

Tomasz Aleksandrowicz

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Polska

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3419-5577>

Dylematy współczesnego prawa międzynarodowego – między legalną niehumanitarną nieinterwencją, a nielegalną interwencją humanitarną

Abstrakt

W ciągu ostatnich dziesięcioleci pojawiły się w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa zagrożenia związane z funkcjonowaniem państw słabych, niezdolnych do wypełniania swoich funkcji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i podstawowych praw człowieka swoim obywatelom, określanych w doktrynie mianem państw upadłych/upadających. Reakcją społeczności międzynarodowej stała się interwencja humanitarna wpisująca się w koncepcję odpowiedzialności za ochronę (*Responsibility to Protect*). Niniejszy artykuł poświęcony został kwestii umiejscowienia tej koncepcji w pozytywnym prawie międzynarodowym (uwagi *de lege lata*) i wyływających stąd wniosków (uwagi *de lege ferenda*).

Słowa kluczowe: *odpowiedzialność za ochronę, interwencja humanitarna, użycie siły*

Wprowadzenie

Ostatnie dziesięciolecia przyniosły radykalne przemiany w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa. Jednym z głównych zagrożeń stały się nie tylko podmioty poza państwowe, jak np. organizacje terrorystyczne o zasięgu globalnym, lecz także państwa słabe, niezdolne do wypełniania swoich podstawowych funkcji, a przede wszystkim – zgodnie z Konwencją z Montevideo (League of Nations 1933) – sprawowania efektywnej władzy na swoim terytorium.

W doktrynie powstało pojęcie państw upadających/upadłych (Aleksandrowicz 2018a, ss. 92, 50). Wiązało się to m.in. z brakiem zdolności tych państw do zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom i innym osobom fizycznym znajdującym się na ich terytorium, co skutkowało nie tylko naruszeniami dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, lecz także z masowymi naruszeniami praw człowieka i katastrofami humanitarnymi. Osoby fizyczne były narażone na działania rozmaitych uzbrojonych band i grup, sił zbrojnych dowodzonych przez tzw. *war lords*, padaly ofiarami konfliktów zbrojnych prowadzonych bez poszanowania podstawowych zasad określonych i powszechnie uznawanych w ramach *ius in bello*. Niejednokrotnie dochodziło wówczas do interwencji zbrojnych, mających na celu przerwanie takiej katastrofy humanitarnej i ratowanie życia ludzkiego (Kranz 2009, s. 133).

Reakcją społeczności międzynarodowej było wypracowanie koncepcji odpowiedzialności za ochronę, w myśl której dopuszczalne jest w takiej sytuacji dokonanie militarnej interwencji ze strony państw trzecich (ICISS 2001). Koncepcja ta – choć bez wątplenia odpowiadająca na współczesne zagrożenia – budzi jednak szereg kontrowersji, nie do końca bowiem mieści się w obowiązującym systemie bezpieczeństwa międzynarodowego opartym na rozwiązaniach zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych (1947).

Jerzy Kranz wręcz określił to jako konieczność dokonania wyboru pomiędzy nielegalną interwencją humanitarną, a legalną niehumanitarną nieinterwencją: „czy i jak długo przyglądać się masowym naruszeniom praw człowieka w państwie, stosując zasadę: zabijcie ich wszystkich, Bóg rozpozna swoich (...), czy szkody uboczne (*collateral damages*), wyrządzone w trakcie interwencji humanitarnej, nie bywają równoważone zyskami ubocznymi, czyli liczbą poddanych dyktaturom lub masakrom, a uratowanych istnień ludzkich?” (Kranz 2009, s. 133).

Z punktu widzenia obowiązującego prawa międzynarodowego interwencja humanitarna – realizująca poniekąd zasadę ochrony praw człowieka – narusza inne fundamentalne zasady, w tym m.in. zasadę nieingerencji czy suwerennej równości państw. Jest to jeden z najistotniejszych dylematów współczesnego prawa międzynarodowego (Zajadło 2005, *passim*).

Podstawowe zasady prawa międzynarodowego. Uwagi *de lege lata*

Podstawy obowiązującego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego zostały sformułowane w Karcie Narodów Zjednoczonych. Nie zostało to co prawda w żadnym dokumencie sformułowane *explicite*, to jednak nie sposób nie zauważyć, iż twórcy Karty za główne zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa uznawali państwa zbyt silne, mogące narzucać swoją wolę państwom słabszym, w tym także używając siły lub też grożąc jej użyciem. Pojęcie zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego wiązało się nierozłącznie z państwem i jego aktywnością na arenie międzynarodowej. Punktem wyjścia dla budowy systemu ONZ stała się realizacja zasady *par in parem non habet imperium*, co wyrażało się w postaci realizacji koncepcji suwerennej równości państw.

