. Analiza innych części Karty wskazuje na różnorodne wydatki, które muszą być włączone do „wydatków organizacji” w takim samym stopniu jak wynagrodzenie personelu oraz utrzymanie budynków⁷⁷. Stwierdziwszy, że wydatki w Kongu i na Bliskim Wschodzie stanowiły „wydatki” Organizacji w rozumieniu art. 17 ust. 2 Karty NZ trybunał odniósł się do zagadnienia kompetencji organu. Karta stwierdza jednoznacznie jasno, że również międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo dotyczą również Zgromadzenia Ogólnego. Art. 14 zezwala Zgromadzeniu Ogólnemu na

(...) zalecenie sposobów pokojowego załatwiania wszelkich sytuacji, bez względu na źródło ich powstania, które, zdaniem Zgromadzenia, mogą zaszkodzić powszechnemu dobru lub przyjaznym stosunkom między narodami, nie wyłączając sytuacji wynikających z naruszenia postanowień niniejszej Karty, określających cele i zasady Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Pojęcie środków implikuje pewien rodzaj działania, a jedyne ograniczenie nałożone przez art. 14 na Zgromadzenie Ogólne wynika z art. 12, tzn. że Zgromadzenie Ogólne nie może zalecać środków, jeżeli daną sprawą zajmuje się Rada Bezpieczeństwa, chyba że sama rada się o to zwróci. Tak więc, pomimo że jedynie Rada Bezpieczeństwa może zdecydować o podjęciu działania przymusowego, funkcje i kompetencje nałożone przez Kartę na Zgromadzenie Ogólne nie są ograniczone do dyskusowania, rozważania, inicjowania studiów oraz wydawania zaleceń; nie są tylko niezobowiązujące. Art. 18 dotyczy „decyzji Zgromadzenia Ogólnego” w sprawach ważnych. Decyzje te w istocie obejmują pewne zalecenia, ale inne mają skutki i moc wiążącą. Do tych decyzji art. 18 zalicza zawieszenie praw i przywilejów wynikających z członkostwa,

⁷⁷ Cyt. za: B. Wierzbicki (red.), *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, Białystok 2008, s. 117.

wykluczenie członka oraz „kwestie budżetowe”⁷⁸. Opinia doradcza w sprawie pewnych wydatków ukazała dwie rzeczy istotne dla przyszłości organizacji międzynarodowych. Po pierwsze, usankcjonowała istniejącą już w znacznej mierze kompetencje organów do określania swoich własnych kompetencji, przyznając im kompetencje kompetencji „compétence de la compétence”, co uważane jest za kluczowe dla ich autonomii jako odrębnych podmiotów prawa międzynarodowego. Trybunał haski uznał, że jedną z przyczyn takiego uprawnienia jest brak w większości organizacji międzynarodowych niezależnego organu sądowego, który mógłby takie wątpliwości rozwiewać *a priori*. O ile termin „kompetencja” użyty był w sensie materialnym, to zawierał on w sobie także środki prawne realizowania celów organizacji, włączając w to formułowanie wiążących decyzji, tworzenie nowych jednostek organizacyjnych i zdolność traktatową. Zatem, a jest to drugi ważny efekt opinii Trybunału, osobowość organizacji międzynarodowych zyskała szeroką interpretację w trzynastu lat po opinii doradczej sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych⁷⁹.

4.3.1.4.4. *Implied powers* w opinii doradczej w sprawie legalności użycia przez państwo broni jądrowej w konflikcie zbrojnym⁸⁰

Nieco z odmiennej perspektywy przedstawia się wypowiedź sądu haskiego w opinii doradczej w sprawie legalności użycia przez państwo broni jądrowej w konflikcie zbrojnym. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) zwróciła się do MTS z wnioskiem o wydanie opinii doradczej w przedmiocie, czy biorąc pod uwagę skutki dla zdrowia i środowiska naturalnego, wynikające z ewentualnego użycia broni jądrowej w czasie wojny lub innego konfliktu zbrojnego, użycie takie byłoby sprzeczne ze zobowiązaniami międzynarodowoprawnymi państw, włączając w to konstytucję WHO. Trybunał uznał, że WHO jest organizacją międzynarodową, uprawnioną co do zasady do kierowania do MTS wniosków o wydanie opinii. Pozostaje natomiast sporne, czy kwestia poruszona we wniosku należy do zagadnień „będących przedmiotem działalności organizacji” w rozumieniu art. 96 ust. 2 Statutu MTS⁸¹. Trybunał wykorzystał sposobność omawianego *casusu* do poruszenia szerszego zagadnienia jakim jest charakter statutu organizacji międzynarodowej. Stwierdził między innymi:

⁷⁸ *Ibidem*, s. 119.

⁷⁹ J. Makarczyk, *op. cit.*, s. 515–516.

⁸⁰ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, s. 66.

⁸¹ B. Wierzbicki (red.), *op. cit.*, s. 120–121.

W celu określenia zakresu działalności lub obszaru kompetencji organu organizacji międzynarodowej, należy wziąć pod uwagę odpowiednie normy prawne organizacji, a na pierwszym miejscu – jej konstytucję. Z formalnego punktu widzenia, instrumenty konstytuujące organizację międzynarodową są traktatami wielostronnymi, do których mają zastosowanie dobrze ustalone zasady wykładni umów. (...) Jednakże instrumenty konstytucyjne organizacji międzynarodowych są również umowami szczególnego rodzaju; ich celem jest utworzenie nowych podmiotów prawa wyposażonych w pewną autonomię, którym strony powierzają zadanie realizacji wspólnych celów. Takie umowy mogą nastroczać szczególne problemy wykładni wynikające m.in. z ich charakteru, jednocześnie konwencyjnego i instytucjonalnego; sam charakter utworzonej organizacji, cele przypisane jej przez założycieli, imperatywy związane ze skutecznym pełnieniem jej funkcji, jak również jej własna praktyka, są elementami zasługującymi na szczególną uwagę, gdy przychodzi czas interpretacji tych traktatów założycielskich⁸².

Kwestia przedstawiona Trybunałowi w tym przypadku nie dotyczyła jednakże skutków użycia broni jądrowej dla zdrowia, lecz legalności użycia takiej broni z punktu widzenia jego skutków dla zdrowia i środowiska. Jakikolwiek mogłyby być takie skutki, kompetencja WHO do zajmowania się nimi jest niezależna od legalności działań, które je spowodowały. Tym samym Trybunał nie był przekonany, że postanowienia art. 2 Konstytucji WHO, interpretowane zgodnie z zasadami rządzącymi interpretacją traktatów, mogą być rozumiane jako powierzające organizacji kompetencję do zajmowania się kwestią legalności użycia broni jądrowej, a tym samym kompetencję do kierowania odpowiedniego pytania do Trybunału. Z tych względów MTS uważa, że kwestia podniesiona we wniosku WHO o wydanie opinii doradczej nie leży w „zakresie działania organizacji”, określonym przez jej konstytucję⁸³. Przykład tej ostatniej opinii doradczej w interesującym nas temacie kompetencji dorozumianych organów organizacji międzynarodowych pokazuje, iż nie zawsze rozumowanie sądu haskiego idzie w kierunku ich rozszerzającej interpretacji. W szczególności w przytoczonym przykładzie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości zainteresowany był praktyką działania WHO jedynie w tym sensie, w jakim mogłaby ona uzasadnić ewentualną kompetencję domniemaną zwrócenia się do MTS z prośbą o wydanie opinii doradczej. Nie była natomiast badana praktyka tej organizacji w kierunku możliwości istnienia odrębnego umocowania WHO do żądania opinii doradczej, które by mogło wynikać z prawa zwyczajowego (*customary power*). Do tego zagadnienia powróć jeszcze na dalszych kartach tej pracy. Warto zauważyć, że opinia

⁸² Cyt. za: *ibidem*, s. 121.

⁸³ *Ibidem*, s. 122 i 124.

doradczą w sprawie legalności użycia przez państwo broni jądrowej w konflikcie zbrojnym spotkała się ze zdaniem odrębnym sędziego Weeramantry'ego, który wskazał na związek pomiędzy zdrowiem a pokojem i bezpieczeństwem wynikający z konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia – tym samym uznał, że WHO jest kompetentna w odniesieniu do zdrowia i musi mieć możliwość zajmowania się kwestiami należącymi do tej sfery, niezależnie od tego, czy jednocześnie należą one do sfery pokoju i bezpieczeństwa⁸⁴.

4.3.1.4.5. *Implied powers* w opinii doradczej w sprawie konsekwencji prawnych budowy muru na okupowanym terytorium palestyńskim, jako konsekwencja rezolucji „Uniting for Peace” Zgromadzenia Ogólnego ONZ

Ważnym przykładem praktycznego zastosowania doktryny o kompetencjach domniemanych, mającym dziś znaczenie nie tylko historyczne, była próba przejęcia części kompetencji Rady Bezpieczeństwa przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w początkowych latach istnienia ONZ. Próba ta, inspirowana przez administrację USA i znana także pod nazwą „Planu Achesona”, miała swoją kulminację w postaci rezolucji ZO pn. Zjednoczenie dla Pokoju (Uniting for Peace)⁸⁵ przyjętej 3 listopada 1950 roku. Uchwalenie tej rezolucji było odpowiedzią na blokowanie przez ZSRR podjęcia przez Radę Bezpieczeństwa środków ochrony Republiki Korei przed agresją dokonaną przeciwko temu państwu przez siły zbrojne Korei Północnej⁸⁶. W sytuacji *veta*, jakie działaniom Rady Bezpieczeństwa postawił Związek Radziecki, państwa demokratyczne dysponujące przewagą głosów w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ postanowiły przyznać temu organowi kompetencje do działania w przedmiocie utrzymania pokoju, gdyby Rada Bezpieczeństwa znalazła się z przyczyn politycznych w stanie paraliżu decyzyjnego.

Zgromadzenie Ogólne (...)

1. Postanawia, że we wszystkich wypadkach, które zdają się stanowić zagrożenie pokoju, złamanie pokoju lub akt agresji, a Rada Bezpieczeństwa z powodu braku jednomyślności stałych członków przestaje ponosić odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, Zgromadzenie Ogólne powinno zająć się sprawą niezwłocznie, celem skierowania odpowied-

⁸⁴ *Ibidem*, s. 124–125.

⁸⁵ UN General Assembly Resolution, Uniting for Peace, 3 November 1950, A/RES/377(V)A.

⁸⁶ Tło przyjęcia oraz treść rezolucji „Uniting for Peace” przedstawia wyczerpująco m.in. Ch. Tomuschat, *Uniting for Peace*, „United Nations Audiovisual Library of International Law”, http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ufp/ufp_e.pdf (9.04.2011). Tam też podana jest bibliografia.

nich zaleceń do swych członków odnośnie środków zbiorowych, wliczając w to, w przypadku złamania pokoju lub aktu agresji, użycie sił zbrojnych, jeżeli będzie to niezbędne do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W razie gdyby Zgromadzenie nie odbywało wtedy sesji, zbierze się ono na nadzwyczajną sesję specjalną w ciągu 24 godzin od zgłoszenia żądania jej zwołania. Taka nadzwyczajna sesja specjalna powinna być zwołana na żądanie Rady Bezpieczeństwa, uchwalone głosami którychkolwiek siedmiu jej członków albo większością członków Narodów Zjednoczonych.

2. Przyjmuje w tym celu zmiany do swego regulaminu wewnętrznego, zamieszczone w aneksie do niniejszej rezolucji (...)⁸⁷.

Uchwała *Uniting for Peace*, nie zaprzeczając głównej odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz jej prawa do podejmowania działań określonych w rozdziale VII Karty NZ, umożliwia Zgromadzeniu Ogólnemu dokonywanie oceny działania rady i podejmowanie środków zastrzeżonych w Karcie NZ dla Rady Bezpieczeństwa. W szczególności zgromadzenie uznało, że mogłoby dokonywać stwierdzeń przewidzianych w artykule 39 Karty NZ (*causa*) oraz podejmować środki z art. 41 i 42 Karty NZ⁸⁸. Najważniejszą częścią rezolucji 377 jest punkt, który stanowi, że gdy Rady Bezpieczeństwa, z powodu braku jedności stałych członków, nie jest w stanie wykonywać swej głównej odpowiedzialności za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, Zgromadzenie Ogólne może przejąć daną sprawę. Pod względem proceduralnym decyzje takie mogą zapaść na nadzwyczajnej sesji specjalnej zwołanej na żądanie Rady Bezpieczeństwa, uchwalone głosami którychkolwiek siedmiu jej członków albo większością członków Narodów Zjednoczonych. Celem nadzwyczajnej sesji specjalnej jest skierowanie odpowiednich zaleceń do członków Zgromadzenia Ogólnego (czyli członków ONZ) odnośnie środków zbiorowych, wliczając w to, w przypadku złamania pokoju lub aktu agresji, użycie sił zbrojnych, jeżeli będzie to niezbędne do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Dodatkowo, rezolucja 377 ustanawiała dwa organy pomocnicze, *Peace Observation Commission*, która istniała do 1960 roku, i *Collective Measures Committee*, który funkcjonował zaledwie dwa lata. Żadne z tych ciał nie odegrało zasadniczej roli w historii ONZ. Pomimo

⁸⁷ Tekst za: K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław 1978, s. 105.

⁸⁸ G. Rysiak, *Funkcje Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 11 ust. 1 i 2 Karty NZ)*, Kraków 1969, s. 94.

tego, że Zgromadzenie Ogólne nie rościło sobie kompetencji należących do właściwości innego organu, na podstawie norm rozdziału VII Karty NZ rezolucję 377 Zgromadzenia trudno uznać za zgodną z traktatem ustanawiającym ONZ. Artykuły 11 i 12 jednoznacznie stwierdzają prymat Rady Bezpieczeństwa w odniesieniu do wszystkich kwestii związanych z międzynarodowym pokojem i bezpieczeństwem. W szczególności artykuł 12 ust. 1 Karty stanowi:

Art. 12

1. Gdy Rada Bezpieczeństwa pełni w związku z jakimś sporem lub sytuacją funkcje powierzone jej przez niniejszą Kartę; Zgromadzenie Ogólne nie może udzielać jej żadnych zaleceń odnoszących się do tego sporu lub sytuacji, chyba że Rada Bezpieczeństwa tego zażąda.

Artykuł 11 stanowi:

Art. 11

2. Zgromadzenie Ogólne może omawiać każdą sprawę dotyczącą utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, wniesioną przez członka Organizacji albo przez Radę Bezpieczeństwa, albo też, zgodnie z ustępem 2 artykułu 35, przez państwo nie będące członkiem Organizacji, może ono, z zastrzeżeniem przewidzianym w artykule 12, udzielać w tych sprawach zaleceń zainteresowanemu państwu lub państwom albo Radzie Bezpieczeństwa, albo jednym i drugim. Każdą sprawę, w związku z którą konieczne jest przeprowadzenie akcji, Zgromadzenie Ogólne przekaże Radzie Bezpieczeństwa przed jej omówieniem lub po omówieniu.

Literalne brzmienie Karty nie budzi wątpliwości. Można dziś powtórzyć za Kazimierzem Lankoszem, że rozszerzenie funkcji Zgromadzenia Ogólnego (choć nie polega na przekazaniu kompetencji Rady Bezpieczeństwa Zgromadzeniu), pozostaje w sprzeczności z postanowieniami Karty NZ i jest przykładem rozszerzającej interpretacji art. 11 Karty NZ *contra legem*. Ze względu na brak zgodnej i jednolitej praktyki oraz wyraźną odmowę uznania legalności środków przewidzianych w rezolucji „Uniting for Peace” przez stałego członka Rady Bezpieczeństwa, twierdzenie o wykształceniu się w tym zakresie praktyki stanowiącej dowód powstania normy zwyczajowej może budzić wątpliwości. Jeżeli jednak uzna się, że ukształtowało się zwyczajowe prawo pozwalające Zgromadzeniu Ogólnemu na wykonywanie funkcji wykraczających poza zakres art. 11 Karty NZ, świadczyłoby to o dokonanej przez zwyczaj *de facto* zmianie Karty NZ *contra legem*⁸⁹. Z perspektywy ponad ćwierćwiecza od sformułowania przez autora tego wniosku można obecnie powiedzieć, że

⁸⁹ K. Lankosz, *op. cit.*, s. 192.

utrzymanie podziału na zakres kompetencji obydwu organów ONZ, określonych w art. 11 i 12 Karty NZ, nie przetrwało próby czasu. Twierdzi się, iż z punktu widzenia politycznego nie jest rozsądne odsunięcie na „boczny tor” Zgromadzenia Ogólnego w sytuacji wybuchu dużego konfliktu międzynarodowego⁹⁰. Na przestrzeni ostatnich lat artykuł 11 ust. 2 oraz artykuł 12 ust. 1 Karty NZ padły ofiarami procesu erozji, którego rezolucja 377 stanowiła tylko jeden element, wśród wielu innych. W swojej opinii doradczej w sprawie konsekwencji prawnych budowy muru na okupowanym terytorium palestyńskim, MTS oficjalnie potwierdził, że zakaz jednoczesnego działania Rady Bezpieczeństwa i Zgromadzenia Ogólnego ONZ został wyparty przez praktykę. Trybunał stwierdził:

Jeśli chodzi o praktykę Narodów Zjednoczonych, zarówno Zgromadzenie Ogólne i Rada Bezpieczeństwa początkowo interpretowały i stosowały art. 12 w ten sposób, że Zgromadzenie nie mogło udzielać zaleceń w sprawie dotyczącej utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, gdy zagadnienie to pozostawało w porządku obrad Rady. (...) Ta interpretacja art. 12 uległa jednakże późniejszej ewolucji. (...) Rzeczywiście, Trybunał zważa, że z upływem czasu doszło do tendencji wzrostowej dla możliwości równoległego zajmowania się tą samą sprawą dotyczącą utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa przez Zgromadzenie Ogólne i Radę Bezpieczeństwa. (...) Dzieje się często tak, że, podczas gdy Rada Bezpieczeństwa koncentrowała się na tych aspektach konfliktów, które były związane z międzynarodowym pokojem i bezpieczeństwem (*matters related to international peace and security*), Zgromadzenie Ogólne analizowało te sprawy (*matters*) w sposób szerszy, biorąc pod uwagę także ich aspekty humanitarne, społeczne i ekonomiczne. Trybunał uznaje, że praktyka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne, tak jak ewoluowała, jest zgodna z artykułem 12, ustęp 1 Karty⁹¹.

Sąd haski potwierdził zatem rozszerzającą interpretację kompetencji Zgromadzenia Ogólnego *contra legem*, przynajmniej jeżeli chodzi o dopuszczalność zajmowania się zagadnieniem dotyczącym międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, które jest jednocześnie przedmiotem obrad Rady Bezpieczeństwa. Mimo że przeniesienie odpowiedzialności na Zgromadzenie Ogólne nie jest zgodne z oryginalną intencją autorów projektu Karty NZ, obecnie w pełni przyjmuje się, że nadzwyczajne sesje specjalne stały się integralną częścią porządku prawnego Narodów Zjednoczonych⁹². Należy jednakże za-

⁹⁰ Ch. Tomuschat, *Uniting for Peace*, *op. cit.*

⁹¹ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, s. 136, par. 27–28.

⁹² Ch. Tomuschat, *Uniting for Peace*, *op. cit.* Do dnia dzisiejszego z formuły nadzwyczajnych sesji specjalnych Zgromadzenie skorzystało dziesięć razy. Dziewięć sesji

uważyć, że twórcza, rozszerzająca interpretacja Karty NZ *contra legem* została zaakceptowana przez trybunał haski i praktykę tylko w tym wąskim zakresie, jaki dotyczy równoległego zajmowania się przez oba organy ONZ tym samym zagadnieniem. Dotyczy więc sprawy zasadniczo proceduralnej, należącej w zasadzie do prawa wewnętrznego organizacji. Ani praktyka, ani tym bardziej stanowisko MTS nie wykraczało poza ten stosunkowo wąski zakres w kierunku np. przydania „zaleceniom” Zgromadzenia Ogólnego mocy innej niż niewiążąca, np. podobnej do zobowiązujących, władczych form działania Rady Bezpieczeństwa na podstawie norm rozdziału VII Karty NZ.

4.3.1.4.6. *Implied powers* w stanowiskach sądu haskiego, praktyce i poglądach doktryny – wnioski

Omówione przykłady pokazały kształtujący się na przestrzeni lat pogląd, mieszczący się w metodzie interpretacji funkcjonalnej Karty NZ, o konieczności wyposażenia organizacji w osobowość prawną, a jej organów w możliwość efektywnego działania w zakresie powierzonych im zadań. Ukazują to także stanowiska trybunału haskiego. Nie ma wątpliwości, że przywiązanie do tradycyjnych pojęć prawnych występujących w prawie traktatów nie stanowi dominanty dla ich interpretacji w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, chociaż nie zanikło w całości⁹³. Podane wyżej przykłady zmierzają, jak widać, w kierunku stopniowego rozszerzania kompetencji organów ONZ, w tym być może szczególnie Rady Bezpieczeństwa, nie są jednak trendem nieprzerwanym. Z dzisiejszej perspektywy przytoczone wyżej *in extenso* opinie doradcze Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości należy uznać za oczywiste. Można powiedzieć, że początkowy okres istnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych obfitował w konieczność „usadowienia się” jej organów na sobie właściwych pozycjach i to w dobie politycznej konfrontacji na linii wschód-zachód, choć z udziałem trzeciego „bloku” tzw. państw niezaangażowanych. Potrzeba sądowej interpretacji była więc obfita. W dobie porządku post-zimnowojennego, o w zasadzie nieokreślonych ce-

odbyło się w latach tzw. zimnej wojny. Instytucja nadzwyczajnych sesji specjalnych została ostatnio ponownie zastosowana w 1997 roku w odniesieniu do zagadnienia okupacji terytorium palestyńskiego przez Izrael. Sesja nie została jeszcze zamknięta, ostatnio na wniosek Przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego w jej ramach w połowie stycznia 2009 r. rozważano kryzys w strefie Gazy, a obrady mogą być wznowione na wniosek państw członkowskich ONZ, zob. General Assembly of the United Nations, Emergency Special Sessions, <http://www.un.org/en/ga/sessions/emergency.shtml> (stan z dnia 8.04.2011).

⁹³ S. Rosenne, *Developments...*, *op. cit.*, s. 195.

chach konstytucyjnych⁹⁴, będącego długotrwałym okresem przejściowym⁹⁵, nadal jednak można zaobserwować próby wkraczania przez organizacje i ich organy na nowe terytoria, tak w zakresie materialnym – wnioski WHO o opinię doradczą MTS, jak i formalnym – rezolucje kompetencyjne, quasi-sądowe czy quasi-legislacyjne Rady Bezpieczeństwa. Wynika to z politycznej możliwości wprowadzenia pod obrady określonych zagadnień (np. międzynarodowego sądownictwa karnego, rozmieszczenia misji pokojowych, czy zezwolenia na podjęcie akcji zbrojnej w imieniu Rady Bezpieczeństwa), ale też nowych fenomenów, nieznanymi poprzednim porządkom geopolitycznym.

Także w literaturze politologicznej zauważa się, że mamy obecnie do czynienia z „zagrożeniami rozproszonymi”, które rozwijają się bardziej przez rozpowszechnianie idei, niż deklarowane ambicje państw, na co trudno odpowiedzieć wspólną mobilizacją, nawet gdy niebezpieczeństwo ze swej natury wcale nie jest mniejsze. Poza tym, jednym z głównych wyzwań po okresie Zimnej Wojny jest to, że zagrożenie największej destabilizacji ma swoje źródło w mniejszym stopniu w krajach o światowych lub regionalnych ambicjach hegemonicznych, lecz pochodzi z szybkiego obiegu niektórych (anty?) wartości⁹⁶. Od wielu lat nie ulega wątpliwości, iż organizacje międzynarodowe mają prawo powoływania się na kompetencje dorozumiane, i że jest to zwyczajową normą prawa międzynarodowego⁹⁷. Sporny jest natomiast w doktrynie zakres stosowania kompetencji dorozumianych. Istnieją w tej materii różnice zdań.

Uznanie, że Rada Bezpieczeństwa w szczególności posiada nieograniczone kompetencje ogólne (*Pouvoirs généraux indéfinis*) może prowadzić do konkluzji, że rada przekracza przyznane jej w Karcie NZ⁹⁸. Tym ważniejsze jest wskazanie ich granic. Istnieją co najmniej cztery: po pierwsze, odwołanie się do kompetencji domniemanych musi być niezbędne lub istotne dla organizacji do wykonywania jej funkcji. Ograniczenie to zostało wymienione przez MTS w cytowanej powyżej opinii doradczej w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych. Co zrozumiałe, wymóg

⁹⁴ „(...) stosowanie przedrostka „post” świadczy o braku zdolności do określenia przez ludzi miejsca, w którym się aktualnie znajdują i dokąd zmierzają, chociaż nie mają wątpliwości, skąd wyszli”, R. Haas, *Rozważny szeryf*, Warszawa 2004, s. 37.

⁹⁵ R. Kuźniar, *Porządek międzynarodowy in transition*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe: geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2005, s. 485–492.

⁹⁶ Z. Laïdi, *A World Without Meaning: the Crisis of Meaning in International Politics*, London 1998, s. 172.

⁹⁷ J. Kolasa, *Rules of Procedure of the United Nations General Assembly, A Legal Analysis*, Wrocław 1967, s. 67; K. Lankosz, *op. cit.*, s. 183.

⁹⁸ J.-F. Marchi, *Accord De L'état Et Droit Des Nations Unies – Etude Du Système Juridique D'une Organisation Internationale*, Paris 2002, s. 332–333.

niezbędności w wielu przypadkach nie dostarczy satysfakcjonującej odpowiedzi na pytanie, czy pewne uprawnienia mogą być dorozumiane lub nie, gdyż dyskusja w tym przedmiocie skoncentruje się raczej na niezbędności tych środków. Drugim ograniczeniem jest istnienie pewnych wyraźnych kompetencji w danej dziedzinie. Jeśli dana kompetencja wynika wyraźnie ze statutu organizacji, czy wyklucza to istnienie kompetencji dorozumianej w tym samym obszarze? Pytanie to zajmowało sędziów MTS w opinii doradczej w sprawie pewnych wydatków, jednakże dziś ów fragment tej opinii ma wartość głównie historyczną. Zasadnicze znaczenie ma fakt, aby wykonywanie kompetencji dorozumianych nie naruszało w sposób znaczący lub znosiło kompetencje zasadnicze organizacji⁹⁹. Trudno jednak wyobrazić sobie taką sytuację w praktyce. Przeciwnie – jeśli niektóre kompetencje są wymienione wprost, ale ich stosowanie napotyka trudności, to zakazywanie organizacji sięgania po inne (domniemane) uprawnienia jest podejściem zbyt restrykcyjnym. Oznaczałoby bowiem, że organizacja nie może wykonywać swoich funkcji¹⁰⁰. Warto jednak powtórzyć za Renatą Sonnenfeld, że musi istnieć związek pomiędzy uprawnieniami zasadniczymi organu organizacji międzynarodowej, a jej uprawnieniami domniemanymi¹⁰¹. Ustanowienie przez Zgromadzenie Ogólne Komisji Obserwatorów Pokoju i Komitetu Środków Zbiorowych dostarcza tu negatywnej ilustracji. Organ nie może ustanawiać organów pomocniczych powołując się na kompetencje domniemane w tym zakresie, jeżeli mandat tych pomocniczych ciał nie wchodzi w zakres funkcji sprawowanej przez organ główny. Po trzecie, sięganie do kompetencji dorozumianych nie może, co wydaje się oczywiste, naruszać podstawowych zasad prawa międzynarodowego. Po czwarte, nie może naruszać podziału funkcji w ramach organizacji¹⁰². Ów ostatni postulat wywodzi się niechybnie z *casusu* rezolucji *Uniting for Peace*, omawianej wyżej, która wprowadziła jednak *per facta concludentia* zaburzenie linii podziału między Zgromadzeniem Ogólnym a Radą Bezpieczeństwa ONZ. W świetle tego przypadku należy z ostrożnością przyjąć pogląd Krzysztofa Skubiszewskiego, który w sposób bardzo liberalny ocenia zakres *implied powers* w stosunku do prawa wewnętrznego organizacji¹⁰³. Jak widać, czasem zdarza się, że rozszerzająca interpretacja statutu organizacji, dotycząca jej do-

⁹⁹ A.I.L. Campbell, *The Limits of the Powers of International Organisations*, „International and Comparative Law Quarterly” 1983, 32, s. 528; T.D. Gill, *op. cit.*, s. 71.

¹⁰⁰ N. Blokker, *Beyond Dili: On the Powers and Practice of International Organizations*, w: G. Kreijen (red.), *State, Sovereignty, and International Governance*, New York 2002, s. 306.

¹⁰¹ R. Sonnenfeld, *Uchwały...*, *op. cit.*, s. 45.

¹⁰² N. Blokker, *Beyond Dili...*, *op. cit.*, s. 306–307.

¹⁰³ K. Skubiszewski, *Uchwały...*, *op. cit.*, s. 26–27.

meny wewnętrznej, może wybiegać znacznie poza ramy prawa wewnętrznego. Nie można także w obecnym czasie zgodzić się z poglądami wyrażanymi przez autora w połowie lat 60. XX wieku, iż domniemanie kompetencji dorozumianych nie zachodzi w stosunku do przepisów tworzonych przez organizacje ile- kroć organizacja stanowi normy zaadresowane bezpośrednio do państw, regulujące ich zachowanie się i zastępujące prawo traktatowe. W dobie porządku post-zimnowojennego i rozmaitych typów uchwał Rady Bezpieczeństwa, które wyczerpująco przedstawiono w rozdziale poprzednim, wydaje się, że doktryna *implied powers* odrodziła się przede wszystkim w aktach adresowanych „na zewnątrz” organizacji. Z drugiej strony kompetencje domniemane mogą stać się zbyt łatwym usprawiedliwieniem dla polityzacji prawa międzynarodowego organizacji. Można zadać tu retoryczne pytanie, czy prawo międzynarodowe obejmuje tylko przepisy, pozbawione jakichkolwiek treści pozaprawnych, czy zawiera również odniesienia polityczne? Wszakże takie względy polityczne mogą być uznane za integralną część owego procesu tworzenia polityki, które nazywamy prawem międzynarodowym. Można również poddać pod rozwagę, że ocena tak zwanych względów pozaprawnych jest częścią procesu prawnego (*legal process*), podobnie jak odniesienie do zgromadzonych w przeszłości decyzji i obecnie obowiązujących norm¹⁰⁴. Innymi słowy, „nie ma sensu uchyla- nie się od istotnych relacji między prawem i polityką”¹⁰⁵. Istnieje jednak także i odmienny pogląd, wydaje się najtrafniej wyłożony przez sędziów MTS Sir Percy Spendera i Sir Geralda Fitzmaurice w zdaniu odrębnym do opinii doradczej w sprawie Afryki Południowo Zachodniej:

Nie lekceważymy ani nie jesteśmy nieczuli na różne względy o pozaprawnym charakterze, społeczne, humanitarne i inne, które leżą u podstaw niniejszej sprawy; lecz są to kwestie dla domeny raczej politycznej niż prawnej. Nie można dopuścić by odwróciły one nas od obowiązku wyciągnięcia wniosku wyłącznie na podstawie tego, co uważamy za prawidłowe z prawnego punktu widzenia¹⁰⁶.

Doktryna *implied powers* nie jest jedyną receptą na połączenie obserwo- wanej praktyki organu organizacji z tekstem statutu go ustanawiającego. Tym niemniej ma ona duże znaczenie, podobnie jak cała metoda interpretacji

¹⁰⁴ M. Fitzmaurice, *The Actors and Factors in the Evolution of Treaty Norms*, „Austrian Review of International and European Law” 1999, 4, s. 3.

¹⁰⁵ R. Higgins, *Integrations of Authority and Control*, w: M.W. Reisman, B.H. Weston, *Toward World Order and Human Dignity*, New York 1976, s. 79; R. Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford 1994, s. 2–16.

¹⁰⁶ South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Judgment of 21 December 1962, Joint Dissenting Opinion of Sir Percy Spender and Sir Gerald Fitzmaurice, I.C.J. Reports 1962.

celowościowej w interpretacji statutów organizacji międzynarodowych. Można zgodzić się z jednym z wielu autorów reprezentującym ten nurt poglądów, że w interpretacji traktatów konstytucyjnych wykształcił się „schemat interpretacji funkcjonalnej”, wyróżniający się z interpretacji „zwykłych” traktatów. Model ten różni się od tradycyjnej interpretacji traktatów w dwóch wymiarach: ilościowym, tj. rozmiarze dopuszczalnej interpretacji celowościowej, oraz jakościowym, tj. znaczeniu prawnym jakie przywiązuje się do praktyki organizacji¹⁰⁷. Często zauważa się, że traktat ustanawiający organizację międzynarodową niesie w sobie pewne podobieństwa z konstytucją. Cała działalność organizacji międzynarodowej jest oparta na traktacie i wszystkie jej akty muszą mieścić się w jej kompetencjach, czyli pozostawać *intra vires*. Nie zaskakuje zatem, że analogie do prawa konstytucyjnego nierzadko pojawiają się podczas interpretacji traktatów ustanawiających organizację międzynarodową. Stało się to przedmiotem debaty w doktrynie, na przykład w kontekście tzw. kompetencji dorozumianych. W sposób szczególny w odniesieniu do karty NZ analogie z prawem konstytucyjnym niosą określone znaczenie¹⁰⁸. Czy wobec tak obszernie przytoczonych powyżej metod interpretacji, w tym interpretacji funkcjonalnej i teorii kompetencji domniemanych relatywnie, nowe kategorie działalności uchwałotwórczej Rady Bezpieczeństwa można uznać za wprowadzenie nie mające oparcia w literalnym brzmieniu przepisów Karty NZ, ale wynikające z jej twórczej, ewolucyjnej wykładni?

4.3.2. Moc wiążąca rezolucji Rady Bezpieczeństwa wynikająca z interpretacji karty NZ

Z lektury Karty Narodów Zjednoczonych nie sposób wywieść bezpośrednio kompetencji zewnętrznych Rady Bezpieczeństwa, które wykraczają poza polityjno-stabilizacyjną funkcję. W szczególności sama tylko lektura traktatu założycielskiego ONZ nie pozwala na przyznanie Radzie kompetencji quasi-legislacyjnych, quasi-sądowych, ani też nie odzwierciedla instytucji delegowania uprawnień, szeroko omówionej w rozdziale poprzednim, która rozwinęła się w drodze funkcjonowania organu i jego otoczenia. Z drugiej strony współczesna nauka i praktyka organizacji międzynarodowych nie trzyma się kuczowo samego tekstu statutu organizacji, lecz zmierza w kierunku jego żywej

¹⁰⁷ T. Sato, *op. cit.*, s. 267; *idem*, *An Emerging Doctrine of the Interpretative Framework of Constituent Instruments as the Constitutions of International Organizations*, „Hitotsubashi Journal of Law and Politics” 1993, 21, s. 62.

¹⁰⁸ J.A. Frowein, *Are There Limits to the Amendment Procedures in Treaties Constituting International Organisations?*, w: G. Hafner, I. Seidl-Hohenveldern (red.), *Liber amicorum: Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern in Honour of his 80th Birthday*, Hague 1998, s. 204–205.

interpretacji. Metoda celowościowa i będąca jej częścią doktryna kompetencji dorozumianych wykuwa dla organów organizacji międzynarodowych nowe, nieznane wcześniej kompetencje. Jak pisze Benedetto Conforti, odwołanie się do doktryny kompetencji domniemanych w sposób czytelny zderza się z głoszonym wcześniej poglądem, że umowy międzynarodowe powinny być interpretowane w sposób zawężający w wypadku, gdyby zawierały jakiegokolwiek ograniczenie suwerenności i wolności państw. W sposób oczywisty obecnie ten pogląd wydaje się całkowicie archaiczny oraz przeciwstawiony coraz silniejszej współpracy pomiędzy państwami. Normy traktatowe powinny być interpretowane szeroko lub wąsko, zgodnie z brzmieniem tekstu traktatu oraz jego przedmiotem i celem¹⁰⁹. Natomiast teoria kompetencji dorozumianych, zdaniem autora, może być stosowana jeżeli pozostaje w ramach szerokiej interpretacji, jeżeli służy zagwarantowaniu organowi pełni przyznanych mu przez Kartę NZ praw¹¹⁰. Jak wiadomo największy problem nastęcza właśnie wyznaczenie granicy kompetencji dorozumianych. Nie sposób określić jej abstrakcyjnie. Także i w interesującym nas wypadku kompetencji Rady Bezpieczeństwa należy przyrzeć się z osobna w wyróżnionych w rozdziale III kategoriom uchwał. Wśród czterech ich kategorii, przedstawionych w poprzednim rozdziale (uchwały zbliżone do aktu administracyjnego, uchwały kompetencyjne, uchwały quasi-sądowe, uchwały quasi-legislacyjne), pierwsza nie nastęcza zasadniczych trudności: uchwały indywidualne i konkretne stanowią klasyczny przykład działalności Rady Bezpieczeństwa przewidziany przez twórców Karty oraz mający charakter co do zasady policyjno-stabilizacyjny. Umocowanie Rady do podjęcia takich uchwał wynika wprost z tekstu Karty NZ, nie ma więc potrzeby poszukiwania jego uzasadnienia w twórczej interpretacji traktatu. Inaczej ma się sprawa z pozostałymi kategoriami rezolucji.

4.3.2.1. Uchwały kompetencyjne

Tak zwane uchwały kompetencyjne są dowodem na to, że rozwiązanie oryginalne zostało zastąpione innym, nieprzewidzianym w tekście karty, sposobem wykonania funkcji organu. Rozwiązaniem, które w sensie praktycznym odnosi ten sam skutek. Jeżeli chodzi o delegowanie kompetencji z art. 42 Karty na rzecz państw członkowskich, organizacji regionalnych czy paktów zbiorowej samoobrony, jest wysoce prawdopodobne, iż z punktu widzenia ekonomicznego, technicznie wojskowego czy politologicznego, na pierwszy plan wysunie się skuteczność działań oddziałów wojskowych, a na dalekim dalszym planie pozostanie pytanie o prawne umocowanie tych sił. Fakt, że nie są to oddziały stałe ONZ, lecz są to w dalszym ciągu kontyngenty wojskowe

¹⁰⁹ B. Conforti, *op. cit.*, s. 12.

¹¹⁰ *Ibidem*, s. 13.

państw członkowskich, niejako „wypożyczone” na potrzeby akcji autoryzowanej przez Radę Bezpieczeństwa, ma dla praktyków stosunków międzynarodowych drugorzędne znaczenie. Sądzę także, że i twórcy Karty NZ nie byliby obruszeni przyjętym rozwiązaniem. Zapewnia ono bowiem możliwość efektywnej akcji zbrojnej w wypadku zagrożenia lub naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Oczywiście uprawnienia do podejmowania uchwał kompetencyjnych nie są jednoznacznie przypisane radzie w tekście Karty NZ. Mogą być one jednak uznane za kompetencję domniemaną. Patrząc na tę dorozumianą kompetencję w sposób liberalny i szeroki należy jeszcze raz podkreślić, iż bez uchwał kompetencyjnych rada zostałaby w praktyce pozbawiona podstawowego argumentu siły. Nie mogłaby podejmować wojskowych środków egzekucyjnych, a tym samym nie byłaby w stanie wykonywać funkcji przypisanych jej przez państwa członkowskie. Argument ten jest równie prawdziwy, gdy spojrzeć na kompetencje domniemane w sposób wąski, pamiętając o ich ograniczeniach, co zostało omówione powyżej. Jednym z najistotniejszych jest posiadanie przez organ kompetencji w danej dziedzinie (*explicit power*). Rada Bezpieczeństwa posiada wyraźną kompetencję do podjęcia działań wojskowych. Skoro ta oryginalna kompetencja nie może być wdrożona z uwagi na brak potrzebnych środków, w postaci stałych oddziałów wojskowych, rada musi mieć prawo w drodze dorozumianej posiłkować się rozwiązaniami technicznymi, które pozwolą jej realizować swoje zadania. Skoro na podstawie art. 48 Karty NZ rada ma prawo, wedle swego uznania, wskazać w sposób władczy którzy członkowie ONZ powinni wykonać akcję konieczną do wykonania jej decyzji, to, wnioskując *a maiori ad minus*, musi być także uprawniona do wyrażenia swojej woli w sposób nie władczy. Jak pisze Karl Zemanek jedyną w tym wypadku różnicą jest to, iż w drugim wypadku Rada Bezpieczeństwa jest jedynie informowana o zaistniałych działaniach, lecz nimi nie dowodzi z uwagi na obiektywną niemożliwość wynikającą z niewdrożenia art. 43 i 47 Karty, braku struktury dowodzenia i pozostających w dyspozycji rady oddziałów wojskowych¹¹¹. Model delegowania kompetencji na zewnątrz organizacji (tj. na rzecz państw, organizacji i porozumień regionalnych) można więc uznać za wywodzący się z Karty NZ na podstawie jej twórczej, celowościowej, interpretacji. Praktyka pokazuje także, że jest to sposób niekwestionowany przez państwa członkowskie. W doktrynie ciekawy jest przykład zmiany stanowiska Benedetto Confortiego, który zrazu uznawał akcję państw członkowskich podjętą z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa za nielegalną, aby później dopuścić legalność takich działań, jednak tylko opar-

¹¹¹ K. Zemanek, *Peace-Keeping or Peace-Making*, w: N. Blokker, S. Muller (red.), *Towards More Effective Supervision by International Organizations: Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Dordrecht 1994, s. 31.

ciu o normy zbiorowej samoobrony (art. 51 Karty NZ), aby w końcu uznać, iż owa zewnętrzna delegacja kompetencji jest nową niepisaną zasadą, która się wykształca i nie napotyka w tym zakresie oporu państw¹¹². W erze post-zimnowojennej takie rozwiązanie legitymizuje w sposób skuteczny i ekonomicznie uzasadniony akcje zbrojne jednocześnie wymuszając stosowanie pewnych standardów istotnych dla zachowania centralizacji prawa do użycia siły w prawie międzynarodowym w rękach Rady Bezpieczeństwa. W sposób szczególny to ostatnie zagadnienie wymaga, aby, pomimo delegowania kompetencji na zewnątrz organizacji, Rada Bezpieczeństwa sprawowała najwyższy hierarchicznie nadzór nad autoryzowanymi operacjami wojskowymi w każdym czasie ich trwania i to niezależnie od tego, czy są one przeprowadzane przez państwo, grupę państw (tzw. *coalition of the willing*), organizację regionalną czy organizację zbiorowej samoobrony. Przyznanie, że wykształciła się zasada zewnętrznej delegacji kompetencji na rzecz państw, organizacji regionalnych, czy paktów zbiorowej samoobrony jest ponadto warunkowane dobrowolnością podjęcia tych przekazanych kompetencji przez owe podmioty. W praktyce nie wystąpiła sytuacja przekazania przez radę kompetencji użycia siły z jednoczesnym zobowiązaniem państwa czy organizacji do jej zastosowania. Gdyby taka sytuacja pojawiła się w przyszłości byłaby to sytuacja nowa i dla której wydaje się trudno byłoby znaleźć uzasadnienie w drodze twórczej interpretacji Karty. Czym innym jest bowiem sięgnięcie do technicznych możliwości, oferowanych nijako przez państwa członkowskie, czy organizacje i paktów regionalne, a czym innym zobowiązanie innego podmiotu do wykonania funkcji, dla których Karta przewidziała oryginalnie inne rozwiązanie, w postaci sił mających pozostać w dyspozycji rady na podstawie art. 43 Karty.

Zasadniczo podobnie sprawa wygląda jeżeli chodzi o tzw. wewnętrzną delegację kompetencji na rzecz Sekretarza Generalnego ONZ. Także i w tym wypadku Karta nie zawiera wyraźnej normy pozwalającej na wewnętrzną dekoncentrację kompetencji dokonywaną w sposób ogólny. W odniesieniu do Sekretarza Generalnego organizacji trzeba zwrócić uwagę na art. 98 Karty NZ, który wyraźnie przyznaje Radzie Bezpieczeństwa, Zgromadzeniu Ogólnemu oraz Radzie Gospodarczo Społecznej zlecenie funkcji Sekretarzowi Generalnemu. Należy tu wszakże powrócić do uwagi poczynionej w rozdziale poprzednim, że delegacja kompetencji nie jest tożsama z delegacją funkcji. Ta ostatnia, wyraźnie ujęta w art. 98 Karty odnosi się do technicznego wprowadzania w życie decyzji Rady Bezpieczeństwa i nie jest delegowaniem kompetencji, a raczej delegowaniem sposobu wykonania zarządzeń rady¹¹³. W takim ujęciu istotnie należy zgodzić się np. z Benedetto Confortim, że ograniczenie

¹¹² B. Conforti, *op. cit.*, s. 203–204.

¹¹³ D. Sarooshi, *op. cit.*, s. 52.

delegowania kompetencji wypływa z systemu ONZ i zadań przydanych jej organom. Przepisy Karty NZ obarczają Radę Bezpieczeństwa w głównej kolejności, a także w mniejszym zakresie Zgromadzenie Ogólne odpowiedzialnością za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W takim układzie nie do pomyslenia jest, ażeby delegacja na rzecz Sekretarza Generalnego wykraczała poza szczegółowe zagadnienia. Jest także rzeczą oczywistą, iż delegowane mogą być wyłącznie te funkcje, które posiada organ główny¹¹⁴. Jak widać przekazywanie kompetencji na rzecz Sekretarza Generalnego nie jest zagadnieniem spornym. Istnieje bowiem wyraźny przepis w Karcie NZ stanowiący, przynajmniej w ograniczonym zakresie, podstawę takiej delegacji. Można nawet zadać pytanie, czy wobec istnienia normy traktatowej istnieje potrzeba poszukiwania podstawy dla dekoncentracji wewnętrznej w twórczej interpretacji statutu ONZ? Wydaje się, że taka potrzeba może się pojawić w sytuacji, gdy praktyka życia międzynarodowego pisze odmienne scenariusze, niż te przewidziane przez twórców Karty NZ. Doskonałym przykładem jest tu instytucja powierzania przez Radę Bezpieczeństwa na rzecz Sekretarza Generalnego kompetencji rozlokowywania misji pokojowych, których mandat zahaczał także o możliwość użycia siły. Stało się tak w Kongo, Somalii, Sierra Leone czy w byłej Jugosławii¹¹⁵. Zachodzi tu ponownie potrzeba znalezienia uzasadnienia prawnego dla wykonania funkcji przez Radę Bezpieczeństwa w sposób odmienny niż to chcieli twórcy Karty, a więc nie w drodze użycia sił stałych na podstawie art. 43 Karty, które do dziś dnia nie istnieją, lecz w drodze delegacji kompetencji na rzecz Sekretarza Generalnego ONZ. Z tego faktu zdawano sobie sprawę także w praktyce. Sekretarz Generalny w czasie kryzysu w Kongo zadał wyraźne pytanie podczas posiedzenia Rady Bezpieczeństwa:

Czy Rada Bezpieczeństwa, czy wy Panowie, kiedykolwiek przekazaliście Sekretarzowi Generalnemu albo siłom [misji pokojowej – P.U.] środki – mam na myśli środki prawne – za pomocą których moglibyśmy wprowadzić w życie szerszy mandat, który uważacie Panowie został udzielony siłom [misji pokojowej – P.U.]? Jeżeli tak jest, pozwólcie mi zadać to ostatnie pytanie: czy Rada mogła przekazać takie środki siłom [misji pokojowej – P.U.] za pośrednictwem Sekretarza Generalnego nie działając w sprzeczności z czytelnymi dyspozycjami Karty NZ?¹¹⁶

¹¹⁴ B. Conforti, *op. cit.*, s. 220.

¹¹⁵ Szczegóły podaje m.in. Ch. Gray, *op. cit.*, s. 263; D. Sarooshi, *op. cit.*, s. 81–83. Na temat operacji pokojowych „drugiej generacji” zob. np. F.E. Hufnagel, *UN-Friedensoperationen der zweiten Generation: Vom Puffer zur Neuen Treuhand*, Berlin 1996.

¹¹⁶ UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Nine Hundred and Fifteenth Meeting, 8 December 1960, UN/DOC/S/PV.915, par. 157.

Interpretacja celowościowa, analogiczna do przyjętej przy delegowaniu kompetencji na zewnątrz organizacji, stanowi odpowiedź na to pytanie. Jednocześnie w niej należy poszukiwać granic zakresu kompetencji przekazanych. W praktyce życia międzynarodowego okazało się bowiem, że nierzadko Sekretarz Generalny musiał sam podejmować decyzję co do składu osobowego i narodowościowego misji pokojowych, a także co do wyznaczania autonomii misji pokojowych. Obydwie kompetencje kształtowały się w praktyce i można uznać, szczególnie w odniesieniu do pierwszej z nich, że stanowią kompetencje domniemane Sekretarza Generalnego. Określenie składu misji pokojowej oraz doprecyzowanie ich autonomii to bowiem kompetencje nieodzowne do właściwego wykonania przez głównego funkcjonariusza organizacji powierzonego mu zadania. Sekretarz Generalny podejmował decyzje autonomiczne w odniesieniu do mandatu misji pokojowej, na przykład w latach 1960–1961 w czasie kryzysu w Kongo, powodowany potrzebą wywiązania się z powierzonego zadania i wobec niemożliwości uzyskania tychże zgód ze strony pogrążonych w sporze politycznym Rady Bezpieczeństwa i Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Należy wszakże dodać, że ówczesny Sekretarz Generalny Dag Hammarskjöld był za swoje inicjatywy ostro krytykowany przez Związek Radziecki¹¹⁷. Wydaje się jednak, iż interpretacja funkcjonalna w kształtowaniu uprawnień Rady Bezpieczeństwa do tzw. dekoncentracji wewnętrznej nie rozciąga się tak dalece, aby objąć uprawnienie do rozmieszczania na terenach konfliktowych międzynarodowych administracji terytorialnych, bez zgody państwa przyjmującego. Napisałem w rozdziale poprzednim, że międzynarodowe administracje terytorialne stanowią najdalej posunięty w swej inwazyjności środek ingerencji ONZ w sferę publiczną danego obszaru. W drodze wewnętrznej delegacji uprawnień Rady Bezpieczeństwa Sekretarz Generalny ustanawia na danym terenie struktury administracyjne, mianując zazwyczaj swojego reprezentanta głównym urzędnikiem i zwierzchnikiem takich terenowych struktur. W rezultacie następuje przejście funkcji rządu na określonym obszarze, a na końcu łańcucha delegacji i subdelegacji znajduje się Rada Bezpieczeństwa autoryzując zmianę podmiotu wykonującego prawa suwerenne. Misje pokojowe rozlokowane za zgodą państwa przyjmującego należą do „rozdziału VI i pół” Karty, łącząc w sobie środki jakie mogłyby być podjęte na podstawie rozdziału VI i VII. Jedną ze wspólnych cech tych misji jest zgoda państwa przyjmującego. W praktyce i doktrynie panuje pogląd, że misje takie mają swoje źródło w kompetencjach dorozumianych organu. W omawianej wyżej opinii doradczej w sprawie pewnych wydatków ONZ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości przyznał Zgromadzeniu Ogólnemu prawo do zarządzania środkami pokojowych ograniczone jednakże zgodą państwa, które-

¹¹⁷ B. Conforti, *op. cit.*, s. 221.

go środki te dotyczą¹¹⁸. Jeżeli więc powoływać się na orzecznictwo, wyznacza ono organowi właśnie takie ramy. Nie istnieje inne orzeczenie przyznające Radzie Bezpieczeństwa szersze prawo. Dlatego misje rozlokowywane bez zgody państwa przyjmującego należą do domeny rozdziału VII Karty uzupełnionej o normy dodatkowe. Wydaje się, że o ile jedynym właściwym miejscem poszukiwania mandatu misji pokojowych instalowanych bez zgody państwa przyjmującego jest rozdział VII Karty, to stopień złożoności i inwazyjności międzynarodowych administracji terytorialnych jest tak duży, iż nie sposób opierać go o nawet najszerszą interpretację Karty NZ. Ponieważ międzynarodowe administracje terytorialne nie są siłami zbrojnymi „walczącymi” nie można dlań poszukiwać umocowania w artykule 42 Karty NZ, w drodze analogii z interwencjami wojskowymi państw czy organizacji regionalnych z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa¹¹⁹. Międzynarodowe administracje terytorialne należy zatem postrzegać jako jeden ze środków niewymagających użycia siły zbrojnej, zarządzanych na podstawie art. 41 Karty NZ, a jeżeli mandat tych sił obejmuje również użycie siły zbrojnej – także na podstawie art. 42 Karty. Jak już wcześniej wspomniano, środki te powinny przypominać w swoim charakterze te wyliczone w sposób niekompletny w brzmieniu tych przepisów. Przeszkodą dla uznania międzynarodowych administracji terytorialnych za środek typowy z art. 41 czy 42 Karty będzie tu więc jego długotrwałość, stopień złożoności oraz poziom inwazyjności dalece wykraczający poza policyjno-stabilizacyjną funkcję¹²⁰. Dlatego międzynarodowe administracje terytorialne zostały

¹¹⁸ Certain Expenses..., Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, *op. cit.*, s. 168.

¹¹⁹ Pogląd przeciwny jednak w literaturze odosobniony prezentuje B. Conforti, *op. cit.*, s. 200. Uważa on, że misje mogą być rozmieszczane z powołaniem się na art. 42, a więc z prawem użycia siły, lecz z prawa tego przecież nie muszą skorzystać.

¹²⁰ W literaturze można spotkać rozbieżne opinie w tym temacie. Część autorów uznaje prawo rozmieszczania międzynarodowych administracji terytorialnych jako kompetencję dorozumianą Rady Bezpieczeństwa, np. M. Bothe, T. Marauhn, *UN administration of Kosovo and East Timor: concept, legality and limitations of Security Council-mandated trusteeship administration*, w: Ch. Tomuschat (red.), *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, 2001, s. 230; przeciwny pogląd zdaje się prezentować np. E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 315, lecz ta sama autorka przyjmuje możliwość poszukiwania podstaw prawnych w kompetencjach zwyczajowych, zob.: eadem, *The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold War Era: Legal Bases and Implications for National Law*, „Max Planck yearbook of United Nations law” 2004, 8, s. 316; Carsten Stahn wywodzi to uprawnienie z twórczej interpretacji art. 41 Karty, lecz uzasadnia to także praktyką działania samej Rady: C. Stahn, *The law and practice of international territorial administration: Versailles to Iraq and beyond*, Cambridge 2008, s. 424–427.

określone przez komentatorów jako „środki atypowe”¹²¹ i z tego też powodu uważam, że należy dla ich uzasadnienia poszukiwać podstawy prawnej poza Kartą NZ, o czym za chwilę.

4.3.2.2. Uchwały quasi-sądowe

Skokowy wzrost aktywności Rady Bezpieczeństwa w okresie post-zimnowojennym dostarczył praktykom prawa międzynarodowego i doktrynie przykładów rezolucji, które w mniejszym lub większym stopniu przypominały orzeczenia sądowe. Uchwały te, nazywane przez część autorów uchwałami quasi-sądowymi, zostały wyczerpująco przedstawione w poprzednim rozdziale. Spróbuję odnieść się do ich podstawy prawnej. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku uchwał kompetencyjnych, zbyt dużym uproszczeniem byłoby zbiorcze odniesienie do całej kategorii tego typu. Przywołanie przykładów takich rezolucji będzie pomocne. Zacząć wypada od uchwał, które jedynie w swojej części zawierają sformułowania, które zbliżają je do orzeczenia sądowego. W wypadku tej grupy rezolucji przynajmniej pośrednią ich konsekwencją może być ustalenie stanu faktycznego lub ustalenie stanu prawnego. Próżno w tekście Karty NZ poszukiwać dyspozycji przydającej *expressis verbis* Radzie Bezpieczeństwa kompetencję do podejmowania uchwał tego typu. Oddalają się one od klasycznego charakteru rezolucji „policyjnych” rady. Wybiegają poza krótkotrwałą i stabilizacyjną rolę tego organu. Właściwej podstawy prawnej można jednak w tym przypadku poszukiwać w oparciu o funkcjonalną interpretację Karty i doktrynę kompetencji domniemanych. Z faktu, iż Karta NZ obarcza Radę Bezpieczeństwa główną odpowiedzialnością za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa można wywieść uprawnienie rady np. do uznania aktu państwa za niemającego żadnej mocy prawnej (*as having no legal validity*), uznania określonej sytuacji za nielegalną (*illegal and invalid, no legal validity*), czy nie mającą mocy prawnej (*null and void*). Także, o czym była mowa w poprzednim rozdziale, stwierdzenia takie mogą dotyczyć braku mocy prawnej aktów wewnętrznych państw, a nawet prywatnych zobowiązań jednostek. Konkluzja taka nie jest przedmiotem sporu ani w praktyce, ani w doktrynie, choć komentatorzy Karty NZ podkreślają konieczność powiązania takich stwierdzeń co do faktu i co do prawa z zasadniczo policyjną rolą Rady Bezpieczeństwa¹²². Środki te bywają więc określane mianem „atypowych”¹²³. Środkami atypowymi określa się także po-

¹²¹ J. Frowein, N. Krisch, Article 41, w: B. Simma (red.), *The Charter...*, *op. cit.*, 2002, s. 743.

¹²² *Ibidem*, s. 708.

¹²³ B. Conforti, *op. cit.*, s. 193.; J. Frowein, N. Krisch, Article 41, w: B. Simma (red.), *The Charter...*, *op. cit.*, s. 743.

zostałe formy wkraczania przez Radę Bezpieczeństwa na obszar jurysdykcyjny, czy quasi-jurysdykcyjny w ostatnich dwudziestu latach obfitujących w rozrastającą się aktywność tego organu. Istotnym momentem dla określenia ram prawnych uchwał Rady Bezpieczeństwa było powoływanie organów subsydiarnych o cechach quasi-sądowych. Wpierw iracko-kuwejckiej Komisji Demarkacyjnej ONZ i Komisji Odszkodowawczej ONZ na podstawie rezolucji 687 z 3 kwietnia 1991 roku, później międzynarodowych trybunałów karnych *ad hoc*. Powołując Komisję Odszkodowawczą Rada Bezpieczeństwa oparła się po raz pierwszy na doktrynie kompetencji domniemanych do powołania organu subsydiarnego dla wykonywania funkcji sądowej¹²⁴. Funkcją ową było określenie rozmiaru odpowiedzialności Iraku za szkody wynikające z wojny w Zatoce Perskiej, jak też zasadności roszczeń wnoszonych z tego tytułu. Tradycyjnie roszczenia odszkodowawcze wynikające z deliktu międzynarodowego są rozpatrywane i zaspokajane w drodze porozumienia między państwami albo mechanizmu rozwiązywania sporów, jaki przyjęły strony. Jednak w tym przypadku Rada Bezpieczeństwa uznała, zapewne słusznie, że reżim iracki jest na tyle niewiarygodny, iż prawdopodobnie niemożliwym byłoby zaspokojenie roszczeń na drodze tradycyjnej odpowiedzialności państw i mechanizmu rozwiązywania sporów. Brak rozwiązania tej kwestii stanowił w odczuciu Rady Bezpieczeństwa zagrożenie dla pokoju i stabilności w regionie. Powołanie komisji kompensacyjnej było więc podyktowane *causa* z art. 39 Karty. To rzecz jasna konkluzja obarczona sporą dozą hipotetyczności. Jeden z autorów dla przykładu nie uważa, aby stworzenie mechanizmu przymuszenia Iraku do spłacenia zobowiązań po zakończeniu działań wojennych było środkiem dla utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa¹²⁵. Skoro jednak przyjąć, że rada posiadała faktycznie kompetencję domniemaną do utworzenia organu subsydiarnego o wspomnianych wyżej celach, należy przypomnieć, iż rada jako taka nie posiada uprawnień jurysdykcyjnych, tj. rozstrzygania sporu co do jego istoty. Należy zatem podkreślić, że powołując się na określony generalnie swój zasadniczy cel, rada utworzyła organ o kompetencjach, których sama nie posiadała. Praktyka taka została usankcjonowana przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej w sprawie Trybunału Administracyjnego ONZ, którą przedstawiono wyżej, i która wydaje się może odnosić się odpowiednio do związków Rady Bezpieczeństwa z Komisją Odszkodowawczą. W omawianej opinii MTS uznał, iż organ głów-

¹²⁴ F.L. Kirgis, *The Security Council's First Fifty Years...*, *op. cit.*, s. 525; K. Harper, *op. cit.*, s. 120; A. Gattini, *The UN Compensation Commission: Old Rules, New Procedures on War Reparations*, „European Journal of International Law” 2002, 13, s. 160; E. de Wet, *The Chapter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 358.

¹²⁵ B. Graefrath, *op. cit.*, s. 22.

ny, sam nieposiadający przedmiotowych kompetencji, może utworzyć organ pomocniczy wyposażony w te kompetencje, jednak przy zachowaniu jego pełnej niezależności w kwestiach orzeczniczych. Podążając tropem tego rozumowania w omawianym tu przypadku Komisji Odszkodowawczej można podnieść zarzut, że ciało to było w sposób nadzwyczaj mocny związane z Radą Bezpieczeństwa, która – właśnie w domenie orzeczniczej – sprawowała nad Komisją Odszkodowawczą kontrolę niezwykle silną. Przypadek iracko-kuwejckiej Komisji Demarkacyjnej ONZ jest także kontrowersyjny. Powołana rezolucją 687 z 3 kwietnia 1991 roku komisja miała określić graniczną linię demarkacyjną pomiędzy Irakiem a Kuwejtem w oparciu o istniejące uprzednio porozumienie między tymi państwami¹²⁶. Sprawą kontrowersyjną jest charakter prawny komisji. Jeżeliby stać po stronie argumentacji Sekretarza Generalnego był to organ wyłącznie techniczny, a Rada Bezpieczeństwa nie dokonała rozstrzygnięcia ostatecznego, lecz jedynie uznała, że granica między państwami została wytyczona. Jeżeli natomiast skłaniać się ku argumentacji strony irackiej, należy uznać, iż przynajmniej częściową treścią działań komisji było oddalenie jej wniosku, w którym powoływała się na brak mocy prawnej porozumienia z 1963 roku. Przyjęcie tej lub innej argumentacji nie rzutuje jednak na uznanie legalności albo nielegalności powoływania przez Radę Bezpieczeństwa organów quasi-sądowych. Wydaje się, że rada ma prawo, korzystając z kompetencji domniemyanych i wzorując się na precedensie Komisji Odszkodowawczej, taki organ powołać, przestrzegając wymogów co do jego niezawisłości, zaczerpniętych z opinii doradczej MTS w sprawie Trybunału Administracyjnego ONZ. Skądinąd domniemywać można, że przedmiot sporu rozstrzygany przez Komisję Demarkacyjną, a więc terytorium państwa, jeden z desygnatów suwerenności państwa, nie może w ogóle być przedmiotem władczych ustaleń jakiegokolwiek organu międzynarodowego, bez zgody państw będących w sporze. Stąd powołanie się jedynie na techniczny charakter tego organu pomocniczego Rady Bezpieczeństwa daje pewną szansę dla twierdzenia, iż w istocie demarkacja granicy między Irakiem i Kuwejtem została dokonana dla zagwarantowania międzynarodowego pokoju oraz bezpieczeństwa, i była działaniem doraźnym, przeprowadzonym w oczekiwaniu na ostateczne porozumienie się stron. Historyczny rozwój wydarzeń potwierdził trafność tej linii argumentacji. Zarówno Kuwejt (po kilku tygodniach), jak i Irak (w kolejnym roku) potwierdziły ustalenia Komisji Demarkacyjnej.

