

Anna Drabarz

Samoobrona prewencyjna wobec zagrożeń atakami terrorystycznymi : strategia amerykańska w świetle prawa międzynarodowego

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/3, 161-174

2003

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

*Anna Drabarz **

SAMOOBRONA PREWENCYJNA WOBEC ZAGROŻEŃ ATAKAMI TERRORYSTYCZNYMI

STRATEGIA AMERYKAŃSKA W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

1. WSTĘP

22.5.2003 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ uchwaliła zaproponowaną przez Stany Zjednoczone rezolucję o zniesieniu sankcji przeciwko Irakowi i uprawomocnieniu władzy Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii nad tym krajem do czasu powołania tam rządu irackiego, uznanego na arenie międzynarodowej¹. Rezolucja przyznaje ONZ „istotną rolę” w pomocy humanitarnej i odbudowie Iraku, ale uznaje przede wszystkim status Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii jako państw okupacyjnych i pozostawia im na okres przejściowy kontrolę nad iracką ropą, a więc nad podstawą gospodarki nie tylko kraju, ale także i regionu.

Takie uregulowanie jest oceniane jako krok w kierunku zmniejszenia rozłamu, jaki się dokonał między Stanami Zjednoczonymi a Francją, Niemcami i Rosją, które ostro sprzeciwiały się działaniom zbrojnym na terytorium Iraku. Nie można jednak stwierdzić, że oznacza ono swobodną akceptację polityki prowadzonej dotąd przez Stany Zjednoczone, której główne założenia zostały zaprezentowane w opublikowanej 17.9.2002 r. przez administrację prezydenta Busha Nowej Strategii

* Mgr Anna Drabarz – doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji, Uniwersytet w Białymstoku

¹ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1483 z 22.5.2003 r.; http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions03.html

Obronnej (dalej: NSO)². Wprowadziła ona bowiem daleko posunięte zmiany w zakresie prawa do samoobrony, które zostały potraktowane przez jej przeciwników jako naruszenie prawa międzynarodowego.

Jednocześnie wraz z rozpoczęciem działań w Iraku nasiliły się uzasadnione – czego dowodzą ostatnie wydarzenia – obawy związane z zagrożeniem ze strony organizacji terrorystycznych. Po raz kolejny pojawiło się pytanie o skuteczne środki zwalczania tego zjawiska. W kontekście polityki prowadzonej przez Stany Zjednoczone podniesiona została kwestia, czy takim instrument walki może stanowić samoobrona prewencyjna, czyli jednostronne użycie siły dokonane przed zaistnieniem napaści zbrojnej.

2. SAMOOBRONA PREWENCYJNA WE WSPÓŁCZESNYM PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

Prawo do samoobrony to instytucja, która w ciągu wieków przeszła wiele modyfikacji. Zmieniało się jej rozumienie i zakres. We współczesnym prawie międzynarodowym jest to prawo zinstytucjonalizowane. Artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych stanowi w sposób następujący:

„Nic w niniejszej Karcie nie może uchybiać niepozbawalnemu prawu do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej w przypadku napaści zbrojnej na któregokolwiek członka Narodów Zjednoczonych, zanim Rada Bezpieczeństwa nie podejmie niezbędnych zarządzeń w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Środki podjęte przez członków w wykonaniu tego prawa do samoobrony będą natychmiast podane do wiadomości Radzie Bezpieczeństwa i w niczym nie mogą uszczuplać władzy i odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa, wynikających z niniejszej Karty, do podejmowania w każdym czasie takiej akcji, jaką ona uzna za niezbędną do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”³.

Sformułowanie „niepozbawalne prawo” zaznacza przyrodzony charakter samoobrony i równocześnie wskazuje na podstawę jego obowiązywania w prawie zwyczajowym. Zakres tego prawa będzie więc przedmiotem weryfikacji nie tylko na gruncie Karty NZ, ale także norm tworzonych na bazie praktyki państw.

² National Security Strategy of the United States 17.9.2002 r. – <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

³ K. Kocot, K. Wolfke (red.), *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław–Warszawa 1976, s. 71.

Literalna interpretacja artykułu 51 Karty NZ nie pozostawia żadnych wątpliwości co do ram czasowych, w jakich może być wykonywane prawo do samoobrony. Państwo jest uprawnione do podjęcia działań bezpośrednio po wystąpieniu napaści zbrojnej, natomiast zakończenie ich zależne jest od osiągnięcia celu oraz od reakcji Rady Bezpieczeństwa. Należy jednak zwrócić uwagę na zagadnienie, które od dawna pozostaje przedmiotem sporu doktryny, czyli na możliwość zastosowania środków obrony przed zmaterializowaniem się napaści zbrojnej.

