

Jerzy Stańczyk

Prawnomiędzynarodowe aspekty interwencji humanitarnej w Kosowie i problem poszanowania suwerenności

Doctrina. Studia społeczno-polityczne 5, 179-189

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jerzy Stańczyk
Akademia Podlaska
Siedlce

Prawnomiędzynarodowe aspekty interwencji humanitarnej w Kosowie i problem poszanowania suwerenności

Z perspektywy czasu zauważamy, że w następstwie przeprowadzonej przez NATO w 1999 r. interwencji zbrojnej w Kosowie doszło do wielu istotnych zmian w stosunkach międzynarodowych, w tym tych odnoszących się do zakresu poszanowania zasady suwerenności. Cezurą określającą pewien przełom w życiu społeczności międzynarodowej jest wprowadzenie na szeroką skalę i z daleko idącymi konsekwencjami tzw. interwencji humanitarnej. Zapoczątkowało to w praktyce nową rolę NATO, które poszukiwało swej legitymizacji po „zimnej wojnie”. Skutki konfliktu ocenić będzie można obiektywnie dopiero po latach, kiedy możliwe już będzie spojrzenie z dystansu i gdy ujawnią się wszystkie jego konsekwencje. Debata jednak na ten temat trwa, ujawniając złożoność współczesnego podejścia do zasady suwerenności.

Krytycy NATO-wskiej interwencji podnoszą argumenty na rzecz tezy, że operacja ta nastąpiła z naruszeniem prawa międzynarodowego:¹

- zabrakło zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ, co jest wymagane na mocy art. 24 Karty Narodów Zjednoczonych;
- została pogwałcona suwerenność uznanego podmiotu międzynarodowego;
- operacja została potraktowana jako zbrojna napaść, gdyż FRJ nie atakowała uprzednio innych podmiotów międzynarodowych;

¹ Ponadto, w szerszym kontekście krytyki podnoszono argumenty, że:

- interwencja NATO dokonana się bez zgody parlamentów państw członkowskich Sojuszu;
- złamana została zasada obronnego charakteru NATO;
- zmiana charakteru doktryny wojskowej NATO z obronnej na interwencyjną dokonana się już w trakcie interwencji (szczyt Sojuszu w Waszyngtonie 23–24 kwietnia 1999 r.);
- decyzji o bombardowaniach nie można przypisywać społeczności międzynarodowej skoro zabrakło w niej choćby Chin i Rosji (będących w dodatku stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa ONZ);
- porozumienie kończące konflikt NATO z FRJ jest nieważne, gdyż uzyskano je siłą (podnoszony jest przy tym argument, że na mocy konstytucji FRJ nikt nie ma prawa podpisania aktu kapitulacji).

M.D. Luković, *Kryzys kosowski oczyma Serbów. Bezpośrednie przyczyny, korzenie historyczne, przebieg i konsekwencje*, Belgrad 2000, s. 85.

- zostały złamane w związku z tym postanowienia art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, legitymujące zbrojne działania NATO w przypadku, gdy jego uczestnicy zostaną napadnięci;
- zostały złamane postanowienia art. 6 Traktatu Waszyngtońskiego, określające terytorialny zasięg obowiązywania Sojuszu Północnoatlantyckiego (w domniemaniu teren dopuszczalnej interwencji);
- złamano art. 7 Traktatu Waszyngtońskiego, zakładający poszanowanie *Karty NZ* i reguły szczególnej odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa ONZ za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;
- złamano konwencje genewskie, zakazujące ataków na ludność cywilną.

Zapowiedź reagowania NATO na sytuacje kryzysowe w Europie (przyjmowanie odpowiedzialności za bezpieczeństwo europejskie oraz przebudowa struktur Sojuszu i tworzenie jego nowych, bardziej mobilnych formacji) zakładała już koncepcja strategiczna przyjęta w Rzymie w listopadzie 1991 r. To na jej podstawie (i przy upoważnieniu Rady Bezpieczeństwa ONZ) odbyły się NATOwskie bombardowania pozycji serbskich w Bośni i Hercegowinie. Faktycznie także działające tam ONZ-owskie siły IFOR (Implementation Forces – Siły Implementacyjne), a następnie SFOR (Stabilization Forces – Siły Stabilizacyjne) sformowano głównie w oparciu o siły NATO.