Czy jednak Rada Bezpieczeństwa miała prawo mocą swoich rezolucji pociągnąć winnych zbrodni międzynarodowych do międzynarodowej odpowiedzialności karnej? Pytanie to pojawiło się w początku lat 90. ubiegłego wieku, kiedy Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych przyjęła rezo-

¹²⁶ E. de Wet, *The Chapter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 363.

lucje stanowiące podstawę dla powołania międzynarodowych sądów *ad hoc* – Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (ICTY) i Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (ICTR)¹²⁷. W poprzednim rozdziale przedstawiono cele trybunałów oraz okoliczności towarzyszące ich powstaniu. W tym miejscu trzeba przypomnieć, że takie działania rady zostało przez wielu uznane za kontrowersyjne. Kwestia legalności ustanowienia ICTY została podniesiona w przedprocesowych wnioskach obrony w sprawie Duško Tadić'a. Podobne zarzuty w stosunku do trybunału ds. Rwandy wnieśli obrońcy Josepha Kanyabashi. Składy orzekające zostały więc szybko postawione przed zagadnieniem prawnym legalności swego istnienia. Najpełniej do tej kwestii odniósł się ITCY w sprawie Tadić'a, warto jednak w tym kontekście zwrócić uwagę, że stanowiska izby niższej i izby apelacyjnej ICTY w rzeczowej sprawie różnią się istotnie w doborze argumentacji, choć dochodzą do tej samej konkluzji – legalności istnienia trybunału, czego z punktu widzenia zdrowego rozsądku należało się spodziewać. Trudno byłoby bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której sędziowie powołani w skład tego sądu *ad hoc*, o unikalnej konstrukcji i bez precedensu od czasu trybunałów norymberskiego czy tokijskiego, stwierdzili, iż powołanie ICTY jest dotknięte taką wadą, że sąd ten należy uznać za nielegalny. Ta ważna uwaga poczyniona nieco na marginesie naszego wywodu ma pewne znaczenie. Zmusza autora do poszukiwania odpowiedzi o mandat trybunałów nie tylko w będących do przewidzenia wnioskach sędziów, lecz także w doktrynie. Wracając do sprawy Tadić'a należy przypomnieć, iż izba pierwszej instancji stwierdziła wprost, że nie istnieje kontrola sądowa działalności Rady Bezpieczeństwa ONZ, co potwierdził Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. W konsekwencji także i ICTY nie jest władny poddać analizie prawnej rezolucję 808 z 22 lutego 1993 roku. Dla izby pierwszej instancji zarówno uznanie co stanowi zagrożenie dla pokoju (art. 39 Karty NZ), jak i wybór środków stanowią konkluzje o charakterze politycznym, oparte na faktach i niepoddające się ocenie sądowej¹²⁸. Opierając się na tych założeniach izba orzekająca odniosła się do wniosków obrony jedynie formalnie. Uznała, że powoływanie sądów *ad hoc* jest legalne, a w stosunku do oskarżonego nie jest właściwe powoływanie się na prawo do bycia sądzonym przed własnym sądem (*jus de non evocando*), ponieważ członkowie ONZ poddali swą suwerenność Radzie Bezpieczeństwa, z zastrzeżeniem art. 2

¹²⁷ W polskiej literaturze zob. T. Dubowski, *Działania (akty) „ultra vires” w świetle odpowiedzialności organizacji międzynarodowych – wybrane zagadnienia*, w: A. Kozłowski, B. Mielnik (red.), *Odpowiedzialność międzynarodowa jako element międzynarodowego porządku prawnego*, Wrocław 2009, s. 325–328.

¹²⁸ *Prosecutor v. Dusko Tadic A/K/A*, „Dule”, Decision on the defence motion on jurisdiction, 10 August 1995, Case No. IT-94-I-T, par. 6, 10–13, 16, 24, 28.

ust. 7 Karty NZ¹²⁹. Izba pierwszej instancji stwierdziła, iż suwerenność państwowa nie została pogwałcona poprzez przekazanie oskarżonego pod sąd międzynarodowy *ad hoc*. Odmienne od tych czysto formalnych stwierdzeń izby pierwszej instancji postanowienie Izby Apelacyjnej dostarcza ciekawych, merytorycznych argumentów. Izba Apelacyjna stwierdziła, iż „jurysdykcja” nie jest jedynie kwestią określenia, czy sprawa mieści się w granicach temporalnych i materialnych wyznaczonych przez statut ICTY. Trybunały międzynarodowe stanowią bowiem systemy samo odnoszące się (*self contained systems*) wyposażone w przydaną im władzę orzeczniczą – kompetencję prawną do definiowania własnych kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz, compétence de la compétence*) i są w stanie odnosić się do zarzutów legalności sądu nawet, gdy nie wynika to wyraźnie ze statutu trybunału¹³⁰. Jak pisze jeden z autorów uprzednio pracujący w ICTY, oznacza to, że międzynarodowe trybunały *ad hoc* same korzystają z doktryny kompetencji dorozumianych, sięgając do sposobów potwierdzenia swojej legitymacji w celu wykonania powierzonych trybunałom zadań mocą rezolucji Rady Bezpieczeństwa¹³¹. Możliwe ograniczenie takich uprawnień oznaczałoby, że sąd międzynarodowy pozostaje całkowicie we władaniu Rady Bezpieczeństwa i na jej łasce, a to w konsekwencji podważałoby charakter trybunału jako organu sądowego. Rada Bezpieczeństwa, zdaniem Izby Apelacyjnej, zamierzała powołać niezależny organ sądowy będący jednocześnie organem pomocniczym organu głównego, tak jak to miało miejsce w przypadku Trybunału Administracyjnego ONZ podległego w sensie organizacyjnym Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ. Rozumowanie to prowadzi Izbę Apelacyjną do odrzucenia zażalenia obrony w sprawie niedopuszczalności drogi sądowej.

8 listopada 1994 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ podjęła decyzję o utworzeniu Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (ICTR). Także i w tym wypadku procedura powołania tego sądu była podobna, choć prostsza, jednoetapowa. Zapewne Rada Bezpieczeństwa skorzystała jednak z precedensu ustanowienia Międzynarodowego Trybunału dla byłej Jugosławii. Niektórzy twierdzą, że gdyby konflikty w byłej Jugosławii i Rwandzie nastąpiły historycznie w odwrotnej kolejności nie jest wcale pewne, czy Międzynarodowy sąd dla Rwandy w ogóle by powstał¹³². ICTR został ustanowiony na podstawie środ-

¹²⁹ *Ibidem*, para 14.

¹³⁰ Prosecutor v. Dusko Tadic A/K/A „Dule”, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, 2.10.1995, Case No. IT-94-I-T, par. 11-12, 14, 18.

¹³¹ D. Sarooshi, *The Powers of the United Nations International Criminal Tribunals*, „Max Planck Yearbook of UN Law” 1998, s. 167.

¹³² P. Akhavan, *The International Criminal Tribunal for Rwanda: The Politics and Pragmatics of Punishment*, „American Journal of International Law” 1996, 90, s. 501;

ka prawnie wiążącego wszystkie państwa ONZ, podjętego na podstawie norm rozdziału VII Karty NZ, jako organ pomocniczy Rady Bezpieczeństwa. Sekretarz Generalny ONZ wskazał, iż taka formuła zapewni stałą współpracę rządu Rwandy z Trybunałem, jak również współpracę ze strony innych państw, w których podejrzani mogliby szukać bezpiecznego schronienia przed odpowiedzialnością karną. Ponadto za takim sposobem ustanowienia trybunału przemawiała szybkość tego trybu¹³³. Debaty poprzedzające przyjęcie rezolucji pokazała, jak o tym była mowa w rozdziale poprzednim, niezmiennie stanowiska niektórych sceptycznych wobec powołania sądu międzynarodowego *ad hoc* w takim trybie. Rzeczywiście, sytuacja faktyczna w Rwandzie była odmienna od sytuacji w byłej Jugosławii. W odróżnieniu od *casusu* jugosłowiańskiego, w którym ICTY powołano w czasie trwającego jeszcze konfliktu jako środek zapobiegania i powstrzymania dalszych zbrodni, ICTR ustanowiony został w czasie, gdy wojna domowa praktycznie się już zakończyła, choć stan pokoju i narodowego pojednania nie został jeszcze osiągnięty. Ponadto, w jasnej opozycji do *casusu* jugosłowiańskiego rząd Rwandy zadeklarował współdziałanie z trybunałem i współpracy tej rzeczywiście przestrzegał, pomimo że w rezultacie głosował przeciw powołaniu ICTR, co było podyktowane szczegółowymi, lecz nie zasadniczymi, motywami. Argumenty te nie pozwalają na przejście do porządku dziennego nad powołaniem trybunału jako – można by rzec – standardowego środka reakcji Rady Bezpieczeństwa na naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Także w praktyce ICTR, w sprawie Josepha Kanyabashi, sam trybunał musiał zmierzyć się z zarzutami braku stosownego umocowania prawnego. Międzynarodowy Trybunał *ad hoc* powtórzył konkluzje ICTY stwierdziwszy, że środki wymienione w art. 41 są jedynie przykładami dla działań Rady niewymagających użycia siły zbrojnej¹³⁴, a także, że Rada Bezpieczeństwa posiada władzę dyskrecyjną do podejmowania odpowiednich środków odpowiadających zagrożeniu dla pokoju i bezpieczeństwa¹³⁵. Odnosząc się do zarzutu, iż

D. Shraga, R. Zacklin, *The International Criminal Tribunal For Rwanda*, „European Journal of International Law” 1996, 7, s. 501.

¹³³ Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 5 of Security Council Resolution 955 (1994), 13.02.1995, S/1995/134, par. 6.

¹³⁴ The Prosecutor v. Joseph Kanyabashi, Decision on Jurisdiction, 18.06.1997, Case No. ICTR-96-15-T; jeden z wielu opisów postanowienia ICTR w tej sprawie zob. V. Morris, *Prosecutor v. Kanyabashi, Decision on Jurisdiction. Case No. ICTR-96-15-T*, „The American Journal of International Law” 1998, 92, s. 66–70.

¹³⁵ The Prosecutor v. Karemera, Case, Decision on Prosecutor’s Interlocutory Appeal of Decision on Judicial Notice, 16.06.2006, Case No. ICTR-98-44-AR73(C); zob. także K.J. Heller, *Prosecutor v. Karemera, Ngirumpatse, & Nzirorera. Case no. ICTR-98-44-AR73(C). Decision on Prosecutor’s Interlocutory Appeal of Decision on Judicial Notice*, „The American Journal of International Law” 2007, 101, s. 157–163.

Rada Bezpieczeństwa powołała organ pomocniczy o charakterze sądowym, a więc wyposażony w kompetencje, których nie posiadał organ główny, skład izby pierwszej instancji ICTR przypominał, że sądy karne są zazwyczaj powoływane przez ciała legislacyjne o charakterze politycznym. To samo w sobie nie przesądza o niezależności sądu i składów orzekających, które to elementy zabezpieczane są poprzez międzynarodowe standardy uczciwego procesu i niezawisłość sędziów.

Na zagadnienie legalności międzynarodowych trybunałów karnych *ad hoc* składają się dwa komponenty. Pierwszym z nich jest legalność ustanowienia sądu międzynarodowego przez Radę Bezpieczeństwa, a zatem stopień zbieżności działania rady z normami Karty NZ. Drugim – legalność pracy samego sądu. W tym drugim przypadku należy zbadać, czy działalność sądu międzynarodowego jest w zgodzie z jego mandatem (statutem), a także normami prawa międzynarodowego. W sprawach cytowanych powyżej wnioskodawcy skupiali się na pierwszym z powyższych dwóch komponentów. Jednak odpowiedzi na przedprocesowe wnioski stron zawierały w sobie także odniesienie do drugiego elementu, tj. pracy samego trybunału. Sekretarz Generalny ONZ w swoim raporcie poświęconym ICTR stwierdził, że sąd ten został ustanowiony jako organ pomocniczy na podstawie art. 29 Karty NZ. Jest więc zależny w sferze finansowej i administracyjnej od różnych ciał ONZ. Jednak w sferze orzeczniczej trybunał ten jest całkowicie niezależny, także od Rady Bezpieczeństwa jako organu „założycielskiego”¹³⁶. Stanowisko Sekretarza Generalnego dotyczy związku pomiędzy organem pomocniczym a organem głównym, nie wyjaśnia jednak samej natury tego związku. Nie poświęca także większej uwagi podstawie prawnej powołania organu pomocniczego. Autor szeregu publikacji poświęconych zagadnieniu delegacji kompetencji w ramach ONZ – Danesh Sarooshi – wyróżnia cztery warunki uznania organu za organ pomocniczy¹³⁷. Po pierwsze, organ pomocniczy musi być ustanowiony przez jeden z głównych organów ONZ (Zgromadzenie Ogólne, Radę Bezpieczeństwa, Radę Gospodarczo Społeczną, Radę Powierniczą, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości lub Sekretariat). Po drugie, organ pomocniczy musi znajdować się pod nadzorem organu głównego (*under the authority and control*). Element władczy nadzoru dotyczy tu członkostwa, struktury wewnętrznej, mandatu i horyzontu czasowego istnienia organu pomocniczego. Po trzecie, ustanowienie organu pomocniczego nie może naruszać zakresu władztwa organów głównych przekazanego im przez Kartę NZ. Na Radę Bezpieczeństwa nałożono główną odpowiedzialność za utrzymanie mię-

¹³⁶ S/1995/134, *op. cit.*, par. 8.

¹³⁷ D. Sarooshi, *The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs*, „The British Year Book of International Law” 1996, 67, s. 414–416.

dzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz w tym zakresie posiada pełnię władztwa. W przeciwieństwie do tego ogólnego uprawnienia ustanowienie trybunału międzynarodowego *ad hoc* do rozpoznania wybranego przypadku zagrożenia międzynarodowego pokoju lub bezpieczeństwa przez Zgromadzenie Ogólne byłoby wykroczeniem poza mandat tego organu, gdyż posiada on nie główną, lecz drugoplanową odpowiedzialność w tym obszarze. Co prawda należy uznać, że praktyka, potwierdzona orzeczeniem MTS, dopuściła równoczesne zajmowanie się przez Zgromadzenie Ogólne i Radę Bezpieczeństwa tym samym zagadnieniem, o czym szerzej pisałem w poprzednich akapitach tego rozdziału, lecz ustanowienie organu pomocniczego przez Zgromadzenie Ogólne w formie władczej, właściwej rozdziałowi VII Karty byłoby *ultra vires*. Wreszcie, po czwarte, organ pomocniczy musi być wyposażony w pewną dozę autonomii od organu głównego, która w wypadku trybunału międzynarodowego będzie z pewnością wyższa, gdyż musi zapewnić temu sądowi swobodę orzekania. W Karcie NZ znajdują się dwa przepisy dotyczące powoływania organów pomocniczych. W sposób ogólny odnosi się do tego procesu art. 7 ust. 2 Karty:

Wolno tworzyć, zgodnie z niniejszą Kartą, organy pomocnicze, jakie okażą się konieczne.

Przepis szczególny zawiera art. 29 Karty NZ:

Rada Bezpieczeństwa może tworzyć organy pomocnicze, jakie uzna za niezbędne do pełnienia swych funkcji.

Zestawienie obydwu przepisów pokazuje węższy zakres znaczeniowy art. 29. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu rada może tworzyć tylko takie organy, jakie są niezbędne do pełnienia jej funkcji. Ponieważ międzynarodowe trybunały *ad hoc* są organami sądowymi, a Rada Bezpieczeństwa nie pełni funkcji sądowej, w literaturze spotkać można pogląd, że art. 29 Karty nie daje radzie prawa do powołania organu pomocniczego o cechach sądowych. Właściwym przepisem byłby więc art. 7 ust 2¹³⁸, który ograniczenia co do funkcji nie zawiera¹³⁹. Z poglądem tym nie zgadza się autor komentarza do Karty NZ, który uznaje art. 29 jako podstawę proceduralną dla Rady Bezpieczeństwa dla ustanowienia przez nią organu pomocniczego¹⁴⁰. Poszukiwanie podstawy prawnej w funkcji orzeczniczej lub jej braku jest więc rozumowaniem, które natrafić musi na niedające się przewyciężyć ograniczenia. Można uznać, że

¹³⁸ *Ibidem*, s. 428–431.

¹³⁹ J. Klabbbers, *An introduction to international institutional law*, New York 2002, s. 180–181.

¹⁴⁰ A. Paulus, *Artykuł 29*, w: B. Simma (red.), *The Charter...*, *op. cit.*, 1995, s. 541–542.

legalność ICTR, jako organu pomocniczego, zależy wyłącznie od rozmiaru kompetencji Rady Bezpieczeństwa i ich interpretacji, a nie od działania samego trybunału *ad hoc*. Niezależność i obiektywizm ICTR, jako organu sądowego, jest zagadnieniem odrębnym. Odnosi się ono do kompetencji ICTR i jest zależne między innymi od sposobu organizacji oraz jurysdykcji tego trybunału¹⁴¹. Natomiast jedynym, jak się zdaje, uzasadnieniem dla przedsięwzięcia przez radę środków o charakterze sądowym jest uznanie, że są one niezbędne dla zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W rozumieniu rady sądy *ad hoc* nie służą więc funkcji orzeczniczej, lecz w ostatecznym rozrachunku są narzędziem dla wykonania głównej funkcji utrzymania pokoju i bezpieczeństwa, jaką z mandatu Karty sprawuje Rada Bezpieczeństwa. W takim ujęciu rozważanie różnic między przepisami normującymi delegowanie uprawnień schodzi na dalszy plan. Jestem jednak zdania, zgodnie z tym, co powiedziałem w rozdziale niniejszym i do pewnego stopnia w rozdziale poprzednim, że kompetencja rady do powołania organów sądowych nie wynika bezpośrednio z Karty NZ. Nie wystarczy więc powiedzieć, tak jak to zrobiły izby orzekające i apelacyjna ICTY oraz ICTR, iż art. 41 Karty NZ jest katalogiem otwartym, a środki tam wymienione znalazły się tam przykładowo. Wydaje się, że przynajmniej Izba Apelacyjna ICTY zdawała sobie sprawę z tej trudności stwierdziwszy, iż utworzenie trybunału ds. zbrodni w byłej Jugosławii zostało wielokrotnie potwierdzone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, organ reprezentujący wszystkich członków organizacji¹⁴². Gdyby uprawnienie rady do powołania sądu *ad hoc* wynikało wprost z Karty NZ, zbyteczne byłoby podnoszenie przez ICTY argumentu domniemanej legitymizacji tej czynności¹⁴³. Stopień oddalenia skutków wynikających z orzecznictwa trybunałów karnych od środków wyliczonych w art. 41 jest tak duży, że właściwym jest uznać, iż uprawnienie do powoływania organów sądowych *ad hoc* jest kompetencją domniemaną rady, ściśle związaną z wykonywaniem jej głównej funkcji i prawdopodobnie niemogącą być precedensem dla podobnych środków w przyszłości, co do których analiza powinna być przeprowadzona zważając na okoliczności konkretnego wypadku. Podsumowując należy uznać, że ustanawiając Międzynarodowy Trybunał na mocy rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych w celu, między innymi, przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa na terytorium byłej Jugosławii, Rada Bezpieczeństwa stworzyła organ o ograniczonym czasie trwania oraz zakresie jurysdykcji. Będąca formą środka

¹⁴¹ L.J. van den Herik, *The contribution of the Rwanda Tribunal to the development of international law*, Leiden 2005, s. 41.

¹⁴² Prosecutor v. Dusko Tadic A/K/A „Dule”, Appeal on Jurisdiction, 2.10.1995, Case No. IT-94-I-T, par. 29.

¹⁴³ J.E. Alvarez, *Nuremberg Revisited: The Tadic Case*, „European Journal of International Law” 1996, 7, s. 260.

władczego z rozdziału VII Karty jurysdykcja trybunału nie mogła wykraczać poza obszar terytorialny byłej Jugosławii, ani poza określone ramy czasowe, których górną, ostateczną granicę stanowi fakt, że stan pokoju i bezpieczeństwa został przywrócony¹⁴⁴. W odniesieniu do sytuacji w Rwandzie warto także zauważyć, iż utworzenie Trybunału w drodze rezolucji, podjętej na podstawie rozdziału VII Karty NZ, zapewniało kontynuację współpracy z rządem Rwandy i państwami trzecimi, w szczególności tymi, na których terytorium główni organizatorzy ludobójstwa mogli szukać schronienia. Wreszcie analiza sytuacji faktycznej pokazuje jasno, że w owym czasie nie było możliwej alternatywy dla szybkiego utworzenia międzynarodowego trybunału w drodze jednostronnej uchwały Rady Bezpieczeństwa¹⁴⁵.

Jest jeszcze jedna ciekawa kwestia, która z przyczyn objętości tego zagadnienia w pracy niniejszej z pełną świadomością zostanie jedynie zasygnalizowana. Dotyczy ona możliwości sądowej kontroli działalności Rady Bezpieczeństwa. Jak pisze jeden z autorów, jest rzeczą ironiczną, że wysuwany w doktrynie postulat sądowej kontroli uchwał rady po raz pierwszy zastosował w wiążącym strony orzeczeniu trybunał karny *ad hoc*, powołany przez samą Radę Bezpieczeństwa¹⁴⁶. Tym niemniej stanowiska obu izb trybunału oznaczają, iż istnieje wiele forów (de)legitymizacji działań Rady, poza Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości. „Sądowa kontrola” uchwał rady nie musi także ograniczać się do zerojedynkowej dychotomii ważne/nieważne. Pomimo, wydawałoby się z samego tekstu Karty NZ, tekstualnej niezależności rozdziału VII od ograniczających kontroli, sędziowie są w stanie czasami zidentyfikować ograniczenia w działaniach Rady Bezpieczeństwa. Wszystko to oznacza, że możliwość weta jednego lub więcej stałych członków rady nie jest dla tego organu wyłącznym elementem granicznym. Ponadto w odniesieniu do podziału władzy w ramach ONZ można uznać, iż postrzeganie Rady Bezpieczeństwa wyłącznie jako międzynarodowego policjanta, a Zgromadzenia Ogólnego ONZ jako głównego strażnika „świątyni prawa i sprawiedliwości międzynarodowej” jest przez powstanie instytucji międzynarodowego sądownictwa zaburzone. Wywód prawny, jaki w sprawie Tadić’a przeprowadziła Izba Apelacyjna ICTY, wspiera tych, którzy w Karcie Narodów Zjednoczonych widzą nie tylko nieograniczoną podstawę dla działań policyjnych, lecz wyłaniającą się konstytucję enumeratywnie wyliczonych kompetencji, poddanych ograniczeniom i zasadzie rządów prawa¹⁴⁷.

¹⁴⁴ D. Shraga, R. Zacklin, *op. cit.*, s. 362.

¹⁴⁵ H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Leiden 2003, s. 171.

¹⁴⁶ J.E. Alvarez, *Nuremberg...*, *op. cit.*, s. 249.

¹⁴⁷ *Ibidem*, s. 250.

4.3.2.1.3. *Implied powers, inherent i residual powers*, a uchwały quasi-normatywne

Sposób funkcjonalnej interpretacji Karty NZ oraz doktryna kompetencji dorozumianych stanowią skuteczną i uznaną formułę dopasowania treści normatywnej dokumentu z San Francisco do aktualnego stanu rozwoju prawa międzynarodowego i potrzeb stosunków międzynarodowych. Jak tego chcą niektórzy, interpretacja Karty NZ przypomina interpretację konstytucji lub dokumentu o cechach konstytucyjnych¹⁴⁸. Adaptując znaczenie przepisów do potrzeb zmieniającego się świata sięga się więc do języka i przykładów znanych doktrynie prawa konstytucyjnego. Trafne sformułowanie, że konstytucja przypomina „żyjące drzewo” ma swoje źródło w kanadyjskiej nauce prawa konstytucyjnego¹⁴⁹. Ma ono za zadanie uchwycić organiczną naturę ustawy zasadniczej, która, by nie stać się przestarzałą, musi posiadać zdolność do przystosowywania się do rozwijającego się społeczeństwa. Karta NZ jest dokumentem konstytucyjnym (*constitutional instrument*). Choć może ona zostać uaktualniona w drodze formalnej rewizji, Karta NZ wciąż przystosowuje się i ewoluuje głównie poprzez dynamiczny proces auto interpretacji dokonywany przez organy główne – tak sądowe, jak i polityczne – ponieważ to one stosują Kartę NZ w nowych kontekstach sytuacyjnych. Kontekstach, które nie mogły być antycypowane przez autorów tego traktatu¹⁵⁰. Zapożyczając zwrot ukuty przez Sąd Najwyższy Kanady w sprawie kanadyjskiej konstytucji, Karta NZ jest „żyjącym drzewem”¹⁵¹. To, czy dokument konstytucyjny jest zdolny do samorozwoju (*organic growth*) jako „żyjące drzewo” zależy głównie od narzędzi, jakie dokument ten przewiduje dla jego interpretacji. W odniesieniu do Karty NZ sędzia Rosalyn Higgins ujęła to w tych słowach: „Przyjęło się uznawać, niemalże jako zasadę, że uprawnienie do rozstrzygnięcia spornych kwestii inter-

¹⁴⁸ Z nowszych opracowań do zwolenników „szkoły konstytucyjnej” można zaliczyć m.in. B. Fassenbendera, E. de Wet, T.M. Francka, D. Sarooshiego i wielu innych, szczególnie z niemieckiego obszaru tradycji prawnej.

¹⁴⁹ Henrietta Muir Edwards and others v, The Attorney General of Canada, 18.10.1929, [1929] UKPC 86, [1930] A.C. 124.

¹⁵⁰ T.M. Franck, *In extremis: Are there Legal Principles Applicable to the Illegal Use of Force?*, w: *Man's Inhumanity to Man: Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, The Hague 2003, s. 308.

¹⁵¹ *Idem*, *Recourse to Force: State Action against Threats and Armed Attacks*, Cambridge 2002, s. 6; *idem*, *Collective Security and UN Reform: Between the Necessary and the Possible*, „Chicago Journal of International Law” 2006, 6, s. 603; E. McWhinney, *Self-Determination of Peoples and Plural-Ethnic States in Contemporary International Law*, Leiden 2007, s. 87; D.M. Malone, *Security Council in the Post-Cold War Era: A Study in the Creative Interpretation of the U.N. Charter*, „New York University Journal of International Law & Politics” 2002–2003, 35, s. 487.

pretacji Karty NZ należy do organu powołanego do jej stosowania¹⁵². Jest tak między innymi dlatego, że interpretacja statutu organizacji międzynarodowej jest przedsięwzięciem nie tylko prawniczym, ale także politycznym, dla przeprowadzenia którego bardziej właściwym środkiem niż interpretacja jurysdykcyjna, jest dyplomacja wielostronna¹⁵³. W drodze auto-interpretacji Karty i z wykorzystaniem doktryny kompetencji domniemanych dochodziło do odnalezienia podstawy prawnej dla nowatorskich kategorii działań Rady Bezpieczeństwa. Jednocześnie stosowanie reguł interpretacyjnych oraz oparcie się na wybranych opiniach doradczych MTS pozwoliło utrzymać rozszerzającą się interpretację Karty NZ w granicach tego dokumentu. Jest obecnie niepodważalne w doktrynie prawa międzynarodowego, że kompetencje domniemane organów organizacji międzynarodowych istnieją. Tym, co nadal budzi wątpliwości jest skala tych uprawnień, a ta, musi być wyznaczana okolicznościami konkretnego wypadku i w odniesieniu do kompetencji głównych organu. Czasami wprowadzane jest rozróżnienie pomiędzy kompetencjami domniemanymi z kompetencji głównych organu a kompetencjami domniemanymi z celów i funkcji organizacji. To ostatnie rozumowanie obejmuje szerszy zakres. Zazwyczaj jednak domniemania związane z kompetencjami zasadniczymi oraz te wynikające z celu i funkcji organizacji są używane naprzemiennie dla uzasadnienia prawnego kompetencji dorozumianych¹⁵⁴. W pewnym odniesieniu do rozróżnienia opisanego przez K. Skubiszewskiego na prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowej i prawo stanowione dla państw przez organizację międzynarodową¹⁵⁵, oraz do konkluzji Finna Seyersteda, iż obok siebie współistnieją nie dwa, lecz trzy typy systemów prawnych, trzy typy jurysdykcji (wewnętrzna, krajowa i publiczno-międzynarodowa) oraz trzy typy reguł kolizyjnych (w razie konfliktu praw)¹⁵⁶. Przyjmuje się także, zwłaszcza w nauce austriackiej, że reżim prawny Organizacji Narodów Zjednoczonych jest podsystemem prawa międzynarodowego publicznego¹⁵⁷. Zawiera on w so-

¹⁵² R. Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford 1963, s. 66.

¹⁵³ K. Lankosz, *op. cit.*, s. 212.

¹⁵⁴ H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, s. 177.

¹⁵⁵ K. Skubiszewski, *Uchwały...*, *op. cit.*, s. 25–36.

¹⁵⁶ F. Seyersted, *Common Law of International Organizations*, Leiden 2008, s. 74.

¹⁵⁷ K. Zemanek, *The Legal Foundations...*, *op. cit.*, s. 63; A. Marschik, *Too Much Order? The Impact of Special Secondary Norms on the Unity and Efficacy of the International Legal System*, „European Journal of International Law” 1998, 9, s. 212. Teoria podsystemów prawnych znajduje także zastosowanie w odniesieniu do innych tzw. traktatów-ustaw (*traits lois*), zob. R. Wolfrum, V. Röben (red.), *Developments...*, *op. cit.*, s. 3; P. Allot, *The Health Of Nations: Society And Law Beyond The State*, Cambridge 2002, s. 305.

bie normy pierwotne (regulujące obowiązki państw) i normy wtórne (regulujące tworzenie, modyfikację i stosowanie norm pierwszego rzędu). Wszakże przyznawanie organizacji kompetencji ponadnarodowych¹⁵⁸, w sposób, który stoi w sprzeczności z tym, co wydaje się być znaczeniem przepisów i który znacząco zwiększa kompetencje organów, musi mieć jednak swe granice¹⁵⁹. Już w 1966 roku Grigory Tunkin wskazywał, że „rola praktyki Narodów Zjednoczonych w rozwijaniu lub modyfikowaniu postanowień Karty NZ stała się jednym z zasadniczych problemów prawnych i politycznych”¹⁶⁰. Pomimo przemian ustrojowych obserwacja ta zachowuje swą aktualność do dziś. Najbardziej interesującym elementem doktryny kompetencji domniemanych jest jej elastyczność¹⁶¹. Przyjmując wiążący charakter przepisów wstępnego dokumentu konstytuującego, określających cele organizacji międzynarodowej, można stwierdzić z łatwością, że kompetencje niezbędne do wypełnienia tych celów są domniemane¹⁶². Uważam, że w sposób szczególny spostrzeżenia te odnoszą się do domniemań wywodzonych celów i funkcji organizacji. Miara kompetencji dorozumianych, określona wyrażeniem „niezbędne do wypełnienia funkcji”, jest ze swej natury określeniem niezwykle elastycznym i w bardzo dużym stopniu zależnym od „konkretyzacji w oku obserwatora”. Rozsądni ludzie mogą i rzeczywiście różnią się co do tego, co uznają za niezbędne dla wykonywania przez organizację jej funkcji. O ile taka różnica spostrzeżeń jest wedle wszelkiego prawdopodobieństwa nieunikniona (albo też, być może: właśnie dlatego jest nieunikniona), to kryterium „niezbędności do wykonywania obowiązków” nie sprzyja tworzeniu pewności prawnej¹⁶³.

Elastyczność pojęcia „kompetencje domniemane” skłoniła niektórych autorów do uznania go za nieprzydatne i do próby wyparcia go przez koncepcję „praw nieodłącznych” organizacji międzynarodowej (*inherent powers*). Już w 1960 roku zarys tej koncepcji został przedstawiony przez norweskiego naukowca i dyplomatę Finna Seyersteda w związku z lansowaną przez tego autora obiektywną teorią osobowości prawnej organizacji międzynarodowych. Zgodnie z tym poglądem organizacje z chwilą utworzenia miałyby być wyposażone w prawa nieodłączne do wykonywania wszystkich tych aktów, które muszą

¹⁵⁸ ONZ nie jest organizacją ponadnarodową. Tu mowa jest o „kompetencjach ponadnarodowych” (P.U.).

¹⁵⁹ R. Lavalle, *op. cit.*, s. 422.

¹⁶⁰ G. Ivanovich Tunkin, *The Legal Nature of the United Nations*, „Recueil des cours” 1966, 119, s. 25.

¹⁶¹ H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, s. 183.

¹⁶² Por. przemówienie Sekretarza Generalnego ONZ Daga Hammarskjölda w ramach spotkania ze studentami w Kopenhadze, cyt. za.: F. Seyersted, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leyden 1966, s. 154.

¹⁶³ J. Klabbers, *op. cit.*, s. 69.

być zrealizowane do osiągnięcia celów organizacji, nie wskutek powołania się na szczegółowe źródło władztwa organizacyjnego, lecz po prostu z uwagi na fakt, iż prawa te zakorzenione są w substancji organizacji (*organizationhood*). Tak długo, jak akty nie są zakazane przez dokumenty konstytucyjne organizacji, muszą być uznawane za prawnie relewantne¹⁶⁴. Należy tu podkreślić, że zakresy znaczeniowe terminów „prawa domniemane” organizacji oraz „prawa nieodłączne” organizacji są od siebie bardzo oddalone. Pogląd, iż organizacja posiada „prawa nieodłączne”, nie ma swego źródła w założeniu, że organizacje międzyrządowe mają jedynie takie kompetencje, jakie wynikają z ich statutów. W rzeczywistości pojęcia „domniemane” i „nieodłączne” różnią się diametralnie jeżeli chodzi o źródła swego pochodzenia, a stosowane są w rozbieżnych obszarach zgodnie z przedstawioną wyżej alternatywą. Pojęcie „nieodłączne” odnosi się do prawa wewnętrznego organizacji (*internal organic jurisdiction*) i do zewnętrznych zdolności korzystania z kompetencji (*external capacity*), podczas gdy pojęcie „domniemane” tylko wyjątkowo może być zastosowane w odniesieniu do rozszerzonych kompetencji prawnych organizacji (*extended jurisdiction*)¹⁶⁵. Poglądy Finna Seyersteda dotyczące obiektywnej osobowości prawnej organizacji międzynarodowych oraz praw nieodłącznych organizacji przez długi czas były uznawane za nieco egzotyczne, pomimo dużego uznania, jakim cieszył się sam autor¹⁶⁶. Jednakże niektórzy komentatorzy próbowali iść tą drogą analizując, szczególnie dla nas interesujące, kompetencje Rady Bezpieczeństwa. Ich wywoły o istnieniu tzw. praw przynależnych i niezbywalnych (*residual powers*) wzmocniła między innymi opinia doradcza MTS w sprawie Namibii, w której sąd haski stwierdził między innymi:

Artykuł 24 Karty nadaje Radzie Bezpieczeństwa uprawnienia konieczne do podejmowania działań takich jakie zostały podjęte w obecnej sprawie. Odniesienie do ustępu 2 tego artykułu do kompetencji szczególnych Rady Bezpieczeństwa na podstawie określonych rozdziałów Karty NZ nie wyłącza istnienia kompetencji ogólnych do wywiązania się z odpowiedzialności nałożonych [na Radę] w ustępie 1¹⁶⁷.

Doktryna „kompetencji niezbywalnych” Rady Bezpieczeństwa służy z jednej strony uzasadnianiu i uznawaniu za wiążące rezolucji rady, podjętych bez

¹⁶⁴ F. Seyersted, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations: Do Their Capacities Really Depend upon the Conventions Establishing Them?*, Copenhagen 1963, s. 28; *idem*, *Common law...*, *op. cit.*, s. 29–33.

¹⁶⁵ *Idem*, *Common law...*, *op. cit.*, s. 70.

¹⁶⁶ J. Klabbers, *op. cit.*, s. 75.

¹⁶⁷ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia...*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, *op. cit.*, s. 52.

podania wyraźnej podstawy prawnej, z drugiej strony uzasadnia dalszy rozwój uprawnień tego organu. Jednak by wypowiedzieć się na temat mocy tego argumentu, należy sięgnąć do orzeczenia Sądu haskiego w sprawie Namibii – mając na uwadze szczególnie kontekst tej sprawy – i zadać sobie pytanie, czy MTS rzeczywiście uznał „kompetencje niezbywalne” Rady Bezpieczeństwa, które nie miały żadnego precyzyjnego (eksplicytnego) uzasadnienia w Karcie NZ. Zacząć warto od przypomnienia, że Karta NZ nie udziela Radzie Bezpieczeństwa jedynie praw wymienionych w rozdziałach VI, VII, VIII i XII, lecz uznaje jej kompetencje w innych przepisach, które nie wchodzą w zakres tych rozdziałów. Ustęp pierwszy artykułu 12 Karty NZ przewiduje pewną formę pierwszeństwa Rady Bezpieczeństwa nad działaniami Zgromadzenia Ogólnego dopóki rada pełni – w związku z jakimś sporem lub sytuacją – funkcje powierzone jej przez niniejszą Kartę, chyba że Rada Bezpieczeństwa tego zażąda. Artykuł 26 Karty przewiduje obowiązek rady opracowania planów celem stworzenia systemu normowania zbrojeń. Wreszcie, ustęp 2 art. 94 sytuuje Radę Bezpieczeństwa jako swoisty organ egzekucyjny w wykonywaniu wyroków Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Słusznie więc sąd haski uznał, że Rada Bezpieczeństwa dysponuje również innymi kompetencjami niż tylko te, które są wymienione w rozdziałach VI, VII, VIII i XII Karty. Ponadto, jeśli MTS rzeczywiście używa niejasnego terminu „kompetencji niezbywalnych”, powołuje się on tym samym na deklarację Sekretarza Generalnego z 10 stycznia 1947 roku, według której:

(...) prawa Rady Bezpieczeństwa, wynikające z artykułu 24, nie ograniczają się do specyficznego zakresu władzy wymienionego w rozdziałach VI, VII, VIII i XII... Członkowie Narodów Zjednoczonych przyznali Radzie Bezpieczeństwa kompetencje związane z odpowiedzialnością, która na niej ciąży w związku z utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwa. Jedyne ograniczenia wynikają z zasad i celów fundamentalnych, które figurują w rozdziale pierwszym Karty¹⁶⁸.

Odniesienie do „celów i zasad” Karty, widniejące w deklaracji Sekretarza Generalnego i przejęte przez sąd, przywołuje doktrynę „praw nieodłącznych”. Można by zadać sobie pytanie, czy tym sposobem sąd haski nie chciał z jednej strony podkreślić, że Rada posiada inne prawa, nie tylko te wymienione w rozdziałach VI, VII, VIII i XII Karty, a z drugiej przyznać Radzie Bezpieczeństwa prawa wynikające *implicite* z Karty i które są jej niezbędne do wypełnienia swojej misji, zgodnie z celami i zasadami Karty. To w tym sensie sędzia F. De Castro wydawał się zgłosić zdanie odrębne do orzeczenia w sprawie Namibii. Precyzyje on znaczenie cytowanych słów orzeczenia MTS, stwierdzając:

¹⁶⁸ *Ibidem*.

Odniesienie do „specyficznych praw przyznanych Radzie” poprzez rozdziały VI, VII, VIII i XII nie oznacza, że posiada ona jedynie te prawa. Nie tylko może ona posiadać uprawnienia, które przewidują inne przepisy Karty, ale również może posiadać te prawa, które są jej niezbędne do wypełniania jej zadań. (...) jesteśmy zobligowani do interpretowania artykułu 24 w taki sposób, że Organizacja powierzyła Radzie wystarczające kompetencje, by Narody Zjednoczone wywiązywały się ze swoich obowiązków (...) ¹⁶⁹.

Często zresztą autorzy, którzy odnoszą się do orzeczenia z 1971 roku, cytują je jako przykład zastosowania doktryny „praw nieodłącznych”. W komentarzu do artykułu 24 Jost Delbrück zauważa:

Kolejną kwestią ściśle związaną z powyższym problemem w interpretacji art. 24, jest to czy zgodnie z brzmieniem ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie tego przepisu Radzie Bezpieczeństwa przyznane są tylko te uprawnienia do wykonywania jej funkcji, które wyszczególniono w rozdziale VI, VII, VIII i XII, czy też posiada ona dalsze kompetencje, nie wymienione wyraźnie w Karcie NZ, ale niezbędne do prawidłowego wykonywania jej funkcji ¹⁷⁰.

Podobnie René Degni-Ségui pisze:

Problem praw Rady, który pojawił się od pierwszej sprawy mającej związek z utrzymaniem pokoju, którą miała ona rozstrzygnąć, wywołał kontrowersje przeciwstawiając zwolenników kompetencji ograniczonych i zwolenników „kompetencji niezbywalnych”. Ci pierwsi utrzymują, że kompetencje i władza Rady Bezpieczeństwa są wyraźnie ograniczone do przypadków swoiście przewidzianych w rozdziałach VI, VII, VIII i XII Karty. (...) Pozostali, przeciwnie, przyjmują ekstensywną koncepcję kompetencji Rady odwołując się do teorii praw nieodłącznych. (...) Sekretarz Generalny precyzuje w deklaracji z 10 stycznia 1947, że „delegacja kompetencji” udzielonych Radzie ma „wystarczające znaczenie”, by pozwolić jej wziąć na siebie nową odpowiedzialność ¹⁷¹.

¹⁶⁹ *Ibidem*, Separate opinion of Judge De Castro, s. 187–188.

¹⁷⁰ J. Delbrück, *Article 24*, w: B. Simma (red.), *The Charter...*, *op. cit.*, s. 446.

¹⁷¹ R. Degni-Ségui, *Article 24*, w: J.-P. Cot, A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Paris 1991, s. 463; zob. też: T.D. Gill, *op. cit.*, s. 69–72; P. Sands, P. Klein, *Bowett's law of international institutions*, London 2001, s. 43; D. Schweigman, *The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: legal limits and the role of the International Court of Justice*, The Hague 2001, s. 30; M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité: le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Genève 2002, s. 72–75.

Próbowano zatem powoływać się na ten fragment opinii sądu dla uzasadnienia rozszerzającej interpretacji kompetencji rady w sytuacji, gdy dla jej działań brakowało odpowiedniej podstawy w Karcie NZ¹⁷². Jeden z autorów stwierdza na przykład, że Rada Bezpieczeństwa na podstawie art. 24 jest władna zakwalifikować daną sytuację jako pogwałcenie Karty NZ, nawet gdy fakt ten nie stanowi zagrożenia dla pokoju, złamania pokoju lub aktu agresji¹⁷³. Kompetencjami przynależnymi i niezbywalnymi (*residual powers, pouvoirs généraux*) rady próbowano uzasadniać np. demarkację granicy między Irakiem a Kuwejtem¹⁷⁴, czy – do pewnego stopnia – powołanie międzynarodowych trybunałów karnych *ad hoc*¹⁷⁵. Jednocześnie cytowane wyżej przykłady pokazują, że ważna część doktryny nie dokonuje rozróżnienia na teorię praw domniemanych i tę, która udziela Radzie Bezpieczeństwa kompetencji „niezbywalnych” (*pouvoirs généraux*). Tak więc M. Bothe zauważa:

Niedawna praktyka Rady Bezpieczeństwa sprzeciwia się raczej zaakceptowaniu kompetencji niezbywalnych. W większości przypadków, kiedy Rada chce narzucić obowiązek na państwa członkowskie, odnosi się ona wyraźnie do rozdziału VII. (...) Zadajemy sobie pytanie, czy nie byłoby korzystniejszym uzasadnić wniosek, do jakiego doszedł MTS w sprawie Namibii, raczej na pojęciu praw domniemanych niż na pojęciu kompetencji niezbywalnych¹⁷⁶.

Należy także pamiętać, że orzeczenia w sprawie Namibii stanowią przykład zmienności poglądów sądu międzynarodowego w zależności od składu orzekającego i dowód na poddanie MTS wpływom politycznym, chyba najpoważniejszym w historii istnienia Trybunału¹⁷⁷. Zawierają w sobie spory

¹⁷² Zob. np.: L.M. Goodrich, E. Hambro, A.P. Simons, *Charter of the United Nations, commentary and documents*, New York 1969, s. 204–205; Ch. Tomuschat, *Obligations...*, *op. cit.*, s. 333.

¹⁷³ „È sulla base dell' art. 24, in particolare, che il Consiglio di sicurezza ha il potere di qualificare una situazione come illecita rispetto alla Carta anche senza che essa costituisca una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione”; S. Marchisio, *L' ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna 2000, s. 191.

¹⁷⁴ J.F. Murphy, *Force and Arms*, w: O. Schachter, Ch.C. Joyner (red.), *United Nations Legal Order*, Cambridge 1995, s. 23.

¹⁷⁵ G. Arangio-Ruiz, *The Establishment of the International Criminal Tribunal for the Former Territory of Yugoslavia and the Doctrine of the Implied Powers of the United Nations*, w: F. Lattanzi, E. Sciso (red.), *Dai Tribunali Penali Internazionali ad hoc ad una Corte Permanente*, Naples 1995, s. 42.

¹⁷⁶ M. Bothe, *Les limites des pouvoirs du Conseil de Securite*, w: J.R. Dupuy (red.), *The Development of the Role of the Security Council*, Dordrecht 1993, s. 71.

¹⁷⁷ J. Makarczyk, *op. cit.*, s. 511.

ładunek polityczny, stąd opieranie rozważań teoretycznych na tym orzeczeniu może być obarczone wadą uogólniania. Jak pisze jedna z autorek:

W świetle ogółu tych elementów, wydaje się trudnym wyprowadzenie z cytowanego fragmentu orzeczenia z 1971 r. istnienia kompetencji „niezbywalnych” Rady Bezpieczeństwa (*pouvoirs généraux*). Przeciwnie, należy odrzucić każdą teorię, która nadawałaby Radzie Bezpieczeństwa prawo do rozszerzenia swoich kompetencji na podstawie, która nie wynikałaby ze ścisłych dyspozycji Karty NZ, i która uniemożliwiałaby jakąkolwiek kontrolę nad jej działaniami. (...) O ile jednak należy odrzucić teorię tzw. „kompetencji niezbywalnych” (*pouvoirs généraux*) Rady Bezpieczeństwa, która pozwalałaby na nieograniczoną interpretację jej praw, to – przeciwnie – teoria „kompetencji domniemanych” (*pouvoirs implicites*) stosowana według warunków wcześniej określonych jest całkowicie trafna (...) ¹⁷⁸.

W świetle przedstawionych poglądów na koncepcję „kompetencji niezbywalnych” uważam, że jest ona mało przydatna. Z kolei podejmując próbę poszukiwania uzasadnienia normatywnego dla poszczególnych uchwał Rady Bezpieczeństwa, z których wiele wybiega poza literalne brzmienie tekstu Karty NZ, i zapewne poza wyobrażenia jej twórców, należy uznać tę koncepcję za zbyt ogólną oraz daleko idącą. Przyznanie, iż istnieją bliżej nieokreślone kompetencje nieodłączne (*inherent powers*) czy niezbywalne (*residual powers, pouvoirs généraux*) utrudnia także wyznaczenie możliwych ograniczeń dla działań Rady Bezpieczeństwa, a także postulowanie sądowej kontroli jej rezolucji, choć idea *judicial review* akurat w odniesieniu do tego organu jest zagadnieniem bardzo kontrowersyjnym. Wprawdzie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej w sprawie Namibii nie uzależnił swobody państw wykonania rezolucji od podania podstawy prawnej jej wydania, lecz np. blankietowe rozumienie obowiązków państw określonych w art. 25 uczyniłoby z tego przepisu normę samowystarczalną, choć jest to norma pozbawiona jakiejkolwiek materialnej treści. Takie rozumowanie odebrałoby zatem sens istnienia art. 24 Karty i uczyniłby z Rady Bezpieczeństwa organ tworzący prawa oraz obowiązki w sposób uniwersalny, bez ograniczeń *ratione materiae*, co wykraczałoby bez wątpienia poza intencje twórców Karty Narodów Zjednoczonych ¹⁷⁹.

Poglądy na granice rozszerzającej interpretacji działalności uchwałotwórczej Rady Bezpieczeństwa wybiegają czasem w kierunku akceptowania tej praktyki w sposób w zasadzie nieograniczony. W świetle jednak argumentów pokazujących niedostatki teorii *residual powers* czy *inherent powers*, a także w obliczu ograniczeń, jakie muszą być odbiciem teorii kompetencji dorozumianych

¹⁷⁸ C. Denis, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies: portée et limites*, Bruxelles 2004, s. 183.

¹⁷⁹ Zob. L.M.H. Martínez, *op. cit.*, s. 336.

stoję na stanowisku, że podjęte w nieodległym czasie uchwały o charakterze normatywnym (tzw. uchwały quasi-normatywne) nie mieszczą się w rozszerzającej, funkcjonalnej interpretacji Karty NZ. Warto przypomnieć, o czym była mowa szerzej w rozdziale poprzednim tej pracy, że rezolucje 1373 i 1540 różnią się w swojej konstrukcji językowej od innych typów uchwał Rady Bezpieczeństwa. Rezolucje nie odpowiadają na konkretny akt terroryzmu – fakt, który mógłby być uznany za naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Preambuła rezolucji 1373 stanowi, że „takie akty”, a nie konkretnie – „te akty” stanowią zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Istotny jest także brak elementu czasowego – nałożone na państwa obowiązki są nieograniczone w czasie. Ponadto, rezolucja 1373 powtarza wiele zapisów Konwencji o Zakazie Finansowania Terroryzmu, podczas gdy w chwili powzięcia tej uchwały konwencję ratyfikowały jedynie cztery kraje. Co typowe dla wielostronnych zobowiązań umownych, a nie aktów jednostronnych organu organizacji międzynarodowej, rezolucja 1373 nakłada na państwa obowiązek wprowadzenia bądź modyfikacji przepisów prawa krajowego (czym zbliża owe uchwały do np. dyrektyw – źródeł pochodnych prawa wspólnotowego UE). Rezolucja przyjmuje także mechanizm raportowania do Rady Bezpieczeństwa o postępach we wdrożeniu norm tej uchwały, w czym z kolei czerpie z praktyki wielu organizacji międzyrządowych (np. Rady Europy). Rezolucja 1540 w sprawie zakazu rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, podjęta w 2004 roku, podobnie jak uchwała 1373 nie odnosi się do konkretnego naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Nie wskazuje także na podmiot, który mógłby dokonać takiego naruszenia (np. aktorów niepaństwowych), co miało miejsce w uchwale o zwalczaniu terroryzmu. Rezolucja 1540 jest napisana językiem normatywnym. Odnosi się do traktatów o zakazie rozprzestrzeniania broni masowego rażenia. Podobnie jak uchwała 1373 nakłada na państwa obowiązki legislacji krajowej oraz powołuje komitet monitorujący stopień jej wdrożenia, podległy Radzie Bezpieczeństwa.

Z punktu widzenia samej Karty NZ, z powyższych przyczyn jestem skłonny uznać te uchwały za akty *ultra vires*, a więc pozostające poza kompetencjami. Stoję na stanowisku, że koncepcja „praw nieodłącznych” organizacji międzynarodowej (*inherent powers*) nie może wcale, a doktryna kompetencji dorozumianych nie może w tym wypadku, być wystarczającą podstawą przyznania Radzie Bezpieczeństwa kompetencji quasi-legislacyjnych. Należy pamiętać, iż kompetencje wywodzone z doktryny *implied powers* muszą pozostawać w związku z kompetencjami głównymi organu lub z funkcją organu. Działalność quasi-legislacyjna jest od kompetencji wymienionych w rozdziale VII oraz od funkcji stabilizacyjno-policyjnej znacząco odległa. Kompetencje prawotwórcze nie wydają się niezbędne dla wypełniania przez Radę Bezpie-

czeństwa swego mandatu. Wnioskowanie o kompetencjach prawotwórczych na podstawie doktryny *implied powers* jest zatem mało przekonujące¹⁸⁰. Włączenie się Rady Bezpieczeństwa w uzupełnianie „międzynarodowej legislacji” może zaburzać także podział kompetencji między organami ONZ. Z organów kolegialnych ONZ Zgromadzenie Ogólne jest zasadniczo uprawnione do animowania tworzenia nowych norm generalno-abstrakcyjnych, co potwierdza dotychczasowa zaawansowana praktyka kodyfikacji prawa międzynarodowego Komisji Prawa Międzynarodowego, organu pomocniczego Zgromadzenia Ogólnego.

Warto jednak pamiętać, że Karta NZ nie jest dokumentem obowiązującym w próżni. Jej otoczenie, środowisko, stanowią normy powszechnego prawa międzynarodowego publicznego, w tym także normy prawa zwyczajowego, które w obliczu braku hierarchii norm, stanowią w prawie międzynarodowym publicznym równorzędne z prawem traktatowym źródło praw i obowiązków. Poszukiwania mocy prawnej dla nowatorskich typów uchwał Rady Bezpieczeństwa należy zatem rozszerzyć poza Kartę NZ.

4.3. Poszukiwanie mocy wiążącej rezolucji Rady Bezpieczeństwa poza Kartą NZ

4.3.1. Zagadnienia ogólne

W toku funkcjonowania organizacji międzynarodowej podejmowane przez jej organ decyzje i uchwalone zalecenia – jeżeli są w praktyce przestrzegane oraz wykonywane – mogą prowadzić do wykształcenia się norm zwyczajowych. Normy te mogą stanowić potwierdzenie lub rozwinięcie i uzupełnienie postanowień statutowych, bądź prowadzić do ich zmiany z pominięciem formalnej procedury wniesienia poprawek lub przeprowadzenia rewizji statutu. Dla organizacji międzynarodowej, a szczególnie dla jej członków, wprowadzenie *per facta concludentia* zmian we wzajemnych prawach i obowiązkach oraz w zakresie kompetencji organów organizacji jest sprawą o podstawowym znaczeniu¹⁸¹. W poszukiwaniu mocy prawnej dla nowych typów uchwał prawnie wiążących Rady Bezpieczeństwa, dotychczasowa analiza przywiodła nas do poszukiwania takiego uzasadnienia prawnego poza tekstem Karty NZ i jego interpretacją. Jak pisze Kazimierz Lankosz:

¹⁸⁰ Por. A. Marschik, *The Security Council as World Legislator...*, *op. cit.*, s. 7.; G. Arangio-Ruiz, *On the Security Council's Law Making*, „Rivista di diritto internazionale” 2000, 83, s. 689; przeciwny pogląd prezentuje F.L. Kirgis, *op. cit.*, s. 522–524.

¹⁸¹ K. Lankosz, *op. cit.*, s. 177.

Każda instytucja przejawia tendencję do przywiązywania dużego znaczenia, a także darzenia pewnym szacunkiem rezultatów swojej działalności, tworzenia tradycji i wykazuje dbałość o zachowanie ciągłości w traktowaniu tych samych i podobnych zagadnień. Nic więc dziwnego, że w działalności organizacji międzynarodowych odwoływanie się do praktyki poszczególnych organów jest częstym zjawiskiem. Nieraz członkowie organizacji podejmują uchwały pragnąc celowo stworzyć precedens na przyszłość. Często jednak w obawie, aby określona decyzja nie tworzyła precedensu, wyraźnie określają swoje bądź negatywne do niej stanowisko, bądź podkreślają, że może mieć ona jedynie jednostkowe znaczenie i nie powinna przesądzać sprawy na przyszłość¹⁸².

Możliwym zatem źródłem rozszerzonych uprawnień rady będą tzw. kompetencje zwyczajowe (*customary powers*). Należy je odróżnić od kompetencji dorozumianych (*implied powers*), których podstawą są kompetencje wyraźnie przyznane organizacji w jej statucie. Podstawa prawna kompetencji zwyczajowych pochodzi z późniejszego okresu niż statut organizacji. Tak więc podczas gdy kompetencje dorozumiane opierają się na kompetencjach przyznanych organizacji w momencie jej utworzenia, *customary powers* kształtują się później¹⁸³. Jako będące kompetencjami zwyczajowymi nie są poddane np. procedurze ratyfikacji krajowej, jednak pomimo tego, i być może paradoksalnie, *customary powers* wywołują mniej kontrowersji niż kompetencje domniemane. Ich istnienie uwydatnia się w konkretnych sprawach wymagających nowej aktywności organu lub organizacji międzynarodowej¹⁸⁴. Są więc kompetencje zwyczajowe silniej niż *implied powers* związane z praktyką dnia codziennego. W stosunku bowiem do kompetencji domniemanych punktem wyjścia będzie zawsze tekst statutu organizacji, który nierzadko, jak w Karta NZ, zbliża się albo wkroczył już w wiek emerytalny. Tymczasem praktyka i tworzenie się zwyczaju w ramach organizacji międzynarodowej następuje właściwym sobie trybem¹⁸⁵. Warto powtórzyć za sędzią Rosalyn Higgins, że organy polityczne organizacji międzynarodowych są istotnym forum, w którym szukać należy uznanych źródeł prawa, a mianowicie traktatów i zwyczajów. Organizacja Narodów Zjednoczonych stanowi względnie wyraźnie zogniskowane forum praktyki państwowej członków ONZ, a organy tej organizacji w swej codziennej pracy oczywiście wspomagają wykładnię i tworzenie prawa¹⁸⁶. Na praktykę państw składa się suma aktów jednostronnych państw oraz aktów wspólnych.

¹⁸² *Ibidem*, s. 167.

¹⁸³ H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, s. 176.

¹⁸⁴ N. Blokker, *Beyond Dili...*, *op. cit.*, s. 307–308.

¹⁸⁵ K. Skubiszewski, *Implied Powers...*, *op. cit.*, s. 857.

¹⁸⁶ R. Higgins, *Themes And Theories: Selected Essays, Speeches And Writings In International Law*, Oxford 2009, s. 62.

W tym stopniu organy polityczne ONZ dostarczają źródeł formalnych – dowodów istnienia uznanego źródła prawa w formie praktyki państwa, która potwierdza istnienie zwyczaju. Organy polityczne ONZ wspomagają ponadto źródła materialne prawa międzynarodowego. Gremia te nie tylko stanowią przestrzeń, w której państwa werbalizują swoje stanowiska i dokonują aktu głosowania, lecz także same działają jako organy. Mają one do wykonania zadania, które wspomagają interpretację i rozwój prawa. W obydwu tych wypadkach – praktyki państw jako państw, i praktyki państw jako organów – powtarzająca się praktyka oraz obecność *opinio juris* może prowadzić do wykształcenia się prawa zwyczajowego¹⁸⁷. Jak z kolei ujął to sędzia MTS Kōtarō Tanaka:

(...) w dawnych czasach powtarzalność praktyki państw oraz przekonanie, że jest ona obowiązującym prawem kształtowała w długim i wolnym procesie rozciągającym się przez wieki. We współczesnym czasie wysoko rozwiniętych technik komunikacji i informacji, tworzenie się zwyczaju poprzez medium organizacji międzynarodowych jest znacznie ułatwione i przyspieszone; wykształcenie się takiego zwyczaju będzie wymagało czasu jednego lub nawet mniej niż jednego pokolenia¹⁸⁸.

Przykładem normy zwyczajowej prawa międzynarodowego, która wykształciła się w ramach organizacji międzynarodowej, jest uprawnienie Rady Bezpieczeństwa do podejmowania decyzji w sprawach merytorycznych (nie-proceduralnych) gdy jeden lub więcej stałych członków rady wstrzyma się od głosowania. Casus ten był przedmiotem wypowiedzi Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Namibii, już w 1971 roku. Sąd haski stwierdził:

Pierwszym zarzutem jest, że w głosowaniu nad rezolucją dwóch stałych członków Rady Bezpieczeństwa wstrzymało się od głosu. Twierdzi się zatem, iż rezolucja nie była uchwalona głosami „za” dziewięciu członków, włączając w to zgodne głosy członków stałych, zgodnie z art. 27 ust. 3 Karty NZ. Jednak obrady Rady Bezpieczeństwa w długim okresie dostarczają licznych dowodów, że zarządzenia przewodniczącego i stanowiska zajmowane przez członków Rady, w szczególności jej członków stałych, konsekwentnie i jednolicie interpretowały praktykę dobrowolnego wstrzymania się od głosu przez stałego członka jako nie stanowiącą przeszkody do uchwalenia rezolucji. Wstrzymując się od głosu, członek nie wyraża swego sprzeciwu co do przyjęcia propozycji; w celu zapobieżenia przyjęciu uchwały wy-

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ *South West Africa Cases...*, *op. cit.*, Dissenting opinion of Judge Kōtarō Tanaka, 18 June 1966, I.C.J. Reports 1966, s. 291.

magającej jednomyślności stałych członków, członek stały musi oddać głos przeciw. Procedura ta, stosowana przez Radę Bezpieczeństwa i istniejąca bez zmian po poprawce do art. 27 Karty z 1965 r. jest powszechnie przyjęta przez członków Narodów Zjednoczonych i stanowi dowód ogólnej praktyki tej Organizacji¹⁸⁹.

Trybunał wskazał na wykształconą w Radzie Bezpieczeństwa praktykę, zgodnie z którą wstrzymanie się stałego członka od głosu nie podważa sformułowanego w art. 27 ust. 3 Karty NZ wymogu, że decyzje Rady zapadają przy udziale „zgodnych głosów” wszystkich jej stałych członków.

Poszukując mocy prawnej dla nowych kategorii uchwał Rady Bezpieczeństwa poza Kartą NZ warto zwrócić uwagę na trzy ograniczenia. Pierwszym jest granica między kompetencjami domniemanymi, a zwyczajowymi. W praktyce może ona okazać się trudna do wyznaczenia, gdyż obydwie kategorie kompetencji jako dowód swojego istnienia podają praktykę danej organizacji. W cytowanej już w tej pracy opinii doradczej w sprawie legalności użycia przez państwo broni jądrowej w konflikcie zbrojnym Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości musiał określić, czy Światowa Organizacja Zdrowia była władna zajmować się zagadnieniem legalności użycia broni jądrowej. Stwierdziwszy, że uprawnienie to nie wynika wprost ze statutu WHO, sąd haski uznał, że nie może być także dorozumiane. Sąd stwierdził, iż kompetencja taka nie może być uznana za niezbędną implikację statutu WHO w świetle celów tej organizacji określonych przez państwa członkowskie. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości zainteresowany był praktyką działania WHO jedynie w tym sensie, w jakim mogłaby ona uzasadnić ewentualną kompetencję domniemaną zwrócenia się do MTS z prośbą o wydanie opinii doradczej. Nie była natomiast badana praktyka tej organizacji w kierunku możliwości istnienia odrębnego umocowania WHO do żądania opinii doradczej, które by mogło wynikać z prawa zwyczajowego (*customary power*). Gdyby jednak tak się stało można przypuszczać, że Trybunał odrzuciłby wniosek WHO także na gruncie prawa zwyczajowego.

Drugim możliwym ograniczeniem jest wymóg powszechności praktyki państw. Jest to szczególnie istotne w organizacji takiej jak ONZ, która nie posiada zcentralizowanego systemu kontroli sądowej i w której każdy organ dookreśla ramy swej aktywności w drodze interpretacji kauzalnej Karty NZ – tzw. „interpretacji przez stosowanie”. Na pierwszy rzut oka wymóg powszechnej zgody może stanowić barierę trudną do pokonania dla tak niereprezentatywnego organu jakim jest Rada Bezpieczeństwa¹⁹⁰. Jednakże w praktyce

¹⁸⁹ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia..., *op. cit.*, I.C.J. Reports 1971, s. 22.

¹⁹⁰ Zob. A. Stein, *op. cit.*, s. 70 i n.; M. Herdegen, *Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates: aufgekärter Absolutismus im Völkerrecht?*, Heidelberg 1998, s. 113.

próg poparcia, powyżej którego można już mówić o osiągnięciu w zasadzie powszechnej akceptacji, nie jest tak wysoki. W przywoływanym wyżej *casusie* dotyczącym procedury głosowania w Radzie Bezpieczeństwa, MTS stwierdził między innymi, że Republika Południowej Afryki nigdy nie zgłaszała zastrzeżenia do takiego właśnie sposobu uchwalania uchwał, nie może zatem skutecznie kwestionować tej praktyki w niniejszej sprawie¹⁹¹. Trybunał w swoim rozumowaniu wyszedł od art. 25 Karty, na podstawie którego członkowie ONZ zgadzają się przyjmować i wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa zgodnie z Kartą NZ. Każdorazowa niezgoda na przyjęcie do wykonania rezolucji wybiegających poza brzmienie Karty powinna być zatem wyraźnie zakomunikowana już na wczesnym etapie prac nad jej tekstem¹⁹². Takie rozumowanie sądu haskiego jest konsekwencją domniemania legalności uchwał Rady Bezpieczeństwa i Zgromadzenia Ogólnego ONZ, które jest elementem niezbędnym dla efektywnej pracy tych organów ONZ i leży w interesie międzynarodowego pokoju oraz bezpieczeństwa. Przykładem sytuacji, w której rzeczywiście obiekcje co do rezolucji zostały podniesione, był rozwój misji pokojowych w początkowych latach istnienia ONZ. Ponieważ Karta nie przyznaje wprost kompetencji do rozmieszczania takich misji, kilka państw, w tym np. Francja i Związek Radziecki zgłaszało swoje zastrzeżenia co do praktyki ustanawiania misji pokojowych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (w obliczu paralizu decyzyjnego w Radzie Bezpieczeństwa). W owym czasie sprawa była kontrowersyjna, a kompetencja Zgromadzenia Ogólnego wątpliwa, choć potwierdzona w ograniczonym zakresie przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej w kwestii pewnych wydatków¹⁹³.