W Karcie Narodów Zjednoczonych zostały skonkretyzowane cele ONZ i zasady, wedle których państwa członkowskie zobowiązały się postępować na arenie międzynarodowej. W zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego cele ONZ zdefiniowano w art. 1 ust. 1 Karty. Tak więc, za podstawowy cel ONZ przyjęto utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, stosując skuteczne środki zbiorowe dla zapobiegania zagrożeniom pokoju i ich usuwania, tłumienia aktów agresji i innych naruszeń pokoju, łagodzić i załatwiać – w drodze pokojowej, według zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego – spory lub sytuacje mogące prowadzić do naruszeń pokoju. Dla osiągnięcia tego celu w art. 2 ust. 3 i 4 ustalono metody postępowania państw w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego. Za podstawową należy uznać rozstrzyganie sporów międzynarodowych środkami pokojowymi w taki sposób, aby nie dopuścić do zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości, a także zobowiązanie do powstrzymania się od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości jakiegokolwiek państwa.

Z punktu widzenia zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego szczególnie istotne znaczenia mają trzy zasady: powstrzymania się od groźby lub użycia siły,

pokojuowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych oraz nieingerencji w sprawy wewnętrzne poszczególnych państw.

Pierwsza z tych zasad stanowi, iż „państwa w ich stosunkach międzynarodowych powinny powstrzymać się od groźby lub użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej jakiegokolwiek państwa, lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Karty Narodów Zjednoczonych” (Zgromadzenie Ogólne ONZ 1970). Zawarty w *Deklaracji* zasad prawa międzynarodowego komentarz do tej zasady jednoznacznie stwierdza, iż po pierwsze, groźba lub użycie siły stanowi pogwałcenie prawa międzynarodowego i Karty Narodów Zjednoczonych, a po wtóre, że wojna stanowiąca agresję jest zbrodnią przeciwko pokojowi, która powoduje odpowiedzialność na podstawie prawa międzynarodowego. Ponadto każde państwo ma obowiązek wstrzymania się od organizowania, podżegania, pomocy lub uczestnictwa w walkach wewnątrzpaństwowych lub aktach terrorystycznych w innym państwie lub godzić się ze zorganizowaną na jego terytorium działalnością mającą na celu popełnienie tego rodzaju aktów, gdy wspomniane akty obejmują groźbę lub użycie siły.

Zgodnie z drugą zasadą, państwa powinny załatwiać swoje spory międzynarodowe środkami pokojowymi w taki sposób, by pokój międzynarodowy, bezpieczeństwo i sprawiedliwość nie zostały zagrożone. Komentarz do tej zasady zawarty w przywołanej Deklaracji dodaje, że państwa strony międzynarodowego sporu, jak również inne państwa, powinny powstrzymać się od wszelkich czynności, które mogłyby zaostrzyć sytuację w sposób zagrażający utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Trzecia z przywołanych zasad dotyczy obowiązku niemieszania się w sprawy należące do wewnętrznej jurysdykcji jakiegokolwiek państwa, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych. Według Deklaracji żadne państwo ani grupa państw nie mają prawa mieszać się bezpośrednio lub pośrednio z jakiegokolwiek powodu w wewnętrzne lub zewnętrzne sprawy jakiegokolwiek państwa. W związku z tym interwencja zbrojna oraz wszelkie inne formy mieszania się lub usiłowania gróźb przeciwko osobowości państwa lub przeciwko jego politycznym, gospodarczym lub kulturalnym czynnikom, stanowią pogwałcenie prawa międzynarodowego. Ponadto żadne państwo nie powinno organizować, pomagać, podburzać, finansować, wywoływać lub tolerować na swoim terytorium działalności wyrotowej, terrorystycznej lub zbrojnej skierowanej w celu obalenia siłą reżimu innego państwa, bądź wtrącać się do walki wewnętrznej w innym państwie.

Wynika to z faktu, iż każde państwo posiada niezbywalne prawo wyboru swojego systemu politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego bez ingerencji w jakiegokolwiek formie ze strony innego państwa (Aleksandrowicz 2018a, ss. 155-164).

