

Nazwa	Czas trwania	Podstawowy mandat
UNFICYP – United Nations Peacekeeping Force in Cyprus [Siły Pokojowe NZ na Cyprze]	marzec 1964 – niezakńczona	Nadzorowanie rozjemstwa na Cyprze
UNPROFOR – United Nations Protection Force [Siły Ochronne NZ]	lipcy 1992 marzec 1995	Monitorowanie rozjemstw na obszarze b. Jugosławii, zapewnienie bezpieczeństwa dostawom pomocy humanitarnej, ochrona „stref bezpieczeństwa” w Chorwacji, Bośni i Hercegowinie
UNOMIG – United Nations Observer Mission in Georgia [Misja Obserwacyjna NZ w Gruzji]	sierpień 1993 – niezakńczona	Monitorowanie realizacji porozumienia o zawieszeniu ognia podpisanego między Gruzją a separatystami z Abchazji oraz równoległej operacji WNP
UNPREDEP – United Nations Preventive Deployment Force [Siły Prewencyjne NZ]	marzec 1995	Prewencyjne monitorowanie obszarów przygranicznych w Macedonii, by zapobiec przeniesieniu się konfliktu jugosłowiańskiego na obszar tej republiki
UNCRO – United Nations Confidence Restoration Operation [Operacja NZ Przywrócenia Zaufania w Chorwacji]	marzec 1995 styczeń 1996	Nadzorowanie implementacji zawieszenia broni między rządem Chorwacji a chorwackimi Serbami oraz demilitaryzacji półwyspu Prevlaka
UNMBIH – United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina [Misja NZ w Bośni i Hercegowinie]	grudzień 1995 grudzień 2002	Pomoc w implementacji porozumienia z Dayton, w tym w obszarach prawa i porządku publicznego, rozminowywanie, praw człowieka, wyborów, odbudowy infrastruktury
UNTAES – United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium [Tymczasowa Administracja NZ ds. Wschodniej Slavonii, Baranii i Zachodniego Sirmium]	styczeń 1996 styczeń 1998	Pomoc w realizacji porozumienia pokojowego w odniesieniu do Wschodniej Slavonii, Baranii i Zachodniego Sirmium, w tym zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa, nadzorowanie demilitaryzacji, umożliwienie powrotu uchodźcom, przeprowadzenie wyborów
UNPSG – United Nations Civilian Police Support Group [Grupa Wsparcia Policji Cywilnej NZ]	styczeń– październik 1998	Konynuowanie części zadań UNTABS – nadzorowanie działań chorwackiej policji w rejonie Dunaju, głównie wobec uchodźców powracających do Chorwacji
UNMOP – United Nations Mission of Observers in Prevlaka [Misja Obserwatorów NZ w Prevlace]	lipcy 1996 grudzień 2002	Monitorowanie demilitaryzacji półwyspu Prevlaka, działania na rzecz budowy zaufania
UNMIK – United Nations Interim Administration Mission in Kosovo [Misja Administracji Tymczasowej NZ w Kosowie]	czerwiec 1999 – niezakńczona	Tymczasowe administrowanie Kosowem, w tym budowa nowych demokratycznych instytucji publicznych, demokracji i rządów prawa, odbudowa gospodarki, umożliwienie powrotu uchodźcom

Europa (10)

JAN BIAŁOCERKIEWICZ

SANKCJE ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

Każda zbiorowość (społeczność) – stosownie do brzmienia antycznej reguły Cycerona *ubi societas ibi ius* – stanowi normy regulujące stosunki pomiędzy jej członkami¹. Bez względu na to, czy mamy do czynienia ze społecznościami trybalnymi, czy zorganizowanymi w państwa, tworzą one właściwe dla siebie systemy normatywne, przy czym w procesie tym funkcjonuje prawidłowość, że im wyższy stopień organizacji danej społeczności, tym bardziej homogeniczny, złożony i efektywny system regulacji stosunków między jej członkami. Systemy normatywne są wysoce idiosynkratyczne, gdyż zarówno treść norm, jak i ich praktyczna aplikacja zależy od cech podmiotów systemu². Każdy z obowiązujących w praktyce systemów normatywnych dysponuje zespołem sankcji, które stosowane są wobec członka zbiorowości naruszającego reguły systemu³. Tym prawidłowościom podlega także społeczność międzynarodowa z tym wskazaniem, że na etapie powołania jej struktur organizacyjnych o charakterze uniwersalnym część sankcji przybiera charakter kolektywny i są one stosowane w imieniu tej społeczności w przypadku naruszenia reguł leżących u podłoża jej powołania, co nie jest równoznaczne z całkowitym wyeliminowaniem samopomocy, charakterystycznej dla niskiego stopnia zorganizowania. W. Czaplński i A. Wyrozumska podkreślają, że system prawny nie może opierać się li tylko na sile moralnej, lecz musi wytworzyć środki przymusu zapewniające jego przestrzeganie⁴, przy czym kontrola i system egzekwowania pożądaných zachowań zależne są od stopnia zorganizowania⁵. Zróżnicowana podmiotowo społeczność międzynarodowa wykazuje niski stopień zorganizowania, a prawo międzynarodowe jako najważniejszy system normatywny w niej obowiązujący określany jest jako *in statu nascendi*. System jest więc w wysokim stopniu idiosynkratyczny, co ma znaczący wpływ na problem sankcji.

Z uwagi na specyfikę społeczności międzynarodowej (strona podmiotowa i przedmiotowa, stopień zorganizowania) systemy normatywne ją obowiązujące są wysoce

¹ R. Bierzanek, *Studia nad społecznością międzynarodową. Źródła prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1991, s. 21 i n.

² J. Gilas, *Systemy normatywne w stosunkach międzynarodowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa-Poznań-Toruń 1981, s. 6.

³ H. Dembiński, *Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu*, Lublin 1936, s. 1 i n.

⁴ W. Czaplński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 431.

⁵ J. Symonides, *Kontrola międzynarodowa*, Towarzystwo Naukowe w Toruniu, Toruń 1964, s. 6 i n.

mpomocy, nie zawsze mają słuszną podstawę, wykazują bowiem silne konotacje polityczne i najczęściej pozostają w sprzeczności z prawem międzynarodowym¹¹. Przyczyną tego stanu rzeczy są złożone, ale pierwszą z nich jest „miękkosc” kolektywnego (zorganizowanego) modelu podejmowania decyzji o zastosowaniu sankcji (rozdział VII Karty NZ, sankcje organizacyjne), gdyż przy stosowaniu tych procedur zbyt dużą rolę odgrywają indywidualne interesy polityczne i ekonomiczne, ponad które nie zawsze wznoszą się podmioty je podejmujące.

W potocznej świadomości funkcjonuje więc błędne przekonanie, że prawo międzynarodowe jest permanentnie naruszane, a podmioty naruszające nie ponoszą żadnej odpowiedzialności, gdyż systemowi albo brakuje sankcji, albo są one nie skuteczne. To kolejne, daleko idące uproszczenie. Trudno jest bowiem dokonywać ewaluacji całego systemu przez przyzmat spektakularnych przypadków łamania prawa międzynarodowego. S.E. Nahlik słusznie konstatował, że w wielu sferach stosunków międzynarodowych liczne normy prawa międzynarodowego są respektowane, pomimo że nad adresatami nie wisi miecz Damoklesa w postaci sankcji, gdyż motywy respektowania prawa są zupełnie inne niż zagrożenie sankcją (wspólny interes, wzajemność)¹². W stopniu dostatecznym została sfalsyfikowana teza, że tylko systemy normatywne dysponujące przymusem są respektowane, pozostałe zaś ignorowane. Istnienie przymusu nie daje *per se* gwarancji przestrzegania systemu normatywnego; stanowi ją raczej szybko, jednoznacznie negatywna reakcja w każdym przypadku naruszenia dyspozycji normy prawnej, czyli owa nieuchronność, o której mowa wyżej, okazuje się ważnym czynnikiem psychologicznym. Prewencyjne oddziaływanie sankcji natomiast jest – zdaniem autora – zdecydowanie skuteczniejsze w porządku wewnętrznym niż w porządku międzynarodowym, z uwagi na świadomość istnienia przymusowego systemu egzekwowania prawa.

W praktycznym funkcjonowaniu prawa międzynarodowego problemem jest brak owej nieuchronności sankcji, gdyż brakuje ponadnarodowego systemu egzekwowania prawa. Koncepcje rządu światowego (*global governance*) to fantasmagoria, której ewentualne urzeczywistnienie w procesie globalizacji jest odległe i do końca nieprzewidywalne¹³. Na obecnym etapie organizacji społeczności międzynarodowej szczególną rolę polegającą na stwierdzeniu zagrożenia lub naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa albo aktów agresji przypada ONZ, zwłaszcza zaś Radzie Bezpieczeństwa, która działa w imieniu państw członkowskich (art. 24 ust. 1 Karty NZ)¹⁴. Państwa, przyjmując Kartę NZ, ograniczyły swoje prawa suwerenne w tym zakresie na rzecz kolektywnego mechanizmu stwierdzania zagrożenia lub

¹¹ C. Miglioli, *Du caractère illégitime de la sanction pénale unilatérale en droit international*, „Revue Internationale de Droit Pénal” 1962, nr 1, s. 57–59.

¹² Ibidem, s. 35.

¹³ C. Mojsiewicz, *Rozwój procesów o charakterze globalnym*, w: E. Halizak, R. Kuźniar (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Symonidesowi*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003, s. 548 i n.

¹⁴ Pkt 9, 29, 32 Milenijnej Deklaracji ONZ z 8 września 2000 r. Tekst deklaracji w jęz. polskim dostępny na stronie internetowej <http://www.un.org.pl/reforma/planreform.php>; punkty 5, 15, 70, 77, 80, 106, 139 Dokumentu Końcowego Szczytu ONZ z 14–16 września 2005 r., tekst Dokumentu Końcowego w jęz. polskim dostępny na stronie internetowej http://www.unic.un.org.pl/szczyt2005/dokument_koncowy_3.php.

zdywersyfikowane⁶, a tym samym rozwarstwieniu podlegają sankcje, poczynając od sankcji moralnej poprzez sankcję polityczną, sankcje organizacyjne aż do środków przymusu⁷. Jednym z najważniejszych systemów normatywnych obowiązujących w społeczno międzynarodowej jest prawo międzynarodowe, które – jak pisał L. Petrazycki⁸ – złożone jest z dwu komplementarnych pojęć: prawa i wyróżnika gatunkowego – „międzynarodowe”, przy czym precyzyjne zdefiniowanie pierwszego członu (prawo) daje podstawę do projekcji pojęcia prawa międzynarodowego i określenia jego cech szczególnych. Przy analizie cech szczególnych prawa międzynarodowego zazwyczaj za punkt odniesienia przyjmuje się porządek wewnętrzny⁹, pomimo że owo uproszczone porównywanie tworzy nierzeczywisty obraz tego porządku normatywnego.

Prawo międzynarodowe publiczne nie ma wszystkich atrybutów, jakimi dysponuje porządek wewnętrzny, co daje asumpt do stawiania tez negujących istnienie prawa międzynarodowego. Zanegowanie istnienia porządku międzynarodowego prowadzi nieuchronnie do jego antytezy, czyli anarchizacji i barbaryzacji stosunków międzynarodowych. Fetyszycją przymusu, jako niezbędnego atrybutu porządku prawnego, stała się podstawa do sformułowania różnych teorii, które uznawały go za *conditio sine qua non* funkcjonowania prawa. Ten paradygmat charakterystyczny dla porządku wewnętrznego nie ma w pełni zastosowania do porządku międzynarodowego, który w znacznej części wyznaczają normy prawa międzynarodowego¹⁰.

Cechami charakterystycznymi tego systemu są:

- brak obowiązkowego prawa skutecznego *erga omnes* z wyjątkiem powszechnego prawa międzynarodowego i norm *ius cogens*;
 - brak obowiązkowego sądownictwa;
 - brak hierarchii źródeł z wyjątkiem norm *iuris cogens* (art. 53 Wiedeńskiej Konwencji o prawie traktatów, art. 103 Karty NZ);
 - istnienie tylko namiastki instytucjonalnego przymusu zapewniającego przestrzeganie norm najwyższej lokowanych w porządku aksjologicznym tej społeczności.
- W porządku wewnętrznym konsekwencją naruszenia dyspozycji normy prawnej jest nieuchronność sankcji, gdy tymczasem w porządku międzynarodowym, przynajmniej na obecnym etapie organizacji społeczności międzynarodowej, uruchomienie sankcji zorganizowanych ma charakter względny (zbiorowa wola państw wyrażana w ramach struktur organizacyjnych). Koicydencją między naruszeniem dyspozycji normy a sankcją nie ma przymiotu nieuchronności, gdyż w ramach struktur organizacyjnych społeczności międzynarodowej nie w każdym przypadku podejmowana jest decyzja o zastosowaniu sankcji, pomimo że naruszenie normy sankcjonowanej ma charakter ewidentny. *A revanche* unilateralne „sankcje”, będące przejawem sa-

⁶ J. Gilas, op. cit., s. 6–7.

⁷ W. Czaplinski, A. Wyrozumska, op. cit., s. 431.

⁸ L. Petrazycki, *Wstęp do nauki o prawie i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959, s. 30.

⁹ Cechami szczególnymi prawa wewnętrznego są mianowicie: duża liczba podmiotów, skuteczność norm *erga omnes*, subordynacyjny charakter, nieuchronność sankcji, obowiązkowe co do zasady sądownictwo, zinstytucjonalizowany aparat przymusu autonomiczny wobec podmiotów.

¹⁰ S.E. Nahlik, *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967, s. 34–35.

naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i aktów agresji oraz podejmowania właściwych decyzji, w tym także sankcji *sensu stricto*.

Współczesne prawo międzynarodowe nie odrzuciło – co do zasady – samopomocy jako formy sankcji przymusowej¹⁵, preferując jednakże instytucjonalne środki przywracania ładu międzynarodowego (utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa) lub spójności organizacyjnej (sankcje organizacyjne)¹⁶. Osiąganie kolejnych etapów zorganizowania społeczności międzynarodowej generowało stopniową eliminację różnych form samopomocy (retorsje, represalia, interwencja, wojna). W tym stanie rzeczy, z teleologicznego punktu widzenia, stosowanie sankcji ma skłonić państwo, by powróciło do przestrzegania prawa międzynarodowego, a represja jako odwet, w ścisłym tego słowa znaczeniu, pozostaje na dalszym planie. W sprawie układu o komunikacji lotniczej *Francja v. USA* Trybunał Arbitrażowy (1978), nie kwestionując prawa państwa do zastosowania środków odwetowych (samopomoc), wyraźnie podkreślił, że nie mogą one pozostawać w sprzeczności z ograniczeniami nakładanymi przez powszechne prawo międzynarodowe, a także podlegają testowi proporcjonalności¹⁷. Zdaniem autora środki czy sankcje podejmowane w imieniu społeczności międzynarodowej podlegają tym samym regułom. Nie można bowiem zignorować dysproporcjonalności skutków do zamierzonego lub osiągniętego celu. Zasady te zostały ewidentnie naruszone m.in. podczas stosowania globalnych i długotrwałych sankcji gospodarczych wobec Iraku. W praktyce dopuszczalna jest też taka opcja, w ramach której społeczność międzynarodowa odstępuje od stosowania sankcji, gdy podmiot naruszający zadeklaruje powrót do przestrzegania prawa międzynarodowego i ewentualnie naprawi szkodę wynikłą z faktu jego naruszenia. To w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje, że represja nie jest celem samym w sobie. Skoro celem jest sanacja naruszonego systemu, to niezwykle istotną okazuje się ocena różnorakich skutków podejmowanych sankcji, zwłaszcza zaś tego, czy nie godzą w reguły systemu.

W porządku międzynarodowym sankcje, jako skutek naruszenia dyspozycji normy prawnej, są wysoce zdylwersyfikowane, co umożliwia stopniowanie reakcji stosownie do ważności naruszonej normy i skali jej naruszenia (np. potępienie¹⁸, nieuznawanie skutków prawnych decyzji pochodzących od bezprawnej władzy¹⁹, nabytków terytorialnych uzyskanych w wyniku pogwałcenia norm systemu, sankcje dyplomatyczne, sankcje ekonomiczne lub nawet rozważenie sankcji organizacyj-

¹⁵ Bardzo interesujące stanowisko zajęła RB ONZ w sprawie umocnienia pokoju w Ameryce Łacińskiej (uchwała nr 288 z 1970 r., 230 z 1973 r.). Por. W. Czaplinski, A. Wyrozumska, op. cit., wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 660 i n.

¹⁶ Poza Kartą NZ zob. np. art. 5 Ligi Państw Arabskich. Tekst Karty w „Zbiór Dokumentów” 1946, nr 2/5, s. 47–57 oraz art. 15 Karty OPA. Tekst Karty w: P. Łaski, I. Gawłowicz, E. Cafa, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego publicznego*, cz. I, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2001, s. 185 i n.

¹⁷ D.I. Harris, *Case and Materials on International Law*, wyd. IV, Sweet & Maxwell, London 1991, s. 12 i n. Zob. orzeczenia MTS: sprawa amerykańskiego personelu dyplomatycznego i konsularnego w Teheranie z 24 maja 1980 r., sprawa militarnych i paramilitarnych działań przeciwko Nikaragui z 27 czerwca 1986, sprawa budowy zapory wodnej Gabčíkovo-Nagymaros z 25 września 1997 r.