Wreszcie, opieranie się na doktrynie kompetencji zwyczajowych winno także być czynione w sposób przemyślany i rozważny przy zachowaniu odpowiedniego czasu na wykazanie wykształcenia się praktyki oraz odpowiedniej argumentacji przemawiającej za uznaniem postępowania państw za prawo. Również obecnie można przytoczyć wciąż aktualny pogląd, iż

(...) przywiązywanie szerszego znaczenia prawnego pro futuro i określenie mianem precedensu każdej uchwały, która wydaje się zawierać nową interpretację statutu byłoby posunięciem nazbyt ryzykownym. Wszystkie poprzednie decyzje i uchwały są przecież także przykładem interpretacji kauzalnej i mogą być przytoczone jako dowód ukształtowanej praktyki. Z teoretycznego punktu widzenia jest rzeczą nader wątpliwą, a z praktycznego mało prawdopodobną, aby rozstrzy-

¹⁹¹ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, *op. cit.*, I.C.J. Reports 1971, s. 22–23.

¹⁹² J. Herbst, *op. cit.*, s. 313.

¹⁹³ *Certain Expenses of the United Nations...*, *op. cit.*, I.C.J. Reports 1962, s. 163 i n.

gnięta w uchwale przez większość sprawa merytoryczna mogła na przyszłość przesądzić o interpretacji określonego postanowienia statutu. Rozstrzygnięte zawarte w uchwale jest wynikiem politycznego w swojej treści procesu podejmowania decyzji, który może w przyszłości bądź doprowadzić do nawiązania do poprzedniej praktyki i zwyczaju, bądź rozwinąć i utrwalić nową, która *actu contrario* zmieni poprzednią normę, bądź wreszcie może przynieść jeszcze inne rozstrzygnięcie w konkretnej uchwale¹⁹⁴.

Wydaje się, że analiza praktyki Rady Bezpieczeństwa pozwala na poszukiwanie mocy prawnej przynajmniej dwóch nowych kategorii uchwał w doktrynie kompetencji zwyczajowych.

4.3.2. Moc prawna niektórych uchwał kompetencyjnych wynikająca z kompetencji zwyczajowych Rady Bezpieczeństwa

Tak zwane uchwały kompetencyjne, na mocy których Rada Bezpieczeństwa dokonuje dekoncentracji kompetencji na zewnątrz lub do wewnątrz organizacji, stały się sposobem na wykonywanie przez ten organ swojej głównej odpowiedzialności za międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo w sytuacji niewdrożenia niektórych przepisów Karty NZ, w szczególności art. 43. Twórcza interpretacja traktatu założycielskiego ONZ pozwala na przyznanie radzie kompetencji domniemanych w zakresie delegacji uprawnień na rzecz podmiotów zewnętrznych (państw i organizacji regionalnych), które działając z mocy upoważnienia rady stosują wobec określonych adresatów środki wymagające użycia siły zbrojnej. Kwestią bardziej złożoną, jest tzw. dekoncentracja wewnętrzna kompetencji na rzecz Sekretarza Generalnego, który z mocy upoważnienia rady instaluje na określonych terytoriach misje pokojowe. Rozmieszczanie misji pokojowych nie jest środkiem przewidzianym wprost przez Kartę NZ. Praktyka życia międzynarodowego i twórczej interpretacji statutu ONZ wykształciła jednak stopniowo akceptację dla takiej praktyki.

Początkowo uznanie międzynarodowe uzyskały misje pokojowe instalowane za zgodą państwa przyjmującego, które z wyjątkiem samoobrony nie miały prawa używać siły zbrojnej. Środki te znajdowały się na pograniczu norm rozdziału VI i VII, należały więc, posługując się uznanym określeniem Daga Hammarskjölda, do „rozdziału VI i pół” Karty. Historycznie później rozwój konfliktów zbrojnych i koniec paralizu decyzyjnego Rady Bezpieczeństwa doprowadził do potrzeby rozszerzenia mandatu misji pokojowych, który obejmowałby prawo użycia siły. Misje zaczęto ponadto rozmieszczać bez zgody państwa przyjmującego, jako środek wyraźnie już należący do rozdziału VII, choć nie przewidziany w treści art. 41 ani 42 Karty NZ. Wydaje się,

¹⁹⁴ K. Lankosz, *op. cit.*, s. 175.

że misje te, określane często mianem „misji pokojowych drugiej generacji”, wpisały się w wachlarz środków władczych podejmowanych, których moc prawna wynika z kompetencji domniemanych. Jednak w dalszym ciągu sporny pozostaje zakres kompetencji dorozumianych, a zatem granica, poza którą mandat misji pokojowych będzie musiał być uznany jako niemający podstawy prawnej w tekście Karty NZ, ani w jej twórczej interpretacji. Wydaje się, że granicę w tym wypadku wyznacza charakter środka, jakim są misje pokojowe. O ile tzw. pierwsza i druga „generacja misji pokojowych” mieści się rodzajowo w katalogu możliwych środków działania Rady Bezpieczeństwa, służy bowiem przywróceniu stanu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz ma ograniczone ramy czasowe, o tyle tzw. „trzecia generacja” misji pokojowych – międzynarodowe administracje terytorialne, wykraczają w sposób zasadniczy poza policyjno-stabilizacyjną funkcję przewidzianą pierwotnie dla Rady Bezpieczeństwa. Wśród zadań, którymi się zajmują, można wymienić: negocjacje prawno-międzynarodowego statusu zarządzanego terytorium; wykonywanie funkcji ustawodawczych, wykonawczych i sędziowskich na tym terenie; sprawowanie kontroli i ocena postępów przemian demokratycznych; podpisywanie umów międzynarodowych; negocjowanie i wchodzenie w międzynarodowe stosunki zobowiązaniowe, w tym międzynarodowe umowy pożyczkowe, umowy o ruchu granicznym, paszportach, regionalnej strefie wolnego handlu. Międzynarodowe administracje ONZ przeprowadzały także na obszarze poddanym zarządowi międzynarodowemu zmiany w strukturze własnościowej i prywatyzowały przedsiębiorstwa państwowe. Szeroki „zakres władztwa” międzynarodowych administracji rodzi pytania o ważność czynności prawnych, ich ewentualną wzruszalność, a także sukcesję umów międzynarodowych, w tym tych pociągających za sobą zobowiązania finansowe¹⁹⁵. Ponadto sprawowanie władzy suwerennej przez administrację ONZ zaburzyło dualistyczny system implementacji do krajowego porządku prawnego zobowiązań międzynarodowych, w tym rezolucji Rady Bezpieczeństwa¹⁹⁶. Nie wydaje się, iżby twórcza interpretacja karty NZ sięgała tak daleko, aby uzasadniać tak szerokie władztwo Rady Bezpieczeństwa tylko na podstawie funkcjonalnej interpretacji Karty NZ. Kompetencję rady można jednak wywieść z uprawnień zwyczajowych. Świadczy o tym przykład historycznie sięgający nawet początkowych lat funkcjonowania rady, a przede wszystkim, przykłady historii najnowszej.

¹⁹⁵ P. Uhma, *op. cit.*, s. 186–187.

¹⁹⁶ A. Zimmermann, C. Stahn, *Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo*, „Nordic Journal of International Law” 2001, 70, s. 423.

Pierwszym chronologicznie *casusem* tego typu była sprawa Triestu¹⁹⁷. Po zakończeniu II wojny światowej terytorium Triestu miało znaleźć się pod kontrolą międzynarodową. Rada Bezpieczeństwa uznała się w ramach swej ogólnej odpowiedzialności za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa, za kompetentną do przyjęcia funkcji administracji cywilnej na obszarze Wolnego Terytorium Triestu pomimo tego, że trudno byłoby dla tego działania znaleźć jakąkolwiek podstawę prawną w przepisach szczegółowych Karty. W załączniku do traktatu pokojowego z Włochami znalazł się Statutu Wolnego Terytorium Triestu zawierający następujące postanowienie:

Rada Bezpieczeństwa zapewni integralność i niezależność Wolnego Miasta. Z odpowiedzialności Rady wynika obowiązek: a) zapewnienia przestrzegania obecnego Statutu, w szczególności ochrony podstawowych praw człowieka i mieszkańców, b) zapewnienia utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa na obszarze Wolnego Miasta.

Ponadto statut upoważniał Radę Bezpieczeństwa do mianowania jej przedstawiciela na stanowisko gubernatora miasta. Traktat pokojowy w Włochami stanowił, że reżim rządów na obszarze Wolnego Terytorium Triestu, w tym jego statut, miał zostać potwierdzony przez uchwałę Rady Bezpieczeństwa. Na tym tle doszło do dyskusji przed uchwaleniem rezolucji rady. Przedstawiciel Australii wyraził np. opinię, że w rozdziałach Karty wymienionych przez art. 24 nie znajdzie się postanowienie upoważniające radę do udzielenia gwarancji zachowania integralności i niezależności dla określonego obszaru. Odpowiedzialności zawarte we wnioskach przedstawionych do zatwierdzenia radzie nakładają na nią nowe zadania, co do których Karta nie zawiera upoważnienia. Zgoda wielkich mocarstw, które zresztą były inicjatorami wniosku, przesądziła niewątpliwie o pozytywnym wyniku głosowania. Rezolucja nr 16 została przyjęta 10 stycznia 1947 roku dziesięcioma głosami „za” przy braku głosów „przeciw” i jednym wstrzymującym się. Spory polityczne w łonie Rady Bezpieczeństwa uniemożliwiły jednak wdrożenie wszystkich jej postanowień. W konsekwencji Gubernator Wolnego Terytorium Triestu nie został przez radę mianowany, a pierwszy historycznie *casus* przejęcia cywilnych funkcji administracyjnych na określonym terytorium nie został sprawdzony w praktyce. Wynik głosowania nad tak nowatorską rezolucją już w pierwszych latach istnienia Rady Bezpieczeństwa wskazuje na zgodę państw.

Historia kazała długo czekać na powtórkę takiego przypadku. Stało się to dopiero pod koniec lat 90. za sprawą „międzynarodowych administracji

¹⁹⁷ Omówienie tego casusu przytaczam za Renatą Sonnenfeld, *Uchwały..., op. cit.*, s. 40–42.

terytorialnych”. Termin „międzynarodowe administracje” wszedł do powszechnego użycia po ustanowieniu, w 1999 roku, międzynarodowych misji administracyjnych ONZ w Kosowie i w Timorze Wschodnim, gdzie ONZ została upoważniona do wykonywania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W Timorze Wschodnim, w obliczu braku suwerennej władzy terytorialnej Organizacja Narodów Zjednoczonych, przejęła wykonywanie tej funkcji. W Kosowie, pomimo podkreślenia, że Kosowo stanowi integralną część Serbii, faktyczne władztwo Misji ONZ było początkowo w zasadzie całkowite. Obie „administracje międzynarodowe” zostały ustanowione mocą rezolucji Rady Bezpieczeństwa¹⁹⁸.

Jestem zdania, podobnie jak niektórzy inni autorzy, iż możliwą podstawą prawną dla rozmieszczenia Międzynarodowych Administracji Terytorialnych np. w Kosowie będą kompetencje zwyczajowe Rady Bezpieczeństwa¹⁹⁹. Na poparcie tego argumentu warto przypomnieć, że dotychczasowa praktyka państw pokazuje jednoznacznie na akceptację tej formy władztwa rady. Nawet państwa nieprzychylnie interwencji zbrojnej NATO w Kosowie, a także uznające Kosowo za część Serbii, w tym Rosja – stały członek Rady Bezpieczeństwa, uczestniczą w pracach United Nations Mission in Kosovo (UNMiK). Na poparcie państw członkowskich wskazują ponadto rezolucje podjęte w odniesieniu do tych misji przez Zgromadzenie Ogólne ONZ²⁰⁰. Odwrotnie niż w przypadku międzynarodowych trybunałów karnych *ad hoc*, gdzie można kwestionować poparcie udzielone przez Zgromadzenie Ogólne dla ustalenia kompetencji dorozumianych, w tym wypadku rezolucje zgromadzenia mają swoje znaczenie. Należy bowiem ustalić kompetencje zwyczajowe, a więc praktyki państw uznane za prawo. W omawianych przykładach zgoda państw na taką nowatorską formę przywracania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa przez Radę Bezpieczeństwa może być wywiedziona ze stanowisk państw członkowskich ONZ, dla prezentacji których obrady Zgromadzenia Ogólnego stanowią doskonale widoczne forum. Zarazem zgodę państw na wykształcenie się nowych, zwyczajowych kompetencji Rady Bezpieczeństwa należy odróżnić od zgody „państwa przyjmującego”, na którego terytorium

¹⁹⁸ UN/SC/RES/1244, *op. cit.*, (Kosowo); UN Security Council Resolution establishing the United Nations Transitional Administration in East Timor, 25.10.1999, UN/SC/RES/1272 (Timor Wschodni).

¹⁹⁹ Podobnie zob. np.: E. de Wet, *The Direct Administration...*, *op. cit.*, s. 312–318; J. Friedrich, *UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2005, 9, s. 235.

²⁰⁰ UN General Assembly resolution, *Financing of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 19.08.1999, A/RES/53/241; UN General Assembly resolution, *Financing of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 2 February 2000, A/RES/54/245.

administracja międzynarodowa jest ustanawiana. Obie zgody nie mają ze sobą nic wspólnego. Pierwsza dotyczy akceptacji nowego zwyczaju międzynarodowego, druga – charakteru środka jakim posługuje się Rada Bezpieczeństwa. W wypadku działania za zgodą czy na zaproszenie państwa dotkniętego konfliktem występują środki znajdujące się na pograniczu rozdziału VI i VII (rozdział VI i pół), natomiast w wypadku działania władczego, bez zgody dotkniętego tym środkiem państwa – działania wypływające z rozdziału VII i właśnie – z uzupełniających go norm zwyczajowych (*customary powers*).

4.3.3. Moc prawna i znaczenie uchwał quasi-normatywnych wynikająca z kompetencji zwyczajowych Rady Bezpieczeństwa

Chciałbym teraz powrócić do zagadnienia uchwał quasi-normatywnych, które omawiałem już w części III i częściowo także na poprzednich kartach niniejszego rozdziału. Tam też przedstawiłem charakterystykę tych typów uchwał oraz wyjaśniałem dlaczego ich moc prawna nie może być wywiedziona z funkcjonalnej interpretacji Karty NZ i doktryny kompetencji dorozumianych. Pisałem wszakże, że poszukiwania mocy prawnej dla tej historycznie najnowszej kategorii uchwał Rady Bezpieczeństwa należy oprzeć o prawo zwyczajowe. Przynajmniej jeżeli chodzi o tzw. „rezolucje antyterrorystyczne” (1373 i 1540 oraz późniejsze rezolucje odnoszące się do nich) zarówno praktyka państw, jak i *opinio iuris sive necessitatis* dowodzą trwałości tych uchwał. Obserwacja mechanizmów ich wdrażania świadczy o tym, że solidnie zakorzeniły się one w praktyce ONZ i relacji tej organizacji z państwami członkowskimi²⁰¹.

Rezolucja 1373 była wynikiem bezprecedensowego w swojej skali ataku terrorystycznego na Stany Zjednoczone z 11 września 2001 roku i rzeczywiście została podjęta na posiedzeniu trwającym zaledwie kilka minut. Faktem jest także, że niestali członkowie Rady Bezpieczeństwa zostali zapoznani z treścią tej uchwały na kilkanaście lub kilka godzin przez głosowaniem, nie mówiąc już o konsultacjach z innymi państwami członkowskimi ONZ, czego nie zrobiono, zapewne także z powodu ograniczeń czasowych. Jednomyślne przyjęcie tej uchwały zapoczątkowało jednakże praktykę państw, której wspólny azymut wyznacza globalna wojna z terroryzmem. Warto zwrócić uwagę na późniejsze losy rezolucji 1373: powołanie Komitetu Zwalczania Terroryzmu (*Counter-Terrorism Committee*), który bada stan wdrożenia norm rezolucji w państwach członkowskich i utworzenie jego Dyrekcji

²⁰¹ Dowodem potwierdzającym istnienie normy zwyczajowej może być prawo wewnętrzne, choć należy podchodzić do niego z ostrożnością; zob. M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 49.

Wykonawczej²⁰²; powołanie grupy roboczej w celu analizy środków stosowanych w stosunku do jednostek, grup i podmiotów innych niż Al-Qaida i Talibanowie²⁰³; współpraca z organizacjami regionalnymi w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa²⁰⁴; wreszcie cykliczne wydłużanie kadencji Dyrekcji Wykonawczej Komitetu Zwalczenia Terroryzmu, z obecną datą do 31 grudnia 2013 roku²⁰⁵.

Podobna praktyka dotyczy rezolucji 1540. Uchwała ta nie była poprzedzona tak dramatycznym wydarzeniem jak atak terrorystyczny. Uchwalona była w spokojniejszej atmosferze, co pozwoliło na udział w procesie jej powstawania szerokiej grupie państw, także tych, nie wchodzących w owym czasie w skład Rady Bezpieczeństwa. Z drugiej jednak strony, w odróżnieniu od swojej poprzedniczki, rezolucja 1540 zawierała szereg norm nowych, nieobecnych w międzynarodowych konwencjach. Uważa się ją przeto za istotniejszą z punktu widzenia zarówno treści, jak i znaczenia normatywnego dla rozwoju prawa międzynarodowego²⁰⁶. Rezolucja 1540 stworzyła także mechanizm monitorujący stan wdrożenia norm rezolucji w państwach członkowskich – Komitet 1540. Od czasu przyjęcia rezolucji w 2004 roku prawie 140 państw członkowskich uchwaliło ustawy mające na celu zapobieganie proliferacji broni masowego rażenia. Liczba państw, które w swoich porządkach prawnych wprowadziły przepisy zakazujące produkcji broni jądrowej wzrosła z 32 w 2006 roku, do 71 w 2009, i 120 w roku 2011²⁰⁷. Trzeba powiedzieć, że wdrożenie rezolucji 1540 po dziś dzień nie nastąpiło w pełni. Kilkadziesiąt

²⁰² UN/SC/RES/1373, *op. cit.*

²⁰³ UN Security Council resolution on international co-operation against terrorism, 2.10.2004, UN/SC/RES/1566.

²⁰⁴ UN Security Council resolution on co-operation between the United Nations and regional organisations in maintaining international peace and security, 17.10.2005, UN/SC/RES/1631.

²⁰⁵ UN Security Council resolution extending period of the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, 10.12.2007, UN/SC/RES/1787; UN Security Council resolution on threats to international peace and security caused by terrorist acts, 20.03.2008, UN/SC/RES/1805; UN Security Council resolution on the continuation of the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate under guidance of the Counter-Terrorism Committee, 20.12.2010, UN/SC/RES/1963.

²⁰⁶ Sposób i stan wdrożenia rezolucji 1540 omawia szczegółowo Ch. Ahlström, *United Nations Security Council Resolution 1540: non-proliferation by means of international legislation*, „Stockholm International Peace Research Institute Yearbook” 2007, s. 468–473.

²⁰⁷ Wystąpienie przewodniczącego Komitetu 1540, ambasadora Baso Sangqu na konferencji „Promoting the Global Instruments of Non-proliferation and Disarmament: The United Nations and the Nuclear Challenge”, 3 May 2011, New York, <http://www.un.org/sc/1540/pdf/ChairmanStatementNYEvent2011.pdf> (6.06.2011).

państw wciąż zwleka z implementacją norm rezolucji do prawa krajowego. W tym celu Rada Bezpieczeństwa w dniu 20 kwietnia 2011 roku, jednogłośnie przyjęła rezolucję nr 1977, która przedłuża mandat Komitetu 1540 na okres dziesięciu lat, co ma wzmocnić wspieranie państw w osiągnięciu pełnej implementacji zobowiązań wynikających z uchwały Rady Bezpieczeństwa nr 1540.

Argumenty powyższe pokazują, że tzw. „rezolucje antyterrorystyczne” nie były krótkimi wyskokami na niezbadane tereny, lecz zostały obudowane mechanizmami implementacyjnymi wpisując się w szerszy nurt walki z globalnym terroryzmem, jaką Rada Bezpieczeństwa toczy w imieniu społeczności międzynarodowej. Uważam za nieprzekonującą argumentację, że praktyka państw składania okresowych raportów ze stanu wdrożenia rezolucji świadczyć może o poparciu celu, jakim jest wojna z terroryzmem, ale nie sposobu, jakimi stały się rezolucje quasi-normatywne²⁰⁸. Jestem zdania, że także i zastosowana metoda uchwał o charakterze generalno-abstrakcyjnym, stosowanych nie wprost, lecz przypominającym co do swej natury prawnej dyrektywę – źródła pochodne prawa wspólnotowego UE, została w drodze zwyczajowej zaakceptowana przez państwa członkowskie ONZ. Przyznając wszakże, iż treść nowego zwyczaju międzynarodowego może być przedmiotem dyskusji. Będzie o tym jeszcze mowa poniżej.

Odm inną treść, powody i znaczenie mają omówione w poprzednim rozdziale rezolucje 1422 i 1487. Treścią i celem tych uchwał powziętych w wyniku nacisku Stanów Zjednoczonych, było wyjęcie spod jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego personelu państw niebędących stronami Traktatu Rzymskiego z 17 lipca 1998 roku. Szczegółowe przepisy tych uchwał i ich znaczenie zostały już omówione wyżej. W obliczu krytyki wyrażanej przez przeważającą liczbę państw wobec rezolucji 1422 i 1487 oraz negatywnej opinii Sekretarza Generalnego ONZ jestem zdania, że nie można twierdzić w tym wypadku o wykształceniu się normy zwyczajowej, jaka miałyby uzupełniać treść Statutu Rzymskiego. Po pierwsze, brak tu powtarzalności praktyki. Rezolucja 1422 została podjęta na okres 12 miesięcy i została przedłużona tylko raz, uchwałą 1487. Wobec braku poparcia ze strony państw członkowskich autorzy projektu (Stany Zjednoczone) nie zdecydowali się na próbę kolejnego przedłużenia czasu obowiązywania tej uchwały. Trudno zatem mówić o wykształconym *usus*. Po drugie uważam, że państwa nie miały poczucia, iż nowo powstała norma pochodna prawa międzynarodowego jest prawem, nawet pomimo faktu, że rezolucja 1422 została przyjęta jednomyślnie. Czasami sam akt głosowania nie przesądza o rzeczywistym stanowisku państw w konkretnej sprawie. Mogą one głosować „za” motywowane czysto politycznym intere-

²⁰⁸ B. Elberling, *op. cit.*, s. 345–346.

sem własnym i takie zachowanie jest przyjęte w dyplomacji dwustronnej. Nie ma powodu, dla którego motywy polityczne nie miałyby być zaakceptowane w praktyce organizacji międzynarodowych. Zachowanie państwa zaczyna być prawnie relewantne wtedy, gdy twierdzi się że brak jest *opinio juris*. A przecież państwo może oddać głos „za” nie chcąc znaleźć się w izolacji, uważając przy tym, że przyjęty w głosowaniu akt nie stanowi prawa. Jak pisze Rosalyn Higgins: „Jedyną radą jest ocena całego dostępnego materiału dowodowego: akt głosowania w takich okolicznościach nie ma mocy wyższej, niż równoległe wydanie oświadczenie, czy nawet jasno lecz prywatnie wyrażona konsternacja”²⁰⁹. Rezolucje 1422 i 1487 nie mając podstawy prawnej w Karcie NZ, jej interpretacji, ani nawet w kompetencjach zwyczajowych, znajdują się więc *ultra vires*. Oczywiście analiza prawna różni się nierzadko z faktycznym znaczeniem efektów działalności organów organizacji międzynarodowych. Uznanie normy za „prawnie wiążącą” (*formally binding*) nie łączy się w sposób znaczący z „funkcjonowaniem tej normy jako prawa” (*functional operation as law*)²¹⁰. Rezolucje 1422 i 1487 w okresie kiedy obowiązywały osiągnęły swój cel, niezależnie od tego, że uznałem je tu za nieważne, jako powzięte bez podstawy prawnej. Ocena praktycznych skutków rezolucji Rady Bezpieczeństwa nie jest wszakże zadaniem prawnika i wymyka się poza ramy i cel niniejszej pracy. Zagadnieniem jak najbardziej prawnym jest natomiast znaczenie jakie dla wyznaczenia treści kompetencji zwyczajowych ma stwierdzony brak podstawy prawnej rezolucji 1422 i 1487.

4.3.4. Treść kompetencji zwyczajowych Rady Bezpieczeństwa

Czy możliwa jest odmienna analiza i oparcie nowych kategorii uchwał Rady Bezpieczeństwa o kompetencje domniemane? Są autorzy podzielający taki pogląd. W braku orzeczenia sądu międzynarodowego, a także wobec stosunkowo świeżej praktyki, muszą poruszać się wyłącznie na gruncie dogmatycznym. Można przeto zadać pytanie o spójność rozumowania, argumentując, że uchwały quasi-sądowe zaliczyłem, co do zasady, do rezolucji podejmowanych na podstawie funkcjonalnej interpretacji tekstu Karty NZ. Dlaczego zatem niektóre uchwały kompetencyjne, czy uchwały quasi-normatywne uznałem za niemieszczące się w celowościowej interpretacji statutu ONZ? Przecież także i one nie wykazują cech typowych dla standardowych działań Rady Bezpieczeństwa – akcji stabilizacyjnej „międzynarodowego policjanta”? Sądzę, że po pierwsze, warto zakreślić granicę rozszerzającej interpretacji Karty NZ. Uznanie każdej nowej, czasem kontrowersyjnej, akcji Rady Bezpieczeństwa dok-

²⁰⁹ R. Higgins, *Themes And Theories...*, *op. cit.*, s. 63.

²¹⁰ R.A. Falk, *On the Quasi-Legislative Competence of the General Assembly*, „American Journal of International Law” 1966, 60, s. 791.

tryną kompetencji domniemanych spowodowałoby w sensie teoretycznym i metodologicznym wypaczenie znaczenia tego pojęcia i jego ośmieszenie. Zresztą podane wyżej stanowisko sądu haskiego w opinii doradczej w sprawie legalności użycia przez państwo broni jądrowej w konflikcie zbrojnym wyznacza ramy swobodnej interpretacji mandatu przez organ organizacji międzynarodowej. Wydaje się więc, choć dopuszczam istnienie poglądów przeciwnych, że obok uznanej już koncepcji *implied powers* wykształca się norma zwyczajowa, z której mogą wynikać dodatkowe uprawnienia Rady Bezpieczeństwa. Co jest treścią tej normy

Sięgając do treści rezolucji 1373, można najogólniej powiedzieć, że odnosi się ona do zapobiegania i zwalczania finansowania terroryzmu. W tym zakresie zobowiązuje państwa do przeprowadzenia szeregu czynności faktycznych (np. zamrożenie aktywów osób podejrzanych o finansowanie terroryzmu) oraz prawnych. Treścią zasadniczą rezolucji 1540 jest natomiast zobowiązanie państw członkowskich do powstrzymania się od wspierania w jakikolwiek sposób aktorów niepaństwowych, którzy starają się nabyć, użytkować i przenosić broń jądrową, chemiczną lub biologiczną oraz środki jej przenoszenia. Rezolucje 1422 i 1487 wyjmują spod jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego personel państw niebędących stronami Traktatu Rzymskiego z 17 lipca 1998 roku. Nie to stanowi jednak treści normy zwyczajowej, która nas w tym wypadku interesuje. Gdyby powstała norma zwyczajowa odnosząca się do samej istoty terroryzmu, której treścią byłoby np. zamrożenie aktywów osób podejrzanych o działalność terrorystyczną przez jedno państwo na podstawie wniosku innego państwa, albo dotycząca uproszczonej procedury ekstradycji, wówczas znaczenie miałyby praktyka państw co do tych faktów oraz wyrażane, np. w formie korespondencji między rządami, przekonanie o prawomocności takiego postępowania. Jest to zupełnie inne zagadnienie. W interesującym nas wypadku nowych typów uchwał Rady Bezpieczeństwa treścią nowej, kształtującej się normy zwyczajowej prawa międzynarodowego będzie uprawnienie rady do podejmowania uchwał o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, wiążącym wszystkie państwa w sposób ogólny, a zatem uchwał upodabniających się do ustaw, czy też – sięgając do źródeł prawa wspólnotowego Unii Europejskiej – dyrektyw. Można bowiem zauważyć zbieżność co do formy uchwał quasi-normatywnych Rady Bezpieczeństwa ze wspomnianymi instrumentami wspólnotowego porządku prawnego. Podobnie jak dyrektywy w prawie Unii Europejskiej uchwały quasi-normatywne wyrażają wolę zachowania politycznej równowagi pomiędzy kompetencjami Rady Bezpieczeństwa a kompetencjami państw członkowskich ONZ. Są źródłem prawa pochodnego ONZ i – co wykazałem wyżej – są aktami upodabniającymi się do międzynarodowej legislacji, a nie tylko aktami wykonawczymi. Są ponad-

to, i tu zakodowane jest ich pierwsze niezwykle wyraźne podobieństwo do dyrektyw wspólnotowych, instrumentami prawnie wiążącymi w specyficzny sposób. Uchwały quasi-normatywne wiążą bowiem państwa członkowskie ONZ co do celu – rezultatu, który ma być osiągnięty. Przywołując sformułowanie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w orzeczeniu dotyczącym dyrektywy, można powiedzieć o „obligation de résultat” – obowiązku osiągnięcia wymaganego przez dyrektywę stanu rzeczy nie ograniczającego się do wprowadzenia w życie odpowiednich przepisów krajowych, ale obejmującego także stan gospodarczy, czy społeczny²¹¹. Wreszcie, uchwały 1373 i 1540 pozostawiają organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Stanowi to drugie, niezwykle ważne podobieństwo tego typu uchwał do dyrektyw wspólnotowych. Są zatem uchwały quasi-normatywne aktami dwustopniowymi, wymagającymi implementacji przez państwa członkowskie ONZ w określonym czasie. Podobnie jak dyrektywy w prawie Unii Europejskiej, choć wydaje się w mniejszym stopniu, omawiane uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ wyrażają prawny kompromis pomiędzy dążeniem do możliwie jednolitej treści norm prawnych, a poszanowaniem istniejących odrębności prawnych między państwami członkowskimi. W tym sensie są one pomostem pomiędzy prawem pochodnym ONZ, a prawem krajowym, sposobem „legislacji pośredniej”.

Norma prawa zwyczajowego, której kształtowanie się można zaobserwować w wyniku działalności Rady Bezpieczeństwa, należy do wyższego porządku prawnego, jest normą kompetencyjną określającą zakres władzy przyznany przez prawo. Upoważnia ona Radę Bezpieczeństwa do działania w pewnym zakresie w określonym stopniu. Z tego tytułu jest powiązana z normami proceduralnymi. W literaturze Zygmunt Ziemiński określił tego rodzaju normę jako „normę kompetencji normodawczej”:

Norma udzielająca jakiemś podmiotowi kompetencji normodawczej nakazuje adresatom tej normy, to znaczy osobom podległym ustanowionej kompetencji, realizować normy takie, jakie zostaną przez podmiot uzyskujący kompetencję ustanowione. Może to być obowiązek podwójnie potencjalny, bo uzależniony po pierwsze od tego, czy podmiot uzyskujący kompetencję do stanowienia norm w danej dziedzinie uczyni z przyznanej mu kompetencji użytek; po drugie, nadto może to być obowiązek potencjalny z tego względu, że podmiot uzyskujący kompetencję ustanowi normę taką, która będzie formułować nakaz jakiegoś postępowania w okolicznościach jeszcze nie zrealizowanych²¹².

²¹¹ B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 35–36.

²¹² Z. Ziemiński, *O systemie prawnym. Struktura systemu norm prawnych*, w: S. Wrótkowska (red.), *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziemińskiego*, Warszawa 2007, s. 137.

Powstająca norma prawa zwyczajowego udziela kompetencji Radzie Bezpieczeństwa do podjęcia uchwał o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, powszechnie zobowiązującym, których adresatami są państwa członkowskie. Problemem jest wyznaczenie treści, czy mówiąc precyzyjnie – zakresu treściowego owej nowej kompetencji rady. Innymi słowy: w jakich wypadkach Rada Bezpieczeństwa będzie mogła uchwalić rezolucję quasi-normatywną i czego treść takiej rezolucji mogłaby dotyczyć? Jest to pytanie niezwykle trudne i jedynie spekulatywnie można na nie próbować udzielić odpowiedzi. Przykłady dotychczasowe wskazują, że rezolucje quasi-normatywne uchwalano w pilnej potrzebie związania wszystkich państw członkowskich ONZ zobowiązaniami, których spełnienie zwiększa bezpieczeństwo międzynarodowe całej społeczności międzynarodowej. Wydaje się, że każda nowa quasi-legislacyjna rezolucja powinna spełniać ten wstępny warunek. Dotychczasowe rezolucje odnosiły się do abstrakcyjnego fenomenu terroryzmu oraz do rozprzestrzeniania broni jądrowej, a zatem bezpieczeństwa pojmowanego w kategoriach prewencji nagłego ataku, który mógłby pozbawić życia tysiące, setki, a może i setki tysięcy ludzi. Trudno powiedzieć, czy praktyka Rady Bezpieczeństwa w ogóle pójdzie w tym kierunku, ażeby z nowo przyznanej prawem zwyczajowym kompetencji uczynić kiedykolwiek jeszcze użytek, czy też nowa norma prawa zwyczajowego będzie obecna jedynie tworząc dla adresatów obowiązek potencjalny. W każdym przypadku, że nowo wykształcona norma prawa zwyczajowego przyznaje Radzie Bezpieczeństwa prawo podejmowania uchwał quasi-normatywnych, przyznając radzie pewną swobodę w korzystaniu z tego nowego uprawnienia. Przeciwnie, przyznanie, że w sytuacji zagrożenia terroryzmem rada ma możliwość uchwalenia rezolucji quasi-normatywnej adresowanej do państw członkowskich, której treścią jest przeciwdziałanie finansowania terroryzmu, niewiele by wyjaśniało na przyszłość. Jak pisze Zygmunt Ziemiński:

Norma kompetencji normodawczej nakazująca posłuch normie o ściśle określonej treści, którą podmiot uzyskujący kompetencję miałby skądinąd obowiązek ustanowić w ściśle określonych okolicznościach, byłaby w gruncie rzeczy społecznie zbędna. Chyba że chodziłoby o przyznanie danemu podmiotowi kompetencji do oficjalnego stwierdzenia, że przewidywane okoliczności (np. klęska żywiołowa) wystąpiły, wobec czego ustanawia się normę, która miała być w takich okolicznościach ustanowiona. Jeśli jednak nie chodziłoby o tego rodzaju sytuację, ustanowienie normy kompetencyjnej dla ustanowienia normy o ściśle określonej treści byłoby zbędnym gmatwaniem sprawy. Sens społeczny udzielania kompetencji normodawczej zamiast stanowienia od razu normy merytorycznej leży w tym, by odłożyć decyzję co do treści normy merytorycznej, by przekazać ją wykonawcy polityki ogólnie tylko nakreślonej w akcie prawotwórczym wyższego rzędu. Udzielenie kompetencji normodawczej ma więc charakter ustanowienia obowiąz-

ku o charakterze blankietowym, formalnym, obowiązku przybierającego określonej treści dopiero w wyniku dokonania odpowiedniego aktu ustanowienia normy w przepisany sposób przez podmiot uzyskujący kompetencję²¹³.

Tym, co bezsprzecznie jednak można próbować ustalić, jest zakres graniczny dla swobody rady w korzystaniu ze swego nowo ukształtowanego uprawnienia. Nigdy nie zdarza się tak, aby ustanowiona w danym systemie norma kompetencyjna udzielała jakiemuś podmiotowi kompetencji do stanowienia wszelkich norm, jakie tylko uzna za stosowne, w sposób wiążący dla wszelkich podmiotów podległych władzy danej organizacji państwowej. Dotychczasowe przykłady wskazują, że rezolucje quasi-normatywne powtarzały wcześniejsze normy traktatowe lub stanowiły ich uzupełnienie. Praktyka negatywnie odniosła się do uchwał quasi-normatywnych, które stały w sprzeczności ze zobowiązaniami traktatowymi państw i w pewnej części je wyłączały. Nie zmienia to jednak dyspozycji art. 103 Karty NZ, iż w razie sprzeczności między zobowiązaniami członków ONZ wynikającymi z Karty NZ, a ich zobowiązaniami wynikającymi z jakiegokolwiek innego porozumienia międzynarodowego przeważają zobowiązania wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych. Nadrzędność Karty NZ nad innymi źródłami praw i obowiązków międzynarodowych została potwierdzona przez Trybunał Haski w głośnym orzeczeniu w sprawie Lockerbie²¹⁴. Tu jednak mowa o kompetencjach, które z Karty nie wynikają, lecz są uprawnieniami Rady Bezpieczeństwa, których źródło znajduje się poza Kartą. Ważką implikacją naszej koncepcji jest więc to, że w sytuacji konfliktu lub zbiegu norm, uchwała quasi-normatywna, wydana na podstawie zwyczajowych uprawnień, nie będzie korzystała z przywileju nadrzędności wobec np. normy traktatowej. To jednak w dalszym ciągu rozważania teoretyczne. Być może praktyka życia międzynarodowego każe do nich kiedyś powrócić. Nie jest także wykluczone, że w przyszłości orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości potwierdzi nasze wywody, choć oczywiście jest możliwe, że rozumowanie sędziów haskich pójdzie jednak w innym kierunku.

4.5. Uchwały Rady Bezpieczeństwa w systemie prawa międzynarodowego publicznego

Zagadnieniem ulubionym przez przedstawicieli nauki prawa, które niespecjalnie zaprzęta uwagę przedstawicieli rządów, czy politologów, jest obawa, że Rada Bezpieczeństwa mogłaby działać wykraczając poza przyznane jej w Kar-

²¹³ *Ibidem*, s. 137–138.

²¹⁴ *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention...*, *op. cit.*, I.C.J. Reports 1992, s. 126.

cie NZ kompetencje lub łamiąc inne normy prawa międzynarodowego²¹⁵. Obawy te nie są bezzasadne i muszą zostać poważnie rozważone, jeżeli Rada Bezpieczeństwa ma pozostać ciałem efektywnym²¹⁶. Stąd tak wielką uwagę poświęciłem w niniejszym rozdziale przeanalizowaniu podstawy prawnej aktywności Rady Bezpieczeństwa w nowych obszarach tematycznych. Podsumowując nasze rozważania warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden, być może teoretyczny – aspekt charakteryzujący Radę Bezpieczeństwa ONZ współcześnie. Będzie nim związek działań Rady ze zmieniającymi się zagrożeniami życia międzynarodowego, a więc relacja systemu prawa z otoczeniem pozaprawnym i ich wzajemne na siebie oddziaływanie.

Zgodnie z tradycyjnym podziałem pracy w ramach nauk zajmujących się prawem doktryna prawa odpowiada na pytanie „jak prawo jest definiowane przez prawników wykształconych w danej dziedzinie”. Teorii i filozofii prawa przypada w udziale badanie pojęć oraz idei, socjologii prawa zaś – faktów. Zgodnie z tą wizją podział pracy między dogmatykę, teorię (filozofię) i socjologię prawa skutecznie izoluje każdą z tych dyscyplin od pozostałych. Każda z nich otrzymuje na wyłączność swoje pole badawcze i może je eksplorować bez obaw o interwencję ze strony pozostałych²¹⁷. Dogmatyczne pytania o treść prawa są tu starannie odróżniane od filozoficznych pytań o podstawy obowiązywania prawa, te zaś od socjologicznego pytania: „Co ludzie robią z prawem?”. Ponieważ praca ta przynajmniej w części opiera się na rozważaniach spekulatywnych (szczególnie pogląd, że wytworzyła się nowa kompetencja zwyczajowa Rady Bezpieczeństwa, nie został jak dotąd ugruntowany orzeczeniem sądu międzynarodowego), pozwolę sobie w tym miejscu odejść od przedstawionego wyżej podziału, by spojrzeć na prawo międzynarodowe i otaczające go środowisko przez pryzmat prawa jako podsystemu społecznego oraz teorii autopojezy prawa.

4.5.1. Autopojetyczna koncepcja systemu prawa

W 1973 roku dwóch chilijskich neurobiologów Humberto R. Maturana i Francisco J. Varela ogłosiło pracę *De Máquinas y seres vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo*²¹⁸. Dowodzili w niej, że unikalnymi cechami organizmów

²¹⁵ S. Ratner, *The Security Council and International Law*, w: D. Malone (red.), *The UN Security Council...*, op. cit., s. 603.

²¹⁶ M. Wood, op. cit.

²¹⁷ J. Winczorek, *Zniknięcie dwunastego wielbłąda. O socjologicznej teorii prawa Niklasa Luhmanna*, Warszawa 2009, s. 125.

²¹⁸ H.R. Maturana, F.J. Varela, *De Máquinas y seres vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo*, Santiago de Chile 1973; przekład angielski: *idem, Autopoiesis and cognition. The Realization of the Living*, Dordrecht 1980.

żywych jest ich samoodniesienie, autopojeza. System życia określili jako sieć procesów, które jednocześnie produkują i samoodtwarzają się. Wprowadzona przez dwóch uczonych teoria systemów samoreferencyjnych, czyli autopojetycznych²¹⁹, wkrótce zaczęła być adaptowana w naukach społecznych, w tym także w socjologii i nauce prawa. W tych ostatnich dyscyplinach teorię autopojezy przeniosło do przedmiotu socjologii i prawa w szczególności dwóch niemieckich profesorów: Niklas Luhmann oraz Günter Teubner. Zwłaszcza pierwszy z autorów, wybitny socjolog i prawnik, umieścił system prawny w szerszym kontekście systemów społecznych w ogóle, zauważając jego swoiste cechy oraz wskazując na relacje systemu prawa z otoczeniem zewnętrznym, w tym polityką i ekonomią, co później rozwinął twórczo w analizie państwa bezpieczeństwa socjalnego²²⁰.

Jednym z głównych punktów oparcia teorii autopojezy jest pojęcie systemu. W naukach prawnych jest nim oczywiście system prawa, choć ujęty inaczej niż to miało miejsce w systemowych analizach do tej pory. Pozytywizm prawniczy w jego twardej (H. Kelsen), formalistycznej (H.L.A. Hart) czy miękkiej (R. Dworkin) wersji postrzegał system prawny jako piramidę samą dla siebie, istniejącą w oderwaniu od otoczenia zewnętrznego. Z kolei teorii systemów otwartych określały system prawny poprzez uzasadnianie *ex post* orzeczeń sądów, czy decyzji rozmaitych organów, co do tego, jaka norma i dlaczego została zastosowana oraz jakie normy są przestrzegane przez wzgląd na reguły społeczne. W logice realizmu amerykańskiego prawdziwe prawo to „prawo w działaniu”, dopiero zatem z praktyki instytucji wymiaru sprawiedliwości i organów administracji można się dowiedzieć jakie reguły prawne rzeczywiście należą do systemu prawa oraz dlaczego. Teorie systemów otwartych, wchodzących w interakcje z otoczeniem zewnętrznym, znajdowały się zatem na przeciwległym brzegu teorii prawa autonomicznego, zamkniętego – systemu prawa istniejącego samemu dla siebie. Teoria autopojezy prawa odrzuca to dychotomiczne przeciwstawienie proponując odmienne rozwiązanie – systemu poznawczo otwartego, lecz operacyjnie zamkniętego. W wyjaśnieniu tej pozornej sprzeczności zacząć należy od samej definicji słowa „system”. Przez „system” Niklas Luhmann rozumie różnicę między systemem a otoczeniem. Jest to więc relacja między systemem a wszystkim, co nim nie jest. System nie tyle więc istnieje w jakimś otoczeniu, co jest od niego odróżniany. W tym też sensie jest on pozbawiony samodzielnej tożsamości – istnieje tylko „w odnie-

²¹⁹ *Idem*, *Der Baum der Erkenntnis*, München 1987, s. 55 i n.

²²⁰ N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994; zwięzłym przewodnikiem po rozległej twórczości N. Luhmanna może być artykuł M.M. Kurowskiego, *Paradoks i ironia, czyli krótki kurs socjologii Niklasa Lubmanna*, „Rubikon” 2004, 24–27, s. 79–98.

sieniu” do otoczenia²²¹. Teoria prawa jako autopojezy charakteryzuje system prawny jak twórczą syntezę otwartości i zamkniętości. System autopojetyczny opiera się bowiem na „relacji” – powiązaniu swoistym dla każdego z systemów. W przypadku systemu prawa charakterystyczną relacją jest „kod” prawne/bezprawne. System prawny obserwuje swoje otoczenie (polityczne, społeczne, gospodarcze, czy inne), czyni to jednak wyłącznie poprzez obserwację swojej granicy. System, jak powiada Luhmann, jest różnicą systemu i otoczenia. System wytwarza się w poprzez wytyczenie granicy – odgraniczenie. Z drugiej strony system autopojetyczny jest monadą, a wszystkie zdarzenia, które w nim zachodzą polegają na przetwarzaniu przezeń własnych elementów i relacji między nimi. Toteż kontakt systemu z jego zewnątrz odbywa się za pośrednictwem elementów samego systemu i nigdy nie dochodzi do przetwarzania niczego, co do systemu nie należy. Dlatego, system prawa autopojetycznego jest jednocześnie otwarty poznawczo (na otoczenie zewnętrzne – otwartość kognitywna), ale zamknięty pod względem operacji (zamkniętość operacyjna). W tym tkwi twórcza synteza systemów otwartych i zamkniętych. Jak pisze Günter Teubner:

(...) im więcej system prawa czerpie ze swojej operacyjnej zamkniętości i autonomii, tym więcej zyskuje on na otwartości na fakty społeczne, żądania polityczne, czy teorie nauk społecznych i potrzeby ludzkie²²².

System prawa autopojetycznego, obserwując swoje zewnątrz i redukując jego złożoność, czerpie z otoczenia informację. Także i otoczenie może wpływać na system prawa dostarczając mu odpowiednich bodźców, słowem – „irytując” go. System prawa autopojetycznego przetworzy wysłane w jego kierunku bodźce wyłącznie sobie właściwym sposobem, z wykorzystaniem już obecnych w systemie elementów. Co charakterystyczne, przetworzenie owych bodźców i ich wejście do systemu nie odbywa się wyłącznie w sposób czysto formalny. Odróżnia to teorie autopojetyczne, od np. pozytywistycznej teorii reguł pierwotnych i wtórnych Herberta L.A. Harta. Obok zatem niezbędności posłużenia się odpowiednim, zrozumiałym dla systemu językiem, czy też mówiąc precyzyjniej – „kodem”, obok zbadania formalnego źródła danej normy prawnej („test pochodzenia”²²³), analizie zostanie poddana także jej treść, na podstawie kryteriów empirycznych, celowościowych, czy aksjologicznych²²⁴.

²²¹ J. Winczorek, *Niklas Luhmann – nowoczesna socjologia prawa*, w: J. Zajadło (red.), *Przyszłość dziedzictwa*, Gdańsk 2008, s. 171.

²²² G. Teubner (red.), *Autopoietic Law: A New Approach to Law and Society*, Berlin 1988, s. 2.

²²³ Zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 17.

²²⁴ F. Ost, *Between Order and Disorder: The Game of Law*, w: G. Teubner (red.), *op. cit.*, s. 91–93.

System autopojezy prawa bywa także przywoływany w dyskusji teoretycznej nad prawem międzynarodowym²²⁵. W szczególności podkreśla się elastyczność źródeł prawa międzynarodowego jako odpowiedź na wyzwania otoczenia zewnętrznego²²⁶. W interesującym nas zagadnieniu uchwał prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa widać wyraźnie wzrastającą liczbę i nową jakość bodźców zewnętrznych dostarczanych systemowi przez otoczenie (była o tym mowa w rozdziale drugim). Można także zaobserwować jak nowe typy uchwał Rady, stanowiące odpowiedź na wyzwania współczesności, wstępują w miejsce poprzednich rezolucji (np. rozszerzająca się praktyka stosowania sankcji) lub zajmują obok nich osobne miejsce, tym samym uzupełniając system (np. uchwały quasi-normatywne). Poszukiwania odpowiedniej podstawy prawnej dla twórczej działalności Rady Bezpieczeństwa dowodzą z kolei operacyjnej zamkniętości systemu. Wreszcie, co zauważono w literaturze, odmowa uznania przez system prawny niektórych faktów politycznych (np. nielegalnej secesji) tworzy fikcję prawną – rozdźwięk pomiędzy stanem rzeczywistym, a prawnym, a taki stan może być dla obu systemów (politycznego i prawnego) wygodny²²⁷. Prawo bowiem spełnia, obok funkcji sprawczych, także funkcję czysto symboliczną²²⁸.

Naszej próbie można rzecz jasna zarzucić, że miesza ze sobą zagadnienia należące do oddzielnych dziedzin – prawa pozytywnego i filozofii prawa. W szczególności opieranie się na pracach Niklasa Luhmanna może okazać się zamierzeniem ryzykownym, gdyż twórca teorii systemów był autorem piszącym językiem zawiłym i skomplikowanym, posługując się właściwą tylko sobie terminologią, co podkreślają nawet specjaliści²²⁹. Ponadto, teoria systemowego ujęcia prawa rozwijana przez Luhmanna nie ma ambicji praktycznych²³⁰, a na jej podstawie trudno doszukać się jakichś, choćby nawet mniej znaczących, instytucji prawnych wykształconych pod jej wpływem, z czego zdawał sobie sprawę nawet sam autor²³¹. Można tu dostrzec przynajmniej dwie kontrower-

²²⁵ A. D'Amato, *International Law as an Autopoietic System*, w: R. Wolfrum, V. Röben (red.), *op. cit.*, s. 335–399.

²²⁶ Ch. Tomuschat, *The complementarity of international treaty law, customary law and non-contractual law-making*, w: R. Wolfrum, V. Röben (red.), *op. cit.*, s. 401–407; A. Pellet, *The complementarity of international treaty law, customary law and non-contractual law-making*, w: R. Wolfrum, V. Röben (red.), *op. cit.*, s. 409–415.

²²⁷ V. Gowlland-Debbas, *The functions...*, *op. cit.*, s. 304.

²²⁸ M. van de Kerchove, F. Ost, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris 1988, s. 163.

²²⁹ J. Winczorek, *Zniknięcie...*, *op. cit.*, s. 8 i 373; A. Podgórecki, *Socjologiczna teoria prawa*, Warszawa 1998, s. 219.

²³⁰ J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998, s. 160.

²³¹ J. Winczorek, *Zniknięcie...*, *op. cit.*, s. 375.

sje szczegółowe. Pierwszą z nich jest moment przekucia bodźca zewnętrznego na język prawa, a zatem chwila, z którą system „dowiadyuje się” o – w naszym przypadku – nowych zagrożeniach dla społeczności międzynarodowej. Kontrowersję stanowi sposób w jaki „wiadomość” ta dostaje się do systemu prawa. W autopojetycznej teorii prawa sposobem tym jest „kod” wykorzystujący język systemu. Na przykład wniesienie pozwu jest dostarczeniem systemowi informacji na zrozumiałym dla tego systemu nośniku (w rozumiały dla systemu sposób). W problematyce omawianej w tej książce takim nośnikiem mógłby być np. projekt rezolucji, choć trzeba zauważyć, że przygotowanie i negocjowanie uchwały należy do systemu poza-prawnego – systemu polityki, dyplomacji wielostronnej, słowem – praktyki życia międzynarodowego, ale nie do systemu prawa. Dopiero z chwilą powstania, tj. uchwalenia rezolucji, wchodzi ona w krwioobieg prawa międzynarodowego, będąc źródłem prawa międzynarodowego drugiego rzędu i – jak twierdził Krzysztof Skubiszewski – zajmując odrębne miejsce obok innych źródeł prawa międzynarodowego. Drugą kontrowersją w systemowej teorii prawa autopojetycznego odnoszonego do prawa międzynarodowego jest zagadnienie uczenia się przez system określonego zachowania w tożsamych przypadkach. Praktyka życia międzynarodowego pokazała, że w podobnych stanach faktycznych rada podejmowała określone działania, a w innych nie. Nie wyciągnięto przeto wniosków z poprzednich doświadczeń. Można na to odpowiedzieć przywołując rozróżnienie między „oczekiwaniem normatywnym”, a „oczekiwaniem kognitywnym” w teorii autopojezy Niklasa Luhmanna. W pierwszym wypadku przy zmianie zachowania nie następuje zmiana oczekiwania, w drugim – odwrotnie. Fakt niewypełnienia określonego obowiązku nie dyskredytuje systemu prawnego, jeżeli jednocześnie zmianie nie ulega przeświadczenie o tym, że obowiązek taki powinien być zostać spełniony. Właśnie to odróżnia system prawny, od systemu obyczajów. Świadom rozmaitych zarzutów jakie jeszcze mogą się pojawić i nie rosząc sobie ambicji do głębokiego omówienia koncepcji autopojezy prawa, uważam za ciekawe skorzystanie z elementów teorii samostwarzającego się systemu, chociażby nawet było to jedynie wygodne narzędzie intelektualne, porządkujące wizerunek prawa międzynarodowego, pozwalające go lepiej zrozumieć. Jeżeli bowiem w dogmatyce posiłkować się owocem studiów nad tym, czym jest prawo w ujęciu teoretycznym, nie ma dla komentatora bardziej wdzięcznego terytorium niż przedmiot prawa międzynarodowego, a to z uwagi na istotne swoistości tej gałęzi prawa.

Uzupełnianie się systemu prawnego następuje zatem w drodze jego interakcji z innymi systemami. Posługując się terminologią Niklasa Luhmanna można powiedzieć, że system prawny jest „irytowany” bodźcami z zewnątrz. W wypadku przesuwającej się *in plus* granicy aktywności Rady Bezpieczeń-

stwa bodźcami tymi będą nowe niebezpieczeństwa życia międzynarodowego, na przykład fenomen terroryzmu, wymykający się ugruntowanym pojęciom prawa międzynarodowego i tradycyjnym środkom reakcji. Rada Bezpieczeństwa jest więc organem, który – jak chyba żaden inny w całej praktyce – niezwykle często powołuje się na działanie w interesie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Ta klauzula generalna ma w szczególności zastosowanie do tzw. *hard cases* – rezolucji, których podstawa prawna przekracza tradycyjne rozumienie kompetencji przyznanych radzie w Karcie NZ. Sędzia Gilbert Guillaume, przewodniczący Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (w latach 2000–2003), w swoim wykładzie grocjuszowskim w Brytyjskim Instytucie Prawa Międzynarodowego i Porównawczego, stwierdził:

Rada Bezpieczeństwa, poprzez rozszerzoną interpretację swojego mandatu przyjmuje nie tylko władzę działania (władztwo wykonawcze), lecz także kompetencje legislacyjne w interesie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

4.5.2. Uchwały Rady Bezpieczeństwa, a pojęcie interesu publicznego

Nietrudno zauważyć zbieżność takiego usytuowania kompetencji Rady Bezpieczeństwa z instytucją interesu publicznego, znaną prawu administracyjnemu. W polskiej nauce prawa pojęcie interesu publicznego było używane w tekstach prawnych i prawniczych w okresie międzywojennym²³². Franciszek Longchamps określał interes publiczny jako dążność do osiągnięcia środków, które mogą zadośćuczynić zbiorowości ogólnoludzkiej, przy czym dążność ta ma charakter obiektywny, nie jest właściwością jednego określonego podmiotu, lecz przejawia się w porządku prawa przedmiotowego²³³. Zarzucone w systemie prawnym PRL pojęcie to wróciło do praktyki i nauki prawa administracyjnego po zmianach politycznych 1989 roku. Nadal jest jednak pojęciem niedookreślonym, nieposiadającym zwartej, zapisanej formuły na gruncie obowiązujących przepisów, przez co zaliczanym do klauzul generalnych²³⁴. Interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie z funkcjonowaniem podstawowej struktury państwa. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu. Jak stwierdza Michał Kulesza:

²³² Zob. np. E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13–16.

²³³ F. Longchamps, *Osobiste świadectwa wojenne*, Lwów 1936, s. 32.

²³⁴ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 119.

(...) mimo to że interes publiczny to pojęcie nieostre (niedookreślone), rozumiemy, że wystarczająco precyzyjnie wyznacza ono pole dopuszczalnej działalności administracji publicznej, a przedtem jeszcze – pole dopuszczanej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarczej, w prywatne życie jednostki itp. W rezultacie rozumienie interesu publicznego znajduje przede wszystkim wyraz w obowiązującym prawie, którego normy precyzyjnie określają relacje między położeniem jednostki (obywatela) a działalnością administracji publicznej, nakierowaną na zapewnienie dobra wspólnego²³⁵.

Celowe wydaje się przyjęcie założenia, zgodnie z którym związków pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym nie powinno się rozpatrywać na płaszczyźnie skrajnego przeciwstawiania tych pojęć, lecz raczej w aspekcie łączenia interesu indywidualnego i interesu publicznego. Jan Zimmermann podkreśla, że

(...) interes publiczny nie jest prostą sumą interesów indywidualnych, ale jest wyrowadzany z wartości zawiązanych z interesami indywidualnymi [...] chodzi o to, żeby administracja publiczna z natury rzeczy zobowiązana do realizacji interesu publicznego, nie ignorowała interesu indywidualnego i żeby nie działała mechanicznie, zawsze dając pierwszeństwo temu interesowi, który uzna za publiczny²³⁶.

W literaturze najnowszej interes publiczny traktowany jest jako narzędzie kształtowania sytuacji jednostki i określany jako interes dający się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot²³⁷. Postuluje się przy tym zasady, w myśl których właśnie interes publiczny sprzyjać ma realizacji interesu indywidualnego, a nie odwrotnie, oraz zgodnie z którymi w sytuacji sprzecznych interesów, o tyle można obarczyć nowymi obowiązkami lub ograniczyć dotychczasowe prawa obywateli, o ile potrzebne to jest państwu lub samorządom terytorialnym do zapewnienia powodzenia celów ustalonych właśnie ze względu na tych obywateli. Inaczej mówiąc, chodzi o ochronę interesu publicznego jako etapu realizacji interesu indywidualnego²³⁸. Zastosowanie terminu „interes publiczny” w stosunku do uchwał Rady Bezpieczeństwa ma wszakże to ograniczenie, że uchwały te nie są adresowane bezpośrednio do jednostek. Niektóre z nich przypominają formy legislacji pośredniej i chyba w największym stopniu zbliżają się do konstrukcji prawnej dyrektywy w prawie wspólnotowym. Nie zachodzi tu za-

²³⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 96.

²³⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 314.

²³⁷ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 120.

²³⁸ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 24.

tem bezpośrednio zderzenie interesu publicznego z osobistymi prawami podmiotowymi. W sensie stosunku prawnego następuje tu zetknięcie się normy pochodnej prawa międzynarodowego z potrzebą jej implementacji w porządku prawa krajowego. Już sam ten fakt, a w szczególności możliwość, iż nowe typy legislacji pośredniej będą w końcu przekładać się na położenie prawne jednostek, musi budzić pytania o możliwe ograniczenia swobody Rady Bezpieczeństwa w dysponowaniu swoimi kompetencjami wynikającymi z Karty NZ, jej twórczej interpretacji oraz – jak wykazałem – ze zwyczaju międzynarodowego. Zagadnienie to jest treścią kolejnego rozdziału.

Rozdział V.

Możliwe ograniczenia działania Rady Bezpieczeństwa ONZ

5.1. Możliwe ograniczenia działania Rady Bezpieczeństwa – zagadnienia ogólne

W poprzednich rozdziałach przedstawiono znaczący postęp dotyczący sposobu, w jakie Rada Bezpieczeństwa reagowała na problemy międzynarodowe mieszczące się w zakresie znaczeniowym art. 39 Karty (akt agresji, naruszenie pokoju, zagrożenie pokoju). Analiza różnorodnych przypadków pokazuje, że metody stosowane przez Radę nie ograniczają się już tylko do klasycznych środków przymusu, czyli potocznych sankcji. Wybiegają w kierunku aktów zbliżonych do orzeczenia sądu, a więc rozstrzygających spór co do jego istoty. W niektórych przypadkach noszą cechy aktu normatywnego. Wydawane w interesie publicznym skutkują obowiązkiem transpozycji zobowiązań do krajowych porządków prawnych. Dotykają sfery praw jednostki. Wobec tego powstaje naturalne w analizie prawnej pytanie o możliwe granice kompetencji tego unikalnego międzynarodowego organu. Jest ono ciekawe do rozważenia także z uwagi na obiegową opinię, że Rada Bezpieczeństwa – jako organ polityczny, zdominowany przez pięć wielkich mocarstw – jest nieograniczona w swojej władzy. Wychodząc naprzeciw tym poglądom warto zwrócić uwagę na ograniczenia wynikające ze składu Rady Bezpieczeństwa i procedury wewnętrznej. Należy także podjąć próbę poszukania granic władztwa Rady przede wszystkim w Karcie NZ. Wreszcie, zastanowić się, czy wobec wykroczenia przez Radę w obszary mogące dotyczyć praw podmiotowych jednostek, inne normy prawa międzynarodowego nie stwarzają ram dla takiej aktywności.

5.2. Możliwe ograniczenia działania Rady Bezpieczeństwa wynikające ze składu organu i procedury podejmowania uchwał

Naturalnym odruchem badacza, jeżeli mowa o ograniczeniach w funkcjonowaniu organu kolegialnego, jest odwołanie się do składu tego ciała, sposobu podejmowania decyzji i okoliczności temu towarzyszących. Co do zasady nie inaczej powinno być gdy omawia się możliwe ograniczenia jakim poddane są działania Rady Bezpieczeństwa ONZ. Praca niniejsza wszakże ma za zadanie przedstawienie uchwał prawotwórczych Rady, a więc zasadniczo efektów jej prac – i to z perspektywy analizy prawnej, a nie faktycznej, politycznej czy socjologicznej. Takie ujęcie, różne od podejścia badacza nauk politycznych czy stosunków międzynarodowych, pomija celowo sposoby dochodzenia do przyjęcia uchwały przez ów organ, koncentrując się wyłącznie na efekcie końcowym – tekście rezolucji. Z tego punktu widzenia kwestie proceduralne, tendencje członków Rady do popierania jednych rozwiązań kosztem innych, formalne i nieformalne koalicje, ale także procedura głosowania pozostają poza zakresem naszej analizy. To ważne zagadnienie zajmuje obszerne miejsce w literaturze politologicznej. Opierająca się na egzegezie tekstu prawnego nauka prawa pozostaje wobec tego problemu ograniczona.

5.3. Możliwe ograniczenia działania Rady Bezpieczeństwa wynikające z norm prawa międzynarodowego

W celu zapewnienia szybkiej i skutecznej akcji Organizacji Narodów Zjednoczonych członkowie jej nakładają na Radę Bezpieczeństwa główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz uznają, że Rada Bezpieczeństwa działa z tytułu tej odpowiedzialności z ich ramienia¹.

To ogólne sformułowanie ustępu 1 art. 24 Karty NZ uzupełnia ustęp 2 tego artykułu, który stanowi:

Wypełniając te funkcje Rada Bezpieczeństwa kieruje się celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Szczególne kompetencje udzielone Radzie w tym zakresie wymienione są w Rozdziałach VI, VII, VIII i XII.

