

*Humanizacja bezpieczeństwa narodowego  
w działaniach Rady Bezpieczeństwa ONZ  
po zimnej wojnie<sup>1</sup>*

IRENA POPIUK-RYSIŃSKA

Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych (NZ) jest organem ponoszącym główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jej kształt, funkcjonowanie i działalność, chociaż określone i ograniczone ramami instytucjonalnymi Karty Narodów Zjednoczonych, podlegały zmianom, w części ewolucyjnym, o charakterze trwałym lub długotrwałym. Ewolucji podlegało też samo rozumienie bezpieczeństwa, które ulegało rozszerzaniu, tak pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym<sup>2</sup>.

W działaniach Rady Bezpieczeństwa można bowiem zauważyć zwłaszcza przesunięcie punktu ciężkości problemów bezpieczeństwa z bezpieczeństwa państwa na bezpieczeństwo jednostek i grup społecznych czy innych zbiorowości. Wyrazem tych zmian są nowe pojęcia, które próbują oddać zmiany w zakresie rozumienia i osiągnięcia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, takie jak bezpieczeństwo ludzkie (ang. *human security*), suwerenność jako odpowiedzialność, odpowiedzialność za ochronę (ang. *responsibility to protect*) czy odpowiedzialność w czasie ochrony<sup>3</sup>.

Towarzyszą temu postulaty redefinicji podstawowych zasad stosunków międzynarodowych, takich jak suwerenność czy nieingerencja w sprawy wewnętrzne oraz zakaz użycia siły, głównie w kontekście konieczności reagowania na najpoważniejsze i masowe naruszenia praw człowieka. Próbując oddać zmiany, jakie zachodzą w zakresie rozumienia i osiągnięcia pokoju i bezpieczeństwa, trafnie ujął je były sekretarz generalny NZ Kofi Annan, mówiąc: „odczytując współcześnie Kartę, jesteśmy bardziej niż kiedykolwiek świadomi faktu, że jej celem jest ochrona jednostek, a nie tych, którzy naruszają prawa”<sup>4</sup>.

Na proces ten zwracał też uwagę między innymi Gareth Evans, który w artykule opublikowanym w roczniku SIPRI z 2012 r. sformułował tezę, że nowym paradygmatem XXI wieku są ochrona cywilów i odpowiedzialność za ochronę<sup>5</sup>. Można też nazwać humanizacją bezpieczeństwa, która w działaniach

*Popiuk-Rysińska* Rady Bezpieczeństwa NZ ma wymiar przedmiotowy, normatywny i operacyjny<sup>6</sup>.

*Rozszerzanie kompetencji Rady Bezpieczeństwa NZ  
na sprawy humanitarne*

Uchronienie przyszłych pokoleń od klęski wojny jest podstawowym celem, dla którego została powołana organizacja Narodów Zjednoczonych (NZ). Potwierdza go i rozwija art. 1 Karty, który wśród celów organizacji na pierwszym miejscu umieszcza utrzymywanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa za pomocą skutecznych środków zbiorowych dla zapobiegania zagrożeniom pokoju i ich usuwania, tłumienia wszelkich aktów agresji i innych naruszeń pokoju oraz łagodzenie lub załatwianie pokojowymi sposobami, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, sporów lub sytuacji międzynarodowych, które mogą prowadzić do naruszenia pokoju.

Z tych sformułowań wynika, że organizację zbudowano na podstawie państwocentrycznej koncepcji pokoju i bezpieczeństwa, ponieważ pojęcia wojny i pokoju były odnoszone do państw. Z drugiej jednak strony terminy zagrożenia i bezpieczeństwa nie mają jednoznacznej konotacji i nie zostały w Karcie zdefiniowane. Są one używane w różnych kontekstach, w tym w rozdziale VII, zatytułowanym „Akcja w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji”. Określa on podstawowe kompetencje Rady Bezpieczeństwa jako organu ponoszącego zgodnie z art. 24 Karty NZ główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Na jego podstawie Rada Bezpieczeństwa może podejmować decyzje wiążące państwa, w tym dotyczące środków przymusu, co określa art. 25, według którego członkowie organizacji zgodzili się przyjmować i wykonywać decyzje Rady zgodnie z Kartą NZ<sup>7</sup>.

Warunkiem korzystania z tych środków jest wystąpienie stanu zagrożenia, naruszenia pokoju lub aktu agresji. Stwierdzenie takiego faktu na podstawie art. 39 Karty należy do wyłącznej kompetencji Rady. Jest to niezwykle istotne uprawnienie, ponieważ na jego podstawie Rada może podjąć działania na rzecz utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. O ile pojęcia aktu agresji lub naruszenia pokoju są znane w prawie międzynarodowym i doktrynie, to pojęcie zagrożeń należy do takich, które nie ma ustalonej treści i podlega różnym interpretacjom, zależnie od wielu czynników, w tym także subiektywnych. Z tego powodu interpretacja przez Radę

tego, co uznaje za zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego decyduje o jej przedmiocie działania oraz treści bezpieczeństwa. Karta jest tak elastycznie sformułowana, że to w istocie w dużym stopniu od decyzji Rady zależy, co uznaje za zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Może w ten sposób dostosowywać funkcjonowanie organizacji do zmieniającego się środowiska i zagrożeń bezpieczeństwa. Proces stałej reinterpretacji zagrożeń, jak i samej koncepcji bezpieczeństwa, towarzyszy całej historii organizacji, a nabrał przyspieszenia i nowych cech po zakończeniu zimnej wojny<sup>8</sup>.

Wraz z jej wygasaniem następowało wyraźne ożywienie systemu zbiorowego bezpieczeństwa NZ. Wielkie mocarstwa podjęły współpracę na forum Rady, wskutek czego stała się ona organem niezwykle aktywnym, często korzystającym z rozdziału VII Karty. Równocześnie Rada stanęła przed koniecznością dostosowania swojej działalności do zmieniającego się środowiska międzynarodowego, a zwłaszcza charakteru konfliktów i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego.

Zmiany te zostały trafnie zdiagnozowane i opisane przez Panel Wysokiego Szczebla do spraw zagrożeń, wyzwań i zmian, powołany z inicjatywy Sekretarza Generalnego. W raporcie zatytułowanym *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, przyjęto szerokie ujęcie zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa, definiując je jako „każde zdarzenie lub proces, który prowadzi do szerokiej skali zgonów lub zmniejsza szanse życia i podminowuje państwo jako podstawową jednostkę systemu międzynarodowego”<sup>9</sup>. Panel stwierdzał, że żyjemy w świecie nowych i ewoluujących zagrożeń, które nie zostały przewidziane kiedy NZ były tworzone w 1945, takie jak terroryzm nuklearny, upadek państw w połączeniu z biedą, chorobami i wojnami wewnętrznymi.

Próbując scharakteryzować zmiany, jakie zachodziły w zakresie kompetencji Rady, widać, że największy wpływ miała na nie widoczna od początku lat 90. tendencja sukcesywnego wzrostu jej zainteresowania konfliktami wewnętrznymi oraz ściśle z tym powiązanymi kwestiami humanitarnymi, oraz prawami człowieka. Rozwój ten był przede wszystkim ułatwiony i podtrzymywany przez konwergencję następujących czynników: 1) wczesną pozimnowojenną euforię z jej odwoływaniem się do „nowego ładu światowego”, w którym zbiorowe bezpieczeństwo będzie mogło się w pełni zrealizować i wykorzystać swój potencjał; 2) rosnące przekonanie, że zagrożenia dla dobra ludzkości nie mogą już być ograniczane tylko do przypadku agresji

międzypaństwowej oraz towarzysząca temu świadomość, że suwerenność nie może dalej służyć jako ochrona przed uwłaczającym postępowaniem; 3) stałą zdolność Karty NZ do adaptowania się do zmieniającego się środowiska bez uruchamiania niewygodnego procesu poprawek przewidzianego w art. 108<sup>10</sup>.