¹⁸ Pkt I rezolucji RB ONZ nr 660 z 2 sierpnia 1990 r.

¹⁹ Np. rezolucja RB ONZ nr 227 z 18 marca 1970 r. w sprawie Rodezji Południowej.

nych w trybie art. 6 Karty²⁰, sankcje wojskowe). Na obecnym etapie zorganizowania społeczności międzynarodowa wytworzyła namiastkę środków przymusu, stosowanych dla ochrony rudymentarnych norm tego systemu prawnego, które są najwyżej lokowane w systemie aksjologicznym²¹. Ten paradygmat przedstawia się następująco:

- siła może być użyta tylko we wspólnym interesie (ustęp 7 preambuły Karty NZ);
- zakaz użycia siły i groźby jej użycia przeciwko integralności terytorialnej i niepodległości politycznej²²;
- decyzja RB ONZ (na podstawie art. 39) o użyciu siły celem utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;
- prawo do wykorzystania przez RB ONZ organizacji i układów regionalnych do przeprowadzenia akcji represyjnej (art. 53 Karty NZ)²³;
- zakaz użycia siły przeciwko narodom realizującym prawo do samostanowienia²⁴;
- legalność wojny narodowowyzwoleńczej²⁵;
- przyrodzone prawo do samoobrony indywidualnej i zbiorowej (art. 51 Karty NZ)²⁶;
- nieaktualne obecnie postanowienia Karty dotyczące państwa nieprzyjacielskiego;
- ciążący na państwach obowiązek udzielania pomocy i współdziałania z ONZ w przypadku, gdy stosuje ona akcję prewencyjną lub represyjną wobec jakiegokolwiek państwa (art. 2 pkt 5 i art. 25 Karty NZ).

Bez względu na stopień organizacji i rodzaj systemu normatywnego, który reguluje stosunki między jej członkami, każda społeczność dąży do zapewnienia sobie bezpieczeństwa, odwołując się do samopomocy albo tworząc partykularne lub uniwersalne modele bezpieczeństwa. Państwowocentryczny model powszechnego bezpieczeństwa²⁷ ukształtowany w trakcie drugiej wojny światowej i po jej zakoń-

²⁰ Np. rezolucja ZO ONZ z 1962 r. dotycząca Republiki Południowej Afryki.

²¹ J. Gilas, op. cit., rozdz. IX *passim*.

²² Wyjątek dotyczył państwa nieprzyjacielskiego (art. 53, 77 i 107 Karty NZ). W związku z tym, że b. państwa nieprzyjacielskie zostały przyjęte do ONZ, te szczególne przepisy straciły na znaczeniu. Tak np. pkt 177 Dokumentu Końcowego Szczytu ONZ z 14–16 września 2005 r., op. cit.; por. J. Zourek, *L'interdiction de emploi de force en droit international*, Leiden-Genève 1974, s. 95. Por. J. Symonides, *Zasada powstrzymania się przez państwo w stosunkach międzynarodowych od uciekania się do groźby lub stosowania siły*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika” 1969, nr 37, s. 72, idem, *Zakaz użycia siły*, „Prawo i Życie” 1975, nr 39.

²³ T. Knothe, *Stosowanie środków przymusu w ramach systemów regionalnych w świetle Karty NZ*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 7.

²⁴ Rezolucja ZO ONZ 1514 (XV) z 14 grudnia 1960 r. – Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i ludom kolonialnym (pkt 4). Tekst w: „Zbiór Dokumentów” 1960, nr 11–12, s. 1892–1896.

²⁵ Zob. Rezolucja ZO ONZ 2625/XXV z 24 października 1970 r. – Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych oraz art. 7 rezolucji ZO ONZ legalizującej użycie siły zbrojnej przez narody walczące o niepodległość. Por. L. Dembiński, *Samostanowienie w prawie i praktyce ONZ*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969.

²⁶ K. Równy, *Samoobrona zbiorowa w Karcie Narodów Zjednoczonych*, „RPEIS” 1962, nr 4; K. Skubiński, *Uprawnienia państw do samoobrony a Karta Narodów Zjednoczonych*, „RPEIS” 1962, nr 4.

²⁷ I. Popliuk-Rysińska, *Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych wobec terroryzmu międzynarodowego*, w: E. Halizak, R. Kuźniat, op. cit., s. 251 i n.

biwalentnymi ocenami. Konflikty, o których mowa wyżej, pogłębiły się w związku z pojawieniem się nowych fenomenów, do których zaliczyć należy:

- terroryzm międzynarodowy z jego nowymi przejawami stwarzający zagrożenie dla całego porządku międzynarodowego, który od głosnej rezolucji RB ONZ w sprawie zakładników amerykańskich w Iranie może być uznany za zagrażający międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu lub go naruszający;
- masowe i brutalne naruszanie praw człowieka i prawa humanitarnego zarówno w konfliktach międzynarodowych, jak i niemających charakteru międzynarodowego, które wymagają zmiany kwalifikacji prawnej i stosownej reakcji zarządzonej społecznościami międzynarodowymi;
- dostarczenie ścisłego *iunctim* między asymetrią rozwojową a istniejącymi i potencjalnymi konfliktami;
- krytyczną ocenę dotychczasowego systemu sankcji, zwłaszcza z punktu widzenia przyrodzonych praw człowieka, prawa humanitarnego i moralności, która przodkowie wielu pytań o celowość globalnych sankcji ekonomicznych, ich legalność i legitymację, w szczególności w kontekście art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze Karty NZ.

Zagadnienie sankcji w prawie międzynarodowym należy do kluczowego i najbardziej kontrowersyjnego aspektu tego systemu normatywnego³⁵, gdyż pytanie o sankcje stanowi *de facto* pytanie o to, czy mamy do czynienia z efektywnym porządkiem prawnym lub porządkiem prawnym w ogóle. O ile sankcje, funkcjonujące jako odpowiedzialny element systemu normatywnego, nie są kontestowane, o tyle kontrowersyjnie budzi ich aplikacja w praktyce oraz skutki, jakie wywołują³⁶. Bezwzględnie konieczne staje się odróżnienie tego etapu rozwoju społeczności międzynarodowej, na którym państwa pod względem organizacyjnym funkcjonowały jako zatowizowane jednostki, od obecnego etapu zorganizowania we wspólnotę państw. Na tym właśnie etapie szczególnie widoczna staje się idiosynkratyczna cecha systemu normatywnego, jakim jest prawo międzynarodowe.

Prezentację zagadnienia rozpoczynamy od samego pojęcia. Według najbardziej ogólnej definicji J. Szczepańskiego „Sankcja jest to reakcja na zachowanie się członka w sytuacjach społecznie ważnych”³⁷. J. Symonides za sankcję w prawie międzynarodowym

³⁵ V. Gowlland-Debbas, H. Hadj-Sabraoui, M.G. Rubio, *United Nations Sanctions and International Law*, Kluwer Law International, The Hague-Boston 2001, w szczególności cz. IV – Przyszłość sankcji; J. Symonides, *Sankcje w prawie międzynarodowym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika” 1965, Prawo V, s. 35 i n.; J. Sutor, *Stosowanie sankcji prawno-międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1988, nr 4, s. 83 i n.; L. Cavare, *Les sanctions dans le cadre de l’O.N.U.*, „Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de la Haye” (dalej: „RCADI”) 1928, t. 80; J.L. Kunz, *Sanctions in the international law*, „American Journal of International Law” 1960, t. 54, nr 2; M. Akehurst, *Enforcement action by regional agencies with special reference to the organization of American states*, „The British Yearbook of International Law” 1967, s. 175 i n.; O. Bruck, *Les sanctions en droit international public*, Paris 1933; C.H.M. Waldock, *The regulation of the use of force by individual states in international law*, „RCADI” 1952, t. II, s. 455 i n.

³⁶ Np. M. Lassar, *Les sanctions économiques globales contre l’Irak (1990–2003) étaient-elles compatibles avec le respect effectif de la Charte l’ONU, des droits humains et du droit international humanitaire?*, Uniwersytet Laval – Instytut Wyższych Studiów Międzynarodowych w Quebec (Kanada) 2004, s. 3 i n. Tekst w jęz. francuskim dostępny na stronie internetowej <http://www.ighei.ulaval.ca/Pdf/MR/Essai/MichaelLassar.pdf>.

³⁷ J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1963, s. 112.

czeniu, oparty na równowadze sił²⁸, wypełnił się wraz z końcem lat 90., zwiastując koniec bipolarnego podziału świata. Ten stan odzwierciedla Kodeks postępowania w dziedzinie polityczno-militarnych aspektów bezpieczeństwa przyjęty przez szczyt KBWE w Bukareszcie (1994) uznający suwerenną równość (art. 4), jak też humanitaryzm, prawa człowieka, demokrację (art. 30–37)²⁹. Koniec zimnej wojny wbrew pozorom nie doprowadził do konwergencji w procesie podejmowania decyzji przez struktury społecznościami międzynarodowymi, a załamanie się stanu równowagi generowało próbę zmiany dotychczasowego paradygmatu³⁰ bezpieczeństwa (przewaga prawa nad siłą)³¹ na model groźniejszy, chociaż bardziej skuteczny z prakseologicznego punktu widzenia (siła ponad prawem)³². W ferworze tych zmian podjęto próbę zdezawuowania struktur organizacyjnych społeczności międzynarodowej (ONZ) wraz z jej systemem sankcjonowania oraz przyznania silnym państwom prawa do unilateralnego użycia siły w postaci wojny z terroryzmem³³, uderzenia prewencyjnego lub nieautoryzowanej interwencji humanitarnej. Zakwestionowana została więc reguła nakazująca używanie siły we wspólnym interesie oraz zakazująca groźby użycia siły i jej użycia. Interes indywidualny lub grupowy próbowano uzasadnić jako interes całej społeczności międzynarodowej. Akceptacja takiej praktyki może prowadzić wprost do zmiany organizacji społeczności międzynarodowej z formuły koordynacyjnej na subordynacyjną. Z dotychczasowego modelu koordynacyjnego, który sprawdził się substancjalnie, wyprowadza się szereg reguł szczegółowych, a mianowicie: *nemo iudex in re sua*, *pars in parem non habet imperium*, które mają znaczenie dla stosowania sankcji. W systemie koordynacyjnym brakuje władzy ustawodawczej uprawnionej do stanowienia norm skutecznych *erga omnes*, a tym bardziej wykonawczej, egzekwującej przestrzeganie prawa, gdyż suwerenność jest podstawowym filarem paradygmatu. Nie oznacza to wszakże, że państwa suwerenne nie mają obowiązków o charakterze *erga omnes* lub nie muszą przestrzegać norm powszechnego prawa międzynarodowego (art. 2 ust. 6 Karty NZ, art. 103 Karty NZ, art. 53 Wiedeńskiej Konwencji o prawie traktatów)³⁴. Przy analizie powyższych zagadnień dostrzega się wyraźny konflikt aksjologiczny między ideą porządku prawnego a ideą sprawiedliwości oraz między polityką i moralnością. Prawo jest ślepe, nie można bowiem przewidzieć wszystkich skutków jego zastosowania, zwłaszcza skomplikowanych interakcji, jakie wywołuje. Innymi słowy, przewaga litery prawa nad duchem powoduje, że prawo staje się mało czytelne i spotyka się z am-

²⁸ J. Kukulka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945–2000*, wyd. IV, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003, s. 72 i n.

²⁹ Por. Deklarację Szczytu Lizbońskiego z 1996 r. i Deklarację kompleksowego modelu bezpieczeństwa dla Europy XXI wieku, teksty obu dokumentów w: A. Przyborowska-Klimeczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty europejskie*, t. II, „Morpol”, Lublin 1999, s. 112–122.

³⁰ Tak m.in. T. Łoś-Nowak, *ONZ w XXI wieku: w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, w: E. Halizak, R. Kuźniar, op. cit., s. 246 i n.

³¹ Zob. J. Winiarski, *Modele bezpieczeństwa epoki współczesnej*. Tekst dostępny na stronie internetowej <http://www.coni.wp.mil.pl/modules.php?name=News&file=article&sid=440>.

³² D. Pipes, *The new enemy (terrorism)*, „Wall Street Journal Europe” z 27 maja 1998 r., tekst artykułu dostępny na stronie internetowej <http://pl.danielpipes.org/article/1279>.

³³ Ibidem.

³⁴ W. Czapiński, A. Wyrozumska, op. cit., s. 22.

dzynarodowym uznaje negatywną reakcję, z jaką spotyka się państwo naruszające normy prawa międzynarodowego³⁸. J. Sutor przyjmuje, że „(...) sankcje prawno-międzynarodowe – to dozwolone przez prawo międzynarodowe środki przymusu zarówno o charakterze wojskowym, jak i niewojskowym stosowane indywidualnie lub za pośrednictwem organizacji międzynarodowych – w odpowiedzi na naruszenie prawa międzynarodowego (...)”³⁹. K.A. Elliott i G.C. Hufbauer w *The Concise Encyclopedia of Economics* definiują sankcje ekonomiczne jako środki podjęte przeciwko państwu, które przybierają dwie postacie: embargo w różnych odmianach oraz szerokie spektrum ograniczeń finansowych⁴⁰. W *Encyklopedii prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych* sankcje zostały zdefiniowane jako jedna z konsekwencji naruszenia norm prawa międzynarodowego⁴¹. Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ podjęła dzieło zdefiniowania pojęcia sankcji, które *de facto* nie zostało użyte w Karcie NZ. Komisja definiowała je jako „reaktywne środki zastosowane na podstawie decyzji podjętej przez organizację międzynarodową, spowodowane złamaniem międzynarodowego zobowiązania, mającego poważne konsekwencje dla wspólnoty międzynarodowej jako całości, do przyjęcia których upoważnione są Narody Zjednoczone, na podstawie systemu ustanowionego przez Kartę, w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”⁴². Komisja za sankcje uznaje decyzje międzynarodowe podjęte w ramach rozdziału VII Karty NZ, natomiast pozostałe określa jako środki (countermeasures)⁴³. Sankcja postrzegana jest więc jako kwalifikowana forma przeciwdziałania w przypadku zagrożenia lub naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa albo aktu agresji⁴⁴. W opinii doradczej w sprawie niektórych wydatków ONZ z 20 lipca 1962 r. Trybunał stwierdził, że „(...) Rada Bezpieczeństwa władna jest nałożyć na państwo obowiązki zgodnie z rozdziałem VII lub przyjąć środki egzekucyjne w ramach akcji przymusowej wobec agresora”⁴⁵. W Deklaracji Milenijnej (2000) i Dokumencie Końcowym Szczytu Świata (2005) zagadnieniu sankcji poświęcono stosunkowo mało miejsca, chociaż nie pozostawiono wątpliwości, że są one „(...) ważnym instrumentem realizacji wysiłków na rzecz utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (...)”⁴⁶. Nie znajdujemy jednak w tych dokumentach ani ewaluacji, ani wyraźnego kierunku, w jakim powinny iść zmiany, aby sankcje nie fi-gurowały li tylko jako potencjalny „papierowy” gwarant międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, ale były efektywnym instrumentem aplikowanym wobec wszyst-

³⁸ J. Symonides, *Sankcje...*, op. cit., s. 36.

³⁹ J. Sutor, op. cit., s. 83 i n.

⁴⁰ Tekst hasła dostępny na stronie internetowej <http://www.econlib.org/library/Enc/Sanctions.html>.

⁴¹ Hasło: J. Symonides, *Sankcje w prawie międzynarodowym*, w: A. Klafkowski (przew. kom. red.), *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1976, s. 350–352.

⁴² *Report of the Commission to the General Assembly on the work of its thirty-first session*, „Yearbook of the International Law Commission” 1979, t. II, cz. 2, New York 1980, s. 121.

⁴³ *Ibidem*, s. 134.

⁴⁴ W tekście autor posługuje się pojęciem sankcji w szerszym znaczeniu (umocowanie w umowie międzynarodowej), przy czym tam, gdzie jest to właściwe, oznacza sankcje *sensu stricto* (art. 41–42 Karty NZ) oraz ujęte w cudzysłowie sankcje unilateralne.

⁴⁵ CIJ Recueil 1962, s. 163.

⁴⁶ Dokument Końcowy Szczytu ONZ z 14–16 września 2005 r., op. cit., cz. III, pkt 106–110.

kich państw, które naruszają wspólne reguły porządku międzynarodowego. Nie ma w nich też bezpośredniego odniesienia do unilateralnych przejawów „sankcji”, które prowadzą do erozji systemu kolektywnego i deprecjacji dotychczasowych reguł. Wydaje się, że prosty wybór między dotychczasowym paradygmatem a organizacją świata na zasadzie nowego *pax Romana* jest trudny do przyjęcia z uwagi na niezwykle komplikację, jakie wywołałaby dla całego porządku międzynarodowego.