Widać zatem, że twórcy Karty NZ osadzili kompetencje Rady Bezpieczeństwa w ramach celów i zasad Karty. Cele Narodów Zjednoczonych są jednak w Karcie zarysowane w sposób bardzo ogólny. Twierdzi się nawet, iż

¹ Karta Narodów Zjednoczonych, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, wyb. i oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 2001, art. 24 ust. 1.

ich ogólnikowość pozbawia niektóre z nich mocy prawnej, czyniąc zeń rodzaj politycznych manifestacji². Obok zasadniczego celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz łagodzenia i załatwiania sporów międzynarodowych obejmują one rozwijanie pomiędzy narodami przyjaznych stosunków, poszanowanie zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów, popieranie praw człowieka oraz rozwiązywanie innych problemów międzynarodowych o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym czy humanitarnym. Podobnie szeroko wymienione w art. 2 Karty NZ zostały zasady ONZ. Są to: zasada suwerennej równości wszystkich jej członków; obowiązek wykonywania w dobrej wierze zobowiązań przyjętych zgodnie z Kartą NZ; zasada załatwiania sporów międzynarodowych środkami pokojowymi; powstrzymanie się od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregośkolwiek państwa bądź w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami ONZ; obowiązek udzielenia pomocy ONZ w każdej akcji podjętej przez organizację, zgodnie z Kartą NZ; zakaz udzielenia pomocy jakiegokolwiek państwu, przeciwko któremu organizacja zastosowała środki zapobiegawcze lub środki przymusu; zasada nieingerencji w sferę kompetencji wewnętrznej państw. Wyliczenie to uzupełnia – dziś już mające marginalne znaczenie – postanowienie objęcia zasadami ONZ państw nienależących do organizacji. Szerokie ujęcie możliwych ograniczeń dla działania Rady Bezpieczeństwa skłoniło niektórych komentatorów do uznania ich jedynie politycznego, a nie prawnego charakteru. Autorzy ci twierdzą, że wykroczenie przez Radę Bezpieczeństwa poza ograniczenia wynikające z celów i zasad ONZ nastąpiłoby wtedy, gdyby uchwała Rady pozostawała w sprzeczności z każdą z nich³. Przyjęcie takiego rozumowania pozbawiłoby w sensie praktycznym znaczenia ograniczeń działania Rady Bezpieczeństwa wynikających z Karty NZ. Wobec rozszerzających się środków, jakimi może posłużyć się Rada na mocy rozdziału VII Karty NZ, doktryny kompetencji dorozumianych czy nawet norm prawa zwyczajowego, należy raczej spojrzeć na cele i zasady z osobna, próbując wyłuskać znaczenie prawne w interesującym nas wyznaczeniu granic aktywności Rady. Ogólne ujęcie celów i zasad ONZ, jako mogących wyznaczać ramy dla aktywności Rady Bezpieczeństwa, nie jest tu przeszkodą. Jest podobne do występującego w prawie ustrojowym zderzenia zasad konstytucyjnych. Wymaga dlatego odrębnej analizy i właściwego wyważenia rozbieżnych interesów. Zarazem tylko niektóre z celów i zasad mogą być wypełnione bądź naruszone przez organ

² M.J. Matheson, *Council Unbound: The Growth of UN Decision Making on Conflict and Postconflict Issues after the Cold War*, Washington 2006, s. 35.

³ B. Martenczuk, *op. cit.*, s. 208; M. Craven, *Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions*, „European Journal of International Law” 2002, 13, s. 50–53.

ONZ. Pozostałe, adresowane wyłącznie do państw członkowskich, w sposób oczywisty nie zostaną tu przedstawione.

5.3.1. „...według zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego”

Art. 1 ust. 1 Karty NZ w drugiej części nakazuje „łagodzić i załatwiać – w drodze pokojowej według zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego – spory lub sytuacje mogące prowadzić do naruszenia pokoju”. Ów cel, wymieniony na równi (tj. w tym samym ustępie artykułu pierwszego) z utrzymaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, wiąże wszystkie organy ONZ. Jego znaczenie dla Rady Bezpieczeństwa może zastanawiać. Z przytoczonego fragmentu art. 1 ust. 1 wynika, że organy ONZ mają w swojej aktywności stosować się do zasad sprawiedliwości oraz przestrzegać prawa międzynarodowego. Niektórzy, w tym zwolennicy nieograniczonego władztwa Rady Bezpieczeństwa jako organu *stricte* politycznego, zauważają, iż przytoczone wymaganie stosowania się do zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego odnosi się tylko do tych sytuacji, w których organy ONZ łagodzą lub załatwiają spory bądź sytuacje międzynarodowe. Wynika z tego, że Rada Bezpieczeństwa nie jest związana zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego stosując wiążące środki przymusu (tj. potocznie „sankcje”)⁴. Rada nie łagodzi i nie załatwia bowiem sporów lub sytuacji, a jedynie działa doraźnie, stabilizacyjnie, realizując pierwotnie jej przypisaną funkcję „światowego policjanta”. Takie rozumowanie rzeczywiście stawiałoby Radę Bezpieczeństwa poza wszelkimi ograniczeniami, nawet tak ogólnie sformułowanymi. Należy uznać je za zbyt uproszczone i daleko idące. Nie wytrzymuje ono także analizy ustrojowej pozycji organu jakim jest Rada Bezpieczeństwa – faktu, iż jej uprawnienia wynikają z kompetencji przekazanych na rzecz organu w Karcie NZ przez państwa członkowskie. Wobec rozszerzających się kompetencji Rady, których podstawa może wynikać nie tylko z Karty NZ, ale z jej twórczej interpretacji, a także z norm prawa zwyczajowego, należy uznać, że ograniczenia co do zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego odnoszą się do pełni działań Rady Bezpieczeństwa. Wypada jednak zaznaczyć, iż na obecnym etapie rozwoju prawa międzynarodowego zagadnienie to nie ma większego znaczenia praktycznego⁵. Znaczący rozwój prawa międzynarodowego w ostatnim półwieczu wymusił na państwach i zakorzenił w powszechnym sumieniu

⁴ Zob. np. H. Kelsen, *The Law...*, *op. cit.*, s. 294; M. Wood, *op. cit.*; D. Schweigman, *op. cit.*, s. 29.

⁵ Choć było podniesione np. przez rząd Iraku w dyskusji nad rezolucjami Rady Bezpieczeństwa nakładającymi sankcje na ten kraj, zob. Mr. Al-Anbari (Iraq), UN Security Council, *Provisional Verbatim Record of the Two Thousand Nine Hundred and Fifty One Meeting*, 31 March 1989, UN/DOC/S/PV.2951.

ludzkości poszanowanie zespołów norm fundamentalnych, takich jak prawo humanitarne, prawa człowieka, prawo do samostanowienia ludów. Nie sposób wyobrazić sobie, aby Rada Bezpieczeństwa zignorowała te kardynalne treści. Przeciwnie, to właśnie one muszą wyznaczać konieczność użycia siły w sytuacjach, w których Rada zostanie do tego zmuszona⁶.

5.3.2. Sfera zastrzeżona domeny wewnętrznej państw

Art. 2 ust. 7 Karty NZ zawiera – związaną z zasadą suwerenności – tzw. „zasadę nieinterwencji”, oznaczającą zakaz wkroczenia przez państwa lub ONZ w domenę spraw należących do kompetencji wewnętrznej innego państwa. Jednak, jak stwierdza ten przepis, powyższa zasada nie dotyczy możliwości zastosowania środków przymusu przewidzianych w rozdziale VII. Wynika stąd jasno, że Rada Bezpieczeństwa stosując normy rozdziału VII Karty NZ, jako odpowiedź na akt agresji, naruszenie pokoju lub zagrożenie naruszenia pokoju, nie jest związana zasadą nieinterwencji. Literalne odczytanie treści normy art. 2 ust. 7 Karty NZ prowadzi do wniosku, iż działania Rady w oparciu o normy rozdziału VII, pokojowego załatwiania sporów, nie korzystają z tego wyłączenia. Jednak w sensie praktycznym trudno wyobrazić sobie w jakim zakresie rekomendacje Rady poczynione na podstawie rozdziału VI mogłyby naruszać sferę zastrzeżoną domeny wewnętrznej państw.

5.3.3. Zasada suwerennej równości i samostanowienia ludów

Art. 1 ust. 2 Karty NZ określa kolejny cel ONZ jakim jest rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów, oraz stosowanie innych odpowiednich środków dla wzmocnienia powszechnego pokoju. Art. 2 ust. 1 stanowi, że Organizacja Narodów Zjednoczonych opiera się na zasadzie suwerennej równości wszystkich członków. Sama zasada samostanowienia narodów dostarcza pewnych wątpliwości⁷. Nie ulega jednak wątpliwości, że Rada Bezpieczeństwa zasady tej nie może naruszać. Jak wypowiedział się Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej w sprawie Sahary Zachodniej – zastosowanie zasady samostanowienia jest warunkowane swobodnym i szczerym wyrazem woli zainteresowanych ludów⁸. Prawo narodów

⁶ M. Bedjaoui, *The New World Order and the Security Council: Testing the Legality of Its Acts*, Dordrecht 1994, s. 34–35.

⁷ Szerzej na temat tej zasady zob. np.: P. Uhma, *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych – kilka uwag ogólnych w świetle casusu Kosowa*, „Politeja – Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ” 2007, 4, s. 509–514.

⁸ Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, s. 22.

do samostanowienia obejmuje m.in. swobodę wyboru systemu politycznego, jak również ładu gospodarczego, społecznego i kulturalnego⁹. Ograniczenie jakie zasada samostanowienia nakłada na Radę oznacza, że z prawnego punktu widzenia niedopuszczalne jest narzucenie ludności danego państwa lub podmiotu, określonego rządu przez Radę Bezpieczeństwa. Ograniczenie to nie znajdzie więc zastosowania w sytuacji, gdy rząd państwa nie cieszy się poparciem społecznym, albo też gdy narzucona przez Radę administracja posiada jednocześnie mandat zaufania lokalnej populacji.

W praktyce Rada Bezpieczeństwa nie naruszała granicy wyznaczonej zasadą samostanowienia. W interwencjach, przeprowadzonych np. w Somalii czy Jugosławii, Rada podejmowała próbę współpracy ze zwaśnionymi stronami poszukując rozwiązania, które mogłyby przywrócić międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo. W przypadkach Rodezji Południowej, RPA czy Haiti (obszerniej omówionych w rozdziałach poprzednich) środki użyte przez Radę były skierowane przeciw rządom tych państw, które nie cieszyły się poparciem miejscowej ludności/obywateli. Nie doszło zatem do złamania zasady samostanowienia i równouprawnienia narodów. Nie można wszakże wykluczyć, że w przyszłości może dojść do sytuacji, w której Rada Bezpieczeństwa stanie przez możliwością narzucenia określonej formy rządów danemu państwu, chociażby w celu krótkotrwałej stabilizacji, która umożliwi skorzystanie przez lokalną społeczność z przysługującego jej prawa do samostanowienia. Nie można także wykluczyć równie kontrowersyjnej sytuacji, w której lokalna ludność, korzystając z zasady samostanowienia, wybierze władze, które będą zagrażały międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu. Samo w sobie nie będzie stanowiło to podstawy do ingerencji przez Radę Bezpieczeństwa w skład rządu takiego państwa. Dopiero działania nowej władzy, konkretne zachowania państwa będą mogły być uznane przez Radę za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i mogą uruchomić zastosowanie środków zbrojowych z rozdziału VII Karty NZ. Sytuacje takie miały zresztą miejsce w historii. Jeżeli natomiast chodzi o zasadę suwerennej równości, warto zwrócić uwagę na zagadnienie suwerenności państw członkowskich. Co prawda działając na podstawie norm rozdziału VII Karty NZ Rada może wkraczać w sferę zastrzeżoną do kompetencji wewnętrznej państw, to jednak zasadnicze ramy suwerenności państwowej muszą być respektowane. Nie jest zatem możliwa np. arbitralna zmiana granic państwowych, czy władcze i jednostronne przesunięcia części terytorium państwa na rzecz innego państwa.

⁹ R.C. Hingorani, *Modern International Law*, Oxford 1984, s. 264.

5.3.4. Zasada dobrej wiary

Pojęcie „dobrej wiary” (*bona fides*) obecne jest w doktrynie już prawnej od czasów rzymskich, a w nauce prawa międzynarodowego na pewno od czasów Grocjusza, o ile nie wcześniej¹⁰. Zasada dobrej wiary wymaga od stron kontraktu postępowania opartego na uczciwości i słuszności, prawdomównego przedstawiania swych motywów oraz celów, lecz niewykorzystywania niesłusznej przewagi, jaka może wynikać z literalnej czy niezamierzonej interpretacji zawartego porozumienia¹¹. We współczesnym prawie międzynarodowym na aktualny kształt tej zasady duży wpływ wywarło sformułowanie art. 2 ust. 2 Karty NZ:

Wszyscy członkowie w celu zapewnienia sobie praw i korzyści wynikających z członkostwa, wykonywać będą w dobrej wierze zobowiązania przyjęte przez nich zgodnie z niniejszą Kartą.

Zasada dobrej wiary w znaczeniu, jakie nadaje jej Karta NZ, ma więc charakter obiektywny, podobny do klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego, znanej np. polskiemu prawu cywilnemu. Odwołanie się do zasady dobrej wiary jest odesłaniem do rzeczywistości pozaprawnej, do innych niż prawo normatywnych wzorców i ocen, w celu wprowadzania do porządku prawnego niezbędnej elastyczności. Zasada dobrej wiary, jako klauzula generalna, przenika cały system praw, obowiązków i kompetencji wynikających z Karty NZ nadając normom prawnomiędzynarodowym „swoiste zabarwienie”¹². W prawie międzynarodowym zasada dobrej wiary jest immanentnie związana z zasadą dotrzymywania umów (*pacta sunt servanda*), co znalazło potwierdzenie w art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, która była wielokrotnie przywoływana przez MTS. Pojęcie dobrej wiary znajduje zastosowanie nie tylko przy interpretacji i wykonywaniu traktatów, ale także przy korzystaniu z praw i wykonywaniu zobowiązań niezależnie od ich źródła¹³. Wynika z tego, że wszelkie relacje międzynarodowe powinny być utrzymywane w dobrej wierze, a kompetencje i uprawnienia wykonywane bez nadużycia prawa¹⁴. Pobieżna lektura jedynie ust. 2 art. 2 Karty może sugerować, że obowiązek działania w dobrej wierze dotyczy tylko państw członkowskich

¹⁰ Zob. K. Doliwa, *Dobra wiara jako wyrażenie języka prawnego*, „Monitor Prawniczy” 2008, 6. Tam też podana literatura.

¹¹ A. D’Amato, *Good Faith*, w: R. Bernhardt (red.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. II, Amsterdam 1992, s. 599.

¹² Por. też: A. Stelmachowski, *Klauzule generalne w Kodeksie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1965, 1, s. 5.

¹³ A. D’Amato, *op. cit.*, s. 599.

¹⁴ J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Warszawa, Poznań 2010, s. 68.

ONZ, nie zaś jej organów. Jednak w pierwszym zdaniu art. 2 Karta wyraźnie stwierdza, iż postępowanie według wymienionych dalej zasad dotyczy zarówno członków, jak i samej organizacji. Zasada dobrej wiary wiąże więc Radę Bezpieczeństwa. Jednak w przypadku organu organizacji międzynarodowej, korzystającego z władztwa przyznanego mu traktatem, kompetencji wynikających z interpretacji tego traktatu lub nawet z pewnych norm zwyczajowych, zasada dobrej wiary powinna być najwłaściwiej odczytywana poprzez swoje odbicie, tj. jako zasada nienadużywania praw (*abuse of rights, abus de droit*)¹⁵. Zobowiązanie Rady Bezpieczeństwa do działania w dobrej wierze oznacza zatem, że nie może ona nadużywać uprawnień, ani postępować w sposób arbitralny. Akcje podejmowane przez Radę Bezpieczeństwa i zastosowane środki powinny w sposób obiektywny odnosić się do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa¹⁶. Jak pisze Bin Cheng „jeżeli prawo przyznaje właścicielowi kompetencji uprawnienia dyskrecyjne, muszą być one wykonywane uczciwie, szczerze, rozsądnie, zgodnie z duchem prawa i z należyтым uwzględnieniem interesów innych”¹⁷. Wydaje się, że Rada Bezpieczeństwa może nadużyć swoich uprawnień w trzech momentach: po pierwsze, nadużycia mogą pojawić się przy kwalifikacji danego stanu faktycznego jako zagrożenia pokoju (naruszenia pokoju, aktu agresji). Zagadnienie to szczegółowo przedstawiono w rozdziale drugim. Można je uzupełnić hipotetyczną sytuacją, w której Rada uznaje, że niespłacenie przez państwo pożyczek państwom wchodzącym w skład Rady Bezpieczeństwa stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i podstawę zastosowania sankcji. Byłoby to nadużycie uprawnień¹⁸. Po drugie, nadużyciem uprawnień może okazać się wybór środków z art. 41 i 42 Karty NZ. Analizując pozycję Rady Bezpieczeństwa jako organu organizacji międzynarodowej, który korzysta z władztwa przekazanego na jego rzecz przez członków organizacji, można postulować, aby działania Rady cechowały się niezbędnością i proporcjonalnością akcji oraz środków.

¹⁵ Na temat „abuse of rights” zob. A. Kiss, *Abuse of Rights*, w: *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam 1992; M. Byers, *Abuse of Rights: An Old Principle, A New Age*, „McGill Law Journal” 2002, 47, s. 389; V. Paul, *The Abuse of Rights and Bona Fides in International Law*, „Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht” 1977, 28, s. 107–130; G.D.S. Taylor, *The Content of the Rule of Abuse of Rights in International Law*, „British Yearbook of International Law” 1972/1973, 46, s. 323; B.O. Iluyomade, *The Scope and Content of a Complaint of Abuse of Rights in International Law*, „Harvard International Law Journal” 1975, 16, s. 47; B. Cheng, *General principles of law as applied by international courts and tribunals*, Cambridge 2006, s. 131–136.

¹⁶ D. Schweigman, *op. cit.*, s. 175.

¹⁷ B. Cheng, *op. cit.*, s. 136.

¹⁸ D. Schweigman, *op. cit.*, s. 175.

Wydaje się bowiem, że praktyczną treścią zasady nienadużywania uprawnień będzie podejmowanie przez radę akcji, które są niezbędne dla utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zasada dobrej wiary/nienadużywania uprawnień uzupełni zatem znaczenie norm art. 41 i 42 Karty NZ. Wspomniane przepisy w swojej literalnej treści nie nakładają na radę wymogu zastosowania środków niezbędnych, lecz jedynie skutecznych¹⁹. Podobnie można postulować, aby środki zastosowane przez Radę były proporcjonalne²⁰. Po trzecie, rada może nadużywać swojego uznania decydując o zdjęciu uprzednio nałożonych środków zbiorowego przymusu (sankcji). Uwagi co do niezbędności i proporcjonalności znajdują tu analogiczne zastosowanie. W literaturze spotkać można również rozumienie zasady dobrej wiary/nienadużywania uprawnień, które obejmuje postulat spójności reakcji Rady Bezpieczeństwa²¹. Rada jest czasem oskarżana o wybiórczość – niereagowanie w podobny sposób na podobne stany faktyczne. Nie wydaje się, aby te słuszne skądinąd obserwacje można było zakwalifikować jako przekroczenie uprawnień/złamanie zasady dobrej wiary. Rada, będąc organem politycznym, może z powodów politycznych albo innych zareagować inaczej w podobnych przypadkach²². Organ ten funkcjonuje w sposób selektywny i nie jest związany obowiązkiem zastosowania jednolitych kryteriów nawet w jednakowych sytuacjach²³. System zbiorowego bezpieczeństwa międzynarodowego jest w niewielkim stopniu automatyczny. Zgodnie z Kartą NZ decyzja o tym, czy i jak zareagować spoczywa w Radzie Bezpieczeństwa, która ma w tym zakresie szeroką swobodę²⁴. Rozumowanie to potwierdził także Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii (ICTY), odrzucając zarzuty obrony, że podobne trybunały nie zostały utworzone w analogicznych sytuacjach²⁵.

¹⁹ „(...) dla skutecznego przeprowadzenia jej decyzji (...)” (art. 41); „Jeśli Rada Bezpieczeństwa uzna, że środki przewidziane w art. 41 mogłyby być niedostateczne lub się takimi okazały (...)” (art. 42); Karta Narodów Zjednoczonych, w: A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*

²⁰ T. Marauhn, *The implementation of disarmament and arms control obligations imposed upon Irak by the Security Council*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1992, 52, s. 786.

²¹ M. Herdegen, *Die Befugnisse...*, *op. cit.*, s. 31.

²² M. Wood, *op. cit.*

²³ S. Boelaert-Suominen, *Iraqi War Reparations and the Laws of War: a Discussion of the Current Work of the United Nations Compensation Commission with Specific Reference to Environmental Damage during Warfare*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 1996, 50, s. 251–252.

²⁴ M. Koskenniemi, *The Place of Law in Collective Security*, „Michigan Journal of International Law” 1996, 17, s. 457.

²⁵ Prosecutor v. Dusko Tadic A/K/A „Dule”, Decision on the Defence Motion on Jurisdiction, 10 August 1995, Case No. IT-94-I-T, par. 12.

Podsumowując można powiedzieć, że naruszenie zasady dobrej wiary przez Radę Bezpieczeństwa może nastąpić w praktyce, lecz musiałoby się wiązać z niezwykle jaskrawym, ewidentnym, ciężkim nadużyciem przez ten organ przyznanych mu uprawnień. Byłoby nim np. podjęcie akcji ostentacyjnie nieproporcjonalnej lub jawnie zbędnej w kontekście utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju. Naruszenie zasady dobrej wiary przez Radę Bezpieczeństwa lub jej członków samo w sobie nie stanowi podstawy do międzynarodowej odpowiedzialności Organizacji Narodów Zjednoczonych, ani jej członków. Jednak poddanie w wątpliwość uchwał Rady, jakoby nie spełniały one „testu dobrej wiary” i znajdowały się *ultra vires*, może być istotne dla państw niechętnych realizacji decyzji Rady. W przypadku ugruntowania się opinii światowej, iżby Rada Bezpieczeństwa nie działała w dobrej wierze, może ona mieć znaczące, a nawet rewolucyjne, konsekwencje²⁶.

5.3.5. Prawa człowieka i międzynarodowe prawo humanitarne

Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że naruszenia praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego powinny raczej skłaniać Radę Bezpieczeństwa do podjęcia akcji policyjno-stabilizacyjnej, a nie stanowić jeden z elementów mogących ograniczać działalność tego organu. Pobieżnie oceniając doprawdy trudno byłoby sobie wyobrazić, aby Rada Bezpieczeństwa, organ odpowiedzialny głównie za międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, był zarazem sprawcą naruszeń praw człowieka czy prawa humanitarnego. Istotnie, wzajemne związki mandatu Rady i wymienionych norm kształtowały się długo i niespiesznie²⁷. W okresie zimnej wojny państwa bloku socjalistycznego uznawały prawa człowieka za domenę wewnętrzną państw. Paraliż Rady Bezpieczeństwa w tych latach odebrał praktyczne znaczenie zagadnieniu ewentualnego przestrzegania prawa humanitarnego przez Radę Bezpieczeństwa podczas interwencji zbrojnych, gdyż interwencji tych, z nielicznymi wyjątkami, zwyczajnie nie było.

Pytanie to powraca obecnie, w dobie zwiększonej aktywności Rady Bezpieczeństwa, tak militarnej, jak i np. typu sądowego czy legislacyjnego. W przypadku zastosowania środków z art. 41 Karty NZ pojawia się pytanie o skutki wprowadzonych sankcji dla ludności cywilnej i ewentualną odpowiedzialność Rady za mogącą wystąpić katastrofę humanitarną. Powołanie międzynarodowych trybunałów karnych uwypukla z kolei zagadnienie gwarancji procesowych. Nowatorska działalność quasi-legislacyjna może budzić obawy

²⁶ E. Davidsson, *The Security Council's obligations of good faith*, „Florida Journal of International Law” 2003, 15, s. 544.

²⁷ J. Weschler, *Human Rights*, w: D. Malone (red.), *The UN Security Council from the cold war...*, *op. cit.*, s. 55–68.

o skutki tych aktów dla położenia prawnego jednostek. Ewentualna akcja zbrojna ONZ, albo autoryzowana przez Radę na mocy art. 42, niesie ze sobą pytanie o przestrzeganie przez oddziały wojskowe norm międzynarodowego prawa humanitarnego.

Art. 1 ust. 3 Karty NZ stawia jako jeden z celów ONZ popieranie i zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie. Karta NZ nie precyzuje zatem o jakie konkretne prawa człowieka chodzi. Język, w jakim wyrażono ów trzeci w chronologii tego przepisu cel, jest także nie dość nakazowy. Może to prowadzić do poddania w wątpliwość w ogóle traktowania praw człowieka, jako możliwego ograniczenia dla aktywności Rady Bezpieczeństwa²⁸. Precyzyjne brzmienie art. 1 ust. 3 Karty NZ z jakichś przyczyn nie zawiera sformułowania „obowiązku przestrzegania” i posługuje się słowami „popieranie” i „zachęcanie do poszanowania”. Z drugiej strony twierdzi się, że najważniejsze prawnomiędzynarodowe normy praw człowieka zyskały swe traktatowe potwierdzenie w konwencjach wielostronnych uchwalonych pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Byłoby zatem sprawą dziwną, gdyby jeden z głównych organów tej organizacji był stuprocentowo wyłączony spod zakresu treści owych norm. W sensie politycznym, moralnym i do pewnego stopnia obiegowym oczywistym więc wydaje się związanie Rady Bezpieczeństwa prawami człowieka, a przynajmniej niezgoda na wyraźne ich naruszenie. W sensie pozytywno-prawnym należy wszakże przypomnieć, że Organizacja Narodów Zjednoczonych nie jest stroną międzynarodowych konwencji praw człowieka, a tym samym nie istnieje prosta zależność między tymi traktatami, a działaniem Rady Bezpieczeństwa, jako organu Organizacji. Niedogodność tą próbuje się w literaturze tłumaczyć np. poszerzeniem zasady dobrej wiary organizacji²⁹, czy rozciągnięciem obowiązków państw przestrzegania norm konwencyjnych (wynikających z ratyfikacji przez dane państwo paktów praw człowieka) także na sytuacje, w których przedstawiciele tego państwa uczestniczą w pracy organu, jakim jest Rada Bezpieczeństwa³⁰. To ostatnie uzasadnienie należy uznać za błędne. Jest ono sprzeczne z pojęciem organizacji międzynarodowej jako odrębnej od państw członkowskich osoby prawnej, podmiotu praw i obowiązków, którego organy działają w imieniu i na rzecz organizacji oraz nie stanowią przedłużenia woli zbiorowej państw członkowskich, lecz wolę odrębną, mającą swoje źródło w osobowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzynarodowej, jaka wynika z jej traktatu założycielskiego lub statutu. Rozważając możliwe związanie Rady Bezpieczeństwa normami praw

²⁸ Zob. M. Wood, *op. cit.*

²⁹ E. de Wet, *The Chapter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 199.

³⁰ M. Fraas, *Sicherheitsrat Der Vereinten Nationen Und Internationaler Gerichtshof*, Frankfurt 1998, s. 77–78.

człowieka, należy także pamiętać, że jest to organ szczególny, wyposażony we władztwo i odpowiedzialność różną od państw członkowskich. Reagując na naruszenie lub zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa Rada Bezpieczeństwa przeciwdziała sytuacjom, które godzą w pokój międzynarodowy, a nie tylko w bezpieczeństwo jednego tylko kraju. Waga takich przypadków w połączeniu z potrzebą zapewnienia temu organowi możliwości skutecznego działania uzasadnia postawienie pytania o to, w jakim stopniu reżim praw człowieka wyznacza granice dyskrecjonalności Rady Bezpieczeństwa, poruszającej się – by tak rzec – w „szarej strefie” pomiędzy stanem wojny i pokoju³¹. W literaturze proponuje się zatem wyodrębnienie z katalogu rozmaitych praw człowieka kategorii praw niepodlegających ograniczeniom ani derogacji. Wyliczenie praw tego rodzaju zawiera przede wszystkim art. 4 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Są to: prawo do życia; zakaz tortur lub okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania; zakaz niewoli, niewolnictwa i handlu niewolnikami; zakaz poddaństwa; zakaz niewoli za długi; zasada *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali* oraz prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Odwołanie się do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ma wszakże tę niedoskonałość, że jest to konwencja ratyfikowana przez państwa członkowskie ONZ, nie zaś przez samą organizację, która nie jest stroną tej lub innych konwencji praw człowieka. W dodatku art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych ustanawia dla państw członkowskich prymat dla obowiązków wynikających z Karty NZ przed innymi zobowiązaniami umownymi państw. Można by z tego wywieść także i taką konkluzję, iż w razie uchwalenia przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji, która na członków ONZ nakładałaby obowiązki sprzeczne z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, rezolucja ta musiałaby zostać wdrożona bez względu na rozróżnienie praw derogowalnych i niederogowalnych, które przedstawiono wyżej. Dla ochrony katalogu zasadniczych i niezbywalnych praw człowieka podnosi się więc argument ich swoistej pozycji w systemie norm prawa międzynarodowego, przydając im charakter norm peremptoryjnych, imperatywnych, niederogowalnych – norm *ius cogens*. Definicję tych norm zawiera art. 53 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów³²:

Traktaty sprzeczne z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego (*ius cogens*). Traktat jest nieważny, jeżeli w chwili jego zawarcia jest sprzeczny

³¹ R. Normand, *A Human Rights Assessment of Sanctions: The Case of Iraq, 1990–1997*, w: W.J.M. van Genugten, G.A. de Groot (red.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights: A Multi-Disciplinary Approach*, Antwerp 1999, s. 28.

³² Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, *op. cit.*

z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego. W rozumieniu niniejszej konwencji imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego jest norma przyjęta i uznana przez międzynarodową społeczność państw jako całość za normę, od której żadne odstępstwo nie jest dozwolone i która może być zmieniona jedynie przez późniejszą normę postępowania prawa międzynarodowego o tym samym charakterze.

W literaturze podkreśla się wielowymiarowy charakter norm peremptoryjnych. Obok roli ograniczającej państwa w zawieraniu zobowiązań umownych, wspomina się o ich możliwie konstytucyjnym charakterze³³, a nawet – choć to jeszcze bardziej sporne – o poddaniu zobowiązań umownych „woli legislacyjnej”³⁴. Dla zagadnienia możliwych ograniczeń swobody Rady Bezpieczeństwa znaczenie ma jednak wyjęcie norm *ius cogens* z hierarchicznej przewagi, jaką zobowiązaniom z Karty NZ nad innymi zobowiązaniami daje art. 103. W zdaniu odrębnym do postanowienia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, w sprawie zastosowania konwencji zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, sędzia *ad hoc* Lauterpacht napisał:

Koncepcja norm *ius cogens* funkcjonuje jako pojęcie przewyższające zarówno zwyczajowe prawo międzynarodowe i prawo traktatowe. Pierwszeństwo jakie art. 103 może dawać uchwałom Rady Bezpieczeństwa w razie ich konfliktu ze zobowiązaniem wynikającym z traktatu nie może – jako sprawa prostej hierarchii norm – rozciągać się na sprzeczność między rezolucją Rady Bezpieczeństwa a *ius cogens*³⁵.

Podobnie w wyroku sądu pierwszej instancji Trybunału Sprawiedliwości (Unii Europejskiej) w tzw. sprawie *Kadi* sąd wspólnot europejskich stwierdził, że:

Prawo międzynarodowe dopuszcza [więc] uznanie, że istnieje jedno ograniczenie zasady, że rezolucje Rady Bezpieczeństwa mają moc wiążącą: a mianowicie, że muszą być zgodne z podstawowymi i peremptoryjnymi przepisami *ius cogens*. Jeśli takimi nie będą, co trudno sobie wyobrazić, nie będą wiązały ani państw członkowskich ONZ, ani też, w konsekwencji, Wspólnoty (Europejskiej)³⁶.

³³ A. Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford 2009, s. 9.

³⁴ F. Domb, *Jus Cogens and Human Rights*, „Israel Yearbook on Human Rights” 1977, 7, s. 108.

³⁵ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide...*, *op. cit.*, Order of 13 September 1993, Separate opinion of Judge *ad hoc* Lauterpacht, I.C.J. Reports 1993.

³⁶ Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation, v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, sprawy połączone, Court of Justice, C-402/05P and C-415/05P.

Na tym etapie analizy należy przypomnieć, że katalog norm *ius cogens* jest niedookreślony, ma charakter ocenny, sporne jest także obejmowanie jego zasięgiem norm, które nie mają charakteru absolutnie podstawowego (jak prawo do życia, zakaz tortur, czy ludobójstwa). Dla przykładu, jeden z wątków dyskusji o zagadnieniu norm imperatywnych odnosi się do wyodrębnienia powszechnych i regionalnych norm *ius cogens*³⁷. Nie wydaje się wszakże iżby norma imperatywna w znaczeniu, jakie nadaje jej art 53 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, mogła istnieć jedynie regionalnie, w odniesieniu tylko do niektórych państw świata. Byłoby to sprzeczne z naturą norm imperatywnych oraz ich zakładaną pozycją w systemie prawa międzynarodowego publicznego. Ponadto żadna taka norma nie została jak dotąd zdefiniowana przez praktykę. Wydaje się niesporne, że charakter norm *ius cogens* mają np. zakaz użycia siły, prawo do samostanowienia ludów, czy podstawowe zasady chroniące ludzką godność, życie, wolność osobistą i wolność przekonań religijnych, równość wobec prawa, a także swobodę podejmowania działań, które oparte są na tych właśnie najwyższych przesłankach³⁸. Z punktu widzenia niniejszej pracy istotne jest ustalenie, czy i jakie prawa człowieka mają charakter *ius cogens*, a co za tym idzie mogą stanowić możliwe ograniczenie działania Rady Bezpieczeństwa. W literaturze, głównie z zakresu praw człowieka, spotkać można pogląd, że wszystkie prawa człowieka stanowią normy *ius cogens*³⁹. Przeciwnostawiają się im poglądy równie uznanych autorów, skłonne przyznać charakter imperatywny jedynie podstawowym prawom człowieka, takim jak prawo do życia, zakaz niewolnictwa czy tortur, słowem – tym, które zawierają

³⁷ Zob. np.: A. Verdross, *Jus Dispositivum and Jus Cogens in International Law*, „American Journal of International Law” 1966, 60, s. 61; J. Sztucki, *Jus Cogens and the Vienna Convention on the Law of Treaties: A Critical Appraisal*, Wien, New York 1974, s. 108–110; G. Jaenicke, *Zur Frage des Internationalen Ordre Public*, „Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht” 1967, 7, s. 87; R. Kolb, *The Formal Source of Ius Cogens in Public International Law*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 1998, 53, s. 99–102; F. Domb, *op. cit.*, s. 109–110.

³⁸ U. Scheuner, *Conflict of Treaty Provisions with a Peremptory Norm of General International Law and its Consequences*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1969, 29, s. 33–34.

³⁹ Zob. np. K. Parker, L.B. Neylon, *Jus Cogens: Compelling the Law of Human Rights*, „Hastings International and Comparative Law Review” 1989, 12, s. 441–443; B.-O. Bryde, *Verpflichtungen Erga Omnes aus Menschenrechten*, w: W. Kälin (red.), *Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes*, Heidelberg 1994, s. 167; T. Meron, *Human rights law-making in the United Nations: a critique of instruments and process*, Oxford 1986, s. 195–196; ale także K. Zemanek, *The Unilateral Enforcement of International Obligations*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1987, 47, s. 39–40.

normy wiążące jako zasady uznane przez państwa cywilizowane. Autorzy ci zwracają uwagę, że język przepisów z kategorii praw człowieka, ani praktyka ich stosowania nie prowadzi do konkluzji, iż wszystkie prawa człowieka stanowią normy *ius cogens*⁴⁰. Jeszcze inny pogląd próbuje ustalić katalog norm peremptoryjnych zaliczając do niego wszystkie niederogowalne przepisy z zakresu praw człowieka, znajdujące się w międzynarodowym prawie traktatowym. Jak pisze jeden z autorów obszernej i niedawno wydanej monografii poświęconej omawianemu zagadnieniu, może to stanowić punkt wyjścia do wyłuskania treści norm *ius cogens*. Ich katalog jest jednak znacznie szerszy, a sama metoda powstawania odmienna od trybu umowy międzynarodowej⁴¹. Przeważa tu, zdaniem autora, element zakotwiczenia w normie *ius cogens* interesu wspólnoty, jako odmiennego od sumy interesów grupowych, a na pewno od zbioru rozmaitych interesów państw. Prawa do wolności osobistej, uczciwego procesu, poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolność wyboru oraz manifestacji przekonań religijnych w sposób oczywisty chronią interes wspólnoty, i choć mogą być w pewnych przypadkach uchylane, na podstawie norm konwencyjnych, nie pozbawia to tych praw charakteru norm *ius cogens*⁴². Teza ta wydaje się nazbyt śmiała. Przede wszystkim nie odnosi się do faktu, że gdyby tak szeroki katalog praw człowieka uznać za normy *ius cogens*, klauzule derogacyjne zawarte w wielu konwencjach z zakresu praw człowieka nie miałyby znaczenia, byłyby prawnie irrelevantne. Ponadto, sama niederogowalność prawa na podstawie normy konwencyjnej nie czyni z niej automatycznie normy *ius cogens*. Różne mogą być motywy, dla których państwa lub grupy państw postanowiły w konwencji międzynarodowej, że dane normy nie mogą być uchylone lub ich zastosowanie ograniczone. Może być to np. silne przekonanie wspólne państwom regionu (np. zakaz kary śmierci w protokole dodatkowym do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka), albo przeświadczenie, że w przyszłości nie pojawi się sytuacja, w której ograniczenie prawa będzie potrzebne (np. zakaz niewoli za długi). Różne traktaty praw człowieka zawierają różne prawa niepodlegające derogacji⁴³.

Radę Bezpieczeństwa oskarża się często o naruszenia prawa własności, praw społecznych i kulturalnych, prawa do uczciwego procesu, czy prawa do skutecznego środka odwoławczego. Jestem skłonny zgodzić się z autorami, którzy

⁴⁰ R. Higgins, *Derogations Under Human Rights Treaties*, „British Yearbook of International Law” 1976–77, 48, s. 282; G. Goodwin-Gill, *The Limits of the Power of Expulsion in Public International Law*, „British Yearbook of International Law” 1976, 47, s. 69.

⁴¹ A. Orakhelashvili, *op. cit.*, s. 58.

⁴² *Ibidem*, s. 58.

⁴³ M. Wood, *op. cit.*

nie przydają tym normom charakteru imperatywnego. Prawo własności, pomimo że włączone do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, nie znalazło się w międzynarodowych paktach praw człowieka; jest zapisane w protokole do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Prawo do uczciwego procesu jest prawem derogowalnym i wyraźnie nie jest normą *ius cogens*, przynajmniej w znaczeniu środka odwoławczego przeciwko naruszeniu prawa, które samo w sobie nie jest normą *ius cogens*⁴⁴. Pozostawiając dyskusję o katalogu norm imperatywnych otwartą, warto prześledzić reakcje Rady Bezpieczeństwa na możliwe nachodzenie na siebie uchwalanych przez ten organ rezolucji i zarządzanych środków z prawami człowieka.

5.3.5.1. Prawa człowieka a sankcje ekonomiczne Rady Bezpieczeństwa

W rozdziale trzecim szczegółowo opisano charakter i przykłady zastosowania przez Radę Bezpieczeństwa środków przymusu z art. 41 Karty NZ, zwanych potocznie sankcjami ekonomicznymi. Sankcje te zostały wprowadzone m.in. przeciw Rodezji Południowej, Haiti, Sierra Leone czy Irakowi. Na szczególną uwagę zasługuje ten ostatni przypadek, gdyż stopień inwazyjności środków zarządzonych przeciwko reżimowi Saddama Husajna w Iraku był tak wysoki, że odbił się w sposób bezpośredni na ludności cywilnej Iraku, prowadząc do drastycznego pogorszenia się warunków życia w tym kraju, w tym np. do skokowego wzrostu śmiertelności wśród niemowląt, braków podstawowej żywności, czy katastrofalnych warunków sanitarnych. *Casus* iracki uwypuklił pytanie o granice normatywne swobody Rady Bezpieczeństwa w stosowaniu środków przymusu, nawet takich, które nie mają charakteru zbrojnego. Pamiętając o kontrowersjach wobec związania Rady Bezpieczeństwa normami *ius cogens* (przypomnijmy: problem zasadza się głównie na otwartym katalogu tych norm) oraz o podziale na traktatowe normy derogowalne i niederogowalne, można z perspektywy historycznej odpowiedzialnie uznać, że dwie normy praw człowieka stanowią dziś jasne ograniczenie dla sposobu i zakresu nakładania na państwa sankcji ekonomicznych. Są to prawo do życia i prawo do ochrony zdrowia.

Prawo do życia jest prawem niederogowalnym, wymienionym w art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Każda istota ludzka ma przyrodzone prawo do życia. Prawo to powinno być chronione przez ustawę. Nikt nie może być samowolnie pozbawiony życia⁴⁵.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, w: *Prawo międzynarodowe publiczne, op. cit.*, art. 6 ust. 1.

Aktualne znaczenie tego prawa wykracza jednak poza wąskie ramy tego artykułu. Dla przykładu, komentarz Komitetu Praw Człowieka z 1982 roku wskazuje, że państwa członkowskie winny podejmować wszelkie dostępne środki, aby ograniczyć śmiertelność wśród niemowląt i wydłużyć przewidywaną długość życia, w szczególności poprzez wprowadzanie środków ograniczających niedożywienie i epidemie⁴⁶. Podobny obowiązek zawiera także konwencja o prawach dziecka⁴⁷. Zatem minimalny poziom ochrony prawa do życia wymaga od stosujących sankcje ekonomiczne powstrzymania się od praktyki, która prowadzi do niedożywienia ludności, śmiertelności niemowląt czy epidemii wśród dzieci⁴⁸. W odniesieniu do całej ludności prawo do życia w tym wypadku rozumiane jest jako zakaz doprowadzania do klęski głodu – zakaz stosowania takiej polityki, która w sposób świadomy i aktywny (tj. poprzez działanie, a nie zaniechanie) odbiera jednostkom możliwość niezbędnego wyżywienia⁴⁹. Komitet ONZ ds. praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych podkreślił, w wydanym przez siebie komentarzu, że prawo do wyżywienia jest elementem niezbędnym dla przestrzegania innych praw człowieka. Wprowadzenie embarga na dostawy żywności lub podobnych środków, które zagrażają produkcji żywności lub zaopatrzeniu w żywność innych krajów (nie objętych embargiem), byłoby niedozwolone⁵⁰. Podobne rozumienie należy przyjąć także w odniesieniu do normy praw człowieka gwarantującej ochronę zdrowia zawartej w art. 12 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Stanowi on:

⁴⁶ Human Rights Committee, General Comment 6, Article 6 (Sixteenth session, 1982), w: *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, UN/DOC/HRI/GEN/1/Rev.1 at 6 (1994), par. 5.

⁴⁷ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z dnia 23 grudnia 1991 nr 120 poz. 526).

⁴⁸ Explanatory Memorandum Regarding the Comprehensive Embargo on Iraq Humanitarian Circumstances in Iraq, 2000, par. 17; www.hrw.org (stan z dnia 11.04.2012); R. Normand, *op. cit.*, s. 21; D. Starck, *Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung*, Berlin 2000, s. 343.

⁴⁹ R. Provost, *Starvation as a Weapon: Legal Implications of the United Nations Food Blockade Against Iraq and Kuwait*, „Columbia Journal of Transnational Law” 1992, 30, s. 577.

⁵⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment no. 12, The Rights to Adequate Food, 12 May 1999, E/C.12/1999/5, par. 1, 4 i 37.

Artykuł 12

1. Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego.
2. Kroki, jakie Państwa Strony niniejszego Paktu powinny podjąć dla osiągnięcia pełnego wykonania tego prawa, będą obejmowały środki konieczne do:
 - a) zapewnienia zmniejszenia wskaźnika martwych urodzeń i śmiertelności niemowląt oraz do zapewnienia zdrowego rozwoju dziecka;
 - b) poprawy higieny środowiska i higieny przemysłowej we wszystkich aspektach;
 - c) zapobiegania chorobom epidemicznym, endemicznym, zawodowym i innym oraz ich leczenia i zwalczania;
 - d) stworzenia warunków, które zapewniłyby wszystkim pomoc i opiekę lekarską na wypadek choroby⁵¹.

Embargo nałożone przez Radę Bezpieczeństwa powinno zatem być tak skonstruowane, aby zapewnić ludności podstawowe, niezbędne do przeżycia wyżywienie, możliwość schronienia (potocznie rozumianego jako „dach nad głową”), podstawowe warunki sanitarne czy dostęp do wody pitnej⁵². Mówi się ponadto o zapewnieniu ludności podstawowych lekarstw, których lista jest okresowo publikowana przez Światową Organizację Zdrowia⁵³.

Uwagi powyższe mogą wydawać się oczywiste. Na gruncie teoretycznym stosunkowo łatwo przychodzi opisanie ograniczeń dla działania Rady Bezpieczeństwa, wynikających z tak podstawowych praw człowieka jak prawo do życia czy prawo do ochrony zdrowia. Praktyczna trudność tkwi wszakże w ogólnikowości sformułowań konwencyjnych oraz w stopniu, w jakim treść rezolucji Rady Bezpieczeństwa przekłada się na warunki życia ludzi na określonym terytorium. Innymi słowy: należałoby wykazać, że Rada Bezpieczeństwa w sposób świadomy i aktywny zmierzała do naruszenia prawa do życia czy zdrowia ludności państwa, którego dotyczy embargo (w sensie bezpośrednim lub jako refleks). Wielu obserwacji w tym względzie dostarczyły mechanizmy sankcji gospodarczych wprowadzone w latach 90. XX wieku, w tym w szczególności *casus* Iraku. Na obecnym etapie zaawansowania prawa międzynarodowego oraz praktyki Rady Bezpieczeństwa wykazanie omawianych naruszeń wydaje się niezwykle trudne, o ile wręcz nieprawdopodobne i niemożliwe.

⁵¹ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, w: *Prawo międzynarodowe publiczne, op. cit.*, art. 12.

⁵² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health, 11 August 2000, E/C.12/2000/4, par. 43.

⁵³ World Health Organization, *Essential Medicines and Health Products*, www.who.int/medicines/en (stan z dnia 11.04.2012).

5.3.5.2. Prawa człowieka a uchwały Rady Bezpieczeństwa, których końcowym adresatem są osoby fizyczne lub podmioty prawa prywatnego

Z punktu widzenia relacji uchwał Rady Bezpieczeństwa z prawami człowieka na uwagę zasługują te z nich, których końcowymi adresatami są osoby fizyczne lub podmioty prawa krajowego⁵⁴. W odróżnieniu od ograniczeń charakterystycznych dla sankcji gospodarczych, które odnoszą się do ludności, jako pewnej zbiorowości, uchwały odpisane w tym podpunkcie kierują swe „ostrze” zawsze w stronę człowieka jako jednostki. Są zatem w tym względzie klasycznym modelem spojrzenia na prawa człowieka i wdzięcznym przedmiotem prawniczej analizy. W sensie typologii uchwał Rady Bezpieczeństwa, jaką zarysowano w rozdziale III, należą one do dwóch typów: sankcji oraz uchwał quasi-sądowych. W pierwszej grupie będą to uchwały skierowane przeciw osobom i instytucjom zaangażowanym w międzynarodowy terroryzm. Do drugiej grupy zaliczymy uchwały powołujące międzynarodowe trybunały karne *ad hoc*. W obu przypadkach wszakże wspólnym mianownikiem możliwych ograniczeń Rady w korzystaniu ze swobody doboru środków przymusu będą gwarancje procesowe dla jednostek, zaliczane do międzynarodowego katalogu praw człowieka, choć mające charakter prawa derogowalnego. Art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi:

Artykuł 14

1. Wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych (...).
2. Każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo być uważana za niewinną aż do udowodnienia jej winy zgodnie z ustawą.
3. Każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo, na zasadach pełnej równości, co najmniej do następujących gwarancji:
 - a) otrzymania niezwłocznie szczegółowej informacji w języku dla niej zrozumiałym o rodzaju i przyczynie oskarżenia;
 - b) dysponowania odpowiednim czasem i możliwościami w celu przygotowania obrony i porozumienia się z obrońcą przez siebie wybranym;

⁵⁴ W polskiej literaturze zob. np. I.C. Kamiński, *Kontrola rezolucji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych i wynikających z nich działań sprawowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka — uwagi o decyzji w sprawach Behrami i Saramati z dn. 31 maja 2007 r.*, w: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe — granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, Katowice 2009, s. 269–283.

- c) rozprawy bez nieuzasadnionej zwłoki;
- d) obecności na rozprawie, bronięcia się osobiście lub przez obrońcę przez siebie wybranego; do otrzymania informacji, jeżeli nie posiada obrońcy, o istnieniu powyższego prawa oraz posiadania obrońcy wyznaczonego dla niej w każdym przypadku, kiedy interesy sprawiedliwości tego wymagają, bez ponoszenia kosztów obrony w przypadkach, kiedy oskarżony nie posiada dostatecznych środków na ich pokrycie;
- e) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia i zapewnienia obecności i przesłuchania świadków obrony na tych samych warunkach, co świadków oskarżenia;
- f) korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli oskarżony nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie;
- g) nieprzymuszania do zeznawania przeciwko sobie lub do przyznania się do winy (...) ⁵⁵.

Najbardziej wyraźnym przykładem styku tego typu uchwał skierowanych przeciw osobom i instytucjom jest rezolucja 1267 i kolejne wydane po niej rezolucje doprecyzowujące mechanizm umieszczania na liście osób i instytucji podejrzanych o międzynarodowy terroryzm, co skutkuje zakazem podróży czy zajęciem majątku takich osób oraz instytucji. Mechanizm ten przedstawiono szczegółowo w rozdziale III niniejszej pracy. Przeciwno niedoskonałościom proceduralnym w rezolucjach 1267 i 1333 wkrótce wszczynano drogę prawną w różnych państwach na świecie. Zagadnienie braku gwarancji procesowych i arbitralności postępowania w wykonaniu rezolucji 1267 pojawiała się przed sądami krajowymi i międzynarodowymi w Europie, Stanach Zjednoczonych, Pakistanie, Kanadzie i Turcji ⁵⁶.

Być może najgłośniejszą z nich była sprawa obywatela saudyjskiego Yasina Abdullaha Kadi oraz Al Barakaat International Foundation z siedzibą w Szwecji, którzy zostali wskazani przez komitet ds. sankcji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych jako osoba i podmiot powiązani z Osamą bin Ladenem, Al-Kaidą i Talibami. Stosownie do wspomnianych rezolucji wszystkie państwa będące członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych powinny zamrozić fundusze i inne aktywa finansowe kontrolowane bezpośrednio

⁵⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, w: A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, art. 14.

⁵⁶ Addressing Challenges to Targeted Sanctions An Update of the „Watson Report”, October 2009, s. 7, http://www.watsoninstitute.org/pub/2009_10_targeted_sanctions.pdf (11.04.2012). W polskiej literaturze kwestię tą porusza m.in. W. Czaplinski, *Kilka uwag o sądowej ochronie praw jednostek przed decyzjami Rady Bezpieczeństwa ONZ*, w: J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.

lub pośrednio przez takie osoby i podmioty⁵⁷. W ramach Wspólnoty Europejskiej Rada, w celu wykonania tych rezolucji, wydała rozporządzenie nakazujące zamrożenie funduszy i innych aktywów finansowych osób oraz podmiotów, których nazwisko lub nazwa figuruje w załączniku do tego rozporządzenia⁵⁸. W dniu 19 października 2001 roku nazwisko Y.A. Kadięgo i nazwa Al Barakaat zostały dodane do wykazu i tym samym podmioty te stały się adresatami rezolucji 1267 transponowanej do wspólnotowego porządku prawnego poprzez rozporządzenie Rady Europejskiej. Y.A. Kadi i Al Barakaat wnieśli do Sądu Pierwszej Instancji Wspólnoty Europejskiej skargę o stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia, podnosząc, że Rada nie miała kompetencji do jego wydania oraz że rozporządzenie to naruszało niektóre z ich praw podstawowych, w szczególności prawo własności i prawo do obrony. Wyrokami z dnia 21 września 2005 roku sąd oddalił ogół zarzutów podniesionych przez Y.A. Kadięgo i Al Barakaat oraz utrzymał w mocy rozporządzenie⁵⁹. Czyniąc to sąd orzekł w szczególności, że sądy wspólnotowe co do zasady nie mają żadnej właściwości (z wyjątkiem niektórych nadrzędnych norm prawa międzynarodowego, zwanych *ius cogens*) do dokonywania kontroli ważności spornego rozporządzenia, ponieważ państwa członkowskie są obowiązane do zastosowania się do rezolucji Rady Bezpieczeństwa, zgodnie z brzmieniem Karty Narodów Zjednoczonych, tj. traktatu międzynarodowego, który ma pierwszeństwo przed prawem wspólnotowym. Trybunał Sprawiedliwości orzekający w tej sprawie w drugiej instancji zmienił jednak to orzeczenie. W szczególności wskazał, że sądy wspólnotowe powinny zapewnić pełną co do zasady

⁵⁷ Court of Justice of the European Communities, Press Release, Judgment of the Court of Justice in Joined Cases C-402/05P and C-415/05P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, *The Court Annuls the Council Regulation Freezing Mr Kadi and Al Barakaat's Funds*, 3 September 2008, No. 60/08.

⁵⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 roku wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie (Dz.U. L 139 z 29.05.2002, s. 9).

⁵⁹ Court of Justice of the European Communities, Press Release, Judgments of the Court of First Instance in Case T-306/01 and Case T-315/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation and Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, *The Court of First Instance Gives Its First Judgments Concerning Acts Adopted in the Fight Against Terrorism*, 21 September 2005, No. 79/05.

kontrolę zgodności z prawem ogółu aktów wspólnotowych w aspekcie praw podstawowych, stanowiących integralną część zasad ogólnych prawa wspólnotowego, w tym również tych aktów wspólnotowych, które, jak rozpatrywane rozporządzenie, służą wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa. W świetle konkretnych okoliczności, które towarzyszyły umieszczeniu nazwiska Kadi i nazwy Al Barakaat International Foundation w wykazie osób i podmiotów, których dotyczy zamrożenie funduszy, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że ich prawo do obrony, w szczególności prawo do bycia wysłuchanym, jak również ich prawo do skutecznej kontroli sądowej w sposób oczywisty nie były przestrzegane. Także zamrożenie funduszy stanowi nieuzasadnione ograniczenie prawa własności Y.A. Kadiego⁶⁰.

Warto podkreślić, że orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości nie odnosiło się do samej rezolucji 1267 i 1333, ani do mechanizmu istniejącego na poziomie wspomnianych rezolucji Rady Bezpieczeństwa (komitet ds. sankcji). Przedmiotem zaskarżenia było rozporządzenie Wspólnoty Europejskiej i tylko to badał sąd pierwszej oraz drugiej instancji w konkretnym przypadku skarżących. Jednakże stwierdzenie przez Trybunał nieważności rozporządzenia rady w zakresie, w jakim dotyczy Y.A. Kadiego i Al Barakaat, miało skutki dalej idące. W doktrynie zapoczątkowało ożywioną dyskusję nad hierarchią źródeł prawa, stosunkiem prawa międzynarodowego do prawa wspólnotowego, czy dopuszczalnością sądowej kontroli uchwał Rady Bezpieczeństwa⁶¹. Na poziomie ONZ wszakże sprawa Kadi, jak się uważa, stanowiła precedens niebezpieczny z tego powodu, że jego powtarzalność w różnych rejonach świata mogłaby doprowadzić do podważenia zdolności społeczności międzynarodowej sankcji przeciw jednostkom i podmiotom prywatnym, które miałyby taką samą skuteczność w odmiennych systemach prawnych⁶². Raport opracowany przez Bardo Fassbendera z Uniwersytetu Humboldta w Berlinie, na zlecenie wydziału prawnego sekretariatu ONZ, wskazywał na potrzebę dostosowania praw proceduralnych do wymagań praw człowieka i podstawowych wolno-

⁶⁰ Court of Justice of the European Communities, press release No. 60/08, *op. cit.*

⁶¹ Zob. np.: J. Klabbers, *Kadi Justice at the Security Council?*, „International Organizations Law Review” 2007, 1, s. 1–12; R.A. Wessel, *The Kadi Case: Towards a More Substantive Hierarchy in International Law?*, „International Organizations Law Review” 2008, 5, s. 323–327; P. De Sena, M.Ch. Vitucci, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values*, „European Journal of International Law” 2009, 20, s. 193–228; I. Canor, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values: Three Replies to Pasquale De Sena and Maria Chiara Vitucci*, „European Journal of International Law” 2009, 20, s. 853–896.

⁶² Addressing Challenges to Targeted Sanctions An Update of the „Watson Report”, *op. cit.*

ści, w szczególności prawa do bycia poinformowanym o zastosowanych środkach, prawa do wysłuchania w rozsądnym czasie, czy prawa do skutecznej drogi prawnej⁶³. Uznając ograniczenie, jakie swobodzie Rady Bezpieczeństwa stawiają normy praw człowieka (w tym zakresie dotyczące gwarancji procesowych), 19 grudnia 2006 roku Rada powzięła uchwałę 1730 ustanawiającą punkt kontaktowy w ramach sekretariatu ONZ odpowiedzialny za przyjmowanie indywidualnych skarg na – zdaniem skarżących – niesłuszne umieszczenie ich nazwisk i firm na liście osób i podmiotów objętych mechanizmem sankcji. Kolejne zaostrenie wymogów proceduralnych, a tym samym poprawa położenia prawnego jednostek i podmiotów – adresatów sankcji, nastąpiło w rezolucji 1822 z czerwca 2008 roku.

System ochrony praw jednostek w uchwałach Rady Bezpieczeństwa, których końcowym adresatem są osoby fizyczne lub podmioty prawa prywatnego, przeszedł na przestrzeni dekady poważną zmianę, która jest świadectwem przyjęcia do wiadomości członków Rady Bezpieczeństwa, że gwarancje proceduralne stanowią ograniczenie swobody zarządzania środkami z art. 41 Karty NZ. O ile przekonanie to nie było powszechne w 1999 roku, w momencie ustanawiania rezolucji 1267, o tyle obecnie mechanizm identyfikowania osób i podmiotów podejrzanych o terroryzm jest wysoce zaawansowany. Składają się nań sformalizowane procedury wpisywania i wykreślenia z listy podejrzanych, wysoce wykwalifikowana kadra zespołu monitorującego, regularnie publikowane szczegółowe raporty, a także audyt wewnętrzny. Potrzeba było jednak prawie dziesięciu lat, aby osiągnąć taki stan. Początkowo bowiem stosowanie antyterrorystycznych rezolucji 1267 i 1333 naruszało podmiotowe prawa jednostek.

W świetle powyższych faktów jest rzeczą interesującą, że Rada Bezpieczeństwa nie unikała zagadnienia gwarancji procesowych, powołując kilkanaście lat wcześniej Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii (ICTY) oraz Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy (ICTR). Choć, o czym szczegółowo traktował rozdział III, powołanie sądów międzynarodowych *ad hoc* poprzedzała dyskusja o kompetencjach rady do powzięcia takich quasi-sądowych środków, to jednak statuty obydwu trybunałów zawierają mocne gwarancje procesowe, w tym zasadę domniemania niewinności, zasadę niezależności sądu, niezawisłości sędziów oraz zasadę równowagi procesowej⁶⁴.

⁶³ B. Fassbender, *Targeted Sanctions...*, *op. cit.*, s. 7–8.

⁶⁴ Statut Międzynarodowego Trybunału do Sądzenia Osób Odpowiedzialnych za Poważne Naruszenia Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Popelnione na Terytorium byłej Jugosławii od 1991 roku, Nowy Jork, 25 maja 1993, Art. 21 ust. 1–4; www.pck.org.pl/pliki/mph/1993_Haga_-_Statut_MTKJ.pdf (stan z dnia 11.11.2012); ICTY Rules of Procedure and Evidence; <http://www.icty.org/x/file/>

Potwierdza to postawioną wyżej tezę, że Rada Bezpieczeństwa winna respektować międzynarodowe normy praw człowieka, także i te odnoszące się do uczciwego procesu, określone w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, a być może będące już normą *ius cogens*.

5.3.5.3. Prawa człowieka, a mandat międzynarodowych administracji terytorialnych

Zjawisko rozmieszczania przez Radę Bezpieczeństwa tzw. międzynarodowych administracji terytorialnych wykracza znacznie poza czysto policyjną i z natury rzeczy krótkotrwałą reakcję na zagrożenie czy naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Międzynarodowe administracje terytorialne utożsamia się w literaturze przedmiotu z podmiotami międzynarodowymi wykonującymi funkcję rządu na określonym terytorium⁶⁵. Rozległość mandatów tych misji i stopień złożoności stojących przed nimi zadań budzić musi pytanie o ich relację z zespołem norm praw człowieka. Pytanie to jest częścią zagadnienia, jakie w odrębnym, poświęconym tej tematyce artykule, nazwałem „zakresem władztwa międzynarodowej administracji terytorialnej”⁶⁶. W wypadku, w którym podstawa prawna obecności sił międzynarodowych wynika z art. 42 Karty Narodów Zjednoczonych i odpowiedniej rezolucji Rady Bezpieczeństwa, powziętej w celu „utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”, można zadać pytanie – jak daleko może posunąć się administracja międzynarodowa w wykonywaniu na danym terenie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej? Czy wykonywaniem władztwa w celu utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa będzie zaangażowanie ONZ w negocjacje nad prawnomiędzynarodowym statusem danego terytorium? Czy organizacja międzynarodowa wykonująca na danym obszarze funkcję rządu może jednocześnie sama siebie kontrolować i oceniać w raportach stan postępów przemian demokratycznych? Czy międzynarodowa administracja ONZ, działając w imieniu ludności spornego i pozostającego pod międzynarodowym zarządem obsza-

Legal%20Library/Rules_procedure_evidence/IT032Rev48_en.pdf (stan z dnia 11.11.2012); Statut Międzynarodowego Trybunału do spraw Rwandy, Nowy Jork, 8 listopada 1994, art. 20 ust. 1–4; http://www.pck.org.pl/pliki/mph/1994_nowy_jork_-_mtr.pdf (stan z dnia 11.11.2012); ICTR Rules of Procedure and Evidence; <http://www.unict.org/Portals/0/English/Legal/ROP/100209.pdf> (stan z dnia 11.11.2012).

⁶⁵ D. Zaum, *The Sovereignty Paradox...*, *op. cit.*, s. 51.

⁶⁶ Obszerne omówienie międzynarodowych administracji terytorialnych wraz z zagadnieniem podstawy prawnej i zakresu władztwa międzynarodowej administracji przedstawiam w odrębnym artykule: P. Uhma, *Międzynarodowe administracje...*, *op. cit.*, s. 175–196.

ru, może podpisywać umowy międzynarodowe (np. Konwencje o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności?), a jeżeli tak, to w czym to czyni imieniu? Czy międzynarodowa administracja ONZ, mając na uwadze rozwój gospodarczy zarządzanego przez siebie obszaru, może negocjować i wchodzić w międzynarodowe stosunki zobowiązaniowe, w tym międzynarodowe umowy pożyczkowe (np. z Bankiem Światowym)? Jakie skutki będą także miały umowy międzynarodowe z krajami ościennymi podpisywane przez zarządców międzynarodowych (np. umowy o ruchu granicznym, paszportach, o regionalnej strefie wolnego handlu)? Wreszcie, czy wykonywaniem władztwa w celu utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa będzie przeprowadzenie na obszarze poddanym zarządowi międzynarodowemu zmian w strukturze własnościowej? Czy można na obszarze zarządzanym przez ONZ dokonywać prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych? Czy te wszystkie czynności prawne będą ważne i czy mogą one być wzruszane po wycofaniu się sił międzynarodowych? Kto będzie sukcesorem umów międzynarodowych, w tym pociągających za sobą zobowiązania finansowe? Czy w tym wypadku będą miały zastosowanie normy odnoszące się do międzynarodowej sukcesji państw?