Zauważyć jednak należy, że art. 6 Traktatu Waszyngtońskiego zakłada, że akcje zbrojne Sojuszu podejmowane są w celach obronnych i to na ściśle określonym obszarze: terytoria państw członkowskich, w tym wyspy znajdujące się pod ich jurysdykcją położone na obszarze transatlantyckim na północ od zwrotnika Raka. Mogą być także podjęte w obronie sił zbrojnych (okrętów, samolotów) państw sygnatariuszy Traktatu znajdujących się na własnych terytoriach, nad nimi albo nad lub na jakimkolwiek innym obszarze Europy, gdzie w dniu wejścia w życie Traktatu stacjonowały wojska okupacyjne którejkolwiek ze stron tego porozumienia oraz na Morzu Śródziemnym.

W nowej koncepcji strategicznej Sojuszu, przyjętej na jubileuszowym szczycie w Waszyngtonie w kwietniu 1999 r., zamiast proponowanej początkowo przez Stany Zjednoczone formuły o „globalnej misji” NATO, znalazło się sformułowanie

o „obszarze euroatlantyckim” i możliwości reagowania Sojuszu na zagrożenia dla tego obszaru, które mogą pochodzić również spoza niego².

Pośród argumentów przemawiających za prawomocnością przeprowadzonej interwencji zbrojnej jest odwoływanie się (poza względami polityczno-moralnymi) do następujących uzasadnień prawnych:³

- Konwencji w sprawie Zapobiegania i Karania Zbrodni Ludobójstwa ONZ z 9 grudnia 1948 r.;
- Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka – konwencji ONZ z 10 grudnia 1948 r.;

² Kryterium geograficzne strefy interesów bezpieczeństwa NATO uległo kolejnemu poszerzeniu po 11 września 2001 r. Po rozpoczęciu amerykańskiej operacji antyterrorystycznej w Afganistanie (którą poparli sojusznicy z NATO) owo kryterium geograficzne staje się coraz bardziej nieostre.

³ R. Scharping, *Das Transatlantische Bündnis auf dem Weg in das XXI Jahrhundert*, „Bulletin des Presseamtes der Bundesregierung“ 1999, nr z 21 kwietnia, s. 186-195.

- konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r.;
- Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka przyjętych przez ONZ 16 grudnia 1966 r.;⁴
- Aktu Końcowego KBWE z 1 sierpnia 1975 r.;
- oświadczenia szefów rządów członków Rady Bezpieczeństwa ONZ ze stycznia 1992 r. o konieczności ochrony praw człowieka nawet wtedy, gdy pociągać to może za sobą naruszenie suwerenności państwa dopuszczającego się łamania praw i wolności człowieka;
- rezolucji Parlamentu Europejskiego z 20 kwietnia 1994 r., dopuszczającej aktywne działania państw na rzecz wypracowania zasad interwencji humanitarnej, co ma być uzupełnieniem luki w postanowieniach Karty NZ oraz niedoskonałości funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa ONZ. Rezolucja dopuszcza interwencję humanitarną, gdy:
 - a) sytuacja jest nadzwyczajna;
 - b) utrzymuje się paraliż ONZ;
 - c) wszelkie próby zażegnania konfliktu skończyły się niepowodzeniem;
 - d) operacja ma ograniczony charakter przy użyciu adekwatnych środków;
 - e) ONZ nie potępia tej operacji.

W opinii Serbów interwencja militarna NATO przeciw FRJ była powodowana wieloma przesłankami, wśród których aspekt humanitarny nie miał wcale znaczenia determinującego⁵. Pomijając najbardziej abstrakcyjne, odnoszące się do teorii spiskowych, przywołać można najczęściej formułowane uzasadnienia, które choć są kontrowersyjne, to jednak mogą być rozpatrywane z logicznego punktu widzenia:

- zaspokojenie potrzeb kompleksu wojskowo-przemysłowego Stanów Zjednoczonych (sprawdzian broni nie testowanych w warunkach bojowych od czasu operacji „Pustynna burza” w Zatoce Perskiej w 1991 r., pozyskanie nowych zamówień dla przemysłu zbrojeniowego, odnowienie rezerw);
- pozyskanie kawałka strategicznego terytorium w Europie, bogatego w dodatku w złoża mineralne (m.in. największe w Jugosławii złoża węgla kamiennego, największa w Europie kopalnia cynku i ołowiu, prawdopodobnie duże złoża naftowe), a mogącego stać się w przyszłości geostrategicznym pomostem od Bałkanów do Azji Środkowej (co mogłoby z czasem ograniczać także wpływy Chin);
- zapewnienie kontroli nad terenem przebiegu prawdopodobnego rurociągu ropy naftowej z jej bogatych złóż nad Morzem Kaspijskim do Europy Zachodniej;
- osłabienie wpływów rosyjskich na Bałkanach;
- utrwalenie dominacji Stanów Zjednoczonych w Europie (próby osłabienia podjętych przez Europę działań na rzecz jej usamodzielnienia).

⁴ „Międzynarodowy pakt Praw Obywatelskich i Politycznych” oraz „Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych”.

⁵ M.D. Luković, *Kryzys kosowski...*

Jednocześnie Serbowie podkreślali duże dla nich znaczenie utrzymania Kosowa w składzie federacji jugosłowiańskiej. Poza sentymentalnym aspektem „świętej ziemi” (jaką ma dla nich ta prowincja w znaczeniu państwowotwórczym) wymieniane są następujące argumentacje:

- ewentualna secesja Kosowa spowodowałaby rozpad całego serbskiego organizmu państwowego;
- w efekcie tego doszłoby do przerwania wspólnoty państwowej z Czarnogórą, co oderwałoby Serbię od Morza Adriatyckiego;
- spowodowałoby to duże problemy geostrategiczne Serbii, wiążące się z zagrożeniami jej bezpieczeństwa, a także stabilności i bezpieczeństwa całego regionu bałkańskiego;
- utrata Kosowa oznaczałaby także ponowne odzyskiwanie wpływów Turcji na Bałkanach.

Zwraca uwagę, że interwencja militarna w obronie praw człowieka została przeprowadzona z pominięciem obowiązujących procedur prawa międzynarodowego. Przyznać trzeba, że interwencja została podjęta przeciwko suwerennemu państwu z pominięciem zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ (naruszenie Karty NZ). Nie ma tu zastosowania wyjątek od tej zasady, tj. obrona własna. Naruszono także art. 7 Karty Atlantyckiej, uznający zasadniczą odpowiedzialność Rady Bezpieczeństwa ONZ za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Pod wątpliwość zostało poddane także obowiązywanie zasad zwartych w Akcie Końcowym KBWE z Helsinek z 1975 r. odnoszących się do poszanowania suwerenności, integralności terytorialnej, wyrzeczenia się użycia siły i nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw. Pamiętać jednak trzeba, że wspólnota międzynarodowa nie zakwestionowała przynależności Kosowa do federacji jugosłowiańskiej (nie było mowy o jego suwerennym statusie, dążono do przywrócenia jego autonomii; zakładano też, że międzynarodowy protektorat będzie tymczasowy), a więc tym samym nie można mówić o zamachu na integralność terytorialną FRJ⁶. Fakt zastosowania siły wobec suwerennego państwa (naruszenie jego przestrzeni powietrznej i bombardowania) jest już trudniej wytłumaczyć i stało się to przedmiotem wielu kontrowersji.

Międzynarodowa opinia publiczna jest jednak współcześnie siłą zdolną do wymuszenia na politykach decyzji o zbrojnym przeciwstawieniu się okrucieństwom humanitarnym nawet wtedy, gdy akcja taka byłaby niezgodna z pra-

⁶ Takie stanowisko zajęła już w 1991 r. działająca z ramienia ówczesnych wspólnot europejskich komisja Badintera. Przyjęto wówczas, że jako części federacji byłej SFRJ będą traktowane wyłącznie jej republiki. Zob. S. Troebst, *Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? An Analytical Documentation, 1992–1998*, Flensburg 1998, s. 48.

Stało to poniekąd w sprzeczności z logiką konstytucji SFRJ z 1974 r., która określała Kosowo i Wojwodinę jako okręgi autonomiczne w ramach federacji, a nie w ramach Serbii (choć terytorialnie się tam znajdują). Szerzej: J. Stańczyk, *Przeobrażenia międzynarodowego układu sił w Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Analiza uwarunkowań i mechanizmów w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 1999, s. 131–136.

Tym samym zakładać należy, że kosowscy Albańczycy w swych dążeniach do niepodległości uznawali, że mają podstawy do określenia własnej odrębności po rozpadzie SFRJ. N. Malcolm, *Kosovo: A Short History*, Londyn–Nowy Jork 1998, s. 264–267. Por. odmienną opinię: H. Clark, *Civil Resistance in Kosovo*, Londyn–Sterling (Wirginia) 2000, s. 159.

wem międzynarodowym⁷. W dobie globalizacji międzynarodowy obieg informacji za sprawą nowoczesnych mediów wpisał się w trendy internacjonalizacji i wzrostu współzależności, oddziałując także na decyzje związane z bezpieczeństwem międzynarodowym⁸.

Ingerencja w sprawy wewnętrzne, drogą siłową, dowiodła nadrzędności, jaką we współczesnym świecie zyskały prawa i wolności człowieka⁹. Dowodzi to przewartościowań w hierarchii stawianych na pierwszym planie wartości i sprawia, że tworzy się nowe prawo zwyczajowe w stosunkach międzynarodowych,

a tym samym tracą moc dotychczasowe uregulowania formalnoprawne, na których opierał się porządek międzynarodowy po II wojnie światowej¹⁰.

Jak dowodzi tego obecna praktyka międzynarodowa dowodzi, że poważne naruszenia praw i wolności człowieka odnosi się do rozdz. VII *Karty NZ* (art. 7) i nadaje im znaczenie w kontekście ochrony międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a tym samym wyłącza spod wewnętrznej kompetencji państw. Na mocy odwołania się do rozdz. VII *Karty NZ* ochroną praw i wolności człowieka mogłyby się zająć organizacje regionalne, dążące do zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jak dotąd brak jest jednak mechanizmów prawnych do przeprowadzania interwencji humanitarnej bez uprzedniej autoryzacji ze strony Rady Bezpieczeństwa ONZ¹¹.

W tym kontekście rozpoczęła się debata na temat prawnomiędzynarodowej legalności interwencji humanitarnej. W debacie tej wziął również udział sekretarz generalny ONZ, który podczas 54 sesji Zgromadzenia Ogólnego tej organizacji we wrześniu 1999 r. podał w wątpliwość odwołanie interwencji międzynarodowej w sytuacji ludobójstwa, jeśli brak jest szybkiej autoryzacji tej akcji ze strony Rady Bezpieczeństwa¹². Zarysowała się sprzeczność pomiędzy legalnością a słuszością takich działań¹³. Z jednej strony zwolennikom interwencji humanitarnej (nawet z wykorzystaniem siły zbrojnej) zabrakło mocnych argumentów opartych na zapisach *Karty NZ*. Z drugiej zaś strony wiadomo, że Rada Bezpieczeństwa ONZ była jednomyślna w tym, że FRJ dopuszcza się karygodnych i systematycznych naruszeń praw człowieka w Kosowie, co stanowiło zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz znalazło wyraz w trzech kolejnych rezolucjach wzywających do zaprzestania przemocy, a przyjętych zgodnie z rozdz. VII *Karty NZ*: 1160 z dn. 31 marca 1998 r., 1199 z dn. 23 sierpnia 1998 r., 1203 z dn. 24 października 1998 r. Tylko z uwagi na spo-

⁷ S.J. Solarz, M.E. O'Hanlon, *Humanitarian Intervention: When Is Force Justified*, "The Washington Quarterly" 1997, Autumn; N.J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford 2000.

⁸ M. Hudson, J. Stanier, *War and the Media: a random searchlight*, Stroud 1997.

⁹ *Human Rights in Global Politics*, Cambridge 1998.

¹⁰ K. Booth, *Human Wrongs and International Relations*. "International Affairs" 1995, t. 71, nr 1, s. 103–126.

¹¹ *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*. Oprac. i red. J. Pawłowski, A. Ciupiński, Warszawa 2001, s. 141; G. Robertson, *Crimes Against Humanity. The Struggle for Global Justice*, Londyn 1999.

¹² *Secretary's General Annual Report to the General Assembly*, SG/SM7136GA/9596, <http://srch1.un.org:80/plweb-cgi/fastweb>, 20 September 1999. Por.: "Newslines". Radio Free Europe/Radio Liberty 1999, t. 3, nr 59.

¹³ Por. R. Kuźniar, *Prawa człowieka, prawo, instytucje i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 293.

dziewane weto Chin i Rosji Rada Bezpieczeństwa nie mogła przyjąć rezolucji autoryzującej operację NATO¹⁴.

W szerszym kontekście prawnomiędzynarodowym dostrzec należy, że najbardziej kontrowersyjna z zasad Narodów Zjednoczonych zamieszczonych w art. 2 Karty NZ – zasada siódma, utożsamiana z absolutyzacją suwerenności (zakaz mieszania się w wewnętrzne sprawy państw) w istocie nie pozwala na tak dalece idącą interpretację¹⁵. Nie może być absolutyzacji zasady nieingerencji, gdyż:

- wszystkie przyjęte przez państwa zobowiązania i normy międzynarodowe przestają należeć do sfery ich wewnętrznej kompetencji;
- działania zagrażające pokojowi i bezpieczeństwu międzynarodowemu podejmowane przez państwa w ich polityce wewnętrznej mogą spotkać się z reakcją Rady Bezpieczeństwa ONZ, która zgodnie z rozdz. VII Karty NZ może podjąć działania będące zgodną z prawem międzynarodowym ingerencją w sprawy wewnętrzne tych państw.

Ponadto, zgodnie z zasadą szóstą, celem ochrony międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa ONZ może podjąć działania także wobec państw nie będących jej członkami.

Przyjęcie nowych norm interwencji humanitarnej staje w sprzeczności z dotychczas nienaruszalnymi zasadami suwerenności, nieingerencji w sprawy wewnętrzne czy niestosowaniu siły w relacjach między państwami¹⁶. Doktryna humanitarnej interwencji, biorąca w obronę cywilne społeczności poddane terrorowi ze strony swych rządów, może nieść niebezpieczeństwa dla podstaw, na których opiera się dotychczasowy porządek międzynarodowy¹⁷. Zarzuty wobec tej nowej doktryny sprowadzają się do akcentowania konfliktu między porządkiem a sprawiedliwością (ochrona praw jednostkowych prowadziłaby do niebezpiecznego naruszenia zasady suwerenności) w sytuacji, gdy w społeczności międzynarodowej brakuje *consensusu* co do pryncypiów moralnych. Daje to dla silniejszym państwom możliwość realizacji, pod sztandarami moralności, ich partykularnych interesów z użyciem siły¹⁸.

Przeciwnicy interwencji humanitarnej argumentują, że¹⁹:

- decyzja o interwencji może zostać podjęta pochopnie, pod wpływem nacisków społecznych, kreowanych przez środki masowego przekazu, które mogą relacjonować wydarzenia niedostatecznie obiektywnie lub wręcz tendencyjnie;
- akcja zbrojna (a zwłaszcza operacja prowadzona z powietrza) może się przyczynić do strat wśród ludności miejscowej;

¹⁴ N.J. Wheeler, *Reflections on the Legality and Legitimacy of NATO's Intervention in Kosovo*, [w:] *The Kosovo Tragedy. The Human Rights Dimensions*, Londyn–Portland, Or 2001, s. 145.

¹⁵ R. Kuźniar, *System Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe: geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2000, s. 354–355.

¹⁶ F. Kofi Abiew, *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, Boston 1999, s. 35.

¹⁷ W. Verwey, *Humanitarian Intervention in the 1990s and Beyond: an International Law Perspective*, [w:] *World Orders in the Making: Humanitarian Intervention and Beyond*, Londyn 1998, s. 200.

¹⁸ H. Bull, *Conclusion*, [w:] *Intervention in World Politics*, Oxford 1984, s. 193; I. Brownlie, *Thoughts on Kind-Hearted Gunmen*, [w:] *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville, Va 1973, s. 147–148.

¹⁹ *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny...*, s. 141–142.

- zdarzają się przypadki łamania prawa humanitarnego przez siły interwencyjne;
- w państwie poddanym interwencji jest ona odbierana jako agresja, naruszenie suwerenności, przejaw narzucania przez mocarstwa swej woli słabszym państwom;
- stosowanie interwencji humanitarnej jako środka wymuszania przestrzegania prawa rodzi niebezpieczeństwa upolityczniania i wręcz militarzacji prawa międzynarodowego, co łamie założenia międzynarodowego prawa humanitarnego;
- interwencja humanitarna może zaszkodzić podstawowym zasadom prawa humanitarnego (jak bezstronność, neutralność, niezaangażowanie).

W opinii zwolenników międzynarodowej interwencji humanitarnej akcja w Kosowie służyła jedynie obronie obowiązującego prawa międzynarodowego i nie tworzy żadnych nowych standardów w tym zakresie. Podawane jest to jednak wątpliwość, gdyż procedura uruchomienia akcji zbrojnej bez autoryzacji Rady Bezpieczeństwa ONZ jest nowym standardem postępowania, prowadzącym do nowej normy zwyczajowej²⁰.

Legalności humanitarnej interwencji jej zwolennicy upatrują w zapisach Karty NZ, odwołujących się do ochrony praw człowieka oraz w zwyczajowym prawie międzynarodowym. Wskazują oni na prawny obowiązek Narodów Zjednoczonych współpracy w zakresie ochrony i promowania praw człowieka, co wynika z zapisów Karty NZ oraz art. 1(3), artykułów 55 i 56, w myśl których kwestia ta jest priorytetem w hierarchii wartości Narodów Zjednoczonych, oprócz spraw pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego²¹.

W tym duchu został opracowany raport duńskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych dopuszczający nie w pełni zgodne z zapisami prawnymi działania państw, których celem jest powstrzymanie ludobójstwa, masowych mordów i czystek etnicznych. W tych ekstremalnych przypadkach humanitarna interwencja byłaby niezbędna i sprawiedliwa z moralnego i politycznego punktu widzenia, nawet gdyby nie miała autoryzacji Rady Bezpieczeństwa ONZ²². Wa-

²⁰ M. Finnemore, K. Sicking, *International Norm Dynamics and Political Change*, "International Organization" 1998, t. 2, nr 4, s. 895.

²¹ N.J. Wheeler, *Reflections on the Legality...*, s. 147-148.

²² *Humanitarian Intervention: Legal and Political Aspects*, Kopenhaga 1999, s. 128.

Wcześniej, bo już w październiku 1998 r., z podobnymi tezami wystąpiło brytyjskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych w dokumencie uzasadniającym możliwość rozpoczęcia interwencji zbrojnej nawet bez uprzedniej autoryzacji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Dokument ten został przesłany partnerom w NATO:

„Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ dawałaby wyraźną podstawę prawną dla akcji NATO, jak również byłaby politycznie pożądana. (...) Jednak siła może być także usprawiedliwiona bez [zgody] RB ONZ z uwagi na nieodpartą humanitarną konieczność. Wymagane jest aby zastosowanie miały następujące kryteria:

- (a) że jest przekonująca oczywistość, generalnie przyjmowana przez społeczność międzynarodową jako całość, co do ekstremalnego humanitarnego nieszczęścia na szeroką skalę, wymagającego bezpośredniej i pilnej pomocy.
- (b) że jest obiektywnie jasne, że nie ma praktycznej alternatywy dla użycia siły, jeśli miałyby być chronione istnienia ludzkie.
- (c) że proponowane użycie wojsk jest niezbędne i proporcjonalne do celu (pomoc humanitarnie niezbędna) oraz ściśle ograniczone w czasie i zakresie, co do tego celu”.

A. Roberts, *NATO's „Humanitarian War” over Kosovo*. "Survival" 1999, t. 41, nr 3, s. 106.

runkami jej przeprowadzenia miałyby być „stan wyższej konieczności”, skłaniająca do akcji międzynarodowej z użyciem siły, i adekwatność tej akcji do faktycznego zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz skuteczność udzielenia pomocy w zakresie ochrony praw i wolności człowieka²³.

Krytycy tego podejścia zarzucają, że takie działania zakładałyby z góry, że obowiązujący międzynarodowy porządek prawny jest wadliwy i zachęcałyby do jego łamania w myśl obrony minimum humanitarnych standardów.²⁴ Pozwalałoby to także na dosyć swobodne traktowanie prawa w takich i innych przypadkach, co prowadzić musi do erozji międzynarodowego porządku prawnego i stanowi zagrożenie bezpieczeństwa międzynarodowego²⁵. Ta swoista lekcja płynąca z przypadku kosowskiego może wpłynąć zniechęcająco na Radę Bezpieczeństwa ONZ w zakresie formułowania ocen o zagrożeniach międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a w szczególności rezolucji odwołujących się do rozdz. VII Karty NZ, które mogą posłużyć do interwencji międzynarodowej bez uprzedniej autoryzacji Rady Bezpieczeństwa. Doświadczenia te wykazują słabość Rady Bezpieczeństwa w rozwiązywaniu podstawowych problemów współczesności.

Fakty te obrazują, jak dalece uniwersalizm prawa międzynarodowego (systemu Narodów Zjednoczonych) odbiega już od obecnych standardów świata zachodniego. Oczywiście jest bowiem, że gdyby doszło do głosowania nad interwencją zbrojną przeciwko Serbii w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, to wniosek ten zostałby zawetowany przez Rosję i Chiny. W tej sytuacji nie byłoby możli-

²³ Szerzej: G. Zimmer, *Rechtsdurchsetzung (Law Enforcement) zum Schutz humanitärer Gemeinschaftsgute. Zur Theorie und Praxis der „Intervention“ im zeitgenössischen Völkerrecht*, Aachen 1998, s. 53–199.

Spośród najczęściej wymienianych szczegółowych warunków, jakie powinny zaistnieć dla podjęcia interwencji humanitarnej bez uzyskania uprzedniego mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ, wyliczyć należy:

- konieczność wystąpienia drastycznych naruszeń praw i wolności człowieka na masową skalę, odpowiadającą charakterystyce przestępstw przeciwko ludzkości (pogwałcenia podstawowych zasad i przepisów prawa międzynarodowego, a w szczególności Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ);
- wyczerpanie wszystkich dostępnych metod pokojowych;
- konieczność niesienia bezpośredniej i pilnej pomocy;
- niezdolność Rady Bezpieczeństwa ONZ do przerwania katastrofy humanitarnej;
- niezdolność lub niechęć państwa odpowiadającego za dokonujące się na jego terytorium przestępstwa przeciwko ludzkości do ich powstrzymania;
- sformułowanie decyzji o rozpoczęciu interwencji przez organizację regionalną na podstawie rozdz. VII Karty NZ, tj. w obronie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;
- proporcjonalne do zamierzonego skutku humanitarnego i zgodne z międzynarodowym prawem konfliktów zbrojnych użycie siły;
- ścisłe ograniczenie celu interwencji do przerwania naruszeń prawa humanitarnego oraz budowy nowego porządku społeczno-politycznego zapewniającego ludziom bezpieczeństwo;
- zgodność podejmowanych działań z celami Narodów Zjednoczonych w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz ochrony praw i wolności człowieka.

„Przegląd NATO” 1999, jesień, s. 23-25.

Choć jest to przedmiotem różnych debat intelektualnych, to jednak w praktyce nie podważa się obowiązującego dotąd systemu prawa międzynarodowego. Zob. *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny...*, s. 144.

²⁴ W. Verwey, *Humanitarian Intervention...*, s. 200.

²⁵ N.J. Wheeler, *Reflections on the Legality...*, s. 152.

wości powstrzymania masowych „czystek etnicznych” na terenie Kosowa – jest to faktem (podobnie jak to, że akcje eksterminacji nie były spontaniczne, lecz świadomie przygotowywane).

Obserwatorzy wydarzeń międzynarodowych zauważają też, że zapisy zawarte w Deklaracji Waszyngtońskiej²⁶ Sojuszu Północnoatlantyckiego, potwierdzające przywiązanie do celów i zasad Karty Narodów Zjednoczonych, nie muszą być automatycznie odnoszone do wszystkich jej szczegółowych zapisów, łącznie z procedurami decyzyjnymi²⁷. Tym samym przyjąć można, że Sojusz podjąłby akcję zbrojną przeciw FRJ w obronie Karty NZ, choć z naruszeniem przyjętych w niej mechanizmów działania (konieczność autoryzacji przez Radę Bezpieczeństwa ONZ).

W tej sytuacji trudno o jednoznaczne rozstrzygnięcie i także krytycy NATO-wskiej operacji nie uzyskali satysfakcjonującego rozstrzygnięcia prawnego. Jeszcze podczas bombardowań Jugosławii, 10 maja 1999 r., FRJ wniosła do Międzynarodowego Trybunału w Hadze (najwyższego organu sądowego ONZ) skargę przeciwko 10 krajom, które brały udział w tej operacji zbrojnej: Stanom Zjednoczonym, Kanadzie, Wielkiej Brytanii, Niemcom, Francji, Włochom, Holandii, Belgii, Hiszpanii i Portugalii. Zarzucono im dopuszczenie się agresji przeciw FRJ, złamanie Karty NZ, konwencji genewskich i podstawowych zasad międzynarodowego porządku prawnego, a także zbrodnie przeciwko pokojowi i ludzkości oraz ludobójstwo i zbrodnie wojenne. Trybunał nie zawyrokował o dopuszczeniu się przez Sojusz Północnoatlantycki zbrodni przeciw Jugosławii.²⁸

Jednocześnie FRJ odmawiała uznania względem swych obywateli jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału ds. Zbrodni Wojennych na terenie b. Jugosławii.²⁹ Trybunał ten jeszcze pod koniec maja 1999 r. oskarżył o zbrodnie przeciw ludzkości czołowe osobistości z kręgów władzy skupionych wokół prezydenta Slobodana Miloszevicia³⁰.

²⁶ „Przegląd NATO – Dokumentacja” 1999, lato, s. D5-D7.

²⁷ G. Kostrzewa-Zorbas, *Początek – czy koniec epoki? Wojna o Kosowo, Stany Zjednoczone, NATO i bezpieczeństwo europejskie*, w: *Świat po Kosowie*, Warszawa 2000, s. 17

²⁸ Kontrowersyjnym pozostanie jednak fakt użycia na terenach zabudowanych bomb kasetowych. Kwestia użycia pocisków ze zubożonym uranem nie jest już tak kontrowersyjna, lecz odpowiedzialność nakazuje usunięcie ich pozostałości. Przeprowadzone przez Balkans Task Force ONZ oględziny nie wykazały, że w następstwie interwencji zbrojnej NATO doszło do katastrofy środowiska naturalnego w regionie. Zob. *The Kosovo Conflict: Consequences for the Environment and Human Settlements*, Genewa 1999.