Główna odpowiedzialność za przestrzeganie tych zasad spoczywa na Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Zmiany w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego

Koniec XX wieku przyniósł w zakresie zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego zmianę realiów. Państwa – zwłaszcza te, które dysponowały realną siłą – okazywały daleko idącą powściągliwość w jej użyciu, coraz częściej dochodziło do napaści zbrojnych ze strony podmiotów niepaństwowych, a przede wszystkim – do naruszeń praw człowieka przez takie podmioty na skale uzasadniająca wprowadzenie przeciwko nim przez Radę Bezpieczeństwa sankcji zarówno niewojskowych, jaki i wojskowych. Analiza postanowień Rady Bezpieczeństwa zawartych w tych rezolucjach wskazuje jednoznacznie, iż uznawała ona podejmowane przez podmioty niepaństwowe działania za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Analizując statystyki dotyczące konfliktów zbrojnych nie sposób nie zauważyć, że źródłem zagrożeń nie są silne, wysoko rozwinięte i dysponujące nowoczesnymi siłami zbrojnymi państwa będące militarnymi potęgami, lecz przeciwnie – państwa słabe, upadające oraz podmioty poza państwem (Aleksandrowicz 2018a, ss. 92-95).

Coraz rzadziej mamy do czynienia z konfliktami zbrojnymi (wojnami) toczonymi przez masowe armie reprezentujące państwa. Operacje militarne nie stanowią już domeny rządów ani ich przedstawicieli, coraz częściej prowadzą je niepaństwowe grupy zbrojne definiowane jako zorganizowane i uzbrojone siły opozycyjne, motywowane czytelnymi celami politycznymi, działające niezależnie od państwa. Grupy te posiadają efektywną strukturę dowodzenia i opisywane są jako partyzantka, milicja, organizacje paramilitarne, organizacje samoobrony, a także grupy terrorystyczne. Od roku 2008 do tej kategorii włącza się także grupy zbrojne motywowane celami kryminalnymi, które – jak np. w Meksyku czy Kolumbii – mogą rzucić wyzwanie i toczyć wyrównaną walkę z podmiotami państwowymi. Jak zauważa Robert D. Kaplan z think-tanku *Stratford. Global Intelligence*, liczba ofiar śmiertelnych konfliktu w Meksyku związanego z akcjami zbrojnymi karteli narkotykowych w latach 2006-2011 sięgnęła 47 000. Dla porównania: liczba

ofiar konfliktu wewnętrznego w Syrii w marcu 2012 osiągnęła liczbę 8000 (Kaplan 2012).

Powołując się na dane Institute for Strategic Studies, Bolesław Balcerowicz podaje, iż liczba niepaństwowych grup zbrojnych wynosiła w roku 2007 ponad 340, w tym 260 działających aktywnie, a większe grupy łącznie liczyły ok. 800 tys. członków wobec 20 mln żołnierzy regularnych państwowych sił zbrojnych w skali globalnej (Balcerowicz 2010, s. 44).

Wyjaśnieniem takiego stanu rzeczy mogą być wyniki badań Spencera R. Wearta, którego zdaniem wojna jako sposób rozstrzygania sporów międzynarodowych została wyeliminowana ze stosunków pomiędzy państwami o ugruntowanej demokracji, które równocześnie są stabilne politycznie, silne gospodarczo i dysponują znaczącą siłą militarną (Weart 2001, *passim*). Nie dość, że państwa te nie toczą pomiędzy sobą wojen, to jeszcze ich pozycja międzynarodowa i siła, jaką reprezentują, stanowią skuteczny czynnik odstrasżający ewentualnych napastników państwowych.

O ile jednak, jak zauważa przywołany już Bolesław Balcerowicz, państwa narodowe zatracając na skutek procesów globalizacyjnych szereg swoich atrybutów, w tym również te, które były przyczyną konfliktów, to równocześnie wzrasta rola podmiotów niepaństwowych jako źródeł zagrożeń, także o charakterze zbrojnym, bowiem wobec podmiotów tego typu nie działają strategie odstrasżania (Balcerowicz 2010, s. 44; Gaddis 2007, s. 519). Widać bowiem wyraźnie, iż państwo utraciło monopol na stosowanie przemocy zbrojnej rozumianej jako usankcjonowana prawnie działalność polityczna.

Uzasadniona jest zatem teza, iż podstawowym źródłem zagrożeń są obecnie nie silne, dobrze rozwinięte państwa dysponujące silnymi, nowoczesnymi armiami, lecz przede wszystkim państwa stosunkowo słabe pod względem gospodarczym, niedemokratyczne, dysponujące masowymi armiami starego typu (częstokroć stojące o krok od pozyskania militarnych technologii jądrowych) i państwa bardzo słabe, nie będące w stanie sprawować efektywnej władzy na swoim terytorium, oraz podmioty pozapaństwowe, które określono powyżej jako niepaństwowe grupy zbrojne.