Problematyka sankcji nie jest zbyt często podejmowana⁴⁷ pomimo jej intelektualnej atrakcyjności z uwagi na to, że stosowanie sankcji w praktyce neglżuje niedoskonałość systemu i ambiwalentną postawę członków społeczności międzynarodowej⁴⁸. Niedoskonały okazał się zarówno model wspólnej akcji w Pakcie Ligi Narodów (dalej: LN), jak i procedura podejmowania decyzji statuowana w okresie względnie dobrej współpracy między Wielką Trójką, która nabrała silnych konotacji politycznych w czasie zimnej wojny. Szczególnie drastyczną egzemplifikacją ambiwalencji jest sprawa konfliktu etnicznego między Tutsi a Hutu w Rwandzie, wobec którego społeczność międzynarodowa nie uczyniła tego, co werbalnie deklaruje w tysiącach rezolucji i traktatach. Wycofanie wojsk ONZ w momencie kiedy rozpoczęły się rzezie, zlekoważenie alarmujących informacji kanadyjskiego generała Daillaire’a oraz oświadczenie prezydenta Clintona, że nie wiedział o ludobójstwie, wskazują ewidentnie na to, iż świat nie chciał słyszeć o rzeziach, gdyż to obligowało do zajęcia stanowiska.

W literaturze prawniczej⁴⁹ i politologicznej⁵⁰ problem sankcji oświetlono z punktu widzenia ich podstawy, skuteczności, zgodności z imperatywami moralnymi⁵¹, dylematów związanych z ich stosowaniem⁵², aspektami humanitarnymi⁵³ oraz perspektywami⁵⁴. Do takich opracowań zaliczyć należy także różnej proweniencji raporty przygotowane przez kompetentne zespoły lub gremia naukowe (np. Center

⁴⁷ J. Symonides, *Sankcje...*, op. cit., s. 35 i n.; J. Sutor, op. cit., s. 83 i n.

⁴⁸ Tak J. Symonides, *Konwincja i zmiany*, w wydaniu dla „Pulsu Świata” 2005, nr 4.

⁴⁹ Pierwotór tych reguł znajdujemy u H. Grotiusa, który określa reguły wojny w odniesieniu do ludności cywilnej niebiorącej udziału w wojnie (H. Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, Paris 1999, Księga III, rozdz. XI, s. 701 i n.).

⁵⁰ Np. R. Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, New York 2003.

⁵¹ H. Köchler, *Ethical Aspects of Sanctions in International Law. The Practice of the Sanctions Policy and Human Rights*, Vienna 1994. Tekst dostępny na stronie internetowej <http://i-p-o.org/sanctp.htm>; A.C. Pierce, *Just war principles and economic sanctions*, „Ethics and International Affairs” 1996, nr 10, s. 99–113; A. Winkler, *Jus sanctions*, „Human Rights Quarterly” 1991, nr 21, s. 133–155; G.A. Lopez, D. Cortright, *Toward ethical economic sanctions*, „America” 2005, t. 183, nr 17.

⁵² F. Lavin, *Asphyxiation or oxygen? The sanctions dilemma*, „Foreign Policy” 1996, nr 104, s. 139 i n.

⁵³ Na spotkaniu z korpusem dyplomatycznym w dniu 9 stycznia 1995 r. Jan Paweł II, odnosząc się do sankcji, powiedział: „Chciałbym tutaj przypomnieć Wam, dyplomatom, że przed zastosowaniem tego środka (embarga – J.B.) należy zawsze rozważyć ich konsekwencje humanitarne, a także dbać o to, by sankcje pozostawały w proporcji do zła, które mają usunąć”. Tekst w jęz. polskim jest dostępny na stronie internetowej <http://szkolazklasa.gazeta.pl>.

⁵⁴ M.P. Doxey, *United Nations Sanctions: Current Policy Issues*, Center for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, Halifax 1999; eadem, *Sanctions through the looking glass: the spectrum of goals and achievements*, „International Journal” 2000, nr 2; Ch.C. Joyner, *Collective sanction as peaceful coercion: Lessons from the United Nations experience*, „Australian Yearbook of International Law” 1995, t. 16, s. 241 i n.; L. Martin, J. Laurenty, *The United Nations and Economic Sanctions*, St. Martin’s Press, New York 1997; J. Stremlau, *Sharpening International Sanctions: Toward a Stronger Role for the United Nations*, Carnegie

for International Studies and Research, International Peace Academy, The Royal Institute of International Affairs, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme⁵⁵, *Rapport d'Information présenté par la Commission des Affaires Étrangères en Assemblée Nationale* z 27 czerwca 2001 r.⁵⁶

Problem efektywności środków stojących do dyspozycji Narodów Zjednoczonych powraca w każdym przypadku, w którym stosowanie procedur ustalonych w Kartce NZ powinno zostać uruchomione, a nie jest uruchamiane lub gdy są one stosowane, ale wywołują efekt przeciwny do zamierzonego. W politycznej retoryce często z pola widzenia znika istotny fakt, że ONZ jest taka, jakie są jej państwa członkowskie (tak oceniał Sekretarz Generalny ONZ Boutros Boutros-Ghali w przemówieniu na jubileuszowej 50. sesji ZO ONZ). Władza ONZ pochodzi więc od państw członkowskich i odgrywa wobec nich rolę służebną, a nie nadrzędną, i to one wyznaczają granice działania lub zaniechania poszczególnych organów Narodów Zjednoczonych. Jeżeli więc zarzucamy ONZ indolencję, to *de facto* stawiamy państwu członkowskim⁵⁸, a w szczególności wielkim mocarstwom, zarzuty braku należytego współdziałania, jakie zadeklarowały, przyjmując konstytucję społeczności międzynarodowej (Karta NZ)⁵⁹, której postanowienia są wystarczające zarówno dla działań prewencyjnych, jak i represyjnych⁶⁰. Szczególnie dużo ciężkich zarzutów wobec ONZ sformułowano w związku z unilateralnym użyciem siły militarnej przeciwko Irakowi w drugiej fazie konfliktu w Zatoce Perskiej (2003). Część państw atakowała ONZ za brak przyzwolenia na użycie siły, pozostała część – za to, że nie zapobiegła użyciu siły bez autoryzacji RB ONZ. Ponadto w funkcjonowaniu społeczności międzynarodowej pojawiły się nowe zjawiska (ludobójstwo, terroryzm, ciężkie naruszenia praw człowieka i prawa humanitarnego, groźne konflikty etniczne)⁶¹ generujące konieczność reinterpretacji Karty NZ, która może prowadzić do ukształtowania się zwyczajowej normy prawa międzynarodowego zmieniającej dotychczasowy paradygmat rodzajów sankcji i sposobów podejmowania decyzji. W Dokumentie Końcowym Światowego Szczytu (Nowy Jork, 14–16 września 2005 r.) wielokrotnie pojawia się wyraźna koincydencja między globalizacją a nowym paradygmatem, przy czym dotychczasowy paradygmat nie został w swej substancjalnej części zdezurowany⁶². W tym stanie rzeczy nie można analizować współczesnego porządku międzynarodowego

Corporation, Washington 1996, s. 11 i n.; P. Wallensteen, *Characteristics of economic sanction*, „Journal of Peace Research” 1968, t. 5, s. 248 i n.

⁵⁵ *Les sanctions contre l'Irak au regard des droits de l'homme une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable*. Raport dostępny na stronie internetowej <http://www.fidh.org/IMG/pdf/Iq321f.pdf>.

⁵⁶ Raport w jęz. francuskim dostępny na stronie internetowej <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i3203.asp>.

⁵⁷ S. Chesterman, B. Pauligny, *The Politics of Sanctions*, 2002. Tekst w jęz. angielskim i francuskim dostępny na stronie internetowej <http://www.ceri-sciencespo.com/archive/june02/rapportbpsc.pdf>.

⁵⁸ Tak np. M.K. Albright, *Organizacja Narodów Zjednoczonych*, „Wprost” 2003, nr 1904.

⁵⁹ Podobnie I. Popiuk-Rysińska, *Abby świat był bezpieczny*, tekst dostępny na stronie internetowej czasopisma „Wiedza i Życie”, <http://archiwum/wiz.pl/1996/96033100.asp>.

⁶⁰ Tak *expressis verbis* ujął Dokument Końcowy Światowego Szczytu z 14–16 września 2005 r., cz. III, pkt 79.

⁶¹ Ibidem, cz. III, pkt 81–91.

⁶² Ibidem, cz. I (wartości i zasady), pkt 2. Por. Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych przyjęta na 55. sesji ZO ONZ 8 września 2000 r., pkt XIII. Dokument Końcowy..., op. cit., cz. I (wartości i zasady), pkt 2.

dowego bez retrospektywnego i perspektywicznego spojrzenia na sankcje, którymi dysponuje zorganizowana społeczność międzynarodowa.

Teoretycy prawa prezentujący cechy prawa międzynarodowego w sposób naturalny posługują się „szablonem”, jakim jest najlepiej ukształtowany system prawa wewnętrznego z bogatymi tradycjami, prawodawcą autonomicznym wobec adresatów, ugruntowanym orzecznictwem i skutecznością *erga omnes*. Posłużenie się „szablonem” prowadzi do konkluzji, że prawo międzynarodowe nie posiada takich cech jak prawo wewnętrzne, a zwłaszcza tej, iż normie sankcjonowanej prawa międzynarodowego nie towarzyszy zindywidualizowana norma sankcjonująca⁶³, chociaż na ogół nie jest to reguła właściwa dla większości norm prawa wewnętrznego (np. normy prawa cywilnego lub administracyjnego)⁶⁴. Drugim elementem „szablonu” jest przymus, który nie zapewnia przestrzegania większości norm prawa międzynarodowego. Powyższy „szablon” nie uwzględnia idiosynkratycznego charakteru porządku międzynarodowego, a zwłaszcza faktu, że kreatorami prawa i jednocześnie jego głównymi podmiotami są suwerenne państwa. Podmioty te nie funkcjonują na arenie międzynarodowej jako zbiór zatamizowanych jednostek i w tym stanie rzeczy muszą zaakceptować minimum wspólnych reguł postępowania, w tym także prawo do stosownej reakcji w przypadku naruszenia tych reguł⁶⁵. ONZ nie jest więc strukturą supranacjonalną, ale ośrodkiem współpracy państw i od stopnia zogniskowania ich woli zależy efektywność organizacji. Egzemplifikacją tej zależności jest dylemat wyłożony w raporcie Sekretarza Generalnego K. Annana z 2000 r., w którym czytamy, że ONZ powinna „(...) chronić zarówno zasadę humanitaryzmu, jak również suwerenności, ale brakuje reguł ustalających nadrzędność w przypadku ich kolizji”⁶⁶. Nieco inny dylemat pojawia się u politologa R. Kagana, który rozważa zachowanie proporcji między dyplomacją a stosowaniem siły, podkreślając zasadnicze różnice w tej dziedzinie pomiędzy USA a Europą⁶⁷.

Analiza problematyki sankcji w prawie międzynarodowym wymaga rozróżnienia trzech istotnych sfer, których przemieszanie rodzi sporo nieporozumień, a mianowicie:

- sferzyki systemu wraz z zagadnieniem ewaluacji z etycznego punktu widzenia;
- sfery obecności sankcji w systemie;
- sfery podejmowania decyzji w zakresie ich praktycznej aplikacji.

Antecedencje zorganizowanej akcji w celu stworzenia gwarancji politycznej niezawisłości i terytorialnej integralności znalazły się w punkcie 14 orędzia prezydenta W. Wilsona z 8 stycznia 1918 r. W LN utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa stanowiło wspólne dobro, ale wojna jako instrument stosunków między państwowych nie została zdelegalizowana (art. 12 zdanie pierwsze *in fine*, art. 13 zdanie 4 *in fine*, art. 16 zdanie 6 *in fine*), funkcjonowała bowiem obok inter-

⁶³ Zob. J. Sutor, op. cit., s. 83 i n.; J. Gilas, op. cit., s. 6–7.

⁶⁴ Ch. Rousseau, *Principes généraux de droit international public*, Paris 1944, t. I, s. 7.

⁶⁵ Dokument Końcowy..., op. cit., cz. I, pkt 7. Wierzymy, iż dzisiaj bardziej niż kiedykolwiek wcześniej żyjemy w zglobalizowanym i współzależnym świecie. Zadne państwo nie jest w pełni samodzielne i żadne nie może przetrwać całkiem samo (...).

⁶⁶ Tekst dostępny na stronie internetowej <http://www.unic.un.org.pl/reforma/planreform.php>.

⁶⁷ R. Kagan, op. cit., passim.

wencji i represaliów jako forma samopomocy⁶⁸. Dopiero gdy członek LN uciekał się do wojny, wbrew zobowiązaniom z art. 12, 13 lub 15, dopuszczal się, według Paktu, wojny przeciwko wszystkim członkom LN. Państwa członkowskie były zobowiązane do zastosowania sankcji niewymagających użycia siły zbrojnej (art. 16 zdanie 2 *in fine*). Rada LN mogła też zalecić użycie sił zbrojnych państw członkowskich, by wymusić poszanowanie zobowiązań z Paktu LN.

W Kartcie NZ pieczę nad utrzymaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa powierzono RB ONZ, przy czym kompetencja Rady obejmuje zarówno państwa członkowskie, jak również niebędące jej członkami (art. 2 ust. 6). Do Rady należy zatem stwierdzenie zagrożenia lub naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa albo agresji oraz podejmowanie sankcji zorganizowanych w trybie rozdziału VII Karty NZ⁶⁹ w sytuacji, gdy międzynarodowy pokój lub bezpieczeństwo zostaną zagrożone lub naruszone. W 60-letniej historii ONZ sankcje (art. 41–42) są obecne w systemie od momentu wejścia w życie Karty NZ, ale proces podejmowania decyzji cechuje amplituda wyznaczana barometrem politycznym i interesami wielkich mocarstw⁷⁰. „Grzechy główne” procesu podejmowania decyzji o stosowaniu sankcji to:

- wysoki stopień upolitycznienia procesu podejmowania decyzji⁷¹;
- możliwość zablokowania decyzji merytorycznej przez weto jednego ze stałych członków RB ONZ;
- długotrwały proces dochodzenia do decyzji⁷²;
- brak pełnego współdziałania państw z RB ONZ na podstawie art. 2 ust. 5 i art. 25 Karty;
- różnicowana ocena etyczna sankcji⁷³;
- nieosiągnięcie celu, dla jakiego sankcje wdrożono, przy jednoczesnym negatywnym skutku wobec ludności cywilnej, stawiającym pod znakiem zapytania ich zgodność z prawami człowieka i prawem humanitarnym;
- zbiorowa odpowiedzialność ludności państwa dotkniętego sankcjami ekonomicznymi⁷⁴;
- mała dynamika i restryktywność Komitetów ds. Sankcji powołanych do kontroli procesu implementacji sankcji⁷⁵.

⁶⁸ J. Symonides, *Sankcje...*, op. cit., s. 37.

⁶⁹ W. Malendowski, *Akcja w razie zagrożenia i naruszenia pokoju oraz wobec aktów agresji. Od operacji pokojowych do sil szybkiego reagowania ONZ*, w: idem (red.), *Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI w.: analiza problemów i studia przypadków*, „Atla 2”, Wrocław 2003, passim.

⁷⁰ S. Chesterman, B. Pauligny, op. cit., s. 19.

⁷¹ Np. w treści uchwały RB nr 242 (1967), pomimo że nastąpił akt agresji na Bliskim Wschodzie, wyrażono zaniepokojenie sytuacją i wezwano do respektowania art. 2 Karty.

⁷² W. Wilk, *Sankcje międzynarodowe przeciwko Rodzaji Poludniowej – cele i praktyka*, „Rubikon” 1998, nr 1, tekst dostępny na stronie internetowej <http://venus.ci.uw.edu.pl/~rubikon/Nr1/rodezja.htm>.

⁷³ H. Köchler, op. cit., s. 2 i n.

⁷⁴ Ibidem, s. 6, 36.

⁷⁵ Np. Komitet ds. Sankcji (Irak) błędnie uznał wiele produktów chemicznych niezbędnych do produkcji medykamentów lub koniecznych do funkcjonowania służby zdrowia za takie, które w finalnej postaci mogą służyć przemysłowi zbrojeniowemu. Tak WHO w: *Le système de santé iraquien au bord de l'effondrement déclaré le Directeur Général de l'OMS* z 22 lutego 1997 r. Tekst oświadczenia w jęz. francuskim dostępny na stronie internetowej <http://www.who.int/archives/inf-pr-1997/fr/cp97-16.html>.

Należy zaliczyć tu także grzech zaniechania, czyli milczenie państw, a tym samym RB ONZ, w sytuacjach, które wymagały działania, lub podejmowanie działań zdecydowanie spóźnionych (np. w b. Jugosławii).