Na wstępie rozważań na temat istnienia w prawie międzynarodowym prawa pozwalającego państwu na użycie siły przed wystąpieniem ataku zbrojnego, należy wskazać na umowność pojęcia „samoobrona prewencyjna”, którym posłużono się tutaj. W doktrynie spotyka się bowiem dość często pogląd o braku charakteru prewencyjnego akcji wyprzedzającej akt agresji i podjętej w oparciu o prawo do samoobrony⁴. Zastosowanie tej nazwy ma jedynie za zadanie uporządkowanie toku rozważań i uniknięcie wieloznaczności.

Powszechnie przyjmuje się, że prawo zwyczajowe pozwalało na akcję prewencyjną w obliczu nieuchronnego zagrożenia⁵. Doktryna ukształtowana na podstawie sprawy *statku Caroline*⁶ pozwalała na prewencyjne działanie w kontekście prawa do samoobrony. Westlake twierdził, że: „państwo może bronić się środkami prewencyjnymi, jeśli w jego opinii jest to niezbędne, przed atakiem innego państwa, przed groźbą ataku lub przed innymi zachowaniami, z których w sposób racjonalny można wywieść zamiar dokonania agresji”⁷.

Akcje prewencyjne były podejmowane w wykonaniu prawa do samoobrony w licznych przypadkach przeciwko grupom zbrojnym działającym z terytorium sąsiedniego państwa lub z obszaru morskiego, lecz poza wodami terytorialnymi państwa, które miało stać się ofiarą ataków. Środki stosowane przed zmaterializowaniem się agresji w przypadku nieuniknionego naruszenia neutralności w nieodległej przeszłości były uznawane za działania zgodne z prawem⁸.

⁴ I. Brownlie, *The Use of Force in Self-Defense*, „British Yearbook of International Law” 1961, t. 37, s. 183.

⁵ D. W. Bowett, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford 1963, s. 31, 58, 256, 269; C. H. M. Waldock, *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law*, „Hague Recueil” (*Recueil des Cours de l'Academie de Droit Internationale de la Haye*) 1952, Vol. 81, s. 463.

⁶ H. Miller (red.), *Treaties and Other International Acts of the United States of America*, Vol. 4, Doc. 80–121, Washington 1934.

⁷ Westlake, *International Law*, 1904; za: D. W. Bowett, op. cit., s. 257.

⁸ S. A. Alexandrow, *Self-Defense against the Use of Force in International Law*, the Hague–London–Boston 1996, s. 231 i n.

Prawo zwyczajowe zezwalające na akcje prewencyjne powinno być traktowane z ostrożnością. Wszystkie rozważania na ten temat dotyczą bowiem przypadków, w których nie został dokonany jasny rozdział pomiędzy prawem do samoobrony a funkcjonującymi w klasycznym prawie międzynarodowym środkami o charakterze represyjnym⁹. Należy więc rozpatrzyć istnienie prawa do samoobrony prewencyjnej w prawie zwyczajowym przede wszystkim w odniesieniu do praktyki państw, a jedynie dodatkowo w świetle klasycznego prawa traktatowego.

W 1625 r. Hugo Grocjusz w swoim dziele „O prawie wojny i pokoju”¹⁰ stwierdził, iż samoobrona jest dopuszczalna nie tylko wtedy, gdy państwo stało się już ofiarą ataku, ale także wówczas, gdy napaść jest możliwa do przewidzenia. „Jest zgodne z prawem zabić tego, kto gotuje się do zabójstwa”. Podobnie sformułowaną myśl można odnaleźć w pismach XVIII-wiecznych przedstawicieli szkoły prawa naturalnego¹¹.

Samoobrona prewencyjna pojawiła się jako kwestia rozważana w ramach społeczności międzynarodowej za przyczyną sprawy o drugorzędnej wadze, jeśli bierzemy pod uwagę rozliczne przypadki użycia siły w XIX wieku. Była to sprawa *statku Caroline*. W 1837 r. grupa powstańców, która walczyła przeciwko rządowi brytyjskiej na terytorium Kanady, otrzymywała wsparcie ze strony ochotników amerykańskich. Niezbędne rebeliantom zaopatrzenie, w tym broń, miało być dostarczane z terenu Stanów Zjednoczonych na pokładzie amerykańskiego parowca *Caroline*. Wszystkie te działania były podejmowane za wiedzą władz amerykańskich, które, pomimo listu gubernatora brytyjskiego zawiadamiającego o działalności ochotników, nie podjęły żadnych kroków w celu ich powstrzymania. Komendant wojsk angielskich, marszałek MacNabb, po powzięciu informacji o zbliżającym się do brzegu kanadyjskim statku, zdecydował o jego przejęciu i zniszczeniu. Doszło w ten sposób do interwencji sił brytyjskich na terytorium amerykańskim, która doprowadziła do utraty życia ludzi i zniszczenia mienia Stanów Zjednoczonych. Incydent ten stał się początkiem trwającej pięć lat wymiany not dyplomatycznych między amerykańskim sekretarzem stanu Forsythem, następnie Websterem, a rządem angielskim.

⁹ Do środków tych należały między innymi instytucja samopomocy (*self-help*), działania samozachowawcze (*self-preservation*) czy akcje podejmowane w stanie konieczności (*necessity*). Rozróżnienia między nimi w sposób wyczerpujący dokonuje prof. Skubiszewski w *Use of Force by States, Collective Security, Law of War and Neutrality*, [w:] M. Sörensen (red.), *Manual of Public International Law*, 1968, s. 743–746.

¹⁰ H. Grocjusz, *O prawie wojny i pokoju*, Warszawa 1957.

¹¹ Zob. m.in. E. De Vattel, F. Suarez.

Nie zakwestionowano wówczas istnienia możliwości użycia siły jeszcze przed zmaterializowaniem się napaści zbrojnej. Jednak właśnie poprzez pryzmat prawa zwyczajowego, które wówczas się narodziło, często obecnie są oceniane działania dokonywane w samoobronie. Powszechnie przyjęty jest stawiany im wymóg spełniania dwóch przesłanek legalności, które sformułował Webster i które także dotyczą samoobrony prewencyjnej:

- „1) niezbędność i konieczność środka dla powstrzymania lub położenia kresu zbrojnemu atakowi – samoobrona musi być konieczna, tzn. nagła, nieprzemyślana, jak też nie pozostawiająca wyboru co do środków oraz czasu na zastanowienie,
- 2) proporcjonalność środka – zastosowane środki nie mogą być bezpodstawne lub nadmierne (*unreasonable or excessive*), ponieważ akt usprawiedliwiony koniecznością samoobrony jest ograniczony tą koniecznością i musi być utrzymany w jej ramach”¹².

Przy omawianiu prawa do samoobrony prewencyjnej dodatkowo niezbędne pozostaje określenie prawdopodobieństwa, a raczej pewności wystąpienia ataku, co jest często wyjątkowo trudne, a co pociąga za sobą konieczność upewnienia się co do zamiarów władz państwa. Tak więc, mylna ocena sytuacji może prowadzić do poważnych konfliktów. Jeżeli nawet państwo przygotowuje się do uderzenia, nadal posiada *locus poenitentiae* przed skierowaniem swych sił przeciwko przyszłej ofierze¹³.

Także państwo, które uważa, że może stać się celem takich militarnych przygotowań, nie jest zmuszone do pozostawania w zawieszaniu, lecz może przedsięwziąć wszelkie środki mogące zapobiec naruszeniu jego praw. Nie można oczekiwać, że państwo będzie oczekiwać na atak jak „siedzące kaczki na myśliwego”¹⁴. Mieści się także w ich zakresie zwrócenie się do kompetentnych organów ONZ czy regionalnych organizacji bezpieczeństwa w celu spowodowania ich reakcji na zbliżające się zagrożenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa i pokoju.

Kolejną kwestię, która jest zazwyczaj pomijana w pracach poświęconych tej tematyce, stanowi wpływ zasady proporcjonalności na środki podejmowane w samoobronie prewencyjnej. W nielicznych przypadkach możliwa jest sytuacja, iż użycie siły będzie reakcją proporcjonalną do zagrożenia, gdy istnieje niepodważalny dowód na zamiar przeprowadzenia bezpośredniego i niszczącego uderzenia. Jednakże w większości przypadków przyczynienie się do rzeczywistego konfliktu, podczas gdy na

¹² W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 496.

¹³ T. M. Franck, *Terrorism and the Right of Self-Defense*, AJIL 2001, nr 839.

¹⁴ M. S. McDougal, *The Soviet – Cuban Quarantine and Self-Defense*, AJIL 1963, nr 57, s. 597

istnienie groźby wystąpienia przyszłego konfliktu wskazują wyłącznie poszlaki, będzie działaniem przeczącym wymogowi proporcjonalności.

Zezwolenie na akcję prewencyjną oznacza zaakceptowanie prawa o szerszym zakresie niż prawo do samoobrony mające swą podstawę w prawie stanowionym, a ponadto przyznanie państwu z niego korzystającemu kompetencji do decydowania w pierwszej instancji o wystąpieniu konieczności podjęcia akcji.

Artykuł 51 Karty NZ stanowi, że nic nie może uchybiać niepozbywalnemu prawu do samoobrony w przypadku napaści zbrojnej. Przyjmuje się, że potoczne rozumienie tego zapisu wyklucza legalność akcji o charakterze prewencyjnym¹⁵. Takie stanowisko prezentuje także Brownlie, stwierdzając, że argumenty za przyjęciem odmiennej interpretacji artykułu 51 Karty NZ są nieprzekonywujące bądź oparte na tezach, które wzbudzają liczne wątpliwości¹⁶. Krytykuje między innymi następujące stwierdzenia:

„Gdy istnieją dowody na to, że jest planowany atak, można uznać, iż ma on już miejsce, choć nie przekroczył jeszcze granic państwa¹⁷. Ujęcie takie pozostaje zgodne z logiką, lecz raczej może mieć zastosowanie w nielicznych przypadkach, gdy zaistnienie naruszenia praw jest pewne, a interpretacja zamiarów agresora jednoznaczna.

Dosłowne rozumienie artykułu 51 oznaczałoby ochronę państwa atakującego do czasu pierwszego uderzenia¹⁸.

Artykuł 51 jest podporządkowany prawu zwyczajowemu, które dopuszcza działania prewencyjne¹⁹. Brownlie wskazuje na zbędność takiej interpretacji Karty NZ, gdy państwo otrzymuje legitymację do samoobrony prewencyjnej na podstawie prawa zwyczajowego.

3. ZAKRES PRAWA DO SAMOOBRONY W NARODOWEJ STRATEGII OBRONNEJ STANÓW ZJEDNOCZONYCH Z 17.9.2002 R.

Jeszcze podczas trwania działań zbrojnych na terytorium Afganistanu oczywiste się stało, że obalenie rządów talibów i schwytywanie in-

¹⁵ Tak m.in. H. A.H. Al Chalabi, *La légitime défense en droit international*, „Les Editions Universitaires d’Egypte”, Caire 1952, s. 78–82; Kunz, *Individual and Collective Self-Defense in Article 51 of the Charter of the United Nations*. *AJIL* 1947, nr 41, s. 872–879.

¹⁶ I. Brownlie, op. cit., s. 278.

¹⁷ Waldock, op. cit., s. 497–498.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ D. W. Bowett, op. cit., s. 188.

spiratorów zamachów nie zakończy wojny z terroryzmem, wypowiedzianej przez Stany Zjednoczone i ich koalicjantów. Administracja prezydenta Busha już bezpośrednio po zamachach terrorystycznych oświadczyła, że zagrożenia, w których obliczu stanął świat, wymagają weryfikacji dotychczas prowadzonej polityki. Zmiany w strategii miała podyktować analiza zjawiska terroryzmu, które, choć nie nowe, ukazało dotąd nie spotykany wymiar. Kolejne kroki miały prowadzić nie tylko do wyeliminowania światowego terroryzmu, ale przede wszystkim miały polegać na uczynieniu nieszkodliwymi państwa go sponsorujące i wspierające.

Na te dwa główne zagrożenia współczesnego świata wskazała administracja prezydenta Busha w opublikowanej 17.9.2002 r. Narodowej Strategii Obronnej (NSO). W dokumencie na określenie państw szkolących, finansujących i popierających grupy terrorystyczne używa się określenia *rogue states* – „państwa łobuzerskie”, „odszczępieńcy” – i przeciwko nim nowa doktryna zamierza skierować główny wysiłek obrony amerykańskiej. Do ich grona zalicza się takie państwa, jak Irak czy Korea Północna, które od dawna pozostają w chłodnych stosunkach z Waszyngtonem ze względu na nie wywiązywanie się przez nie z zobowiązań międzynarodowych – przede wszystkim zawartych w traktatach o nieprolifracji broni atomowej.

Rogue states i organizacje terrorystyczne charakteryzuje ta sama koncepcja działania – poszukują broni niekonwencjonalnej, która może zostać „ukryta, przetransportowana w niezauważalny sposób i użyta bez ostrzeżenia”. Mają bowiem świadomość, że inna taktyka skazana byłaby na klęskę.

We wprowadzeniu do Strategii odnajdujemy stwierdzenie, że największe zagrożenie dla państwa stanowi „skrzyżowanie radykalizmu z technologią”. Myśl tę rozwinęła w swoich wypowiedziach Condoleezza Rice, doradca prezydenta do spraw bezpieczeństwa narodowego, stwierdzając, iż: „tyrani w porozumieniu z terrorystami mogą znacząco rozszerzyć rozmiar śmiertelnej krzywdy. Terroryci, współpracując z tyranami, mają możliwość zdobycia technologii pozwalających im na mordowanie na nieograniczoną skalę. Każde zagrożenie powiększa niebezpieczeństwo niesione przez kolejne zagrożenie”²⁰.

Aby udaremnić zmaterializowanie się tych zagrożeń, Stany Zjednoczone są przygotowane na użycie wszelkich możliwych instrumentów. Wśród tych środków wymienia się wzmocnienie obrony wewnątrz kraju, uczynienie prawa bardziej skutecznym, rozwój służb wywiadowczych, a także użycie siły militarnej.

²⁰ Wypowiedź Condoleezy Rice na temat Narodowej Strategii Obronnej z 1.10.2002 r. – <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021001-6.html>

W wypowiedzi dotyczącej nowej doktryny Rice przedstawiła także trzy filary Strategii:

- obronę pokoju poprzez przeciwstawianie się i zapobieganie jego naruszaniu ze strony terrorystów i reżimów pozostających poza prawem;
- utrzymywanie pokoju poprzez rozwój i popieranie dobrych stosunków między największymi siłami świata;
- rozwijanie pokoju poprzez rozszerzanie kręgu państw korzystających z dobrodziejstw płynących z dobrobytu i wolności.

Według Rice, NSO nie unieważnia pięciu dekad doktryny amerykańskiej, nie odrzuca takich środków, jak powstrzymanie czy odstraszanie. Te instrumenty nadal będą miały zastosowanie tam, gdzie wydadzą się być odpowiednie. Jednakże niektóre zagrożenia potencjalnie niosą skutki katastrofalne. Mogą nadejść praktycznie bez ostrzeżenia i w takiej formie, która nie pozwoli na ich powstrzymanie. Ekstremiści, postrzegający samozniszczenie jako uświęcenie, nie poddają się zastraszeniu.

Ponadto nowe technologie wymagają nowego sposobu myślenia na temat tego, kiedy groźba ataku staje się rzeczywiście nieuchronna. Stoimy przed koniecznością dostosowania tej koncepcji do możliwości i zamierzeń przeciwników. W dokumencie stwierdza się, że, jeśli jest to niezbędne, Stany Zjednoczone muszą być przygotowane na przedsięwzięcie działań, jeszcze zanim zagrożenie całkowicie zaistnieje i osiągnie zdolność niszczenia.

Prewencja nie jest nową koncepcją, co starano się wykazać także w poprzednich rozdziałach niniejszej pracy. Władze amerykańskie potwierdzały istnienie prawa do samoobrony antycypacyjnej od czasów kryzysu kubańskiego z 1962 roku aż do końca „zimnej wojny”, wychodząc z założenia, że nie istniał nigdy moralny czy prawny wymóg, aby państwo oczekiwało beczynnym na zmaterializowanie groźby ataku. Rice, odnosząc się do tej kwestii, przytoczyła porównanie, którym posłużył się George Schultz, sekretarz stanu za czasów prezydentury Ronalda Reagana: „Jeżeli w ogrodzie znajduje się grzechotnik, nie czeka się z podjęciem działań w samoobronie na to, aż zaatakuje”. Im większy jest rozmiar zagrożenia, tym większe staje się ryzyko nie przedsięwzięcia akcji. Podstawowe jest rozpoznanie i zlikwidowanie zagrożenia, zanim osiągnie ono granice państwa.

Administracja amerykańska zdaje jednak sobie z tego sprawę, że takie podejście wymaga ostrożności. Liczba przypadków, w których może być to uzasadnione, zawsze będzie niewielka. Nie jest to przyzwolenie dane przez społeczność międzynarodową Stanom Zjednoczonym i innym państwom na korzystanie z tego instrumentu bez uprzedniego

wyczerpania środków dyplomatycznych. Akcja wyprzedzająca zagrożenie nie może stanowić pierwszego kroku państwa dążącego do rozwiązania sytuacji. Groźba użycia siły musi być poważna, a ryzyko związane z oczekiwaniem na jej zaistnienie musi znacznie przeważać nad ryzykiem połączonym z podjęciem akcji zbrojnej.

Przeciwko szerokiemu rozumieniu prawa do samoobrony występowały nie tylko inne państwa, ale także niektórzy politycy amerykańscy²¹. Zwracali oni uwagę na mylne wymienne używanie dwóch określeń dotyczących nowej koncepcji samoobrony – wyprzedzająca (*pre-emptive*) i prewencyjna (*preventive*), które w języku stosunków międzynarodowych mają odmienne znaczenie.

Tradycyjnie akcja wyprzedzająca odnosi się do reakcji na nieuchronną groźbę ataku i rozumienie tego terminu pokrywa się z ujęciem zaprezentowanym powyżej. Natomiast prewencyjne użycie siły jest tożsame z uderzeniem na państwo, zanim rozwinęło potencjał, zdolność, mogące w przyszłości stać się zagrożeniem. Takie działania były do tej pory potępiane w świetle prawa międzynarodowego. Przykład może tu stanowić japoński atak na Pearl Harbour w 1941 roku, który miał na celu powstrzymanie rozbudowy amerykańskiej bazy militarnej na Pacyfiku.

Ze względu na istotę prawa, samoobrona w formie zaproponowanej w NSO stanowi prewencyjne użycie siły. Według przeciwników tej koncepcji, administracja prezydenta Busha, otwarcie rozważając możliwość takich ataków wobec braku wystąpienia nieuchronnego zagrożenia, narusza normy prawa międzynarodowego, których przestrzegania oczekuje od innych państw. W konsekwencji nawet wyrażenie zgody przez Radę Bezpieczeństwa na akcję zbrojną w Iraku nie zmniejszyłoby rozmiaru naruszenia podstawowych zasad prawa międzynarodowego²².

Liczni obserwatorzy wyrażają swoje obawy, że taka sytuacja jest w stanie doprowadzić do wytworzenia podwójnego standardu²³. Siła państwa nie może stanowić prawa. Jednostronne działanie doprowadzi bowiem do antagonizmów w stosunkach z dotychczasowymi sojusznikami i odbierze moralną legitymację niezbędną do promowania w świecie takich wartości, jak pokój, godność ludzka czy bezpieczeństwo. Jednocześnie Stany Zjednoczone muszą się liczyć z możliwością takiego samego interpretowania prawa do samoobrony przez pozostałe państwa

²¹ M.in.: Wystąpienie senatora Stanów Zjednoczonych, Edwarda M. Kennedy'ego na forum Senatu z dnia 7.10.2002 r. – <http://www.truthout.org>

²² D. Krieger, *The Bush Administration's Assault on International Law* – www.wagingpeace.org/articles/2.10/1007krieger_assault_law.html (z 29.9.2002 r.).

²³ A. Roberts, *The Case for War*, „The Guardian” z 17.9.2002 r.

i wykonywania go wobec swoich wrogów. Doktryna Busha może doprowadzić do podważenia znaczenia ONZ i osłabienia prawa międzynarodowego. Na takie skutki wskazywano już wielokrotnie²⁴. Ryzyko wprowadzenia takiej koncepcji jest nie do przewidzenia. Przykładem realnego niebezpieczeństwa mogą być zapowiedzi Rosji dotyczące jednostronnego rozstrzygnięcia konfliktu z Gruzją²⁵.

4. ZAGROŻENIA NIESIONE PRZEZ TERRORYZM I BROŃ MASOWEGO RAŻENIA A PRAWO MIĘDZYNARODOWE

Niezbędne dla całościowego ujęcia amerykańskiej koncepcji będzie także wskazanie na stosunek prawa międzynarodowego do zagrożeń, w imię zwalczania których, Stany Zjednoczone odważyły się zaproponować nowy standard samoobrony. Pojawia się bowiem pytanie, czy są to zjawiska nielegalne i czy nie istnieją inne – niż jednostronna akcja zbrojna państwa – mechanizmy pozwalające na ich likwidację bądź ograniczenie.

Należy zgodzić się z twórcami nowej strategii, że „terroryzm jest bezprawny, więc musi być postrzegany w ten sam sposób, co niewolnictwo, piractwo czy ludobójstwo”. Dotychczas ataki terrorystyczne były definiowane jako poważne przestępstwa, które podlegają sankcjom i legislacji wewnętrznej państwa. Liczne traktaty międzynarodowe obligują państwa-strony do współpracy sądowej w karaniu tych przestępstw²⁶. Można stwierdzić, że, przynajmniej w przypadku terroryzmu międzynarodowego, sponsorowanego lub akceptowanego przez państwo, urasta on do rangi zbrodni międzynarodowej i jest zakazany przez zwyczajowe prawo międzynarodowe jako szczególna kategoria tych przestępstw.

Faktem jednak jest, że, gdy grupa państw – przede wszystkim Algieria, Indie, Sri Lanka, Turcja – zaproponowała traktowanie terroryzmu jako zbrodni międzynarodowej przeciwko ludzkości, poddanej

²⁴ R. A. Ziemkiewicz, *Organizacja niewiele znacząca*, „Newsweek” nr 17/2003, s. 46.

²⁵ Ved P. Nanda, *Pre-emptive danger* – <http://www.nlj.com/archive/102102.shtml> (z dn. 21.10.2002 r.), a także Mary E. O’Connell, *The Myth of Pre-emptive Self-Defense* – <http://www.asil.org>

²⁶ Zob. m.in. konwencję haską o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi z 16.12.1970 r. (Dz. U. z 26.6.1972 r., Nr 25, poz. 181) czy konwencję montrealską o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego z dnia 23 września 1971 r. (Dz. U. z 3.3.1976 r., nr 8, poz. 37).

jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego, wiele państw, w tym Stany Zjednoczone, przeciwstawiły się temu projektowi. Wymieniane były cztery powody, dla których koncepcja ta nie mogłaby zostać wprowadzona w życie:

- przestępstwo nie jest wystarczająco precyzyjnie zdefiniowane,
- włączenie terroryzmu do jurysdykcji Trybunału spowodowałoby upolitycznienie jego działań,
- niska ranga niektórych aktów terroryzmu nie usprawiedliwiała by ścigania przez międzynarodowy organ,
- sądownictwo krajowe gwarantuje skuteczniejsze ściganie sprawców przestępstw niż trybunały międzynarodowe.

Równocześnie wiele państw rozwijających się wyraziło sprzeciw wobec projektu, obawiając się braku rozróżnienia w Statucie MTK terroryzmu i walki narodów pozostających pod obcym zwierzchnictwem o samostanowienie i niepodległość. W ten sposób propozycja została odrzucona. Praktyka ostatnich lat potwierdza to ostrożne podejście wobec kwalifikacji aktów terroryzmu²⁷.

Zamachy z 11.9.2001 r. zostały określone jako zbrodnie przeciwko ludzkości m.in. przez byłego ministra sprawiedliwości Francji, Roberta Badintera, przez Sekretarza Generalnego ONZ, Koffiego Annana, a także przez Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Praw Człowieka, Mary Robinson²⁸. Pogląd ten podzieliło wielu cenionych specjalistów prawa międzynarodowego²⁹. Ataki terrorystyczne wykazują wszystkie przesłanki zbrodni przeciwko ludzkości: rozmiar i powaga ich skutków, jak i wymierzenie w ludność cywilną, stanowią uderzenie w szeroko pojętą ludzkość i jednocześnie są częścią szeroko zakrojonej lub systematycznej praktyki.

Możliwe jest, że stopniowo państwa przyjmą taką definicję przestępstwa terroryzmu podlegającego prawu międzynarodowemu, które mogłoby znaleźć swoje miejsce w artykule 7 Statutu MTK w kategorii „morderstw”, „eksterminacji” bądź „innych nieludzkich czynów”³⁰. W ten sposób pojęcie zbrodni przeciwko ludzkości uległoby rozszerzeniu.

Warto przytoczyć tu słowa Henry’ego Kissingera, który stwierdził w związku z atakami terrorystycznymi z 11.9.2001 r., że międzynarodowy system oparty na suwerennych państwach narodowych sta-

²⁷ A. Cassese, *Terrorism Is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law* – http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-cassese.htm

²⁸ *UN Daily Highlights*, 25.9.2001 r. – <http://www.un.org/News/dh/20010925.htm>

²⁹ M.in. komentarz G. Robertsona opublikowany na łamach „The Times” z 18.9.2001.

³⁰ Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, Rzym, 17.5.1998 r. [w:] B. Wierzbicki (red.), op. cit., s. 346 i n.

nał wobec wyzwania zagrożenia ponadnarodowego, z którym trzeba walczyć na suwerennym terytorium innych krajów³¹.

Drugim zjawiskiem, którego skutkiem chcą zapobiec Stany Zjednoczone, korzystając z prawa do samoobrony, jest pomnażanie potencjału atomowego przez państwa. O ważkości tego zagadnienia decydują szczególne cechy tego rodzaju broni, na które wskazuje Brownlie: – broń nuklearną od konwencjonalnej broni odróżnia jej zdolność niszczenia, efekt wywoływany na ludności i w atmosferze w momencie jej użycia, a także dług po nim;

- użycie broni nuklearnej ma bezpośrednie i niezmiernie wyniszczające skutki, które nie pozostawiają miejsca ani czasu na próby negocjacji z agresorem;
- w odniesieniu do broni nuklearnej wszelkie uchybienia w stosunku do zasady proporcjonalności stanowią zagrożenie o wyjątkowym charakterze i rozmiarze³².

Kwestia traktowania użycia broni nuklearnej przez prawo międzynarodowe wydaje się być dostatecznie wyjaśniona przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, który w odpowiedzi na zapytanie prawne Zgromadzenia Ogólnego ONZ wydał 8.7.1996 r. Opinię doradczą w sprawie legalności groźby lub użycia broni atomowej³³.

Trybunał rozważał kwestię legalności użycia broni nuklearnej w świetle przepisów Karty NZ odnoszących się do groźby lub użycia broni i przywołał artykuł 2(4), zakazujący groźby lub użycia broni przeciwko nietykalności terytorium i niepodległości politycznej któregośkolwiek państwa lub wszelkiego innego sposobu, niezgodnego z zasadami Karty NZ. Ponadto zagadnienie to zostało zanalizowane w połączeniu z innymi przepisami Karty: artykułem 51 i artykułem 42, zgodnie z którym Rada Bezpieczeństwa może podjąć zbrojną akcję w ramach środków przewidzianych przez rozdział VII Karty NZ. Trybunał zauważył między innymi, że przepisy te znajdują zastosowanie w każdym przypadku użycia siły, bez względu na rodzaj wykorzystanej broni.

Trybunał stwierdził, że pojęcia „groźba” i „użycie” siły w artykule 2(4) Karty NZ zostały użyte obok siebie w takim znaczeniu, że, jeżeli samo użycie siły w danym przypadku byłoby z jakiegokolwiek przyczyny bezprawne, posługiwanie się groźbą użycia takiej siły będzie nielegalne.

Następnie Trybunał zwrócił się ku normom mającym zastosowanie w sytuacjach konfliktów zbrojnych. Po przeanalizowaniu tych wszystkich

³¹ H. Kissinger, *Terroryzm i dyplomacja*, „Rzeczpospolita” z dn. 7–8.9.2002 r.

³² I. Brownlie, op. cit., s. 262.

³³ Opinia doradcza MTS w sprawie legalności groźby lub użycia broni atomowej – <http://www.icj-cij.org>

podstaw doszedł do wniosku, iż nie istnieje specyficzna norma – ani w prawie zwyczajowym, ani w prawie konwencyjnym – która uprawniałaby do stosowania groźby lub użycia broni atomowej czy innego rodzaju broni, nawet w określonych okolicznościach jak zgodne z prawem zastosowanie samoobrony. Jednocześnie nie odnaleziono żadnej zasady ani normy prawa międzynarodowego, która uzależniałaby legalność groźby lub użycia broni nuklearnej albo innego typu broni od szczególnego zezwolenia.

Równocześnie Trybunał stwierdził, że użycie broni nuklearnej nie jest zakazane na podstawie prawa konfliktów zbrojnych ani nie można odnaleźć takiego zapisu w traktatach, które zakazują użycia określonych rodzajów broni masowego rażenia. Zauważono również, że, pomimo prowadzenia wielu negocjacji dotyczących broni atomowej, nie zawoocowały one żadnymi konwencjami zawierającymi generalny zakaz stosowania. Trybunał uznał, że traktaty dotyczące wyłącznie pozyskiwania, wytwarzania, posiadania i testowania takiej broni mogą stanowić zapowiedź zakazu, natomiast same go nie konstytuują.

Przypomniano, że grupy państw zobowiązywały się do nie używania broni atomowej w oznaczonych strefach (Ameryka Południowa, południowy Ocean Spokojny) lub wobec określonych państw (państwa-strony traktatu o nieprolifracji broni atomowej). Jednakże nawet w ramach tych zobowiązań państwa zastrzegały sobie prawo do użycia broni nuklearnej w pewnych okolicznościach, co nie spotykało się z obiekcjami ze strony innych państw lub Rady Bezpieczeństwa.

Także wśród norm zwyczajowego prawa międzynarodowego Trybunał nie potrafił wskazać na zakaz stosowania broni atomowej. Opinie członków społeczności międzynarodowej są podzielone co do kwestii, czy nie używanie tego typu broni przez ponad 50 lat stanowi wyraz *opinio iuris*. W takich okolicznościach Trybunał nie uważał się za zdolnego do wykazania jego istnienia. Liczba przyjmowanych każdego roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucji nakłaniających do przyjęcia konwencji zabraniającej użycia broni nuklearnej ujawnia chęć wielu państw uregulowania kwestii w ten sposób. Stanowisko większości członków społeczności międzynarodowej wynika z pewnością z nadal istniejącego napięcia między rodzącym się *opinio iuris*, a wciąż mającą zastosowanie doktryną odstraszania.

5. PODSUMOWANIE

Pomimo jedynie ogólnego omówienia stosunku prawa międzynarodowego do zagrożeń wskazywanych przez administrację amerykańską

ską w nowej strategii, możliwe jest stwierdzenie, że przedstawione powyżej stanowisko Stanów Zjednoczonych nie jest całkowicie uzasadnione. Użycie siły w samoobronie wobec sprawców zamachów terrorystycznych, powodowałyby – co podnoszono już powyżej – pominięcie wypracowanych dotąd instrumentów prawnych i mogłoby prowadzić do naruszania prawa humanitarnego. Należy w tym miejscu także nadmienić, że obecnie trwają w ramach organizacji międzynarodowych prace mające na celu usprawnienie zarówno zapobiegania, jak i eliminacji aktów terroru. Jednocześnie wskazywanie na fakt posiadania przez państwo broni nuklearnej nie może stanowić jedynej przesłanki zastosowania wobec niego samoobrony, gdyż nie wykazano istnienia normy zakazującej użycia takiego rodzaju broni w prawie międzynarodowym. Odnosi się to również do sytuacji, w której państwo zostało zobligowane do nieposiadania arsenału nuklearnego przez traktat o nieproliferaacji lub rezolucję Rady Bezpieczeństwa.

Joseph N. Nye w opublikowanej na początku 2002 roku pracy, która stanowi analizę polityki zagranicznej amerykańskiego supermocarstwa oraz jej przyszłych kierunków³⁴, zwrócił uwagę na fakt, że Stany Zjednoczone ze względu na swoją pozycję na arenie międzynarodowej powinny szerzej definiować swoje interesy międzynarodowe, aby ich osiągnięcie służyło równocześnie dobru ogólnemu. Według niego, realizacja głównych celów ma przybierać formę działań wielostronnych, angażujących przede wszystkim „siłę miękką” – nie zbrojną. Warto jednak nadmienić, że autor nie odrzucił jednoznacznie możliwości stosowania przedsięwzięć unilateralnych w przypadku konieczności ochrony interesów decydujących o egzystencji państwa.

W świetle tych rozważań i działań podjętych przez Stany Zjednoczone w Iraku nie jest jasne, jakie kryterium powinno być użyte do oceny okoliczności uzasadniających jednostronne użycie siły i czy dopuszczalna jest również szeroka interpretacja prawa do samoobrony. Odpowiedź na pytanie o tworzenie się nowego standardu będzie możliwa dopiero w dalszej przyszłości, gdy praktyka państw wskaże na odrzucenie strategii amerykańskiej lub kształtowanie normy prawa zwyczajowego.

³⁴ J. N. Nye, *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford University Press, Oxford 2002.