Wśród pierwszej kategorii wymienia się przede wszystkim tzw. państwa zbójeckie lub hultajskie (*rouges states*) oraz państwa upadające/upadle (*failing/failed states*). Jako *rouges states* określane są państwa w sposób planowy i świadomy naruszające prawo międzynarodowe, wspierające terroryzm, masowo łamiące prawa człowieka, dokonujące operacji prania brudnych pieniędzy czy też uczestniczące w produkcji i przemyśle narkotyków

oraz proliferacji broni masowego rażenia. Lista tego typu państw jest oczywiście zmienna, zalicza się do nich m.in. Koreę Północną, Jemen, Kubę czy Iran, wcześniej znajdowały się na niej Afganistan, Syrię, Irak i Libia (Aleksandrowicz 2011, s. 88). Część z nich postrzegana jest jako zagrożenie z uwagi na potencjalną możliwość dysponowania przez nie bronią jądrową i środkami przenoszenia (Iran, Korea Północna). Z kolei państwa upadłe stanowią zagrożenie przez swoją niemoc bowiem generują one takie zjawiska jak rosnąca w siłę zorganizowana przestępczość (vide: piractwo na wodach Somali), zaplecze dla organizacji terrorystycznych (np. w Jemenie), katastrofy humanitarne (Sudan) etc.

Organizacje pozapaństwowe stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego są swoistą emanacją zjawisk, które – jak zauważa Ryszard Zięba – występowały również wcześniej, jednak „od początku lat 90. XX wieku daje się zauważyć ich jakościowy wzrost. To tworzy nową jakość, czyli nowe zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego”. Zięba wskazuje m.in. na nacjonalizmy i konflikty etniczne, terroryzm oraz transnarodową przestępczość zorganizowaną (Zięba 2010, ss. 344-348).

Koncepcja *Responsibility to Protect*

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego instytucja interwencji humanitarnej zawsze wywoływała spory, bowiem w oczywisty sposób naruszała podstawowe zasady, na jakich opierało się prawo międzynarodowe w erze nowożytnej, a zatem zasadę suwerenności państw, zgodnie z którą państwo jest jedynym decydentem wobec wszelkich podmiotów i relacji zachodzących na swoim terytorium, co wiązało się z zakazem ingerencji w jego wewnętrzne sprawy ze strony innych państw. Podstawowym problemem była w tym przypadku kwestia określenia zakresu owych spraw wewnętrznych, co do których obowiązywała zasada nieingerencji. Problem ten stał się przedmiotem rozważań Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, który w roku 1923 stwierdził m.in. „(...) kwestia dotycząca tego, czy pewna sprawa znajduje się czy nie w wyłącznej jurysdykcji Państwa jest wyjątkowo względna; zależy od rozwoju stosunków międzynarodowych (...) może się więc zdarzyć, że w sprawie, która (...) zasadniczo nie jest regulowana prawem międzynarodowym, prawo Państwa do korzystania z władzy dyskrecjonalnej będzie ograniczone przez zobowiązania podjęte w stosunku do innych Państw. W takim

przypadku, jurysdykcja, która zasadniczo należy wyłącznie do Państwa, będzie ograniczona regulacjami prawa międzynarodowego” (Permanent Court of International Justice 1923, s. 24).

Komentując tę tezę Trybunału, Aleksandra Mężykowska podkreśla, iż na ocenę, czy dana sprawa należy do kompetencji wewnętrznej państwa czy też nie, podstawowy wpływ ma rozwój stosunków pomiędzy państwami. Trybunał wskazał, że w interpretacji instytucji prawa międzynarodowego nie można nie uwzględniać zmian zachodzących w świecie, ewolucji, jakim poddawane są stosunki międzynarodowe.

Zacytowany fragment opinii doradczej jasno wskazuje na dynamiczny charakter prawa i jego instytucji oraz konieczność ich przededefiniowania w obliczu zachodzących zmian. Zalecenie to z pewnością nie dotyczy jedynie zasady nieingerencji, ale i innych zasad, będących podstawą dla zgodnej koegzystencji państw. Raz ustalona interpretacja instytucji prawa nie może być traktowana jako niezmienna, wykluczałoby to bowiem jakkolwiek rozwój prawa. Warto natomiast pamiętać, że w art. 13 Karty jako jedno z zadań Zgromadzenia Ogólnego NZ, wymienione jest popieranie postępowego rozwoju prawa międzynarodowego (Mężykowska 2008, s. 59).

W świetle współczesnego rozumienia prawa międzynarodowego, a przede wszystkim rozwoju systemu ochrony praw człowieka, staje się jasne, iż masowe naruszenia podstawowych praw człowieka – czy to wynikające ze słabości państwa, które nie potrafi zapewnić bezpieczeństwa swoim obywatelom, czy też z nadużywania siły wobec obywateli własnych przez rządy dyktatorskie – przestała być wyłącznie kwestią należąca do zakresu wyłącznej kompetencji państwa.