²⁹ Z otwartą, szeroką krytyką Trybunału spotkać się można było też w dyskusjach na Zachodzie, czego przykładem jest publikacja w londyńskim „The Times”. Zarzucono w niej Trybunałowi m.in. to, że jest sprzeczny z zapisaną w Karcie NZ zasadą suwerenności, dopuszcza dwukrotne sądenie oskarżonego o to samo przestępstwo, jest nielegalny z uwagi na brak upoważnienia przez Kartę NZ Rady Bezpieczeństwa ONZ do tworzenia instytucji mającej ponadnarodową władzę, nie ma ławy przysięgłych ani instytucji odwoławczej. Zob. *The anomalies of the International Criminal Tribunal are legion*, „The Times” 1999, nr z 17 czerwca, s. 24.

³⁰ W myśl art. 5 statutu tego Trybunału będzie on ścigać odpowiedzialnych za przestępstwa przeciwko ludzkości, popełnione podczas konfliktów zbrojnych, międzynarodowych lub mających wewnętrzny charakter, skierowanych przeciwko ludności cywilnej, a takich jak: a) morderstwa, b) eksterminacje, c) niewolnictwo, d) deportacje, e) uwięzienie, f) tortury, g) gwałty, h) prześladowania o podłożu politycznym, rasowym czy religijnym; oraz inne niehumanitarne akty. Zob. T. Dunne, D. Krosiak, *Genocide: Knowing what it is that we want to remember, or forget, or forgive*, [w:] *The Kosovo Tragedy...*, s. 45, przypis 63.

* * *

Zastanawiać musi, ile czasu potrzeba, aby w Kosowie (i szerzej to ujmując, w jego regionie) zapanował realny pokój. Wszystko, co udało się dotąd osiągnąć, to pokój zbrojny, który nie daje pełni bezpieczeństwa.

Pomimo ogłoszenia przez Kosowo niepodległości (17 lutego 2008 r.), sytuacja pozostaje tam wciąż daleka od normalności. Nadal brak jest powszechnego uznania prawnomiędzynarodowego i mamy do czynienia w pewnym stopniu, ze swego rodzaju międzynarodowym protektoratem, obwarowanym silną obecnością wojsk międzynarodowych. Do realizacji procesu pokojowego niezbędne jest wdrożenie idei społeczeństwa obywatelskiego – potrzebne jest więc rozwinięcie władzy samorządowej, opartej na wolnych wyborach i reprezentatywnym w niej udziale wszystkich grup narodowych. Aby to osiągnąć, powinni powrócić uchodźcy i należy rozpocząć powojenną odbudowę.

Przykład międzynarodowej interwencji zbrojnej w Kosowie ukazuje całą złożoność współczesnych uwarunkowań suwerenności państwa i problemów wiążących się z zakresem możliwych interwencji w jego sprawy wewnętrzne.

Jerzy Stańczyk

The legal-international aspects of the humanitarian intervention in Kosovo and the problem of the respect of sovereignty

Summary

From the perspective of time we notice that NATO armed intervention in Kosovo carried out in 1999 brought many substantial changes in international relations (including problems of respect of a rule of the sovereignty). Censure that defines certain turning point in life of international community is ushering of so called humanitarian intervention in a large scale and of a huge consequences. It has begun a new role of NATO in practice, which the Organization was searching after the "cold war". The consequences of conflict may be objectively estimated only after years, when the distanced view is possible and all consequences come out. But debate is still lasting.

Accepting new humanitarian intervention rules is in the opposition to thus inevitable rules of sovereignty, noninterference into internal affairs or non-use of the force in the relations between countries. Humanitarian intervention doctrine, protecting the civil communities terrorized by their authorities, may be dangerous for fundamentals, on which hitherto existing international order is based. The accusations against this new doctrine reduce to the conflict between order and justice (the individual rights protection would lead to the dangerous violations of sovereignty principle) in the situation, when the consensus to the moral fundamentals among international community is missing. It enables stronger countries to realize by the force use and under the banners of morality their particular interests.

It is wondered how much time is needed, for Kosovo (and rather apprehending, in its region) to regain the peace. All achieved is an armed peace, do

not giving the fullness of security. In spite of the fact of announcement of the sovereignty, the situation in Kosovo is still far from normality. Its still to some extent a kind of international protectorate, fortified by strong presence of international armed forces. For peace realization initiation of civil society idea is needed – a development of local authorities based on free elections and representative participation of all national groups within it. To achieve it the return of refugees and post-war reconstruction must follow.