W ramach przewidywanej reformy ONZ sprawa podejmowania decyzji w tej dziedzinie powinna zostać potraktowana priorytetowo i definitywnie rozstrzygnięta. Niezależnie od kierunku reformy ONZ⁷⁶ warto podjąć dostrzeżone w polskiej literaturze przez W. Czaplńskiego zagadnienie kontroli legalności rezolucji Rady Bezpieczeństwa⁷⁷ lub ZO ONZ, podjętych w trybie rezolucji *Uniting for Peace*, gdyż w historii Narodów Zjednoczonych odnotować można wiele przypadków zagrażających utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa albo stanowiących akt agresji, w których RB ONZ odpowiedziałna za jego utrzymanie nie mogła podjąć decyzji z uwagi na weto lub podejmowała decyzje niewspółmierne do zaistniałej sytuacji (np. interwencja dwóch stałych członków RB ONZ i Izraela w Egipcie, atak Izraela na kraje arabskie). Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że 1/3 przypadków naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa pozostaje poza ocenami RB ONZ, a to wskazuje na nieszczelność systemu. Niewydolność procesu podejmowania decyzji generowała ostrą krytykę ONZ, próbę nieformalnej zmiany Karty NZ w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (rezolucja ZO ONZ 377 z 3 listopada 1950 r. – *Uniting for Peace*)⁷⁸ oraz prowadziła do anarchizacji stosunków międzynarodowych polegającej na unilateralnym podejmowaniu przez niektóre państwa środków represyjnych, pośród których część, w rozumieniu art. 3 rezolucji ZO ONZ 3314 z 14 grudnia 1974 r. (definicja agresji), musi być zakwalifikowana jako akty agresji (np. bombardowanie Libii przez USA, bombardowanie Iraku przez Izrael, bombardowanie Bagdadu przez USA)⁷⁹.

W literaturze sankcje dzieli się dychotomicznie na zorganizowane (zawarte w umowie międzynarodowej) i niezorganizowane (pozbawione podstawy w umowie międzynarodowej)⁸⁰. Inny podział to sankcje horyzontalne, stosowane w interesie wspólnoty i chroniące jej interesy, oraz sankcje wertykalne, czyli unilateralne, które chronią interes państwa lub zbioru państw. Sankcje wertykalne mogą być zgodne z prawem międzynarodowym lub je naruszać⁸¹. Teoretycznie przy kolektywnym stosowaniu sankcji nie powinno dochodzić do naruszenia prawa międzynarodowego, ale brakuje podstaw, by zasadę uznać za aksjomat. W ramach sankcji zorganizowanych funkcjonują sankcje: organizacyjne (np. wykluczenie z organizacji), korygują-

⁷⁶ T. Łoś-Nowak, op. cit., s. 248 i n.

⁷⁷ W. Czaplński, *Uwagi o kontroli legalności działalności Rady Bezpieczeństwa ONZ*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 10, s. 74 i n.; C. Kosma, *Le sanctions en droit international*, Net-iris.com. La veille-juridique des professionnels z 22 listopada 2004 r., wersja internetowa <http://www.net-iris.com/veille-juridique/doc-trine.php?document=341>, s. 16/37.

⁷⁸ G. Rysiak, *Prawo Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych do stwierdzenia aktów agresji*, w: *ONZ. Zbiór studiów prawnomiędzynarodowych*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, s. 155 i n.

⁷⁹ MTS w sprawie militarnej i paramilitarnej działalności przeciw Nikaragui (*Nikaragua v. USA*), wyrok z 26 czerwca 1986 r., ICJ Report, s. 195.

⁸⁰ J. Symonides, *Sankcje...*, s. 37 i n.; idem, *Sankcje w prawie międzynarodowym*, w: *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, op. cit., s. 350–352; S.E. Nahlik, op. cit., s. 34; P. Filippek, B. Kuźniak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Testy, kazusy, tablice*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 237, tab. 39 i s. 266, tab. 79.

⁸¹ C. Kosma, op. cit.

ce (pozbawienie korzyści) oraz przymus bezpośredni (środki o charakterze niewoj-skowym i wojskowym). Sankcje niezorganizowane to przede wszystkim negatywna reakcja opinii publicznej (napietowanie), retorsje (np. odstąpienie od wykonywania niektórych zobowiązań międzynarodowych w związku z bezprawnym zachowaniem się jednej ze stron umowy)⁸² i represalia (zazwyczaj niezgodna z prawem międzynarodowym kontrakcja państwa w związku z bezprawnym zachowaniem innego państwa⁸³ (np. znany przypadek zajęcia części terytorium Chin w związku z zabiciem misjonarzy)⁸⁴. J. Symonides słusznie zauważa, że różnice teologiczne między poszczegól-nymi rodzajami sankcji są znaczne⁸⁵. W pierwszym przypadku mamy zbio-rowe odniesienie się do dalszego uczestnictwa naruszającego podmiotu lub zmiany zasad tego uczestnictwa. W przypadku sankcji korygujących chodzi przede wszyst-kim o skłonienie podmiotu do przestrzegania ustalonych reguł w przyszłości, a do-piero na dalszym miejscu wyrównanie powstałych szkód. W przypadku środków przymusu, które – jak wyżej wskazywano – mają charakter wyjątkowy, uruchamiane są bowiem w razie zagrożenia lub naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpie-czeństwa, celem jest wywołanie (embargo) lub wymuszenie określonego zachowa-nia (operacje wojskowe) przywracającego pokój i bezpieczeństwo. Generalnie rzecz biorąc, wyróżniamy następujące kategorie sankcji:

1) sankcje ekonomiczne przybierają dwie postaci: embargo handlowego lub restrykcji finansowych. Restrykcje finansowe mogą być skierowane przeciwko osobom (np. UE zastosowała sankcje wobec S. Miloševicia, R. Mugabe⁸⁶, O. ibn Ladina) lub obejmować wszystkie podmioty. Embargo handlowe, zwłaszcza totalne (np. Irak, Sierra Leone), budzi największe kontrowersje z punktu widzenia skut-ków, jakie wywołuje w państwie sankcjonowanym, jak też w państwach sąsiednich. Antyeżną ekonomicznych sankcji totalnych mają być sankcje nowej generacji (sank-cje inteligentne, np. wobec Zimbabwe)⁸⁷,

2) sankcje ograniczające podróże mogą być skierowane przeciwko indywidual-nym przedstawicielom władzy (np. członkowie junty wojskowej w Sierra Leone – 1998 r.) lub grupom niestosującym się do zaleceń bądź decyzji międzynarodo-wych (UNITA w Angoli w 1997 r.), ale mogą także godzić w przedsiębiorstwa lot-nicze wspomagające osoby dotknięte sankcjami (np. głośna sprawa Ariana Afghan Airlines, którą talibowie wykorzystywali do transportu narkotyków)⁸⁸,

⁸² G. Rysiak, *Retorsja*, w: *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, op. cit., s. 332–333.

⁸³ G. Cohn, *La théorie de la responsabilité internationale*, „RCADI” 1938, t. 68, cz. II, s. 318.

⁸⁴ G. Rysiak, *Represalia*, w: *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, op. cit., s. 331–332.

⁸⁵ J. Symonides, *Kontrola międzynarodowa*, op. cit., s. 164, przypis 6.

⁸⁶ Sankcje, których wprowadzenia wobec Zimbabwe domagali się m.in. biskupi RPA, Bostwany i Suazi, zostały zastosowane przez USA i państwa członkowskie UE. Tekst decyzji w jęz. polskim dostępny na stronie internetowej <http://www.occumene.radiovaticana.org/pol/Articolo.asp?id=14014>.

⁸⁷ *Le Zimbabwe s'en sort en matière sanitaire malgré les sanctions*, Angola Press. Tekst dostępny na stro-nie internetowej <http://www.angolapress-angop.ao/noticia-f.asp?id=369385>.

⁸⁸ Sankcje wobec podmiotów niemających związków z talibami były stopniowo znoszone, poczynając od rezolucji 1388 z 15 stycznia 2002 r. Por. oświadczenie Revolutionary Association of the Women of Afghan-istan z 21 stycznia 2001 r. Tekst dostępny na stronie internetowej <http://www.rawa.org/un-sanc.htm>.

3) sankcje wojskowe obejmują zarówno zakaz eksportu broni, wyposażenia mili-tarnego, jak i sankcje *sensu stricto*, o jakich mowa w art. 42 Karty NZ. Sankcje tego typu nie godzą z reguły w ludność cywilną (np. Irak, RPA, Rodezja, Sierra Leone);

4) sankcje dyplomatyczne polegają na wykluczeniu dyplomatów i osób ofi-cjalnych z wszelkich form aktywności w życiu międzynarodowym oraz cofnięciu akredytacji udzielonych przed zastosowaniem sankcji (np. Republika Południowej Afryki) lub zredukowaniu do minimum reprezentacji dyplomatycznej (zrząd talibów w Afganistanie w 1999 r.);

5) sankcje kulturalne i sportowe mają raczej znaczenie symboliczne polegają-ce na wykluczeniu sportowców danego państwa z rozgrywek międzynarodowych (np. Republika Południowej Afryki, sportowcy chińscy po wydarzeniach na placu Tiananmen), zakazaniu udziału w zawodach sportowych organizowanych przez in-kryminowane państwo (np. zakaz udziału drużyn narodowych w olimpiadzie orga-nizowanej w Moskwie 1980 r.);

6) sankcje organizacyjne są jednym z przejawów sankcji zorganizowanych, które mogą być wdrożone wobec członka niestosującego się do reguł organizacji. Katalog tych sankcji powiązany z inkryminowanym zachowaniem członka zawarty jest w statucie organizacji. Każdy członek ma więc świadomość, że określone za-chowanie może spotkać się z formą negatywnej reakcji pozostałych państw. Można zatem z pewnym uproszczeniem powiedzieć, że niektórym normom sankcjonowa-nym towarzyszy indywidualna norma sankcjonująca (zawieszenie w prawach lub wykluczenie z organizacji). Norma sankcjonująca ma jednak charakter względny, gdyż pozostali członkowie mogą odstąpić od jej stosowania lub nie są w stanie uzy-skać wymaganej liczby głosów koniecznych do podjęcia decyzji. Celem stosowania sankcji organizacyjnych jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organiza-cji, a nie indywidualna penalizacja. Omówienie tego typu sankcji rozpoczynamy od organizacji uniwersalnych. Art. 16 ust. 4 Paktu LN przewidywał możliwość wyklu-czenia z Ligi członka, który stał się winnym złamania jednego ze zobowiązań wyni-kających z Paktu. Ta sankcja nie była stosowana jednolicie. Napaść Japonii na Chiny skończyła się tylko potępieniem, inwazja Włoch na Abisynię – uchwaleniem sankcji niewojskowych, a atak ZSRR w 1939 r. na Finlandię wykluczeniem tego pierwszego z LN. W Karcie NZ sankcje organizacyjne są bardziej rozbudowane, przy czym wy-stępuje ich gradacja. Art. 5 daje prawo zawieszenia w korzystaniu z praw i przywi-lejów członka, przeciwko któremu Rada stosuje środki prewencyjne lub przymusu. W art. 6 znalazło się prawo wykluczenia z organizacji członka, który uporczywie łamie zasady Karty, przy czym uporczywość ma charakter uznaniowy. Nieco inaczej sformułowany został art. 19 przewidujący, że członek, który zalega ze składkami na rzecz organizacji za pełne dwa lata, nie ma prawa głosowania w ZO ONZ, ale Zgromadzenie może zezwolić na udział w głosowaniu, jeżeli dojdzie do konkluzji, że zaległość wynika z przyczyn niezależnych od członka. Jest to sankcja o charakterze dopingującym, gdyż do większości głosowań w ZO państwa nie przywiązują zbyt wielkiej wagi. Organizacje wyspecjalizowane ONZ w swoich statutach przewidują sankcje organizacyjne w postaci zawieszenia w prawach członkowskich lub wyklu-

czenia. Najszerszy zakres sankcji organizacyjnych przewiduje Konstytucja MOP⁸⁹. Art. 13 ust. 4 statuje zakaz brania udziału w głosowaniu na konferencji, w Radzie Administracyjnej, Komitetach i wyborach do Rady Administracyjnej przez członka, który zalega z płaceniem składek przez dwa pełne lata. Z uwagi na trójgrupową reprezentację członka w MOP wdrażanie sankcji w tym trybie napotyka liczne trudności. W art. 33 przyznano Radzie Administracyjnej prawo do podjęcia rozsądnych i skutecznych środków wobec państwa członkowskiego, które nie wykona zaleceń zawartych w raporcie Komisji Śledczej albo w orzeczeniu MTS⁹⁰. Rozbudowane sankcje organizacyjne znajdują się w dokumentach UNESCO. Art. II Konstytucji UNESCO z 16 listopada 1945 r.⁹¹ przewiduje zawieszenie (pkt 4) i wykluczenie (pkt 5) państwa członkowskiego. Członek ONZ zawieszony w prawach i obowiązkach członka może być na żądanie ONZ zawieszony w prawach i obowiązkach członka UNESCO. Państwa członkowskie usunięte z ONZ tracą automatycznie członkostwo w UNESCO. W myśl art. 79 ust. 2 Regulaminu Wewnętrznego Konferencji Ogólnej państwo członkowskie nie ma prawa głosowania w konferencji, komitetach, komisjach i organach pomocniczych, jeżeli jego zaległości bieżące i należne za rok ubiegły nie zostały uregulowane. Art. 7 Konstytucji WHO przewiduje możliwość zawieszenia i pozbawienia korzyści członka z powodu niewypełnienia zobowiązań finansowych lub z powodu innych okoliczności⁹². Z uwagi na szczególny charakter IBRD oraz IMF układy z Bretton Woods (1944) statuują współzależność pomiędzy tymi dwoma organizacjami, co nie pozostaje bez wpływu na sankcje. Art. VI dział 2 Układu o IBRD przewiduje sankcję w postaci zawieszenia członka, który nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań wobec Banku, z rygiorem automatycznego wykluczenia po upływie roku od momentu zawieszenia⁹³. Ponadto utrata członkostwa w Międzynarodowym Funduszu Walutowym powoduje automatyczną utratę członkostwa w Banku Światowym. Według Układu o MFW (art. XV) członek, który nie wypełnia zobowiązań wobec Funduszu, może być pozbawiony prawa korzystania z jego zasobów, a jeśli ta sankcja okaże się niewystarczająca, państwo członkowskie może być wezwane do wystąpienia z organizacji⁹⁴. Według Układu o IDA (*International Development Association*)⁹⁵ członek może być zawieszony, jeżeli nie wypełnia któregokolwiek ze zobowiązań wobec IDA i w trakcie stanu zawieszenia nie może korzystać z przywilejów i praw członka. Po upływie roku od momentu zawieszenia państwo automatycznie traci status członka (art. VII dział 2). Automatyczne zawieszenie lub utrata członkostwa IDA następuje w przypadku zawieszenia albo utraty przez państwo członkostwa w IBRD (art. VII dział 3). Art. VII ust. 2 pkt 6 Konwencji o WTO (*World Trade Organization*)⁹⁶ przewiduje, że Komitet

⁸⁹ Tekst konstytucji w: *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych: Organizacje wyspecjalizowane ONZ*, t. II, cz. I, PISM, Warszawa 1966, s. 63.

⁹⁰ Środki te nie zostały jednak sprecyzowane, a więc wydaje się, że możliwe jest uruchomienie wszystkich środków, jakie stoją do dyspozycji organizacji.

⁹¹ *Zbiór statutów...*, op. cit., s. 302.

⁹² *Ibidem*, s. 398.

⁹³ *Ibidem*, s. 474.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 526.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 644.

⁹⁶ Dz.U. 1995, nr 98, poz. 483.

Budżetu, Finansów i Administracji podejmuje stosowne środki wobec państw zalegających z płatnościami na rzecz organizacji;

7) sankcje zorganizowane: przed rokiem 1989 sankcje zarówno o charakterze niewojсковym, jak i wymagające użycia siły były stosowane rzadko, o czym decydowały dwa czynniki: względna stabilność bipolarnego układu oraz trudności z podejmowaniem w RB ONZ decyzji niezbędnych do wdrożenia sankcji. Znamienny jest fakt, że środki przymusu o charakterze niewojсковym, przewidziane w rozdziale VII Karty NZ (art. 41), stosowane były przez RB ONZ głównie wobec państw Trzeciego Świata w związku z konfliktami etnicznymi, apartheidem lub odmową zastosowania się do decyzji ONZ⁹⁷. To po części konsekwencja działania zasady *uti possidetis*, a po części problemów ekonomicznych wywołanych przez asymetrię rozwojową oraz niekorzystne *terms of trade*. RB ONZ w latach 1966–2005 stosowała niewojсковe sankcje wobec następujących państw:

- Rodezja Południowa (1966–1979) – embargo na produkty naftowe i inne towary⁹⁸;
- Republika Południowej Afryki (1974–1994) – embargo na broń i wyposażenie militarne;
- Republika Iraku (1990–2005) – reparacje wojenne, embargo na import, poddanie się kontroli międzynarodowej w zakresie broni masowego rażenia⁹⁹, embargo na eksport ropy (poza programem „Ropa za żywność”), restrykcje finansowe, lotnicze, dotyczące podróży;
- Republika Jugosławii (1991–1996, 1998–2001) – embargo na broń, embargo całkowite;
- Republika Somalii (1992) – embargo na broń i wyposażenie wojskowe;
- Republika Libijska (właściwie Wielka Arabska Libijska Dżamahirijja Ludowo-Socjalistyczna (1992 – 12 czerwca 2003 r.) – embargo na broń, sankcje lotnicze, finansowe, embargo na urządzenia niezbędne do eksploatacji i przerobu ropy naftowej¹⁰⁰;
- Republika Liberii (1992–2001) – embargo na broń i diamenty, zakaz podróży;
- Republika Haiti (1993–1994) – embargo na broń i ropę, całkowite embargo;
- Republika Angoli (UNITA) – 1993 – embargo na ropę, sankcje dyplomatyczne, zakaz podróży, sankcje finansowe, ograniczenie sprzedaży diamentów¹⁰¹;
- Republika Rwandy (1994–1996) – embargo na broń;
- Republika Sudanu (1996–2001) – przerwanie komunikacji lotniczej, sankcje dyplomatyczne;

⁹⁷ Na podstawie: S. Chesterman, B. Pauligny, op. cit.