Co więcej – jak to ujął Jerzy Kranz – stajemy przed koniecznością rozstrzygnięcia dylematu, czy akceptujemy interwencję humanitarną, czy też opowiadamy się za niehumanitarną nieinterwencją? (Kranz 2009, s. 133). Analizując tę kwestię przywołany Autor podkreśla, że państwa niedemokratyczne próbują niekiedy powoływać się na swoją suwerenność i zasadę nieingerencji w swoje sprawy wewnętrzne, aby usprawiedliwić naruszenia prawa międzynarodowego, w tym wobec własnej ludności. „Mieszając pojęcia, stwarza się fikcyjny konflikt pomiędzy suwerennością państwa a obowiązującym je prawem międzynarodowym. Prymat suwerenności państwa sprowadzałby się bowiem do akceptacji naruszeń prawa międzynarodowego, a podległość państwa prawu międzynarodowemu prowadziłaby do ograniczenia suwerenności państwa. Naruszenie podstawowych norm międzynarodowopravných trudno uznać za element suwerenności”.

Kranz dodaje, iż ciężkie naruszenia praw człowieka zagrażają międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu, zaś z Kart Narodów Zjednoczonych „nie wynika bynajmniej pierwszeństwo ochrony państwa przed ochroną jego obywateli”. Przywołuje także opinie głoszące, iż „zakaz interwencji kończy się dokładnie w momencie, gdy pojawia się ryzyko nieudzielenia pomocy” [prezydent Francji François Mitterand] oraz że „niektórzy uważają, iż sprawiedliwość należy niekiedy poświęcić w interesie pokoju. Kwestionuje ten pogląd” [Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan]) (*Ibidem*, ss. 121-147).

W tym kontekście należy dokonać rozróżnienia na te państwa, które podejmują działania niezgodne z normami prawa międzynarodowego regulującymi kwestie pokojowego rozstrzygnięcia sporów, a zatem naruszające suwerenność innych państw, np. poprzez wszczynanie konfliktów zbrojnych, prowokacje graniczne, finansowanie ugrupowań terrorystycznych (uzbrojonych band i grup) etc., a zatem prowadzą na arenie międzynarodowej politykę sprzeczną z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych.

Drugą grupę stanowią będą państwa, które w stosunku do swojej ludności prowadzą politykę masowych naruszeń podstawowych praw człowieka poprzez np. eksterminację, masowe egzekucje, bezprawne pozbawiania wolności etc. W tym przypadku działania te mają miejsce na terytorium państwa, a więc – w jego sferze wewnętrznej.

Trzecią grupą są państwa, które nie dysponują (lub nie są w stanie wykonywać) jednego z trzech podstawowych atrybutów państwa określonych w prawie międzynarodowym obok terytorium i ludności – efektywnej władzy (Czapliński, Wyrozumska 2004, s. 133). Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że nie wykonują one swojej władzy suwerennej – można je zatem zakwalifikować jako państwa „ułomne” czy „niepełne”; w doktrynie przyjęło się określenie „upadłe” lub „upadające”.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie jest istotne, jaki system polityczny panuje w danym państwie, jeśli spełnia ono wspomniane powyżej trzy kryteria – jest państwem. Współczesne prawo międzynarodowe nie zna bowiem normy nakazującej państwu przyjęcie systemu demokratycznego, jest to raczej postulat polityczny niż wymóg prawny. Nie oznacza to, iż sposób, w jaki państwo traktuje swoich obywateli pozostaje wyłącznie sprawą wewnętrzną państwa. Już w roku 1970 Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż fundamentalne prawa jednostki ludzkiej, takie jak ochrona przed niewolnictwem, dyskryminacją rasową czy ludobójstwem za zobowiązania o charakterze *erga omnes*, a więc powszechnie obowiązujące. W przygotowywanym

przez Komisję Prawa Międzynarodowego projekcie przepisów dotyczących odpowiedzialności państw „poważne naruszenie na szeroką skalę zobowiązania międzynarodowego o podstawowym znaczeniu dla ochrony życia ludzkiego, takiego jak zakazującego niewolnictwa, ludobójstwa i apartheidu” uznano za „poważne naruszenia zobowiązań wynikających z bezwzględnie obowiązujących norm prawa międzynarodowego” (Czapliński, Wyrozumska 2004, ss. 709-710).

Analizując te kwestie nie sposób nie zauważyć, iż na przestrzeni dziesięcioleci kategoria wewnętrznych spraw państwa ulega zawężeniu, m.in. w związku z rozwojem koncepcji prawnomiędzynarodowej ochrony praw człowieka.