To szerokie zagadnienia wykracza poza ramy tej pracy. Ograniczając się jedynie do zespołu norm praw człowieka warto zauważyć konsekwencje praktyczne mandatów misji ONZ zawartych w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa, a pozycją prawną jednostki na terytoriach administrowanych przez siły międzynarodowe. Międzynarodowe administracje wykonujące władztwo państwowe na powierzonym terytorium przełamują schemat, według którego refleksem każdej władzy jest odpowiedzialność. Administracje międzynarodowe, ustanowione w celu ochrony praw człowieka i zaprowadzenia na danym terenie rządów demokratycznych, same w sobie demokratyczne nie są. Nie zostały wybrane przez ludność miejscową. Nie ponoszą przed lokalną populacją odpowiedzialności politycznej, nie ma między nimi relacji wynikającej z rządów przedstawicielskich. Ponadto, pod względem prawnym, ludzie poddani władztwu misji międzynarodowych zasadniczo pozbawieni są możliwości reagowania na decyzje, jakie dotyczą ich życia. Trzeba jednak przyznać, że regulacje międzynarodowych administracji w Kosowie, Timorze Wschodnim i Iraku zawierały jasne odniesienia do obowiązków przestrzegania praw człowieka przez personel międzynarodowy. Dla przykładu: regulacja *Przestrzeganie międzynarodowo uznanych standardów* misji ONZ w Kosowie zobowiązywała wszystkie osoby pełniące funkcje publiczne w Kosowie do przestrzegania uznanych międzynarodowo standardów praw człowieka oraz klasycznej klauzuli niedyskryminacji, zawartej w konwencjach międzynarodowych w tej sprawie. W kolejnej regulacji określono, że „standardy” te

są zawarte zwłaszcza w: powszechnej deklaracji praw człowieka; europejskiej konwencji praw człowieka oraz jej protokołach dodatkowych; międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych; międzynarodowym pakcie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych; konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej; konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet; konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania; konwencji o prawach dziecka. Te ramy prawne zostały później potwierdzone w regulacji UNMIK 2000/59. Co charakterystyczne dla hierarchii źródeł prawa na terenie Kosowa, konwencje międzynarodowe, do których odnosiły się wspomniane regulacje, należało stosować bezpośrednio. Nie były one transponowane do wewnętrznego porządku prawnego, z uwagi na specyfikę spornego terytorium poddanego władztwu ONZ na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1244. Podobna klauzula znalazła się w regulacji międzynarodowej administracji terytorialnej w Timorze Wschodnim⁶⁷ oraz w rezolucji ustanawiającej międzynarodową władzę w Iraku⁶⁸. W literaturze można zaobserwować wszakże różnice zdań odnośnie pytania, czy Rada Bezpieczeństwa może, zważywszy na zagrożenie międzynarodowego pokoju, ograniczyć stosowanie derogowalnych praw człowieka zawartych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych⁶⁹. Zagadnienie to omówiono także powyżej.

5.3.5.4. Międzynarodowe prawo humanitarne a misje pokojowe ONZ

Nie tylko normy praw człowieka, ale też normy międzynarodowego prawa humanitarnego mogą stanowić ograniczenie dla działań Rady Bezpieczeństwa. Choć trudno byłoby doprawdy wyobrazić sobie, aby rezolucja rady gwałciła podstawowe prawa konfliktów zbrojnych, warto w tym miejscu wspomnieć o zmianie, jaka na przestrzeni lat zaszła w ramach ONZ w zakresie związania tej organizacji normami międzynarodowego prawa humanitarnego. Zmiana ta następowała stopniowo. Początkowo dominował pogląd, że operacje wojskowe prowadzone w oparciu o rozdział VII Karty NZ nie są objęte konwencjami haskimi czy genewskimi. Ponieważ ONZ nie jest państwem, nie może być podmiotem tych traktatów. Argumentowano, że siły zbrojne nie są stronami konfliktu, a ich interwencja ma zakończyć stan zagrożenia lub naruszenia

⁶⁷ Regulation no. 1999/1 on the Authority of the Transitional Administration in East Timor, 27 November 1999, UNTAET/REG/1991/1.

⁶⁸ UN Security Council Resolution on Termination of Sanctions Against Iraq And Extension of the Oil-for-Food Programme, 22 May 2003, UN/SC/RES/1483.

⁶⁹ Zob. afirmatywnie: E. de Wet, *The Chapter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 322; negatywnie: A. Zimmermann, C. Stahn, *Yugoslav Territory...*, *op. cit.*, s. 153.

międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W konsekwencji podkreślano, że siły zbrojne zaangażowane w operacje pokojowe, na podstawie rozdziału VII Karty NZ, nie są objęte „prawem wojny”⁷⁰. Przydanie ONZ osobowości prawnej w sensie funkcjonalnym w opinii doradczej MTS w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych⁷¹ spowodowało, iż postulat objęcia sił pokojowych ONZ ograniczeniami wynikającymi z międzynarodowego prawa humanitarnego był coraz wyraźniej artykułowany. W 1971 roku Instytut Prawa Międzynarodowego w tzw. Rezolucji z Zagrzebia opowiedział się za stosowaniem zasad humanitarnych w konfliktach zbrojnych, w których biorą udział siły ONZ⁷². Następnie podkreślano, że źródłem zobowiązania ONZ nie muszą być jedynie normy konwencyjne, ale może nim być także prawo zwyczajowe⁷³. Organizacja Narodów Zjednoczonych zaczęła więc wskazywać w sposób ogólny zespół norm międzynarodowego prawa humanitarnego uznając, iż oddziały rozmieszczone pod dowództwem ONZ powinny przestrzegać „zasad i ducha” konwencji międzynarodowych o charakterze powszechnym, które odnoszą się zachowania się personelu wojskowego. Tego rodzaju klauzula pojawiła się w wielu przepisach wewnętrznych misji rozmieszczanych przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie norm rozdziału VI i VII Karty NZ⁷⁴, w tekście modelowego porozumienia pomiędzy ONZ a państwami członkowskimi oddającymi oddziały wojskowe do dyspozycji operacji pokojowych⁷⁵, oraz w tekście modelowego porozumienia pomiędzy

⁷⁰ D.W. Barnett, *United Nations Forces: A Legal Study*, New York 1964, s. 500–501.

⁷¹ *Reparation for Injuries...*, *op. cit.*, I.C.J. Reports 1949, s. 180–182; zob. także rozdział trzeci w niniejszej pracy.

⁷² Institut De Droit International, *Conditions of Application of Humanitarian Rules of Armed Conflict to Hostilities in which United Nations Forces May be Engaged*, Zagreb 1971; http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1971_zag_03_en.pdf (stan z dnia 27.03.2012).

⁷³ D. Schindler, *United Nations Forces and International Humanitarian Law*, w: Ch. Swinarski (red.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honor of Jean Pictet*, Dordrecht 1984, s. 526.

⁷⁴ Zob. R. Siekmann, *Basic Documents on United Nations and Related Peace-Keeping Forces*, Dordrecht 1989, s. 94; zob. także: D. Shraga, R. Zacklin, *L'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies: questions conceptuelles, juridiques et pratiques*, w: U. Palwankar (red.), *Symposium sur l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix*, Genève 1994, s. 46; D. Shraga, *UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damages*, „American Journal of International Law” 2000, 94, s. 407.

⁷⁵ Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to the United Nations Peace-Keeping Operations, 23 May 1991, UN/DOC/A/46/185, annex, par. 28.

ONZ a państwem, na którego terytorium przeprowadzana jest operacja pokojowa⁷⁶. W 1991 roku podobna klauzula została wprowadzona w modelowym porozumieniu w sprawie statusu sił w operacjach pokojowych, gdzie skodyfikowano zwyczajową praktykę i zasady odnoszące się do operacji pokojowych ONZ⁷⁷. Zapisano tam wyraźnie, że ONZ przestrzega oraz respektuje „zasady i ducha” czterech konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 roku, protokołów dodatkowych z 8 czerwca 1977 roku i konwencji UNESCO o ochronie dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego z 14 maja 1954 roku.

Obecnie pozostaje bezsporne, że normy konwencyjne międzynarodowego prawa humanitarnego, jak i normy międzynarodowego prawa zwyczajowego w tym przedmiocie, wiążą także Radę Bezpieczeństwa ONZ⁷⁸. Pytanie – w jakim stopniu. Normy międzynarodowego prawa humanitarnego są w tym szczególnym przypadku, a jest nim przypomnijmy możliwe ograniczenie swobody Rady Bezpieczeństwa w zarządzaniu środkami przymusu z art. 42 Karty NZ, mało przydatne. Trudno wyłuskać z nich konkretną treść, dzięki której można by znaleźć odpowiedź na pytanie o dychotomiczną legalność lub nielegalność takich działań. Stwierdzenie, że ONZ przestrzega oraz respektuje „zasady i ducha” norm konwencyjnych oznacza natomiast, iż przepisy konwencji genewskich i innych, adresowane do państw, w tym wypadku stosuje się odpowiednio. W szczególności ONZ nie może być związana obowiązkami, których nie jest w stanie wykonać z przyczyn obiektywnych (np. braku posiadania terytorium, braku władztwa sądowego czy administracyjnego nad żołnierzami łamiącymi prawo). Nasz pogląd o związaniu sił pokojowych ONZ normami prawa humanitarnego potwierdzają wszakże trzy dokumenty międzynarodowe przyjęte w ostatnich latach: w 1994 roku podpisano Konwencję o bezpieczeństwie personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz personelu współdziałającego, która weszła w życie 15 stycznia 1999 roku⁷⁹.

Art. 2 tej konwencji stanowi:

⁷⁶ Model Status of Forces Agreement (SOFA) between the United Nations and the State on whose Territory United Nations Forces are Deployed, 9 October 1990, UN/DOC/A/45/594.

⁷⁷ J.G. Fleury, *The Plea of Ignorance*, Canadian Forces College; <http://www.family-source.com/cache/116670/idx/0#n20> (stan z dnia 27.03.2012).

⁷⁸ Zdanie przeciwne prezentuje np. R.D. Glick, *Lip Service to the Laws of War: Humanitarian Law and United Nations Armed Forces*, „Michigan Journal of International Law” 1995, 17, s. 62.

⁷⁹ Konwencja o bezpieczeństwie personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych i personelu współdziałającego, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 grudnia 1994 r. (Dz. U. z dnia 3 października 2003, nr 172 poz. 1671).

Niniejszej konwencji nie stosuje się do operacji Organizacji Narodów Zjednoczonych zatwierdzonej przez Radę Bezpieczeństwa jako akcja przymusu według rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, w której taki personel występuje w charakterze strony walczącej przeciwko zorganizowanym siłom zbrojnym i w stosunku do której ma zastosowanie prawo międzynarodowych konfliktów zbrojnych.

oraz

Nic w niniejszej konwencji nie narusza:

(a) możliwości zastosowania międzynarodowego prawa humanitarnego i powszechnie uznanych standardów praw człowieka zawartych w dokumentach międzynarodowych w odniesieniu do ochrony operacji Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych i personelu współdziałającego albo odpowiedzialności tego personelu za poszanowanie tego prawa i tych standardów⁸⁰.

Potwierdza to możliwość zastosowania wszystkich istotnych zasad międzynarodowego prawa humanitarnego do operacji zarówno zarządzanych, jak i dowodzonych przez (Radę Bezpieczeństwa) ONZ. Istotnym osiągnięciem w omawianej dziedzinie było wydanie w dniu 6 sierpnia 1999 roku, przez Sekretarza Generalnego ONZ, Biuletynu zatytułowanego *Przestrzeganie przez siły ONZ międzynarodowego prawa humanitarnego*⁸¹. Biuletyn zawiera „podstawowe zasady i reguły międzynarodowego prawa humanitarnego”, które „mają zastosowanie do sił ONZ, gdy w sytuacji konfliktu zbrojnego są one aktywnie zaangażowane w nim jako żołnierze, w stopniu i na

⁸⁰ *Ibidem*, art. 20.

⁸¹ United Nations, Secretary-General's Bulletin, *Observance by United Nations forces of international humanitarian law*, 6 August 1999, ST/SGB/1999/13. Na ten temat zob. także: D. Shraga, *UN Peacekeeping Operations...*, *op. cit.*, 409; L. Condorelli, *Le progrès du droit international humanitaire et la Circulaire du Secrétaire Général des Nations Unies du 6 août 1999*, w: L.B. de Chazournes, V. Gowlland-Debbas (red.), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality – Liber amicorum Georges Abi-Saab*, Hague-London-Boston 2001, s. 500; M. Zwanenburg, *The Secretary-General's bulletin on observance by United Nations forces of international humanitarian law: a pyrrhic victory?*, „Revue de droit militaire et de droit de la guerre” 2001, 39, s. 18; P. Benvenuti, *Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies: la circulaire du Secrétaire Général*, „Revue Générale de Droit International Public” 2001, 1, s. 359; P. Pozo Serrano, *La aplicación del derecho internacional humanitario a las fuerzas de Naciones Unidas: algunos interrogantes*, w: C.R. Chornet (red.), *El derecho internacional humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Valencia 2002, s. 346.

czas trwania ich zaangażowania. Zasady te stosuje się odpowiednio w czynnościach zbiorowego przymusu lub w operacjach pokojowych, gdy użycie siły jest dopuszczalne w samoobronie⁸². Zasady opisane w Biuletynie podzielone zostały na pięć kategorii: ochrona ludności cywilnej; środki i metody walki; traktowanie ludności cywilnej oraz osób wyłączonych z walki; traktowanie osób pozbawionych wolności; oraz ochrona rannych, chorych i personelu medycznych i ratunkowego⁸³. Biuletyn nie ma charakteru prawa powszechnego, jest instrukcją wewnętrzną Sekretarza Generalnego, który jest zwierzchnikiem całego personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych i prowadzi nad operacjami pokojowymi zwierzchnictwo strategiczne. Biuletyn nie zawiera nowych przepisów. Potwierdza w sposób szeroki i nierestryktywny związek sił pokojowych normami międzynarodowego prawa humanitarnego – tak konwencyjnego, jak zwyczajowego. Treści zawarte w Biuletynie Sekretarza Generalnego zyskały potwierdzenie powszechne w rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1327 z 2000 roku. W tekście uchwały Rada stwierdza, że regulacje misji pokojowej powinny spełniać warunki minimalne, do których zalicza się zgodność z przepisami i zasadami prawa międzynarodowego, w szczególności międzynarodowego prawa humanitarnego, praw człowieka oraz prawa uchodźczego. Poszerzyła także krąg adresatów tych obowiązków, wiążąc nim nie tylko personel ONZ, ale także członków organizacji i porozumień regionalnych oraz subregionalnych. Podsumowując, można powiedzieć, iż na przestrzeni lat nastąpiła zmiana w zakresie związania Rady Bezpieczeństwa ONZ normami międzynarodowego prawa humanitarnego. Praktyka ostatnich lat pokazuje, że Rada zdecydowanie i wyraźnie cytuje normy prawa konfliktów zbrojnych odnosząc je do powołanych czy nadzorowanych przez siebie oddziałów. Aktualny dyskurs nie dotyczy już dylematu relewantności międzynarodowego prawa humanitarnego dla misji pokojowych, ale odpowiedniego stosowania poszczególnych norm do właściwej struktury misji. Proces ten wymaga konkretyzacji, którego dowodem jest omówiony wyżej Biuletyn Sekretarza Generalnego z 1999 roku. Dowodzi to naszej tezy, iż Rada Bezpieczeństwa podlega ograniczeniom także jeżeli chodzi o rezolucje dotyczące międzynarodowych administracji terytorialnych.

⁸² United Nations, Secretary-General's Bulletin, *Observance by United Nations Forces...*, *op. cit.*, section 1, 1.1.

⁸³ *Ibidem*, section 5–9.

5.4. Wnioski

Zagadnienie możliwych ograniczeń kompetencji organu osoby prawnej czy organizacji stanowi zapewne jeden z ulubionych tematów rozpraw prawniczych. W szczególności dla prawnika wychowanego w kontynentalnej kulturze prawa oraz wrażliwego na prawa jednostki, dociekanie tego, jakie normy nieokreślone w statucie organizacji mogą stanowić zaporę dla aktywności jej organu, jest ciekawym doświadczeniem intelektualnym. Czy w praktyce funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa ma ono jednak znaczenie? W literaturze anglosaskiej można spotkać się z opinią, że specyficzna pozycja Rady Bezpieczeństwa ONZ, jej polityczna struktura oraz unikalne kompetencje każą z dystansem spoglądać na ograniczenia towarzyszące jej działaniom. Jednak, co wykazano wyżej, na przestrzeni lat, w szczególności ostatnich dwóch dekad, normy praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego odcisnęły swe piętno na aktywności rady. Wprowadzono środki mające przystosować reakcję rady na zagrożenie czy naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa do standardów praw jednostki. Obecnie funkcjonujące mechanizmy, w szczególności w rezolucjach, których końcowymi adresatami są osoby fizyczne, lub podmioty prawa krajowego, są zaawansowane. Także sankcje gospodarcze, które w przyszłości być może zostaną jeszcze wprowadzone wobec niektórych państw, bogatsze o doświadczenia np. irackie, będą posiadały takie gwarancje dla ludności cywilnej, że wykazanie naruszeń praw człowieka będzie niezwykle trudne, o ile wręcz nieprawdopodobne i niemożliwe. Należy pamiętać, że system międzynarodowego bezpieczeństwa określony w Karcie NZ, w szczególności poprzez jej art. 103, zapewnia powszechną wykonywalność uchwał Rady Bezpieczeństwa, a rezolucje te korzystają z domniemania ważności prawnej i mocy obowiązującej. W przypadku uchwał jasno, ewidentnie, z premedytacją gwałcących międzynarodowe normy *ius cogens*, gdyby takie w ogóle kiedykolwiek się pojawiły, dojdzie do konfliktu pomiędzy powszechną i niederogowalną normą międzynarodową a zobowiązaniem państw wykonywania w pierw obowiązków wynikających z Karty NZ. To jednak niezwykle mało prawdopodobny scenariusz. Tym niemniej, posiłkując się doświadczeniem historycznym, można wskazać na trzy metody reakcji na uchwałę Rady Bezpieczeństwa, która wybiegnie poza ograniczenia, o których była mowa w niniejszym rozdziale.

Po pierwsze, w przeszłości występowały przypadki zgłaszania protestów przeciw rezolucji Rady. Jak chcą tego niektórzy autorzy – oprostowanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa jest prawem państw członkowskich, jednak pod-

stawą protestu muszą być względy prawne, a nie polityczne czy faktyczne⁸⁴. W literaturze zauważa się, że podstawę protestu może stanowić art. 25 Karty NZ, który stanowi, iż członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych zgadzają się przyjmować i wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa zgodnie z niniejszą Kartą⁸⁵. Decyzja rady niezajdująca oparcia w Karcie NZ, a więc niespełniająca ograniczeń opisanych w niniejszym rozdziale, mogłaby być śladem tego rozumowania, oprotestowana przez państwa członkowskie. Pogląd ten pomija wszakże fakt, że rezolucje rady muszą być obowiązkowo implemmentowane przez państwa członkowskie, właśnie na mocy art. 25 oraz 103 Karty NZ⁸⁶. Prawdopodobnie odwołuje się bardziej do praktyki historycznej, w której sytuacji oprotestowania uchwał Rady Bezpieczeństwa zdarzały się. Dla przykładu Portugalia i Republika Południowej Afryki kwestionowały aspekty prawne embarga wprowadzonego przez Radę Bezpieczeństwa wobec Rodezji Południowej; Irak oprotestował rezolucję ustanawiającą komisję kompensacyjną ONZ⁸⁷. Rada Bezpieczeństwa nie odniosła się wszakże skutecznie do tych protestów⁸⁸. Protest jest zatem środkiem raczej politycznym, niż prawnym. Może, ale nie musi doprowadzić do zmiany stanowiska rady w drodze nowej, zmieniającej uchwały.

Po drugie, na przestrzeni lat zdarzało się, że państwa nie wykonywały rezolucji Rady Bezpieczeństwa. W 1979 roku Wielka Brytania samodzielnie zniosła sankcje nałożone przez Radę Bezpieczeństwa na Rodezję Południową w 1965 roku. Spotkało się to jednak z powszechną krytyką ze strony państw członkowskich ONZ, wyrażoną w uchwale Zgromadzenia Ogólnego NZ z 18 grudnia 1979 roku, co potwierdza niezgodność z prawem takiego działania⁸⁹. Podobnie sankcje nałożone na Libię, w związku z zamachem na samolot PANAM nad Lockerbie, spotkały się z krytyką niektórych państw, a Zgromadzenie Ogólne Organizacji Jedności Afrykańskiej postanowiło

⁸⁴ N. Angelet, *Protest Against Security Council Decisions*, w: K. Wellens (red.), *International Law: Theory and Practice*, Hague, Boston, London 1998, s. 281; A. Orakhelashvili, *op. cit.*, s. 471.

⁸⁵ „Decyzje Rady wiążą tylko do tego stopnia w jakim są zgodne z Kartą NZ”; D. Bowett, *The Impact...*, *op. cit.*, s. 92.

⁸⁶ J. Combacau, *Le pouvoir...*, *op. cit.*, s. 259–260; V. Gowlland-Debbas, *National Implementation...*, *op. cit.*, s. 19.

⁸⁷ Zob. rozdział trzeci w niniejszej pracy.

⁸⁸ N. Angelet, *Protest Against Security Council Decisions*, *op. cit.*, s. 280.

⁸⁹ A.J. Kreczko, *Unilateral Termination of U.N. Sanctions against Southern Rhodesia by the United Kingdom*, „Virginia Journal of International Law” 1980, 21, s. 99–100.

nie przestrzegać uchwał rady wprowadzających sankcje⁹⁰, jeżeli USA i Wielka Brytania nie zgodzą się na proces dwóch podejrzanych za zamach na neutralnym terytorium Holandii, zgodnie z orzeczeniem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 1998 roku. Zdaniem Organizacji Jedności Afrykańskiej, obydwie rezolucje Rady Bezpieczeństwa art. 27 ust. 3, art. 33, art. 36 ust. 3 Karty NZ spowodowały znaczne straty ludzkie i gospodarcze odczuwalne przez Libię i inne ludy afrykańskie⁹¹. Podobnie jak w przypadku oprotestowywania rezolucji Rady Bezpieczeństwa istnieją autorzy, którzy zdają się akceptować uprawnienie państw do niewdrażania jej rezolucji. Twierdzą, że nie jest możliwe, aby organ organizacji międzynarodowej był sam dla siebie sędzią w kwestii oceny legalności aktów, które podejmuje⁹². Uprawnienie do oceny legalności działań rady spoczywa w państwach członkowskich⁹³, a dotyczy ono także środków z rozdziału VII Karty NZ⁹⁴. Pogląd ten spotyka się jednak z odporem, jako nieprzekonujący, niespójny i szkodliwy dla systemu międzynarodowego bezpieczeństwa, którego koroną stanowią powszechnie obowiązujące rezolucje Rady Bezpieczeństwa powzięte na podstawie norm rozdziału VII Karty NZ⁹⁵. Ten ostatni pogląd uważam za słuszny.

Wreszcie, niezwykle kuszącą z teoretycznego punktu widzenia perspektywą *de lege ferenda* jest ewentualne objęcie uchwał Rady Bezpieczeństwa swą kontrolą sądową, np. poprzez opinie doradcze Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Zagadnienie to było i może być przedmiotem niejednej rozprawy naukowej⁹⁶. Na chwilę obecną brak jest wszakże przykładów takiej

⁹⁰ UN Security Council Resolution on Libyan Arab Jamahiriya, 31 March 1992, UN/SC/RES/748; UN Security Council Resolution on Libyan Arab Jamahiriya, 11 November 1993, UN/SC/RES/883.

⁹¹ Assembly of Heads of State and Government, Thirty-Fourth Ordinary Session, 8–10 June 1998, *The Crisis Between the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya and the United States of America and the United Kingdom*, AHG/DEC.127 (XXXIV), par. 2.

⁹² R. Bernhardt, *Ultra Vires Activities of International Organisations*, w: J. Makarczyk (red.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st century: Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski*, The Hague 1996, s. 604.

⁹³ G. Nolte, *The Limits of Security Council's Powers and its Functions in the International Legal System: Some Reflections*, w: M. Byers (red.), *The Role of Law...*, *op. cit.*, s. 318.

⁹⁴ E. de Wet, *Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime*, „Leiden Journal of International Law” 2001, 14, s. 279–280.

⁹⁵ K. Doehring, *Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 1997, 1, s. 98.

⁹⁶ Zob. np. często cytowaną w niniejszej pracy rozprawę: E. de Wet, *The Chapter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 69–129.

kontroli, a jej teoretyczna możliwość pozostaje wysoce sporna⁹⁷. Jestem zdania, że poszukiwanie ograniczeń dla działania organu ONZ, jakim jest Rada Bezpieczeństwa, a w szczególności próba wykazania powiązań z organem sądowym, jakim jest Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, wynika z adaptacji doświadczeń krajowych norm ustrojowych do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jest konsekwencją popularnego trendu konstytucjonalizacji organizacji międzynarodowych. W istocie dotyka zagadnienia konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego publicznego.

⁹⁷ A. Tzanakopoulos, *Disobeying the Security Council: Countermeasures Against Wrongful Sanctions*, Oxford 2011, s. 94–111.

Zakończenie

Gdyby zapytać losowo wybranych rozmówców, rzecz jasna tych zorientowanych, co sądzą o Radzie Bezpieczeństwa ONZ dzisiaj, prawdopodobne odpowiedzi byłyby zaskakująco odmienne. Rzut oka na współczesną literaturę przedmiotu może sugerować, iż zasadnicza część rozmówców skupi się na składzie politycznym Rady, kwestii *veta* i próbie reformy procedury głosowania. Są to kwestie ciekawe, lecz spekulatywne. Zależne nie tyle od komentatorów i badaczy, co od woli politycznej wielkich mocarstw. Z tego punktu widzenia dla prawnika międzynarodowego mało obiecujące. W niniejszej pracy skupiłem się na uchwałach prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa ONZ, próbując ukazać przemianę tego najważniejszego ciała międzynarodowego, odpowiedzialnego za światowy pokój i bezpieczeństwo. Istotnie, aktywność tego organu przynajmniej od końca zimnej wojny jest bardzo interesująca. Jednocześnie prawie wszystkie niedawne interwencje Rady Bezpieczeństwa były podyktowane przesłankami humanitarnymi. Niektóre z podejmowanych akcji były wymierzone przeciw osobom fizycznym i ich grupom, a nie tylko przeciw państwom. Odrębna grupa uchwał przekazywała kompetencje dla akcji zbrojnej państwom, grupom państw lub organizacjom międzynarodowym. Rada powoływała także ciała pomocnicze, o kompetencjach quasi-sądowych lub sądowych oraz wkroczyła w rolę międzynarodowego ustawodawcy, uchwalając rezolucje o cechach generalno-abstrakcyjnych. Ta nowa aktywność Rady była krytykowana w doktrynie¹, zwłaszcza rezolucje quasi-normatywne znalazły się w ogniu krytyki, jako że żadna norma prawa międzynarodowego nie sytuuje Rady Bezpieczeństwa w roli międzynarodowego legislatora, a termin „środki”, użyty w art. 39, 41 i 42 Karty NZ, nie oznacza, iż Rada może tworzyć zasady powszechnego prawa międzynarodowego mocą swoich decyzji². Zarazem nader częstym przedmiotem badaczy-prawników jest poszukiwa-

¹ Zob. np. M. Bedjaoui, *The New World Order and the Security Council: Testing the Legality of its Acts*, Dordrecht 1994, s. 18.

² K. Zemanek, *The Legal Foundations of the International System: General Course on Public International Law*, Leiden 1997, s. 203.

nie granic kompetencji Rady Bezpieczeństwa i dążenie do usytuowania tego organu w strukturze ONZ wedle analogii do monteskiuszowskiej koncepcji trójpodziału władzy. Próby te wpisują się w szersze zagadnienie możliwej konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego i roli kontroli sądowej, czerpiąc – szczególnie na kontynencie amerykańskim, ze słynnego orzeczenia sądu najwyższego USA w sprawie *Marbury v. Madison*, które otwarło możliwość dla sądowej kontroli administracji w Stanach Zjednoczonych³.

Rozważania zaprezentowane w publikacji nie będą zatem kompletne bez postawienia pytania o to, jakim organem jest Rada. Wykroczenie poza rolę czysto „policyjną”, w kierunku uchwał quasi-sądowych, kompetencyjnych czy zbliżonych do aktu normatywnego, musi prowadzić do próby doktrynalnego umiejscowienia Rady Bezpieczeństwa w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych. To w konsekwencji konfrontuje nas z zagadnieniem o wiele szerszym: jaki charakter ma Karta Narodów Zjednoczonych?

Określenie, czy Karta Narodów Zjednoczonych jest konstytucją społeczności międzynarodowej, dokumentem konstytucyjnym dla Organizacji Narodów Zjednoczonych czy też (tylko) traktatem wielostronnym o wysokim znaczeniu, było przedmiotem rozbieżnych opinii od momentu jej podpisania. W czasach zimnej wojny i z przyczyn politycznych szczególnie blok państw socjalistycznych odmawiał Kartie charakteru konstytucyjnego, zasadniczo z obawy o niemożność utrzymania swojej strefy wpływów. Przedstawiciele państw bloku wschodniego uznawali, że Karta nie ma charakteru konstytucyjnego, lecz jest szczególnym traktatem wielostronnym *sui generis*⁴. Jednak w kręgach polityków i badaczy świata zachodniego spojrzenie na charakter Karty NZ było zgoła inne. Już w czasie ostatniej sesji plenarnej konferencji w San Francisco prezydent USA Harry S. Truman określił Kartę jako „żyjący instrument” i stwierdził, że będzie ona rozszerzana i ulepszana w miarę upływu czasu, zgodnie ze zmieniającymi się warunkami na świecie. Dynamizm Karty NZ odnotowywano w pracach Komisji Prawa Międzynarodowego⁵, a sformułowania „konstytucja” czy „konstytucyjny” bywały posilkowo używane przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w tych orzeczeniach, w których

³ Na temat tego orzeczenia zob. np. M.V. Tushnet, *Arguing Marbury v. Madison*, Stanford 2005.

⁴ Zob. np. D. Ciobanu, *Impact of the Characteristics of the Charter upon Its Interpretation*, w: A. Cassese (red.), *Current Problems of International Law, Essays on UN Law and the Law of Armed Conflict*, Milan 1975, s. 3; R. St. Macdonald, *The United Nations Charter: Constitution or Contract?*, w: *idem* (red.), *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy, Doctrine and Theory*, The Hague–Boston 1983, s. 889.

⁵ *Raport o prawie traktatów, art. 3, par. 4*, „Yearbook International Law Commission” 1962, s. 240.

Kartę NZ interpretowano przez pryzmat celów i zasad ONZ⁶. Także i w nauce prawa międzynarodowego poglądy na konstytucjonalizację prawa międzynarodowego, w szczególności prawa Organizacji Narodów Zjednoczonych, są wyraźnie widoczne, choć ich argumentacja pochodzi z różnych kierunków intelektualnej analizy⁷. Pozytywizm prawniczy, wywodzący się z czystej teorii prawa Hansa Kelsena, najwcześniej – i to zapewne ze względów systemowych – zainteresował się kwestią możliwej konstytucji prawa międzynarodowego. W 1926 roku Alfred Verdross, uczeń Kelsena, opublikował książkę *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft (Konstytucja społeczności międzynarodowej)*⁸. Zawarł w niej tezę, że prawo międzynarodowe nie jest zbiorem niepołączonych ze sobą fragmentów, lecz współbrzmującym systemem norm zakorzenionych we wspólnym porządku podstawowym (*einheitliche Grundordnung*). Ów podstawowy międzynarodowy porządek prawny nie zawiera się w spisanim dokumencie (tak jak w przypadku konstytucji krajowych czy Paktu Ligi Narodów), lecz mimo tego stanowi konstytucję międzynarodowej społeczności prawnej⁹. Po II wojnie światowej i wraz z powstaniem ONZ poglądy Verdrossa ewoluowały. Począwszy od drugiego wydania swego podręcznika do prawa międzynarodowego, stwierdzał, iż Karta NZ jest dokumentem konstytucyjnym dla powszechnej społeczności państw¹⁰, a nawet – że ma tendencję do stania się konstytucją uniwersalnej wspólnoty państw¹¹. Na początku lat 70. Verdross twierdził, że dekolonizacja i oczekiwane powszechne członkostwo w ONZ czyni z Karty NZ antycypację konstytucji powszechnej wspólnoty prawnej (*antizipierte Verfassung der universellen Völkerrechtsgemeinschaft*). Organy powołane przez Kartę NZ staną się więc organami powszechnej wspólnoty państw¹². Widać z tego, że Verdross nie utożsamiał wówczas konstytucji społeczności międzynarodowej z Kartą NZ. Ta ostatnia, była formalnym źródłem prawa i wchodziła w skład szerszego zespołu norm, które zostały przyjęte przez międzynarodową społeczność państw. Jednak

⁶ Np. *Advisory Opinion Concerning the Voting Procedure on Questions Relating to Reports and Petitions*, I.C.J. Reports 1955, s. 106; *International Status of South West Africa*, Advisory Opinion, Dissenting Opinion of Mr. de Visscher, I.C.J. Reports 1950, s. 187.

⁷ Poglądy czterech „szkół badawczych” prawa międzynarodowego przedstawiam w ślad za: B. Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, The Hague 1998, s. 37–61.

⁸ A. Verdross, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Wien 1926.

⁹ *Ibidem*, s. V.

¹⁰ *Idem*, *Völkerrecht*, Wien 1950, s. 74.

¹¹ *Ibidem*, s. 136.

¹² *Idem*, *Die Quellen des universellen Völkerrechts. Eine Einführung*, Freiburg 1973, s. 35.

w 1984 roku w kolejnej książce napisanej przez Verdrossa wspólnie z jego uczniem Bruno Simmą znaleźć można takie stwierdzenie:

ONZ (...) została założona traktatem wielostronnym na podstawie powszechnego prawa międzynarodowego, jakie obowiązywało w tym czasie. Przeprojektowała ona klasyczne prawo międzynarodowe niezorganizowanej społeczności państw, jaka pozostała po rozpadzie Ligi Narodów (...). Jednak z początku Karta NZ była jedynie konstytucją częściowej struktury [*Teilordnung*] w ramach powszechnego systemu prawa międzynarodowego, ponieważ oryginalnie ONZ liczyła jedynie 51 krajów. Wszakże odkąd prawie wszystkie państwa stały się członkami tej organizacji, a pozostałe przyjęły jej zasady podstawowe, Karta NZ uzyskała rangę podstawowego porządku współczesnego uniwersalnego prawa międzynarodowego. Powszechne prawo międzynarodowe (...) zostało włączone w ów nowy, uniwersalny porządek¹³.

Pozytywizm prawniczy, reprezentowany przez cytowanych profesorów prawa, prowadzi do przekonania, że Karta NZ jest konstytucją społeczności międzynarodowej, gdyż została przyjęta jako najważniejszy akt prawny przez niemal wszystkie państwa świata. Nie znaczy to jednak, że organy ONZ zyskały kompetencje podobne do organów władzy publicznej w konstytucjach krajowych. Pisze Bruno Simma: „konstytucjonalistyczne spojrzenie na Kartę NZ może łatwo prowadzić do problemów i nieporozumień, jeśli się je bezkrytycznie rozciągnie na strukturę organizacyjną ONZ”. W szczególności w takim ujęciu można dojść do mylnych wniosków, że mechanizm ochrony praw człowieka w ramach ONZ jest tak ścisły, jak w prawie krajowym, gdzie instytucje publiczne są w stanie wyegzekwować swoje władztwo¹⁴. Jeżeli odniesiemy te stwierdzenia do konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego w ujęciu pozytywistycznym, okaże się, iż jak na razie nadrzędność Karty NZ w prawie międzynarodowym odnosi się do jej celów i zasad, a nie do szczegółowych rozwiązań ustrojowych organów międzynarodowych.

Odmienne punkt widzenia jawi się w poglądach autorów skupionych wokół tzw. szkoły politycznie zorientowanej teorii prawa, zwanej – od miejsca jej powstania, tj. uniwersytetu Yale, szkołą New Haven. Ta linia myślenia (twórcza kontynuacja amerykańskiego realizmu) była rozwijana już od lat 50. XX wieku przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych przez prawników skupionych wokół Harolda D. Laswella i Myresa S. Mc.Dougala, choć dorobek

¹³ A. Verdross, B. Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 1984, s. 72. Jeśli nie zaznaczono inaczej, wszystkie tłumaczenia obcojęzycznych cytatów są mojego autorstwa – P.U.

¹⁴ B. Simma, *Human Rights*, w: Ch. Tomuschat, *The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective*, Hague 1996, s. 263 i 270.

obu autorów został zebrany w jedno dzieło dopiero w 1992 roku¹⁵. Politycznie zorientowana teoria postrzega prawo empirycznie – jako wyraźny proces społeczny, proces komunikacyjny o szczególnej naturze. Istotne wiadomości (*messages*) w tym procesie to przesłania (*statements*) zawierające treść polityczną, przekazywane przez osoby posiadające władzę (*authority*) w określonej społeczności (*community*). Przesłania te zawierają w sobie wyraźną lub ukrytą groźbę pozbawienia wartości (*values*) w sytuacji niezastosowania się do tego przekazu oraz obietnicę korzyści (*benefits*) w sytuacji zastosowania. Mówiąc w skrócie: prawem jest nieustanny proces wiążąco wydanej i kontrolowanej decyzji (*an ongoing process of authoritative and controlling decision*). Prawo jest przejawem działania człowieka, tworzoną, utrzymywaną i zmienianą poprzez decyzje wydane przez politycznie relewantnych aktorów. Prawo międzynarodowe nie jest więc zespołem zasad, które same się egzekwują; dla swojej implementacji zasady prawa wymagają przekąznika, jakim jest ludzkie działanie; tym przekąznikiem są głównie decyzje podjęte w ramach określonych społeczności¹⁶. Prawo międzynarodowe jako proces (a nie: zapisana norma) jawi się zatem jako przejaw władzy określonej przez „politycznie istotnych” aktorów. Jest tak dlatego, że autorytatywny proces podejmowania decyzji musi być wsparty władztwem (*power*), jeżeli ma być uznany za prawo w ogóle. Jak pisała sędzia Rosalyn Higgins, „uznanie, że prawo jest wiążące, w braku potwierdzającego ten fakt władztwa jest przejawem niczego więcej, lecz tylko fantazji”¹⁷. Jednym z elementów zasadniczo odróżniającym szkołę New Haven od klasycznego pozytywizmu prawnego pozostaje jej zorientowanie na wartości. Jest to teoria po pierwsze kontekstualna, po drugie: nastawiona na rozwiązywanie problemów, po trzecie – obejmująca wiele metod badawczych. Kontekstualna w tym sensie, że postrzega w sposób dynamiczny rolę prawa w społeczeństwie, sprowadzając ją do wielu zmiennych (wspólnotowych, społecznych, decyzyjnych). Jest nastawiona na rozwiązywanie problemów, gdyż zauważa zawilą funkcję prawa jako instrumentu strategii politycznej (*policy*), stosowanego do takiego porządku społecznego, jaki wydaje się pożądaný. Wreszcie posługuje się wieloma metodami badawczymi, aby maksymalnie efektywnie rozwiązywać problemy, tym samym przyczyniając się do tworze-

¹⁵ H.D. Laswell, M.S. McDougal, *Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science and Policy*, New Haven 1992.

¹⁶ Szerzej nt. politycznie zorientowanej teorii prawa piszę w artykule poświęconym szkołom teorii prawa międzynarodowego w XX w.: P. Uhma, *W stronę zarządzania ryzykiem globalnym na przełomie wieków – zagadnienia z teorii prawa międzynarodowego publicznego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, vol. I, A.D. MMIII, s. 151–154.

¹⁷ R. Higgins, *International Law and How We Use It*, Oxford 1994, s. 4.

nia bardziej pokojowego i sprawiedliwego świata – świata społeczności ludzkiej godności¹⁸. „Prawa nie szuka się wyłącznie w formalnych przepisach, ale w oczekiwaniach, współdzielonych przez politycznie istotnych aktorów, co do tego materialnie i proceduralnie właściwe”, pisze jeden z autorów tego nurtu¹⁹. Zrozumiałe więc, przy tej optyce, że szkoła New Haven nie przyzna Karcie NZ charakteru konstytucji w znaczeniu klasycznego, nadrzędnego aktu ustrojowego. Karta NZ jest uznawana przez przedstawicieli tej części doktryny za produkt decyzji konstytutywnej (*constitutive decision*). Nie jest „konstytucją” w znaczeniu normatywnym, lecz elementem szerszego procesu działania aktorów społeczności międzynarodowej. Jest też zarazem dowodem, że ów proces się odbywa. Pisze Michael Reisman:

to, co nazywany „konstytucją” jest w istocie nieprzeniknionym symbolem procesu konstytutywnego, w którym różnorodność grup i jednostek, w oparciu o skuteczne przejawy władztwa, dąży do stworzenia, utrzymania lub zmiany podstawowych instytucji podejmowania decyzji we wspólnocie²⁰.

Dla analizy zaprezentowanej w tej pracy ma to określone konsekwencje. Szkoła politycznie zorientowanej teorii prawa, rozumiejąc prawo jako ciągły proces realizowany przez relewantnych aktorów, dostarczy uzasadnienia dla np. norm kompetencyjnych, powstałych w wyniku twórczego zastosowania Karty NZ przez Radę Bezpieczeństwa. Uzna też, że ONZ stanowi podstawową strukturę władztwa dla globalnego procesu konstytutywnego, którego celem jest zapewnienie tak minimalnego, jak i optymalnego porządku na świecie. Na poziomie wartości szkoła New Haven uznaje Kartę NZ za najszerzej zakrojone przedstawienie światowej polityki w historii²¹. Nie sposób jednak nie dodać tu słów krytyki. Po pierwsze politycznie zorientowana teoria prawa usiłuje dostarczyć teoretycznego uzasadnienia dla tworzenia norm konstytucyjnych także poza Kartą NZ i to także takich, które stoją w sprzeczności np. do sposobu podejmowania decyzji w ramach ONZ, dotyczy to choćby zasady zakazującej użycia siły. Odnosząc się niechętnie do tzw. prawa książkowego (*law in the books*), nie precyzuje, kto i w jaki sposób ma dokonać odkrycia „nowego prawa”, które w danym momencie historycznym winno być zastoso-

¹⁸ P. Uhma, W stronę zarządzania ryzykiem globalnym na przełomie wieków, *op. cit.*, s. 152; Lung-chu Chen, *An Introduction to Contemporary International Law. A policy oriented perspective*, New Haven–London 2000, str. 14.

¹⁹ W. Michael Reisman, *The Raid on Baghdad: Some Reflections on its Lawfulness and Implications*, „European Journal of International Law” 1994, 5, s. 122.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ M.S. McDougal, *International Law, Power, and Policy: A Contemporary Conception*, „Recueil des Cours” 1953, 82, s. 234.

wane. Po drugie identyfikuje w procesie podejmowania decyzji tzw. aktorów relewantnych, co w połączeniu z potrzebą władztwa kieruje nasz wzrok jedynie na państwa, które są w stanie przeforsować swoje argumenty na poziomie międzynarodowym, czyli – na wielkie mocarstwa²². Jest więc szkoła New Haven wygodnym narzędziem poszukiwania uzasadnienia prawnego dla działań politycznych, które w wielu wypadkach na gruncie „czystego prawa” nie znalazłyby dla siebie legitymacji²³.

Jeszcze inne spojrzenie na charakter Karty NZ znajdziemy u rzeczników idei „wspólnoty międzynarodowej” (*international community*) w prawie międzynarodowym. Nie jest to jedno koherentne podejście naukowe, lecz grupa poglądów, których wspólny element stanowi przekonanie, że aktorzy międzynarodowi (państwa i stworzone przez nich organizacje²⁴) tworzą „wspólnotę międzynarodową”, wywodzoną jeszcze, jak chcą tego niektórzy, od idei *civitas maxima* Christiana Wolffa²⁵. Poglądy te zawierają w sobie trzy istotne elementy: po pierwsze, wyrażenie „wspólnota” zastępuje określenie „społeczność” i w tym sensie jest bardziej adekwatne, gdyż niesie ze sobą ładunek współpracy w odróżnieniu od bardziej indywidualnych koncepcji liberalnych; po drugie, „wspólnota międzynarodowa” jest wspólnotą prawną, rządzoną przez normy, a nie przez siłę; wreszcie – norm tych należy poszukiwać w wielu źródłach prawa – nie są one zebrane w jednym, spisanej akcie prawnym²⁶. Tak postrzegał „wspólnotę międzynarodową” sędzia MTS Hermann Mosler, który w swych wykładach w haskiej Akademii Prawa Międzynarodowego już w 1974 roku przedstawiał wspólnotę międzynarodową jako opartą na prawie. Spiwo tworzące ową wspólnotę stanowiło wg Moslera minimum jednomyślności, które autor ten określał mianem „wspólnego porządku publicznego” (*ordre public international*). Były to normy, spod których obowiązywania państwa nie mo-

²² Szkoła New Haven była zresztą krytykowana za jednoznaczne sprzyjanie amerykańskiej polityce zagranicznej, zob. np. H.M. Osofsky, *A Law and Geography Perspective on the New Haven School*, „Yale Journal of International Law” 2007, 32, s. 421 i 424.

²³ Por. krytykę politycznie zorientowanej teorii prawa Martti Koskenniemi, *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*, New York 1989, s. 170 i 176.

²⁴ Niektórzy wliczają tu też aktorów niepaństwowych: międzynarodowe korporacje i organizacje pozarządowe; zob. T. Cottier, M. Hertig, *The Prospects of 21st Century Constitutionalism*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2003, 7, s. 270.

²⁵ Zob. M. Koskenniemi, *International Community from Dante to Vattel*, w: Vincent Chetail (red.), *Vattel's International Law from a XXI Century Perspective*, Leiden 2011, s. 10 i n.

²⁶ Por. A. Peters, *There is Nothing More Practical than a Good Theory: An Overview of Contemporary Approaches to International Law*, „German Yearbook of International Law” 2001, 44, s.35.

gły się wyłączyć mocą swojej woli, a zatem podobne do norm *erga omnes*. Dla klarowności naszego wywodu musimy zdecydowanie podkreślić, iż nie chodzi tu o normy *ius cogens*:

(...) koncepcja zobowiązań *erga omnes* akcentuje (...) interes publiczny, wynosząc prawo międzynarodowe ponad jego tradycyjny charakter kontraktualny. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku norm imperatywnych, w sytuacji normowanej za pomocą norm *erga omnes*, zobowiązanie jest zaciągane nie w stosunku do jakiegokolwiek innego, indywidualnie określonego podmiotu prawa międzynarodowego, ale wobec społeczności międzynarodowej jako całości [*international community as a whole*]. Naruszenie takiej normy godzi więc niejako w samo dobro społeczności międzynarodowej, czyli swego rodzaju interes publiczny. Katalog zobowiązań typu *erga omnes* pokrywa się częściowo z normami *ius cogens*, pamiętać jednak należy że w tym wypadku mamy do czynienia z innym kryterium wyróżnienia²⁷.

Idea „wspólnoty międzynarodowej” została odświeżona w 1993 roku w wykładach haskich Christiana Tomuschata. Uznaje on aktorów międzynarodowych (podmioty prawa międzynarodowego) za „wspólnotę międzynarodową” posiadającą konstytucję, która – podobnie jak w państwach narodowych, reguluje trzy sfery: tworzenia prawa (funkcja legislacyjna), jego stosowania (funkcja egzekucyjna), i rozstrzygania sporów (funkcja sądownicza). Kontynuując myśl H. Moslera, Christian Tomuschat stwierdza dalej, iż państwa funkcjonują w ramach struktury prawnej, na którą składa się ograniczona liczba zasad fundamentalnych określających podstawowe prawa i obowiązki państw – prawa i obowiązki powstałe za zgodą lub bez zgody tychże²⁸. To więc, co szalenie ważne w tym wywodzie, należy uznać, że konstytucja „wspólnoty międzynarodowej” nie ma charakteru konsensualnego. Państwa mogą być związane normami konstytucyjnymi nawet jeśli nie wyraziły na nie swej zgody. Konstytucja „wspólnoty międzynarodowej” nie jest jednak, zdaniem przedstawicieli tego nurtu doktryny, zawarta w jednym akcie prawnym, np. Karcie NZ. Przeciwnie – podobnie jak do konstytucji brytyjskiej – na konstytucję „wspólnoty międzynarodowej” składa się szereg norm traktatowych (tzw. traktaty porządku światowego) i zwyczajowych, które mają nad innymi tę przewagę, iż nie podlegają procedurze *contracting out*, nie są regułami warunkowymi (*contingent rules*), lecz są nakazami konstytucyjnymi (*constitutional prescriptions*) i odnoszą się do interesu wspólnoty.

²⁷ T. Widłak, *O konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego – ku konstytucji społeczności międzynarodowej*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, vol. VIII, A.D. MMX, s. 65–66.

²⁸ Ch. Tomuschat, *Obligations Arising for States without or against their Will*, „Recueil des Cours” 1993, 241, s. 211.

Odniesienie do społeczności międzynarodowej znajdziemy także u przedstawicieli konstruktywizmu. W artykule *Konstytucja społeczności międzynarodowej* Nicholas Onuf, z American University School of International Service łączy elementy socjologiczne i dorobek prawniczego pozytywizmu w osobie Herberta L.A. Harta. Konstruktywizm postrzega system międzynarodowy jako społeczność, o ile jest on tworzony przez czyny wielu jednostek, które same stają się w ten sposób agentami zmian. Ów proces tworzenia systemu zależy od reguł (*rules*), bez których czyny nie mają społecznego znaczenia. Niektóre z owych reguł tworzą konstytucję w ścisłym znaczeniu tego słowa²⁹. Stając w opozycji do amerykańskiego neorealizmu, gdzie w zbiorowości międzynarodowej widziano li tylko anarchiczne zgromadzenie aktorów, których wzajemne stosunki wyznacza jedynie różnicowanie materialne³⁰, a system prawny przywołał na myśl solidarność mechaniczną, charakterystyczną dla społeczeństw pierwotnych³¹, konstruktywizm w wersji Nicholasa Onufa sięga do koncepcji „reżimów międzynarodowych”, znanej w nauce o stosunkach międzynarodowych już od lat 70, XX wieku, a szczególnie popularnej w początku lat 80. tego stulecia³². O ile dany reżim posiada reguły prawne porządkujące jego sposób funkcjonowania, musi posiadać także i takie reguły, które określają sposób ich powstania. W ślad za dorobkiem Herberta Harta zasady te nazwiemy regułami uznania (*rules of recognition*). Reguła uznania dostarcza kryteriów rozstrzygnięcia co do tego, czy jakaś reguła jest, czy też nie jest regułą obowiązującą danego systemu. Pozwala też na stwierdzenie, czy dana reguła jest wytworem podmiotu wyposażonego w kompetencje prawotwórcze³³. Obok podstawowej reguły uznania, wiążącej reguły w system, znajdują się inne reguły wtórne: reguły zmiany i reguły rozsądzania. Reguły zmiany (*rules of change*) wskazują, w jakim trybie dokonywane mają być akty uchyleń dawnych i ustanowienia nowych reguł. Reguły rozsądzania (*rules of adjudication*) określają, jakie podmioty i w jakiej procedurze są kompetentne do autorytatywnego stwierdzenia, iż nastąpiło naruszenie jakiejś reguły pierwotnej³⁴. Społeczność międzynarodowa jest więc tu definiowana jako reżim ogólny,

²⁹ N. Onuf, *The Constitution of International Society*, „European Journal of International Law” 1994, 5, s. 8.

³⁰ Zob. np. K. Waltz, *Theory of International Politics*, New York 1979.

³¹ É. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, przeł. K. Wakar, Warszawa 1999.

³² Zob. S.D. Krasner, *International regimes*, Ithaca 1985.

³³ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 101. Na temat podstawowej reguły uznania u Herberta Harta zob. też np. P. Kamela, *Prawo i moralność w koncepcjach H.L.A. Harta*, Toruń 2008, s. 71–72.

³⁴ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, op. cit., s. 101.

a w jego skład wchodzi kolejno, silniej wyodrębnione reżimy, posiadające swoje cechy i reguły prawne pozwalające oddzielić jeden od drugiego³⁵. Według cytowanego autora reżim prawa międzynarodowego jest najważniejszą częścią reżimu społeczności międzynarodowej. Dostarcza punktu odniesienia działającym w ramach tego reżimu agentom zmian (*agents of change*). Pytanie: czy reżim taki posiada swoją konstytucję?

Odpowiedź na zadane pytanie jest twierdząca przy założeniu, że nie mówimy tu o konstytucji koniecznej spisanej, rozbudowanej, zawierającej poza elementami niezbędnymi także inne reguły, lecz ograniczymy się do elementów tzw. minimum konstytucji materialnej³⁶. Na minimum modelowej konstytucji składa się bowiem reguła uznania i reguła zmiany, także z wyznaczeniem kompetencji dla agentów zmian, choć są konstytucje, które zawierają więcej niż minimum konstytucji materialnej (np. określają religię uznaną za państwową w danym kraju). Według Nicholasa Onufa Karta Narodów Zjednoczonych może być uznana jako zawierająca podstawy konstytucji w znaczeniu materialnym³⁷. Jego zdaniem preambuła Karty NZ jest prawdopodobnie „przejawem reguły uznającej suwerenność wielu ludów”, a art. 2 ust. 1 (zasada suwerennej równości wszystkich członków) wraz z art. 2 ust. 7 (zasada nieinterwencji w sprawy wewnętrzne państw) stanowią kolejną regułę uznania. W rezultacie, zdaniem amerykańskiego autora, konstytucję społeczności międzynarodowej w znaczeniu materialnym (powinien?) stanowić cały rozdział I Karty NZ, którego wszystkie przepisy powinny mieć charakter norm *ius cogens*, uzupełnione o reguły zmian (źródła prawa), umieszczone w art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości³⁸.

Konstruktywistyczne spojrzenie na charakter Karty NZ zamyka związane przedstawienie poglądów wybranych szkół teorii prawa na zagadnienie konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego. Choć teorie te miewają swoje ograniczenia (w szczególności wątpliwości budzić może odwołanie się konstruktywistów do swoiście rozumianego, a nawet zniekształconego aparatu pojęciowego Herberta Harta), to jednak wszystkie one w mniejszym lub większym stopniu podejmują zagadnienie Karty NZ jako możliwej konstytucji.

Za nadaniem Kartie NZ charakteru przynajmniej dokumentu konstytucyjnego przemawia przynajmniej kilka argumentów. Historycznie rzecz ujmując, można dowodzić przekonania delegatów na konferencji w San Francisco, że tworzy się zupełnie nowa jakość w systemie międzynarodowym, co jeden

³⁵ N. Onuf, *op. cit.*, s. 9, 12–13.

³⁶ Pojęcie użyte w ślad za Hansem Kelsenem, *General Theory of Law and State*, Clark N.J 2007, s. 124–126.

³⁷ N. Onuf, *op. cit.*, s. 16.

³⁸ *Ibidem*, s. 16 i 17.

z autorów określił mianem „momentu konstytucyjnego”³⁹. Po drugie, śladem konstytucji wielu państw, Karta wyznacza pewną rudymentarną hierarchię praw w katalogu norm prawa międzynarodowego. Art. 103 Karty NZ, sam w sobie zasługujący na odrębne opracowanie w niejednej rozprawie doktorskiej, przewiduje pierwszeństwo zobowiązań wynikających z Karty przed innymi zobowiązaniami międzynarodowymi państw. Określenie źródeł prawa międzynarodowego uzupełnia art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Szczególnie istotnym z punktu widzenia założeń niniejszego opracowania jest wszakże fakt, iż Karta NZ powołuje organizację o zasięgu światowym, określając członkostwo, wyznaczając jej cele, i organy umocowane do ich realizacji. Dla prawnika wykształconego w europejskiej kulturze prawnej i wychowanego w demokratyczno-parlamentarnym systemie rządów skład głównych organów ONZ może przywołać na myśl podobieństwa z trójpodziałem władzy zakorzenionym w prawie ustrojowym państw demokratycznych. Powszechność członkostwa w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ oraz funkcje i kompetencje tego organu wykazują pewne podobieństwo z parlamentem jako ciałem przedstawicielskim wszystkich członków danej wspólnoty. Ograniczone członkostwo i w wielu wypadkach władczy charakter Rady Bezpieczeństwa może sugerować podobieństwo do klasycznej egzekutywy na gruncie państwowego prawa wewnętrznego. W potocznym rozumieniu Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości mógłby być więc utożsamiany z funkcją rozsądzania sporów, podobną do zadań sądów krajowych czy trybunałów konstytucyjnych, zależnie od przyjętego w danym porządku prawnym systemu kontroli sądowej działań egzekutywy. Niektórzy autorzy, szczególnie ci wywodzący się z niemieckojęzycznego kręgu edukacji prawniczej, dają wyraz swemu przesiąknięciu teoriami prawa publicznego (w szczególności prawa administracyjnego), poszukując definicji, wyznaczając w przepisach ramy znaczeniowe i delimitując punkty brzegowe dla kompetencji różnych organów oraz analizując wzajemne położenie względem siebie jednych i drugich. Dla przykładu: zaprezentowane powyżej stanowisko nurtu *international community* w ujęciu Christiana Tomuschata uznaje, iż konstytucja „wspólnoty międzynarodowej”, podobnie jak w państwach narodowych, reguluje trzy sfery: tworzenia prawa (funkcja legislacyjna), jego stosowania (funkcja egzekucyjna), i rozsądzania sporów (funkcja sądownicza). Wielokrotnie cytowana w tej pracy Erika De Wet dochodzi do wniosku, że Karta NZ może być uznawana za reprezentującą embrionalny międzynarodowy porządek konstytucyjny. Dynamiczny i normatywny charakter tego aktu, jego nadrzędna pozycja w porządku międzynarodowym i początek podziału władzy przydają mu cech gatunkowo konstytucyjnych, nie innych od tych charakteryzujących kon-

³⁹ B. Fassbender, *UN Security Council Reform...*, *op. cit.*, s. 98–99.

stytucje krajowe. Wewnątrzpaństwowe porządki konstytucyjne i Karta NZ współdzielą szereg tożsamy wartości, a różnice jakościowe pomiędzy nimi wydają się być bardziej sprawą stopnia niż zasady. Mogą one wpłynąć na zakres zapożyczeń pojęć prawa wewnętrznego do prawa międzynarodowego, lecz niekoniecznie na takie transpozycje *per se*⁴⁰. Przychylnie odnosząc się do sięgania do krajowych analogii w kwestii prawa ustrojowego ONZ, autorka z nadzieją spogląda na możliwość wykształcenia się sądowej kontroli działań Rady Bezpieczeństwa ONZ w przyszłości, choć zdaje sobie sprawę, iż na obecnym etapie jest to życzenie spekulatywne⁴¹. Koncepcje „międzynarodowego prawa konstytucyjnego” można także zaobserwować u innych uznanych badaczy⁴².

Z pewnością poglądy takie niosą ze sobą określoną wartość. Stojąc na ich gruncie, można spojrzeć na Radę Bezpieczeństwa jak na organ umocowany prawem, a nie tylko siłą politycznych sojuszy. Jego kompetencje wynikają z traktatu, jakim jest Karta NZ. Także i wiążącego charakteru niektórych rezolucji Rady nie można odseparować od norm ograniczających swobodę tego ciała tak odnośnie analizy stanu faktycznego, jak doboru środków, co starałem się pokazać w swojej pracy. Stosowanie do Karty NZ konstrukcji doktrynalnych spotykanych na gruncie prawa krajowego ma wszakże swoje ograniczenia. Może bowiem zaburzać podstawową różnicę między naturą systemu ONZ, a klasycznym trójpodziałem władzy, obecnym w prawie ustrojowym państw wyrosłych na gruncie europejskiej tradycji prawnej. Jestem zdania, że z pewną wstrzemięźliwością należy odnosić się do postulatów rozszerzenia kompetencji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na kontrolę abstrakcyjną aktów Rady Bezpieczeństwa NZ, która miałaby przybrać kształt formuły kontroli aktów prawnych dokonywanej przez sąd konstytucyjny. Zdaniem niektórych autorów taka wzajemna relacja obydwu głównych organów ONZ wzmocniłaby legitymizację działań Rady i uczyniła z Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości zasadniczego gwaranta legalności systemu międzynarodowego.

Jest to cały czas myślenie życzeniowe. Na chwilę obecną ani litera prawa, ani praktyka jego stosowania nie pozwala na stwierdzenie, iż kontrola sądowa (*judicial review*) aktów Rady Bezpieczeństwa ONZ stała się ogólną zasadą prawa w rozumieniu art. 38 statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawie-

⁴⁰ E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 116.

⁴¹ *Ibidem*, s. 128–129.

⁴² Zob. np. T.M. Franck, *The „Powers Of Appreciation”: Who Is The Ultimate Guardian Of Un Legality?*, „American Journal of International Law” 1992, 86, s. 519; S.C. Breau, *The Constitutionalization of the International Legal Order*, „Leiden Journal of International Law” 2008, 21, s. 560; J. Klabbbers, A. Peters, G. Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009.

dliwości. Nie bardzo wiadomo także, który model sądowej kontroli mógłby posłużyć za wzór do odpowiedniego przeniesienia tej instytucji na grunt prawa międzynarodowego (prawa ONZ). Modele sądowej kontroli aktów prawnych w państwach członkowskich ONZ różnią się od siebie, nie wspominając o fakcie, iż sama koncepcja jest dominantą europejskiej kultury prawa ustrojowego⁴³. To jednak trudność nie najważniejsza. W istocie europejska kultura prawna wywarła przecież wpływ na inne kraje w zasadzie na wszystkich kontynentach. Przeszkodą najważniejszą jest po prostu fakt, iż żadna norma prawa międzynarodowego nie przewiduje możliwości wiążącej, stałej i abstrakcyjnej kontroli aktów Rady Bezpieczeństwa lub innego organu ONZ przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości ani żaden inny sąd międzynarodowy czy krajowy. Słusznie zauważył Krzysztof Skubiszewski, że kompetencji tej nie można domniemywać⁴⁴. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości dokonywał w przeszłości incydentalnej analizy aktów Rady Bezpieczeństwa ONZ przy okazji sporów wnoszonych na jego wokandę przez państwa członkowskie. Szeroko komentowany w literaturze casus wyroku w sprawie Lockerbie jest tu ostatnim najwyraźniejszym przykładem⁴⁵. Taka kontrola *ad hoc* w sprawach spornych pomiędzy stronami, zwana czasem kontrolą dyfuzyjną czy zdecen-

⁴³ Na temat możliwości sądowej kontroli aktów Rady Bezpieczeństwa w najnowszej literaturze zob. szerzej: A. Tzanakopoulos, *Disobeying the Security Council: Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford 2011, s. 94–111.

⁴⁴ K. Skubiszewski, *The International Court of Justice and the Security Council*, w: V. Lowe, M. Fitzmaurice (red.), *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge 1996, s. 623. Inni autorzy argumentują jednak, iż żadna norma nie zakazuje sądowej kontroli, co daje możliwość wypełnienia milczącej lityry prawa nową treścią, zob. K. Homi Kaikobad, *The International Court of Justice and Judicial Review: A Study of the Court's Powers with Respect to Judgments of the ILO and UN Administrative Tribunals*, Hague 2000, s. 89; D. Akande, *The International Court of Justice and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations?*, „International and Comparative Law Quarterly” 1997, 46, s. 326–327; E. Cannizzaro, *A Machiavellian Moment? The Security Council and the Rule of Law*, „International Organizations Law Review” 2006, 3, s. 195–196.

⁴⁵ Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Order of 14 April 1992, Request for the Indication of Provisional Measures, Dissenting Opinion by Judge Weeramantry, I.C.J. Reports 1998; M. Płachta, *The Lockerbie Case: the Role of the Security Council in Enforcing the Principle „aut dedere aut judicare”*, „European Journal of International Law” 2001, 12, s. 125–140. Na temat kontroli sądowej działań organizacji międzynarodowych w ogóle zob. A. Reinisch, *International Organizations before National Courts*, Cambridge 2000, s. 322.

tralizowaną, nie budzi zastrzeżeń doktryny. Jest wszakże czymś innym od nieistniejącej na razie kontroli abstrakcyjnej, generalnej i stałej, która mogłaby być zawarta np. w opiniach doradczych Trybunału, gdyby opinie takie miały kiedyś wiążący charakter – kolejny niezbędny element do uznania kontroli sądowej za skuteczną, a nie iluzoryczną. Podsumowując, warto podkreślić jeszcze jeden aspekt tego zagadnienia: skutek poddania Rady Bezpieczeństwa orzecznictwu „międzynarodowego sądu konstytucyjnego” mógłby być przeciwny do zamierzonego. Rada Bezpieczeństwa pozbawiona możliwości szybkiej reakcji i zmagająca się z podziałami politycznymi, której członkowie dodatkowo musieliby liczyć się z negatywną reakcją sądu międzynarodowego, podważającą żmudnie wypracowaną decyzję, nie sprostałaby stawianym wymogom zapewnienia szybkiej reakcji na zagrożenie czy naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Ograniczenia kontroli konstytucyjnej mogłyby skutecznie pozbawić ten organ międzynarodowy realnego znaczenia w momencie, w którym zaczął on wykazywać pewną praktyczną przydatność.