⁹⁸ Rezolucja RB ONZ nr 277 z 18 marca 1970 r.

⁹⁹ Słynna rezolucja RB ONZ 1441 (2002) stanowiąca ultimatum była błędnie powoływana przez USA i Zjednoczone Królestwo jako legitymizacja społeczności międzynarodowej do użycia siły wobec Iraku.

¹⁰⁰ M. Janik, *Ós zła: Libia. Skrucha Pułkownika*, „Puls Świata” 2003, nr 4, wersja internetowa: http://www.puls-swiatek.subnet.pl/artukul.php?id=7&id_art=253. Podkreślenia wymaga, że zniesienie sankcji nie stanowi przeszkody dla dalszego ich stosowania przez USA na podstawie *Iran-Libya Sanctions Act*.

¹⁰¹ L.J.M. Seymour, *Une question de diamants et de pétrole! La violence de l'économie politique anglaise*, „Revue. Un bulletin de l'Institut Nord-Sud”, lato 2001, s. 1–7.

- Republika Sierra Leone (1997–1998) – embargo na broń, ropę i częściowo na diamenty¹⁰²;
 - Republika Afganistanu (właśc. Islamskie Państwo Afganistanu) (1999–2002) – przerwanie komunikacji lotniczej, sankcje finansowe, sankcje dyplomatyczne;
 - Erytrea i Etiopia (właśc. Federalna Demokratyczna Republika Etiopii) (2000–2001) – embargo na broń i produkty militarne;
 - Demokratyczna Republika Konga – rezolucja RB 1493 (2003) – embargo na broń i produkty militarne, zakaz prowadzenia doradztwa wojskowego oraz szkoleń;
 - Republika Wybrzeża Kości Słoniowej – rezolucja RB 1572 (2004) – sankcje także wobec osób utrudniających prowadzenie w życie porozumienia;
 - rezolucja RB 1591 (2005) w sprawie Republiki Sudanu – embargo na broń i wyposażenie militarne¹⁰³.
- W roku 2005 RB ONZ rozpatrzyła sprawę irańskiego programu nuklearnego, ale nie wydaje się, by było możliwe wprowadzenie sankcji. Interesy poszczególnych państw, w tym stałych członków RB ONZ, mogłyby bowiem doznać szwanku. Np. indyjski głos w Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej za skierowaniem sprawy programu nuklearnego Iranu do RB ONZ spowodował unieważnienie przez Teheran wielkiego kontraktu na dostawę do Indii skroplonego gazu.

Srodki przymusu o charakterze wojskowym, w rozumieniu art. 42 Karty NZ, uruchomione były w sytuacji, gdy ich zastosowanie uznano za konieczne do utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, przy czym RB decydowała o stopniowaniu środków, poczynając od demonstracji siły poprzez blokadę aż do operacji sił morskich, lądowych i powietrznych Narodów Zjednoczonych, np. na podstawie art. 42 Karty NZ Rada Bezpieczeństwa, uchwalając rezolucję 221 (1966), zażądała od Wielkiej Brytanii blokady portu Beira w Mozambiku w związku z wydarzeniami w Rodezji. Najbardziej spektakularne przypadki zastosowania art. 42 Karty NZ, polegające na bezpośrednich działaniach zbrojnych przeciwko wojskom inwazyjnym, nastąpiły:

- po inwazji Korei Północnej na Koreę Południową (1950–1953)¹⁰⁴ – rezolucja nr 82 (1950);
- po inwazji Iraku na Kuwejt (1990–1991) – rezolucja nr 678 (1990).

W tym drugim przypadku dochodzenie do momentu użycia siły i ustanowienia stref bezpieczeństwa (*no-fly zone*) dla ochrony Kurdów było niezwykle dramatyczne. Rezolucje z sierpnia 1990 r. (660, 661, 665) poza napiętnowaniem naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa wprowadziły sankcje w trybie art. 41 Karty NZ. Po przyjęciu rezolucji 667 w sprawie warunków zawieszenia broni w rezolucji z 5 kwietnia 1991 r. dokonano nowej interpretacji art. 39 (rozdział VII Karty NZ) poprzez przyjęcie, że masowe naruszenia praw człowieka w jednym kraju stają

¹⁰² Na mocy rezolucji 1270 (1999) RB ONZ powołała siły pokojowe UNAMSIL, a w 2002 r. powstał Specjalny Trybunał Karny (międzynarodowo-krajowy) mający osądzić zbrodnie popełnione podczas wojny domowej.

¹⁰³ Zob. też rezolucję Parlamentu Europejskiego z 16 września 2004 r. w sprawie sytuacji humanitarnej w Sudanie. Tekst w jęz. polskim dostępny na stronie internetowej <http://www.ueparl.eu/inf/>.

¹⁰⁴ Podjęcie decyzji przez RB ONZ stało się możliwe, gdyż przedstawiciel ZSRR, protestując przeciwko reprezentacji Chin w ONZ, nie brał udziału w pracach Rady. Zob. R. Sonnenfeld, *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zagadnienia prawne*, PISM, Warszawa 1979, s. 126 i n.

nowią zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Pomimo rozbieżności pomiędzy członkami RB rezolucja powyższa otworzyła drogę do badania takich przypadków w trybie rozdziału VII Karty i stosowania sankcji w nim przewidzianych. Rezolucja nr 678 z 29 listopada 1990 r. dawała podstawę do użycia siły celem wprowadzenia w życie poprzednich rezolucji ONZ. Rezolucja powyższa oraz rezolucja nr 1441 (2002) RB ONZ stały się następnie przedmiotem kontrowersji, gdyż Brytyjczycy i Amerykanie uważali, że uchwalenie nowej rezolucji dotyczącej użycia siły wobec Iraku w 2003 r. nie jest konieczne. Stanowisko amerykańsko-brytyjskie było odosobnione i nie znajdowało oparcia w dotychczasowej praktyce RB ONZ.

Trzeba jednak podkreślić, że w praktyce za zgodą ONZ podejmowano działania zbrojne pod przywództwem silnego państwa członkowskiego dla wymuszenia pokoju lub zabezpieczenia pomocy humanitarnej, takie jak np.:

- interwencja w Kongo na żądanie jego władz (1961)¹⁰⁵, które obawiały się secesji Katangi przy pomocy wojsk Królestwa Belgii¹⁰⁶;
- interwencja na Haiti pod przywództwem USA (1994);
- interwencja w Timorze Wschodnim pod przywództwem Australii (1998);
- interwencja w Sierra Leone pod przywództwem Wielkiej Brytanii (2000).

W praktyce RB ONZ odnotować należy najwięcej przypadków wysyłania obserwatorów, sił rozejmowych, sił doradczych, które w zależności od mandatu Rady miały znaczący lub bardzo znaczący wpływ na utrzymanie pokoju¹⁰⁷. Do takich operacji zaliczyć trzeba m.in.:

- powołanie Sił Pokojowych w Korei;
- powołanie Sił Pokojowych na Bliskim Wschodzie (UNEF I i II);
- powołanie Sił Pokojowych na Cyprze (UNICYP);
- powołanie Sił Pokojowych w Bośni i Hercegowinie.

Misje obserwacyjne w zależności od rozwoju sytuacji albo kończyły swoją działalność sukcesem, albo stanowiły wstęp do podjęcia dalszych kroków dla przywrócenia pokoju lub budowy pokoju¹⁰⁸. Takie misje funkcjonowały w Libanie, Jemenie, Dominikanie, Indiach/Pakistanie, na Wzgórzach Golan w Syrii. Powołano je jako UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization*), UNEF (*United Nations Emergency Force*) lub UNOMG (*United Nations Observer Military Group*)¹⁰⁹.

Za niezgodne z prawem międzynarodowym (brak autoryzacji RB ONZ) uznać należy użycie siły przez NATO w Kosowie (1999)¹¹⁰, interwencję wojsk Układu

¹⁰⁵ J. Prokopczuk, *Interwencja ONZ w Kongo*, „Sprawy Międzynarodowe” 1961, nr 2. Por. R. Sonnenfeld, op. cit., s. 126–127.

¹⁰⁶ Uchwała nr 169 RB ONZ z 19 listopada 1961 r. upoważniała Sekretarza Generalnego ONZ do prowadzenia energicznej akcji, jaka okaże się konieczna, łącznie z użyciem siły, celem wyeliminowania (usunięcia) z Kongo obcych wojsk, doradców, najemników i parawojskowego personelu niebędącego personelem ONZ.

¹⁰⁷ *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-keeping*, New York 1985, s. 8 i n.

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 178 i n.

¹⁰⁹ *Ibidem*, s. 8 i n.

¹¹⁰ Zob. różne punkty widzenia: R. Zackin, *Beyond Kosovo. The United Nations and humanitarian intervention*, w: L.C. Vohrah et al. (red.), *Man's Inhumanity to Man. Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, Kluwer Law International, New York–The Hague 2003, s. 935 i n.; V.D. Degan, *Humanitarian intervention (NATO action against the Federal Republic of Yugoslavia in 1999)*, *ibidem*, s. 233 i n.

Warszawskiego w Czechosłowacji, Tanzanii w Ugandzie¹¹¹, Wietnamu w Kambodży, USA w Grenadzie, Republice Panamy, Republice Dominikany¹¹², Iraku w 2003 r.

Pomiędzy wolą zbiorową (sankcje stosowane w imieniu społeczności międzynarodowej w trybie głosowania w organach organizacji) a wolą indywidualną w procesie podejmowania decyzji o stosowaniu sankcji znajduje się przyrodzone prawo do samoobrony indywidualnej i zbiorowej zawarte w art. 51 Karty NZ¹¹³. Antyczna reguła Ulpiana: *vim enim vi defensores omnes leges omnique iura permittunt* nie straciła nic ze swojej aktualności. Użycie siły wobec podmiotu, którego działanie stanowi zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa lub akt agresji, podejmowane indywidualnie (samoobrona indywidualna) lub wspólnie z innymi państwami (samoobrona zbiorowa)¹¹⁴, jest z jednej strony przejawem realizacji przyrodzonego prawa każdego państwa do istnienia, a z drugiej strony akcją przeciwko zagrożeniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, o którym mowa w rozdziale VII Karty NZ (ulożenie art. 51 w rozdziale VII)¹¹⁵. Regulacja w art. 51 Karty NZ nie jest więc klasycznym przejawem dopuszczalnej samopomocy, gdyż zawiera się w umowie międzynarodowej w części dotyczącej kolektywnej akcji w razie zagrożenia lub naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa albo aktu agresji. Państwo napadnięte, realizując swoje przyrodzone prawo, staje się jednocześnie szermierzem społeczności międzynarodowej reagującym indywidualnie na naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Koincydencja prawa do samoobrony z wyłączną kompetencją RB ONZ jest ewidentna, gdyż na członka korzystającego z prawa do samoobrony nałożono prawny obowiązek zawiadomienia RB ONZ i podporządkowania się jej decyzjom, który to obowiązek został w sposób niebudzący wątpliwości potwierdzony przez MTS w powołanej wyżej sprawie *Nikaragua v. USA*¹¹⁶. Jest to więc jedyny, pomijając nieaktualne obecnie przepisy dotyczące państwa nieprzyjacielskiego, przypadek indywidualnego, legalnego zastosowania siły będącej sankcją wobec agresora. W teorii prawa nie została definitywnie rozstrzygnięta sprawa klasyfikacji samoobrony zbiorowej, pomimo że stała się ona elementem praktyki traktatowej (Pakt Północnoatlantycki, Układ Warszawski). Według jednej z koncepcji jest to pochodna indywidualnych praw przyrodzonych, których siła zostaje wzmocniona poprzez wspólne działanie, a według drugiej kwalifikowana jest jako podstawowa zbiorowego bezpieczeństwa¹¹⁷. Według autora nie istnieje przyrodzone prawo o charakterze zbiorowym, a więc legitymacji do wspólnego działania należy poszukiwać w przyrodzonym prawie indywidualnym, które realizowane jest za pomocą

¹¹¹ Konflikt ugandyjsko-tanzański jest przykładem konfliktu zbrojnego, który nie wywołał reakcji ani RB ONZ, ani OJA, pomimo że naruszał w sposób ewidentny międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo. W przypadku Republiki Dominikany (1965) interwencja USA była uzasadniana koniecznością ochrony obywateli i interesów amerykańskich.

¹¹² *The Blue...*, op. cit., s. 198 i n.

¹¹³ Zob. interpretację art. 51 w sprawie militarnej i paramilitarnej działalności przeciwko Nikaragui (*Nikaragua v. USA*), wyrok z 27 czerwca 1986 r., ICJ Reports, s. 105, pkt 193.

¹¹⁴ Bliżej na ten temat: K. Równy, op. cit., A. Skowroński, *Teoria i praktyka prawa do samoobrony zbiorowej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1958, nr 10-11.

¹¹⁵ Art. 18 Karty OPA potwierdza prawo do samoobrony zgodnie z istniejącymi traktatami lub w celu ich wykonania. Tekst Karty w: „Zbiór Dokumentów” 1948, nr 8, s. 537-574.

¹¹⁶ Tak MTS w orzeczeniu *Nikaragua v. USA*, przypis 113, pkt 235 wyroku.

¹¹⁷ M. Shaw, *International Law, second edition*, Grotius Publications, Cambridge 1986, s. 554.

dostępnych środków, w tym także przy pomocy innych podmiotów powiązanych traktatowo z realizującym prawo do samoobrony. Potwierdzeniem tej tezy jest konkluzja MTS w sprawie *Nikaragua v. USA*, według której to państwo będące ofiarą napadnięcia decyduje, czy zwróci się o pomoc do pozostałych stron układu, czy też nie¹¹⁸. W praktyce korzystania z prawa do samoobrony pojawiły się rozbieżności dotyczące czynnika temporalnego (czas reakcji) oraz proporcjonalności środków¹¹⁹. W powołanej wyżej sprawie *Nikaragua v. USA* Trybunał wywiódł, że czas, który upłynął od zdarzenia, wskazuje wyraźnie na brak podstaw do samoobrony, gdyż tylko natychmiastowa reakcja na atak jest właściwym przymiotem samoobrony¹²⁰. Zagadnienie proporcjonalności środków zostało podniesione w żądaniu ZO ONZ i WHO wydanym przez MTS opinii doradczej w sprawie legalności użycia broni jądrowej w warunkach skrajnej samoobrony. W opinii doradczej z 1996 r. MTS zajął stanowisko określone jako *non liquet*¹²¹, wywodząc, że nie ma wystarczających podstaw do stwierdzenia, czy użycie broni jądrowej w warunkach skrajnej samoobrony, w sytuacji gdy zagrożone są struktury państwa, byłoby dopuszczalne, czy też nie¹²². Druga kwestia wymagająca rozstrzygnięcia dotyczy gramatycznej, teleologicznej i systemowej wykładni art. 51 Karty NZ, gdyż część prawników uważa, że art. 51 należy interpretować w kontekście art. 2 pkt 4¹²³. Praktyczny problem, który pojawił się przy interpretacji art. 51, to przede wszystkim możliwość zastosowania samoobrony prewencyjnej jako sankcji wobec państwa realizującego program nuklearny lub pierającego terroryzm¹²⁴. W szczególności wątpliwości budzi doktryna uderzenia prewencyjnego, sformułowana przez konserwatystów z administracji prezydenta G. W. Busha, według której USA mogą karać państwo „zbojeckie”, zakładając *a priori*, że takie państwo „może coś złego zrobić w przyszłości”¹²⁵. Rezolucja Kongresu USA z dnia 18 września 2001 r. *Autorisation for Use of Military Force* upoważniła prezydenta do użycia właściwej siły przeciwko tym państwom, organizacjom i osobom, którym przypisać można planowanie, pomocnictwo w aktach terrorystycznych, albo udzielających schronienia takim osobom¹²⁶. Atak terrorystyczny, w zależności

¹¹⁸ Wyrok MTS powołany w przypisie 113, pkt 199.

¹¹⁹ Opinia doradcza MTS z 8 lipca 1996 r. w sprawie legalności użycia broni jądrowej, ICJ Reports 1996, w szczególności punkty 90-97 i 105. Tekst opinii zamieszczony jest także w „International Legal Materials” 1996, t. XXXV, s. 809 i n.

¹²⁰ Wyrok MTS powołany w przypisie 113, pkt 237.

¹²¹ Bliżej na ten temat: D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, t. I, „Dom Organizatora”, Toruń 1996, s. 184.

¹²² D. Bach, *Uwagi na tle opinii doradczej MTS w sprawie groźby lub użycia broni jądrowej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 9, s. 46 i n.

¹²³ W praktyce państwa wielokrotnie odwoływały się do art. 51 dla legitymacji swoich działań niezgodnych z prawem międzynarodowym. Np. na prawo do samoobrony powoływały się: Irak, atakując Iran, USA, podejmując działania przeciwko Nikaragui, Wietnam Północny, podejmując interwencję w Kambodży, Pakistan i Indie w sporze o Kaszmir.

¹²⁴ W literaturze możemy znaleźć uzasadnienie dla samoobrony prewencyjnej, za którą m.in. uważa się akcję Izraela (1967) po zablokowaniu portu Ejlat oraz zawarciu sojuszu wojskowego między Jordanią a Egiptem. Zob. M. Shaw, op. cit., s. 550.

¹²⁵ Tak senator Partii Demokratycznej Joseph Biden w wywiadzie dla „New Europe Review”. Tekst dostępny na stronie internetowej <http://www.neweuropeview.com/Polish/Senator-Joseph-Biden>.

¹²⁶ Tekst rezolucji dostępny na stronie internetowej http://www.yale.edu/awweb/avalon/sept_11jse-res23_1b.htm.

od przypadku, może implikować prawo do samoobrony (punkt 3 rezolucji nr 3314 (XXIX) ZO ONZ z 14 grudnia 1974 r.) lub stwierdzenie przez RB ONZ zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zarówno w Deklaracji Milenijnej (pkt 9), jak i w Dokumencie Końcowym Szczytu ONZ z 14–16 września 2005 r. (pkt 80–91) przesądzono jednoznacznie, że terroryzm międzynarodowy nie jest tylko sprawą państwa, w którym dokonano zamachu terrorystycznego, ale jest wyzważaniem całej wspólnoty międzynarodowej i jej struktura organizacyjna, w szczególności RB ONZ (pkt 88 i 90), powinna uruchamiać mechanizmy. Oznacza to, że państwo nie może stosować sankcji, które pozostają do dyspozycji RB ONZ. W praktyce RB ONZ widoczna jest znamienna ewolucja od potępienia zamachu terrorystycznego (np. zabójstwa hr. F. Bernadotte) poprzez wskazanie na poważne konsekwencje dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (zakładnicy amerykańscy w Teheranie) aż do uznania terroryzmu za zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa – rezolucja 1054 (1995) w sprawie Sudanu i ogólniejszej zasady wyrażonej w rezolucji 1373 (2001), w której Rada stwierdza, że każdy akt międzynarodowego terroryzmu stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa¹²⁷. W tym stanie rzeczy z faktu tego można wyprowadzić dwa wnioski: a) uznanie aktu terrorystycznego za zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa może doprowadzić do ukształtowania się powszechnej normy prawa międzynarodowego zmieniającej dotychczasowy paradygmat; b) dopuszczenie unilateralnego użycia siły w takiej sytuacji (Izrael, USA), które łamie *de facto* monopol RB ONZ w zakresie stwierdzania zagrożenia albo naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i podejmowania stosownej decyzji, gdyż odpowiedź na atak terrorystyczny mieścić się będzie w prawie do samoobrony (art. 51 Karty NZ). Przy szerokiej interpretacji prawa do samoobrony może dojść do przekroczenia subtelnej granicy pomiędzy korzystaniem z tego prawa a agresją¹²⁸. Taka granica została przekroczona np. przez Irak, mimo że w oficjalnym piśmie do ONZ zapewniono, iż Irak realizował prewencyjną samoobronę swego terytorium i narodu przed atakiem Iranu¹²⁹. Przeciwno argumentacji, że art. 51 Karty dopuszcza uderzenie prewencyjne jako akt samoobrony, można powołać art. 19 Karty OPA, według którego tylko środki podjęte dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa nie stanowią pogwałcenia zasad zawartych w art. 15 (zakaz ingerencji bezpośredniej lub pośredniej) i 17 (nietykalność terytorium pod postacią okupacji wojskowej lub innych zarządzeń przymusowych)¹³⁰. We współczesnej literaturze prawa międzynarodowego podkreśla się, że prawo do samoobrony może być realizowane jedynie w ściśle określonych okolicznościach, czyli w sytuacji, gdy następuje atak, który jest poważny¹³¹. W tym stanie rzeczy, jeżeli nie nastąpił akt agresji generujący prawo do samoobrony, to ocena, czy mamy do czynienia z sytuacją zagrażającą utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, należy do RB ONZ. W przeciwnym

¹²⁷ Bliziej i bardziej szczegółowo I. Popiuk-Rysińska, *Rada Bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 261 i n.

¹²⁸ Tak MTS w wyroku powołanym w przypisie 113, s. 102, pkt 194.

¹²⁹ B. Wierzbicki (red.), *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, „Temida 2”, Białystok 2000, s. 432.

¹³⁰ Zob. przypis 113.

¹³¹ B. Wierzbicki (red.), op. cit., s. 431.

wypadku, gdyby taka ocena była dokonywana przez państwo indywidualnie, stałoby się ono prokuratorem, sędzią i katem jednocześnie, a to nie da się pogodzić z zasadami, które przyjęła zorganizowana społeczność międzynarodowa, statując wspólny porządek aksjologiczny oraz wspólną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa¹³².

Legalistyczne podejście do groźby użycia siły lub jej użycia każe uznać za sprzeczne z prawem międzynarodowym wszelkie unilateralne przejawy użycia siły jako sankcji wobec państwa, które obiektywnie lub w ocenie używającego siły naruszyło prawo międzynarodowe (wojna z terroryzmem, wojna prewencyjna, interwencja humanitarna, naruszenie praw obywateli interweniującego państwa)¹³³. We współczesnych stosunkach międzynarodowych dokonano w praktyce reaktywacji szczególnego rodzaju ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa, jaką jest interwencja humanitarna, której motywem podlegają zindywidualizowanej lub kolektywnej ocenie¹³⁴ (np. interwencja amerykańska w Grenadzie w 1983 r., Panamie w 1989 r., Dominikanie w 1965 r., francuska w Afryce Centralnej). Pierwszym kryterium różnicującym jest autoryzacja zorganizowanej społeczności międzynarodowej albo jej brak. Przy legitymizacji interwencji powstaje problem zasadności, czyli kryteriów, które nie zostały jednoznacznie sprecyzowane w doktrynie i praktyce¹³⁵. Problem użycia przymusu wobec państwa, które swoim działaniem lub zaniechaniem powoduje katastrofę humanitarną, pojawia się w najwcześniejszych pracach z prawa międzynarodowego (Grocius, Vattel, Gentilis, Vitoria, Suarez)¹³⁶. Owcześnie państwa reprezentowały zatowizowany zbiór, wojna zaś stanowiła dla nich atrybut suwerenności i narzędzie polityki, a prawa człowieka i prawo humanitarne – kategorię li tylko etyczną¹³⁷. Wówczas podstawą obowiązywania i źródłem ewentualnych sankcji było zogniskowanie woli państw – *consensus gentium* (Suarez). Wydaje się, że do tej koncepcji, chociaż w zmienionej formie, warto powrócić. Członek zorganizowanej społeczności międzynarodowej nie może indywidualnie stosować sankcji o charakterze przymusu z wyjątkiem przypadków wskazanych przez system normatywny lub takich, które są zgodne z prawem. Bez względu na to, czy interwencja ma postać operacji *peacekeeping* (tworzenie pokoju), *peacekeeping* (utrzymanie pokoju), *peacebuilding* (budowa pokoju) czy *peaceenforcement* (wymuszanie pokoju), winna być autoryzowana przez organy społeczności międzynarodowej. Taka jest logika przyjęcia wspólnej odpowiedzialności za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz przywrócenia wiary w godność i wartość jednostki. W tym

¹³² 22 października 1962 r. USA, uznając, że Kuba zagraża bezpieczeństwu, wprowadziły blokadę tego państwa (zastrzeżona w art. 42 Karty NZ sankcja o charakterze wojskowym), nazywając ją „kwarantanną”. Następnie skutecznie starały się uzyskać autoryzację RB ONZ. Unilateralne sankcje wobec Kuby poparta OPA.

¹³³ W. Czapiński, *Sankcje prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 1993 i podana tam literatura.

¹³⁴ Np. Liberia (autoryzacja *post factum*), Somalia – autoryzacja RB dla oddziałów amerykańskich.

¹³⁵ J. Zajadło, *Dylematy humanitarnej interwencji. Hisoria – etyka – polityka – prawo*, Wydawnictwo „Arche”, Gdańsk 2005, s. 31 i powołana tam literatura. Zob. także A. Szpak, *Intervencja humanitarna. Aspekt prawny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, rozdział III, s. 35 i n.

¹³⁶ H. Dembiński, op. cit., s. 20 i n.

¹³⁷ Ibidem, wstęp: *Sila i prawo*, s. 1 i n.

stanie rzeczy problemem staje się legalność i legitymizacja interwencji humanitarnej o charakterze unilateralmym¹³⁸, gdyż autoryzowana interwencja humanitarna mieści się w spektrum sankcji zorganizowanych stojących do dyspozycji społeczności międzynarodowej (art. 42), przy czym ustalenia wymaga, czy art. 39 Karty NZ w kontekście preambuły (ust. 3) i art. 1 ust. 3 jest wystarczającą podstawą do podjęcia interwencji humanitarnej, czy też praktyka statuuje nową zwyczajową normę prawa międzynarodowego. W literaturze wskazuje się, że interwencja (z przymiotnikiem czy bez) ma wyraźne zabarwienie pejoratywne, i proponuje się zastąpienie jej innym pojęciem (akcja, operacja)¹³⁹. Zorganizowana społeczność międzynarodowa nie może w żadnym przypadku tolerować łamania praw ludzkich, których ochrona jest jednym z filarów tej społeczności. Konieczne jest powołanie struktur monitorujących stan przestrzegania praw człowieka i prawa humanitarnego, szybko reagujących, zanim nastąpi katastrofa (Rada Praw Człowieka). Taka funkcja Rady została *expressis verbis* zapisana w punkcie 159 Dokumentu Końcowego Szczytu ONZ z 14-16 września 2005 r. Działania wyprzedzające struktur międzynarodowych nie pozwolą na unilateralną interwencję. Trzeba więc oceniać pojawiające się zagrożenie według formuły *in dubio pro humanitate*¹⁴⁰ i błyskawicznie uruchamiać mechanizmy międzynarodowe, które nie będą kolidowały z art. 2 ust. 7 Karty, gdyż ciężkie naruszenie praw człowieka i podstawowych wolności nie może być postrzegane jako sprawa suwerennego państwa, ich ewaluacja bowiem w rudymentarnych źródłach prawa międzynarodowego przesądza jednoznacznie o tym, że są one skuteczne *erga omnes*. Komisja Międzynarodowa powołana do oceny interwencji w Kosowie nie pozostawia wątpliwości co do tego, że organem właściwym do podejmowania decyzji w dziedzinie interwencji humanitarnej jest RB ONZ, wskazując na konieczność zwiększenia jej skuteczności¹⁴¹. Unilateralna interwencja usprawiedliwiana jest często ambiwalentną formułą: „użycie siły było nielegalne, ale usprawiedliwione”. Autor ma świadomość tego, że spóźniona reakcja społeczności międzynarodowej może spowodować katastrofę humanitarną¹⁴², ale nie znajduje w prawie międzynarodowym uzasadnienia takiej interwencji jak w Kosowie¹⁴³. Oczywiście jest też, że głównym celem interwencji jest powrót do przestrzegania praw człowieka i prawa humanitarnego, a więc nie można dopuścić do sytuacji, w której interwencja tego celu nie osiągnie, ale pogorszy sytuację (np. interwencja w Somalii czy białym UNISOM II w Bośni i Hercegowinie).

W literaturze prawniczej i politycznej stawia się tezę, że wysoki stopień upolitycznienia sankcji czyni je instrumentem mało skutecznym, niezachęcającym do

¹³⁸ J. Zajadło, op. cit., s. 29.

¹³⁹ J. Kranz, *Suwerenność państwa a prawo międzynarodowe*, w: W.J. Wolpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 128 i n.

¹⁴⁰ Tak A. Makarewicz, *Interwencja humanitarna czy „odpowiedzialność za ochronę”*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2003, nr 2, s. 71 i n.

¹⁴¹ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *Responsibility to Protect Report*, International Development Research Centre, Ottawa 2001, s. XII.

¹⁴² Zob. J. Zajadło, op. cit., s. 319 i cytowana tam literatura.

¹⁴³ M. Cohn, *NATO bombing of Kosovo. Humanitarian intervention or crimes against humanity?*, „International Journal for the Semiotic of Law” 2002, nr 1 (15), s. 79.

przestrzegania prawa międzynarodowego¹⁴⁴. Zdaniem autora to nie sankcje, ale proces podejmowania decyzji wykazuje silne konotacje polityczne – jest to zasadniczo różnica. Siłą rzeczy także w przypadku sankcji i ich aplikacji punktem odniesienia jest prawo wewnętrzne, a to wpływa na punkt widzenia. Poszukiwanie paradygmatu, który odpolityczni proces podejmowania decyzji, jest podobne do poszukiwania kamienia filozoficznego. Nie można więc znaleźć wzorca całkowicie pozbawionego konotacji politycznych, ale można zminimalizować wpływ polityki. Zdaniem autora potrzebne jest enumeratywne wskazanie przypadków, w których RB ONZ, po wezwaniu stron/strony do zaprzestania naruszania prawa międzynarodowego i braku reakcji wezwanego, stosuje określone sankcje. Decyzje w takich sprawach zapadałyby w drodze konsensusu bez głosowania, czyli bez możliwości skorzystania z prawa weta¹⁴⁵. Nie można bowiem uczynić karty przetargowej z obowiązków *erga omnes* lub norm *iuris cogentis*.

Wyżej wskazywano, że w licznych przypadkach stosowania sankcji dochodzi do oczywistego konfliktu aksjologicznego między ideą porządku międzynarodowego a ideą sprawiedliwości¹⁴⁶. Sędzia Lauterpacht w *volunté separatum* do orzeczenia w sprawie *Bośnia i Hercegowina v. Jugosławia* konkludował, że nie można wykluczyć powstania sprzeczności między rezolucją RB ONZ, podjętą na podstawie rozdziału VII Karty NZ, a normami *ius cogens* (art. 103 Karty NZ)¹⁴⁷. Taka kolizja nie może pozostać nierozstrzygnięta. Z jednej strony nie można akceptować relatywizmu i ambiwalentnego podejścia do idei porządku międzynarodowego, ale z drugiej nie można go osiągać za wszelką cenę, łamiąc podstawowe prawa człowieka lub rudymentarne zasady prawa humanitarnego, które wraz z utrzymaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa stanowią fundament organizacji społeczności międzynarodowej. W ramach struktur organizacyjnych społeczności międzynarodowej wszystkie ich organy obowiązane są strzec zasad, które legły u podstaw tej organizacji, nie zapominając jednocześnie, że wszystkie państwa członkowskie mają obowiązki *erga omnes* oraz obowiązane są przestrzegać norm powszechnego prawa międzynarodowego (normy *ius cogens*). W. Czaplinski i A. Wyrozumska, słusznie wskazując na różnicę między zobowiązaniami *erga omnes* (ochrona ważnego interesu niektórych lub wszystkich państw) a normami *ius cogens* (interes wszystkich państw)¹⁴⁸, nie pozostawiają wątpliwości co do zakresu ich obowiązywania. W licznych orzeczeniach MTS potwierdzał istnienie takich zobowiązań, które są niezależne od umów międzynarodowych¹⁴⁹. Znalezienie złotego środka między koniecznością

¹⁴⁴ S. Chesterman, B. Pauligny, op. cit., s. 19.

¹⁴⁵ Zob. np. interesujące stanowisko Maroka w sprawie reformy ONZ i RB ONZ: *Le Maroc contre l'usage abusif du droit de veto*, „L'Opinion” z 8 grudnia 2005 r. Tekst w jęz. francuskim dostępny na stronie internetowej http://www.lopinion.ma/article.php3?id_article=459.

¹⁴⁶ Zob. N.J. Wheeler, *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 68-70.

¹⁴⁷ ICJ Reports 1993, s. 325 i n.

¹⁴⁸ W. Czaplinski, A. Wyrozumska, op. cit., s. 22.

¹⁴⁹ Sprawa amerykańskiego personelu dyplomatycznego i konsularnego w Teheranie – ICJ Reports 1979, s. 20 i wyrażonej ICJ Reports 1980, s. 42; sprawa cieżyni Korfu – ICJ Reports 1949, s. 22; *Barcelona Traction Light and Power Company Ltd* – ICJ Reports 1970, s. 32-33; opinia doradcza w sprawie odszkodowań za szkody poniesione w służbie ONZ – ICJ Reports 1949, s. 185; w sprawie statusu Namibii – ICJ Reports 1971, s. 56; *Bośnia i Hercegowina v. Jugosławia* – ICJ Reports 1993, s. 325; sprawa Timoru Wschod-

egzekwowania prawa międzynarodowego, zwłaszcza jego rudymentarnych norm, a ewentualnością naruszenia w tym procesie zobowiązań *erga omnes* lub norm *ius cogens* jest trudne, lecz możliwe. Znakomita większość prawników i politologów traktuje globalizację jako antidotum na wszelkie bolączki tego świata, w tym także na stworzenie sprawnego mechanizmu kontroli oraz zapobiegania sytuacjom, które generują stosowanie najbardziej dotkliwych sankcji. Nadmierny optymizm wydaje się jednak nieuzasadniony, gdyż w procesie globalizacji dojdzie do owego konfliktu między ideą porządku a sprawiedliwości. Niezwykle trafna wydaje się konkluzja Jana Pawła II, według której „(...) globalizacja nie jest ani dobra, ani zła (...) będzie tym, co uczynią z niej ludzie (...) musi służyć osobie ludzkiej, służyć solidarności i wspólnemu celowi”¹⁵⁰. Zdaniem autora w niektórych publikacjach pojawiają się wyrażone elementy nowej mitologii, takie jak homogeniczność społeczności międzynarodowej czy supranarodowy rząd światowy (*global governance*). Nie ma natomiast wątpliwości, że zmiana istniejącego paradygmatu porządku międzynarodowego jest potrzebna¹⁵¹. Lekcja iracka dowodzi w sposób ewidentny, że sankcje stosowane przez Narody Zjednoczone mogą wywoływać podwójny efekt: chronić prawo i jednocześnie je naruszać¹⁵². W tym ostatnim przypadku powstała dodatkowo wątpliwość, czy inwazja na Irak była przejawem obrony prawa międzynarodowego, czy amerykańskich interesów na Bliskim Wschodzie, a to zwielokrotnia skutki, jakie wywołała. Unilateralne użycie siły (wojna prewencyjna, wojna z terroryzmem), gdy nie zachodzi przypadek samoobrony, musi znaleźć miejsce w tym nowym paradygmacie. Nie stawiamy więc pytania, czy zmieniać dotychczasowy paradygmat, ale jak to czynić. Nie stawiamy pytania, czy sterować społecznością międzynarodową, ale jak sterować i jakie są granice owego sterowania. Sekretarz Generalny ONZ w raporcie przygotowanym na milenijną sesję ONZ (2000) pisał: „(...) Bardziej niż kiedykolwiek potrzebny jest sprawny ład prawny. Kluczowa rola, jaką spełniają formalne struktury rządzenia, to rola normatywna: definiowanie celów, wyznaczanie norm i kontrola ich aplikacji”¹⁵³. W tym miejscu powraca jeden z trudniejszych problemów, o których była mowa we wstępnej części opracowania, a mianowicie: jak pogodzić zasady sformułowane w Kartce NZ z nowymi wyzwaniami, które stoją *ante portas* lub mogą pojawić się w przewidywalnej przyszłości¹⁵⁴. W szczególności chodzi tu o suwerenność, równość i prawa z niej wynikające. Nieodparcie nasuwa się pytanie: czy suwerenna równość i prawa z niej wynikające mają charakter ab-

niego (prawo narodów do samostanowienia) – ICJ Reports 199, s. 90; sprawa militarnych i paramilitarnych działań przeciwko Nikaragui – ICJ Reports 1986, s. 100; opinia doradcza w sprawie legalności użycia broni jądrowej – ICJ Reports 1996, s. 258; opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Praw Człowieka z 1982 r. – tekst opinii w „International Legal Materials” 1983, s. 37 i n.

¹⁵⁰ *Globalizacja będzie tym, co uczynią z niej ludzie*, „Więź” 2001, nr X, s. 49.

¹⁵¹ Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych. Tekst dostępny na stronie internetowej <http://www.un.org.pl/reforma/planreform.php>.

¹⁵² Zob. np. D. Halliday, *Guerre sans fin contre l'Irak. Des sanctions qui tuent*, „Le Monde Diplomatique”, styczeń 1999 – wersja internetowa <http://www.monde-diplomatique.fr/199901/HALLIDAY/>.

¹⁵³ *We, the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century. Report of the Secretary General*, Nowy Jork, 27 marca 2000 r., s. 13.

¹⁵⁴ Zob. T. Łoś-Nowak, op. cit., s. 236.

solutny?¹⁵⁵ Taka teza trudna jest do obrony, gdyż nawet ortodoksyjni legaliści muszą przyznać, że państwo nie może za parawanem suwerenności dokonywać aktów ludobójstwa, łamać w sposób ciężki norm prawa humanitarnego, stosować tortur i innych zakazanych form uwalczających godności ludzkiej. Takie przypadki przestają być sprawą suwerennego państwa, a stają się sprawą wszystkich państw, które muszą w imię obrony wspólnych wartości reagować za pomocą struktur organizacyjnych. W przemówieniu na zakończenie Światowego Szczytu w 2005 r. K. Annan mówił z emfazą: „(...) musimy przyjąć wspólną odpowiedzialność za ochronę ludności cywilnej przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi, zbrodniami przeciwko ludzkości i zobowiązać się do popierania RB ONZ (...)”¹⁵⁶. Społeczność międzynarodowa powinna więc zdecydowanie i szybko reagować na powstałe sytuacje, natomiast problemem otwartym jest li tylko to, czy rozdział VII Karty jest wystarczający dla zainicjowania interwencji humanitarnej lub wymuszania pokoju i czy da się zaktywizować RB ONZ. Raport *Peace and Security* przygotowany przez L. Brahimię na milenijną sesję ONZ¹⁵⁷ wiele uwagi poświęca wzmocnieniu organów odpowiedzialnych za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, ale nie zawiera zbyt konkretnych propozycji *de lege ferenda*. Niezwykle interesujący jest natomiast dokument „*Stockholm Process*” – *Findings – Year-Long Study on Targeted Sanctions – Presented to Security Council (Recommendations Aim At More Precise Use of Sanctions Against Threats to Peace While Reducing Collateral Effects)* przedstawiający elementy nowego paradygmatu, według którego „sankcje inteligentne” powinny być bardzo precyzyjnie skierowane przeciwko osobom winnym działań stanowiących naruszenie lub zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa lub łamania praw człowieka i prawa humanitarnego, a nie mogą być skierowane przeciwko narodom¹⁵⁸. W oficjalnych dokumentach ONZ¹⁵⁹, ale także w stanowiskach indywidualnych państw¹⁶⁰ członkowskich, analizuje się problem przyszłości sankcji¹⁶¹ oraz przedkłada zasadnicze pytania, a mianowicie:

- czy RB ONZ może stosować sankcje lub upoważnić do ich stosowania w przypadku braku zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;
- czy dotychczasowe rozumienie zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa nie powinno ulec reinterpretacji;
- czy dotychczasowa praktyka RB ONZ stwierdzania zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa nie jest zbyt statyczna;
- czy decyzje RB ONZ nie powinny podlegać kontroli¹⁶²;

¹⁵⁵ Nie brane są rzecz jasna pod uwagę przypadki dobrowolnego ograniczenia swoich uprawnień suwerennych.

¹⁵⁶ Tekst wystąpienia dostępny na stronie internetowej <http://www.un.org.pl>.

¹⁵⁷ Tekst raportu dostępny na stronie internetowej <http://www.un.org/reform/track2/annex.htm>.

¹⁵⁸ Tekst dokumentu dostępny na stronie internetowej <http://unis.unvienna.org/unis/Pressrels/2003/sc7672.htm>.

¹⁵⁹ Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych, Dokument Końcowy Szczytu z 2005 r.

¹⁶⁰ Np. Szwajcaria w dniu 22 października przedstawiła RB ONZ swoje stanowisko na temat sankcji inteligentnych. Tekst dostępny na stronie <http://www.admin.ch/op/f3bd42488=12fwsrvy/bf/admin.ch.html>.

¹⁶¹ J.A. Frowein, *Opening remarks: Sanctions and human rights law*, w: M.P. Doxey, op. cit., rozdz. VIII, passim.

¹⁶² W. Czaplinski, *Uwagi o kontroli...*, op. cit., s. 74 i n.; C. Kosma, op. cit., Annexe nr 1, s. 16/37.

- czy można tolerować sytuację, gdy zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa stwierdza indywidualnie państwo (państwa) i podejmuje akcję zabezpieczającą do kompetencji RB ONZ (np. Irak nie posiadał broni masowego rażenia oraz możliwości szybkiego jej uzyskania)¹⁶³;
- czy państwa sąsiadnie lub region, w którym leży państwo dotknięte sankcjami, mogą skutecznie domagać się w trybie art. 50 Karty NZ wyrównania strat powstałych wskutek długotrwałego stosowania sankcji ekonomicznych.

Nadal poważnym problemem pozostają unilateralne „sankcje”, które zazwyczaj są stosowane przez państwa rozwinięte celem wymuszenia poprawności politycznej¹⁶⁴. W ramach nowego paradygmatu należy dążyć do ograniczenia samopomocy, zwłaszcza jej najbardziej drastycznych przejawów. Nie kwestionując prawa państwa do wdrożenia środków odwetowych, należy mieć na uwadze test proporcjonalności oraz zobowiązania *erga omnes* i *ius cogens*. W art. 50 projektu artykułów o odpowiedzialności państw w prawie międzynarodowym przygotowanym przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ (część III, rozdział II – „Kontrśrodki”)¹⁶⁵ ustalono, że kontrśrodki nie mogą naruszać:

- zakazu użycia siły statuowanego przez Kartę NZ (art. 2, art. 33);
- zobowiązań w dziedzinie praw człowieka;
- zobowiązań z zakresu prawa humanitarnego.

Stosownie do brzmienia antycznej reguły *ius in iuris executio non habet iniuriam* same egzekwowanie prawa nie może być bezprawiem, ale nie jest to równoznaczne z tym, że przy jego egzekucji nie dochodzi do naruszenia lub nadużycia prawa. Sankcje – jak wskazywano powyżej – mają zapobiegać naruszeniom prawa międzynarodowego i jednocześnie stanowić dolegliwość dla naruszającego. Z ogólnej teorii kary wynika, że penalizacja obejmuje osobę, która dopuściła się czynu zabronionego. Pewne trudności powstają przy penalizacji czynów państwa rozumianych jako czyny organów działających w jego imieniu. Najnowsze tendencje w analizie odpowiedzialności karnej osób prawnych wyraźnie wskazują, że odpowiedzialności podlegają nie tylko osoby reprezentujące osobę prawną, ale także sama osoba prawna¹⁶⁶. W przypadku państwa również można zastosować sankcje wymierzone w jego strukturę, np. struktury przemocy (embargo na import broni, zerwanie lub ograniczenie stosunków dyplomatycznych) lub w stosunku do osób, które personifikują państwo, naruszyły normy prawa międzynarodowego (np. zakaz podróży, zamrożenie aktywów) bądź grup osób niestosujących się do decyzji i zaleceń międzynarodowych. Sankcje nie mogą być wymierzone w ludność cywilną tego państwa oraz państwa sąsiadnie (regionu), gdyż współczesne systemy prawne odrzucają odpowiedzialność

¹⁶³ M. Lessard, op. cit., s. 13.

¹⁶⁴ 2 maja 1965 r. w związku z wydarzeniami w Dominikanie prezydent USA Lyndon Johnson oświadczył, że „Państwa amerykańskie nie dopuszczają do utworzenia na półkuli zachodniej jeszcze jednego rządu komunistycznego” (wg J. Kukulki, op. cit., s. 153).

¹⁶⁵ Tekst w: C. Kosma, op. cit., Annex nr 1, s. 18/37.

¹⁶⁶ M. Möhrenschiager, *Development in the sanctioning of legal person in the European Union (national and european level*, w: A. Adamski (red.), *Przestępczość gospodarcza z perspektywy Polski i Unii Europejskiej. Materiały konferencji, Miłokajki, 26–28 września 2002*, „Dom Organizatora”, Toruń 2003, s. 550 i n.; M. Filat, *Odpowiedzialność karna podmiotów zbiorowych na tle ustawy z 28 października 2002 r.*, w: ibidem, s. 588 i n.

zbiorową¹⁶⁷. Odrębną sprawą jest odpowiedzialność karna przed trybunałami międzynarodowymi, przed którymi *locus standi* mają osoby fizyczne. Mogą one ponosić odpowiedzialność za zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie przeciwko pokojowi oraz agresję¹⁶⁸. Logika podpowiada, że to, co jest zabronione w czasie wojny, nie może być legitymizowane w czasie pokoju. Ten problem wystąpił ze szczególną ostrością przy stosowaniu sankcji ekonomicznych wobec Iraku, Sierra Leone i Zimbabwe.

Przed 1990 r. embargo stosowane było wyjątkowo (Rodezja, Republika Południowej Afryki), po 1990 r. sankcje ekonomiczne przyjęto wobec Angoli, Afganistanu, Burundi, Haiti, Jugosławii, Rwandy, Kambodży, Libii, Liberii, Etiopii, Erytrei, Iraku. Na mocy rezolucji RB ONZ nr 661 (1990) wobec Iraku wprowadzono szerokie spektrum sankcji (sankcje totalne), a mianowicie zakazy importu surowców i towarów z Kuwejtu i Iraku, dokonywania transakcji przez podmioty podległe państwu implementującym sankcje oraz eksportu. Wyjątek stanowiły medykamenty i żywność. Embargo totalne zostało nieco złagodzone na mocy rezolucji 670 (1990) i 687 (1991). Negatywny efekt dla ludności cywilnej wywołany sankcjami miał zostać ograniczony przez rezolucję RB ONZ nr 986 (1995) ustanawiającą program „Ropa za żywność”, który w założeniach miał złagodzić katastrofę medyczną i aprowizacyjną w Iraku. Jednakże w rezultacie program stał się przykrywką do bogacenia się Saddama Husajna i członków jego rządu, a także funkcjonariuszy państw i funkcjonariuszy ONZ¹⁶⁹. W rezultacie rezolucja, będąca w założeniach rozwiązaniem paliatywnym, nie przyniosła pozytywnego rezultatu¹⁷⁰. W istniejącym stanie rzeczy niezwykle aktualne staje się pytanie o przyszłość sankcji ONZ, zwłaszcza zaś o ich rolę w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i złożone interakcje, jakie wywołało dotychczasowe ich stosowanie.

Efekt sankcji podejmowanych po 1990 r. był zróżnicowany (np. w Angoli przyczynił się do powrotu UNITA do stołu rokowań, w Libii – wyrażono zgodę na ściganie funkcjonariuszy i wypłatę odszkodowań ofiarom zamachu nad Lockerbie, w Afganistanie natomiast nie wywołały one praktycznie żadnego efektu)¹⁷¹. W roku 2000 Sekretarz Generalny ONZ wzywa do ustanowienia sankcji selektywnych, wymierzonych przeciwko reżimowi Saddama Husajna, by w ten sposób zapobiec dalszej katastrofie humanitarnej. W maju 2001 roku, pod wpływem silnej krytyki sankcji ekonomicznych stosowanych przez RB ONZ wobec Iraku, pojawiła się nowa koncepcja (amerykańsko-brytyjska), która miała w założeniu złagodzić gwałtowne ostrze krytyki efektu, jaki sankcje wywołały, czyli koncepcja sankcji inteligentnych. Samo pojęcie zaczerpnięte jest ze słownictwa wojskowego (tzw. broń inteligentna), a więc nie można go właściwie zdefiniować. Francuski „L'Express” dezawuuje koncepcję amerykańsko-brytyjską, postrzegając ją jako sprzeczną: „si nous compre-

¹⁶⁷ Zob np. art. 3 Statutu Trybunału Specjalnego do spraw Sierra Leone z 16 stycznia 2002 r. zdanie drugie *in fine* ustalając odpowiedzialność za stosowanie kar zbiorowych.

¹⁶⁸ Zob. art. 5 ust. 1 i 2 Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego z 17 lipca 1990 r. Tekst w Dz.U. 2003, nr 78, poz. 708.

¹⁶⁹ M. Lessard, op. cit., s. 21/37 i n.; *Rapport d'information...*, op. cit., s. 22/52 i n.

¹⁷⁰ *Le défi américain par Jean-Marie Colombani*, „Le Monde” z 5 lutego 2003 r. Tekst dostępny na stronie internetowej <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1=0223232-308073245-1,0.html>.

¹⁷¹ *Les sanctions contre l'Irak...*, op. cit., s. 5.

nons biens, les sanctions intelligentes remplacent des sanctions stupides”¹⁷². Jest to pojęcie języka kolokwialnego i politycznego, a zatem pozanormatywne, dla którego efektywność i proporcjonalność wyznacza kontekst normatywny. Sankcje inteligentne (*ciblées* – fr., *targeted* – ang.) są przedstawiane jako antyteza sankcji globalnych (*global* – fr., *comprehensive* – ang.). Pojęcie to pojawia się w dokumentach międzynarodowych mających charakter polityczny. Poprzednik K. Annana, J.P. de Cuéllar, zwracał uwagę na katastroficzne skutki sankcji i zachęcał do „sankcji kierunkowych”. Sankcje inteligentne znajdują odzwierciedlenie w kolejnych raportach Sekretarza Generalnego K. Annana o działalności ONZ: 1997 par. 89, 1998 par. 63, 1999 par. 73, 2000 par. 99, 2001 par. 85 oraz w piśmiennictwie¹⁷³. Podczas obrad okrągłego stołu zorganizowanego przez Kanadyjskie Centrum Bezpieczeństwa Światowego i United Nations Studies Uniwersytetu w Yale uczestnicy konkludowali, że negatywny efekt sankcji (irackich – J.B.) nie był zamierzony, ale możliwy do przewidzenia¹⁷⁴. W tym przypadku RB ONZ, a ściślej rzecz biorąc jej państwa członkowskie, powinna przewidywać, a tym samym godzić się na to, że sankcje globalne takie negatywny efekt wywołają¹⁷⁵. Piśmiennictwo definiuje sankcje inteligentne jako sankcje skierowane przeciwko władzy lub stronom konfliktu, które *ex definitione* nie mogą wywoływać negatywnych skutków wobec ludności i państw sąsiednich (np. zdeorganizować wymiany handlowej). Według innej koncepcji powinny być one definiowane w pierwszym rzędzie jako te, które nie wywołują innych skutków niż te, jakich się oczekuje (np. derogacja klauzul humanitarnych, powstanie czarnego rynku, który sprzyja władzy, katastrofa żywiołowa, dezorganizacja życia społecznego)¹⁷⁶. Sankcje inteligentne nie mogą stać się instrumentem w rękach reżimu wykorzystywanym przeciwko społeczeństwu ani godzić pośrednio czy bezpośrednio w żywotne interesy ludności cywilnej. Nie powinny prowadzić do perturbacji w równowadze handlowej w danym regionie ani wywierać negatywnego wpływu na inne gałęzie gospodarki państw sąsiednich. W tym stanie rzeczy sankcje powinny być skierowane przeciwko członkom reżimu¹⁷⁷ i uderzać w centrum ich interesów zarówno wewnątrz kraju, jak i za granicą. Sankcje ekonomiczne wobec Iraku nie dotknęły w znaczącym stopniu członków reżimu czy funkcjonariuszy partii Baas, ale społeczeństwo irackie, które ze względu na system polityczny nie miało wpływu na działania władz. Według dyrektora CIA W. Webstera skuteczność blokady Iraku szacowano na 90%, jeżeli chodzi o import i 97%, jeżeli chodzi o eksport¹⁷⁸. Powstała więc sytuacja, w której państwo zostało całkowicie odizolowane od naturalnych powiązań gospodarczych ze regionem i światem, co szczególnie negatywnie wpłynęło zwłaszcza na lecniczo i zaopatrzenie w żywność¹⁷⁹. W tym stanie rzeczy

¹⁷² *Le „new deal” de Washington*, <http://www.lexpress.fr/info/monde/dossier/irak/dossier.asp?ida=426100>.

¹⁷³ M. Lessard, op. cit., pkt 13, s. 12; C. Kosma, op. cit., s. 13/37 i n.

¹⁷⁴ J. Boulden, *The Application of Sanctions under Chapter VII of the United Nations Charter: a contemporary assessment*, Centre Canadien pour la Sécurité Mondiale, Ottawa 1994, s. 5.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ M. Lessard, op. cit., s. 19.

¹⁷⁷ Ibidem, s. 13.

¹⁷⁸ „New York Times” z 26 grudnia 1990 r.

¹⁷⁹ We współczesnym świecie autarkia gospodarcza nie jest możliwa, gdyż wcześniej czy później gospodarka ulegnie tak daleko idącej degradacji, że nie będzie w stanie funkcjonować.

społeczeństwo irackie *de facto* stało się podmiotem odpowiedzialności zbiorowej, charakterystycznej dla okresu średniowiecza, której stosowanie zostało zakazane m.in. przez prawo humanitarne w czasie wojny oraz wszystkie nowoczesne kodyfikacje karne¹⁸⁰. Powyżej wskazywano, że statuty trybunałów międzynarodowych umożliwiają ściganie i penalizację osób stosujących odpowiedzialność zbiorową (zbrodnia wojenna). Oczywiście społeczeństwo irackie nie zostało obwinione za stworzenie systemu, tak jak np. społeczeństwo niemieckie¹⁸¹, ale cierpiało *de facto* skutki sankcji porównywalne do poniesionych przez społeczeństwo niemieckie. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) w raporcie z 1997 r. alarmowała, że ludność Iraku dotkliwie odczuwa:

- brak elektryczności, wody pitnej, żywności;
- degradację placówek służby zdrowia;
- gwałtowny wzrost śmiertelności noworodków;
- zniszczenie centrów uzdatniania wody pitnej oraz szkolenia służby medycznej;
- brak podstawowych leków i ich komponentów¹⁸².

W jednej z konkluzji końcowych czytamy, że iracka służba zdrowia cofnęła się o pół wieku¹⁸³. Podobne konkluzje pojawiły się w raportach Komisji Praw Człowieka i organizacji monitorujących przestrzeganie praw człowieka (np. w raporcie z 2001 r. *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme: un méthode* *de la violence, tournée, inacceptable*)¹⁸⁴. Komitet Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych w Uwagach Ogólnych z 1997 r. stwierdza, że nie można negować uprawnień RB ONZ, wynikających z rozdziału VII Karty NZ, jednakże ich stosowanie nie może naruszać innych dyspozycji Karty, w szczególności tych, które dotyczą ochrony praw człowieka¹⁸⁵. Alarmujące stanowisko przedłożyły UNICEF¹⁸⁶ i Międzynarodowy Czerwony Krzyż¹⁸⁷. Najbardziej radykalne stanowisko zajął b. asystent Sekretarza Generalnego ONZ i koordynator pomocy humanitarnej dla Iraku, który na znak protestu podał się do dymisji, twierdząc podczas przesłuchań w kanadyjskim parlamencie, że RB ONZ przez stosowanie sankcji ekonomicznych wobec Iraku przez tak długi czas *de facto* skonstruowała program ludobójstwa¹⁸⁸. W praktyce RB wykorzystywała także sankcje selektywne (sankcje inteligentne). Według

¹⁸⁰ Np. art. 33 IV Konwencji Genewskiej z 12 sierpnia 1949 r., Dz.U. 1956, nr 38, poz. 171 (załącznik).

¹⁸¹ Część III Uchwał Konferencji Poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. zdanie pierwsze *in fine*, „Zbiór Dokumntów” 1946, nr 1, s. 3 i n.

¹⁸² *Le système de santé irakien au bord de l'effondrement déclare le Directeur Général de l'OMS* z 27 lutego 1997 r. Raport dostępny na stronie internetowej <http://who.int/archives/int-pr-1997/fr/cp97-16.html>.

¹⁸³ Niezwykłe rzeczowy i przejmujący raport *WHO's Humanitarian Activities in Iraq under Security Council Resolution 986*, <http://www.fidh.org/IMG/pdf/321f.pdf> (zob. przypis 160).

¹⁸⁴ <http://www.fidh.org/IMG/pdf/321f.pdf> (zob. przypis 160).

¹⁸⁵ Comité de droits économiques, sociaux et culturels. *Observation Generale (8), Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels* z 2 grudnia 1997 r., Doc.OUN.E/C/12/1997/8.

¹⁸⁶ J. Dupraz, *UNICEF and the Sanctions Committee – Lessons learned from Iraq*, w: M.P. Doxey, op. cit., s. 160 i n.

¹⁸⁷ *Comité international de la Croix-Rouge Irak: aperçu de l'action humanitaire septembre 2002*. Tekst eksperyzy dostępny na stronie internetowej <http://www.icrc.org/Web/fr/sitefre0nns/html/iraq>.

¹⁸⁸ D. Halliday, op. cit.

oceny autora zastosowano je na podstawie rezolucji RB ONZ z 16 czerwca 1993 r. nr 841 (1993) przeciwko prezydentowi Haiti B. Aristide'owi. Za inteligentne można uznać także sankcje UE wobec reżimu Roberta Mugabe w Zimbabwie po odmowie wpuszczenia obserwatorów na wybory¹⁸⁹. 28 stycznia 2001 r. komisarz UE ds. polityki zagranicznej Chris Patten zapowiedział wprowadzenie takich sankcji, dokonano tego kilka miesięcy później¹⁹⁰. Sankcje inteligentne zostały także wprowadzone wobec rządu (objęły broń i wyposażenie służące przemocy) oraz wybranych podmiotów (zamrożenie funduszy i odciecie dostępu do nich, zakaz operacji finansowych) w Republice Wybrzeża Kości Słoniowej (rezolucja RB ONZ nr 1572 (2004) z 15 listopada 2004 r.). Sankcje te zostały implementowane przez państwa członkowskie UE na podstawie dwóch rozporządzeń Rady: nr 174 (2005) z 2 lutego 2005 r.¹⁹¹ oraz 560 (2005) z 12 kwietnia 2005 r.¹⁹² W chwili obecnej trudno jednoznacznie ocenić ich skuteczność, ale z całą pewnością należy dokonać negatywnej oceny totalnych sankcji ekonomicznych, które generują ciężkie naruszenia praw człowieka i prawa humanitarnego, a jednocześnie nie prowadzą do uzyskania założonych celów. Ewaluacja systemu sankcji wypada więc po części negatywnie, a zatem powinien on ulec zmianie. Wprowadzenie nowego paradygmatu w postaci „żandarma światowego”, samotnego szeryfa czy jakiegokolwiek innej formy subordynacyjnej oznaczałoby konieczność zmiany całego porządku międzynarodowego opartego na zasadzie suwerennej równości i zakazie użycia siły lub groźby jej użycia.

Przeгляд zagadnień dotyczących stosowania sankcji prowadzi do następujących konkluzji:

– sankcje zorganizowane, we wszystkich ich przejawach, były stosowane wobec małych albo słabych ekonomicznie i militarnie państw rozwijających się. Nie zostały nigdy podjęte wobec rozwiniętych państw lub mocarstw, które schowane za garłą wieńca niejednokrotnie weszły do działań zagrażające utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa lub dopuszczały się wręcz aktów agresji. Nawet jeżeli przy stosowaniu rozdziału VI i art. 52 ust. 3 Karty NZ strona w sporze ma obowiązek wstrzymać się od głosowania, to nie oznacza, że zastosuje się do decyzji RB ONZ podjętej w trybie art. 23 ust. 3 zdanie 1 *in fine*. Podjęcie akcji w trybie rozdziału VII pod nieobecność stałego członka RB także nie daje gwarancji, że decyzja zostałaby wykonana. Ta sytuacja generuje wątpliwości co do tego, czy dotychczasowy paradygmat utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa da się zreformować, czy też konieczne jest opracowanie nowego paradygmatu. Lektura ważnych dokumentów (Deklaracja Milenijna, Dokument Końcowy Szczytu z 2005 r., propozycje reformy ONZ) prowadzi do wstępnej konkluzji, że niezbędne zmiany zostaną dokonane, a przy braku konceptualnej wizji nowego paradygmatu wszelkie rozważania miałyby po prostu charakter spekulatywny;

¹⁸⁹ A. Husarska, *Władzy rasy raz zdobytej Mugabe nie odda nigdy*, tekst dostępny na stronie internetowej <http://www.tygodnik.com.pl/numeri/274810/husarska.html>.

¹⁹⁰ A. Husarska, *Koniec wojny dla dygnitarzy*, „Tygodnik Powszechny” 2001, nr 35.

¹⁹¹ OJ L 029, 02/02/2005, s. 0005–0015.

¹⁹² OJ L 095, 14/04/2005, s. 0001–0008.

– w związku z powstaniem nowych zjawisk (masowe i ciężkie naruszenia praw człowieka i prawa humanitarnego¹⁹³, terroryzm międzynarodowy¹⁹⁴) konieczne wydaje się odejście od restrykcyjnie pojmowanego państwowocentrycznego modelu zasad prawa międzynarodowego w takim sensie, że za parawanem suwerenności organa państwa lub osoby podległe jego jurysdykcji nie mogą dokonywać zbrodni ludobójstwa, zbrodni wojennych lub innych ciężkich naruszeń prawa humanitarnego bez żadnych konsekwencji¹⁹⁵. Wymaga to redefinicji Karty NZ, zwłaszcza zaś rozdziału VII, która już po części nastąpiła, oraz zmian strukturalnych, ale nie oznacza rezygnacji z suwerenności;

– dotychczas stosowane sankcje, pominięty stronę podmiotową, wywołują ambivalentne oceny z uwagi na to, że w licznych przypadkach są one formą odpowiedzialności zbiorowej i ich ostrze uderza głównie w społeczeństwo państwa dotkniętego sankcjami, pomimo że nie miało ono wpływu na zachowania rządzących. Ponadto jednym z filarów społeczności międzynarodowej jest przestrzeganie rudymentarnych praw człowieka i humanitaryzmu, a stosowanie sankcji nie może pozostawać z nimi w sprzeczności;

– wydaje się, że jednym z rozwiązań jest system ściślejszych powiązań między ONZ i organizacjami regionalnymi w rozumieniu rozdziału VIII Karty, jak też organizacjami niespełniającymi tych kryteriów. Dokument Końcowy w punkcie 93 wymienia *de nomine* Unię Afrykańską i Unię Europejską, które zmiierzają do wykształcenia „regionalnych” sił szybkiego reagowania celem zapobiegania sytuacjom kryzysowym lub ich rozwiązywania. Szczegółne znaczenie może w przyszłości zyskać Afrykańska Rada Bezpieczeństwa i siły szybkiego reagowania z uwagi na liczbę konfliktów na kontynencie i ich daleko posuniętą barbaryzację. Ścisłejsze powiązanie ONZ z organizacjami regionalnymi i subregionalnymi nie może jednak zmieniać zasad określonych w rozdziale VII i art. 53 Karty;

– konieczne jest też szersze włączenie do procesów decyzyjnych ONZ organizacji międzyrządowych i pozarządowych działających na rzecz ochrony praw człowieka i przestrzegania prawa humanitarnego, w takim stopniu aby „środownisko”, w którym stosowane będą sankcje, mogło być monitorowane, a wszelkie negatywne skutki natychmiast sygnalizowane;

– autor niniejszego opracowania proponuje następujący paradygmat: → przewidywać → monitorować → rozwiązywać konflikty → stosować sankcje celem przyspieszenia lub skłonienia władz państwa lub stron konfliktu do współdziałania ze społecznością międzynarodową → zminimalizować negatywny wpływ sankcji na życie ludności, zwłaszcza brać pod uwagę zobowiązania *erga omnes* z zakresu praw człowieka i prawa humanitarnego → bezwzględnie indywidualizować oraz ściśle i penalizować naruszenia praw człowieka i prawa humanitarnego → rehabilitować (wprowadzać lub uzdrawiać instytucje demokratyczne właściwe dla społeczeństwa obywatelskiego, niwelować negatywne skutki sankcji dla regionu lub państw sąsiednich)¹⁹⁶.

¹⁹³ Punkt 138 Dokumentu Końcowego Szczytu ONZ z 14–16 września 2005 r., op. cit.

¹⁹⁴ Ibidem, punkt 81 i n.

¹⁹⁵ Zob. ibidem, punkt 139.

¹⁹⁶ Ibidem, cz. III, pkt 74–76.

W procesie stosowania sankcji w ścisłym tego słowa znaczeniu oraz podejmowaniu kontrstródków o charakterze kolektywnym lub unilaterальnym konieczna staje się zmiana dotychczasowego paradygmatu, w którym:

- sankcje będą zgodne z normami *ius cogens*, zasadami NZ i obowiązkami *erga omnes* (art. 24 ust. 2 zdanie 1 *in fine*, art. 1 ust. 3, art. 2 pkt 4, art. 55)¹⁹⁷;
- stosowanie sankcji nie może prowadzić do konfliktu aksjologicznego między ideą porządku a ideą sprawiedliwości;
- wyeliminowana zostanie dominacja polityki nad prawem;
- należy też ukształtować nowy wzorzec sankcji międzynarodowych (sankcje inteligentne), które będą przejawem ścisłej indywidualizacji, czyli zostaną skierowane przeciwko osobom lub grupom osób odpowiedzialnym za naruszenie prawa międzynarodowego lub niestosującym się do decyzji lub zaleceń międzynarodowych. W szczególności należy rozważyć celowość stosowania niektórych rodzajów embarga (embargo importowe, eksportowe) z jednoczesnym wzmocnieniem embarga na broń i wyposażenie militarne. Operacje militarne, podejmowane w trybie art. 42 Karty NZ, nie mogą być prowadzone w sposób naruszający prawo humanitarne i prawa człowieka;
- nie można też tolerować unilateralnego użycia siły pod pozorem wojny z terroryzmem, nieautoryzowanej interwencji humanitarnej lub interwencji w celu ochrony własnych obywateli, gdyż takie działania mają charakter *contra legem*, a w ich trakcie dochodzi do ciężkich naruszeń praw człowieka i prawa humanitarnego (np. bombardowanie Bagdadu, używanie broni zakazanej). RB ONZ nie powinna też *post factum* autoryzować nielegalnych *ab initio* działań członków ONZ;
- poważnym elementem stosowania sankcji ekonomicznych wymagającym zrewidowania jest czas ich stosowania. W kilku przypadkach był to stosunkowo krótki określony czas (np. Etiopia – 12 miesięcy, Sierra Leone – 18 miesięcy), ale co do zasady sankcje wprowadzono bezterminowo. Sankcje stosowane przez długi okres (Irak, Libia) przestają spełniać funkcję korygującą (nakłonienie państwa do przestrzegania prawa międzynarodowego), prowadzą bowiem do destrukcji ekonomicznej państwa i degradacji warunków życiowych społeczeństwa, a takie efekty sankcji podrywają zaufanie do prawa międzynarodowego i *ex definitione* są niedopuszczalne.

¹⁹⁷ E. de Wet, *Human rights limitations of economic enforce met measures under article 41 of the United Nations Charter and the Iraq sanctions regime*, „Leiden Journal of International Law” 2001, s. 272 i n.