Masowe naruszenia praw człowieka w Rwandzie czy w b. Jugosławii pod koniec XX wieku skłoniły wspólnotę międzynarodową do szczegółowego rozpatrzenia problemu legalnej możliwości przeprowadzania zbrojnych interwencji na terytorium suwerennego państwa w przypadku masowych naruszeń praw człowieka.

W roku 2001 Międzynarodowa Komisja do spraw Interwencji Humanitarnej i Suwerenności Państwa opublikowała swój Raport, w którym zaprezentowała koncepcję „odpowiedzialności za ochronę” (ICISS 2001). Koncepcja ta zakłada istnienie obowiązku państwa do sprawowania ochrony swoich obywateli na własnym terytorium. Jeśli z obowiązku tego państwo się nie wywiązuje – czy to w wyniku własnej słabości, czy w rezultacie nadużywania władzy – inne państwa mają obowiązek reagowania na poważne naruszenia praw człowieka. Interwencja taka może przybrać działania prewencyjne o charakterze dyplomatycznym (czy też szerzej – niemilitarnym), może także nosić charakter użycia siły, a więc akcji zbrojnej, przy czym zasada suwerennej równości państw i zakaz ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa nie mogą stanowić przeszkody prawnej do podjęcia tego typu działań. Państwa interweniujące odpowiadają także za udzielenie wsparcia już po zakończeniu konfliktu w odbudowie społecznej i pojednaniu.

Raport wymienia także warunki dopuszczalności podjęcia interwencji humanitarnej o charakterze zbrojnym, wskazując w szczególności na:

- słuszną przyczynę, jaką są masowe naruszenia praw człowieka;
- słuszny cel, a więc dążenie do powstrzymania tych naruszeń i ratowanie życia ludzkiego;
- ostateczny charakter podejmowanych środków, z zatem możliwość podjęcia działań militarnych dopiero po wyczerpaniu możliwości dyplomatycznych, w tym również związanych z przedstawieniem sprawy Radzie Bezpieczeństwa;

- zastosowanie proporcjonalnych wobec zagrożeń środków;
- racjonalne perspektywy powodzenia podejmowanych działań;
- akceptację interwencji przez Radę Bezpieczeństwa, a w przypadku jej braku – przeprowadzenie interwencji przez organizacje regionalne i podjęcie próby uzyskania akceptacji Rady Bezpieczeństwa post factum.

Twórcy Raportu wykazali się zatem politycznym realizmem, uwzględniając możliwość zablokowania prac Rady Bezpieczeństwa przez jedno z wielkich mocarstw dysponujących prawem weta lub choćby przewlekania jej prac w sytuacji dramatycznego konfliktu w państwie, w którym ma mieć miejsce interwencja. Ogranicza to możliwość przeciągania obrad RB kosztem np. masowych egzekucji i mnożeniem liczby ofiar katastrofy humanitarnej. Raport nie dopuszcza jednak możliwości podjęcia interwencji humanitarnej o charakterze zbrojnym wyłącznie na podstawie decyzji jednego państwa – wymagana jest akceptacja społeczności międzynarodowej, wyrażona stanowiskiem organizacji o charakterze regionalnym.

Wydaje się to być podejściem uzasadnionym, bowiem ogranicza się w ten sposób (przynajmniej w sferze prawno-politycznej) możliwość dokonywania nadużyć i usprawiedliwiania realizacji własnych interesów za pomocą siły zbrojnej koniecznością przeprowadzenia interwencji humanitarnej. Warto w tym kontekście przypomnieć, iż takie uzasadnienie podała np. Rosja, która powoływała się na koncepcję odpowiedzialności za ochronę podejmując działania zbrojne przeciwko Gruzji w roku 2008, co zostało słusznie uznane za „rażące i niedopuszczalne nadużycie tej koncepcji” (Kranz 2009, s. 145)

Koncepcja „odpowiedzialności za ochronę”, aczkolwiek nie bez problemów, zyskuje sobie prawo obywatelstwa w stosunkach międzynarodowych jako podstawa do przeprowadzenia interwencji humanitarnej. Świadczy o tym fakt przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne podczas światowego i rocznicowego szczytu ONZ w roku 2005 rezolucji odwołującej się wprost do tej koncepcji (United Nations 2005). Potwierdza ona odpowiedzialność za ochronę zarówno ze strony poszczególnych państw, jak i społeczności międzynarodowej, podkreśla także konieczność przeprowadzania interwencji humanitarnych w ramach postanowień Karty NZ.

Należy w tym kontekście zauważyć, iż możliwości prowadzenia różnego rodzaju misji, w tym wojskowych, przewiduje Traktat o Unii Europejskiej (TUE) w wersji przyjętej przez Traktat z Lizbony. Unia może zatem podejmować misje podejmowane w celu

ochrony wartości Unii i służenia jej interesom. Obejmują one wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacyjne po zakończeniu konfliktów. Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach (art. 43 ust. 1 TUE).