* * *

Jakim zatem organem jest współcześnie Rada Bezpieczeństwa ONZ? Czy jest organem wykonawczym, posiadającym pewne kompetencje sędownicze, czy też może zaczątkiem międzynarodowego legislatora?⁴⁶ W obliczu wyżej zamieszczonych rozważań nie sądzę, aby precyzyjna odpowiedź na tak postawione pytanie była możliwa. Jest to bowiem pytanie z odrębnej płaszczyzny, odnoszące się podświadomie do innej, bo wewnętrzpaństwowej rzeczywistości. Z pewnością stymuluje ono nieobarczone stereotypami myślenie i wzbogaca horyzonty badacza, lecz jednocześnie upraszcza rzeczywistość i wygładza kontury, dotychczas oddzielające to, co międzynarodowe, od tego, co krajowe. Jestem jednak zdania, iż możliwe jest określenie metod aktywności, innymi słowy – sposobów reakcji Rady Bezpieczeństwa na naruszenie bądź zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Byłaby to próba definicji tego organu poprzez funkcje, które podejmuje. Z punktu widzenia ilości rezolucji najobszerniejszą grupę stanowią uchwały indywidualne i konkretne – adresowane do konkretnego adresata (grupy adresatów) w konkretnej sprawie. Ich charakterystyczną cechą jest zapobieżenie naruszeniom międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa albo przerwanie takich naruszeń. Efekty

⁴⁶ Zob. np. *The Un Security Council and the Rule of Law. The Role of the Security Council in Strengthening a Rules-based International System*, final Report and Recommendations from the Austrian Initiative, 2004–2008, <http://www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf/FINAL-Report-The-UN-Security-Council-and-the-Rule-of-Law.pdf> (stan z dnia 15.10.2012).

ich wydania wykraczają poza domenę czysto prawną (poza prawa i obowiązki stron), gdyż są jedynie środkiem do celu, jakim – podobnie jak w przypadku administracji publicznej – jest osiągnięcie pewnych efektów rzeczowych⁴⁷. Stosując niedoskonałą aparaturę pojęciową prawa wewnętrznego, można tu upatrywać funkcji organu administracji publicznej przeniesionej na „poziom międzynarodowy”. Funkcję tą uzupełniają uchwały kompetencyjne, zawierające upoważnienie lub delegację kompetencji do podjęcia działań w celu przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Są one zbliżone do norm kompetencyjnych znanych nauce prawa administracyjnego. W toku prac Rady Bezpieczeństwa ONZ wykształciły się również uchwały zbliżone, a przynajmniej zawierające w sobie elementy typowe dla orzeczenia sądowego. W wypadku tej grupy rezolucji konsekwencją, przynajmniej pośrednią, może być ustalenie stanu faktycznego lub ustalenie stanu prawnego, a nie tylko osiągnięcie zamierzonego skutku rzeczowego. W nowszej literaturze określa się tę grupę środków lub funkcji Rady Bezpieczeństwa mianem „quasi-sądowych”⁴⁸. Natomiast w ostatniej praktyce Rady Bezpieczeństwa pojawiły się akty prawotwórcze mające charakter generalny i abstrakcyjny, które mogą być określone jako akty normatywne. Ten sposób reakcji upodabnia nieco Radę Bezpieczeństwa do funkcji międzynarodowego legislatora. Liczba uchwał quasi-normatywnych jest jednak niezwykle ograniczona.

Opisanie współczesnej Rady Bezpieczeństwa ONZ przez pryzmat funkcji, jakich się podejmuje, ma także i tę zaletę, że zmusza do poszukiwania podstawy prawnej dla rozszerzających się sposobów reakcji na zagrożenie czy naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Przeprowadzona w rozdziale czwartym analiza podstaw prawnych uchwał Rady Bezpieczeństwa wykazała, iż obecnie nie jest wystarczające przywołanie literalnego brzmienia przepisów zawartych w Karcie NZ. Niezbędne jest ich twórcze interpretowanie, a niejednokrotnie także poszukiwanie nowych norm prawa międzynarodowego znajdujących się poza tekstem Karty NZ i tekst ten uzupełniających. Jest to niezwykle ważna konkluzja. Poza szczegółowymi niuansami, o których pisałem w rozdziale czwartym tej pracy, poszukiwanie podstawy prawnej dla aktywności Rady Bezpieczeństwa przeczy obiegowej tezie, iż Rada jest ciałem

⁴⁷ Zob. F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht*, Tübingen 1920, s. 7 i n.; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 9 i n.

⁴⁸ Zob. np. E. de Wet, *The Charter VII Powers...*, *op. cit.*, s. 338 i n.; *eadem*, *The Security Council as World Judge?*, w: S. Chesterman (red.), *The UN Security Council and the Rule of Law. The Role of the Security Council in Strengthening a Rules-based International System*, Vienna 2008; M.C. Ortega Carcelélen, *Hacia un gobierno mundial. Las nuevas funciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, Salamanca 1995, s. 100–108.

głównie politycznym, że jest wyjęta spod wszelkiej kontroli, a tym samym stanowi lepszy przedmiot badań dla nauki stosunków międzynarodowych niż dla nauki prawa. Z zaprezentowanej analizy materiału faktycznego wyłania się obraz Rady jako ciała dość konserwatywnie broniącego swojego mandatu i dbającego, aby mechanizm reakcji zawarty w rozdziale VII Karty NZ był konsekwentnie stosowany, co wykazałem w rozdziale drugim, pokazując, jak zmieniał się zakres znaczeniowy art. 39 Karty NZ, stanowiącego przesłankę uruchomienia dalszych mechanizmów reakcji Rady Bezpieczeństwa, zawartych w Karcie NZ, ale także w rozdziale czwartym, wyłuskując podstawę prawną dla nowych form aktywności głównego organu ONZ odpowiedzialnego za bezpieczeństwo międzynarodowe. W tym miejscu warto raz jeszcze posłużyć się odwołaniem do teorii systemów autopojetycznych: w grupie uchwał prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa widać wyraźnie wzrastającą liczbę i nową jakość bodźców zewnętrznych dostarczanych „systemowi” przez otoczenie. Można także zaobserwować, jak nowe typy uchwał Rady, stanowiące odpowiedź na wyzwania współczesności, wstępują w miejsce poprzednich rezolucji (np. rozszerzająca się praktyka stosowania sankcji) lub zajmują obok nich osobne miejsce, tym samym uzupełniając system (np. uchwały quasi-normatywne). Poszukiwania odpowiedniej podstawy prawnej dla twórczej działalności Rady Bezpieczeństwa dowodzą z kolei operacyjnej zamkniętości „systemu”. Natomiast odmowa uznania przez system prawny niektórych faktów politycznych (np. nielegalnej secesji) tworzy fikcję prawną – wygodny rozdźwięk pomiędzy stanem rzeczywistym a prawnym.

W warunkach współczesnych istnieje wszakże jeszcze jeden aspekt, o którym należy wspomnieć w zakończeniu tej pracy. Jest nim zagadnienie legitymizacji. Nie należy ono do języka prawa, jest jednak związane z nauką prawa i instytucjami prawnymi w tym sensie, że łączy się z pytaniem: dlaczego ludzie przestrzegają prawa? Dotyka zatem sfery powinności: osobistego przekonania, że prawo jest słuszne, ale też zobowiązania normatywnego: przekonania, że prawa należy przestrzegać, gdyż zostało ustanowione przez organ do tego umocowany⁴⁹. Innymi słowy: legitymizacja to czynniki, które wpływają na wolę dobrowolnego przestrzegania rozkazów⁵⁰. Mają one dwojakie znaczenie: socjologiczne i normatywne. To pierwsze stanowi punkt widzenia adresata normy prawnej, natomiast drugie odnosi się do struktury instytucjonalnej i umocowania wydającego prawo. Oba te czynniki można analizować tak na poziomie prawa wewnętrznego, jak i międzynarodowego. Pytanie o punkt widzenia adresata będzie w tym drugim wypadku pytaniem o stanowisko państwa, jedyne pierwotnego podmiotu tego prawa. Należy także odnieść się

⁴⁹ T.R. Tyler, *Why People Obey the Law*, Princeton 2006, s. 3–4.

⁵⁰ T.M. Franck, *The Power of Legitimacy Among Nations*, New York 1990, s. 150.

do kwestii instytucjonalnej – słuszności proceduralnej (*procedural fairness*), posługując się sformułowaniem Thomasa Francka⁵¹. Legitymizacja instytucji w znaczeniu normatywnym jest zatem oceną kwestii, czy organ posiada „uprawnienie do rządzenia”, władztwo promulgowania praw i zapewnienia ich przestrzegania poprzez egzekwowanie niestosowania i nagradzanie posłuszeństwa⁵². Warto skonfrontować to, co już powiedziano o rozszerzającej się praktyce uchwałotwórczej Rady Bezpieczeństwa ONZ, z zarzutami jej nielegitymizacji, a przynajmniej z postulatami zwiększenia takiej legitymacji.

Postrzeżenie Rady Bezpieczeństwa, a przynajmniej niektórych jej uchwał, jako pozbawionych legitymacji może przynieść kilka niepożądanych skutków: po pierwsze możliwe jest nieuchwalenie rezolucji, nie dlatego że jej cel byłby kwestionowany, lecz dlatego, że niejasne pozostałyby szczegóły i kierunek jej uchwalania; po drugie: możliwe, że w wyniku wątpliwości co do legitymacji organu przyjęta uchwała byłaby bardziej oszczędna w treści w stosunku do pierwotnych zamierzeń; po trzecie: brak legitymacji tego organu międzynarodowego mógłby wpłynąć na niemożność albo trudność implementacji postanowień uchwały Rady Bezpieczeństwa w porządku krajowe państw; po czwarte: wykonanie uchwały wymagające zbrojnego zaangażowania państw lub organizacji mogłoby stać się utrudnione – podmioty te, dręczone brakiem legitymizacji Rady Bezpieczeństwa w tym względzie, mogłyby np. zwlekać w oddaniu do dyspozycji Rady swych kontyngentów wojskowych; po piąte wreszcie: wszystko to mogłoby się obrócić przeciw samej Radzie Bezpieczeństwa⁵³. A ta w dniu dzisiejszym jest na arenie międzynarodowej organem bardzo aktywnym. Czy takim być powinna? Jestem zdania, iż ograniczenie praktycznej roli Rady Bezpieczeństwa jedynie do spraw powtarzalnych i niebudzących kontrowersji nie jest rozwiązaniem słusznym i oczekiwanym. Przez kilkadziesiąt lat istnienia ONZ w okresie zimnej wojny główny organ odpowiedzialny za międzynarodowe bezpieczeństwo pozostawał sparaliżowany i przez to nieefektywny. Obecnie, mimo wysuwanych całkiem słusznymi obiektywności natury prawnej, warto przychylnie patrzeć na nowe formy jego aktywności. Jeśli więc z powyższych rozważań płynie jakaś nauka, to przede wszystkim taka, że stopniowemu rozszerzaniu się spektrum działań Rady winna towarzyszyć krocząca w ślad za nimi nauka interpretacji prawa, sięgająca nie tylko do tekstu traktatów (w tym Karty NZ), ale też do norm zwyczajowych, uzupełniających prawo skodyfikowane. Czy niezbędna jest także przemiana

⁵¹ *Idem*, *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford 1995, s. 7.

⁵² A. Buchanan, R.O. Keohane, *The Legitimacy of Global Governance Institutions*, w: R. Wolfrum (red.), *Legitimacy in International Law*, Berlin, New York 2008, s. 25.

⁵³ D.D. Caron, *The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council*, „*American Journal of International Law*” 1993, 87, s. 558.

samej Rady Bezpieczeństwa, rozszerzenie jej składu, reforma procedury podejmowania decyzji? Czy, zważywszy na nowe typy uchwał, pożądane jest poddanie tego organu kontroli sądowej? Każdemu z argumentów pozytywnych można przeciwstawić odpowiedź negatywną. Na przykład nie jest jasne, czy Rada Bezpieczeństwa zwiększona o kilku dodatkowych członków stałych (mówiło się jeszcze niedawno o Niemczech, Japonii, Egipcie, Indiach i Brazylii) uniknęłaby zderzenia przeciwstawnych interesów i tym samym paraliżu decyzyjnego. Ograniczenie weta – postulat z gatunku futurystki politycznej – mogłoby upodobnić Radę Bezpieczeństwa do innego organu kolegialnego ONZ: Zgromadzenia Ogólnego. Poddanie Rady kontroli sądowej z pewnością odbiłoby się na efektywności tego ciała, która powinna być wartością nadrzędną, zważywszy na cele i zadania Rady Bezpieczeństwa. W niniejszej pracy pokazałem, przeciwnie do opinii niektórych krytyków, iż Rada Bezpieczeństwa podejmuje nowe wyzwania, jest bardziej efektywna w porównaniu do czasów minionych. Jej zróżnicowanie polityczne i prawo weta przysługujące stałym członkom, stanowi – w braku sądowej kontroli – stosunkowo skuteczną metodę wypracowywania uchwał cieszących się mimo wszystko wysokim poziomem międzynarodowej legitymacji. A ponieważ system międzynarodowy nie jest systemem w pełni demokratycznym i prawdopodobnie nigdy takim się nie stanie, wyrażone tu przekonanie, z niekruchością zgoła siłą, charakteryzuje przynajmniej pierwiastek trwałości.

Choć z drugiej strony nie sposób wykluczyć, że Rada Bezpieczeństwa przejdzie w przyszłości taką metamorfozę, a podstawy prawne jej funkcjonowania taką przemianę, że tezy postawione w niniejszej pracy będą mogły być uratowane zapewne tylko jako fragmenty.

Addendum

Od napisania tej książki minęło ponad pięć lat. Niestety, z perspektywy światowego pokoju i bezpieczeństwa nie były to lata spokojne. Konflikty w Libii, w Syrii czy na Ukrainie, a także w wielu innych punktach zapalnych na świecie przypominały o roli Rady Bezpieczeństwa ONZ, dowodziły też nierzadko niedostatków rozwiązań instytucjonalnych tego organu, w którym ścierają się coraz mocniej odmienne wizje ładu światowego. Dorobek Rady w postaci rezolucji, oświadczeń przewodniczącego czy innych dokumentów był w ostatnich latach bardzo bogaty. Można dodać: niestety, gdyż, za każdym tego typu źródłem poznania prawa kryją się konkretne ludzkie historie, dramaty i cierpienie. Z drugiej strony można argumentować, iż wiele spraw, które stawało na agendzie Rady, nie doczekało się reakcji w formie wiążącej rezolucji. Nie jest więc rzeczą łatwą wybrać z szeregu różnych kwestii te, które, zdaniem autora, będą zasługiwały na uwagę i komentarz, spośród wielu innych, które nie znajdują się w skrótowym opracowaniu¹. Kierując się zasadniczym nurtem rozważań zaprezentowanym w książce, chciałem zwrócić uwagę na wybrane miejsca na świecie, wokół których ogniskowały się spory członków Rady Bezpieczeństwa oraz wskazać niektóre zagadnienia tematyczne, jakie w ostatnich latach były przedmiotem obrad tego organu.

W omawianym okresie Rada Bezpieczeństwa omawiała kwestie pokoju i bezpieczeństwa m.in. w Mali, Demokratycznej Republice Konga, Somalii, Afganistanie, Jemenie, w Strefie Gazy, Bośni, Kosowie czy na Cyprze. Jednak

¹ Bogate omówienie działalności Rady Bezpieczeństwa w ostatnich latach przedstawia Patrycja Grzebyk w artykułach: *ONZ w polibijskim impasie*, „Rocznik Strategiczny” 2011/2012, t. 17, s. 268–291; *Syryjski pat*, „Rocznik Strategiczny” 2012/2013, t. 18, s. 246–274; *Narody Zjednoczone stale spóźnione walczą o efektywność – Rada Bezpieczeństwa w akcji*, „Rocznik Strategiczny” 2013/2014, t. 19, s. 104–120; *Testowanie Rady Bezpieczeństwa w czasach niepokoju*, „Rocznik Strategiczny” 2014/2015, t. 20, s. 75–92; *Lifting w oparach skandalu – działalność Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2015 r.*, „Rocznik Strategiczny” 2015/2016, t. 21, s. 77–94.

trzy konflikty doprowadziły do najostrzejszej różnicy zdań między głównymi członkami Rady: były to, w kolejności, wydarzenia w Libii, Syrii i na Ukrainie.

Wojna i interwencja w Libii

Wydarzenia, jakie rozegrały się w Libii począwszy od 2011 roku, stały się okazją do zademonstrowania roli, jaką Rada Bezpieczeństwa może faktycznie odgrywać w przywracaniu i utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Szybko ujawniły się także różnice zdań wśród członków Rady co do sposobu reakcji na konflikty o charakterze wewnętrznym. Po wybuchu antyrządowego powstania, pierwszych walkach zbrojnych i podejrzaniach o zbrodnie przeciwko ludzkości, a także masowe naruszenia praw człowieka popełnione przez władze rządowe Libii, Rada Bezpieczeństwa już w lutym 2011 roku uchwaliła rezolucję 1970², w której wezwała do natychmiastowego przerwania aktów przemocy i spełnienia żądań ludności. Wprowadziła również embargo na broń oraz zakaz udzielania wsparcia o charakterze wojskowym, zakaz podróžowania, wreszcie – nakaz zamrożenia środków finansowych wobec wskazanych osób. Niecały miesiąc później Rada podjęła ważną i jak się później okazało – kontrowersyjną uchwałę 1973³, gdzie zażądała natychmiastowego ustanowienia zawieszenia broni i całkowitego zakończenia przemocy, nadużyć i wszelkich ataków wymierzonych w ludność cywilną. Rada podkreśliła potrzebę zintensyfikowania wysiłków na rzecz znalezienia rozwiązania kryzysu i – co najważniejsze – upoważniła członków do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu ochrony ludności cywilnej. Ustanowiła także strefę zakazu lotów w przestrzeni powietrznej Libii, jak również wezwała do bezwzględного przestrzegania embarga na dostawy broni i zakazu udzielania Libii wszelkiej pomocy wojskowej⁴. Po oficjalnym wyzwoleniu Libii (co nowe władze ogłosiły w Bengazi 23 października 2011 roku) Rada Bezpieczeństwa wycofała upoważnienie do użycia przez inne państwa wszelkich środków w celu ochrony cywilów i ogłosiła likwidację stref zakazu lotów. Sposób implementacji rezolucji 1973 (2011) doprowadził do głębokich podziałów wśród państw członkowskich, w tym w gronie stałych członków RB. Podczas głosowania Brazylia, Chiny, Indie, Rosja oraz, co wzbudziło nie małe kontrowersje, Niemcy wstrzymały się od głosu. Podjęta w pierw przez „koalicję chętnych” interwencja wojskowa w Libii (min. Norwegia, Francja, Wielka Brytania, USA, Katar i Zjednoczone Emiraty Arabskie) została kilka dni później przejęta przez NATO jako operacja „Zjednoczony Obrońca”. Akcja ta była wielokrotnie krytykowana przez państwa BRICS (Brazylia, Ro-

² S/RES/1970 (2011).

³ S/RES/1973 (2011).

⁴ S/RES/1973 (2011).

sja Indie, Chiny i RPA), które zarzucały NATO przekroczenie mandatu RB, choćby przez dostarczanie broni siłom antyrządowym oraz wsparcie siłami powietrznymi ofensywnych akcji w Bengazi, a także wyraźne opowiedzenie się po jednej stronie konfliktu⁵. Po niemal całkowitym pokonaniu rządu Muammara Kadafiego RB ustanowiła w Libii misję wspierającą (UNSMIL) pod przewodnictwem specjalnego przedstawiciela SG ONZ⁶. Ograniczono też wcześniej nałożone sankcje, w tym embargo na broń oraz zamrożone aktywa niektórych podmiotów (firm naftowych i banków). Obalenie reżimu Kadafiego nie oznaczało jednak zaprowadzenia trwałego pokoju w Libii. Sytuacja zewnętrzna pozostała niestabilna. Za szczególnie niebezpieczne zjawisko należy uznać upowszechnianie się broni, w tym potencjalne przejście broni chemicznej. W międzyczasie Libia stała się jednym z głównych punktów przertzutowych migrantów zmierzających do Europy. Szacuje się, że w samym 2016 roku ponad 181 400 osób przedostało się z Libii do Włoch, z czego zginęło lub utonęło ponad 5 000⁷. Kwestie te znalazły odzwierciedlenie w kilku rezolucjach RB podjętych w latach 2011–2017. Z punktu widzenia zdolności Rady do działania najistotniejsza w przypadku Libii była rezolucja 1973 (2011), umożliwiająca „koalicji chętnych”, a następnie NATO, zbrojną interwencję w tym kraju. Jak pisała Patrycja Grzebyk:

Kazus libijski stał się argumentem dla Rosji i Chin, że nie można stosować rozwiązań militarnych wobec innych państw arabskich, w których dochodziło do protestów, gdyż obalenie starych reżimów niekoniecznie służy stabilizacji w regionie. (...) Rosja przybrała rolę obrońcy zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne i nie kryła, że jej główne obawy wiążą się z możliwością ponownego zaangażowania NATO w regionie, które w przypadku Libii doprowadziło do wojny domowej mającej konsekwencje poza jej granicami⁸.

Tak też się stało w przypadku Syrii.

⁵ P. Grzebyk, *ONZ w polibijskim impasie*, *op. cit.*, s. 269–270.

⁶ S/RES/2009 (2011). Mandat tej misji był sukcesywnie przedłużany kolejnymi rezolucjami; ostatnią jest S/RES/2376 (2017); <https://unsmil.unmissions.org/mandate> (stan z dnia 2.05.2018).

⁷ Report of the Security Council to the General Assembly (covering the period from 1 August 2015 to 31 December 2016), s. 13.

⁸ P. Grzebyk, *ONZ w polibijskim impasie*, *op. cit.*, s. 271; więcej na temat stanowiska Rosji zob. M. Kaczmarek, *Russia on the military intervention in Libya*, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2011-03-23/russia-military-intervention-libya> (stan z dnia 2.05.2018).

Wojna domowa w Syrii

Na tle wystąpień antyrządowych w innych krajach arabskich – zwanych Arabską Wiosną – również w Syrii w marcu 2011 roku rozpoczęło się antyrządowe powstanie⁹, które kilka miesięcy później przeistoczyło się w wojnę domową, stopniowo angażującą także inne państwa, aby ostatecznie przekształcić się w tzw. *proxy war* (wojnę zastępczą), co prawda jedynie w formie pośredniej, a nie bezpośredniej, tj. starcia państw trzecich na obcej ziemi. W marcu tego roku konflikt syryjski liczył już osiem lat, w walkach zginęło 460–600 tysięcy Syryjczyków, ponad milion zostało rannych, a ponad 12 milionów – połowa przedwojennej ludności kraju – zostało przesiedlonych.

W sierpniu 2011 roku w Radzie Bezpieczeństwa odbyły się pierwsze konsultacje w sprawie sytuacji w Syrii; już w pierwszym oświadczeniu przewodniczącego podkreślono, że jedyną drogą do rozwiązania kryzysu jest inkluzywny proces polityczny, prowadzony przez samych Syryjczyków. Zatem już na tym wczesnym etapie ujawniły się w Radzie różnice zdań: część członków sugerowała możliwość podjęcia dalszych kroków, inni twierdzili, że władze syryjskie powinny mieć czas na wprowadzenie zapowiadanych reform (zniesienie stanu wyjątkowego, rejestracja nowych partii politycznych, nowelizacja konstytucji i in.). W obliczu doniesień o masowych naruszeniach praw człowieka, w tym takich, które mogłyby urastać do zbrodni przeciw ludzkości, od sierpnia 2011 roku trwały prace nad uchwałą Rady, która, przedstawiona 4 października 2011, została zawetowana przez Federację Rosyjską i Chiny. Projekt rezolucji wzywał do politycznego rozwiązania konfliktu z udziałem syryjskiej opozycji; żądał także od władz syryjskich natychmiastowego zaprzestania użycia siły przeciw cywilom oraz przerwania naruszeń praw człowieka. W tekście projektu rezolucji nie pojawia się pojęcie „pokoju” ani „zagrożenia”, wskazano jednak, iż w ciągu trzydziestu dni Rada może powziąć sankcje na podstawie art. 41 Karty NZ. Przedstawiciel Rosji podkreślał możliwą destabilizację kraju po obaleniu rządu Bashara al-Assada, wskazywał na radykalny rys syryjskiej opozycji oraz zaakcentował zasadę nieinterwencji i nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw, odwołując się do przekroczenia przez część państw i NATO mandatu określonego w rezolucji 1973 (2011) w sprawie Libii. Kolejny projekt rezolucji, przedstawiony w lutym 2012 roku przez 18 państw (w tym szereg państw arabskich), został także zawetowany przez Federację Rosyjską i Chiny, z tych samych co poprzednio powodów. Co interesujące z punktu widzenia rezolucji *Uniting for Peace*, o której mowa w treści książki, także i w wypadku Syrii Zgromadzenie Ogólne ONZ podejmowało uchwały zawierające sformułowania, co do których nie można było uzyskać porozumienia

⁹ Zob. np. P. Sasnal, *Początki wojny domowej w Syrii*. *Biuletyn*, „PISM” 2012, nr 6; <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-6-871> (stan z dnia 5.05.2018).

w Radzie Bezpieczeństwa. W lutym 2012 roku ZO ONZ wezwało reżim syryjski do zakończenia walk oraz podjęcia dialogu politycznego, zwracając się do SG ONZ o powołanie specjalnego wysłannika. Pierwsza przyjęta przez RB ONZ rezolucja w sprawie Syrii upoważniała wysłanie niewielkiej, trzydziestoosobowej grupy obserwatorów wojskowych w celu monitorowania zawieszenia broni, wzywała także do wdrożenia sześciopunktowej propozycji Wspólnego Specjalnego Wysłannika ONZ i Ligi Państw Arabskich Kofiego Anna¹⁰. Kolejna uchwała ustanawiała na okres dziewięćdziesięciu dni Nadzorczą Misję ONZ w Syrii¹¹, która jednak musiała zawiesić swoje działania z powodu intensyfikacji działań zbrojnych. 20 lipca 2012 roku Rada Bezpieczeństwa wydłużyła mandat misji o trzydzieści dni, a kolejne jego przedłużenie uzależniła od przerwania użycia ciężkiej broni oraz od satysfakcjonującej redukcji poziomu przemocy przez wszystkie strony konfliktu. Powyższe wymagania nie zostały jednak spełnione, dlatego mandat misji wygasł 19 sierpnia 2012 roku. Pomimo impasu w Radzie Bezpieczeństwa w kwestii całościowego rozwiązania konfliktu w Syrii udało się we wrześniu 2013 roku przyjąć rezolucję dotyczącą zniszczenia całego arsenału chemicznego Syrii do połowy 2014, a także zagwarantowania inspektorom międzynarodowym prawa do ochrony i pełnej swobody w wypełnianiu powierzonych im misji¹². W rezolucji podkreślano, iż sam fakt użycia broni chemicznej, niezależnie od miejsca, stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa, pomijając całkowicie problem katastrofy humanitarnej. Broni chemicznej dotyczyły kolejne rezolucje Rady¹³, w tym także uchwała 2209 (2015), w której Rada zdecydowanie potępiła wszelkie użycie jakichkolwiek toksycznych substancji chemicznych (np. chloru) jako broni, jednak bez wskazania, kto stał za jej użyciem w Syrii. Dopiero w lutym 2014 roku udało się, po trudnych negocjacjach, przyjąć rezolucję „humanitarną”¹⁴, która potępiała nadużycia obu stron, nawoływała do natychmiastowego zaprzestania przemocy i poszanowania bezpieczeństwa, m.in. personelu medycznego¹⁵. Kolejna rezolucja „humanitarna” została przyjęta 14 lipca 2014

¹⁰ S/RES/2042 (2012).

¹¹ UNSMIS. *Nadzorcza Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Syrii*, Unic Warsaw. Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, grudzień 2012; http://www.un.org.pl/misje_pokojowe/unsmis.php (stan z dnia 2.05.2018).

¹² M. Radziejowska, *Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2118 a prawne ramy interwencji w Syrii. Biuletyn*, „PISM” 2013, nr 105; <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-105-1081> (stan z dnia 5.05.2018).

¹³ S/RES/2209 (2015); S/RES/2235 (2015); S/RES/2314 (2016); S/RES/2319 (2016); S/RES/2328 (2016).

¹⁴ S/RES/2139 (2014).

¹⁵ P. Grzebyk, *Narody Zjednoczone stale spóźnione walczą o efektywność...*, op. cit., s. 107.

roku¹⁶ i uzupełniona o uchwały w tej sprawie w następnych latach¹⁷. W odniesieniu lub w kontekście wydarzeń w Syrii Rada przyjęła także cztery rezolucje anty-terrorystyczne, wymierzone w Al-Kaidę (w tym ugrupowania Islamic State of Iraq and the Levant [ISIL] oraz Al Nusrah Front)¹⁸. Zawieszenia walk i procesu politycznego dotyczyły w końcu rezolucje Rady z 2015, 2016 i 2018 roku. Pierwsza z „politycznych” rezolucji, przedłożona przez USA i przyjęta jednogłośnie, przewidywała trwałe zawieszenie broni, co miało się dokonać poprzez wysiłki krajów mających wpływ na reżim syryjski i opozycję (!), a także następujący po tym proces pokojowy, oparty na filarach politycznych: ustanowieniu tymczasowego rządu, wyborach oraz uchwaleniu pod nadzorem ONZ nowej konstytucji, jednak rezolucja ta pomijała wiele zagadnień, a przyjęty tekst świadczył o braku konsensusu wśród członków Rady. Wprawdzie w grudniu 2016 roku Rada przyjęła z uznaniem wysiłki polityczne Rosji i Turcji, mające na celu zakończenia konfliktu w Syrii¹⁹, ale ostatnia przyjęta uchwała w tej sprawie dotyczy znów potępienia rozlewu krwi i wzywa do zawieszenia walk²⁰. 10 kwietnia 2018 roku Rosja zawetowała opracowaną przez Stany Zjednoczone rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ, która stworzyłaby mechanizm do zbadania użycia broni chemicznej wobec ludności cywilnej w Syrii²¹. Natomiast po jednostronnych atakach USA, Wielkiej Brytanii i Francji na syryjskie cele potępiająca tę akcję rezolucja, przedłożona przez Federację Rosyjską²², została odrzucona przez większość członków Rady. Sekretarz Generalny ONZ przypomniał państwom członkowskim, że istnieje obowiązek, w szczególności w odniesieniu do spraw dotyczących pokoju i bezpieczeństwa, postępowania zgodnie z prawem międzynarodowym, w tym Kartą Narodów Zjednoczonych, która w tych kwestiach nie pozostawia wątpliwości²³.

Konflikt na Ukrainie

Kwestia integralności terytorialnej Ukrainy stanęła na agendzie Rady Bezpieczeństwa 28 lutego 2014 roku na podstawie wniosku Stałego Przedstawiciela Ukrainy przy ONZ o zwołanie posiedzenia RB w związku z pogarszającą się sytuacją w Autonomicznej Republice Krymu. Odbyte w marcu 2014 posie-

¹⁶ S/RES/2165 (2014).

¹⁷ S/RES/2191 (2014); S/RES/2258 (2015); S/RES/2332 (2016); S/RES/2393 (2017).

¹⁸ S/RES/2170 (2014); S/RES/2178 (2014); S/RES/2199 (2015); S/RES/2249 (2015).

¹⁹ S/RES/2336 (2016).

²⁰ S/RES/2401 (2018).

²¹ S/2018/321, 10 kwietnia 2018.

²² S/2018/355, 14 kwietnia 2018.

²³ S/PV.8233, 14 kwietnia 2018.

dzenia nie zakończyły się jednak przyjęciem wiążącej rezolucji – jej projekt został zawetowany przez Federację Rosyjską. Tekst projektu uchwały potwierdził uznanie suwerenności, niezależności, jedności i integralności terytorialnej Ukrainy w ramach uznanych międzynarodowo granic, wzywał bezzwłocznie strony do pokojowego rozwiązania sporu i oświadczał, że referendum w sprawie statusu Krymu nie może być uznane za ważne ani też nie może stanowić podstawy do jakiegokolwiek zmiany statusu Krymu²⁴. Sprawa Ukrainy stawała na posiedzeniach Rady często, nawet kilka razy w miesiącu, jednak bez wiążących ustaleń. 2 czerwca 2014 roku Federacja Rosyjska przedłożyła projekt rezolucji na temat sytuacji humanitarnej we wschodniej Ukrainie, ale z powodu różnicy zdań członków Rady nie stał się on obowiązującą uchwałą. Reakcją RB na zestrzelenie cywilnego samolotu Malaysia Airlines MH17 była rezolucja 2166 (2014)²⁵, pozbawiona jednak jednoznacznego wydzwieku jeżeli chodzi o możliwych sprawców. Jak słusznie zauważyła Patrycja Grzebyk: „Radzie udało się przyjąć (jednomyślnie) jedynie rezolucję potępiającą nawet nie «zestrzelenie», lecz «strącenie» (*downing*) samolotu i tylko pośrednio dostrzegającą konflikt zbrojny w tle, gdyż podkreślono, że należy zaprzestać działań zbrojnych w pobliżu miejsca wypadku, a grupy zbrojne nie powinny niszczyć dowodów oraz utrudniać dostępu do miejsca wypadku. Rada podkreśliła również konieczność przeprowadzenia międzynarodowego śledztwa, w którym kluczową rolę miała odegrać Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego²⁶. Po kilku posiedzeniach odbytych w drugiej połowie 2014 i pierwszej połowie 2015 roku, których przedmiotem była sytuacja na Ukrainie, Rada Bezpieczeństwa przyjęła w efekcie rezolucję 2202 (2015)²⁷, przedłożoną przez stronę rosyjską²⁸, która wyrażała poparcie dla środków uzgodnionych w ramach tzw. porozumienia mińskiego (tekst porozumienia stanowił załącznik do uchwały RB). Zasadniczą część porozumienia z Mińska stanowiły punkty regulujące kwestie zaprzestania walk i ograniczenia roli czynników wojskowych w dalszym regulowaniu sytuacji w Donbasie. Ponadto porozumienie zakładało m.in.: rozpoczęcie już pierwszego dnia po odsunięciu wojsk dialogu na temat przeprowadzenia miejscowych wyborów zgodnie z ukraińskim prawem oraz ustawą O tymczasowym trybie samorządu lokalnego w poszczególnych rejonach republik donieckiej i ługańskiej; uwolnienie i wymianę wszystkich zakładników i osób przetrzymywanych bezprawnie; zapewnienie pomocy humanitarnej; określenie modelu odbudowy relacji społecznych i ekonomicznych, włącznie ze świadczeniami socjalnymi (np.

²⁴ S/2014/189, 15 marca 2014.

²⁵ S/RES/2166 (2014).

²⁶ P. Grzebyk, *Testowanie Rady Bezpieczeństwa w czasach niepokoju*, op. cit., s. 77.

²⁷ S/RES/2202 (2015).

²⁸ S/RES/2202 (2015).

emerytury); przywrócenie pełnej kontroli władz Ukrainy nad granicą państwową w całej strefie konfliktu, ponadto – przeprowadzenie reformy konstytucyjnej na Ukrainie, zakładającej decentralizację (z uwzględnieniem szczególnych cech rejonów republik donieckiej i ługańskiej) oraz przyjęcie ustawy o wyjątkowym statusie poszczególnych rejonów obwodów donieckiego i ługańskiego do końca 2015 roku²⁹. W lipcu 2015 Malezja, w imieniu członków Wspólnego Zespołu Badawczego (oprócz Malezji: Australia, Belgia, Holandia i Ukraina), przedstawiła projekt rezolucji, której celem było ustanowienie międzynarodowego trybunału osądzenia osób odpowiedzialnych za strącenie samolotu MH-17. Inny projekt rezolucji został przedstawiony przez Federację Rosyjską: koncentrujący się na dalszym wdrażaniu rezolucji 2166 (2014), a zarazem zwracający się do Sekretarza Generalnego o odegranie aktywnej roli w przebiegu dochodzenia i złożenie w tym zakresie sprawozdania. 29 lipca 2015 roku projekt rezolucji, przedstawiony przez Malezję, a współsponsorowany przez kilku członków Rady, nie został przyjęty z powodu weta Federacji Rosyjskiej³⁰. W kolejnych latach statystyczne zainteresowanie RB konfliktem na Ukrainie zasadniczo zmalało – zagadnieniu temu poświęcono po jednym posiedzeniu w 2016 i 2017 roku. Pojawił się pomysł na rozmieszczenie na wschodzie Ukrainy lekko uzbrojonych sił ONZ³¹. Zasadniczo jednak stanowiska państw pozostały niezmienione.

Zagadnienia przekrojowe

W ostatnich latach prace Rady Bezpieczeństwa dotyczyły ponadto szeregu przekrojowych zagadnień tematycznych. Były to m.in.: nieprolifracja (broni masowego rażenia); akty terrorystyczne jako zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa; ochrona cywilów i sytuacja dzieci w konfliktach zbrojnych; sytuacja kobiet w kontekście pokoju i bezpieczeństwa; utrzymywanie pokoju i odbudowa pokonfliktowa; nielegalny handel transgraniczny; piractwo; współpraca z organizacjami regionalnymi i subregionalnymi, w tym z trybunałami karnymi; rządy prawa i inne.

Operacje pokojowe

21 stycznia 2013 roku odbyła się dyskusja na temat: „Operacje utrzymywania pokoju ONZ: podejście wielowymiarowe”. Rada jednogłośnie przyjęła rezolucję 2086 (2013)³², pierwszą od dziesięciu lat kompleksową uchwałę

²⁹ S/RES/2202 (2015), Annex 1.

³⁰ S/2015/562, 29 lipca 2018.

³¹ Richard Gowan, *Can the United Nations Unite Ukraine?*, Hudson Institute, Washington 2018, s. 3.

³² S/RES/2086 (2013).

w sprawie operacji pokojowych. W rezolucji Rada podkreśliła kluczową rolę misji pokojowych ONZ w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, kładąc szczególny nacisk na wielowymiarowe operacje pokojowe i sposoby oraz środki dalszego zarządzania tymi strukturami³³. Także w kolejnym roku otwartą debatę w RB poświęcono nowym trendom w operacjach pokojowych ONZ. Dyskusja koncentrowała się głównie na zagadnieniu bardziej zdecydowanego formułowania kompetencji operacji pokojowych, wykorzystaniu nowych technologii (w tym dronów) czy współpracy między misjami pokojowymi. Uczestnicy dyskusji podkreślili radykalnie zmieniającą się naturę środowisk operacji pokojowych, w tym wzrost znaczenia aktorów niepaństwowych (międzynarodowych grup terrorystycznych oraz ponadnarodowych zorganizowanych grup przestępczych). Podczas kolejnej debaty otwartej Rada jednomyślnie przyjęła rezolucję 2167 (2014)³⁴, w której podkreśliła znaczenie partnerstwa, a także współpracy z odpowiednimi organizacjami i porozumieniami regionalnymi oraz subregionalnymi, wskazując przy tym na potrzebę wzmocnienia przewidywalności, trwałości i elastyczności finansowania organizacji regionalnych podejmujących się prowadzenia operacji pokojowych³⁵. Zagadnienie to omawiano także i w 2015 r. Ważną rezolucją podjętą w obszarze operacji pokojowych była uchwała potępiająca przypadki wykorzystywania seksualnego, których dopuszczali się członkowie misji pokojowych. Rezolucja 2272 (2016)³⁶ wzmacniała wysiłki SG ONZ na rzecz wdrożenia i wzmocnienia tzw. polityki zera tolerancji dla przestępstw o podłożu seksualnym popełnionych przez personel misji pokojowych³⁷.

Dzieci w konfliktach zbrojnych

19 września 2012 roku Rada Bezpieczeństwa przeprowadziła debatę otwartą na temat sytuacji dzieci w konfliktach zbrojnych ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności sprawców naruszeń praw i nadużyć wobec dzie-

³³ Report of the Security Council 1 August 2012 – 31 July 2013, A/68/2, s. 62.

³⁴ S/RES/2167 (2014).

³⁵ Report of the Security Council, 1 August 2013 – 31 July 2014, A/69/2, s. 67.

³⁶ S/RES/2272 (2016).

³⁷ W rzeczywistości problem ten nie jest nowy. Ignorowany przez administrację ONZ aż do 2002 roku, doczekał się rozwiązań o charakterze środków dyscyplinarnych – wciąż jednak nie wypracowano możliwości pociągnięcia całej ONZ do odpowiedzialności za krzywdy wyrządzone przez jej funkcjonariuszy. Zob. np. Jasmine-Kim Westendorf, *WPS, CRSV and Sexual Exploitation and Abuse in Peace Operations: Making sense of the missing links*, September 2017; <http://www.lse.ac.uk/women-peace-security/assets/documents/2017/wps9Westendorf.pdf> (stan z dnia 5.05.2018); K. Grady, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers: A Threat to Impartiality*, „International Peacekeeping” 2010, 17 (2), s. 215–228.

ci w konfliktach zbrojnych. Rada przyjęła rezolucję 2068 (2012)³⁸, w której potwierdziła swoją gotowość do przyjęcia wszystkich niezbędnych środków w celu ochrony dzieci w konfliktach zbrojnych. Dwa lata później Rada przyjęła jednogłośnie rezolucję 2143 (2014)³⁹, gdzie wskazuje na powszechnie występujący wpływ konfliktów zbrojnych na dzieci. W kolejnych latach w ramach RB odbyło się kilka debat na omawiany temat. Rada odniosła się pozytywnie m.in. do kampanii UNESCO: „Dzieci, nie żołnierze”. Wskazywano także na naruszenia praw dzieci przez aktorów niepaństwowych. W rezolucji 2225 (2015)⁴⁰ RB zajęła się problemem uprowadzeń dzieci, a także zachęciła do podjęcia wysiłków na rzecz zabezpieczenia wydania, zapewnienia rehabilitacji i reintegracji uprowadzonych dzieci z terenów dotkniętych konfliktem zbrojnym⁴¹.

Kobiety a pokój i bezpieczeństwo

Rada zajmowała się także sytuacją i pozycją kobiet w obszarze pokoju i bezpieczeństwa. Przejawiło się to przede wszystkim w monitorowaniu postępu wdrażania rezolucji 1325 (2000)⁴², wzmocnionej kolejną uchwałą RB – 2122 (2013)⁴³, ale także w podjęciu uchwały 2106 (2013)⁴⁴, po przeprowadzonej debacie pt. „Kobiety, pokój i bezpieczeństwo: zwalczanie bezkarności i skuteczna sprawiedliwość za przestępstwa przemocy seksualnej w czasie konfliktów”⁴⁵. Podobne debaty, dotyczące kobiet, rządów prawa i tzw. sprawiedliwości okresu przejściowego czy przemocy seksualnej w czasie konfliktów, odbywały się w kolejnych latach⁴⁶.

Zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa spowodowane aktami terroryzmu

Rada Bezpieczeństwa odbyła szereg debat dotyczących zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa spowodowanego aktami terroryzmu. Potępiając liczne ataki terrorystyczne (w tym na placówki dyplomatyczne), Rada debatowała także nad kompleksowym podejściem do walki z terrory-

³⁸ S/RES/2068 (2012).

³⁹ S/RES/2143 (2014).

⁴⁰ S/RES/2225 (2015).

⁴¹ Report of the Security Council, 1 August 2014 – 31 July 2015, A/70/2, s. 32.

⁴² S/RES/1325 (2000).

⁴³ S/RES/2122 (2013).

⁴⁴ S/RES/2106 (2013).

⁴⁵ „Women, peace and security: addressing impunity and effective justice for crimes of sexual violence in conflict”; Report of the Security Council 1 August 2012 – 31 July 2013, A/68/2, s. 64.

⁴⁶ Report of the Security Council, 1 August 2013 – 31 July 2014, A/69/2, s. 69.

zmem⁴⁷. W tym duchu powzięła uchwałę 2129 (2013)⁴⁸, przedłużającą mandat Dyrektoriatu Wykonawczego Komitetu Antyterrorystycznego⁴⁹ oraz odwołującą się m.in. do poprzednich „rezolucji anty-terrorystycznych”, w tym 1373 (2001) i 1540 (2004). Kolejną rezolucją – 2133 (2014)⁵⁰ – RB wezwała wszystkie państwa członkowskie do uniemożliwienia terrorystom czerpania korzyści bezpośrednio lub pośrednio z okupów czy koncesji politycznych oraz do zapewnienia bezpiecznego uwalniania zakładników. 17 czerwca 2014 roku Rada jednogłośnie przyjęła uchwałę 2161 (2014)⁵¹ w sprawie środków przeciwko osobom i podmiotom powiązanych z Al-Kaidą, a także przedłużającą mandat Urzędu Rzecznika Praw (Ombudsperson) ustanowiony wcześniejszą rezolucją 1904 (2009). W grudniu 2014 roku Rada zwołała otwartą debatę na temat zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa: terroryzmu i przestępczości transgranicznej, oraz przyjęła rezolucję 2195 (2014)⁵², pierwszą tego typu uchwałę mającą na celu rozwiązanie problemu powiązań między terroryzmem a międzynarodową przestępczością zorganizowaną. Rada spotykała się regularnie, omawiając zagrożenia ze strony ISIL i zagranicznych bojowników terrorystycznych. W sierpniu 2014 roku Rada przyjęła rezolucję 2170 (2014)⁵³, w której wyraziła poważne obawy, że część terytorium w obszarze Iraku i Syrii znajduje się pod kontrolą ISIL i Frontu Al Nusrah. Celem rezolucji było odcięcie finansowania tych grup oraz wpisanie sześciu osób powiązanych z Al-Kaidą na listę sankcji. Ponadto Rada przyjęła rezolucję 2178 (2014)⁵⁴ stanowiącą, że państwa członkowskie będą przeciwdziałać przemieszczaniu się bojowników terrorystycznych; Rada wezwała również do zacieśnienia współpracy międzynarodowej i zwalczania brutalnego ekstremizmu. W lutym 2015 roku Rada przyjęła rezolucję 2199 (2015)⁵⁵, w której wzmocniła międzynarodowe środki mające na celu ograniczenie finansowania ISIL, Frontu Al Nusrah oraz wszystkich innych osób, grup, przedsiębiorstw i podmiotów powiązanych z Al-Kaidą – rezolucja ta nałożyła jednocześnie nowe środki w zakresie handlu ropą naftową, produktami naftowymi i antykami z Iraku i Syrii. Rada omawiała także zagrożenia ze strony grupy terrorystycznej Boko Haram. Rezolucje przyjęte w 2016 roku dotyczyły w dużej

⁴⁷ Report of the Security Council 1 August 2012 – 31 July 2013, A/68/2, s. 66.

⁴⁸ S/RES/2129 (2015).

⁴⁹ Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED).

⁵⁰ S/RES/2133 (2014).

⁵¹ S/RES/2161 (2014).

⁵² S/RES/2195 (2014).

⁵³ S/RES/2170 (2014).

⁵⁴ S/RES/2178 (2014).

⁵⁵ S/RES/2199 (2015).

mierze tzw. Państwa Islamskiego (ISIL)⁵⁶, ale również metod zwalczania zagrożenia terrorystycznego w lotnictwie cywilnym⁵⁷ czy wzmocnienia międzynarodowej współpracy sądowej w walce z terroryzmem⁵⁸.

Współpraca z organizacjami regionalnymi i subregionalnymi, w tym z trybunałami karnymi

Regularnym punktem w programie prac RB była w ostatnich latach współpraca z organizacjami regionalnymi i subregionalnymi. W latach 2012–2013 można wskazać na szczególną rolę Ligi Państw Arabskich w zakresie reakcji międzynarodowych wobec przemian politycznych na Bliskim Wschodzie. W kolejnych latach dyskutowano o współpracy z Unią Afrykańską, Organizacją Współpracy Islamskiej, Unią Europejską czy OBWE.

25 maja 2013 roku minęło dwadzieścia lat od ustanowienia Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (ICTY), a rok później obchodzono dwudziestą rocznicę funkcjonowania Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (ICTR)⁵⁹. W przeprowadzonych debatach i wydanych oświadczeniach Rada Bezpieczeństwa przypominała o dorobku obu Trybunałów, w przyjętych rezolucjach wskazywała jednak na potrzebę zakończenia prac tych międzynarodowych sądów. Trybunał dla Rwandy zakończył prace w grudniu 2015 roku, a w 2016 Rada po raz ostatni przedłużyła mianowania sędziów i prokuratora ICTY – sam Trybunał wydał swój ostatni wyrok w pierwszej instancji 22 listopada 2017 roku. Odwołania od jego wyroków już od 2013 roku rozpatruje oddzielny trybunał utworzony przez ONZ: Mechanizm Narodów Zjednoczonych dla Międzynarodowych Trybunałów Karnych (UNMICT), dużo mniej rozbudowany z organizacyjnego punktu widzenia i generujący dla ONZ dużo mniejsze koszty⁶⁰.

⁵⁶ S/RES/2249 (2015); S/RES/2253 (2015).

⁵⁷ S/RES/2309 (2016).

⁵⁸ S/RES/2322 (2016).

⁵⁹ Szerzej na ten temat por. J. Nowakowska-Małusecka, *Odpowiedzialność prawna jednostek za zbrodnie popełnione w byłej Jugosławii i Rwandzie*, Katowice 2000, s. 16 i nast.; M. Płachta, *Międzynarodowy Trybunał Karny*, t. I, Zakamycze 2004, s. 56 i nast.; D. Heidrich-Hamera, *Międzynarodowe Trybunały Karne*, w: *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa 2006; D. Heidrich, *Przyszłość międzynarodowych trybunałów karnych ad hoc. Strategie zakończenia oraz rozwiązania rezydualne, ze szczególnym uwzględnieniem i Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii*, „Studia Europejskie” 2013, nr 3, s. 159–184.

⁶⁰ S. Zaręba, *Komentarz PISM: Ostatni wyrok Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii*, „PISM” 2017, nr 72; <https://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-72-2017#> (stan z dnia 5.05.2018).

* * *

1 stycznia 2018 roku rozpoczęła się dwuletnia kadencja Polski jako niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ. Ostatni raz nasz kraj sprawował tę funkcję w latach 1996–1997. Polska określiła cztery obszary tematyczne, w których podejmie działania podczas swojej kadencji. Pierwszy to poszanowanie zasad prawa międzynarodowego (ze szczególnym uwzględnieniem międzynarodowego prawa humanitarnego), drugi – zapobieganie konfliktom oraz rozwiązywanie sporów międzynarodowych przy pomocy mediacji. Trzeci obszar obejmuje kwestię dialogu międzyreligijnego i kulturowego, czwarty natomiast zajmie się reformą Organizacji Narodów Zjednoczonych, z uwzględnieniem reformy Rady Bezpieczeństwa⁶¹.

Prestiżowy wybór Polski na niestałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ pozwoli na prezentację polskiego punktu widzenia problematyki utrzymania światowego pokoju i bezpieczeństwa. Jestem przekonany, że wzmocni także zainteresowanie naukowców funkcjonowaniem tej unikalnej, często krytykowanej, ale jednak wciąż niezbędnej instytucji.

Kraków, maj 2018 r.

⁶¹ R. Tarnogórski, S. Zaręba, *Polska w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Biuletyn*, „PISM” 2018, nr 1; <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-1-1574> (stan z dnia 5.05.2018).

Streszczenie

Książka niniejsza stawia sobie za cel przedstawienie uchwał Rady Bezpieczeństwa ONZ z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego. Zamierza być aktualnym studium analitycznym oferującym czytelnikowi wgląd w skomplikowaną materię istoty uchwał prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa oraz przyczyn i konsekwencji prawnych ich powzięcia. W pracy starałem się przede wszystkim ustalić, czy prawne instrumentarium i podstawa prawna działań Rady zmieniły się na przestrzeni lat, podążając za postępem prawa międzynarodowego, a jeżeli tak – jaki jest zakres tej zmiany i jakie są jej konsekwencje. Dodatkowo moją intencją było dokonanie próby umiejscowienia Rady Bezpieczeństwa z pozycji ustrojowej, odwołując się do Karty Narodów Zjednoczonych, a także – poprzez analogię – do pojęć polskiego prawa ustrojowego i administracyjnego. Moje badania zawęziłem do uchwał prawotwórczych, tj. uchwał powszechnie wiążących, powziętych na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Poza zakresem badań znalazły się inne uchwały Rady, a także zagadnienia prawa wewnętrznego ONZ, w tym procedura podejmowania uchwał. Praca nie odnosi się również do zagadnień pozaprawnych (w tym np. spekulacji politycznych o możliwym rozszerzeniu składu tego organu kolegialnego).

W swej pracy postawiłem tezę, iż w okresie postzimnowojennym Rada Bezpieczeństwa ONZ przeszła głęboką przemianę zarówno w kwestii przyczyn uzasadniających jej działania, jak i doboru środków reakcji, co w konsekwencji doprowadziło do wykraczania przez Radę Bezpieczeństwa poza kompetencje pierwotnie przewidziane dla tego organu w Karcie Narodów Zjednoczonych.

Częstkowe (pomocnicze) tezy oraz hipotezy badań są następujące:

1. Art. 39 Karty Narodów Zjednoczonych zawiera istotną normę traktatową, której zastosowanie stanowi warunek konieczny sięgnięcia przez Radę Bezpieczeństwa po zbiorowe środki przymusu.
2. Środki reakcji Rady Bezpieczeństwa ONZ określone w rozdziale VII Karty Narodów Zjednoczonych są dalekosiężne, zróżnicowane i nowatorskie. Można wyróżnić kilka typów uchwał prawotwórczych o mocy powszechnie wiążącej.

3. Władztwo Rady Bezpieczeństwa nie jest nieograniczone. Normy traktatowe, ich interpretacja, a także prawo zwyczajowe wyznaczają ramy prawne kompetencji tego organu międzynarodowego.
4. W europejskiej i częściowo amerykańskiej doktrynie prawa międzynarodowego publicznego zauważalna jest tendencja analizowania kompetencji i pozycji ustrojowej Rady Bezpieczeństwa ONZ poprzez analogię do prawa wewnętrznego (konstytucyjnego i administracyjnego). Efektem takiego podejścia jest m.in. postulat sądowej kontroli rezolucji Rady Bezpieczeństwa.
5. Jeżeli Karta Narodów Zjednoczonych może stanowić konstytucję społeczności międzynarodowej, uprawnione jest umiejscowienie Rady Bezpieczeństwa w ramach koncepcji trójpodziału władzy.
6. Jeżeli analogie do prawa wewnętrznego nie są uprawnione, a system prawa międzynarodowego publicznego wykazuje znaczące odmienności ustrojowe, Rada Bezpieczeństwa potrzebuje stałego potwierdzenia swojej legitymizacji w drodze praktyki państw.

Rozdział pierwszy prezentuje rys historyczny utworzenia Rady Bezpieczeństwa i jej funkcjonowania w okresie Zimnej Wojny oraz po jej zakończeniu. Przypomnienie stanowisk wielkich mocarstw koresponduje z przedstawieniem ramowych zadań dla tego organu i jego pierwotnej funkcji jako organu policyjnego. Omawiając koncepcję tzw. „czterech policjantów”, przypominam, iż system bezpieczeństwa międzynarodowego – wraz z centralną rolą Rady Bezpieczeństwa – został zaprojektowany tak, aby umożliwić temu organowi dalece nieskrępowane działanie. W dalszej części podaję przykłady paraliżu decyzyjnego Rady w okresie Zimnej Wojny, a także łamania Karty Narodów Zjednoczonych. Omawiając okres współczesny, zauważam zmianę podejścia do kwestii *veta* oraz trend do przemilczania niektórych problemów międzynarodowych przez ten organ. Analiza prowadzi do wniosku, iż pomimo zmiennych okoliczności historycznych i politycznych na przestrzeni lat podstawa prawna i prawne instrumentarium działań Rady Bezpieczeństwa pozostały od początku niezmiennie – stanowi je Karta Narodów Zjednoczonych i uchwały podejmowane przez ten organ.

Rozdział drugi stanowi omówienie art. 39 Karty Narodów Zjednoczonych. Prowadzona analiza zmierza do potwierdzenia tezy częściowej rozprawy, iż przepis ten zawiera istotną normę traktatową, której zastosowanie stanowi warunek konieczny sięgnięcia przez Radę Bezpieczeństwa po zbiorowe środki przymusu. Decyzja taka realizuje się w dwóch etapach: stwierdzenia zaistnienia przesłanek określonych w art. 39 Karty NZ oraz podjęcia przez Radę Bezpieczeństwa decyzji o wyborze środków, które będą musiały zostać użyte w okolicznościach konkretnego przypadku. Samo stwierdzenie

wystąpienia powyższych przesłanek również składa się z wielu elementów pośrednich: wykładni nieokreślonych w art. 39 Karty NZ pojęć prawnych, oceny stanu faktycznego z perspektywy przyjętej interpretacji, a także wyważenia politycznych punktów widzenia w kontekście przyjętego mechanizmu reakcji. W szczególności istotna jest wykładnia pojęć nieokreślonych, co ma znaczenie dla wyznaczenia granic kompetencji organu. W tym miejscu przywołuję trend stosowania do Karty NZ konstrukcji doktrynalnych, jakie można spotkać na gruncie prawa krajowego – wyraźnie zauważalny w literaturze niemieckojęzycznej. Stanowi on prawdopodobnie jedną z przyczyn żywego zainteresowania znaczeniem pojęć nieokreślonych typu „zagrożenie pokoju” czy „zagrożenie międzynarodowego bezpieczeństwa”. Uwagę uważnego obserwatora powinno zwrócić chociażby podobieństwo korzystania przez Radę Bezpieczeństwa z tych sformułowań z instytucją swobodnego uznania administracji publicznej, silnie obecną m.in. w niemieckojęzycznych pracach z zakresu prawa administracyjnego. Stwierdzam, iż do dziś nie udało się osiągnąć konsensusu jak dalece w interpretacji nieokreślonych pojęć prawnych sięga zakres swobodnej dyskrecjonalności Rady Bezpieczeństwa, co w niesprzyjających okolicznościach może doprowadzić do nadużycia kompetencji przez ten organ. Przywołuję ponadto argument instytucjonalny – brak nadrzędności organów głównych względem siebie w ramach ONZ oraz brak mechanizmu kontroli działań organów, gdzie każdy z nich w ramach swojej praktyki dokonuje wykładni pojęć prawnych. W dalszej części rozdziału przedstawiam zatem współczesne rozumienie pojęć „agresji”, „naruszenia pokoju” i „zagrożenia pokoju”. Szeroko omawiam zwłaszcza zmianę desygnatów „zagrożenia pokoju”, najczęściej występujących w praktyce Rady Bezpieczeństwa po zakończeniu Zimnej Wojny. Zwracam uwagę, że „zagrożenie pokoju” w rozumieniu art. 39 Karty NZ może podlegać ocenie prawnej (*remain justiciable*) tylko wówczas, gdy termin ten będzie oznaczał brak konfliktu zbrojnego między państwami. Przyjęcie definicji pozytywnej (szerokiej) uniemożliwiłoby prawną ocenę tego wyrażenia, gdyż w takim ujęciu każdy problem wewnętrzny mógłby być uznany za zagrożenie pokoju, niezależnie od swego wpływu na stosunki międzynarodowe. To w efekcie skutkowałoby nieograniczoną dyskrecjonalnością Rady Bezpieczeństwa w stosowaniu art. 39 Karty. Zignorowane zostałyby ponadto ograniczenia wynikające ze struktury ONZ – niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania systemu Karty. Zwracam uwagę, że zagrożenie lub naruszenie pokoju nie zakłada z góry potencjalnego naruszenia prawa międzynarodowego. W odróżnieniu od Ligi Narodów system zbiorowego bezpieczeństwa ONZ nie jest zorientowany na reagowanie wobec naruszenia prawa międzynarodowego, lecz pozostaje narzędziem prewencyjnym, mającym zapewnić utrzymanie pokoju. Zdarza się, że naruszenie pokoju zbiega się z naruszeniem

prawa międzynarodowego, jednak źródła zagrożenia pokoju, różniące się co do swej natury, mogą wypływać z zachowania, które samo w sobie nie jest nielegalne. Oto przykłady z ostatnich lat:

- zagrożenie pokoju wynikające z naruszenia praw człowieka, katastrofy humanitarnej i wpływu konfliktu wewnętrznego na państwa regionu;
- zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z nieosądzenia zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości;
- zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z dezintegracji państwa;
- zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z pogwałcenia demokracji;
- zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z międzynarodowego terroryzmu;
- zagrożenie dla międzynarodowego pokoju wynikające z epidemii HIV/AIDS i dewastacji środowiska naturalnego.

Twierdząc, przeciwnie do wyrażanych być może *de lege ferenda* postulatów, że analiza postępowania Rady Bezpieczeństwa w tym zakresie dowodzi raczej konserwatywnego spoglądania przez ten organ na sytuację międzynarodową. Aktualnie brak dostatecznych przesłanek, aby uznać, że np. cierpienia ludności cywilnej lub masowe nawet naruszenia prawa humanitarne czy paktów i konwencji praw człowieka stanowią mogą wystarczającą przesłankę do zakwalifikowania takich zdarzeń jako zagrożenia międzynarodowego pokoju, a już na pewno nie samodzielnej. O ile zatem prawdziwa jest obserwacja, że wraz z zakończeniem Zimnej Wojny mamy do czynienia z konfliktami o źródłach wewnętrznych, o tyle należy stwierdzić, iż nie źródła te, lecz wpływ wywołanych przez nie sytuacji na społeczność międzynarodową ma znaczenie zasadnicze dla uznania danego przypadku za tzw. zagrożenie międzynarodowego pokoju. W konkluzji wysuwam wnioski, że niemal każda sytuacja wewnątrzpaństwowa może być uznana za zagrożenie pokoju o ile pociąga za sobą możliwość destabilizacji sytuacji międzynarodowej. W takim ujęciu na pierwszy plan wysuwa się związek sytuacji wewnętrznej państwa z jej możliwymi reperkusjami na zewnątrz, mogącymi zaistnieć w krótkim lub niewiele dłuższym okresie, zaś sama natura źródeł niepokoju wewnętrznego schodzi na dalszy plan. Związek ten ma charakter normatywny w tym sensie, że nie zostaje poddany zupełnej dowolności oświadczeń politycznych, lecz testowi prawdopodobieństwa, opartemu na doświadczeniach z podobnymi przypadkami zaistniałymi w przeszłości.

Rozdział trzeci zawiera omówienie typów uchwał Rady Bezpieczeństwa oraz ich natury prawnej. W części ogólnej tego rozdziału omawiam spotykającą w literaturze typologię uchwał organów organizacji międzynarodowych

(m.in. uchwały skierowane „do wewnątrz” i „na zewnątrz” organizacji, podjęte jednomyślnie lub przez większość, powszechnie wiążące i zawierające jedynie rekomendacje). Odnoszą się także do miejsca uchwał organizacji międzyrządowych w katalogu źródeł prawa międzynarodowego publicznego. Przypominam, iż powstanie organizacji międzynarodowych i wyposażenie ich organów w kompetencje wydawania aktów prawnych wprowadziło do źródeł prawa międzynarodowego dodatkowy element, a także wzmocniło odejście od postrzegania prawa międzynarodowego jako jedynie zbioru horyzontalnych relacji pomiędzy jego podmiotami, zgodnie z cywilistyczną zasadą autonomii woli stron i równości stosunku prawnego. Dochodzę tu do następujących konkluzji częściowych:

1. Uchwały organizacji międzynarodowych należą bezsprzecznie do prawa międzynarodowego.
2. Są one, przynajmniej w przypadku uchwał Rady Bezpieczeństwa, źródłem odrębnym od traktatu, zwyczaju i ogólnych zasad prawa.
3. Jeśli pozostają zależne od traktatu, wydawane są na podstawie normy traktatowej, statutu organizacji międzynarodowej, a więc Karty Narodów Zjednoczonych.
4. W piśmiennictwie można spotkać rozmaite i nie zawsze spójne określenia uchwał organizacji międzynarodowych, w tym uchwał Rady Bezpieczeństwa ONZ.
5. Rada Bezpieczeństwa – obok aktów prawotwórczych – wydaje także uchwały nie mające charakteru prawnie wiążącego (rekomendacje).
6. Wśród aktów prawotwórczych Rady Bezpieczeństwa należy rozróżnić akty generalne i abstrakcyjne (zawierające pierwiastek normotwórczy) oraz akty indywidualne i konkretne.
7. Choć formalnie obie grupy aktów prawotwórczych organizacji międzynarodowej wypływają z tego samego źródła i są w taki sam sposób podejmowane, możliwe jest wyodrębnienie tych bardziej istotnych, posiłkując się kryterium teoretycznego podziału na umowy-ustawy i umowy-kontrakty.
8. Podział ten nie zawsze jest czytelny. Mogą istnieć akty prawotwórcze, które będą zawierały element normotwórczy oraz element zbliżony do aktu administracyjnego.
9. Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych, szczególnie Rady Bezpieczeństwa, są przejawem odejścia od teorii woluntarystycznej i elementu kontraktualnego na rzecz elementu instytucjonalnego (konstytucyjnego).

W dalszej części rozdziału omawiam kolejno uchwały Rady Bezpieczeństwa o charakterze quasi-administracyjnym, kompetencyjnym, quasi-sądowym i quasi-ustawowym.

Uchwały quasi-administracyjne to uchwały indywidualne i konkretne, a więc przeznaczone dla sprecyzowanego adresata (grupy adresatów) w indywidualnej sprawie. Uchwały te są w istocie swojej najbardziej zbliżone do aktu administracyjnego znanego prawu krajowemu. Charakterystyczną cechą tej grupy rezolucji Rady Bezpieczeństwa jest staranie o zapobieżenie naruszeniom międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa albo przerwanie takich naruszeń. Efekty ich wydania wykraczają poza domenę czysto prawną (poza prawa i obowiązki stron), gdyż są jedynie środkiem do celu jakim – podobnie jak w przypadku administracji publicznej – jest osiągnięcie pewnych efektów rzeczowych. Elementami charakterystycznymi dla uchwał indywidualnych i konkretnych są: moc wiążąca, zakres podmiotowy, zakres przedmiotowy (rzeczowy) oraz towarzyszące im efekty modalne, tj. moment wejścia w życie (wykonania) aktu, horyzont czasowy jego obowiązywania, możliwość zmiany rezolucji przez organ wydający, wreszcie – możliwość wydania aktu pod warunkiem. Analiza tych zagadnień poprzedza przykłady zastosowania tego typu uchwał w praktyce Rady Bezpieczeństwa. Przedstawione tu rozważania zawierają przegląd rozwoju instytucji sankcji Rady Bezpieczeństwa poprzez pryzmat ich adresatów i niezamierzonych skutków ubocznych. Zasadniczym pytaniem, od którego zależy wiele często mylnych wniosków np. co do rzekomej odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa, jest określenie, czy sankcje są swojego rodzaju karą/ środkiem karnym nakładanym na podmioty prawa międzynarodowego, a coraz częściej także prywatnego, czy pozostają środkami zbliżonymi w swojej istocie do środków zapobiegawczych, czy nie stanowią instytucji hybrydowej, przynajmniej w niektórych wypadkach przypominającej zabezpieczenie majątkowe w postępowaniu przygotowawczym, czy wreszcie nie należą w ogóle do domeny prawa karnego (materialnego i wykonawczego) i stąd wszelkie analogie prawno-karne są skazane na niepowodzenie, prowadząc do nieuprawnionych wniosków. Wydaje się, że na gruncie polskiego języka prawniczego jedynie słusznym jest rozumienie sankcji jako środków przymusu, przyjmując jednocześnie, że Rada Bezpieczeństwa posiada kompetencje do władczego ich określania wobec państw, przy czym środki te spełniają przeważnie funkcję represyjną, choć mogą również spełniać funkcję egzekucyjną. Podobną definicję prezentuje zresztą polska praktyka dyplomatyczna.

Uchwały kompetencyjne sąsiadują z uchwałami zobowiązującymi bezpośrednio indywidualnych adresatów w konkretnej sprawie. Odwołując się do prawa administracyjnego, przypominam, iż normy kompetencyjne spełniają rolę podstaw prawnych dla działań administracji w stosunkach pomiędzy administracją a podmiotami znajdującymi się poza jej obrębem. W relacjach wewnętrznych normy kompetencyjne odgrywają rolę w kwestii prawnego zakreślania właściwości, zwłaszcza tzw. właściwości funkcyjnej – kompetencji

jednych organów w zestawieniu z kompetencjami innych. Ekspozuje się ich charakter upoważniający, widoczny szczególnie w relacjach pomiędzy organem administracji publicznej a podmiotami pozostającymi poza jej obrębem; naruszenie tych norm może skutkować przede wszystkim nieważnością wydawanych aktów administracyjnych. Także na polu prawa międzynarodowego publicznego uchwały kompetencyjne Rady Bezpieczeństwa należą pod względem praktycznym do najistotniejszych, gdyż ich efektem jest faktyczne podjęcie działań zbrojnych w celu wykonania ciężącej na Radzie głównej odpowiedzialności za międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo w braku praktycznego zastosowania art. 43 Karty NZ (własne oddziały wojskowe ONZ). W miejsce przewidzianego przez twórców Karty NZ mechanizmu praktyka Rady Bezpieczeństwa wykształciła model udzielania przez Radę autoryzacji (upoważnień) działań mających na celu przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Upoważnienia takie były udzielane państwom i grupom państw, organizacjom regionalnym oraz Sekretarzowi Generalnemu ONZ. Czerpiąc z terminologii administracyjno-prawnej, próbuję przyrównać uchwały kompetencyjne Rady Bezpieczeństwa do pojęcia dekoncentracji zewnętrznej oraz dekoncentracji wewnętrznej administracji publicznej, znanego prawu administracyjnemu., następnie podaję przykłady zastosowania uchwał kompetencyjnych w praktyce, analizując przede wszystkim pozycję Sekretarza Generalnego ONZ wykonującego kompetencje powierzone sprawowania władztwa na terytorium zarządzanym przez ONZ (tzw. trzecia generacja operacji pokojowych ONZ).

Uchwały quasi-sądowe to uchwały o cechach zbliżonych do orzeczenia sądu. Ich konsekwencją, przynajmniej pośrednią, może być ustalenie stanu faktycznego lub stanu prawnego. Szereg rezolucji Rady Bezpieczeństwa, powziętych na podstawie przepisów rozdziału VII Karty NZ, zawiera w sobie wszystkie elementy prawne, z jakimi mamy do czynienia w przypadku odpowiedzialności państw za naruszenia prawa międzynarodowego: stwierdzenie naruszenia prawa, przypisanie naruszenia, nałożenie sankcji prawnych. Jest to o tyle interesujące, że w przepisach Karty nie można znaleźć postanowienia, które przyznawałoby Radzie Bezpieczeństwa kompetencje do stwierdzania stanu prawnego. Podane przykłady pokazują sytuacje uznane przez Radę Bezpieczeństwa za „niezgodne z prawem”, „nieważne” lub „nierodzące skutków prawnych”, wzmocnione jeszcze zobowiązaniem państw członkowskich ONZ do zastosowania się do tych ustaleń. W dalszej części analizowane są te rezolucje, których podobieństwo do orzeczeń sądowych nie kończy się na elemencie cząstkowym, lecz jest ich zasadniczą treścią, rodzącą dalekosiężne skutki prawne dla państw, a nawet dla jednostek. Uchwały quasi-sądowe rozstrzygają bowiem sprawę co do jej istoty (przykład Iracko-Kuwejskiej

Komisji Demarkacyjnej ONZ oraz Komisji Odszkodowawczej ONZ utworzonej przez Radę Bezpieczeństwa w 1991 roku do rozpatrzenia wniosków i wypłaty odszkodowań za straty spowodowane iracką inwazją i okupacją Kuwejtu). Utrwalony w praktyce międzynarodowej traktatowy sposób określania i wypłaty reparacji wojennych zastąpiono reżimem ustanowionym przez jednostronny akt organu międzynarodowego jakim jest Rada Bezpieczeństwa ONZ. Utworzenie organu pomocniczego o funkcjach sądowych – a za takie należy uznać ustalanie stanu faktycznego, badanie ważności dowodów, ocenę strat, szacowanie wypłat i rozwiązywanie spornych wierzytelności – nie znajduje pokrycia w literalnym rozumieniu funkcji i kompetencji organu głównego ONZ, czyli Rady Bezpieczeństwa. Z tego punktu widzenia pogwałcona zostaje zasada *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*. Istnieje jednak i druga argumentacja: Rada Bezpieczeństwa, powołując Komisję Odszkodowawczą, nie oparła aktu powołania na art. 29 Karty i nie delegowała na rzecz Komisji uprawnień, których sama nie miała. Utworzenie Komisji Odszkodowawczej było jednym ze środków wymienionych w rozdziale VII Karty NZ dla przywrócenia międzynarodowego pokoju lub bezpieczeństwa. Podobna analiza zostaje przeprowadzona w odniesieniu do dwóch międzynarodowych sądów karnych utworzonych mocą uchwały Rady Bezpieczeństwa jako jej organy subsydiarne: Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (ICTY) oraz Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (ICTR). Podkreślam też, iż domena jurysdykcji karnej nie poddaje się rozszerzającej interpretacji. Jednocześnie za powołaniem międzynarodowego trybunału karnego mocą rezolucji Rady Bezpieczeństwa przemawia analiza debaty poprzedzającej przyjęcie uchwały, co stanowi dowód praktyki państw oraz, w tym wypadku, przewagi argumentacji aksjologicznej. Przyszła działalność quasi-sądowa Rady Bezpieczeństwa nie jest powszechnie akceptowana w sposób bezwzględny. Także i zgoda państw, potwierdzona praktyką, zdaje się nie wyrażać woli przyznania Radzie takiej bezwarunkowej kompetencji. Zwłaszcza w kwestiach podległych Radzie Trybunałów podkreśla się, że ich powołanie musi nastąpić w wyniku zagrożenia międzynarodowego pokoju oraz bezpieczeństwa i winno być oparte na normach rozdziału VII Karty NZ. Rada Bezpieczeństwa nie może zatem mocą swojej uchwały powołać stałego sądu karnego w rodzaju np. Międzynarodowego Trybunału Karnego, utworzonego traktatem rzymskim. Nie może też tworzyć sądów w sprawach odległych od międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, np. w dziedzinie rybołówstwa.

Uchwały Rady Bezpieczeństwa o charakterze quasi-ustawowym to akty prawotwórcze mające charakter generalny i abstrakcyjny, które mogą być określone jako akty normatywne. Omówione w książce uchwały (nr 1373,

1540, 1422 i 1487) stanowią przykład nowej praktyki wykraczającej poza działania w ściśle określonej sprawie i skierowane do zidentyfikowanego adresata, a więc przypominające w swej istocie cechy aktu administracyjnego. Zwłaszcza uchwały tzw. antyterrorystyczne (nr 1373 i 1540) nie odwołują się do konkretnego naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; nie odnoszą się także do podmiotu, który mógłby takiego naruszenia dokonać, są natomiast napisane językiem normatywnym, powtarzają normy traktatowe, wiążą wszystkie państwa oraz nakładają na nie obowiązek wprowadzenia przepisów prawa krajowego o określonej treści normatywnej, w sposób podobny do instytucji dyrektywy w prawie wspólnotowym. Z tego punktu widzenia normy tych rezolucji są normami nowymi i stanowią, jak się zwykle uważać, swoiste uzupełnienie norm powszechnego prawa międzynarodowego. Nie korzystają z legitymacji poprzednio akceptowalnych treści.

Stwierdziwszy, iż praktyka funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa wykształciła kilka typów rezolucji o mocy powszechnie wiążącej, **rozdział czwarty** poświęcam rozważaniom nad podstawą prawną uchwał. Analizę rozpoczynam od przywołania tekstu przepisów Karty Narodów Zjednoczonych, następnie poszukuję mocy wiążącej rezolucji Rady Bezpieczeństwa w drodze ewolucyjnej interpretacji tego traktatu. Przedstawiam trzy podstawowe szkoły metod interpretacyjnych: tekstualną, intencji stron i teleologiczną (celowościową), wywód opatrując stosownymi przykładami. Odwołuję się także do orzecznictwa Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności dotyczącego zagadnienia kompetencji dorozumianych organizacji międzynarodowych. W zakończeniu stwierdzam, iż niektóre nowe środki reakcji Rady Bezpieczeństwa mieszczą się w kompetencjach tego organu, rozumianych dynamicznie, w drodze celowościowej interpretacji Karty NZ – dotyczy to szeregu uchwał kompetencyjnych oraz uchwał o charakterze quasi-sądowym (uważam, że istnieją również uchwały, których podstawa wydania nie mieści się w najszerzej nawet interpretacji Karty NZ – są to uchwały kompetencyjne, dotyczące tzw. trzeciej generacji misji pokojowych ONZ, oraz uchwały o charakterze quasi-ustawowym, poszukiwania mocy prawnej dla takich nowatorskich typów uchwał Rady Bezpieczeństwa należy zatem rozszerzyć poza Kartę NZ). W dalszej części rozdziału badana jest możliwość wykształcenia się norm zwyczajowych, mogących bądź stanowić potwierdzenie lub rozwinięcie i uzupełnienie postanowień statutowych, bądź prowadzić do ich zmiany z pominięciem formalnej procedury wniesienia poprawek lub przeprowadzenia rewizji Karty NZ. Po przeprowadzeniu analizy stwierdzam, iż niektóre uchwały kompetencyjne, podobnie jak uchwały quasi-normatywne, znajdują podstawę prawną ich wydania w normach zwyczaju międzynarodowego, nie w normach Karty NZ, a obok uznanej już koncepcji

implied powers (kompetencji dorozumianych) wykształca się norma zwyczajowa, z której mogą wynikać dodatkowe uprawnienia Rady Bezpieczeństwa. Treścią nowej, kształtującej się normy zwyczajowej będzie uprawnienie Rady do podejmowania uchwał o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, wiążącym wszystkie państwa w sposób ogólny, a zatem uchwał upodabniających się do ustaw czy też – sięgając do źródeł prawa wspólnotowego Unii Europejskiej – dyrektyw. Uznaję, iż norma prawa zwyczajowego, której kształtowanie się obserwujemy w wyniku działalności Rady Bezpieczeństwa, należy do wyższego porządku prawnego – jest normą kompetencyjną określającą zakres władzy przyznany przez prawo i upoważniająca Radę Bezpieczeństwa do działania w pewnym zakresie i w określonym stopniu. Z tego tytułu jest to norma powiązana z normami proceduralnymi, podobna do „normy kompetencji normodawczej” znanej w nauce teorii prawa. Ważką implikacją tej koncepcji jest również następująca konsekwencja: w sytuacji konfliktu lub zbiegu norm uchwała quasi-normatywna, wydana na podstawie zwyczajowych uprawnień, nie będzie korzystać z przywileju nadrzędności wobec np. normy traktatowej, jaki wynika z art 103 Karty NZ.

Rozdział czwarty zamykają teoretyczne rozważania o miejscu uchwał Rady Bezpieczeństwa w systemie prawa międzynarodowego publicznego, odwołujące się do autopoietycznej koncepcji systemu prawa i dowodzące, iż wzrastająca liczba oraz nowa jakość bodźców zewnętrznych, dostarczanych Radzie Bezpieczeństwa przez otoczenie, dowodzi otwartości kognitywnej systemu prawa międzynarodowego: nowe typy uchwał wstępują w miejsce poprzednich rezolucji lub zajmują osobne miejsce, tym samym uzupełniając system prawa (np. uchwały quasi-normatywne). Poszukiwania odpowiedniej podstawy prawnej dla twórczej działalności Rady Bezpieczeństwa dowodzą z kolei operacyjnej zamkniętości systemu.

Elementem łączącym rozdział czwarty pracy z rozdziałem piątym, w którym omawiam możliwe ograniczenia kompetencji Rady Bezpieczeństwa, jest odwołanie się do pojęcia interesu publicznego w krajowym prawie administracyjnym.

Rozdział piąty rozpoczynam od przypomnienia szeregu problemów w dobie zwiększonej aktywności Rady Bezpieczeństwa. W przypadku zastosowania środków niemilitarnych z art. 41 Karty NZ pojawia się pytanie o skutki wprowadzonych sankcji dla ludności cywilnej i ewentualną odpowiedzialność Rady za mogącą wystąpić katastrofę humanitarną. Powołanie międzynarodowych trybunałów karnych uwypukla z kolei zagadnienie gwarancji procesowych. Nowatorska działalność quasi-legislacyjna może budzić obawy o skutki tych aktów dla położenia prawnego jednostek. Ewentualna akcja zbrojna ONZ – albo autoryzowana przez Radę na mocy art. 42 – nie-

sie ze sobą pytanie o przestrzeganie przez oddziały wojskowe norm międzynarodowego prawa humanitarnego. W rozdziale tym prezentuję możliwe ograniczenia kompetencji Rady Bezpieczeństwa, wynikające m.in. z zasady dobrej wiary, zasady nienadużywania uprawnień, norm praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego. Na zakończenie przedstawiam zaobserwowane i potencjalne sposoby reakcji państw członkowskich na uchwały Rady Bezpieczeństwa, wybiegające poza ograniczenia, o których mowa. Są to: protesty, niewykonywanie rezolucji oraz możliwość kontroli sądowej uchwał Rady (jako postulat wysoce sporny i wyłącznie *de lege ferenda*).

Zakończenie pracy podsumowuje wyniki prowadzonych badań zaprezentowane w rozdziałach II–V, co pozwala zadośćuczynić drugiej intencji napisania niniejszej książki, tj. próbie umiejscowienia Rady Bezpieczeństwa z pozycji ustrojowej poprzez odwołanie do charakteru Karty Narodów Zjednoczonych. Zakończenie zawiera zatem także samoistną analizę dwóch cząstkowych hipotez badawczych:

1. Jeżeli Karta Narodów Zjednoczonych może stanowić konstytucję społeczności międzynarodowej, uprawnione jest umiejscowienie Rady Bezpieczeństwa w ramach koncepcji trójpodziału władzy.
2. Jeżeli analogie do prawa wewnętrznego nie są uprawnione, a system prawa międzynarodowego publicznego wykazuje znaczące odmienności ustrojowe, Rada Bezpieczeństwa potrzebuje stałego potwierdzania swojej legitymizacji w drodze praktyki państw.

Próbując odpowiedzieć na powyższe pytania, przedstawiam zróżnicowane poglądy szkół teoretycznych (pozytywizmu prawniczego, szkoły politycznie zorientowanej teorii prawa, rzeczników idei „wspólnoty międzynarodowej”, konstruktywizmu i nauki o reżimach). Skłaniam się ku opinii, iż dynamiczny i normatywny charakter Karty NZ, jego nadrzędna pozycja w porządku międzynarodowym i zaczyn podziału władzy przydają mu cech gatunkowo konstytucyjnych, nie innych od tych charakteryzujących konstytucje krajowe. Wewnątrzpaństwowe porządki konstytucyjne i Karta NZ współdzielą szereg tożsamy wartości, a różnice jakościowe pomiędzy nimi wydają się być bardziej sprawą stopnia niż zasady. Mogą one wpłynąć na zakres zapożyczeń pojęć prawa wewnętrznego do prawa międzynarodowego, lecz niekoniecznie na takie transpozycje *per se*.

Rada Bezpieczeństwa została przedstawiona w niniejszej książce jako organ umocowany prawem, a nie tylko siłą politycznych sojuszy. Jego kompetencje wynikają z traktatu – Karty NZ, jej interpretacji oraz pewnych norm zwyczajowych. Także i wiążącego charakteru niektórych rezolucji Rady nie można odseparować od norm ograniczających swobodę tego organu tak odnośnie analizy stanu faktycznego, jak i doboru środków. Z ostrożnością od-

noszą się do postulatów spotykanych w doktrynie rozszerzenia – na kształt formuły, która miałaby przypominać formę kontroli aktów prawnych przez sąd konstytucyjny – kompetencji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na kontrolę abstrakcyjną aktów Rady Bezpieczeństwa ONZ. Ewentualna kontrola ustrojowa mogłaby skutecznie pozbawić Radę Bezpieczeństwa realnego znaczenia w momencie, w którym wazą się argumenty co do jej praktycznej przydatności. Wydaje się, iż panaceum na brak mechanizmów kontroli uchwał Rady Bezpieczeństwa powinno być raczej utrzymywanie się wysokiej legitymizacji działań tego organu – pojęcia, które nie należy do języka prawa, jest jednak związane z nauką prawa i instytucjami prawnymi w tym sensie, że łączy się z pytaniem: dlaczego ludzie przestrzegają prawa?

Executive summary

Piotr Uhma, Uchwały prawotwórcze Rady Bezpieczeństwa ONZ (Law making resolutions of the UN Security Council)

Kraków, Oficyna Wydawnicza AFM, 2017/2018.

Research objective

The book is aimed at presenting the UN Security Council resolutions from the perspective of public international law. It intends to be an up-to-date analytical study offering the reader an insight into the complexity of the substance of the lawmaking resolutions of the Security Council, the causes and consequences of their legal admission. In the book I tried first to determine whether the legal instruments and legal basis of the Security Council's activities changed over the years, following the progress of international law, and if so, what the scope of the change and its consequences were. In addition, my intention was to attempt to describe the Security Council from the constitutional position, referring to the Charter of the United Nations, and by analogy with the notions in national administrative law. My research has narrowed down to law-making resolutions, i.e. broadly binding resolutions adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations. Other resolutions of the Council, as well as issues of the internal law of the Organization, including the procedure of adopting resolutions were out of the scope of the research. The work does not refer to non-legal issues (including, for example, political speculation about the possible enlargement of this collegiate body).

Major arguments presented

In my work, I postulated that during the post-Cold War period, the UN Security Council underwent a profound transformation as to the reasons justifying its actions and the choice of response measures, which in consequence led the Security Council to transgress the powers originally envisaged for that body in the Charter of the United Nations.

The partial (auxiliary) theses and hypotheses of the dissertation are as follows:

- Art. 39 of the Charter of the United Nations contains an important treaty standard whose application is a prerequisite for the Security Council to seek collective coercive measures.
- The UN Security Council response measures set out in Chapter VII of the Charter of the United Nations are far-reaching, diverse and innovative. There are several types of law-making resolutions that are commonly binding.
- The Security Council's authority is not unlimited. Treaty standards, their interpretation, and customary law designate a legal framework for the competence of this international body.
- In the European and partly American doctrine of international public law, there is a tendency to analyze the competences and political position of the UN Security Council by analogy with domestic law (constitutional and administrative). The result of this approach is postulate for the judicial review of the Security Council resolutions, among others.
- If the Charter of the United Nations can be regarded as the constitution of the international community, it is correct to place the Security Council in the framework of the traditional tripartite division of powers.
- If analogies to domestic law are not authorized and the system of public international law shows significant systemic differences, the Security Council needs to confirm its legitimacy in a consistent way through the practice of states.

The structure of the book

The book consists of five chapters, introduction, conclusions and bibliography.

In the **first chapter** I briefly describe the history of the formation of the Security Council and its operation during and after the Cold War. The reminder of the positions of the great powers corresponds to the presentation of the framework tasks for this body and its original function as a police authority. Discussing the concepts of so called „Four policemen”, I recall that the international security system, with the central role of the Security Council, was designed to allow this body to operate far and wide. Hereafter, I give examples of the Council's paralysis of the Cold War, examples of breaking the United Nations Charter. While discussing the contemporary period, I note a change in attitude towards the *veto* issue and the tendency to suppress some of the international problems of this body. The analysis leads me to conclude that despite the changing historical and political circumstances over the years, the

legal instruments and legal basis for the Security Council's operations have remained unchanged from the outset. It is the Charter of the United Nations and the resolutions adopted by this body.

The **second chapter** is a discussion of art. 39 of the UN Charter. The analysis is aimed at confirming the thesis of the dissertation that this provision contains an important treaty standard, the application of which is a prerequisite for the Security Council to seek collective coercive measures. The decision is made in two stages: the existence of the conditions specified in art. 39 of the UN Charter and the decision by the Security Council to choose the means that will have to be used in the circumstances of the particular case. The mere presence of the above conditions also consists of several elements: the interpretation of uncertain legal concepts not specified in art. 39, the assessment of the facts from the interpreted perspective, and the balancing of political views in the context of the adopted mechanism of reaction. In particular, the interpretation of undefined terms is essential, which is important for determining the limits of the authority's competence. At this point I am referring to the trend of application of municipal law doctrines to international law, clearly noticeable in German influenced literature. It is probably one of the reasons for the keen interest in the meaning of undefined terms of „threat to peace“, „threat to international security“. The attention of an observant reader should at least reflect the similarity of the Security Council's use of these terms with the institution of discretionary decision of public administration, strongly represented in German influenced works in administrative law. I find that to date no consensus has been reached as far as the interpretation of undefined legal terms goes within the discretionary decision of the Security Council, which could lead to the misuse of powers by that authority, in unfavorable circumstances. I also refer to the institutional argument - the lack of superiority of the main bodies in relation to each other within the UN and the lack of a mechanism for scrutinizing the activities of the authorities, where each of them, in their practice, interprets legal terms. In the remainder of this chapter I present contemporary understanding of the concepts of „aggression“, „peace violation“ and „threat to the peace“. I broadly discuss in particular the change of the designations of the „threat to the peace“, the most common in the Security Council practice after the end of the Cold War. I note that the „threat to the peace“ within the meaning of Art. 39 of the UN Charter may be subject to justification if the term was to mean no armed conflict between states. Adopting a positive (broad) definition would make it impossible to legalize this expression, because in such an approach any internal problem could be considered a „threat to the peace“ irrespective of its influence on international relations. This would result in the discretion of the Security Council in apply-

ing Art. 39. Also, the constraints necessary for the proper functioning of the UN Charter system, arising from the UN structure, would be ignored. I note that the „threat” or „violation of the peace” does not presuppose potential violations of international law. Unlike the League of Nations, the United Nations collective security system is not geared towards responding to violations of international law, but is a preventive tool for ensuring peace. Sometimes the violation of peace coincides with the violation of international law, but the source of the threat to the peace, differing in its nature, may emanate from behavior that is not itself illegal. I provide a number of examples from recent years:

- threat to the peace resulting from violations of human rights, humanitarian catastrophe and the impact of internal conflict on the countries of the region,
- threat to the peace resulting from the negligence of war crimes and crimes against humanity
- threat to the peace resulting from disintegration of the state
- threat to the peace resulting from the violation of democracy
- threat to the peace resulting from international terrorism
- threat to the peace resulting from HIV / AIDS epidemic and environmental devastation.

I assert, contrary to the *de lege ferenda* postulates that the analysis of the conduct of the Security Council in this regard proves a rather conservative view of this authority on the international situation. As of today, there are insufficient grounds to believe that, for example, the suffering of the civilian population, massive violations of humanitarian law or pacts and human rights conventions, may be sufficient, and certainly not independent, to qualify such events as a threat to international peace. While the observation that there are conflicts springing from internal sources is true, it must be stated that it is not the source, but the impact of the situation on the international community, which is essential to the recognition of the case. „Threat to the international peace”. I conclude that almost every situation within the state can be considered a „threat to the peace” if it entails the possibility of destabilizing the international situation. In this context, the link between the internal situation and its possible external repercussions comes in the forefront in a short or short span of time, and the very nature of the sources of internal anxiety goes backwards. This relationship is normative in the sense that it is not subject to the full discretion of political statements but a probability test, based on the experience of previous similar cases.

Chapter three discusses the types and legal nature of the Security Council resolutions. In the general part of this chapter, I discuss the typology of resolutions of the bodies of international organizations in the literature (e.g. resolu-

tions addressed „inward” and „outside” of the organization, taken unanimously or by majority, generally binding and containing only recommendations). I also refer to the place of resolutions of intergovernmental organizations in the catalog of sources of public international law. The emergence of international organizations and equipping their bodies with the power of issuing legal acts has added to the sources of international law an additional element, and has also strengthened the departure from perceiving international law as merely a collection of agreements from a law that was public only because it binds States, while the method of law application was entirely private. I discuss this issue referring to methods of operation of law specific to the respective branches of law. I come here to the following sub-conclusions:

1. Resolutions of international organizations undoubtedly belong to international law.
2. They seem, at least in the case of resolutions of the Security Council, a source separate from the treaty, the custom and the general principles of law.
3. They are, however, dependent on the treaty, are issued on the basis of the treaty standard, the statute of the international organization, i.e. the Charter of the United Nations.
4. In literature there can be found various, and not always consistent, resolutions of international organizations, including the UN Security Council resolutions.
5. The Security Council, alongside the legislative acts, also issues non-legally binding resolutions (recommendations).
6. Among the legislative acts of the Security Council, the general and abstract acts (containing the normative element) should be distinguished, as well as individual and specific acts.
7. While formally both groups of resolutions spring from the same source, some can be extracted from the richness of the Security Council activities, which are more important than others, by the theoretical division into law-making treaties (*traités-lois*) and contract treaties (*traités-contracts*).
8. This division is not always readable. There may be legislative acts that will contain a normative element and an element similar to an administrative act.
9. The legislative resolutions of international organizations, especially the Security Council, are a manifestation of the departure from the theory of voluntarism, from the intellectual element, to the institutional (constitutional) element.

In the remainder of this chapter, I discuss in turn the quasi-administrative, competence-oriented, quasi-judicial and quasi-statutory Security Council resolutions.

Quasi-administrative resolutions are individual and specific resolutions, which are addressed to a particular addressee (group of addressees) in a particular case. These resolutions are in fact the closest to an administrative act of known in national law. The characteristic feature of this group of resolutions of the Security Council is the prevention of violations of international peace and security or the abolition of such violations. The effects of their release go beyond the purely legal domain (beyond the rights and obligations of the parties) as they are merely a means to achieve what is to achieve, certain tangible results, as in the case of a public administration. The characteristic features of individual and specific resolutions are: binding power, subject scope, subject matter (substantive) and associated modalities, i.e. the time of entry into force, implementation time of the act, the possibility of changing the resolution by the authority that issued it and the possibility of issuing the act under condition. After analyzing these issues I present examples of applying such resolutions in the practice of the Security Council. In particular, my reflections include an overview of the development of the sanctions body of the Security Council through the prism of their addressees and unintended side effects. The fundamental question that answers many very often mistaken conclusions about the alleged responsibility of the Security Council is to determine whether the sanctions are a kind of punishment imposed on entities of international law (and more often also private entities) or are substantial to preventive measures, or are they hybrid institutions at least in some cases or do they lay outside of the domain of criminal law (substantive and executive) and hence all legal and criminal analogies are doomed to failure and lead to unauthorized conclusions? It seems that, in the Polish legal language, it is only fair to understand the sanction as a coercive measure, assuming that the Security Council has the power to determine these means directed at states, and that these measures generally fulfill the repressive function and may also perform the enforcement function. A similar definition is presented by Polish diplomatic practice.

Competence-oriented resolutions are adjacent to resolutions that directly address individual applicants in a particular case. Referring to administrative law, I recall that the competency standards serve as the legal basis for administrative action in the relations between the administration and those outside it. In internal relations, competence standards play a role in the legal characterization of properties, especially the so-called functional qualities - competencies of different bodies in relation to each other. Their authoritarian character is displayed and especially visible in the relations between the public administration and those outside the administration. Violation of these standards may result primarily in the nullity of administrative acts being issued. Also

in the branches of international public law, the competence-oriented resolutions of the Security Council are of practical importance as they result in the actual taking of military action in order to fulfill the main responsibility for international peace and security in the Council in the absence of the practical application of Art. 43 UN Charter (own UN military units). In place of the UN Charter's mechanism, the practice of the Security Council has shaped the model for the Council to authorize action to restore international peace and security. Such authorizations were granted to states and groups of states, regional organizations and the UN Secretary-General. Drawing on administrative-legal terminology, I try to align the Security Council's resolutions to the concept of external deconcentration and internal decentralization of public administration, known in continental administrative law. I then give examples of the application of competence resolutions in practice, including, in particular, the position of the UN Secretary-General exercising the powers conferred on the UN-administered territory (the so-called third generation of UN peacekeeping operations or international territorial administrations).

Quasi-judicial resolutions are resolutions with similar characteristics to court rulings. Their consequence, at least indirect, may be the establishment of a factual situation or the establishment of a legal status. A number of Security Council resolutions under Chapter VII of the UN Charter contain all the legal elements that were presented in the case of liability of states for violations of international law: finding the violation, imputation, imposing legal sanctions. It is interesting that one can not find a provision that would give the Security Council the power to declare legal status in the text of the UN Charter. The examples show the situations that have been recognized by the Security Council as „unlawful“, „invalid“, „non-binding“, strengthened by the obligation of the UN Member States to comply with these findings. In the remainder of the analysis, I place more attention to those resolutions whose similarity to judicial decisions does not end with a partial element, but is their essential content and generates far-reaching legal effects for states and even individuals. Quasi-judicial resolutions settle the matter as to its essence. I give here examples of the Iraqi-Kuwaiti UN Democracy Commission or the UN Compensation Board set up by the Security Council in 1991 to examine claims and pay compensation for the losses caused by the Iraqi invasion and occupation of Kuwait. The pragmatic way of determining and paying war reparations has been replaced by a regime established by a unilateral international body such as the UN Security Council. The establishment of an ancillary body with judicial functions, such as the determination of the facts, the examination of the validity of the evidence, the assessment of losses, the estimation of disbursements and the settlement of the debts at issue, are not

covered by the literal meaning of the functions and powers of the UN Security Council. From this point of view, the principle of *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet* is violated. There is, however, a second argument: The Security Council, by appointing the Compensation Committee, did not base its act on the appointment of Art. 29 Charter and did not delegate powers to the Commission, which it had not possessed. The establishment of the Compensation Committee was one of the measures listed in Chapter VII of the UN Charter for the Restoration of International Peace or Security. A similar analysis is made with regard to two international criminal courts created by the Security Council resolution as its subsidiary organs: the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and the International Criminal Tribunal for Crimea (ICTR). I emphasize that the domain of criminal jurisdiction does not undergo an extended interpretation. At the same time, an analysis of the debate preceding the adoption of the resolution is supported by the establishment of an international criminal court. This is evidence of the practice of states and, in this case, the advantage of axiological arguments. The quasi-judicial activities of the Security Council are not generally accepted in an unlimited number of cases in the future. Also, the consent of states, confirmed by practice, does not seem to express the will to confer unconditional powers on the Council. In particular, the creation of *ad hoc* tribunals must result from a threat to the international peace and security and should be based on the norms of Chapter VII of the UN Charter. The Security Council therefore can not, by virtue of its resolution, appoint a permanent criminal court, such as the International Criminal Court, which was created by the Treaty of Rome. Nor can it create judgments on matters far from international peace and security, such as fisheries or transport.

Resolutions of the Security Council of a quasi-statutory nature are legislative acts of general and abstract character, which may be defined as normative acts. The resolutions (1373, 1540, 1422, and 1487) discussed in the book are examples of a new practice that goes beyond the action of a specific case addressed to the identified addressee, and thus, in essence, the nature of the administrative act. In particular the counterterrorism resolutions (No. 1373 and 1540) do not refer to a specific violation of international peace and security, nor to an entity that could commit such an infringement. They, however, bind all states and were written in normative language, repeating treaty standards and imposing obligations on states to introduce certain municipal laws with a defined normative content (similar to directives in the EU law). From this point of view, the norms of these resolutions are new ones and are, as is commonly believed, a specific complement to the norms of universal law. They do not use the legitimacy of previously acceptable content.

Having stated that the practice of the Security Council has developed several types of resolutions, which are commonly binding in **chapter four**, I am devoting my consideration to the legal basis of these resolutions. My analysis begins with the reference to the text of the United Nations Charter. Then I look for binding effects of the Security Council resolutions through an evolutionary interpretation of this treatise. I present, with examples, three basic schools of interpretation methods: textual, intentional and teleological. I also refer to the jurisprudence of the International Court of Justice, in particular on the question of implied powers of international organizations. I find that some new Security Council response measures fall within the competence of this body, dynamically understood, by the purposeful interpretation of the UN Charter. This concerns a number of competence resolutions and quasi-judicial resolutions. After all, in my view there are also such resolutions, the basis of which does not fit in even the widest interpretation of the UN Charter. These are competence-oriented resolutions concerning the so called third generation of UN peacekeeping missions or quasi-statutory resolutions. The search for legal force for such innovative types of Security Council resolutions should therefore be extended beyond the UN Charter. In the remainder of this chapter I am conducting research towards the possible development of customary norms. These standards may either be a confirmation or extension and supplement of the statutory provisions, or lead to their amendment without the formal procedure for bringing amendments or revision of the UN Charter. I conclude that some jurisdiction resolutions, as well as quasi-normative resolutions find the legal basis for their issuance in international norms and not in the UN Charter standards. I come to the conviction that, besides the already recognized concept of implied powers, there is a customary standard that may result in additional powers of the Security Council. The content of this new, customary norm will be the Council's right to adopt resolutions of general and abstract nature, binding all states in a general way, and therefore resolutions similar to laws, or EU directives. I recognize that the norm of customary law, which is a result of the activities of the Security Council, belongs to the higher legal order – it is a competence norm defining the scope of authority granted by law. It empowers the Security Council to act to a certain extent to a certain level. This is a standard associated with procedural domain. It is similar to the „norm of normative competence” known in the theory of law. The implication of this concept is also the consequence: in a situation of conflict or convergence, a quasi-normative resolution issued on the basis of customary powers will not benefit from the privilege of superiority to, for example, the treaty standard under Article 103 of the UN Charter. Chapter four closes theoretical reflections on the place of the Security Council resolutions

in the system of public international law. I am referring here to the autopoietic theory of legal system. By using the conceptual apparatus of this theory, I find that the increasing number and quality of external stimuli provided to the Security Council by the ambient proves the cognitive openness of the system of international law. The new types of resolutions replace the previous resolutions or occupy a separate place next to them. Finding the right legal basis for the creative activities of the Security Council proves, in turn, the operational closure of the system. The link between the fourth chapter and the following chapter five, where I discuss the possible limitations of the Security Council's competencies, is the reference to the concept of public interest in national administrative law.

Chapter five begins with reminding a number of problems in the wake of increased Security Council activity. In the case of non-military measures, Art. 41 The UN Charter raises the question of the effects of sanctions imposed on civilians and the possible liability of the Council for a possible humanitarian catastrophe. The appointment of international criminal tribunals highlights the issue of procedural guarantees. Innovative quasi-legislative activity may raise concerns about the effects of these acts on the legal status of individuals. Possible UN armed action, or authorized by the Council under art. 42 is a question about the compliance of military standards with international humanitarian law. In this chapter I present possible limitations of the competence of the Security Council resulting, among others with the principle of good faith, the principles of non-abuse of rights, human rights standards and international humanitarian law. Finally, I present observed and potential ways for Member States to respond to the Security Council resolutions that would go beyond the limits in question. These are: protests, non-execution of resolutions, possibility of judicial review of resolutions of the Council (as a highly disputed and exclusively *de lege ferenda* notion).

The conclusion, apart from the book summary, also includes a spontaneous analysis of two partial hypotheses:

- If the Charter of the United Nations can constitute the constitution of an international community, it is entitled to place the Security Council in the framework of the concept of a tripartite division of powers.
- If analogies to domestic law are not authorized and the system of public international law shows significant systemic differences, the Security Council needs to confirm its legitimacy in a consistent way through the practice of states.

Attempting to answer these questions, I present varied views of theoretical schools (legal positivism, schools of politically oriented law theory, advocates of the „international community” idea, constructivism and the regimes the-

ory). I am inclined to believe that the dynamic and normative character of the UN Charter, its superior position in the international order and the divisive power of the United Nations, are of a kind of constitutional quality, no different from those of national constitutions. Internal constitutional orders and the United Nations Charter share a number of similar values, and the qualitative differences between them seem to be more a matter of degree than principle. They may affect the scope of borrowing of internal law concepts into international law, but not necessarily such transpositions *per se*.

In this book the Security Council was presented as an authority empowered by law, not just the strength of political alliances. Its competence derives from the treaty, the UN Charter, its interpretation and customary international law. Also, the binding nature of some of the Council resolutions can not be separated from the norms limiting the arbitrariness of this body. At the same time, I cautiously refer to the postulates of the extension of the powers of the International Court of Justice to the abstract control of the UN Security Council acts as a formula that would remind some form of control of the constitutional court. Possible systemic control could effectively deprive the Security Council of real importance only when it just began to demonstrate some practical utility. It seems that the panacea for the lack of mechanisms to control the resolutions of the Security Council should be rather the persistence of high legitimization of the activities of this organ, a concept that does not belong to the language of law, however, is related to the study of law and legal institutions in the sense that it connects with the question: Why do people follow the law?

Piotr Uhma

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte:

- Abass Ademola, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Oxford 2004.
- Abiad Nisrine, *Sharia, Muslim States and International Human Rights Treaty Obligations: A Comparative Study*, London 2008.
- Abi-Saab Georges, *The United Nations Operation in the Congo 1960–1964*, Oxford 1978.
- Allot Philip, *The Health of Nations: Society and Law Beyond the State*, Cambridge 2002.
- Alvarez José E., *International Organizations as Law-Makers*, Oxford 2005.
- Angelet Nicolas, *Protest Against Security Council Decisions*, w: Karel C. Wellens (red.), *International Law: Theory and Practice – Essays in Honour of Eric Suy*, The Hague–Boston–London 1998.
- Angelet Nicolas, *Vers un renforcement de la prévention et la répression du terrorisme par de moyens financiers et économiques?*, w: Karine Bannelier et al. (red.), *Le droit international face au terrorisme: après le 11 septembre 2001*, Pédone 2003.
- Antonopoulos Constantine, *The Unilateral Use of Force by States in International Law*, Athens 1997.
- Anzilotti Dionisio, *Corso di diritto internazionale*, Roma 1923.
- Arangio-Ruiz Gaetano, *The Establishment of the International Criminal Tribunal for the Former Territory of Yugoslavia and the Doctrine of the Implied Powers of the United Nations*, w: Flavia Lattanzi, Elena Sciso (red.), *Dai tribunali penali internazionali ad hoc ad una corte permanente*, Naples 1995.
- Arntz Joachim, *Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen*, Berlin 1975.
- Austin Jay E., Bruch Carl E. (red.), *The Environmental Consequences of War: Legal, Economic, and Scientific Perspectives*, Cambridge 2000.
- Balicki Jan, *Pojęcie agresji w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1952.
- Bassiouni Mahmoud Cherif, *International Criminal Law*, Leiden 2008.

- Bedjaoui Mohammed, *The New World Order and the Security Council: Testing the Legality of its Acts*, Dordrecht 1994.
- Bernhardt Rudolf (red.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam 1995.
- Bernhardt Rudolf, *Ultra Vires Activities of International Organisations*, w: Jerzy Makarczyk (red.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century: Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski*, The Hague 1996.
- Bin Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, Cambridge 2006.
- Birkhauser Noah, *Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen*, Bern 2007.
- Blokker Niels, *Beyond Dili: On the Powers and Practice of International Organizations*, w: Gerard Kreijen (red.), *State, Sovereignty, and International Governance*, New York, 2002.
- Boć Jan (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 6 popr., Wrocław 2000.
- Bodnar Artur (red.), *Nauka o polityce*, Warszawa 1988.
- Bothe Michael, *Les limites des pouvoirs du Conseil de Securite*, w: Rene-Jean Dupuy (red.), *The Development of the Role of the Security Council*, Dordrecht 1993.
- Bothe Michael, Marauhn Thilo, *UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration*, w: Christian Tomuschat (red.), *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, 2001.
- Boutros-Ghali Boutros (red.), *Les Nations Unies et Haïti 1990–1996*, New York 1996.
- Boutros-Ghali Boutros, *An Agenda for Democratization*, New York 1996.
- Bowett Derek W., *United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice*, London 1967.
- Bowett Derek W., *United Nations Forces: A Legal Study*, New York 1964.
- Braunmühl Claudia, von, Kulesa Manfred, *The Impact of UN Sanctions on Humanitarian Assistance Activities*, Berlin 1995.
- Brune Lester H., *The Korean War: Handbook of the Literature and Research*, Westport 1996.
- Bryde Brun-Otto, *Verpflichtungen Erga Omnes aus Menschenrechten*, w: Walter Kälin (red.), *Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes*, Heidelberg 1994.
- Buchanan Allen, Keohane Robert O., *The Legitimacy of Global Governance Institutions*, w: Rüdiger Wolfrum (red.), *Legitimacy in International Law*, Berlin–New York 2008.
- Bunn-Livingstone Sandra L., Jennings Robert Y., *Juricultural Pluralism vis-à-vis Treaty Law: State Practice and Attitudes*, The Hague 2002.

- Byers Michael (red.), *The Role of Law in International Politics*, New York 2000.
- Castañeda Jorge, *Legal Effects of UN Resolutions*, New York 1969.
- Castañeda Jorge, *Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*, México 1995.
- Cede Franz, Sucharipa-Behrmann Lilly, *The United Nations: Law and Practice*, The Hague 2001.
- Chesterman Simon (red.), *The UN Security Council and the Rule of Law, The Role of the Security Council in Strengthening a Rules-based International System*, Vienna 2008.
- China and the United Nations; Report of a Study Group Set Up by the China Institute of International Affairs*, China Institute of International Affairs, New York 1959.
- Ciobanu Dan, *Impact of the Characteristics of the Charter upon its Interpretation*, w: Antonio Cassese (red.), *Current Problems of International Law, Essays on UN Law and the Law of Armed Conflict*, Milan 1975.
- Combacau Jean, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, Paris 1974.
- Combacau Jean, *L'écoulement du temps*, w: *Le droit international et le temps*, Société française pour le droit international, Paris 2001.
- Comellas Aguirrezábal Teresa M., *La Incidencia de la Práctica del Consejo de Seguridad en el Derecho Internacional Humanitario*, Pamplona 2007.
- Condorelli Luigi, *Le progrès du droit international humanitaire et la circulaire du Secrétaire Général des Nations Unies du 6 août 1999*, w: Laurence Boisson de Chazournes, Vera Gowlland-Debbas (red.), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality – Liber amicorum Georges Abi-Saab*, The Hague–London–Boston 2001.
- Conforti Benedetto, *The Law and Practice of the United Nations*, The Hague 2000.
- Cortright David, Lopez George A., *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder 2000.
- Czapliński Władysław, *Kilka uwag o sądowej ochronie praw jednostek przed decyzjami Rady Bezpieczeństwa ONZ*, w: Jerzy Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
- Czapliński Władysław, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993.
- d'Amato Anthony, *Good Faith* [headword], w: Rudolf Bernhardt (red.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. II, Amsterdam 1992.
- Dajani Daoudi Mohammed S., Dajani Doudi Munther S., *Economic Sanctions: Ideals and Experience*, London 1983.
- de Wet Erika, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford 2004.

- de Wet Erika, *The Security Council as Law Maker: The Adoption of (Quasi)-Judicial Decisions*, w: Rüdiger Wolfrum, Röben Volker (red.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin–Heidelberg–New York 2005.
- Degni-Ségui René, *Article 24*, w: Jean-Pierre Cot, Alain Pellet (red.), *La Charte des Nations Unies*, Paris 1991.
- Denis Catherine, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies: portée et limites*, Bruxelles 2004.
- Dinstein Yoram, *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge 1994.
- Doxey Margaret P., *International Sanctions in Contemporary Perspective*, New York 1996.
- Dubowski Tomasz, *Działania (akty) „ultra vires” w świetle odpowiedzialności organizacji międzynarodowych – wybrane zagadnienia*, w: Artur Kozłowski, Barbara Mielnik (red.), *Odpowiedzialność międzynarodowa jako element międzynarodowego porządku prawnego*, Wrocław 2009.
- Dugard John, Bethlehem Daniel L., Du Plessis Max, Katz Anton, *International Law: a South African Perspective*, Juta 2007.
- Dugard John, *South West Africa / Namibia Dispute*, Berkeley 1973.
- Durkheim Émile, *O podziale pracy społecznej*, przeł. Krzysztof Wakar, Warszawa 1999.
- Dworkin Ronald, *Biorąc prawa poważnie*, przeł. Tomasz Kowalski, wstęp Jan Woleński, Warszawa 1998.
- Ehmke Horst (red.), *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*, Berlin 1973.
- Ehrlich Ludwik, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958.
- Farrall Jeremy M., *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge 2007.
- Fassbender Bardo, *Targeted Sanctions and Due Process*, Berlin 2006.
- Fassbender Bardo, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, Leiden 2009.
- Fassbender Bardo, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, The Hague 1998.
- Filipek Józef, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Kraków 1982.
- Filipek Józef, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995.
- Fleiner Fritz, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht*, Tübingen 1920.
- Fox Gregory H., Roth Brad R. (red.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge 2000.
- Fraas Michael, *Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof*, Frankfurt a. Main 1998.

- Franck Thomas M., *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford 1995.
- Franck Thomas M., In extremis: *Are There Legal Principles Applicable to the Illegal Use of Force?*, w: Vohrah Lal Chand, *Man's Inhumanity to Man: Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, The Hague 2003.
- Franck Thomas M., *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge 2002.
- Franck Thomas M., *The Power of Legitimacy among Nations*, New York 1990.
- Frowein Jochen A., *Are There Limits to the Amendment Procedures in Treaties Constituting International Organisations?*, w: Gerhard Hafner, Ignaz Seidl-Hohenveldern (red.), *Liber amicorum: Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern in Honour of his 80th Birthday*, The Hague–Boston 1998.
- Frowein Jochen, *Das de facto-Regime im Völkerrecht*, Köln–Berlin 1968.
- Gading Heike, *Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität?*, Berlin 1996.
- Gelberg Ludwik, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979.
- Gibbons Elizabeth D., *Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault*, Praeger 1999.
- Goodrich Leland M., Hambro Edvard, Simons Anne P., *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, New York 1969.
- Gowlland-Debbas Vera (red.), *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague 2001.
- Gowlland-Debbas Vera, *Collective Responses to Illegal Acts in International Law: United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia*, Dordrecht 1990.
- Gowlland-Debbas Vera, *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Leiden 2004.
- Gowlland-Debbas Vera, *The Functions of the United Nations Security Council in the International Legal System*, w: Michael Byers (red.), *The Role of Law in International Politics*, New York 2000.
- Gray Christine, *International Law and the Use of Force*, Oxford 2008.
- Grzebyk Patrycja, *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji*, Warszawa 2010.
- Haas Richard N., *Rozważny szeryf*, przeł. Andrzej Niedzielski, Warszawa 2004.
- Hart Herbert L.A., *Pojęcie prawa*, przeł., wstęp i przypisy Jan Woleński, Warszawa 1998.
- Herbst Jochen, *Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates*, Frankfurt a. Main 1999.
- Herdegen Matthias, *Der Sicherheitsrat und die autoritative Konkretisierung des VII. Kapitels der UN-Charta*, w: Ulrich Beyerlin, Michael Bothe, Rainer

- Hofmann, Ernst-Ulrich Petersmann (red.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht, Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin–New York 1995.
- Herdegen Matthias, *Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates: aufgeklärter Absolutismus im Völkerrecht?*, Heidelberg 1998.
- Higgins Rosalyn, *A General Assessment of United Nations Peace-Keeping*, w: Cassese Antonio (red.), *United Nations Peacekeeping: Legal Essays*, Alphen aan den Rijn 1978.
- Higgins Rosalyn, *Integrations of Authority and Control: Trends in the Literature of International Law and International Relations*, w: Michael W. Reisman, Burns H. Weston, *Toward World Order and Human Dignity*, New York 1976.
- Higgins Rosalyn, *International Law and How We Use It*, Oxford 1994.
- Higgins Rosalyn, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, London 1963.
- Higgins Rosalyn, *Themes And Theories: Selected Essays, Speeches And Writings In International Law*, vol. 1–2, Oxford–New York 2009.
- Hilderbrand Robert C., *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, Chapel Hill 1990.
- Hill Stephen M., Malik Shahin P., *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth 1996.
- Hingorani R.C., *Modern International Law*, Oxford 1984.
- Hufnagel Frank E., *UN-Friedensoperationen der zweiten Generation: Vom Puffer zur Neuen Treuhand*, Berlin 1996.
- Hurd Ian, *After Anarchy: Legitimacy and Power at the United Nations Security Council*, Princeton–Oxford 2008.
- Ibegbu Jude I., *Right to Democracy in International Law*, Lewiston 2003.
- Izdebski Hubert, Kulesza Michał, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jakimowicz Wojciech, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jennings Robert, Watts Arthur (red.), *Oppenheim's International Law*, Essex 1993.
- Kaikobad Kaiyan H., *The International Court of Justice and Judicial Review: A Study of the Court's Powers with Respect to Judgments of the ILO and UN Administrative Tribunals*, The Hague 2000.
- Kamela Paweł, *Prawo i moralność w koncepcjach H.L.A. Harta*, Toruń 2008.
- Kamiński Ireneusz C., *Kontrola rezolucji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych i wynikających z nich działań sprawowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka – uwagi o decyzji w sprawach Bebrami i Saranmati z dn. 31 maja 2007 r.*, w: Barbara Mikołajczyk, Joanna Nowakowska-Małusecka (red.), *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice*

- i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, Katowice 2009.
- Kasznicza Stanisław, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kelsen Hans, *General Theory of Law and State*, Clark N.J. 2007.
- Kelsen Hans, *Principles of International Law*, New York 1966.
- Kelsen Hans, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, New York 1951.
- Khan Ali L., *A Theory of Universal Democracy: Beyond the End of History*, The Hague–New York 2003.
- Kiss Alexandre, *Abuse of Rights* [headword], w: Rudolf Bernhardt (red.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. II, Amsterdam 1992.
- Klabbers Jan, *An Introduction to International Institutional Law*, New York 2002.
- Klabbers Jan, Peters Anne, Ulfstein Geir, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009.
- Klepacki Zbigniew, *Proces podejmowania decyzji w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1979.
- Knudson John I., *Methods of International Legislation with Special Reference to the League of Nations*, Geneva 1928.
- Kocot Kazimierz, *Organizacje międzynarodowe: systematyczny zarys zagadnień prawa międzynarodowego*, Wrocław 1972.
- Kocot Kazimierz, *Sposoby interpretacji Karty Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1957.
- Kolasa Jan, *Rules of Procedure of the United Nations General Assembly: A Legal Analysis*, Wrocław 1967.
- Kooijmans Peter H., *The Enlargement of the Concept „Threat to the Peace”*, w: René-Jean Dupuy (red.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, Dordrecht 1993.
- Körbs Hartmut, *Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen*, Bochum 1997.
- Koskenniemi Martti, *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*, New York 1989.
- Koskenniemi Martti, *International Community from Dante to Vattel*, w: Vincent Chetail (red.), *Vattel's International Law from a XXI Century Perspective*, Leiden 2011.
- Krasner Stephen D., *International Regimes*, Ithaca 1985.
- Krzan Bartłomiej, *Kompetencje Rady Bezpieczeństwa ONZ w międzynarodowym sądownictwie karnym*, Toruń 2009.

- Kühne Winrich, *Die Vereinten Nationen in einer turbulenten Welt: Neue Wege der Friedenssicherung*, w: Albrecht Zunker (red.), *Weltordnung oder Chaos? Beiträge zur internationalen Politik. Festschrift zum 75. Geburtstag von Professor Dr. Klaus Ritter*, Baden-Baden 1993.
- Kukulka Józef (red.), *Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1991.
- Kukulka Józef, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1984.
- Kurcz Bartłomiej, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.
- Kuźniar Roman, *Porządek międzynarodowy in transition*, w: Edward Halizak, Roman Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe: geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2005.
- Lachs Manfred, *The Teacher in International Law*, The Hague 1987.
- Laïdi Zaki, *A World Without Meaning: the Crisis of Meaning in International Politics*, London 1998.
- Lailach Martin, *Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*, Berlin 1998.
- Lankosz Kazimierz, *Interpretacja statutów organizacji międzynarodowych*, Kraków 1985.
- Laswell Harold D., McDougal Myres S., *Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science and Policy*, vol. I, New Haven 1992.
- Lauterpacht Elihu, *Aspects of the Administration of International Justice*, Cambridge 1991.
- Lepard Brian D., *Rethinking Humanitarian Intervention: A Fresh Legal Approach Based On Fundamental Ethical Principles in International Law and World Religions*, Pennsylvania 2002.
- Liszt Franz, von, *Das Völkerrecht: systematisch Dargestellt*, Berlin 1925.
- Longchamps Franciszek, *Osobiste świadczania wojenne*, Lwów 1936.
- Lorinser Barbara, *Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates*, Baden-Baden 1996.
- Lowe Vaughan, Roberts Adam, Welsh Jennifer, Zaum Dominik (red.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice Since 1945*, Oxford 2008.
- Luck Edward C., *A Council for All Seasons: The Creation of the Security Council and its Relevance Today*, w: Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh, Dominik Zaum (red.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford 2008.
- Luhmann Niklas, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, przeł. i wstęp Grażyna Skąpska, Warszawa 1994.
- Lung-chu Chen, *An Introduction to Contemporary International Law. A Policy Oriented Perspective*, New Haven–London 2000.

- Macdonald Ronald. St., *The United Nations Charter: Constitution or Contract?*, w: *idem* (red.), *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy, Doctrine and Theory*, The Hague–Boston 1983.
- Makarczyk Jerzy, *The International Court of Justice on the Implied Powers of International Organizations*, w: *idem* (red.) *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, The Hague 1984.
- Malanczuk Peter, Akehurst Michael B., *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, New York 1997.
- Manusama Kenneth, *The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era Applying the Principle of Legality*, Leiden 2006.
- Marchi Jean-François, *Accord de l'État et droit des Nations Unies. Étude du système juridique d'une organisation internationale*, Paris 2002.
- Marchisio Sergio, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna 2000.
- Marcinko Marcin, *ONZ wobec terroryzmu międzynarodowego*, Kraków 2008.
- Martenczuk Bernd, *Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates*, Berlin 1996.
- Masternak-Kubiak Małgorzata, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003.
- Matczak Marcin, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Matheson Michael J., *Council Unbound: The Growth of UN Decision Making on Conflict and Postconflict Issues after the Cold War*, Washington, DC 2006.
- Maturana Humberto R., Varela Francisco J., *Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living*, Dordrecht 1980.
- Maturana Humberto R., Varela Francisco J., *De Máquinas y seres vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo*, Santiago de Chile 1973.
- Maturana Humberto R., Varela Francisco J., *Der Baum der Erkenntnis*, München 1987.
- McWhinney Edward, *Self-Determination of Peoples and Plural-Ethnic States in Contemporary International Law*, Leiden 2007.
- Meerpohl Thomas, *Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte*, München 2008.
- Meijknecht Anna, *Towards International Personality: The Position of Minorities and Indigenous Peoples in International Law*, Antwerpen–Groningen–Oxford 2001.
- Meron Theodor, *Human Rights Law-Making in the United Nations: A Critique of Instruments and Process*, Oxford–New York 1986.
- Modliński Eugeniusz, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.

- Morawiecki Wojciech, *Charakter prawny statutu organizacji wyspecjalizowanych ONZ*, w: *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*, t. II, cz. 1, oprac. Jan Kolasa et al., Warszawa 1966.
- Morawiecki Wojciech, *Funkcje organizacji międzynarodowej*, Warszawa 1971.
- Morawiecki Wojciech, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965.
- Murphy John F., *Force and Arms*, w: Oscar Schachter, Christopher C. Joyner (red.), *United Nations Legal Order*, Cambridge 1995.
- Murphy Sean D., *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order*, Philadelphia 1996.
- Nahlik Stanisław E., *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.
- Nasu Hitoshi, *International Law on Peacekeeping: A Study of Article 40 of the UN Charter*, Leiden 2009.
- Neusu Peter, *Legislative Manahmen des UN-Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus: Eine Untersuchung des Inhalts und der Rechtmäßigkeit von Resolution 1373 unter besonderer Berücksichtigung der Reaktionen der Staaten*, München 2008.
- Nolte Georg, *The Limits of the Security Council's Powers and its Functions in the International Legal System: Some Reflections*, w: Michael Byers (red.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford 2001.
- Normand Roger, *A Human Rights Assessment of Sanctions: The Case of Iraq, 1990–1997*, w: William J.M. van Genugten, Gerard A. de Groot (red.), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights: A Multi-Disciplinary Approach*, Antwerp 1999.
- Nowacki Józef, Tobor Zbigniew, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1997.
- Orakhelashvili Alexander, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford 2009.
- Ortega Carcelén Martin C., *Hacia un gobierno mundial. Las nuevas funciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, Salamanca 1995.
- Österdahl Inger, *Threat to the Peace: The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala 1998.
- Pasvolsky Leo, *Dumbarton Oaks Proposals*, Washington 1944.
- Podgórecki Adam, *Socjologiczna teoria prawa*, przeł. Łucja M. Kwaśniewska, Roland Smogór, Warszawa 1998.
- Post Harry H.G. (red.), *International Economic Law and Armed Conflict*, Dordrecht 1994.
- Post Harry H.G., *Adjudication as Mode of Acquisition of Territory? Some Observations on the Iraq-Kuwait Boundary Demarcation in Light of the Jurisprudence of the International Court of Justice*, w: Vaughan Lowe, Malgosia Fitzmaurice (red.), *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, New York 1996.

- Pozo Serrano Pilar Maria del, *La aplicación del derecho internacional humanitario a las Fuerzas de Naciones Unidas: algunos interrogantes*, w: Chornet C. Ramón (red.), *El derecho internacional humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Valencia 2002.
- Rafâa Ben Achour, Laghmani Slim (red.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris 1994.
- Randelzhofer Albrecht, *Der normative Gehalt des Friedensbegriffs im Völkerrecht der Gegenwart*, w: Jost Delbrück (red.), *Völkerrecht und Kriegsverbütung. Zur Entwicklung des Völkerrechts als Recht friedenssichernden Wandels: Referate, Berichte u. Diskussionen e. Symposiums*, Berlin 1979.
- Ratner Steven R., *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict After the Cold War*, New York 1996.
- Ratner Steven R., *The Security Council and International Law*, w: David Malone (red.), *The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century*, Boulder 2004.
- Redelbach Andrzej, Wronkowska Sławomira, Ziemiński Zygmunt, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.
- Reinisch August, *International Organizations before National Courts*, Cambridge 2000.
- Roberts Adam, *Britain and the Creation of the United Nations*, w: William R. Louis (red.), *Still More Adventures with Britannia: Personalities, Politics and Culture in Britain*, London 2002.
- Rosenne Shabtai, *Developments in the Law of Treaties 1945–1986*, Cambridge 1989.
- Russell Ruth B., *A History of the United Nations Charter: The Role of the United States 1940–1945*, Washington, DC 1958.
- Rysiak Gwidon, *Funkcje Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 11 ust. 1 i 2 Karty NZ)*, Kraków 1969.
- Sands Philippe, Klein Pierre, *Bowett's Law of International Institutions*, London 2001.
- Sarooshi Danesh, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford 1999.
- Satō Tetsuo, *Evolving Constitutions of International Organizations: A Critical Analysis of the Interpretative Framework of the Constituent Instruments of International Organizations*, The Hague 1996.
- Schaefer Michael, *Die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen*, Berlin 1981.

- Schäfer Andreas, *Der Begriff der „Bedrohung des Friedens“ in Artikel 39 der Charta der Vereinten Nationen. Die Praxis des Sicherheitsrates*, Frankfurt a. Main, 2005.
- Schermers Henry G., Blokker Niels M. (red.), *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Leiden 2003.
- Schermers Henry G., *International Institutional Law*, Leiden 1972.
- Schindler Dietrich, *United Nations Forces and International Humanitarian Law*, w: Christophe Swinarski (red.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, Dordrecht 1984.
- Schulz Günter, *Entwicklungsformen internationaler Gesetzgebung*, Göttingen 1960.
- Schwarzenberger Georg, *International Law*, vol. I, London 1957.
- Schweigman David, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, The Hague 2001.
- Seyersted Finn, *Common Law of International Organizations*, Leiden 2008.
- Seyersted Finn, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations: Do Their Capacities Really Depend upon the Conventions Establishing Them?*, Copenhagen 1963.
- Seyersted Finn, *United Nations Forces: In the Law of Peace and War*, Leyden 1966.
- Shraga Daphna, Zacklin Ralph, *L'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies: questions conceptuelles, juridiques et pratiques*, w: Umesh Palwankar (red.), *Symposium sur l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix*, Genève 1994.
- Siekmann Robert C.R., *Basic Documents on United Nations and Related Peace-Keeping Forces*, Dordrecht 1989.
- Simma Bruno, *Human Rights*, w: Christian Tomuschat (red.), *The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective*, The Hague 1996.
- Simma Bruno, Khan Daniel-Erasmus, Nolte Georg, Paulus Andreas (red.), *The Charter of the United Nations*, Oxford 2002.
- Sinclair Ian, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Manchester 1984.
- Skubiszewski Krzysztof, *Implied Powers of International Organizations*, w: Yoram **Dinstein (red.)**, *International Law at a Time of Perplexity: Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, Dordrecht–Boston 1989.
- Skubiszewski Krzysztof, *The International Court of Justice and the Security Council*, w: Lowe Vaughan, Fitzmaurice Malgosia (red.), *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge 1996.

- Skubiszewski Krzysztof, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych. Przegląd zagadnień i analiza wstępna*, Poznań 1965.
- Sloan Blaine, *United Nations General Assembly Resolutions in Our Changing World*, New York 1991.
- Solera Oscar, *Defining the Crime of Aggression*, London 2007.
- Sonnenfeld Renata, *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1979.
- Sørensen Max, *General Course on Principles of Public International Law*, The Hague 1960.
- Sozański Jarosław, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim)*, Warszawa–Poznań 2010.
- Stahn Carsten, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge 2008.
- Stańczyk Jerzy, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
- Starck Dorothee, *Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung*, Berlin 2000.
- Stein Andreas, *Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Rule of Law: Auslegung und Rechtsfortbildung des Begriffs der Friedensbedrohung bei humanitären Interventionen auf der Grundlage des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1999.
- Stelmach Jerzy, Sarkowicz Ryszard, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998.
- Stępkowski Aleksander, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.
- Stigen Jo, Fauchald Ole K., *Environmental Security and the UN Security Council*, w: Cecilia M. Bailliet (red.), *Security: A Multidisciplinary Normative Approach*, Leiden 2009.
- Svanberg-Torpman Katinka, *The Security Council as a Law Enforcer and a Legislator*, w: Svanberg-Torpman Katinka, Amnéus Diana (red.), *Peace and Security. Current Challenges in International Law*, Lund 2004.
- Symonides Janusz, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984.
- Sztucki Jerzy, *Jus Cogens and the Vienna Convention on the Law of Treaties: A Critical Appraisal*, Wien–New York 1974.
- Teubner Gunther (red.), *Autopoietic Law: A New Approach to Law and Society*, Berlin 1988.
- Tushnet Mark V., *Arguing Marbury v. Madison*, Stanford 2005.
- Tyler Tom R., *Why People Obey the Law*, Princeton 2006.
- Tzanakopoulos Antonios, *Disobeying the Security Council: Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford 2011.

- Van de Kerchove Michel, Ost François, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris 1988.
- Van den Herik Larissa J., *The Contribution of the Rwanda Tribunal to the Development of International Law*, Leiden 2005.
- Verdross** Alfred, *Die Quellen des universellen Völkerrechts. Eine Einführung*, Freiburg 1973.
- Verdross Alfred, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Wien 1926.
- Verdross Alfred, Simma Bruno, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 1984.
- Verdross Alfred, *Völkerrecht*, Wien 1950.
- Wahl Katja, *Rechtsschutz gegen Individualsanktionen der UN am Beispiel der Finanzsanktionen des Taliban-Sanktionsregimes*, Münster 2009.
- Wallenstein Peter, Johansson Patrik, *Security Council Decisions in Perspective*, w: David Malone (red.), *The UN Security Council from The Cold War to the 21st Century*, Boulder 2004.
- Walter Christian, *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen. Eine Untersuchung zu Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen*, Berlin–Heidelberg 1996.
- Waltz Kenneth, *Theory of International Politics*, New York 1979.
- Wheaton Henry, *Reports of Cases Argued and Adjudged in the Supreme Court of the United States*, New York 1819.
- Wierzbicki Bogdan (red.), *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, wyd. 4 uzup. i popr., Białystok 2008.
- Wincenciak Mirosław, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Winczorek Jan, *Niklas Luhmann – nowoczesna socjologia prawa*, w: Jerzy Zajadło (red.), *Przyszłość dziedzictwa*, Gdańsk 2008.
- Winczorek Jan, *Zniknięcie dwunastego wielbłąda. O socjologicznej teorii prawa Niklasa Luhmanna*, Warszawa 2009.
- Wolf-Zimper Gesine, *Zielgerichtete Sanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und effektiver Rechtsschutz*, Frankfurt a. Main 2009.
- Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. Kazimierz Kocot, Karol Wolfke, Wrocław 1978.
- Zajadło Jerzy, Sykuna Sebastian (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe – szanse i zagrożenia*, Gdańsk 2009.
- Zambelli Mirko, *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité: le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Genève–Munich 2002.
- Zaum Dominik, *The Sovereignty Paradox. The Norms and Politics of International Statebuilding*, Oxford 2007.

- Zemanek Karl, *Peace-Keeping or Peace-Making*, w: Niels Blokker, Sam Muller (red.), *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Vol. I: *Towards More Effective Supervision by International Organizations*, Dordrecht 1994.
- Zemanek Karl, *The Legal Foundations of the International System: General Course on Public International Law*, Leiden 1997.
- Ziegler Clemens E., *Kosovo-Krieg der Nato 1999 und Irak-Krieg 2003 völkerrechtliche Untersuchung zum universellen Gewaltverbot und seinen Ausnahmen*, Frankfurt a. Main – New York 2008.
- Zieliński Marek, *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Katowice 2011.
- Ziemiński Zygmunt, *O systemie prawnym. Struktura systemu norm prawnych*, w: Sławomira Wronkowska (red.), *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziemińskiego*, Warszawa 2007.
- Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zuleeg Manfred, *International Organizations, Implied Powers*, w: Rudolf Bernhardt (red.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam 1995.

Artykuły zawarte w czasopismach naukowych:

- Ahlström Christer, *United Nations Security Council Resolution 1540: Non-Proliferation By Means of International Legislation* (Appendix 11A), „Stockholm International Peace Research Institute Yearbook” 2007, 460–473.
- Akande Dapo, *The International Court of Justice and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations?*, „International and Comparative Law Quarterly” 1997, 46(2), 309–343.
- Akhavan Payam, *The International Criminal Tribunal for Rwanda: The Politics and Pragmatics of Punishment*, „American Journal of International Law” 1996, 90(3), 501–510.
- Ali Mohamed M., Shah Iqbal H., *Sanctions and Childhood Mortality in Iraq*, „The Lancet” 2000, 355(9218), 1851–1857.
- Alston Philip, *The Security Council and Human Rights: Lessons to Be Learned from the Iraq–Kuwait Crisis and its Aftermath*, „Australian Year Book of International Law” 1992, 13, 107–176.
- Alvarez Jose E., *Nuremberg Revisited: The Tadic Case*, „European Journal of International Law” 1996, 7(2), 245–264.
- Arangio-Ruiz Gaetano, *On the Security Council’s ‘Law Making’*, „Rivista di diritto internazionale” 2000, 83, 609–725.
- Balladore Pallieri Giorgio, *Le droit interne des Organisations Internationales*, „Recueil des cours” 1969, 127, 1–36.

- Benvenuti Paolo, *Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies: la circulaire du Secrétaire Général*, „Revue Générale de Droit International Public” 2001, 1, 355–372.
- Berent Zbigniew, *Pokój międzynarodowy i bezpieczeństwo – próba definicji*, „Sprawy Międzynarodowe” 1988, 6, 108–127.
- Blokker Niels M., *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’*, „European Journal of International Law” 2000, 11(3), 541–568.
- Blokker Niels M., Kleiboer Marieke, *The Internationalization of Domestic Conflict: The Role of the UN Security Council*, „Leiden Journal of International Law” 1996, 9, 7–36.
- Boelaert-Suominen Sonja, *Iraqi War Reparations and the Laws of War: a Discussion of the Current Work of the United Nations Compensation Commission with Specific Reference to Environmental Damage during Warfare*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 1995, 50, 405–483.
- Bowett Derek, *The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures*, „European Journal of International Law” 1994, 5(1), 89–101.
- Breau Susan C., *The Constitutionalization of the International Legal Order*, „Leiden Journal of International Law” 2008, 21(2), 545–561.
- Byers Michael, *Abuse of Rights: An Old Principle, A New Age*, „McGill Law Journal” 2002, 47, 389–434.
- Caminos Hugo, *The Role of the Organization of American States in the Promotion and Protection of Democratic Governance*, „Recueil des cours” 1998, 273, 103–238.
- Campbell Allan I.L., *The Limits of the Powers of International Organisations*, „International and Comparative Law Quarterly” 1983, 32(2), 523–533.
- Cannizzaro Enzo, *A Machiavellian Moment? The Security Council and the Rule of Law*, „International Organizations Law Review” 2006, 3(2), 189–224.
- Canor Iris, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values: Three Replies to Pasquale De Sena and Maria Chiara Vitucci*, „European Journal of International Law” 2009, 20(3), 870–887.
- Caron David D., *The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council*, „American Journal of International Law” 1993, 87, 552–588.
- Chesterman Simon, *East Timor in Transition: Self-Determination, Statebuilding, and the United Nations*, „International Peacekeeping” 2002, 9(1), 45–76.
- Clark Roger S., *East Timor, Indonesia, and the International Community*, „Temple International and Comparative Law Journal” 2000, 14(75), 75–87.

- Cottier Thomas, Randall Maya Hertig, *The Prospects of 21st Century Constitutionalism*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2003, 7, 299–328.
- Craven Matthew, *Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions*, „European Journal of International Law” 2002, 1, 43–61.
- Davidsson Elias, *The Security Council’s Obligations of Good Faith*, „Florida Journal of International Law” 2003, 15(4), 541–574.
- De Sena Pasquale, Vitucci Maria Ch., *The European Courts and the Security Council: Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values*, „European Journal of International Law” 2009, 20, 193–228.
- de Wet Erika, *Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime*, „Leiden Journal of International Law” 2001, 14(2), 277–300.
- de Wet Erika, *The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold War Era: Legal Bases and Implications for National Law*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2004, 8(1), 291–340.
- Dekker Ige F., Myjer Eric P.J., *Air Strikes on Bosnian Positions: Is NATO Also Legally the Proper Instrument of the UN?*, „Leiden Journal of International Law” 1996, 9(2), 422–424.
- Delbrück Jost, *Harvard Law School Panel Discussion*, „United Nations Law Reports” 1999, 33, 29–35.
- Delbrück Jost, *Structural Changes in the International System and its Legal Order: International Law in the Era of Globalization*, „Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht” 2001, 11, 1–36.
- Divac Öberg Marko, *The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the International Court of Justice*, „European Journal of International Law” 2006, 16(5), 879–906.
- Doehring Karl, *Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 1997, 1, 91–109.
- Doliwa Katarzyna, *Dobra wiara jako wyrażenie języka prawnego*, „Monitor Prawniczy” 2008, 6, 302–339.
- Domb Fania, *Jus Cogens and Human Rights*, „Israel Yearbook on Human Rights” 1977, 7, 104–122.
- Elberling Björn, *Ultra Vires Character of Legislative Action by the Security Council*, „International Organizations Law Review” 2005, 2(2), 337–360.
- Emerson Rupert, Claude, Inis L. Jr., *The Soviet Union and the United Nations: An Essay in Interpretation*, „International Organization” 1952, 6(1), 1–26.
- Falk Richard A., *On the Quasi-Legislative Competence of the General Assembly*, „American Journal of International Law” 1966, 60(4), 782–791.

- Fassbender Bardo, *Uncertain Steps into a Post-Cold War World: The Role and Functioning of the UN Security Council after a Decade of Measures against Iraq*, „European Journal of International Law” 2002, 13(1), 273–303.
- Fausey Joy K., *Does the United Nations Use of Collective Sanctions to Protect Human Rights Violate its Own Human Rights Standards?*, „Connecticut Journal of International Law” 1994, 10, 193–218.
- Fitzmaurice Malgosia, *The Actors and Factors in the Evolution of Treaty Norms*, „Austrian Review of International and European Law” 1999, 4, 1–84.
- Focsaneanu Lazar, *Le droit interne de l'organisation des Nations Unies*, „Annuaire Français de Droit International” 1957, 3, 315–349.
- Franck Thomas M., *Collective Security and UN Reform: Between the Necessary and the Possible*, „Chicago Journal of International Law” 2006, 6(2), 596–611.
- Franck Thomas M., *The „Powers Of Appreciation”: Who Is The Ultimate Guardian Of Un Legality?*, „American Journal of International Law” 1992, 86(3), 519–523.
- Franck Thomas M., *The Emerging Right to Democratic Governance*, „American Journal of International Law” 1992, 86(1), 46–91.
- Friedrich Jürgen, *UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2005, 9(1), 225–293.
- Fuller Dale, *Soviet Policy in the United Nations*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1949, 263 (May), 141–151.
- Gattini Andrea, *The UN Compensation Commission: Old Rules, New Procedures on War Reparations*, „European Journal of International Law” 2002, 13(1), 161–181.
- Gill Terry D., *Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter*, „Netherlands Yearbook of International Law” 1995, 26, 33–138.
- Glick Richard D., *Lip Service to the Laws of War: Humanitarian Law and United Nations Armed Forces*, „Michigan Journal of International Law” 1995, 17(1), 52–107.
- Goodwin-Gill Guy, *The Limits of the Power of Expulsion in Public International Law*, „British Yearbook of International Law” 1976, 47(1), 55–156.
- Gordon Ruth, *United Nations Intervention in Internal Conflicts: Iraq, Somalia, and Beyond*, „The Michigan Journal of International Law” 1993–1994, 15, 519–589.
- Gowlland-Debbas Vera, *Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility*, „International and Comparative Law Quarterly” 1994, 43(1), 55–98.

- Gowlland-Debbas Vera, *The Relationship Between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case*, „American Journal of International Law” 1994, 88(4), 643–677.
- Graefrath Bernhard, *Iraqi Reparations and the Security Council*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1995, 55, 1–68.
- Grzebyk Patrycja, *Definicja zbrodni agresji (po konferencji przeglądowej MTK)*, „Państwo i Prawo” 2011, 1, 45–58.
- Gupta Sonia, *Climate Change as a Threat to International Peace and Security*, „Perspectives on Global Issues, New York University” 2009, Fall, 289–305.
- Gutherie Peter, *Security Council Sanctions and the Protection of Individual Rights*, „New York University Annual Survey of American Law” 2004, 60, 491–541.
- Happold Matthew, *Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations*, „Leiden Journal of international Law” 2003, 16(3), 593–610.
- Harper Keith, *Does the United Nations Security Council Have the Competence to Act as Court and Legislature?*, „New York University Journal of International Law and Politics” 1994, 27(1), 103–158.
- Heller Kevin Jon, *Prosecutor v. Karemera, Ngirumpatse, & Nzirorera. Case no. ICTR-98-44-AR73(C). Decision on Prosecutor’s Interlocutory Appeal of Decision on Judicial Notice*, „The American Journal of International Law” 2007, 101(1), 157–163.
- Higgins Rosalyn, *Derogations under Human Rights Treaties*, „British Yearbook of International Law” 1977, 48(1), 281–319.
- Higgins Rosalyn, *International Law, Rhodesia, and the UN*, „The World Today” 1967, 23(3), 94–106.
- Higgins Rosalyn, *Peace and Security: Achievements and Failures*, „European Journal of International Law” 1995, 6(3), 445–460.
- Iluymade B.O., *The Scope and Content of a Complaint of Abuse of Rights in International Law*, „Harvard International Law Journal” 1975, 16, 47–92.
- Jaenicke Günther, *Zur Frage des Internationalen Ordre Public*, „Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht” 1967, 7, 125–131.
- Kelsen Hans, *Was ist ein Rechtsakt?*, „Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht” 1952, 4(3), 263–274.
- Kirgis Frederic L., *The Security Council’s First Fifty Years*, „American Journal of International Law” 1995, 89(3), 506–539.
- Kirk Grayson, *The Enforcement of Security*, „Yale Law Journal” 1946, 55, 1081–1096.
- Klabbers Jan, *Kadi Justice at the Security Council?*, „International Organizations Law Review” 2007, 4293–4304.

- Kolasa Jan, *Z zagadnień tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1970, 125, 83–96.
- Kolb Robert, *The Formal Source of Ius Cogens in Public International Law*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 1998, 53, 69–105.
- Koskenniemi Martti, *The Place of Law in Collective Security*, „Michigan Journal of International Law” 1996, 17(2), 455–490.
- Koskenniemi Martti, *The Police in the Temple. Order, Justice and the UN: A Dialectical View*, „European Journal of International Law” 1995, 6, 325–348.
- Kreczko Alan J., *Unilateral Termination of U.N. Sanctions against Southern Rhodesia by the United Kingdom*, „Virginia Journal of International Law” 1980, 21, 99–100.
- Kunz Josef L., *Legality of the Security Council Resolutions of June 25 and 27 1950*, „American Journal of International Law” 1951, 45(1), 137–142.
- Kurowski Marek M., *Paradoks i ironia, czyli krótki kurs socjologii Niklasa Luhmanna*, „Rubikon” 2004, 1–4 (24–27), 79–98.
- Lachs Manfred, *The Development and General Trends of International Law In Our Time*, „Recueil de Cours” 1980, 169, 9–377.
- Lapidoth Ruth, *Some Reflections on the Law and Practice Concerning the Imposition of Sanctions by the Security Council*, „Archiv des Völkerrechts” 1992, 30, 114–127.
- Lavalle Roberto, *A Novel, if Awkward, Exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540*, „Netherlands International Law Review” 2004, 51(3), 411–437.
- Lobel Jules, Ratner Michael, *Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-fires and the Iraqi Inspection Regime*, „American Journal of International Law” 1999, 93(1), 124–154.
- Logan Piper Catherine, *Reservations to Multilateral Treaties: The Goal of Universality*, „Iowa Law Review” 1985, 71, 295–322.
- Malone David M., *Security Council in the Post-Cold War Era: A Study in the Creative Interpretation of the UN Charter*, „New York University Journal of International Law & Politics” 2002, vol. 35(1), 487–518.
- Marauhn Thilo, *The Implementation of Disarmament and Arms Control Obligations Imposed upon Irak by the Security Council*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1992, 52, 781–803.
- Marschik Axel, *The Security Council as World Legislator? Theory, Practice & Consequences of an Expanding World Power*, „International Law and Justice Working Paper” 2005, 18.
- Marschik Axel, *Too Much Order? The Impact of Special Secondary Norms on the Unity and Efficacy of the International Legal System*, „European Journal of International Law” 1998, 9(1), 212–239.

- Martínez Luis M.H., *The Legislative Role of the Security Council in its Fight against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits*, „International and Comparative Law Quarterly” 2008, 57(2), 333–359.
- McDougal Myres S., *International Law, Power, and Policy: A Contemporary Conception*, „Recueil des Cours” 1953, 82, 133–259.
- McDougal Myres S., Reisman Michael W., *Rhodesia and the United Nations: The Lawfulness of International Concern*, „American Journal of International Law” 1968, 62(1), 1–19.
- McNair Arnold, *The Functions and Different Legal Character of Treaties*, „British Yearbook of International Law” 1930, 11, 100–118.
- Michałowska-Gorywoda Krystyna, *Pojęcie i rodzaje decyzji organizacji międzynarodowych oraz klasyfikacja i analiza prawna decyzji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe SGPiS. Prace Instytutu Handlu Międzynarodowego” 1972, 5(84).
- Montalvo Andres E., *Reservations to the American Convention on Human Rights: A New Approach*, „American University International Law Review” 2001, 16(2), 269–313.
- Morris Virginia, *Prosecutor v. Kanyabashi, Decision on Jurisdiction. Case No. ICTR-96-15-T*, „The American Journal of International Law” 1998, 9(2).
- Mosler Herman, *Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte*, „Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht” 1961, 4, 1–48.
- Mueller John, Mueller Karl, *Sanctions of Mass Destruction*, „Foreign Affairs” 1999, 78(3), 43–53.
- Nahlik Stanisław E., *L'interprétation des traités internationaux à la lumière de la codification du droit de traités*, „Archivum Juridicum Cracoviense” 1976, 9.
- Neuhold Hanspeter, *Collective Security After 'Operation Allied Force'*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2000, 4, 73–106.
- O'Connell Mary E., *Debating the Law of Sanctions*, „European Journal of International Law” 2002, 13(1), 63–79.
- Ogonowski Piotr, *Rezolucja 1373 Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego i jej wykonanie*, „Państwo i Prawo” 2003, 3, 71–83.
- Onuf Nicholas, *The Constitution of International Society*, „European Journal of International Law” 1994, 5(1), 1–19.
- Osofsky Hari M., *A Law and Geography Perspective on the New Haven School*, „Yale Journal of International Law” 2007, 32(2), 421–453.
- Parker Karen, Neylon Lyn Beth, *Jus Cogens: Compelling the Law of Human Rights*, „Hastings International and Comparative Law Review” 1989, 12, 411–441.

- Paul Vladimir, *The Abuse of Rights and bona fides in International Law*, „Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht” 1977, 28, 107–130.
- Paulus Andreas L., *Jurisprudence of the International Court of Justice: Lockerbie Cases, Preliminary Objections*, „European Journal of International Law” 1998, 9(3), 550.
- Paust Jordan J., *NATO’s Use of Force in Yugoslavia*, „United Nations Law Reports” 1999, 33.
- Pellet Alain, *Can a State Commit a Crime? Definitely, Yes!*, „European Journal of International Law” 1999, 10, 425–434.
- Peters Anne, *There is Nothing More Practical than a Good Theory: An Overview of Contemporary Approaches to International Law*, „German Yearbook of International Law” 2001, 44, 25–37.
- Pippan Christian, *Review: Right to Democracy in International Law Jude I. Ibegu: Right to Democracy in International Law*, „European Journal of International Law” 2004, 15(1), 213–232.
- Plačhta Michał, *The Lockerbie Case: The Role of the Security Council in Enforcing the Principle aut dedere aut judicare*, „European Journal of International Law” 2001, 12(1), 125–140.
- Provost Rene, *Starvation as a Weapon: Legal Implications of the United Nations Food Blockade Against Iraq and Kuwait*, „Columbia Journal of Transnational Law” 1992, 30, 577–641.
- Purnawanty Jani, *Various Perspectives in Understanding the East Timor Crisis*, „Temple International and Comparative Law Journal” 2000, 14, 61–74.
- Quigley John, *The United Nations Security Council: Promethean Protector or Helpless Hostage?*, „Texas International Law Journal” 2000, 35(2), 129–172.
- Randelzhofer Albrecht, *Die Friedenssicherung in der VN-Charta*, „Aussenpolitik” 1985, 36.
- Reisman Michael W., *The Raid on Baghdad: Some Reflections on its Lawfulness and Implications*, „European Journal of International Law” 1994, 5(1), 120–133.
- Ris Martin, *Treaty Interpretation and ICJ Recourse to Travaux Préparatoires: Towards a Proposed Amendment of Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, „Boston College International and Comparative Law Review” 1991, 14(1), 111–136.
- Sarooshi Danesh, *The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs*, „The British Year Book of International Law” 1996, 67(1), 413–478.
- Sarooshi Danesh, *The Powers of the United Nations International Criminal Tribunals*, „Max Planck Yearbook of UN Law” 1998, 2(1).

- Satō Tetsuo, *An Emerging Doctrine of the Interpretative Framework of Constituent Instruments as the Constitutions of International Organizations*, „Hitotsubashi Journal of Law and Politics” 1993, 21, 1–63.
- Schachter Oscar, *United Nations Law in the Gulf Conflict*, „American Journal of International Law” 1991, 85(3), 452–473.
- Scheuner Ulrich, *Conflict of Treaty Provisions with a Peremptory Norm of General International Law and its Consequences*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1969, 29, 28–39.
- Schnably Stephen J., *The Santiago Commitment as a Call to Democracy in the United States: Evaluating the OAS Role in Haiti and Guatemala*, „University of Miami Inter-American Law Review” 1994, 25, 393–587.
- Schrijver Nico J., *The Future of the Charter of the United Nations*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2006, 10(1), 1–34.
- Shraga Daphna, *UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damages*, „American Journal of International Law” 2000, 94(2), 406–412.
- Shraga Daphna, Zacklin Ralph, *The International Criminal Tribunal For Rwanda*, „European Journal of International Law” 1996, 7(4), 501–518.
- Simma Bruno, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, „European Journal of International Law” 1999, 10(1), 1–22.
- Sindico Francesco, *Climate Change: A Security (Council) Issue?*, „Carbon and Climate Law Review” 2007, 1, 26–31.
- Skubiszewski Krzysztof, *Enactment of Law by International Organizations*, „British Yearbook of International Law” 1965/1966, 41, 1198–274.
- Sonnenfeld Renata, *Podstawy prawne kompetencji uchwalodawczej Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1978, 1(73).
- Stahn Carsten, *The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002)*, „European Journal of International Law” 2003, 14(1), 85–104.
- Stelmachowski Andrzej, *Klauzule generalne w Kodeksie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1965, 1, 5–21.
- Szasz Paul, *The Security Council Starts Legislating*, „The American Journal of International Law” 2002, 96(4), 901–905.
- Tammes Arnold J.P., *Decisions of International Organs as a Source of International Law*, „Recueil des Cours” 1958, 94, 261–364.
- Taylor Graham D.S., *The Content of the Rule of Abuse of Rights in International Law*, „British Yearbook of International Law” 1972–1973, 46.
- Tomuschat Christian, *Obligations Arising for States without or against their Will*, „Recueil des Cours” 1993, 241, 195–374.
- Tunkin Grigory I., *The Legal Nature of the United Nations*, „Recueil des cours” 1966, 119, 1–68.

- Uhma Piotr, *Międzynarodowe administracje terytorialne w świetle doświadczeń z Kosowa*, „Stosunki Międzynarodowe. International Relations” 2008, 38(3/4), 175–196.
- Uhma Piotr, *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych – kilka uwag ogólnych w świetle casusu Kosowa*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ” 2007, 4.
- Uhma Piotr, *W stronę zarządzania ryzykiem globalnym na przelomie wieków – zagadnienia z teorii prawa międzynarodowego publicznego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2003, 1.
- Verdross Alfred, *Jus Dispositivum and Jus Cogens in International Law*, „American Journal of International Law” 1966, 60(1), 55–63.
- Voigt Christina, *Sustainable Security*, „Yearbook of International Environmental Law” 2008, 19, 163–196.
- Wallace-Bruce Nii L., *Of Collapsed, Dysfunctional and Disoriented States: Challenges to international law*, „Netherlands International Law Review” 2000, 47(1), 289–305.
- Ward Curtis A., *Building Capacity to Combat International Terrorism: The Role of the United Nations Security Council*, „Journal of Conflict and Security Law” 2003, 8(2), 289–305.
- Wessel Ramses A., *The Kadi Case: Towards a More Substantive Hierarchy in International Law?*, „International Organizations Law Review” 2008, 5(2), 323–327.
- Widłak Tomasz, *O konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego – ku konstytucji społeczności międzynarodowej*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2010, 8, 56–72.
- Wilde Ralph, *From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration*, „American Journal of International Law” 2001, 95(3), 583–606.
- Wohlfahrt Ernst, *Europäisches Recht. Von der Befugnis der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Rechtsetzung*, „Jahrbuch für Internationales Recht” 1960, 9.
- Wouters Jan, De Meester Bart, Ryngaert Cedric, *Democracy and International Law*, „Netherlands Yearbook of International Law” 2003, 34, 139–197.
- Zemanek Karl, *The Unilateral Enforcement of International Obligations*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1987, 32, 44–47.
- Zimmermann Andreas, Eberling Björn, *Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats*, „Vereinte Nationen” 2004, 71(3), 71–77.
- Zimmermann Andreas, Stahn Carsten, *Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal*

- Status of Kosovo*, „Nordic Journal of International Law” 2001, 70, 438–441.
- Zobel Katharina, *Judge Alejandro Alvarez at the International Court of Justice (1946–1955): His Theory of a ‘New International Law’ and Judicial Law-making*, „Leiden Journal of International Law” 2006, 19, 1017–1040.
- Zwanenburg Marten, *The Secretary-General’s Bulletin on Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law: A Pyrrhic Victory?*, „Revue de droit militaire et de droit de la guerre” 2000, 39, 15–35.

Artykuły zawarte w czasopismach publicystycznych:

- Crider John H., *Too Keep It By Arms*, „New York Times”, 25 XII 1943.
- Forrest Davis, *Roosevelt’s World Blueprint*, „Saturday Evening Post”, 10 IV 1943.

Opracowania autorskie dostępne w Internecie:

- Fleury J.G., *The Plea of Ignorance*, Canadian Forces College, <https://www.cfc.forces.gc.ca/259/260/261/fleury1.pdf> (stan z dnia 16.04.2018).
- Gubrynowicz Aleksander, *Odpowiedzialność międzynarodowa państw. Materiały do wykładu na rok akademicki 2010/2011*, http://www2.wpia.uw.edu.pl/files//podyplomowe/prawo_miedzynarodowe/Odpowiedzialnosc_miedzynarodowa_panstw_2010-2011.pdf (stan z dnia 11.02.2011).
- Kirgis Frederic L., *Security Council Resolution 1483 on the Rebuilding of Iraq*, American Society of International Law Insights, 22 May 2003, <https://www.asil.org/insights/volume/8/issue/13/security-council-resolution-1483-rebuilding-iraq> (stan z dnia 13.04.2018).
- MacPherson Bryan, *Authority of the Security Council to Exempt Peacekeepers from International Criminal Court Proceedings*, American Society of International Law Insights, 11 July 2002, <https://www.asil.org/insights/volume/7/issue/9/authority-security-council-exempt-peacekeepers-international-criminal> (stan z dnia 13.04.2018).
- Ryżek Kuba (red.), *Al-Kaida: bractwo zła i terroru*, <http://www.stosunkimiedzynarodowe.pl/2008/08/03/al-kaida-bractwo-zla-i-terroru> (stan z dnia 25.01.2011).
- Spagat Michael, *Truth and death in Iraq under sanctions*, „Significance” 2010, September, <http://personal.rhul.ac.uk/uhte/014/Truth%20and%20Death.pdf> (stan z dnia 11.02.2011).
- Stevenson Adlai, *Cuban Missile Crisis Speech to the United Nations Security Council*, 25 October 1962, http://en.wikisource.org/wiki/Cuban_Missile_Crisis_speech_to_the_United_Nations_Security_Council (stan z dnia 28.05.2012).

- Tomuschat Christian, *Uniting for Peace*, „United Nations Audiovisual Library of International Law”, http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ufp/ufp_e.pdf (stan z dnia 09.04.2011).
- Wasiński Marek, *Prawo międzynarodowe publiczne (wykład 2010/2011)*, Katedra Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych WPiA Uniwersytetu Łódzkiego, http://www.grocjusz.edu.pl/Materials/mw_w_pm_2011-5.pdf (stan z dnia 27.03.2011).
- Wood Michael, *The UN Security Council and International Law*, Herach Lauterpacht Memorial Lectures, November 2006, http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/lectures/2006_hersch_lecture_2.pdf (stan z dnia 18.08.2010).

Pozostałe opracowania dostępne w Internecie:

- Addressing Challenges to Targeted Sanctions An Update of the „Watson Report”*, October 2009, <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/14606> (stan z dnia 16.04.2018).
- Annuaire de l'Institut de Droit International. Session de Santiago du Chili*, <http://www.idi-iil.org/idiF/annuaireF/2007/Roucounas.pdf> (stan z dnia 11.04.2011).
- Explanatory Memorandum Regarding the Comprehensive Embargo on Iraq Humanitarian Circumstances in Iraq*, 14 January 2000, par. 17, www.hrw.org (stan z dnia 11.04.2012).
- General Assembly of the United Nations, *Emergency Special Sessions*, <http://www.un.org/en/ga/sessions/emergency.shtml> (stan z dnia 8.04.2011).
- Institut De Droit International, *Conditions of Application of Humanitarian Rules of Armed Conflict to Hostilities in which United Nations Forces May be Engaged*, Zagreb, 1971, http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1971_zag_03_en.pdf (stan z dnia 27.03.2012).
- Institut De Droit International, *Present Problems of the Use of Armed Force in International Law*, 27 October 2007, <https://igps.files.wordpress.com/2008/02/idi-huma.pdf> (stan z dnia 16.04.2018).
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Sankcje międzynarodowe*, http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/sankcje_miedzynarodowe/?jessionid=2E3051C8273809DB99347F21EFF2AAAB.cmsap5p (stan z dnia 08.01.2011).
- Projekt Kodeksu odpowiedzialności państwa za czyny międzynarodowo bezprawne*, „Yearbook of the International Law Commission” 2001, 2, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf (stan z dnia 07.01.2011).

- Repertoire of the Practice of the Security Council, *Consideration of the provisions of Chapter VII of the Charter*, http://www.un.org/en/sc/repertoire/89-92/89-92_11.pdf (stan z dnia 11.02.2011).
- Smart Sanctions – Targeted Sanctions*, <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00639/index.html?lang=en> (stan z dnia 07.01.2011).
- The Rule of Law in Armed Conflicts Project, *The Un Security Council and the Rule of Law. The Role of the Security Council in Strengthening a Rules-based International System. Final Report and Recommendations from the Austrian Initiative, 2004–2008*, <http://www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf/FINAL-Report-The-UN-Security-Council-and-the-Rule-of-Law.pdf> (stan z dnia 15.10.2012).
- United Nations Arms Embargoes: Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour. A Report by SIPRI and the Uppsala University Special Program on the Implementation of Targeted Sanctions*, 2007, <https://www.sipri.org/publications/2007/united-nations-arms-embargoes-their-impact-arms-flows-and-target-behaviour> (stan z dnia 10.01.2011).
- United Nations Compensation Commission (UNCC) [oficjalna strona Komisji Odszkodowawczej ONZ], <http://www.uncc.ch/introduc.htm> (stan z dnia 20.08.2010).
- United Nations Secretariat, *History of the United Nations, Dumbarton Oaks and Yalta*, <http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1944-1945-dumbarton-oaks-and-yalta/index.html> (stan z dnia 16.04.2018).
- United Nations Security Council Subsidiary Organs, *Security Council Sanctions Committees: An Overview*, <http://www.un.org/sc/committees/> (stan z dnia 07.01.2011).
- World Health Organization, *Essential Medicines and Health Products*, 2017, www.who.int/medicines/en/ (stan z dnia 11.04.2012).
- Wystąpienie przewodniczącego Komitetu 1540, ambasadora Baso Sangqu na konferencji „Promoting the Global Instruments of Non-proliferation and Disarmament: The United Nations and the Nuclear Challenge”, New York, 31 May 2011, <http://www.un.org/sc/1540/pdf/ChairmanStatementNYEvent2011.pdf> (stan z dnia 06.06.2011).

Akty normatywne, w tym uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ:

- International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), *Rules of Procedure and Evidence*, http://unictr.unmict.org/en/documents/rules-procedure-and-evidence_g/files/legal-library/150513-rpe-en-fr.pdf (stan z dnia 14.04.2018).
- International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), *Rules of Procedure and Evidence*, 19 November 2012, <http://www.icty.org/x/file/>

- Legal%20Library/Rules_procedure_evidence/IT032Rev48_en.pdf (stan z dnia 19.11.2012).
- Karta Narodów Zjednoczonych, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, wyb. i oprac. Anna Przyborowska-Klimczak, Lublin 2001.
- Konwencja o bezpieczeństwie personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych i personelu współdziałającego, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 grudnia 1994 r. (Dz.U. z dnia 3 października 2003 r., nr 172 poz. 1671).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, wyb. i oprac. Anna Przyborowska-Klimczak, Lublin 2001.
- Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z dnia 23 grudnia 1991 r., nr 120 poz. 526).
- Konwencja o traktowaniu jeńców wojennych (III konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1956 r., nr 38, poz. 175, załącznik).
- Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o ich zniszczeniu, sporządzona w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie dnia 10 kwietnia 1972 r. (Dz.U. z dnia 15 stycznia 1976 r.).
- Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów, sporządzona w Paryżu dnia 13 stycznia 1993 r. (Dz.U. z dnia 30 lipca 1999 r.).
- Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z dnia 2 listopada 1990 r., nr 74 poz. 439).
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, wyb. i oprac. Anna Przyborowska-Klimczak, Lublin 2001.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, wyb. i oprac. Anna Przyborowska-Klimczak, Lublin 2001.
- Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik).
- Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik).
- Regulation No. 1999/1 on the Authority of the Transitional Administration in East Timor, 27 November 1999, UNTAET/REG/1991/1.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające, skierowane przeciwko

- niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami, i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001, zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie (Dz.U. L 139 z 29.5.2002, str. 9).
- Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. z dnia 9 maja 2003 r.).
- Statut Międzynarodowego Trybunału do Sądzenia Osób Odpowiedzialnych za Poważne Naruszenia Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Popelnione na Terytorium byłej Jugosławii od 1991 r., Nowy Jork, 25 maja 1993, www.pck.org.pl/pliki/mph/1993_Haga_-_Statut_MTKJ.pdf (stan z dnia 11.11.2012).
- Statut Międzynarodowego Trybunału do spraw Rwandy, Nowy Jork, 8 listopada 1994, http://www.pck.org.pl/pliki/mph/1994_nowy_jork_-_mtkr.pdf (stan z dnia 11.11.2012).
- UN Security Council Resolution Authorizing the Use of a No-fly Zone over Libya, with the Explicit Task of Protecting the Civilian Population, 17 March 2011, UN/SC/RES/1973.
- UN Security Council Resolution Concerning „the Situation Arising Out of the Large-Scale Killings of Unarmed And Peaceful Demonstrators Against Racial Discrimination and Segregation in the Union of South Africa”, 1 April 1960, UN/SC/RES/134.
- UN Security Council Resolution Concerning All Necessary Means to Uphold Previous Resolutions, 29 November 1990, UN SC/RES/678.
- UN Security Council Resolution Concerning Continuing Repression in South Africa, 31 October 1977, UN/SC/RES/417.
- UN Security Council Resolution Concerning Iraqi Invasion and Purported Annexation of Kuwait, 18 August 1990, UN/SC/RES/664.
- UN Security Council Resolution Concerning Oil Sales by Iraq to Finance the Purchase of Foodstuffs, Medicines and Materials and Supplies for Essential Civilian Needs for the Purpose of Providing Humanitarian Relief, 15 August 1991, UN/SC/RES/706.
- UN Security Council Resolution Concerning the Assistance to South Korea, Determining North Korea Broke the Peace, 7 July 1950, UN/SC/RES/84.
- UN Security Council Resolution Concerning the Cessation of Activities in Korea, 27 June 1950, UN/SC/RES/83.
- UN Security Council Resolution Concerning the Fighting in Yugoslavia, 25 September 1991, UN/SC/RES/713.
- UN Security Council Resolution Concerning the Letter Dated 9 January 1996 from the Permanent Representative of Ethiopia to the United Na-

- tions Addressed to the President of the Security Council Concerning the Extradition of the Suspects Wanted in the Assassination Attempt on the Life of the President of the Arab Republic of Egypt in Addis Ababa, Ethiopia, on 26 June 1995 (S/1996/10), 31 January 1996, UN/SC/RES/1044.
- UN Security Council Resolution Concerning the Letter Dated 9 January 1996 from the Permanent Representative of Ethiopia to the United Nations Addressed to the President of the Security Council Concerning the Extradition of the Suspects Wanted in the Assassination Attempt on the Life of the President of the Arab Republic of Egypt in Addis Ababa, Ethiopia, on 26 June 1995 (S/1996/10), 26 April 1996, UN/SC/RES/1054.
- UN Security Council Resolution Concerning the Letter Dated 9 January 1996 from the Permanent Representative of Ethiopia to the United Nations Addressed to the President of the Security Council Concerning the Extradition of the Suspects Wanted in the Assassination Attempt on the Life of the President of the Arab Republic of Egypt in Addis Ababa, Ethiopia, on 26 June 1995 (S/1996/10), 16 August 1996, UN/SC/RES/1070.
- UN Security Council Resolution Concerning the Measures of Repression, Including Wanton Killings, Perpetrated by the Apartheid *Régime* in South Africa Against the African People in Soweto And Other Areas in South Africa, 19 June 1976, UN/SC/RES/392.
- UN Security Council Resolution Concerning the Regime of Sanctions Against Al-Qaeda, the Taliban And Associated Groups, 17 December 2009, UN/SC/RES/1904.
- UN Security Council Resolution Concerning the Suspension of Military Activities Against Iraq, 2 March 1991, UN/SC/RES/686.
- UN Security Council Resolution Demanding Iraq End its Dictatorship, 5 April 1991, UN/SC/RES/688.
- UN Security Council Resolution Endorsing the Interim Government in Iraq, 8 June 2004, UN/SC/RES/1546.
- UN Security Council Resolution Establishing the UN Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC), 17 December 1999, UN/SC/RES/1284.
- UN Security Council Resolution Establishing the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 10 June 1999, UN/SC/RES/1244.
- UN Security Council Resolution Establishing the United Nations Transitional Administration in East Timor, 25 October 1999, UN/SC/RES/1272.
- UN Security Council Resolution Expanding Sanctions Against Haiti until the Return of President Jean-Bertrand Aristide, 6 May 1994, UN/SC/RES/917.
- UN Security Council Resolution Extending Period of the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, 10 December 2007, UN/SC/RES/1787.

- UN Security Council Resolution Extending Sanctions Against Import of Illicit Diamonds from Sierra Leone, 4 December 2002, UN/SC/RES/1446.
- UN Security Council Resolution Extending Sanctions Against Trade of Blood Diamonds in Sierra Leone, 19 December 2001, UN/SC/RES/1385.
- UN Security Council Resolution Implementing Trade Embargo on Yugoslavia, 30 May 1992, UN/SC/RES/757.
- UN Security Council Resolution Imposing Further Sanctions Against UNITA in Angola, 12 June 1998, UN/SC/RES/1173.
- UN Security Council Resolution Imposing Sanctions on Muammar Gaddafi's Libyan Regime for its Attempts to Put Down an Uprising, 26 February 2011, UN/SC/RES/1970.
- UN Security Council Resolution Imposing Sanctions on UNITA for Non-Compliance with the Lusaka Protocol in Angola, 28 August 1997, UN/SC/RES/1127.
- UN Security Council Resolution on a Comprehensive Arms Embargo on the Federal Republic of Yugoslavia, Including Kosovo, 31 March 1998, UN/SC/RES/1160.
- UN Security Council Resolution on an Arms Embargo on South Africa, 4 November 1977, UN/SC/RES/418.
- UN Security Council Resolution on Arms Build Up and South African Apartheid, 7 August 1963, UN/SC/RES/181.
- UN Security Council Resolution on Arms Production in South Africa Despite Arms Embargo, 13 December 1984, UN/SC/RES/558.
- UN Security Council Resolution on Civil Aviation Sanctions on Iraq, 25 September 1990, UN/SC/RES/670.
- UN Security Council Resolution on Compliance with Resolution 1199 on Kosovo, 24 October 1998, UN/SC/RES/1203.
- UN Security Council Resolution on Co-operation Between the United Nations and Regional Organisations in Maintaining International Peace and Security, 17 October 2005, UN/SC/RES/1631.
- UN Security Council Resolution on Democratic Republic of the Congo, 9 November 2001, UN/SC/RES/1376.
- UN Security Council Resolution on Disarmament of Iraq, 8 November 2002, UN/SC/RES/1441.
- UN Security Council Resolution on Election to Fill a Vacancy in the International Court of Justice, 21 October 1994, UN/SC/RES/951.
- UN Security Council Resolution on Establishment of Multinational Force in Liberia During the Second Liberian Civil War, 1 August 2003, UN/SC/RES/1497.
- UN Security Council Resolution on Federal Republic of Yugoslavia, 28 April 1993, UN/SC/RES/821.

- UN Security Council Resolution on Further Extension of Partial Suspension of Sanctions Against Yugoslavia, 5 July 1995, UN/SC/RES/1003.
- UN Security Council Resolution on HIV/AIDS and International Peacekeeping Operations, 17 July 2000, UN/SC/RES/1308.
- UN Security Council Resolution on International Co-operation Against Terrorism, 2 October 2004, UN/SC/RES/1566.
- UN Security Council Resolution on Libyan Arab Jamahiriya, 11 November 1993, UN/SC/RES/883.
- UN Security Council Resolution on Libyan Arab Jamahiriya, 22 January 1992, UN/SC/RES/731.
- UN Security Council Resolution on Libyan Arab Jamahiriya, 31 March 1992, UN/SC/RES/748.
- UN Security Council Resolution on Maintenance of International Peace and Security, 7 July 2011, UN/SC/RES/1983.
- UN Security Council Resolution on Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 28 April 2004, UN/SC/RES/1540.
- UN Security Council Resolution on Oil and Arms Embargo on Sierra Leone During the Civil War, 8 October 1997, UN/SC/RES/1132.
- UN Security Council Resolution on Proposed United Nations Mission in Haiti And Dispatch of an Advance Team to Haiti, 31 August 1993, UN/SC/RES/862.
- UN Security Council Resolution on Protection of Civilians in Armed Conflict, 11 November 2009, UN/SC/RES/1894.
- UN Security Council Resolution on Race Conflict in South Africa Resulting from the Policies of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa, 4 December 1963, UN/SC/RES/182.
- UN Security Council Resolution on Race Conflict in South Africa Resulting from the Policies of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa, 23 July 1970, UN/SC/RES/282.
- UN Security Council Resolution on Sanctions Against Haiti due to Raoul Cédras' Military Government, 16 June 1993, UN/SC/RES/841.
- UN Security Council Resolution on Sanctions Against Haiti, 16 October 1993, UN/SC/RES/875.
- UN Security Council Resolution on Sanctions And Humanitarian Aid Regarding Iraq, 13 September 1990, UN/SC/RES/666.
- UN Security Council Resolution on Sanctions on Iraq Over its Invasion of Kuwait, 6 August 1990, UN/SC/RES/661.
- UN Security Council Resolution on Secessionist Activities in Cyprus, 11 May 1984, UN/SC/RES/550.
- UN Security Council Resolution on South African Apartheid, 18 June 1964, UN/SC/RES/191.

- UN Security Council Resolution on Southern Rhodesia, 12 November 1965, UN/SC/RES/216.
- UN Security Council Resolution on Southern Rhodesia, 18 March 1970, UN/SC/RES/277.
- UN Security Council Resolution on Southern Rhodesia, 27 May 1977, UN/SC/RES/409.
- UN Security Council Resolution on Southern Rhodesia, 29 May 1968, UN/SC/RES/253.
- UN Security Council Resolution on Southern Rhodesia, 6 April 1976, UN/SC/RES/388.
- UN Security Council Resolution on Southern Rhodesia, 9 April 1966, UN/SC/RES/221.
- UN Security Council Resolution on Suspension of Measures Imposed By or Reaffirmed in Security Council Resolutions Related to the Situation in the Former Yugoslavia, 22 listopada 1995, UN/SC/RES/1022.
- UN Security Council Resolution on Suspension of Sanctions Against Haiti, 27 August 1993, UN/SC/RES/861.
- UN Security Council Resolution on Termination of Arms Embargo And Other Restrictions Against South Africa, 25 May 1994, UN/SC/RES/919.
- UN Security Council Resolution on Termination of Petroleum Sanctions Against Sierra Leone, 16 March 1998, UN/SC/RES/1156.
- UN Security Council Resolution on Termination of Sanctions Against Iraq And Extension of the Oil-for-Food Programme, 22 May 2003, UN/SC/RES/1483.
- UN Security Council Resolution on Termination of the Embargo on Deliveries of Weapons and Military Equipment Imposed by Resolution 713 (1991), 22 November 1995, UN/SC/RES/1021.
- UN Security Council Resolution on Termination of the Measures Regarding Haiti Set Out in Resolutions 841 (1993), 873 (1993) And 917 (1994) after the Return to Haiti of President Jean-Bertrand Aristide, 29 September 1994, UN/SC/RES/944.
- UN Security Council Resolution on Territories Occupied by Israel, 22 March 1979, UN/SC/RES/446.
- UN Security Council Resolution on the Armed Attack on the Republic of Korea by Forces from North Korea, 25 June 1950, UN/SC/RES/82.
- UN Security Council Resolution on the Conflict Between Iran And Iraq, 20 July 1987, UN/SC/RES/598.
- UN Security Council Resolution on the Continuation of Sanctions Against the Taliban and Al-Qaeda, 16 January 2002, UN/SC/RES/1390.

- UN Security Council Resolution on the Continuation of the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate under Guidance of the Counter-Terrorism Committee, 20 December 2010, UN/SC/RES/1963.
- UN Security Council Resolution on the Demarcation of the Iraq-Kuwait Boundary, 27 May 1993, UN/SC/RES/833.
- UN Security Council Resolution on the Establishment of the Committee to Monitor Implementation of Resolution 418 on South Africa, 9 December 1977, UN/SC/RES/421.
- UN Security Council Resolution on the Establishment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) And Adoption of the Statute of the Tribunal, 8 November 1994, UN/SC/RES/955.
- UN Security Council Resolution on the Establishment of the United Nations Mission in Haiti, 23 September 1993, UN/SC/RES/867.
- UN Security Council Resolution on the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), 25 May 1993, UN/SC/RES/827.
- UN Security Council Resolution on the Iraqi Invasion of Kuwait, 2 August 1990, UN/SC/RES/660.
- UN Security Council Resolution on the Liberation of Kuwait, 3 April 1991, UN/SC/RES/687.
- UN Security Council Resolution on the Question Concerning the Situation in Southern Rhodesia, 20 November 1965, UN/SC/RES/217.
- UN Security Council Resolution on the Question Concerning the Situation in Southern Rhodesia, 16 December 1966, UN/SC/RES/232.
- UN Security Council Resolution on the Situation in Afghanistan, 15 October 1999, UN/SC/RES/1267.
- UN Security Council Resolution on the Situation in Afghanistan, 19 December 2000, UN/SC/RES/1333.
- UN Security Council Resolution on the Situation in Angola, 15 September 1993, UN/SC/RES/864.
- UN Security Council Resolution on the Situation in Bosnia and Herzegovina, 13 August 1992, UN/SC/RES/770.
- UN Security Council Resolution on the Situation in Bosnia and Herzegovina, 4 June 1993, UN/SC/RES/836.
- UN Security Council Resolution on the Situation in Bosnia and Herzegovina, 10 June 1993, UN/SC/RES/838.
- UN Security Council Resolution on the Situation in Namibia, 30 January 1970, UN/SC/RES/276.
- UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 1 July 1994, UN/SC/RES/935.
- UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 21 April 1994, UN/SC/RES/912.

- UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 21 April 1994, UN/SC/RES/912.
- UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 22 June 1994, UN/SC/RES/929.
- UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 30 November 1994, UN/SC/RES/965.
- UN Security Council Resolution on the Situation in Rwanda, 8 June 1994, UN/SC/RES/925.
- UN Security Council Resolution on the Situation in the Great Lakes Region, 9 November 1996, UN/SC/RES/1078.
- UN Security Council Resolution on the Situation in the Great Lakes Region, 15 November 1996, UN/SC/RES/1080.
- UN Security Council Resolution on the Termination of Suspension of Sanctions Against Haiti, 13 October 1993, UN/SC/RES/873.
- UN Security Council Resolution on the UN Mission in Haiti, 30 June 1994, UN/SC/RES/940.
- UN Security Council Resolution on Threats to International Peace And Security Caused By Terrorist Acts, 28 September 2001, UN/SC/RES/1373.
- UN Security Council Resolution on Threats to International Peace And Security Caused By Terrorist Acts, 20 March 2008, UN/SC/RES/1805.
- UN Security Council Resolution on United Nations Peacekeeping Personnel Immunity from Prosecution, 12 July 2002, UN/SC/RES/1422.
- UN Security Council Resolution on Women and Peace and Security, 31 October 2000, UN/SC/RES/1325.
- UN Security Council Resolution Strengthening Arms Embargo on South Africa, 28 November 1986, UN/SC/RES/591.
- UN Security Council Resolution the Establishment of a Ban on Military Flights in the Airspace of Bosnia and Herzegovina, 9 October 1992, UN/SC/RES/781.

Chronologiczny wykaz orzecznictwa Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości:

- Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949.
- Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949.
- International Status of South West Africa, Advisory Opinion, Dissenting Opinion of Mr. de Visscher, I.C.J. Reports 1950.
- Interpretation of Peace Treaties (Second Phase), Advisory opinion, I.C.J. Reports 1950.

- Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951.
- Case Concerning Rights of Nationals of the United States of America in Morocco, Judgment of August 27 1952, I.C.J. Reports 1952.
- Ambatielos Case (Merits: Obligation to Arbitrate), Judgment of May 19 1953, I.C.J. Reports 1953.
- Effect of Awards of Compensation made by the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1954.
- Voting Procedure on Questions Relating to Reports and Petitions, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1955.
- Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee on South West Africa, Advisory Opinion, Separate Opinion of Sir Hersch Lauterpacht, I.C.J. Reports 1956.
- South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962, I.C.J. Reports 1962.
- South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Judgment of 21 December 1962, Joint Dissenting Opinion of Sir Percy Spender and Sir Gerald Fitzmaurice, I.C.J. Reports 1962.
- Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, Judgment of 15 June 1962, I.C.J. Reports 1962.
- Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962.
- South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Second Phase, Judgment of 18 July 1966, I.C.J. Reports 1966.
- South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Dissenting Opinion of Judge Kōtarō Tanaka, 18 July 1966, I.C.J. Reports 1966.
- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971.
- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, Dissenting Opinion of Judge Sir Gerald Fitzmaurice, I.C.J. Reports 1971.
- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, Separate Opinion of Judge De Castro, I.C.J. Reports 1971.
- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, Separate Opinion of Judge Onyeama, I.C.J. Reports 1971.

- Application for Review of Judgment No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports, 1973.
- Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975.
- Aegean Sea Continental Shelf Case, Judgment, I.C.J. Reports 1978.
- Application for Review of Judgment no. 273 of the United Nations Administrative Tribunal („Mortished affair”), I.C.J. Reports 1982.
- Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1984.
- Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986.
- East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1991.
- Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Order of 13 September 1993, Separate Opinion of Judge *ad hoc* Lauterpacht, I.C.J. Reports 1993.
- East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1995.
- Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 11 July 1996, Declaration of Judge *ad hoc* Lauterpacht, I.C.J. Reports 1996.
- Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996.
- Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Order of 14 April 1992, Request for the Indication of Provisional Measures, Dissenting Opinion by Judge Weeramantry, I.C.J. Reports 1998.
- Aerial Incident of 10 August 1999 (Pakistan v. India), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 2000.
- Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004.
- Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, Separate Opinion of Judge Kooijmans, I.C.J. Reports 2004.

Chronologiczny wykaz orzecznictwa innych sądów:

- Competence of the Int'l Labour Org. to Regulate, Incidentally, the Personal Work of the Employer, Advisory Opinion, 1926 P.C.I.J. (ser. B) No. 13 (July 23th).

- Interpretation of Greco-Turkish Agreement of Dec. 1st, 1926, Advisory Opinion, 1928 P.C.I.J. (ser. B) No. 16 (Aug. 28th).
- Henrietta Muir Edwards and others v, The Attorney General of Canada, 18 October 1929, [1929] UKPC 86, [1930] A.C. 124.
- Prosecutor v. Dusko Tadic A/K/A „Dule”, Decision on the Defence Motion on Jurisdiction, 10 August 1995, Case No. IT-94-I-T.
- Prosecutor v. Dusko Tadic A/K/A „Dule”, Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, Case No. IT-94-I-T.
- The Prosecutor v. Joseph Kanyabashi, Decision on Jurisdiction, 18 June 1997, Case No. ICTR-96-15-T.
- The Prosecutor v. Karemera, Case, Decision on Prosecutor’s Interlocutory Appeal of Decision on Judicial Notice, 16 June 2006, Case No. ICTR-98-44-AR73(C).
- Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation, v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, Joined Cases, Court of Justice, 3 September 2008, C-402/05P and C-415/05P.

Akty normatywne i dokumenty niewiążące:

- A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2 December 2004, A/59/565, par. 207 (c).
- Assembly of Heads of State and Government, Thirty-Fourth Ordinary Session, 8–10 June 1998, *The Crisis Between the Great Socialist People’s Libyan Arab Jamahiriya and the United States of America and the United Kingdom*, AHG/DEC.127 (XXXIV).
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment no. 12, The Rights to Adequate Food, 12 May 1999, E/C.12/1999/5, par. 1, 4 i 37.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment no. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health, 11 August 2000, E/C.12/2000/4.
- Court of Justice of the European Communities, Press Release, Judgment of the Court of Justice in Joined Cases C-402/05P and C-415/05P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, *The Court Annuls the Council Regulation Freezing Mr Kadi and Al Barakaat’s Funds*, 3 September 2008, No. 60/08.
- Court of Justice of the European Communities, Press Release, Judgments of the Court of First Instance in Case T-306/01 and Case T-315/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation and Yassin Abdullah

- Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, *The Court of First Instance Gives its First Judgments Concerning Acts Adopted in the Fight against Terrorism*, 21 September 2005, No. 79/05.
- Deklaracja o wychowaniu społeczeństw w duchu pokoju*, „Sprawy Międzynarodowe” 1980, 3.
- Documents of the United Nations Conference on International Organization*, vol. XI, New York 1945.
- Documents of the United Nations Conference on International Organization*, vol. XII, New York 1945.
- Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the ILC on the Work of its Fifty-third Session, UN GAOR, 56th Sess, Supp No 10, 2001, UN/Doc/A/56/10.
- Final Documents of the Tenth Conference of Heads of State or Government of Non-Aligned Countries, Jakarta, 16 September 1992, Jakarta 1992.
- Human Rights Committee, General Comment 6, Article 6 (Sixteenth session, 1982), w: *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, UN/DOC/HRI/GEN/1/Rev.1 at 6, 1994.
- In Swift, Decisive Action, Security Council Imposes Tough Measures on Libyan Regime, Adopting Resolution 1970 in Wake of Crackdown on Protesters*, UN Security Council press release, 26 February 2011, SC/10187.
- Letter dated 1 October 1994 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council, 4 October 1994, S/1994/1125.
- Letter from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the Secretary-General, 10 February 1993, S/25266.
- Letter from the Permanent Representative of Italy to the United Nations addressed to the Secretary-General, 16 February 1993, S/25300.
- Letter from the Permanent Representative of Sweden to the United Nations addressed to the Secretary-General, 18 February 1993, S/25307.
- Letter from the Permanent Representatives of China, France, The Russian Federation, The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and The United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, 13 April 1995, S/1995/300.
- Memorandum of the French Government of International Organization And Text of Proposed French Amendments to the Dumbarton Oaks Proposals*, „Conversations on International Organization”, Washington, D.C. 1944.
- Memorandum of Understanding between the Secretariat of the United Nations and the Government of Iraq on the Implementation of Security Council Resolution 986 (1995), 20 May 1996, S/1996/356.

- Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to the United Nations Peace-keeping Operations, 23 May 1991, UN/DOC/A/46/185.
- Model Status of Forces Agreement (SOFA) between the United Nations and the State on Whose Territory United Nations Forces Are Deployed, 9 October 1990, UN/DOC/A/45/594.
- Official Records of the Security Council, Twelfth Year, Supplements, October–December 1957.
- Organization of American States, Minutes of the Permanent Council, 10 November 1992, OEA/Ser.G/CP/ACTA 923/92.
- Organization of American States, Resolutions on Haiti, MRE/RES/1/91, MRE/RES/2/91.
- Raport o prawie traktatów, art. 3, par. 4*, „Yearbook International Law Commission” 1962.
- Raport Sekretarza Generalnego ONZ, 28 kwietnia 1999, UN/DOC/S/1999/581.
- Repertoire of the Practice of the Security Council*, Supplement 1989–1992, par. 12, Items relating to Haiti.
- Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 12 July 1999, S/1999/779.
- Report of the Secretary General pursuant to paragraph 19 of Security Council resolution 687 (1991), 2 May 1991, S/22559.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 5 of Security Council Resolution 955 (1994), 13 February 1995, S/1995/134.
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych*, 24 października 1970, UN/GA/RES/2625, w: *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, oprac. S. Bieleń, Warszawa 2004.
- Secretary-General Proposes Strategy for UN Reform to General Assembly*, 21 March 2005, SG/SM/9770.
- Secretary-General’s Bulletin, Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law, 6 August, ST/SGB/1999/13.
- Security Council Approves ‘No-Fly Zone’ over Libya, Authorizing ‘All Necessary Measures’ to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions*, UN Security Council press release, 17 March 2011, SC/10200.
- Security Council Decides All States Shall Act to Prevent Proliferation of Mass Destruction Weapons*, UN Security Council press release, 28 April 2004, SC/8076.
- Security Council Holds Debate on Impact of AIDS on Peace and Security in Africa*, UN Security Council press release, 10 January 2000, SC/6781.

- Security Council Unanimously Adopts Wide-Ranging Anti-Terrorism Resolution; Calls for Suppressing Financing, Improving International Cooperation*, 28 September 2001, SC/7158.
- Statement by the President of the Security Council in Connection with the Situation between Iraq and Kuwait, 17 June 1992, S/24113.
- Statement by the President of the Security Council, Held at the Level of Heads of State and Government in Connection with the Item Entitled „The Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security”, 31 June 1992, S/23500.
- Statement by the President of the Security Council, Noting that Iraq’s Action in Prohibiting the Use of UNSCOM Aircraft Is an „unacceptable and material breach” of Resolution 687 (1991) And Warns Iraq of „serious consequences”, Were It to Continue, 8 January 1993, S/25081.
- Stremlau John, *Sharpening International Sanctions, Toward a Stronger Role for the United Nations. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*, New York 1993.
- UN Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, New York 2008.
- UN General Assembly Resolution, *Declaration on the Enhancement of Cooperation between the United Nations and Regional Arrangements or Agencies in the Maintenance of International Peace and Security*, 17 February 1995, A/RES/49/57.
- UN General Assembly Resolution, *Financing of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 19 August 1999, A/RES/53/241.
- UN General Assembly Resolution, *Financing of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 2 February 2000, A/RES/54/245.
- UN General Assembly Resolution, *Uniting for Peace*, 3 November 1950, A/RES/377(V)A
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Five Thousand Six Hundred and Sixty Three Meeting, 17 April 2007, UN/DOC/S/PV.5663.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand and Eight Meeting, 2nd May 1999, UN/DOC/S/PV.4008.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand One Hundred and Sixty Eight Meeting, 5 July 2000, UN/DOC/S/PV.4168.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Four Hundred and Fifty Three Meeting, 18 January 2002, UN/DOC/S/PV.4453.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Five Hundred and Twelve Meeting, 15 April 2002, UN/DOC/S/PV.4512.

- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Five Hundred and Sixty Eight Meeting, 10 July 2002, UN/DOC/S/PV.4568e.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Seven Hundred and Fifty Two Meeting, 6 May 2003, UN/DOC/S/PV.4752.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Seven Hundred and Seventy Two Meeting, 12 June 2003, UN/DOC/S/PV.4772.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Seven Hundred and Ninety Eight Meeting, 29 July 2003, UN/DOC/S/PV/4798.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Four Thousand Nine Hundred and Fifty Meeting, 22nd April 2004, UN/DOC/S/PV.4950.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Nine Hundred and Fifteen Meeting, 8 December 1960, UN/DOC/S/PV.915.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the One Thousand and Fifty Six Meeting, 7 August 1963, UN/DOC/S/PV.1056.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Three Thousand One Hundred and Fourty Five Meeting, 3 December 1992, UN/DOC/S/PV.3145.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Three Thousand One Hundred and Seventy Five Meeting, 22 February 1993, UN/DOC/S/PV.3175.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Two Hundred and Ninety Three Meeting, 16 October 1993, UN/DOC/S/PV.3293.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Four Hundred and Thirteen Meeting, 31 July 1994, UN/DOC/S/PV.3413.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Four Hundred and Fifty Three Meeting, 8 November 1994, UN/DOC/S/PV.3453.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Two Thousand Nine Hundred and Fifty One Meeting, 31 March 1989, UN/DOC/S/PV.2951.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Two Thousand Nine Hundred and Eighty One Meeting, 3 April 1991, UN/DOC/S/PV.2981.

-
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Two Thousand Nine Hundred and Eight Meeting, 5 April 1991, UN/DOC/S/PV.2982.
- UN Security Council, Provisional Verbatim Record of the Two Thousand and Four Meeting, 15 August 1991, UN/DOC/S/PV.3004.
- United Nations Conference on International Organization, Report of the Committee III/3, 1945.
- United Nations Conference on International Organization, Report of the Rapporteur of Committee IV/2, 1945.
- United Nations, Secretary-General's Bulletin, *Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law*, 6 August 1999, ST/SGB/1999/13.
- UN-United States Relations, Secretary-Generals Millennium Report Focus of Deputy-Secretary-Generals Address to UN Association-United States*, press release, 3 April 2000, DSG/SM/91.