Wkraczanie Rady Bezpieczeństwa na obszar spraw wewnętrznych, konfliktów wewnętrznych i praw człowieka rodzi pytania o to, w jakim stopniu i zakresie Rada może działać w tych dziedzinach oraz jakimi środkami może się posługiwać, a zwłaszcza czy jest władna autoryzować użycie siły w przypadku tego typu konfliktów, w tym w celach humanitarnych. Na podstawie postanowień Karty można wnosić, że Rada mogłaby zajmować się konfliktami wewnętrznymi i problemami praw człowieka na podstawie ogólnej kompetencji utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Jak pokazała historia organizacji, Rada już na początku swojej działalności porzuciła wąskie ujęcie zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Świadczą o tym rezolucje Rady z 1948 r. w kwestii palestyńskiej<sup>11</sup>, wojny domowej w Indonezji<sup>12</sup>, uznając ją za zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, jak również działania przeciw reżimom wewnętrznym – rasistowskiemu w Rodezji Południowej i apartheidowi w Afryce Południowej. Uczyniła to, wiążąc sytuację wewnętrzną z zagrożeniem pokoju i bezpieczeństwa<sup>13</sup>.

Po zakończeniu zimnej wojny ta rozszerzająca interpretacja została wzmocniona i wydaje się szeroko akceptowana. Można zauważyć zwiększający się poziom przyzwolenia na działania organizacji w przypadku poważnego konfliktu wewnętrznego o dużej skali przemocy, a czasami nawet przejawiający się w kategoriach powinności czy obowiązku. Przełomowe znaczenie w tym procesie miały rezolucje na początku lat dziewięćdziesiątych w sprawie konfliktu wewnętrznego na terenie Jugosławii<sup>14</sup>. Jeszcze przed rozpadem państwa, Rada biorąc pod uwagę walki wewnętrzne na dużą skalę i negatywne ich konsekwencje dla sąsiednich krajów, w szczególności w strefach przygranicznych, uznała tę sytuację za zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Niektóre państwa zwracały uwagę, że dla działania organizacji w takiej sytuacji wymagana jest zgoda państwa. W odniesieniu do kolejnego konfliktu, jaki ogarnął Somalię, Rada również stwierdziła, że sytuacja w Somalii, gdzie toczą się ciężkie walki między frakcjami, stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, ale dodatkowo tytułem usprawiedliwienia w pierwszej rezolucji

i dla nadania konfliktowi znamion międzynarodowości, podkreślano, że wywiera on wpływ na stabilność i pokój w regionie<sup>15</sup>.

Potem w kolejnych rezolucjach nie wspomiano już o transgranicznych konsekwencjach konfliktów dla uzasadnienia prawa do zajmowania się daną kwestią. Rada zajmowała się kolejnymi konfliktami w latach 90., chociaż w pewnych przypadkach odwoływała się do ponadgranicznych konsekwencji konfliktu i ich wpływu na stabilność w regionie, w innych zarówno w rezolucjach, jak i towarzyszących im debatach pomijano to uzasadnienie, wskazując, że sam konflikt jako taki stanowi zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa. Na podstawie tego można stwierdzić, że każdy konflikt o dużej skali, także wewnętrzny, może być przez Radę uznany za zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego i wchodzi w zakres jej kompetencji.

Równocześnie z tym procesem następował rozrost kompetencji Rady w zakresie ochrony praw człowieka i prawa humanitarnego. Był on konsekwencją zmiany natury konfliktów i poważnego w szerokiej skali naruszania praw człowieka, włącznie z przypadkami ludobójstwa, czystek etnicznych i innych masowych zbrodni.

Sama Karta NZ nie nakłada na Radę Bezpieczeństwa żadnych bezpośrednich zobowiązań, ani też nie zawiera żadnych postanowień na temat możliwości działania w dziedzinie praw człowieka, w tym przeprowadzenia przez organizację interwencji humanitarnej rozumianej jako zastosowanie siły w obronie ludności cywilnej. Dopuszcza tylko użycie siły w samoobronie lub za zgodą Rady, która działając na podstawie rozdziału VII Karty, uzna wystąpienie stanu zagrożenia, naruszenia pokoju lub aktu agresji. Przy funkcjonalnej interpretacji Karty można ewentualnie wydedukować prawo do obrony ludności cywilnej z Preambuły, art.1 (2), art.1 (3) oraz art. 55 Karty NZ, w których państwa zobowiązały się „przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka, godność i wolność jednostki, równość praw mężczyzn i kobiet oraz narodów wielkich i małych” oraz rozwiązywać „w drodze współpracy międzynarodowej problemy o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popierać prawa człowieka i zachęcać do poszanowania tych praw i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania”. Z drugiej zaś strony Karta w art. 2 (7) formułuje zasadę nieingerencji w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregośkolwiek państwa i nie zobowiązuje członków, aby przekazywali takie sprawy do załatwienia

w trybie przewidzianym Kartą. Jednocześnie ten sam artykuł stanowi, że zasada nieingerencji „nie będzie stała na przeszkodzie zastosowania środków przymusu przewidzianych w rozdziale VII”, co mogłoby pozwolić Radzie przeprowadzać akcję także w obszarze praw człowieka poprzez odwołanie się do rozdziału VII Karty. Ponadto kwestie praw człowieka wchodzą w zakres kompetencji innych organów, a zwłaszcza Rady Gospodarczej i Społecznej oraz Zgromadzenia Ogólnego, co może stwarzać problemy podziału kompetencji między organami.

W okresie zimnej wojny Rada nie była skłonna do włączania spraw wewnętrznych w zakres obrad i autoryzowania użycia siły w przypadku kryzysu humanitarnego. W tym okresie miały miejsce trzy takie przypadki, w odniesieniu do których termin interwencja humanitarna mógł być stosowany. Były to interwencje: Indii we Wschodnim Pakistanie (1971), Wietnamu w Kambodży (1978) i Tanzanii w Ugandzie (1979), z których tylko dwie pierwsze były przedmiotem obrad Rady. Reakcje państw były zróżnicowane, zależne od polityczno-ideologicznych powiązań. W żadnym z nich nie podawano motywów humanitarnych jako podstawy interwencji<sup>16</sup>.

Z drugiej jednak strony Rada uznała się za kompetentną do działania w odniesieniu do sytuacji masowego łamania praw człowieka w szerszym kontekście zasady samostanowienia narodów, podejmując działania przeciw reżimowi wewnętrznemu w rasistowskiej Rodezji, uznając sytuację powstałą w wyniku proklamowania niepodległości przez rasistowskie władze za zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa<sup>17</sup>. Potępiła również apartheid w Afryce Południowej i podjęła działania na rzecz jego zwalczania. Uczyniła to, wiążąc masowe łamanie praw człowieka z zagrożeniem pokoju i bezpieczeństwa.

Problem zakresu kompetencji Rady nabrał ostrości wraz z zakończeniem zimnej wojny. Rada Bezpieczeństwa stając w obliczu nasilenia się konfliktów wewnętrznych o dużej skali i pociągających liczne ofiary, zaczęła wykazywać wolę i zdolność działania w przypadkach poważnego naruszenia praw człowieka i prawa humanitarnego. Chronologicznie badając to zaangażowanie, tzn. przypadki, w których motywacja humanitarna była przywoływana, można przyjąć, że Rada początkowo uznawała takie interwencje za środki wyjątkowe, nietworzące precedensu. Z czasem z końcem lat 90. była skłonna je definiować poprzez rozszerzającą interpretację własnych kompetencji, jako wchodzące w obszar zagadnień pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.



Ukazując ten proces, można wskazać kilka punktów zwrotnych, które wyznaczały kolejne jego fazy, poczynając od niejednorodnej i niejednoznacznej rezolucji nr 688 z 4 kwietnia 1991 r., służącej powstrzymaniu represji ludności kurdyjskiej przez reżim Saddama Husseina w północnej części Iraku<sup>18</sup>, poprzez przełomowe jednorodne podejście do interwencji humanitarnej dokonane w związku z sytuacją w Somalii, kiedy Rada Bezpieczeństwa po raz pierwszy w historii w rezolucji 794 z 3 grudnia 1992 r. autoryzowała akcję wojskową bez zgody kraju na mocy rozdz. VII Karty i dla celów wyłącznie humanitarnych, następnie bezprecedensowe działania wobec zamachu stanu w Haiti, gdzie Rada w rezolucji 940 z 7 lipca 1994 r. po raz pierwszy w historii autoryzowała użycie siły, by usunąć jeden reżim i przywrócić władzę innemu oraz zapewnić stabilne środowisko dla odbudowy demokratycznych instytucji<sup>19</sup>. Dalej – sprzeczne reakcje, z jednej strony brak odpowiedzi na ludobójstwo w Rwandzie, z drugiej interwencja humanitarna NATO w Kosowie w 1999 r. bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa oraz w tym samym roku międzynarodowych sił pod dowództwem Australii w Timorze Wschodnim na mocy jednorodnej rezolucji Rady (1264 (1999) z 15 września 1999 r. I kolejny etap to działania wobec Sudanu, kiedy Rada podjęła krok bez precedensu, kierując na mocy rezolucji 1593 z dnia 31 marca 2005 r. po raz pierwszy sprawę Darfuru do MTK. Wcześniej każdą propozycję zawierającą odniesienie do Trybunału blokowały Stany Zjednoczone, które nie chciały nawet pośrednio jego legitymizować<sup>20</sup>.

Przedmiotem zainteresowania Rady były również inne konflikty wewnętrzne, między innymi w Liberii i Sierra Leone, na Wybrzeżu Kości Słoniowej, Mali, Libii, Syrii. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje konflikt w Libii.

Interwencja NATO w Libii, a zwłaszcza autoryzująca ją rezolucja Rady Bezpieczeństwa jest uznawana za wydarzenie o historycznym znaczeniu. Już wcześniej Rada Bezpieczeństwa autoryzowała użycie siły dla ochrony ludności cywilnej, ale tu po raz pierwszy autoryzowała użycie siły dla ochrony ludności wbrew woli rządu i w warunkach efektywnie funkcjonującego państwa. Ponadto rezolucja była sformułowana tak ogólnie, że pozwoliła rozszerzyć akcję aż do podważenia i upadku reżimu. Pod jej wpływem odżyły spory na temat kontrowersyjnej koncepcji prawa do ochrony, a zwłaszcza relacji między zasadami nieingerencji i suwerenności a globalnym systemem ochrony praw człowieka. Rezolucja 1973 (2011) z 17 marca 2011 r. nie była

pierwszą, która odwoływała się do zasady odpowiedzialności za ochronę. Jednak w przypadku wcześniejszych Rada działała w innych okolicznościach – braku rządu w Sudanie, a w Rwandzie – za zgodą rządu tymczasowego w obliczu ewidentnego ludobójstwa. W Libii interwencję podjęto wbrew woli rządu i w celu jego obalenia. W tym samym czasie miała miejsce druga interwencja mająca legitymizację Rady Bezpieczeństwa. Była ona prowadzona przez Francję w celu zakończenia walki o władzę i przywrócenia do władzy obalonego demokratycznie wybranego prezydenta na Wybrzeżu Kości Słoniowej<sup>21</sup>.

Rezolucja 1973 z 17 marca 2011 r. została przyjęta bez sprzeciwu, 10 głosami za przy 5 wstrzymujących. Ten rozkład głosów wskazywał na rozbieżność stanowisk w sprawie działania wobec reżimu Kadafiego. Za interwencją opowiedziały się wyraźnie Francja, USA i Wielka Brytania<sup>22</sup>. Rezolucja stanowiła, że sytuacja w Libii stanowi zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Rada działając na podstawie rozdz. VII Karty żądała natychmiastowego zawieszenia broni oraz zaprzestania stosowania przemocy i wszelkich ataków i znieważania cywilów, przestrzegania prawa międzynarodowego, włączając prawo humanitarne, prawa człowieka i prawa uchodźców, przedsięwzięcia wszystkich środków dla ochrony cywilów i zaspokojenia ich podstawowych potrzeb oraz zapewnienia szybkiego i nie nieskrępowanego przepływu pomocy humanitarnej.

W rozdziale „Protection of civilians” Rada autoryzowała państwa działające indywidualnie lub zbiorowo przez organizacje lub porozumienia regionalne w porozumieniu z Sekretarzem Generalnym do użycia wszystkich koniecznych środków dla ochrony cywilów i obszarów zaludnionych przez ludność cywilną przed groźbą ataku na terenie Libii, wraz z Bengazi, wyłączając zbrojną okupację jakiegokolwiek części libijskiego terytorium. Uznając ważną rolę LPA w sprawach dotyczących bezpieczeństwa regionu i biorąc pod uwagę rozdział VIII Karty, wzywa członków Ligi do współpracy z innymi państwami we wspólnej akcji. W rozdziale „No-fly zone” w par. 6 decyduje o ustanowieniu zakazu wszystkich lotów w przestrzeni powietrznej Libii w celu ochrony cywilów. W par. 7 wyłącza z zakazu pewne kategorie lotów (np. samoloty z pomocą humanitarną). W par. 8 autoryzuje państwa działające indywidualnie lub przez organizacje, lub porozumienia regionalne do użycia wszystkich niezbędnych środków dla wymuszania przestrzegania zakazu lotów. Kolejny rozdział dotyczy wzmocnienia embarga na broń, w tym zakazu zaopatrywania w broń



najemników, będących w służbie Kadhafiego. Następny zawiera postanowienia odnoszące się do strefy zakazu lotów, zamrożenia kapitałów, które posiadają lub kontrolują, bezpośrednio lub pośrednio, władze libijskie lub podmioty i jednostki działające w ich imieniu. Kolejny zapowiada listę osób, które będą objęte zakazem podróży oraz zamrożeniem kapitałów. Rezolucja powołuje też panel ekspertów, złożony z 8 osób, wspomagający komitet do spraw sankcji w monitorowaniu wykonania obu rezolucji<sup>23</sup>.

Akcja wojskowa rozpoczęła się wkrótce po przyjęciu rezolucji z udziałem USA i Wielkiej Brytanii, przy wsparciu Kataru i Zjednoczonych Emiratów Arabskich. NATO przejęło koordynację 24 marca. NATO deklarowało, że celem operacji „Unified Protector” jest wymuszenie przestrzegania rezolucji 1973 i powinna być zakończona po spełnieniu trzech warunków: zakończenie ataków na obszary zamieszkałe przez ludność cywilną, wycofanie do baz wszystkich sił zbrojnych, pozwolenie na nieograniczony dostęp pomocy humanitarnej. Jednak przebieg wydarzeń wkrótce pokazał, że NATO nie jest bezstronnym protektorem ludności cywilnej, celowo lub nie, zmierza do załamania reżimu Kadhafiego. Tak więc, granice między ochroną cywilów a dokonywaną zmianą reżimu zaczęły się zacierać, rodząc krytyczne uwagi i zastrzeżenia dotyczące intencji stron interweniujących i proporcjonalności użycia siły. Wiele państw zarzucało NATO, że przekroczyło mandat.

Rada w przypadku Libii i Wybrzeża Kości Słoniowej działała podobnie. Potępiała pogwałcenie praw człowieka, zażądała poszanowania prawa, narzuciła embargo na broń i inne skoncentrowane sankcje, odesłała sprawy winnych do Międzynarodowego Trybunału Karnego. Zapobiegła pogorszeniu się sytuacji, ale oba kraje mają nadal poważne problemy z przywróceniem stabilnego i pokojowego środowiska wewnętrznego.

Interwencje te, a zwłaszcza w Libii, wywołały spory na temat zasady odpowiedzialności za ochronę. Reakcja Afryki była ambiwalentna, zwłaszcza wtedy gdy bezpieczeństwo reżimu wchodziło w kolizję z bezpieczeństwem ludzkim. Zasadniczo rzecz ujmując, państwa afrykańskie pod wpływem doświadczeń kolonializmu obawiały się, że Zachód wykorzysta doktrynę do odbudowy więzi i zależności kolonialnych, odbudowy kolonializmu, a autokraci – obalenia ich władzy<sup>24</sup>. W UE stanowiska państw też były zróżnicowane. Stawiano wobec NATO zarzut o przekroczenie mandatu, ponieważ celem NATO stała się nie tylko ochrona ludności, ale obalenie Kadhafiego<sup>25</sup>. Ponadto organizacja

nie poszukiwała kompromisu i go nie popierała, czasami wręcz podminowywała porozumienie, obstając za odejściem Kadafigo, wspierając tym samym pozycję Rady Tymczasowej, będącej reprezentantem rebeliantów. To rodzi pytania o czystość intencji państw interweniujących jak również możliwości uzyskania szerokiego poparcia dla tego typu akcji w przyszłości. Jeśli tego typu działanie miałoby charakter precedensowy, to tworzyłoby to szerokie możliwości działania w celu obalania niewygodnych reżimów pod płaszczykiem motywacji humanitarnej.

### *Próby konceptualizacji i legitymizacji interwencji humanitarnej*

Powyższy wybiórczy przegląd działalności Rady Bezpieczeństwa pokazuje, że percepcja i koncepcja pokoju i bezpieczeństwa uległy wielkim zmianom pod wpływem „impulsu humanitarnego”. Początkowo kwestie praw człowieka pojawiały się na jej forum jako skutek uboczny towarzyszący konfliktom, którymi się zajmowała. Za główne uzasadnienie włączenia ich do agendy uznawano ich transgraniczny efekt. Z czasem zaczęto traktować przestrzeganie praw człowieka i prawa humanitarne za istotny warunek stabilnego ładu międzynarodowego, uznając ich naruszenie za zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa. Natomiast natura organu określała zakres spraw i praw jakimi mogła się zajmować. Doświadczenia nie były zadawalające, Rada nie utrzymała kontroli nad użyciem siły z przyczyn humanitarnych, niektóre bowiem państwa podejmowały interwencje zbrojne bez jej upoważnienia, w niektórych kończyły się one niepowodzeniem. Lata 90. to okres interwencji w Iraku i Kosowie, które wzbudziły szereg kontrowersji, ze względu na brak dostatecznej legitymizacji i negatywne skutki uboczne, a dodatkowo zły wpływ na percepcję Narodów Zjednoczonych wywarł brak reakcji na ludobójstwa w Rwandzie i Srebrenicy. Ogólnie można powiedzieć, że chociaż kształtowała się świadomość potrzeby aktywnej międzynarodowej ochrony praw człowieka, zwłaszcza w przypadku ich najpoważniejszych naruszeń, to państwa w większości były przeciwne interwencji humanitarnej w jej dotychczasowym kształcie, zwłaszcza stosowania siły dla wymuszania przestrzegania praw człowieka. Szczególnie ostrej krytyce były poddane interwencje nieautoryzowane NATO w Kosowie oraz USA i Wielkiej Brytanii w Iraku, gdzie bombardowania prowadziły do destrukcji krajów i miały dramatyczne konsekwencje.

Próba rozwiązania tego dylematu stała się koncepcja odpowiedzialności za ochronę (ang. *responsibility to protect* – R2P), której idea pojawiła się po raz pierwszy w przemówieniu Nelsona Mandeli,

prezydenta RPA, na szczycie Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA) z 8 czerwca 1998 r. w Ouagadougou (Burkina Faso)<sup>26</sup>. Jej konceptualizacja dokonała się dopiero po kilku latach, już po doświadczeniach z interwencjami lat 90. Nowe podejście jest oparte na pojęciu suwerenności jako odpowiedzialności oraz określa prawne i moralne podstawy, oraz wymogi ochrony ludności w przypadku, gdy państwo nie wywiązuje się z tego obowiązku w odniesieniu do czterech najcięższych zbrodni – ludobójstwa, zbrodni wojennych, zbrodni przeciw ludzkości i czystek etnicznych. Celem tej koncepcji, jak twierdzą niektórzy badacze, było wpasowanie odrzuconego prawa do interwencji w ramy Karty NZ lub wręcz ubranie unilateralnej interwencji w eufemistyczny żargon odpowiedzialności za ochronę<sup>27</sup>.

Podstawowe założenia R2P zostały opracowane przez Międzynarodową Komisję do spraw interwencji i suwerenności państw w raporcie z 2001 r. zatytułowanym „Odpowiedzialność za ochronę”, następnie zawarte w Raplocie Panelu Wysokiego Szczelbła na temat wyzwań, zagrożeń i zmian (ICISS) oraz w zmienionej formie zamieszczone w Dokumencie Końcowym Szczytu Światowego w 2005 r. w paragrafach 138 i 139, następnie zaaprobowane przez Zgromadzenie Ogólne NZ na mocy rezolucji 60/1<sup>28</sup>.

Natomiast w przypadku Rady Bezpieczeństwa, odniesienie do kwestii odpowiedzialności za ochronę pośrednio pojawiło się po raz pierwszy w rezolucji 1269 z 2000 r. Rada stwierdza w niej, że świadome celowanie w ludność cywilną i osoby chronione oraz dokonywane w sposób systematyczny, rażący (zbrodniczy) i szeroki naruszenia prawa humanitarnego i praw człowieka w sytuacji konfliktów zbrojnych mogą stanowić zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, i w związku z tym potwierdza gotowość rozważenia takich sytuacji, a jeśli to konieczne, podjęcia właściwych kroków<sup>29</sup>.

Następnie Rada odwołała się do R2P m.in. w rezolucji 1674 (2006) w par. 4 dotyczącym ochrony cywilów w czasie konfliktów zbrojnych<sup>30</sup>. Potwierdziła zasady zawarte w paragrafach 138 i 139 Dokumentu Szczytu Światowego, dotyczące odpowiedzialności za ochronę ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i zbrodniami przeciw ludzkości. Zostały one przypomniane także w drugim paragrafie preambuły rezolucji 1706 (2006) dotyczącej kryzysu w Darfurze<sup>31</sup>. Najsilniejszym wyrazem poparcia i zastosowania w praktyce R2P, było odwołanie się do niej dla autoryzacji wojskowej akcji humanitarnej w Libii.

Podstawowe założenia koncepcji R2P zostały określone w Dokumencie Końcowym Szczytu Światowego w dwóch paragrafach.

Paragraf 138 stanowi, że każde państwo ponosi odpowiedzialność za ochronę jego ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i zbrodniami przeciw ludzkości. Odpowiedzialność ta obejmuje prewencję popełniania takich zbrodni, jak również podżegania. Wspólnota międzynarodowa powinna wspierać państwa w realizacji tej odpowiedzialności, a także pomagać NZ w uzyskaniu zdolności wczesnego ostrzeżenia. Natomiast par. 139 mówi, że wspólnota międzynarodowa, poprzez NZ, ma również obowiązek użycia odpowiednich dyplomatycznych, humanitarnych i innych pokojowych środków, w zgodzie z rozdziałami VI i VIII Karty, pomagać chronić ludność przed tymi zbrodniami. Przewiduje się również możliwość zastosowania rozdziału VII Karty i podjęcia przez Radę Bezpieczeństwa zbiorowej akcji, w sposób stanowczy i w stosownym czasie, na zasadzie *case-by-case* i w porozumieniu ze stosownymi organizacjami regionalnymi, jeśli pokojowe środki okażą się nieadekwatne a władze państwowe *manifestely failing* w ochronie ich ludności przed zbrodnią ludobójstwa, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i zbrodniami przeciw ludzkości. Według tej koncepcji, Rada Bezpieczeństwa ponosi międzynarodową odpowiedzialność za ochronę i może korzystać z siły, ale tylko w ostateczności i pod pewnymi warunkami, wtedy gdy władze państwowe ewidentnie zawodzą (ang. *manifestely failing*). Jest to warunek silniejszy od propozycji ICISS, gdzie używano sformułowania, że goszczące państwo wykazuje, że jest niezdolne lub nie wykazuje woli (ang. *unable or unwilling*). Co więcej, kolejność artykułów pośrednio świadczy o tym, że nacisk został położony na odpowiedzialność państwa, i sam art.138 „spycha wspólnotę międzynarodową na tylne pozycje” i daje państwom możliwości decydowania, czy daną sprawę przenieść na poziom międzynarodowy; na przykład państwa, które były przeciwne zastosowaniu sankcji wobec Sudanu w związku z katastrofą humanitarną w Darfurze uważały, że akcja organizacji jest przedwczesna, ponieważ nie udowodniono dostatecznie, że Sudan całkowicie utracił zdolność wywiązania się z odpowiedzialności.

Warto też podkreślić, że o ile wcześniejsze dokumenty mówiły o zbiorowej odpowiedzialności ze strony wspólnoty międzynarodowej za prześladowania ludności cywilnej, to Dokument szczytu umiejscawia ją w rękach Rady Bezpieczeństwa, działającej na mocy Rozdziału VII Karty. Inaczej mówiąc, żaden nowy mechanizm nie został utworzony, istniejący zbiorowy mechanizm jest w użyciu. To rozwiązanie, tj. przeniesienie od-

powiedzialności na NZ, spowodowało, że dążenia do znalezienia alternatywnych rozwiązań, gdy Rada jest zablokowana, skończyły się niepowodzeniem, przynajmniej na poziomie powszechnym. Zdanie na ten temat pozostają nadal podzielone i część państw niewątpliwie podziela opinię wyrażoną przez Słowenię w czasie dyskusji na interwencją NATO w Kosowie, że Rada Bezpieczeństwa ponosi główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, ale nie wyłączną i nie ma monopolu na podejmowanie decyzji o użyciu siły.

Odpowiedzialność Rady w zakresie ochrony jest trudna do pogodzenia z dyskrecyjnym charakterem jej kompetencji na mocy rozdz. VII Karty. Rada bowiem jest organem politycznym i nie ma obowiązku prawnego do działania, stąd może w przypadku ewidentnego ludobójstwa z racji weta jednego ze stałych członków nie podjąć akcji. Praktyka też pokazuje, że Rada działa wybiórczo, selektywnie, dlatego też zarzuca się jej stronniczość. Na problemy powstające wokół rozumienia i implementacji R2P pokazuje przykład Libii, gdzie Rada Bezpieczeństwa po raz pierwszy w rezolucji 1937 (2011) autoryzowała, powołując się na R2P akcję wojskową, podczas której NATO nadużyło mandatu mającego charakter humanitarny, wspierało siły antyrządowe i doprowadziło do zmiany reżimu wewnętrznego, a wskutek nalotów ucierpiała też ludność cywilna. W związku z wielką skalą zaangażowanych sił i pomimo olbrzymiej ich asymetrii niektórzy nazywają tę akcję kolokwialnie „wojną humanitarną”<sup>32</sup>.

Stosunek państw członkowskich do R2P i jej oceny są dosyć zróżnicowane. Pokazała to dobitnie debata na 63 sesji Zgromadzenia Ogólnego poświęcona implementacji R2P, w ramach kroków po szczycie światowym. Głos zabrało czterdziestu delegatów wyrażających pełne spektrum opinii, od ostrego sceptycyzmu do pełnego poparcia. Państwa krytycznie nastawione wobec R2P zwracały uwagę na niebezpieczeństwo jej selektywnego i dyskryminacyjnego traktowania i nadużywania przez silniejszych wobec słabszych, jak też naruszania zasad Karty i suwerenności pod „kocykiem humanitarnej niedyskryminacyjnej interwencji”. Podkreślały, że w jej realizacji należy skupić się na środkach pokojowych z rozdziału VII i VIII Karty, a siłowych, możliwych do stosowania poprzez rozdział VII Karty – unikać<sup>33</sup>.

Należy podkreślić, że kompetencje Rady Bezpieczeństwa w kontekście szeroko rozumianego bezpieczeństwa ludzkiego w czasie konfliktów zbrojnych rozwijały się w dwóch kierunkach, w ramach dwóch różnych porządków (koncepcji) normatywnych, odpowiedzialności za ochronę oraz ochrony cywilów. W raporcie na

temat ochrony ludności cywilnej zwraca na to uwagę Sekretarz Generalny, mówiąc: „Chociaż te dwie koncepcje (*concepts*) mają wspólne elementy, szczególnie z punktu widzenia prewencji i wsparcia dla narodowych władz w spełnianiu odpowiedzialności wobec cywilów, są też fundamentalne różnice. Po pierwsze, ochrona cywilów jest koncepcją prawną, opartą na międzynarodowym prawie humanitarnym, prawach człowieka i prawie uchodźczym, natomiast R2P (*responsibility to protect*) jest koncepcją polityczną zawartą w Dokumencie Końcowym Szczytu Światowego (patrz rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 60/1). Po drugie, ochrona cywilów dotyczy naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego i praw człowieka w sytuacji konfliktów zbrojnych. Odpowiedzialność za ochronę jest ograniczona do naruszeń, które stanowią zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciw ludzkości, lub mogłyby być uznane za akty ludobójstwa, lub czystki etniczne. Zbrodnie przeciw ludzkości, ludobójstwo i czystki etniczne mogą pojawić się w sytuacjach, które nie osiągną progu konfliktu zbrojnego<sup>34</sup>. Można dodać, że w związku z tym, nie podlegają kompetencji Rady.

*Rozwój kompetencji w zakresie ochrony praw ludności cywilnej w czasie konfliktów zbrojnych*

Oprócz tych najcięższych i masowych zbrodni i kryzysów humanitarnych, które były rozpatrywane w kontekście zbrojnej interwencji, przedmiotem działania Rady stała się także kwestia naruszania praw ludności cywilnej w czasie konfliktów zbrojnych. W tym wymiarze zauważa się również wyraźną tendencję wzrostową, tak w zakresie obszaru przedmiotowego, jak i intensywności. Ted van Baarda wyróżnił następujące fazy aktywności Rady na rzecz implementacji prawa humanitarnego: pierwszy etap – *tabula rasa*, w którym Rada w ogóle nie podnosiła kwestii prawa wojennego (do wojny sześciodniowej 1967 r.), drugi – okres ostrożnego zaangażowania, wyjątkowo podnoszono kwestie ochrony humanitarnej i pomocy humanitarnej (1967–79); trzeci – umiarkowanego zaangażowania, liczba rezolucji dotyczących kwestii humanitarnych wzrosła z 12 do 36; ostatni – od początku lat 90. to faza intensywnego zaangażowania w ochronę, popieranie i wymuszanie przestrzegania prawa humanitarnego<sup>35</sup>.

Trafnie odnotowali tę tendencję redaktorzy zbioru dokumentów z zakresu prawa wojennego, na których powołuje się wspomniany autor, pisząc: „Rada Bezpieczeństwa... rozwinęła rozszerzoną rolę w odniesieniu do prawa wojennego. W wielu



nadzwyczajnych sytuacjach, szczególnie w latach 90., jej wiążące rezolucje nie tylko potwierdzały zastosowanie tej części prawa do konkretnego wydarzenia lub konfliktu, włączając te z elementem wojny wewnętrznej, ale również definiowały treść prawa i podkreślały odpowiedzialność osób fizycznych i państw za ich implementację<sup>36</sup>.

To zaangażowanie w ochronę ludności cywilnej było następstwem specyfiki współczesnych konfliktów, ich brutalizacji i okrucieństwa, w których trakcie ludność niewalcząca i infrastruktura były przedmiotem rozmyślnych ataków, a nie jak wcześniej, skutkiem ubocznym wojny. To właśnie wydarzenia w Rwandzie przyspieszyły debatę na temat ochrony cywilów w trakcie konfliktów zbrojnych. Sekretarz generalny, rozpoczynając batalię na ten temat, w ogólnym raporcie dotyczącym sytuacji w Afryce z 13 kwietnia 1998 r. określał ochronę ludności cywilnej w czasie konfliktów jako „humanitarny imperatyw” i wzywał Radę, by przywiązywała większą wagę do tego problemu<sup>37</sup>.

Analizując kolejne debaty i rezolucje RB ogólne i tematyczne oraz oświadczenia Przewodniczących można zauważyć, że dla ogólnie rozumianych kwestii humanitarnych stosuje się terminy takie jak „prawo humanitarne”, „prawo/a wojny”, „konwencja/e genewskie”. Georg Nolte wzrost zaangażowania Rady w obszarze tak identyfikowanych kwestii humanitarnych ujął jako rozwój trzech funkcji: wykonawczej, polegającej na egzekucji lub implementacji prawa humanitarnego; sędziowskiej – osądzanie lub wyjaśnianie (interpretacja) prawa; legislacyjnej – rozwijanie norm prawnych<sup>38</sup>.

W zakresie funkcji wykonawczej można było zauważyć rozwijającą się praktykę w zakresie egzekucji i implementacji prawa humanitarnego. Polegała ona na tym, że Rada w rezolucjach wywierała presję na strony konfliktu zbrojnego, by stosowały się do postanowień prawa humanitarnego w ogólności, do implementacji pewnych specyficznych zasad tego prawa lub podejmowała pewne instytucjonalne kroki w kierunku ich przestrzegania<sup>39</sup>.

Jedną z pierwszych tego typu rezolucji zobowiązywała Izrael do przestrzegania konwencji genewskich wobec ludności cywilnej na terytoriach okupowanych przez to państwo po wojnie 1967 r.<sup>40</sup> W ramach tej pierwszej funkcji mieści się przede wszystkim pięć podstawowych rezolucji o ochronie cywilów w czasie konfliktów zbrojnych, w kolejności chronologicznej były to rezolucje: 1265 (1999), 1296 (2000), 1647 (2006), 1738 (2006), 1894 (2009)<sup>41</sup>. Przywołują one podstawowe akty prawne z zakresu prawa humanitarnego, praw człowieka i praw uchodźców i wymagają ich przestrzegania, a w szczególności tych,

które są zawarte w Konwencjach haskich z 1899 r. i 1907 r., konwencjach genewskich z 1949 r. oraz Protokole Dodatkowym z 1977 r., jak również w decyzjach Rady Bezpieczeństwa<sup>42</sup>. Zwracają uwagę na kwestie bezpieczeństwa uchodźców i osób przesiedlonych oraz obowiązek państwa zapewnienia im bezpieczeństwa, zwłaszcza na terenie obozów, potępiają świadome zabijanie cywilów i niszczenie mienia, przypominają o obowiązku poszanowania statusu międzynarodowego i zapewnienia bezpieczeństwa personelowi międzynarodowemu, przestrzegania odnośnych konwencji, jak również bezpieczeństwa dla personelu humanitarnego<sup>43</sup>. Zwracają uwagę na potrzebę włączenia problemu ochrony cywilów w mandat operacji pokojowych<sup>44</sup>.

Ponadto w rezolucjach tych Rada wielokrotnie wzywała do objęcia szczególną ochroną grup najbardziej narażonych w czasie konfliktów, tj. kobiet i dzieci. Poczynając od pierwszej rezolucji 1325 (2000) dotyczącej ochrony kobiet i ich roli w przywracaniu pokoju i spokoju wewnętrznego, Rada wielokrotnie przypominała o zobowiązaniach stron konfliktów do pełnego respektowania prawa międzynarodowego w zakresie praw i ochrony kobiet i dziewcząt, jak również apelowała o szersze włączanie kobiet we wszystkie fazy procesu pokojowego<sup>45</sup>. Rada wielokrotnie wyrażała ubolewanie z powodu naruszania prawa humanitarnego, a zwłaszcza praw kobiet i dzieci, w tym popełniania przestępstw seksualnych, także gwałtów. Rada uchwaliła trzy rezolucje w sprawie ochrony kobiet i dzieci przed przestępstwami seksualnymi w sytuacji konfliktu zbrojnego, 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010). W rezolucji 1820 w paragrafie pierwszym Rada podkreśla, że seksualne przestępstwa, kiedy są wykorzystywane lub popełniane jako taktyka wojenna, by celowo uderzyć w cywilów lub jako część szeroko rozprzestrzenionego lub systematycznego ataku przeciw ludności cywilnej, mogą znacząco zaostrzyć stan konfliktu oraz utrudnić przywrócenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a także wyrażała gotowość podjęcia właściwych środków, by powstrzymać przestępstwa seksualne systematyczne (metodyczne) o szerokiej skali. Rada żądała od wszystkich stron konfliktu zaprzestania wszelkich aktów przestępczych i podjęcia odpowiednich kroków wewnętrznym i międzynarodowym, w tym państw tak o charakterze prewencyjnym, także prawnym, w zakresie ścigania i karania winnych. Przypominała o objęciu grupy przestępstw seksualnych jurysdykcją MTK oraz statutów międzynarodowych trybunałów karnych powołanych *ad hoc*<sup>46</sup>.

Problem ochrony dzieci w czasie konfliktów stał się przedmiotem zainteresowania Rady w 1999 r. w związku z licznymi

przypadkami rekrutowania dzieci i wykorzystywania w czasie konfliktów<sup>47</sup>. Został po raz pierwszy włączony w mandat operacji pokojowej w Sierra Leone w 2001 r. Od tego czasu w misjach pracują doradcy do spraw ochrony praw dzieci, pełniący funkcje monitorowania i doradzania. Ponadto Rada na mocy rezolucji 1612 w 2005 r. ustanowiła specjalny mechanizm służący monitorowaniu sytuacji dzieci w czasie konfliktów, głównie przypadków dzieci żołnierzy.

Odpowiadając na naruszenia praw człowieka w pewnych przypadkach Rada stosuje ukierunkowane działanie albo w sensie podmiotowym (określeni adresaci) albo przedmiotowym (określone prawa). W wymiarze podmiotowym zmiana przejawia się w formie coraz większej liczby rezolucji Rady Bezpieczeństwa mających charakter zindywidualizowany lub wręcz spersonalizowany. Ich adresatami są nie tylko państwa jako podmioty zbiorowe, ale coraz częściej władze państwowe, członkowie władz, ich współpracownicy i rodziny, organizacje i instytucje polityczne i gospodarcze. Zarzuty o łamanie praw człowieka czy innych praw mających międzynarodową ochronę są więc stawiane nie tylko państwom, ale faktycznie rządzącym (np. biała mniejszość w Rodezji Południowej) czy podmiotom niepaństwowym, jak UNITA w Angoli, Talibowie i ich współpracownicy w Afganistanie, członkowie Al-Kaidy na całym świecie, bośniaccy Serbowie. Rada wielokrotnie odwoływała się do ich odpowiedzialności jako podmiotów na mocy prawa humanitarnego, praw człowieka i prawa konfliktów zbrojnych. O indywidualnej karnej odpowiedzialności osób naruszających ogólne zasady prawa humanitarnego mówiło wiele rezolucji, w tym te odnoszące się do Somalii<sup>48</sup>, także DRK<sup>49</sup>. W kilku przypadkach Rada skierowała sprawy do MTK, np. Darfuru, na podstawie rozdziału VII Karty i art. 12 Statutu MTK na podstawie rekomendacji Komisji śledczej do spraw Darfuru oraz Wybrzeża Kości Słoniowej<sup>50</sup>.

Oprócz presji politycznej, odesłania sprawy do MTK lub zastosowania sankcji z powodu celów humanitarnych, co zdarza się rzadko, Rada rozwinęła dodatkowe środki służące implementacji prawa humanitarnego o charakterze instytucjonalnym, a przede wszystkim badanie przypadków naruszeń. Rada zleca te badania zwykle Sekretarzowi Generalnemu (Kongo, Afganistan) lub operacji pokojowej (UNOMSIL, UNOMIL, MINUSTAH). Czasami też w ramach operacji powoływane są specjalne zespoły dla monitorowania i promowania przestrzegania prawa humanitarnego (np. UNOMSIL). Ponadto Rada na mocy rezolucji 1612 w 2005 r. ustanowiła specjalny mechanizm służący monitorowaniu

sytuacji dzieci w czasie konfliktów, głównie przypadków dzieci żołnierzy. Sekretarz generalny na mocy rezolucji 1265 (1999) ma obowiązek składania Radzie Bezpieczeństwa sprawozdań dotyczących stanu przestrzegania norm chroniących ludność cywilną w trakcie konfliktów zbrojnych, jak również corocznego raportu „Dzieci a konflikt zbrojny”<sup>51</sup>.

Na mocy rezolucji 1882 (2009) włączono w zakres przedmiotowy tego drugiego raportu, oprócz sytuacji rekrutacji i wykorzystywania dzieci w naruszaniu prawa międzynarodowego, także te przypadki, gdzie strony konfliktu, z naruszeniem prawa, angażują się w zabijanie, okaleczanie dzieci lub gwałty oraz inne przestępstwa seksualne w czasie konfliktów zbrojnych<sup>52</sup>.

Według Nolte’go częścią aktywności Rady stała się także funkcja sądownicza, chociaż bardziej trafnym określeniem funkcja *quasi* sadownicza, ponieważ polega ona głównie na stosowaniu lub/i interpretowaniu prawa międzynarodowego w relacji do określonego zespołu faktów (np. możliwość rozszerzenia amnestii). Rezolucje tego typu autor dzieli na trzy grupy: pierwsza dotyczy przypadków, gdy Rada wyraźnie stosuje normy do pewnego przypadku; w drugim, Rada ogólnie stwierdza o zastosowaniu prawa humanitarne do określonego konfliktu; w trzecim – dokonuje bardziej abstrakcyjnych interpretacji postanowień prawa w świetle szczególnego zbiegu okoliczności<sup>53</sup>.

Funkcja sądownicza realizowana jest w nietypowy sposób, Rada nie jest sądem i nie pretenduje do wykonywania tych funkcji, ale w praktyce w pewnych sytuacjach konstatuje, że dane osoby lub grupy osób naruszyły prawo międzynarodowe, na przykład narzucając sankcje. W wielu przypadkach wskazuje miejsce, czas i podmioty, które popełniły przestępstwa i nakłada obowiązek postawienia podejrzanych przed sądem. Ponadto Rada Bezpieczeństwa decyduje w pewnych rezolucjach o zastosowalności prawa humanitarne do pewnych szerszych grup, typów konfliktów, np. w walce z terroryzmem, konflikcie w Bośni i Hercegowinie oraz Saharze Zachodniej. Po trzecie, Rada nie tylko odwołuje się do prawa humanitarne, ale też wyjaśnia jego treść, łącząc je ze specyficznymi kwestiami takimi, jak prawo dostępu dla organizacji humanitarnych<sup>54</sup>, możliwy zakres amnestii<sup>55</sup>, obowiązek ochrony uchodźców, główna odpowiedzialność rządów w regionie za ochronę ludności, włączając ataki dokonywane przez milicję i uzbrojone grupy<sup>56</sup>.

Co najważniejsze, Rada uznała się za odpowiedzialną nie tylko w zakresie prewencji, co przyjmuje różnorakie formy, ale też ustanowienia mechanizmów pociągania do odpowiedzialności

międzynarodowej i karania sprawców przestępstw międzynarodowych, to jest osób posądzonych o popełnienie zbrodni ludobójstwa, zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości. Utworzenie przez Radę dwóch międzynarodowych trybunałów karnych jest wydarzeniem bezprecedensowym, oznaczającym instytucjonalizację międzynarodowej odpowiedzialności osób fizycznych wraz z konsekwencjami w zakresie rozwoju prawa proceduralnego i materialnego<sup>57</sup>.

Powołanie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (ICTY) oraz Międzynarodowego Trybunału dla Rwanady (ICR) było przejawem niezwykle szerokiego ujmowania przez Radę swoich kompetencji, a więc zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Na związek istniejący między pokojem i bezpieczeństwem międzynarodowym a najcięższymi przestępstwami rodzącymi odpowiedzialność na mocy prawa międzynarodowego zwróciła uwagę Izba Apelacyjna ICTY w sprawie *Tadica*, która uznała, że legalność jej ustanowienia opiera się na art. 41 Karty NZ, tzn. jej ustanowienie jest jednym ze środków, jakie Rada może narzucić państwu na podstawie rozdziału VII Karty. Natomiast Izba Sądowa ICTR uznała, „że przypisanie osobom fizycznym odpowiedzialności jest fundamentalnym wyrazem potrzeby wzmocnienia działania przez Radę Bezpieczeństwa”. Należy też zwrócić uwagę, że zasady trybunałów odnoszą się nie tylko do oskarżonych, ale też osób trzecich, np. obowiązek dostarczenia materiałów dowodowych czy stawienia się w charakterze świadka<sup>58</sup>.

Oprócz powyższych dwóch sądów międzynarodowych Rada dokonywała międzynarodowej instytucjonalizacji kryminalnej osób fizycznych w formie hybrydowej na podstawie rezolucji Rady i porozumienia między NZ a państwem. Tego typu sądy ustanowiono dla osądzenia podejrzanych o popełnienie zbrodni wojennych i innych ciężkich zbrodni na gruncie prawa krajowego w Sierra Leone (Rezolucja RB 1315/2000) oraz osób podejrzanych o dokonanie zamachu terrorystycznego w Bejrucie 14 lutego 2005 r. w wyniku którego zostały zamordowane 23 osoby, w tym były premier Libanu Rafik Hariri<sup>59</sup>.

Najbardziej jaskrawym przejawem rozszerzania ujęcia bezpieczeństwa przez Radę i dostrzegania wielowymiarowej natury konfliktów i ich uwarunkowań było włączenie w obszar zainteresowania kwestii wpływu epidemii HIV/AIDS na utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa, zwłaszcza w Afryce. Poczynając od pierwszego tematycznego posiedzenia na temat „Sytuacja w Afryce: wpływ AIDS na pokój i bezpieczeństwo w Afryce” w dniu 10 stycznia

2000 r. i kolejnego spotkania poświęconego zagadnieniu „HIV/AIDS a międzynarodowe operacje pokojowe”, do końca 2012 r. Rada przyjęła siedem rezolucji dotyczących różnych aspektów epidemii w kontekście szeroko rozumianych uwarunkowań pokoju i bezpieczeństwa, ale też i bezpieczeństwa personelu międzynarodowego w środowisku o wysokim poziomie zakażeń.

Rozszerzająca interpretacja artykułu 39 Karty, pozwalająca na kwalifikowanie danej sytuacji jako zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego, dawała Radzie prawo do korzystania ze środków rozdziału VII, w tym upoważnienia do stosowania siły w znacznie szerszym zakresie przypadków. Rada udzielała takiej legitymizacji państwom działającym indywidualnie lub w ramach koalicji chętnych albo poprzez organizacje regionalne, ale także operacjom pokojowym (od 1999 r.) dla ochrony ludności cywilnej, zahamowania katastrofy humanitarnej i ochrony dostaw pomocy humanitarnej (Somalia, DRK, Albania, Bośnia i Hercegowina, Haiti) oraz przywrócenia demokracji (Haiti, Wybrzeże Kości Słoniowej, Mali)<sup>60</sup>.

Wśród instrumentów przewidzianych przez Kartę istotnym zmianom podlegały też reżimy sankcji, które szły w kierunku ich indywidualizacji i humanizacji. Po złych doświadczeniach ze stosowaniem sankcji kompleksowych nakładanych na państwa Rada zaczęła preferować środki wybiórcze, ograniczone przedmiotowo i podmiotowo, aby ograniczyć maksymalnie negatywne dla ludności ich skutki uboczne (ang. *targeted sanctions*)<sup>61</sup>.

### Zakończenie

Powyższy wywód uwidacznia, że pod wpływem wielu czynników, w tym zmiany charakteru konfliktów oraz rozwoju międzynarodowej ochrony praw człowieka, zmienia się rozumienie bezpieczeństwa międzynarodowego. Rozszerzył się jego zakres przedmiotowy, a przede wszystkim, podmiotowy, to jest krąg podmiotów objętych międzynarodową ochroną. Na szczególną uwagę zasługuje kształtowanie się zasady odpowiedzialności za ochronę, jak również międzynarodowe „upodmiotowienie” jednostek i zbiorowości w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego, co wydaje się procesem bezprecedensowym, dotyczącym samych podstawowych zasad stosunków międzynarodowych. Bezpieczeństwo jednostek i grup społecznych, nie tylko państw, jako jednostek geopolitycznych, podlega ochronie, czemu towarzyszy indywidualizacja odpowiedzialności międzynarodowej. Humanizacja działalności Rady pociąga za sobą konieczność pogodzenia zasady suwerenności i nieingerencji w sprawy we-



wewnętrzne z obowiązkiem ochrony ludności w konfliktach zbrojnych. Jednak praktyka nie jest jednorodna, co wynika ze sprzeczności interesów między państwami w sprawie pożądaných zmian i sposobu reakcji w danej sytuacji.

*Humanizacja  
bezpieczeństwa  
narodowego...*

#### PRZYPISY

1. Tekst ten został pierwotnie opublikowany na łamach *Stosunki Międzynarodowe. International Relations* 2014, nr 2 (t.50).
2. Np.: J. Symonides [red.], *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Warszawa 2010; R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala, P. Grzebyk, M. Madej, K. Pronińska, M. Sułek, M. Tabor, A. Wojciuk, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012; K. Żukrowska [red.], *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Warszawa 2011; R. Zięba [red.], *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008; R.D. Lipschutz [red.], *On Security*, New York 1995.
3. Patrz: *Commission on Human Security, Human Security Now. Protecting and Empowering People*, New York 2003; G. Michałowska, „Bezpieczeństwo ludzkie”, [w:] J. Symonides [red.], *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Warszawa 2006, s. 227–34.
4. Patrz: *Commission on Human Security, Human Security Now. Protecting and Empowering People*, New York 2003; G. Michałowska, „Bezpieczeństwo ludzkie”, [w:] J. Symonides [red.], *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Warszawa 2006, s. 227–34.
5. G. Evans, *Responding to Atrocities: the New Geopolitics of Intervention*, SIPRI Yearbook 2012, s. 18.
6. O humanizacji stosunków międzynarodowych w kontekście międzynarodowego prawa humanitarnego pisał: L. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo humanitarne w systemie ochrony praw człowieka i humanizacji stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1995.
7. Karta Narodów Zjednoczonych oraz Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Departament Informacji ONZ, 1956, s. 6–7.
8. Patrz też: J. Kranz, *Wojna, pokój czy uspokojenie. Współczesne dylematy użycia siły zbrojnej*, Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2006, s. 30–8.
9. *High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility (Report of High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change)*, December 1, 2004, UN DOC A/59/565.
10. G. Andreopoulos, „Collective Security and the Responsibility to Protect”, [w:] P.G. Danchin, H. Fisher [red.], *United Nations Reform and the New Collective Security*, Cambridge 2010, s. 156–7.
11. S/RES/54(1948) z 15 lipca 1948 r.

12. UN Doc. S/PV. 392 z 24 grudnia 1948 r.; S/RES/63(1948) z 24 grudnia 1948 r.; S/RES/64(1948) z 28 grudnia 1948 r.
13. S/RES/161(1961) z 21 lutego 1961 r.
14. S/RES/713(1991) z 25 września 1991 r.; S/RES/724(1991) z 15 grudnia 1991 r.
15. S/RES/733(1992) z 25 stycznia 1992 r.
16. B. Helmke, *Under Attack. Challenges to the Rules Governing the International Use of Force*, Ashgate Publishing 2010, s. 106–7.
17. S/RES/217(1965) z 20 listopada 1965 r.
18. S/RES/688(1991) z 5 kwietnia 1991 r.
19. Szerzej: M. Purkart, „United Nations Intervention Doctrine vs. Sovereignty of Nations States”, *Journal of International Relations* 1992, 2, s. 102–4.
20. S/RES/1593(2005) z 31 marca 2005 r.
21. S/RES/1975 (2011) z 30 marca 2011 r.
22. S/RES/1975 (2011) z 30 marca 2011 r.
23. S/RES/1973(2011), z 17 marca 2011 r.
24. M. Dembiński, T. Reinold, *Libya and the Future of Responsibility to Protect: African and European Perspectives*, Peace Research Institute, PRIF Reports, nr 107, Frankfurt 2011, s. 10–4.
25. Szerzej, ibidem, s. 14–20.
26. R2P and the UN, [www.un.org/wmc/content/site/chronicle/home/archive/issues2011](http://www.un.org/wmc/content/site/chronicle/home/archive/issues2011), [dostęp 21.08.2012].
27. V. Gowlland-Debbas, „The Security Council as Enforcer of Human Rights”, [w:] F. Fassbender [red.], *Securing Human Rights? Achievement and Challenges of the Security Council*, Oxford 2001, s. 56.
28. *Report of the High – Level Panel...*, op. cit., *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Council, 2001.
29. S/RES/1269(2000) z 19 kwietnia 2000 r., par. 5.
30. S/RES/1674(2006) z 28 kwietnia 2006 r.
31. S/RES/1706(2006) z 31 sierpnia 2006 r.
32. A. Roberts, „NATO's «Humanitarian War» over Kosovo”, *Survival*, vol. 41, nr 3.
33. GA/10849 z dnia 24 lipca 2009 r.; bardzo negatywna opinia: *A More Just World and the Responsibility to Protect, Statement by Professor Jean Bricmont to the United Nations General Assembly. Interactive Thematic Dialogue on the Responsibility to Protect*, New York 23 July 2009.
34. *Report of the Secretary-General on Protection of Civilians in Armed Conflict*, S/2012/376, 22 May 2012, par. 21.
35. T. van Baarda, „The Involvement of the Security Council in Maintaining International Humanitarian Law”, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 1994, nr. 12, s. 137–52.

36. A. Roberts, R. Guelff, *Documents on the Law of War*, Oxford 2000, s. 16-17, cyt. za: G. Nolte, „The Different Functions of the Security Council with Respect to Humanitarian Law”, [w:] V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh, D. Zaum [red.], *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945*, New York 2008, s. 519-520.
37. *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa. Report of the Secretary General*, UN doc.A/52/871-S/1998/318 z 13 kwietnia 1998 r.
38. G. Nolte, op. cit., [w:] V. Lowe, ..., op. cit., s. 520-1.
39. Ibidem, s. 521-7.
40. S/RES/605(1967) z 22 grudnia 1967 r., przyjęta 14 za, wstrzymała się USA; S/RES/904(1994) z 18 marca 1994 r. (masakra w Hebronie).
41. S/RES/1265 (1999) z 17 września 1999 r, S/RES/1269 (2000) z 19 kwietnia 2000 r., S/RES/1647 (2006) z 28 kwietnia 2006 r., S/RES/1738 (2006) z 23 grudnia 2006 r., S/RES/1894(2009) z 11 listopada 2009 r.
42. S/RES/1265(1999), par. 4.
43. Personel NZ i osoby działające w imieniu NZ są chronione dodatkowo specjalną konwencją: Convention on the Safety United Nations and Associated Personnel, Nowy Jork, 9 grudnia 1994 r., weszła w życie 15 stycznia 1999 r, oraz Protokół Opcyjny do konwencji z 8 grudnia 2005 r.
44. Np. : SC 1265 (2000), 1612 (2005), 1674 (2006), 1820 (2008) z 19 czerwca 2008 r., 1882 (2009) z 4 sierpnia 2009 r., 1888 (2009) z 30 września 2009 r. 1889(2009) z 5 października 2009 r.
45. S/RES/1820 (2008) z 19 czerwca 2008 r.; S/RES/1888 (2009) z 30 września 2009 r.: S/RES/1960/ (2010) z 16 grudnia 2010 r.
46. Np. S/RES/1888 (2006) z 30 września 2009 r.
47. S/RES/1261 (1999) z 25 sierpnia 1999 r.; monografia na ten temat: J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka w konflikcie zbrojnym. Studium prawnomiędzynarodowe*, Bydgoszcz-Katowice 2012.
48. S/RES/794, z 3 grudnia 1992 r., S/RES/814 z 26 marca 1993 r.
49. S/RES/ 1468 z 20 marca 2003 r.
50. Kolejne rezolucje: S/RES/ 1593(2005), S/RES/ 1975(2011).
51. S/RES/1265(1999) z 17 września 1999 r.; Sekretarz Generalny przygotował 9 raportów o ochronie cywilów w czasie konfliktów zbrojnych, ostatni z 22 maja 2012 r , S/2012/376.; coroczne raporty na temat dzieci a konflikt zbrojny składane na mocy rezolucji 1998 (2011), w sprawie wykonania rezolucji 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003), 1539(2004), 1612 (2005), 1882 (2009), 1898 (2011); ostatni: A/66/782\_S/2012/261, z 26 kwietnia 2012 r.
52. S/RES/1882(2009), z 4 sierpnia 2009 r.
53. G. Nolte, op. cit., s. 528-32.

- Popiuk-Rysińska*
54. S/RES/1239 (1999) z 14 maja 1999 r. (b. Jugosławia), S/RES/1635 (2006) z 27 stycznia 2006 r. (sytuacja w regionie Wielkich Jezior).
  55. S/RES/1315(2000) z 14 kwietnia 2000 r. w sprawie sytuacji w Sierra Leone
  56. S/RES/1653 (2006) z 27 stycznia 2006 r.
  57. *International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law in the Territory of the Former Yugoslavia*, ustanowiony na mocy: S/RES/808 (1993); *International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States*, ustanowiony na mocy: S/RES/995 (1994).
  58. Prosecutor v. Tadic a/k/a „Dule”, Decision on the Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Decision of 2 October 1995, ICTY-TPIY: Tadic Case: the Judgment of the Appeals Chamber, [www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm](http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm), par. 2, 27, 28, 30, 37, 59.
  59. G. Nolte, op. cit., s. 532.
  60. Szerzej: I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja systemu zbiorowego bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*, Warszawa 2013, s. 160–70.
  61. Szerzej: Ibidem, s. 178–89.