W wymiarze politycznym postanowienia traktatowe znalazły swoje odbicie w postanowieniach *Strategii Globalnej* z roku 2016 (*Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa*). Podkreśla się w niej poczucie odpowiedzialności Unii Europejskiej za zachowanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz wskazuje na konieczność zintegrowanego podejścia do sytuacji konfliktowych. „W świecie bardziej kontestowanym UE będzie kierować się silnym poczuciem odpowiedzialności. Będziemy się angażować w sposób odpowiedzialny w całej Europie i regionach ją otaczających na wschodzie i południu. Będziemy działać globalnie, aby zająć się podstawowymi przyczynami konfliktów i ubóstwa oraz propagować prawa człowieka (...) gdy wybuchają konflikty siłowe, zagrożone są nasze wspólne żywotne interesy (...) UE będzie się angażować w sposób praktyczny i pryncypialny w proces budowania pokoju; będzie także wspierać bezpieczeństwo ludzkie poprzez zintegrowane podejście”. Podstawowe znaczenie ma – według *Strategii* – wprowadzanie w życie kompleksowego podejścia do konfliktów i kryzysów przez spójne stosowanie wszystkich polityk, którymi dysponuje UE. „UE będzie działać na różnych szczeblach sprawowania rządów: takie konflikty, jak te w Syrii i Libii mają często wymiar lokalny, krajowy, regionalny i ogólnoświatowy i tymi aspektami należy się zająć. Poza tym, sami nie jesteśmy w stanie rozwiązać żadnego z tych konfliktów. Trwały pokój można osiągnąć jedynie poprzez kompleksowe umowy oparte na szerokim, głębokim i trwałym partnerstwie regionalnym i międzynarodowym, które UE będzie promować i wspierać” (Europejska Służba Działań Zewnętrznych 2017, ss. 46-50). Podkreślić przy tym należy, iż *Strategia* stoi na stanowisku, że do realizacji postanowień *Strategii* niezbędne są zarówno zdolności cywilne, jak i militarne.

W roku 2003 rozpoczęła się pierwsza misja Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie oraz operacja militarna w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Od tego czasu UE prowadziła 34 operacje i misje na trzech kontynentach – od Bałkanów poprzez Terytoria Palestyńskie, Kongo, Darfur, Somali, Afganistan po Indonezję.

W roku 2017 Unia Europejska prowadziła 10 misji cywilnych i 6 misji i operacji wojskowych, w których udział brało 2000 osób cywilnych i 3300 żołnierzy. Po raz pierwszy ustanowiono dowództwo operacyjne (The Military Planning and Conduct Capability – MPCC) oraz komórkę wsparcia (Joint Support Coordination Cell – JSCC), w celu poprawy wykorzystania wspólnych, tj. cywilno-wojskowych, zdolności w trakcie misji (European Union 2017; Aleksandrowicz 2018b, ss. 98-99)

Wnioski. Uwagi *de lege ferenda*

Jednym z istotnych efektów zmian w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa jest fakt, iż system bezpieczeństwa międzynarodowego stworzony w ramach Karty Narodów Zjednoczonych w wielu przypadkach nie spełnia swojej roli. Przykładem takiej sytuacji jest reakcja wspólnoty międzynarodowej na masowe łamanie praw człowieka i katastrofy humanitarne. Brak odpowiednich rozwiązań powoduje konieczność podejmowania działań *praeter legem*, a więc nie tyle w sposób niezgodny z obowiązującym prawem międzynarodowym, co w obszarach dotychczas nie uregulowanych przez prawo międzynarodowe. Wobec nowych zagrożeń stosowana jest zatem zasada *necessitas legem non habet*.

Próba rozwiązania tej sytuacji stało się przyjęcie koncepcji *Responsibility to Protect*. Należy wszakże podkreślić, iż jest to reinterpretacja norm prawa międzynarodowego, a nie tworzenie nowych uregulowań prawnomiędzynarodowych, nie sposób bowiem uznać Raportu za źródło prawa międzynarodowego.

Kwestie dotyczące interwencji humanitarnej wymagają pilnego uporządkowania, bowiem w konkretnych sytuacjach społeczność międzynarodowa stoi przed ryzykiem podejmowania niezbędnych z humanitarnego punktu widzenia działań, które nie tylko będą się mieścić w sferze *praeter legem*, ale wręcz będą musiały być oceniane jako *contra legem*, a więc naruszające normy obowiązującego prawa międzynarodowego. Przywołany w tekście Jerzy Kranz określił to jako dylemat wyboru pomiędzy nielegalną interwencją humanitarną, a legalną niehumanitarną nieinterwencją.

Perspektywy rozwiązania tego dylematu w oparciu o istniejące kompetencje Rady Bezpieczeństwa ONZ nie napawają optymizmem. W rozstrzygnięciach podejmowanych przez Radę jak w soczewce objągają się sprzeczne interesy polityczne stałych członków

Rady: próba rozwiązania konkretnego problemu zawsze może napotkać na veto jednego z nich.

De lege ferenda należy stwierdzić, iż prawnomiędzynarodowe regulacje omawianych kwestii muszą uwzględnić dwa podstawowe czynniki, a mianowicie podnoszenia przez reżimy autorytarne jako argumentu zasady nieingerencji w wewnętrzne sprawy innych państw, a z drugiej strony – dokonywanie interwencji humanitarnej w celu realizacji własnych interesów politycznych państw podejmujących takie działania (np. w postaci zapewnienia sobie wpływów na obszarze, którego interwencja dotyczy. Dlatego też minimalny wymóg odnośnie kryteriów legalności interwencji humanitarnej musi zawierać zgodę wspólnoty międzynarodowej (niekoniecznie jako całości, np. w ramach ONZ, lecz także w ramach organizacji regionalnych, np. Unii Europejskiej czy NATO lub też koalicji państw). Masowe naruszenia praw człowieka muszą być bezspornie stwierdzone, a rządy państw, na których terytorium dochodzi do nich muszą być zgodnie ocenione przez wspólnotę międzynarodową jako autorytarne bądź niezgodne do efektywnego sprawowania władzy i zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom i innym osobom przebywającym na tym terytorium.

Wszelako analizując rozwój sytuacji międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI wieku trudno być optymistą w tej materii i zakładać, że tego typu regulacje zostaną nie tylko wypracowane, ale i powszechnie przyjęte jako źródła prawa międzynarodowego.

Literatura

- Aleksandrowicz T. (2011), *Bezpieczeństwo antyterrorystyczne*, [w:] *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, (red. nauk.) Liedel K., Warszawa, Difin
- Aleksandrowicz T. (2018a), *Świat w sieci. Państwa – społeczeństwa – ludzie. W poszukiwaniu nowego paradygmatu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa, Difin
- Aleksandrowicz T. (2018b), *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Warszawa, Difin
- Balcerowicz B. (2010), *Sily zbrojne w czasie pokoju, kryzysu, wojny*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar
- Czapliński W., Wyrozumska A. (2004), *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa, CH Beck

- European Union (2017), *EU Missions and Operations As part of the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP)*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/csdp_missions_and_operations_factsheet.pdf [2.03.2018]
- Europejska Służba Działań Zewnętrznych (2017), *Wspólna wizja, wspólne działanie. Silniejsza Europa: globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-pl>
- Gaddis J.L. (2007), *Strategie powstrzymywania. Analiza polityki bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych w okresie zimnej wojny*, Warszawa, Książka i Wiedza
- ICISS (2001), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, IDRC, Ottawa, <https://www.idrc.ca/en/book/responsibility-protect-report-international-commission-intervention-and-state-sovereignty>
- Kaplan R.D. (2012), *With the Focus on Syria, Mexico Burns*, March 28, http://www.stratfor.com/analysis/focus-syria-mexico-burns-robert-d-kaplan?utm_source=freelist&utm_medium=email&utm_campaign=20120328&utm_term=kaplan&utm_content=readmore&elq=a5584048431f433c8422ea90c75183f7 [28.03.2012]
- Karta Narodów Zjednoczonych (1947), Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90
- Kranz J. (2009), *Między wojną a pokojem: świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej*, [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, (red. nauk.) Kranz J., Warszawa, Instytut Wydawniczy EuroPrawo
- League of Nations (1933) *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States Signed at Montevideo, 26 December 1933*, League of Nations Treaty Series Vol. 165 (p. 19) nr 3802
- Mężykowska A. (2008), *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa
- Permanent Court of International Justice (1923), *Opinia doradcza Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 7 lutego 1923 r.*, Series B, No. 4
- United Nations (2005), *2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf
- Weart S.R. (2001), *Bez wojny. Dlaczego państwa demokratyczne nie walczą ze sobą*, Warszawa, Świat Książki
- Zajadło J. (2005), *Dylematy interwencji humanitarnej*, Gdańsk, Arche s.c.

- Zgromadzenie Ogólne ONZ (1970), *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych*, UN Doc. A/Res/2625(XXV), 24 października
- Zięba R. (2010), *Nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Aspekty metodologiczne*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, (red. nauk.) Symonides J., Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar