

Joanna Ryszka

Praktyka stosowania sankcji międzynarodowych w ramach ONZ

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/3, 9-40

2005

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.

Joanna Ryszka*

PRAKTYKA STOSOWANIA SANKCJI MIĘDZYNARODOWYCH W RAMACH ONZ

1. WPROWADZENIE

Jedną z cech prawa międzynarodowego jest brak organów wykonawczych posiadających wyłączne kompetencje do stosowania środków przymusu na wypadek nie wywiązywania się państw ze swoich zobowiązań międzynarodowych, czy łamania przez nie norm prawa międzynarodowego. Organy i organizacje międzynarodowe są powoływane z woli państw, jako suwerennych i równoprawnych podmiotów prawa międzynarodowego, dla koordynacji pewnych działań, mieszczących się w ramach określonych przez państwa kompetencji, np. dla stosowania sankcji¹. W celu zapewnienia przestrzegania prawa międzynarodowego istnieje możliwość zastosowania m.in. indywidualnych środków odwetowych w formie retorsji i represaliów, jak również środków zbiorowych w formie sankcji międzynarodowych. Projekt konwencji o odpowiedzialności międzynarodowej państw², przygotowany przez Komisję

* Mgr Joanna Ryszka – asystent w Instytucie Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski

¹ J. Sutor, *Stosowanie sankcji międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1988, nr 4, s. 87.

² Prace KPM zostały przyjęte do wiadomości Zgromadzenia Ogólnego ONZ (ZO ONZ) na podstawie rezolucji 56/83 z 12.12.2001 r., do której dołączono tekst projektu konwencji. Reguluje ona kwestię źródeł i form odpowiedzialności oraz sposoby jej implementacji. Więcej na temat problematyki odpowiedzialności międzynarodowej państw zob.: M. Shaw, *International Law*, wyd. 4, Cambridge 1997, s. 541; I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, wyd. 5, Oxford 1998, s. 435; J. Crawford, J. Peel, S. Olleson, *The ILC's Articles on State Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: Completion of the Second Reading*, „European Journal of International

Prawa Międzynarodowego (KPM) w 2001 r., określa indywidualne środki odwetowe jako *countermeasures*, które obejmują retorsje lub represalia nie polegające na użyciu siły³. Państwa mogą odwołać się do ich zastosowania w celu reakcji na działania innych państw w ochronie własnych uprawnień⁴. Warunkiem takiego działania jest wcześniejsze naruszenie prawa międzynarodowego przez państwo docelowe, co zgodnie z art. 22 projektu konwencji KPM, wyłącza odpowiedzialność państwa lub państw, które zastosowały środki odwetowe⁵. Sankcje⁶ są natomiast formą zbiorowych środków odwetowych, przyjmowanych w celu

Law” 2001, vol. 12, s. 963–991; W. Czaplński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 586.

³ Projekt konwencji KPM o odpowiedzialności międzynarodowej państw z 2001 r. na oznaczenie represaliów odwołujących się do użycia siły zbrojnej używa określenia – *reprisals*. Legalność ich zastosowania należy interpretować w oparciu o zakaz użycia siły wynikający z art. 2 ust. 4 Karty NZ. Mogą one zostać podjęte pod warunkiem, że odbywa się to zgodnie z prawem do samoobrony, czyli prawa do użycia siły w celu odparcia ataku z zewnątrz. M. Shaw, *op.cit.*, s. 786.

⁴ Projekt przewiduje pewne ograniczenia w możliwości zastosowania przez państwa środków odwetowych: 1) nie mogą one naruszać zakazu użycia siły przewidzianego w Karcie NZ, podstawowych praw człowieka, zobowiązań o charakterze humanitarnym oraz peremptoryjnych norm prawa międzynarodowego (art. 50 projektu); 2) należy wezwać państwo docelowe do wypełnienia ciężących na nim zobowiązań oraz notyfikować o zamiarze zastosowania środków odwetowych (art. 52 ust. 1 projektu); 3) nie będą mogły być zastosowane, gdy spór został poddany procedurze sądowej lub arbitrażowej i państwo-sprawca w niej uczestniczy lub czyn niezgodny z prawem ustał (art. 52 ust. 2 projektu). Odwołując się do art. 48 i 54 projektu konwencji z 2001 r. nie można wykluczyć równoległej reakcji na naruszenie prawa międzynarodowego zarówno ze strony państwa pokrzywdzonego, jak i innych państw.

⁵ Inną okolicznością wyłączającą odpowiedzialność międzynarodową jest, zgodnie z art. 21 projektu, działanie państwa podjęte w samoobronie.

⁶ Szerzej na temat definicji i rodzajów sankcji międzynarodowych zob.: J. Kunz, *Sanctions in International Law*, „American Journal of International Law” 1960, nr 2; D. Ruzié, *Organisations internationales et sanctions internationales*, Paris 1970; C. Lloyd Brown-John, *Multilateral Sanctions in International Law. A Comparative Analysis*, New York–Washington–London 1975; M. S. Daoundi, M. S. Dajani, *Economic sanctions. Ideas and experience*, Henley 1983; M. Nincic, P. Wallensteen, *Dilemmas of economic coercion. Sanctions in World Politics*, New York 1983; St. Wajda, *EEC and its member states economic sanctions under international and community law*, Opole 1984; G. Czerkawska, K. Czerkowski, *Skuteczność międzynarodowych sankcji gospodarczych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1987, nr 6, s. 37; R. Renewick, *Economic sanctions*, Cambridge 1981, s. 2; J. Anusz, B. Sulimierski, *Wielostronne sankcje ekonomiczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w teorii i praktyce międzynarodowej (z uwzględnieniem konsekwencji dla Polski)*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego 1995, nr 54; M. Broska, *Smart Sanctions: The Next Step*, Baden-Baden 2001; D. Cortright, *Sanction and the search for security*, London 2002; L. Picchio Forlati, L.A. Siciliaos, *Economic Sanctions In international Law*, Boston 2004; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2004, s. 27.

przeciwdziałania naruszeniom prawa międzynarodowego przez organizacje międzynarodowe, zwłaszcza przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ)⁷. ONZ powstała po II wojnie światowej⁸. Jej celem jest utrzymanie i przywrócenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Po raz pierwszy powołano organ organizacji międzynarodowej – Radę Bezpieczeństwa (RB), który wyposażono w kompetencję przyjmowania sankcji, i którego decyzje są wiążące prawnie dla wszystkich państw członkowskich ONZ⁹. Praktyka stosowania sankcji w ramach ONZ¹⁰ oraz analiza ich wpływu na sytuację poszczególnych państw i ich obywateli przyczyniła się do powstania nowego pojęcia tzw. sankcji celowych (*targeted sanctions*), inaczej zwanych sankcjami inteligentnymi (*smart sanctions*)¹¹. Adresatami tego rodzaju sankcji nie są państwa, ale konkretne podmioty, grupy i jednostki, których działanie spowodowało potrzebę ich zastosowania. Obejmują one przede wszystkim sankcje finansowe¹² tj. zamrożenie aktywów, wstrzymanie kredytów,

⁷ W. Czaplński, A. Wyrozumska, op.cit., s. 606.

⁸ Poprzedniczką ONZ była Liga Narodów (LN), która w art. 16 Paktu LN zobowiązała jej członków do użycia sankcji gospodarczych i finansowych jako odpowiedź na działania wojenne rozpoczęte przez państwo lub państwa. Mechanizm sankcji nie był obligatoryjny, lecz miał charakter rekomendacji, co oznaczało pozostawienie decyzji o realizacji sankcji państwu członkowskiemu. Z możliwości nałożenia sankcji LN skorzystała tylko raz, przeciwko Włochom w czasie inwazji w Abisynii. Sankcje zaproponowane przez Radę Ligi 19.10.1935 r. zostały uchwalone i zaakceptowane przez około 50 państw. Podjęto środki gospodarcze i finansowe, tj. embargo na broń, zakaz kredytowania, ograniczenia eksportowe i importowe. Sankcje gospodarcze nie zostały zastosowane m.in. przez Niemcy, Austrię, USA, Szwajcarię i Węgry, co przesądziło o ich nieskuteczności. W konsekwencji odwołano je w lipcu 1936 r. W. Czaplński, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993, s. 64–66. Szerzej na temat Ligi Narodów – zob.: M. P. Doxey, *Economic Sanctions and International Enforcement*, New York–Oxford, s. 5–14; M.P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, New York 1987, s. 24–32; L. Kasprzak, *Embargo i inne sankcje gospodarcze w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2001, nr 1–2, s. 40.

⁹ J.L. Kunz, op.cit., s. 329.

¹⁰ Omówiona w pkt. 2 niniejszego artykułu.

¹¹ T.G. Weiss, *Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighting Humanitarian Impulses*, „Journal of Peace Research” 1999, vol. 36, nr 5, s. 500. Więcej na temat sankcji inteligentnych (celowych) zob.: K. van Brabant, *Can Sanctions be Smarter? The Current Debate*, Raport z konferencji, 16–17.12.1998, Londyn, tekst dostępny na stronie internetowej www.oneworld.org/odi/rrn; D. Lektzian, *Mg Sanctions Smarter: Are Humanitarian Costs an Essential Element in the Success of Sanctions*, Oslo 2003; *Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanctions*, 17–19.3.1998, Interlaken, Switzerland, dostępny na stronie internetowej <http://www.smartsanctions.ch/interlaken1.htm>.

¹² Celowe sankcje finansowe uzyskały uznanie i były często stosowane w walce z terroryzmem, w szczególności w następstwie zamachów na Stany Zjednoczone 11.9.2001 r.

pożyczek, pomocy rządowej, jak również restrykcje w zakresie handlowej komunikacji powietrznej, ograniczeń w komunikacji, aktywności dyplomatycznej, bojkot sportowy i kulturowy¹³.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie praktyki stosowania sankcji w ramach ONZ. Pominięte zostały przypadki korzystania przez poszczególne państwa z indywidualnych środków odwetowych w odpowiedzi na niezgodne z prawem międzynarodowym zachowania innych państw. W pierwszej kolejności przedstawione zostały podstawy prawne uprawniające ONZ do podjęcia działań w wyżej wymienionym zakresie oraz kwestia ważności prawnej decyzji RB podjętych w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W drugiej kolejności przedstawiona została praktyka RB w zakresie stosowania sankcji w podziale na trzy części: przypadki obejmujące państwa, w stosunku do których reżim sankcji został już zakończony, państwa, w odniesieniu do których reżim ten nadal trwa oraz działania podjęte przez ONZ w odpowiedzi na zamachy z 11.9.2001 r. na World Trade Center. Ostatnia część artykułu poświęcona została postanowieniom raportu z 2.12.2004 r. dotyczącego reformy ONZ – *Bezpieczny świat: nasza wspólna odpowiedzialność*¹⁴, w zakresie problematyki sankcji i postulatów odnośnie usprawnienia mechanizmu ich wykonywania w przyszłości.

2. PODSTAWY PRAWNE PODEJMOWANIA SANKCJI MIĘDZYNARODOWYCH W RAMACH ONZ

2.1. POSTANOWIENIA ROZDZIAŁU VII KARTY NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W ZAKRESIE STOSOWANIA SANKCJI MIĘDZYNARODOWYCH

Karta NZ¹⁵ w art. 2 ust. 4 przewiduje zakaz użycia siły lub groźby jej użycia. W doktrynie można wyróżnić dwa poglądy dotyczące zakazu użycia siły¹⁶:

¹³ G. A. Lopez, D. Cortright, *Financial Sanctions: The key to a „Smart” Sanctions Strategy*, „Occasional Paper Series” – The Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies 1997, vol. 72, nr 4, s. 327.

¹⁴ Report of a High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more secure world: our shared responsibility*, 2.12.2004, (A/59/565), dostępny na stronie internetowej <http://www.un.org/secureworld>.

¹⁵ Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90; zob. również: A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 2001.

¹⁶ W. Czapliński, A. Wyrozumska, op.cit., s. 685.

- zakaz dotyczy wszelkich przypadków poza prawem do samoobrony określonym w art. 51 Karty NZ¹⁷ oraz akcją przymusową RB (art. 39 Karty NZ i n.) – Karta NZ wyraźnie przewiduje te dwa wyjątki określające zakres zakazu użycia siły;
- w wyjątkowych przypadkach dozwolone jest użycie siły, które nie godzi w integralność terytorialną lub niezależność polityczną innego państwa, jeżeli pozostaje ono zgodne z celami ONZ; za legalne będą tu uważane niektóre przypadki samoobrony, które zalaży się poza KNZ np. samoobrona prewencyjna, samoobrona w celu ochrony własnych obywateli, w odpowiedzi na atak terrorystyczny.

Zgodnie z art. 39 Karty NZ do RB¹⁸ należy stwierdzenie istnienia zagrożenia pokoju¹⁹ lub naruszenia pokoju²⁰, bądź aktu agresji²¹ i w przy-

¹⁷ Wśród warunków skorzystania z prawa do samoobrony należy wymienić: konieczność środka, jego proporcjonalność oraz zbrojną napaść innego państwa (nie jakiegokolwiek użycie siły). Art. 51 KNZ przewiduje możliwość samoobrony indywidualnej lub zbiorowej, nie przewidując jednak specjalnych warunków możliwości skorzystania z tej ostatniej. Wyprowadzić je można z dotychczasowej praktyki, głównie w ramach Paktu Północnoatlantyckiego, który do wystarczających i koniecznych warunków podjęcia samoobrony zbiorowej zalicza swobodnie wyrażoną zgodę na związanie się umową oraz sformułowanie w niej zobowiązania do traktowania napaści zbrojnej na jedną lub kilka ze stron za napaść przeciwko wszystkim. Zawarcie umowy upoważnia wszystkie państwa, a nie tylko państwa napadnięte do zastosowania samoobrony – ibidem, s. 686–694.

¹⁸ Oprócz kompetencji RB ONZ odnośnie do podejmowania decyzji na podstawie rozdziału VII Karty NZ, należy wspomnieć również o roli ZO ONZ. Z Karty NZ wynika wyłączna kompetencja RB do podejmowania decyzji w tym zakresie, natomiast praktyka doprowadziła do przejścia możliwości działania również ZO. Na podstawie przyjętej w 1950 r. w ramach ZO rezolucji *Uniting for Peace* stwierdzono, że w przypadku niezdolności RB do działania spowodowanej brakiem jednomyślności stałych członków, ZO może, w przypadku zaistnienia stanu zagrożenia pokoju, jego naruszenia lub agresji, zgromadzić się na sesji nadzwyczajnej, zobowiązać do działania swe organy lub specjalne komitety oraz podjąć zalecenia zmierzające do zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa, włącznie z użyciem siły wojskowej. Procedura rezolucji ma charakter wyjątkowy a decyzja ZO w żadnym stopniu nie wiąże RB. W. Czapliński, A. Wyrozum-ska, op.cit., s. 76.

¹⁹ W rozumieniu Karty NZ najbardziej powszechnym przypadkiem zagrożenia dla pokoju jest zagrożenie konfliktem zbrojnym między państwami, mogącym prowadzić do naruszenia pokoju lub aktu agresji – B. Simma, *The Charter of the United Nations. A Commentary*, t. 1, Oxford 2002, s. 722.

²⁰ Pojęcie „naruszenia pokoju” charakteryzowane jest jako działania wojenne pomiędzy uzbrojonymi jednostkami dwóch państw, przy czym nie jest istotne czy działania te zakończyły się szybko ze względu na pokonanie jednej ze stron – ibidem, s. 721.

²¹ Definicja „agresji” została zaproponowana przez Zgromadzenie Ogólne (ZO) w rezolucji 3314 (XXIX) z 14.12.1974 r., którą określa się jako „użycie siły zbrojnej przez jedno państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub politycz-

padku takiego stwierdzenia podejmuje ona decyzje i działania zmierzające do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju lub bezpieczeństwa. Decyzje te muszą być zgodne z celami i zasadami ONZ, wymienionymi w art. 1 i 2 Karty NZ, co stanowi jedyne ograniczenie jej uprawnień w tym zakresie²².

Środki przymusu podejmowane przez RB ONZ nie muszą być bezpośrednio związane z wcześniejszym, niezgodnym z prawem działaniem państwa bądź państw lub też obejmować łamanie ciążących na nich zobowiązań międzynarodowych, choć często taka sytuacja ma miejsce. Warunkiem podjęcia środków przymusu przed RB ONZ są takie działania państw, które stanowią zagrożenie lub naruszenie pokoju, bądź też akt agresji²³.

Zgodnie z art. 40 Karty NZ wraz ze stwierdzeniem istnienia stanu zagrażającego lub naruszającego w jakikolwiek sposób pokój lub bezpieczeństwo, Rada może przed podjęciem decyzji w sprawie zastosowania przymusu przedsięwziąć środki tymczasowe, które nie przesądzają o sytuacji prawnej żadnej z zainteresowanych stron²⁴.

Na podstawie artykułów 41 i 42 Karty NZ RB może, w razie konieczności, podjąć decyzje o zastosowaniu sankcji gospodarczych lub wojskowych. Uprawnienie to ma charakter dyskrecyjny, ponieważ Rada może zadecydować o podjęciu takich środków w sposób całkowicie dowolny, co oznacza, że nie ma obowiązku nałożenia najpierw sankcji gospodarczych, a następnie dopiero podjęcia akcji wojskowej. Wyliczenie sankcji w artykułach 41 i 42 Karty NZ nie ma charakteru zamkniętego na co wskazuje sformułowanie wyżej wymienionych przepi-

nej niezależności innego państwa, lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą NZ". Rezolucja ta nie jest wiążąca dla RB, ale stanowi ważną wskazówkę odnośnie do tego, co może obejmować akt agresji – B. Simma, *Charta der VN: Kommentar*, München 1991, s. 565.

²² Art. 24 ust. 2 Karty NZ.

²³ J. Crawford, *The relationship between Sanctions and Countermeasures*, Contribution to the Colloquium of the Graduate Institute of International Studies (Geneva) on United Nations Sanctions and International Law (June 1999), s. 1.

²⁴ Można tu wymienić następujące środki: wezwanie do przerwania ognia i wycofania wojsk (np. rezolucja RB 660 z 2.8.1990 r. w sprawie agresji Iraku na Kuwejt – S/RES/660(1990)); wezwanie do zawarcia rozejmu lub zawieszenia broni (np. rezolucja RB 43 z 1.4.1948 r. w sprawie palestyńskiej S/RES/43(1948)); wezwanie do demilitaryzacji pewnych obszarów (np. rezolucja RB 209 z 4.9.1965 r. w sprawie konfliktu indyjsko-pakistańskiego w Kaszmirze – S/RES/209(1965)); wezwanie do wstrzymania broni i personelu wojskowego (np. rezolucja RB 169 z 24.11.1961 r. w sprawie Kongo – S/RES/169(1961)); wezwanie do powstrzymania się od zamachów na suwerenność, niepodległość i integralność terytorialną państw (np. rezolucja RB 275 z 22.12.1969 r. w sprawie sporu między Portugalią i Gwineą – S/RES/275(1969)). W. Czaplński, op.cit., s. 70.

sów oraz dotychczasowa praktyka stosowania innych niż objęte ich zakresem rodzaje sankcji²⁵.

Zgodnie z art. 41 Karty NZ, który reguluje kwestię sankcji nie-wojskowych, RB ma w tym zakresie dwa uprawnienia²⁶:

- określa jakie środki nie pociągające za sobą użycia siły zbrojnej należy zastosować w celu wykonania decyzji Rady,
- wzywa członków ONZ do zastosowania takich środków.

Na podstawie art. 42 Karty NZ RB została wyposażona w kompetencję zastosowania siły (nałożenia sankcji wojskowych) – jako wyjątek od generalnego zakazu użycia siły, w razie istnienia zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju lub aktu agresji. Zbiorowa akcja wojskowa przeprowadzona przez RB może polegać na demonstracjach, blokadzie i innych operacjach sił zbrojnych powietrznych, morskich lub lądowych członków ONZ²⁷. Demonstracje mogą być, w tym znaczeniu, rozumiane jako demonstracja siły mająca na celu zniechęcenie podmiotu naruszającego pokój do użycia sił zbrojnych, bądź też wpływ na jego zachowanie²⁸. Blokada natomiast, przybiera postać akcji zbrojnej mającej na celu ograniczenie dostępu do określonych wybrzeży lub obszarów lądowych²⁹.

Wyraźnie określony przez Kartę NZ wyjątek od zakazu użycia siły w postaci prawa do samoobrony ulega coraz szerszej interpretacji, na co wskazuje praktyka państw w zakresie odwoływania się do tego prawa nie tylko w wyniku zbrojnej napaści przez inne państwo, ale również w celu m.in. ochrony własnych obywateli, interwencji humanitarnej, ochrony procesu demokratyzacji określonego państwa czy w ramach walki z terroryzmem. Sytuacja ta może przyczynić się do osłabienia pozycji RB, której kompetencja do podejmowania akcji przymusowej stanowi drugi i zarazem ostatni wyraźnie w Karcie NZ określony wyjątek od zakazu użycia siły³⁰. Uprawnienia RB w zakresie określenia, jakie środki podjąć, by zapobiec sytuacjom zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktom agresji – czy w pierwszej kolejności będą to sankcje gospodarcze, czy też należy odwołać się bezpośrednio do sankcji zbrojnych, jak również wybór konkretnego rodzaju sankcji np. embarga w ramach sankcji gospodarczych, czy demonstracji w ramach sankcji zbrojnych mogą ulec w przyszłości osłabieniu.

²⁵ B. Simma, *The Charter...*, s. 740.

²⁶ M. Wagner, *Die wirtschaftlichen Maßnahmen des Sicherheitsrates nach dem 11. September 2001 im völkerrechtlichen Kontext – Von Wirtschaftssanktionen zur Wirtschaftsgesetzgebung?*, *ZaöRV* 2003, nr 63/4, s. 888.

²⁷ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op.cit.*, s. 672.

²⁸ B. Simma, *The Charter...*, s. 755.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

2.3. CHARAKTER PRAWNY DECYZJI RADY BEZPIECZEŃSTWA W ZAKRESIE STOSOWANIA SANKCJI MIĘDZYNARODOWYCH

W przypadkach zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktów agresji RB ONZ może przyjąć odpowiednie zalecenia lub decyzje skierowane do państw członkowskich ONZ (art. 39 Karty NZ), jak również sformułować zalecenia w stosunku do państw trzecich (2 ust. 6 Karty NZ).

Zgodnie z art. 25 Karty NZ decyzje RB są wiążące dla państw członkowskich. Zobowiązanie to zostało dodatkowo wzmocnione postanowieniem art. 43 Karty NZ stanowiącym o powinności państw członkowskich udzielenia wszelkiej możliwej pomocy, włączając środki wojskowe, dla wykonania decyzji Rady³¹.

Wezwanie państw nie będących członkami ONZ do przestrzegania przyjętych sankcji należy traktować jedynie w kategoriach zobowiązania politycznego, a nie prawnego³². Ewentualne podporządkowanie się decyzji RB może wynikać z autorytetu Rady jako organu ONZ oraz członkostwa danego państwa w społeczności międzynarodowej³³.

Zgodnie z art. 48 ust. 2 Karty NZ decyzje RB w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa „wykonują członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych bezpośrednio oraz przez swoją działalność w odpowiednich organizacjach międzynarodowych, których są członkami”. Może więc zdarzyć się sytuacja, że państwa będą zobowiązane do jednoczesnego wykonania dwóch decyzji mogących pozostawać ze sobą w sprzeczności w wyniku przynależności danego państwa do ONZ oraz innej organizacji międzynarodowej³⁴, której przekazały

³¹ W. Czapliński, op.cit., s. 73. T. Gazzini, *The Normative Element Inherent in Economic Collective Enforcement Measures: United Nations and European Union Practice*, [w:] L. Picchio Forlati, L.A. Siciliaos, op.cit., s. 292.

³² Wł. Czapliński, op.cit., s. 74.

³³ W praktyce spotyka się trzy rozwiązania: 1) wezwanie w rezolucji wszystkich państw do zastosowania się do sankcji nałożonych przez ONZ (np. rezolucja RB 660 z 6.8.1990 r.); 2) osobny przepis rezolucji skierowany do państw nieczłonkowskich (np. rezolucja RB 232 z 16.12.1966 r.); 3) zrównanie państw nieczłonkowskich z organizacjami wyspecjalizowanymi (np. rezolucja RB 1742 (XVI) dotycząca Portugalii), ibidem.

³⁴ Jako przykład można podać sytuację państw członkowskich Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. W czasie powołania do życia Wspólnot Europejskich (WE) w 1957 r. jej państwa założycielskie, z wyjątkiem Niemiec, były już członkami ONZ. Postanowienia art. 103 Karty NZ stanowiące o jej pierwszeństwie w stosunku do wszelkich innych zobowiązań międzynarodowych państw członkowskich ONZ stały się podstawą przyjęcia art. 297 (ex-art. 224) Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie (TWE). Zgodnie z tym artykułem państwa członkowskie mogą uchylić się od sto-

własne kompetencje w określonych sprawach. W celu wyeliminowania ewentualnych konfliktów w tym zakresie art. 103 Karty NZ stwierdza, że „w razie sprzeczności między zobowiązaniami członków Organizacji Narodów Zjednoczonych wynikających z niniejszej Karty a ich zobowiązaniami wynikającymi z jakiegokolwiek innego porozumienia międzynarodowego przeważają zobowiązania wynikające z niniejszej Karty”.

Wiążący charakter decyzji RB, podjętych na podstawie rozdziału VII Karty NZ nie pozostawia wątpliwości odnośnie obowiązku państw członkowskich ONZ wykonywania przyjętych sankcji. Priorytetowe znaczenie prawne postanowień Karty NZ, potwierdzone w jej art. 103, eliminuje niejasności odnośnie ewentualnych konfliktów zobowiązań państw członkowskich wynikających z ich przynależności do innych organizacji międzynarodowych. Istotne jest również to, że system sankcji przyjętych przez RB nie musi ograniczyć się jedynie do państw członkowskich tej organizacji, ale również wzywać do współpracy, na zasadzie dobrowolności, inne państwa, co może przyczynić się do skutecznego osiągnięcia celów, dla jakich sankcje zostały zastosowane.

3. DZIAŁANIA PRAKTYCZNE PODEJMOWANE PRZEZ ONZ W ZAKRESIE STOSOWANIA SANKCJI MIĘDZYNARODOWYCH

Do 1990 r. RB ONZ podjęła środki nakładające sankcje gospodarcze jedynie w dwóch przypadkach, mianowicie w stosunku do Południowej Afryki³⁵ oraz Południowej Rodezji³⁶. Wraz z zakończeniem okresu „zimnej wojny” sytuacja związana z aktywnością ONZ w zakresie stosowania sankcji zmieniła się diametralnie. Począwszy od 1990 r. ONZ zastosowała sankcje w czternastu przypadkach. W oparciu o ana-

sowania postanowień TWE i przyjęć autonomiczne środki „w celu wypełnienia zobowiązań przyjętych przez nie w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego”. Art. 307 (ex-art. 234) stanowi natomiast, że wszelkie zobowiązania międzynarodowe powstałe przed utworzeniem WE pozostają w mocy, podkreślając jednocześnie, że zarówno zainteresowane państwa członkowskie WE/UE, jak również sama WE/UE dołożą wszelkich starań w celu rozwiązania ewentualnych konfliktów pomiędzy WE/UE a prawem publicznym międzynarodowym. S. Bohr, *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, „European Journal of International Law” 1993, nr 4, s. 265–268.

³⁵ S/RES/181(1963), S/RES/182(1963), S/RES/418(1977), S/RES/569(1985), S/RES/919(1994) – zniesienie sankcji.

³⁶ S/RES/217(1965), S/RES/221(1966), S/REWS/232(1966), S/RES/253(1968), S/RES/277(1970), S/RES/409(1977), S/RES/460(1979) – zniesienie sankcji.



lizę sankcji stosowanych przez ONZ można wymienić państwa, w stosunku do których reżim sankcji został zakończony poprzez wydanie rezolucji ostatecznie odwołującej wcześniej nałożone sankcje oraz te, w których reżim ten trwa nadal³⁷. W ramach pierwszej grupy należy wymienić następujące państwa: była Jugosławię³⁸, Kambodżę, Libię³⁹, Haiti⁴⁰, Angolę⁴¹, Sudan⁴², Federalną Republikę Jugosławii⁴³, Erytreę i Etiopię⁴⁴. W ramach reżimu sankcji stosowanych przez ONZ, który nie został jeszcze zakończony można wymienić następujące państwa: Irak⁴⁵, Liberię⁴⁶, Somalę⁴⁷, Ruandę⁴⁸, Sierra Leone⁴⁹, Afganistan⁵⁰.

Odrębna uwaga została poświęcona zjawisku terroryzmu⁵¹, który w następstwie zamachów z 11.9.2001 r. uznany został za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i stanowi podstawę stosowania sankcji przez ONZ obok takich okoliczności jak np.: masowe łamanie praw człowieka w specyficznych sytuacjach (np. sankcje nałożone na Rodezję i Południową Afrykę), brak wypełniania zobowiązań międzynarodowych (np. przypadek Iraku, Libii, Sudanu), radykalna przemoc w ramach terytorium danego państwa (np. była Jugosławię, Somalia, Liberia)⁵².

³⁷ www.smartsanctions.se. Szczegółową analizę rodzaju stosowanych sankcji oraz zakres ich wykonywania przez państwo-adresata przedstawiają pkt. 3.1 oraz 3.2 niniejszego artykułu odpowiednio w podziale na państwa, w stosunku do których reżim sankcji ONZ został zakończony oraz na państwa, w stosunku do których sankcje nadal są stosowane (państwa uszeregowano w ujęciu chronologicznym stosowania względem nich sankcji).

³⁸ S/RES/713(1992), S/RES/757(1992), S/RES/787(1992), S/RES/820(1993), S/RES/1074(1996) – zniesienie sankcji.

³⁹ S/RES/748(1992), S/RES/883(1992), S/RES/1506(2003) – zniesienie sankcji.

⁴⁰ S/RES/848(1993), S/RES/917(1994), S/RES/940(1995), S/RES/944(1994) – zniesienie sankcji.

⁴¹ S/RES/846(1993), S/RES/890(1993), S/RES/1075(1996), S/RES/1127(1997), S/RES/1173(1998), S/RES/1448(2002) – zniesienie sankcji.

⁴² S/RES/1054(1996), S/RES/1070(1996), S/RES/1372(2001) – zniesienie sankcji.

⁴³ S/RES/1160(1998), S/RES/1199(1998), S/RES/1367(2001) – zniesienie sankcji.

⁴⁴ S/RES/1298(2000).

⁴⁵ S/RES/661(1990), S/RES/666(1990), S/RES/667(1990), S/RES/687(1990), S/RES/986(1995), S/RES/1137(1997), S/RES/1409(2002), S/RES/1483(2003), S/RES/1518(2003).

⁴⁶ S/RES/788(1992), S/RES/1343(2001), S/RES/1478(2003).

⁴⁷ S/RES/733(1992).

⁴⁸ S/RES/918(1994), S/RES/1011(1996).

⁴⁹ S/RES/1132(1997), S/RES/1156(1998), S/RES/1171(1998), S/RES/1306(2000), S/RES/1446(2002)

⁵⁰ S/RES/1269(1999), S/RES/1333(2000), S/RES/1363(2001), S/RES/1390(2002), S/RES/1455(2003).

⁵¹ Zob. pkt 3.3. niniejszego artykułu.

⁵² Sh. Majlessi, *Economic Sanctions in the United Nations Security System: Recent Developments* [w:] L. Picchio Forlati, L.A. Siciliaos, op.cit., s. 549.

3.1. PRZYPADKI, W KTÓRYCH REŻIM SANKCJI ONZ ZOSTAŁ ZAKOŃCZONY

Niniejszy rozdział obejmuje analizę przypadków zastosowania sankcji przez ONZ w stosunku do: Południowej Afryki, Południowej Rodezji, byłej Jugosławii, Kambodży, Libii, Haiti, Angoli, Sudanu, Federalnej Republiki Jugosławii, Erytrei i Etiopii.

3.1.1. POŁUDNIOWA AFRYKA

Obok motywu głównego wprowadzenia sankcji wobec Południowej Afryki jakim były wewnętrzne stosunki społeczne – przede wszystkim utrzymywanie segregacji rasowej⁵³, wymienić należy również przedłużającą się okupację Namibii oraz starcia zbrojne między wojskami Południowej Afryki a państwami sąsiadującymi (Angola, Lesoto, Botswana), które określone zostały przez RB jako akty agresji⁵⁴.

W odpowiedzi na sytuację w Południowej Afryce RB ONZ przyjęła w 1963 r. dwie rezolucje: 181⁵⁵ oraz 182⁵⁶, które określiły ją jako poważnie naruszającą międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo i wzywały wszystkie państwa do powstrzymania się od sprzedaży oraz dostawy do Południowej Afryki broni, amunicji wszelkiego rodzaju, pojazdów wojskowych, jak również materiałów do wytwarzania broni. Kolejna rezolucja RB – 418⁵⁷ z listopada 1977 r. wzywała do konsekwentnego przestrzegania embarga na dostawy wszelkiego rodzaju broni i amunicji do Południowej Afryki. Zawierała ona wyraźne powołanie się na rozdział VII i była pierwszym wiążącym państwa środkiem prawnym odnoszącym się do sytuacji w Afryce Południowej, po szeregu wcześniejszych niewiążących rekomendacji wydawanych zarówno przez

⁵³ L. Kasprzak, *op.cit.*, s. 44. Zarówno w przypadku Afryki Południowej, jak i Rodezji dyskusji została poddana kwestia czy nałożenie sankcji w zakresie spraw polityki segregacji rasowej nie będzie oznaczało ingerencji w wewnętrzne sprawy danego państwa i przez to naruszało art. 2 ust 7 Karty NZ. Wł. Czapliński, *op.cit.*, s. 80.

⁵⁴ Rezolucje RB przyjmowane w stosunku do Południowej Afryki w związku z jej działaniami militarnymi określanymi jako akty agresji nie nakładały odmiennych, nowych sankcji na to państwo, ale odwoływały się do przestrzegania rezolucji 418 z 1977 r. nakładającej embargo na broń, a przyjętej w odpowiedzi na stałą politykę apartheidu prowadzoną przez rząd Południowej Afryki – *ibidem*, s. 84.

⁵⁵ S/RES/181(1963).

⁵⁶ S/RES/181(1963).

⁵⁷ S/RES/418(1977).

RB, jak i ZO ONZ⁵⁸. Rezolucja ta była adresowana również do państw nie będących członkami ONZ. Wszelkie kolejne rezolucje odnoszące się do Południowej Afryki powoływały się na rezolucję 418.

Dalej idące sankcje, które nie miały charakteru obligatoryjnego stanowiąc jedynie zalecenia dla państw⁵⁹ nałożyła na Południową Afrykę rezolucja 569⁶⁰, przyjęta w lipcu 1985 r. Dotyczyły one m.in.: zawieszenia nowych inwestycji, zakazu zakupu krugerrandów i innych złotych monet, ograniczenia kontaktów sportowych i kulturalnych, zawieszenia kredytów, zakazu zawierania nowych kontraktów dotyczących energii jądrowej, zakazu sprzedaży sprzętu komputerowego, który mógłby być wykorzystywany przez wojsko lub policję południowoafrykańską.

Południowa Afryka była ograniczona sankcjami do 1994 r., kiedy to, na podstawie rezolucji 919⁶¹, RB zniosła wszelkie nałożone na nią uprzednio środki.

3.1.2. POŁUDNIOWA RODEZJA

Przyczyną zastosowania sankcji gospodarczych przez RB ONZ, w oparciu o rozdział VII Karty NZ, była nielegalna, jednostronna deklaracja niepodległości Rodezji w stosunku do Wielkiej Brytanii ogłoszona 11.11.1965 r. przez mniejszościowy rząd Premiera I. Smitha⁶².

W odpowiedzi RB przyjęła, w listopadzie 1965 r., rezolucję 217⁶³, która zalecała wszystkim państwom zerwanie wszelkich stosunków gospodarczych z Południową Rodezją. W kolejnej rezolucji – 221⁶⁴, przyjętej w kwietniu 1966 r. RB ONZ określiła sytuację w Południowej Rodezji jako zagrożenie dla pokoju i nałożyła sankcje w postaci embarga na produkty naftowe dostarczane przez Mozambik.

Powyższe działania nie przyniosły oczekiwanych efektów, w związku z czym RB w grudniu 1966 r., opierając się na artykułach 39 i 41 Karty NZ, RB przyjęła rezolucję 232⁶⁵, w której nakazała państwom członkowskim wprowadzenie selektywnych obligatoryjnych sankcji w stosunku do Rodezji (przywołanie obowiązku państw członkowskich

⁵⁸ M. Wagner, op.cit., s. 889.

⁵⁹ W. Czaplinski, op.cit., s. 84; M.P. Doxey, *International Sanctions...*, s. 124.

⁶⁰ S/RES/569(1985).

⁶¹ S/RES/919(1994).

⁶² W.M. Reisman, D.L. Stevick, *The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes*, „European Journal of International Law” 1998 nr 9, s. 96; M.S. Daoundi, M.S. Dajan, op.cit., s. 56.

⁶³ S/RES/217(1965).

⁶⁴ S/RES/221(1966).

⁶⁵ S/RES/232(1966).

wynikającego z art. 25 Karty NZ). Zaprosiła również, na podstawie art. 2 ust. 6 Karty NZ, państwa nie-członkowskie do realizacji przyjętych przez nią sankcji, które obejmowały m.in.: zakaz eksportu do Rodezji ropy naftowej i produktów ropopochodnych, zakaz sprzedaży broni i środków transportu oraz zakaz importu z Rodezji produktów rolnych i minerałów (łącznie z zakupem tytoniu).

Przyjęty reżim sankcji nie przyniósł jednak spodziewanych efektów w zakresie zniesienia „rebelii rodezyjskiej” i zakończenia rasistowskiej polityki reżimu Smitha⁶⁶, co stało się powodem podjęcia przez RB kolejnego kroku. W maju 1968 r. przyjęta została rezolucja 253⁶⁷, która zakazywała transferu środków finansowych do Rodezji w celu inwestycji, stwierdzała brak ważności paszportu rodezyjskiego oraz przerwała komunikację powietrzną z tym krajem. Rezolucja ta wprowadziła pełne embargo na wszystkie towary z wyjątkiem lekarstw oraz materiałów edukacyjnych i informacyjnych. Powołała ona jednocześnie specjalny Komitet ds. Sankcji, który miał za zadanie monitorować zgodność działania państw członkowskich z obowiązkowymi sankcjami przewidzianymi w rezolucji. Rezolucja stwierdzała wyraźnie⁶⁸, że jej podstawą jest rozdział VII Karty NZ, powoływała się na obowiązek przestrzegania decyzji RB wynikający z art. 25 Karty NZ, a także potępiła państwa, które będąc członkami ONZ nie wywiązały się z tego zobowiązania. Przyjęty katalog sankcji rozszerzyła w 1970 r. rezolucja RB 277⁶⁹, m.in. o zakaz transportu do i z Rodezji, natomiast rezolucja RB 409 z 1977 r.⁷⁰ zabezpieczała eksport do oraz import z tego terytorium, transfer środków pieniężnych do i z Rodezji lub używanie ich w państwach członkowskich.

Sankcje gospodarcze w stosunku do Rodezji zostały zniesione w 1979 r. na mocy rezolucji 460⁷¹.

3.1.3. BYŁA JUGOSŁAWIA ORAZ FEDERALNA REPUBLIKA JUGOSŁAWII

Względem byłej Jugosławii rozległe sankcje stosowane były w latach 1991–1996. Miały one na celu zakończenie przemocy na obszarze byłej Socjalistycznej Federalnej Republiki Jugosławii związanej z jej rozpadem. Wojna na Bałkanach wybuchła latem 1991 r. Wtedy to do-

⁶⁶ W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 97.

⁶⁷ S/RES/253(1968).

⁶⁸ W. Czapliński, op.cit., s. 80.

⁶⁹ S/RES/277(1970).

⁷⁰ S/RES/409(1979).

⁷¹ S/RES/460(1979).

szło do wystąpienia z federacji Słowenii, Chorwacji i Macedonii, a w 1992 r. również Bośni i Hercegowiny⁷². RB ONZ przyjęła szereg rezolucji nakładających sankcje w stosunku do byłej Jugosławii. Na podstawie rezolucji 713⁷³ wprowadzono embargo na broń. Nie doprowadziło to jednak do zakończenia konfliktu na Bałkanach. W rezolucji 757⁷⁴, przyjętej w maju 1992 r., RB uznała sytuację w Bośni i Hercegowinie oraz w innych częściach FRJ za zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Na jej podstawie wprowadzono obowiązkowe embargo handlowe, zakazano udzielania zagranicznej pomocy finansowej dla przedsiębiorstw, zawieszono komunikację lotniczą, nakazano redukcję personelu dyplomatycznego w placówkach jugosłowiańskich, oraz nakazano zawieszenie współpracy naukowej, technicznej, kulturowej a także kontaktów sportowych. Z embargo zostały wyłączone środki medyczne i żywność⁷⁵. Rezolucja 757 nawoływała wszystkie państwa, również te nie będące członkami ONZ, i wszystkie organizacje międzynarodowe do działania zgodnego z postanowieniami rezolucji, bez względu na inne zobowiązania⁷⁶. Rozciągnęła ona również uprawnienia Komitetu ds. Sankcji, utworzonego na mocy rezolucji 713, w zakresie sprawowania kontroli stosowania embargo na broń oraz nadzoru nad wykonywaniem sankcji gospodarczych.

W następstwie braku poprawy sytuacji RB ONZ przyjęła rezolucję 787⁷⁷ zabraniającą frachtu dóbr strategicznych, jak np. paliwa. W kwietniu 1993 r. ONZ zaostrzyła sankcje poprzez przyjęcie rezolucji 820⁷⁸, która nakazała zamrożenie aktywów oraz mienia zagranicznego. Rozszerzała ona zakres reżimu sankcji na obszary Bośni i Hercegowiny, kontrolowane przez bośniackich Serbów⁷⁹. Reżim sankcji został zakończony na mocy rezolucji 1074⁸⁰ przyjętej w grudniu 1996 r.

⁷² W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 112.

⁷³ S/RES/713(1992).

⁷⁴ S/RES/757(1992).

⁷⁵ W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 112; M. Wagner, op.cit., s. 891.

⁷⁶ W. Czaplński, op.cit., s. 91.

⁷⁷ S/RES/787(1992).

⁷⁸ S/RES/820(1993).

⁷⁹ Sankcje przeciwko terytorium działania bośniackich Serbów zostały ostatecznie rozszerzone na mocy rezolucji 942 (S/RES/942(1994)), obejmując zakaz wszelkiej działalności handlowej, finansowej oraz przemysłowej osób fizycznych i prawnych, jak również zamrożenie zagranicznych aktywów bośniackich Serbów – W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 113.

⁸⁰ S/RES/1074(1996). W wyniku zgody Prezydenta FRJ Miloševića na zawarcie pokojowego Porozumienia w Dayton 21.11.1995 r. RB całkowicie zniosła sankcje gospodarcze w stosunku do FRY oraz zapowiedziała stopniowe znoszenie embargo na broń w stosunku do wszystkich republik byłej Jugosławii. Podkreślono, że proces ten będzie

W następstwie wybuchu konfliktu w Kosowie RB stosowała sankcje w stosunku do Federalnej Republiki Jugosławii w okresie od 1998 do 2001 r.⁸¹ W celu zapewnienia pokoju i stabilizacji w następstwie rezolucji 1160⁸² nałożono embargo na broń, które następnie rozszerzono na mocy rezolucji 1199⁸³. Po zakończeniu działań NATO w tym regionie sankcje zostały całkowicie zniesione we wrześniu 2001 r. na mocy rezolucji 1367⁸⁴.

3.1.4. KAMBODŻA

W przypadku Kambodży sankcje przyjęte w ramach ONZ przybrały postać embarga na broń i miały miejsce w okresie od 1992 do 1994 r. Zostało ono uchylone na mocy rezolucji 792⁸⁵.

3.1.5. LIBIA

W stosunku do Libii sankcje ONZ zostały nałożone w związku z podejrzeniem o udział agentów wywiadu libijskiego w akcie terrorystycznym w postaci spowodowania katastrofy amerykańskiego odrzutowca Pan Am 103 nad miasteczkiem Lockerbie w Szkocji w 1988 r. oraz brakiem zgody na ekstradycję tych osób Stanom Zjednoczonym i Wielkiej Brytanii. Miały więc na celu skłonienie Libii do wywiązania się z obowiązku osądzenia lub wydania sprawców zamachu terrorystycznego i przez to zaprzestania naruszeń prawa międzynarodowego⁸⁶.

uzależniony od wypełnienia postanowień Porozumienia z Dayton – w przypadku naruszenia porozumienia pokojowego sankcje mogły zostać ponownie nałożone – ibidem.

⁸¹ M. Wagner, op.cit., s. 892.

⁸² S/RES/1160(1998).

⁸³ S/RES/1199(1998).

⁸⁴ S/RES/1367(2001).

⁸⁵ S/RES/792(1992).

⁸⁶ Początkowo RB ograniczyła się do wydawania jedynie niewiążących rezolucji ponagląjącej Libię do ekstradycji swoich dwóch obywateli (S/RES/731(1992)), w odpowiedzi na którą Libia złożyła wniosek do MTS przeciwko Stanom Zjednoczonym i Wielkiej Brytanii (*Case Concerning Questions of Interpretation of the 1971 Montreal Conventi Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libya v. UK; Libya v. US, ICJ Reports (1992))*), powołując się na swoje prawo wynikające z *Konwencji montrealskiej o zwalczaniu bezprawnych aktów przeciwko bezpieczeństwu żeglugi powietrznej* do nie wydawania oskarżonych Libijczyków – W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 108. W orzeczeniach *Libya v. UK* i *Libya v. US* MTS odmówił zastosowania środków ochrony przeciwko sankcjom nałożonym na mocy rezolucji RB, uznając się za niekompetentny do oceny działań organów politycznych i stwierdzając obowiązek wykonania wiążących decyzji Rady, podkreślając przy tym znaczenie art. 103 Karty NZ. W. Czaplinski, op.cit., s. 86.

W odpowiedzi na postępowanie Libii RB przyjęła rezolucję 748⁸⁷, która zawieszala z nią komunikację lotniczą, w tym dostarczanie i serwisowanie libijskich statków powietrznych, nałożyła embargo na dostawy broni, szkolenia wojskowe i pomoc dla Libii oraz poleciła wszystkim państwom zamknięcie biur Libijskich Linii Lotniczych. Powołany został Komitet ds. Sankcji, którego zadania polegały na monitorowaniu wykonywania sankcji, wskazywaniu ewentualnych naruszeń, rozważaniu specyficznych problemów ekonomicznych⁸⁸, z którymi może spotkać się każde państwo w związku z wykonaniem sankcji oraz zatwierdzania specjalnych lotów do i z Libii w związku ze znaczącymi potrzebami humanitarnymi.

W związku ze świadomym brakiem współpracy ze strony Libii w zakresie wydania dwóch oskarżonych obywateli libijskich oraz braku powstrzymania się od popierania terroryzmu, RB przyjęła kolejną rezolucję, która zaostrzyła reżim dotychczasowych sankcji. Rezolucja 883⁸⁹ wezwała wszystkie państwa do zamrożenia aktywów⁹⁰ rządowych lub innych władz publicznych, jak również wszelkich libijskich przedsięwzięć oraz zapewnienia, że nie będą one dostępne dla żadnego z tych podmiotów. Na jej mocy zakazano sprzedaży, dostaw lub utrzymania sprzętu używanego do rafinowania ropy oraz w procesie produkcji ropopochodnych substancji chemicznych. RB zaostrzyła również środki związane z serwisowaniem i dostawami libijskich statków powietrznych oraz w stosunku do Libijskich Linii Lotniczych.

Sankcje przeciwko Libii zostały zniesione w 2003 r. na mocy rezolucji 1506⁹¹.

⁸⁷ S/RES/748(1992). Rezolucja traktuje akty terroryzmu politycznego jako niedozwoloną formę użycia siły w rozumieniu art. 2 ust. 4 Kart NZ, w związku z czym stanowią one bezpośrednie zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa światowego. Po raz pierwszy w działalności organów ONZ pojawiło się tak stanowcze potępienie aktów terrorystycznych – ibidem.

⁸⁸ Od momentu zaostrzenia sankcji przeciwko Libii w 1993 r. RB nie przeprowadziła badań odnośnie możliwości niewspółmiernego i dyskryminującego wpływu nałożonych sankcji na libijską populację. Komitet ds. Sankcji opracował tylko jeden raport na temat podjętych działań (*The Report of Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 748 (1992) concerning the Libyan Arab Jamahiriya*, UN Doc. S/1996/2 (1996)), który jednak nie odnosił się do problemu skutków sankcji w stosunku do ludności libijskiej – W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 110.

⁸⁹ S/RES/883(1992).

⁹⁰ Nie dotyczyło to aktywów otrzymanych ze sprzedaży lub dostawy libijskiej ropy, gazu naturalnego oraz produktów rolnych, ze względu na to, że wiele państw Europy Zachodniej było wysoce uzależnionych od libijskiej ropy i miało tam swoje główne inwestycje związane z ropą – W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 108.

⁹¹ S/RES/1506(2003).

3.1.6. HAITI

System sankcji ONZ nałożonych na Haiti był wynikiem wojskowego zamachu stanu dokonanego w 1991 r. pod dowództwem generała R. Cedras i obalenia rządu Prezydenta J.B. Aristide, który w następstwie zaistniałej sytuacji wyemigrował do Stanów Zjednoczonych⁹². Jako pierwsza na powstałą sytuację zareagowała Organizacja Państw Amerykańskich (OPA) nakładając na Haiti szereg sankcji⁹³. W wyniku braku ich efektywności kwestia ta stała się obszarem zainteresowania ONZ⁹⁴. Odwołując się do postanowień rozdziału VII Karty NZ RB przyjęła rezolucję 841⁹⁵, na mocy której nałożone zostało embargo na sprzedaż i dostawę ropy oraz broni do Haiti, zamrożono fundusze rządu i jego wojskowych przywódców oraz ustanowiono Komitet ds. Sankcji mający za zadanie kontrolowanie wykonywania sankcji oraz rozpatrywanie wniosków odnośnie frachtu ropy do Haiti dla niezbędnych potrzeb humanitarnych. W rezolucji 875⁹⁶ przyjętej w październiku 1993 r. RB upoważniła państwa członkowskie do użycia siły zbrojnej w celu wzmocnienia sankcji. Ze względu na brak oczekiwanych efektów w poprawie sytuacji na Haiti oraz ze względu na stałe łamanie praw człowieka w tym kraju, RB przyjęła rezolucję 917⁹⁷, w której zobowiązała państwa członkowskie do odmowy zezwoleń na lądowanie oraz przelot samolotów pasażerskich na i z Haiti, odmowy wstępu na swoje terytorium przedstawicieli rządu i wojska Haiti, zakazała eksportu oraz zobowiązała do przestrzegania embarga handlowego. Rezolucja również wzywała, ale nie wymagała⁹⁸, państwa członkowskie do zamrożenia funduszy przedstawicieli rządu i wojska Haiti. Na mocy rezolucji 940⁹⁹ RB upoważniła państwa członkowskie do stworzenia międzynarodowych sił w celu obalenia reżimu prowadzonego przez wojsko Haiti, co było następstwem braku poprawy sytuacji na wyspie w związku z nałożonymi wcześniej sankcjami gospodarczymi.

⁹² W.M. Reisman, D.L. Stevick, *op.cit.*, s. 117.

⁹³ Jako przykład można podać następujące: OAS Res. 1/91 (2.10.1991), OAS Res. 2/91 (8.10.1991), OAS Res. 3/92 (17.05.1992).

⁹⁴ M. Wagner, *op.cit.*, s. 892.

⁹⁵ S/RES/841(1993).

⁹⁶ S/RES/875(1993).

⁹⁷ S/RES/917(1994).

⁹⁸ W.M. Reisman, D.L. Stevick, *op.cit.*, s. 119.

⁹⁹ S/RES/940(1994).

Sankcje gospodarcze zostały zniesione na mocy rezolucji 944¹⁰⁰ wskutek powrotu na wyspę Prezydenta Artistide i ponownego zajęcia odebranej mu w 1991 r. pozycji¹⁰¹.

3.1.7. ANGOLA

W 1975 r. rozpoczęła się w Angoli wojna domowa, którą formalnie zakończyła się w 1991 r. Wiosną 1992 r. odbyły się wybory parlamentarne i prezydenckie, w których zwyciężył dotychczasowy prezydent D. Santos. Wybory zakwestionowała UNITA (Narodowy Związek na Rzecz Całkowitej Niepodległości Angoli), co zapoczątkowało ponowne walki (listopad 1992) pomiędzy UNITA a siłami rządowymi. W odpowiedzi na odmowę uznania przez dowodzącego UNITA J. Savimbiego nadzorowanych przez ONZ wyników wyborów w 1992 r. oraz odmowę wycofania podległych mu wojsk¹⁰² RB na mocy rezolucji 864¹⁰³ 890¹⁰⁴ oraz 1075¹⁰⁵ nałożyła embargo na dostawę UNITA broni oraz ropy naftowej. Powołano również Komitet ds. Sankcji monitorujący ich wykonanie. Kolejne restrykcje przyjęto w rezolucji 1127¹⁰⁶, przewidującej ograniczenia w podróży, sankcje dyplomatyczne oraz zakaz lotów (pewne wyjątki ustanowiono w zakresie lotów dostarczających środki niezbędne dla potrzeb humanitarnych, po ich akceptacji przez Komitet ds. Sankcji). Na mocy rezolucji 1173¹⁰⁷ zamrożono fundusze UNITA, jej przedstawicieli oraz członków ich rodzin, zakazano bezpośredniego lub pośredniego importu z Angoli diamentów nie posiadających certyfikatu pochodzenia, wprowadzono embargo na usługi wydobywcze, pojazdy mechaniczne oraz usługi transportowe.

Wprowadzony wobec Angoli system sankcji został zakończony w 2002 r. na mocy rezolucji 1448¹⁰⁸.

3.1.8. SUDAN

W 1996 r. RB skorzystała z uprawnień rozdziału VII Karty NZ w stosunku do Sudanu, którego rząd udzielił schronienia terrorystom

¹⁰⁰ S/RES/944(1994).

¹⁰¹ M. Wagner, *op.cit.*, s. 893.

¹⁰² W.M. Reisman, D.L. Stevick, *op.cit.*, s. 125.

¹⁰³ S/RES/846(1993).

¹⁰⁴ S/RES/890(1993).

¹⁰⁵ S/RES/1075(1996).

¹⁰⁶ S/RES/1127(1997).

¹⁰⁷ S/RES/1173(1998).

¹⁰⁸ S/RES/1448(2002).

próbującym dokonać zamachu na egipskiego Prezydenta H. Mubarak, odmawiając ich wydania Etiopii w celu przeprowadzenia rozprawy sądowej¹⁰⁹. Pierwszym krokiem RB było wydanie rezolucji 1054¹¹⁰ nakładającej sankcje dyplomatyczne na Sudan. Rezolucja 1070¹¹¹ wymagała natomiast od państw odmowy udzielania zezwoleń statkom powietrznym kontrolowanym, bądź będących własnością rządu sudańskiego na start, lądowanie lub przelot przez ich terytorium¹¹². RB znosiła sankcje przeciw Sudanowi 28.9.2001 r. na mocy rezolucji 1372¹¹³.

3.1.9. ERYTREA I ETIOPIA

W przypadku Erytrei i Etiopii sankcje przyjęte w ramach ONZ były wynikiem ponownego wybuchu konfliktu między tymi państwami w 2000 r. oraz poważnych skutków, jakie przyniósł dla niewinnych obywateli¹¹⁴. Na mocy rezolucji 1298¹¹⁵ RB nałożyła na te państwa sankcje, m.in. w postaci embarga na broń, pojazdów mechanicznych, wyposażenia lub części zamiennych oraz zakazu pomocy technicznej. Czas trwania rezolucji ustalono na jeden rok. W oświadczeniu¹¹⁶ wydanym 15.5.2001 r. RB stwierdziła, że w obecnej sytuacji RB nie przedłuży reżimu obowiązywania sankcji wobec Etiopii i Erytrei i wygasa on z 16.5.2001 r.

Praktyka stosowania sankcji w ramach ONZ potwierdziła barak zamkniętego charakteru artykułów 41 i 42 Karty NZ w zakresie rodzaju sankcji, z jakich korzystać może RB. Środkami najczęściej stosowanymi na podstawie art. 41 Kart NZ były m.in.: całkowite lub częściowe zerwanie stosunków gospodarczych, embargo na dostawy broni (przypadek Angoli); ograniczenie stosunków handlowych poprzez nałożenie sankcji na konkretny produkt (np. zakaz importu ropy naftowej z Południowej Rodezji i Haiti) czy zakaz lotów (przypadek Libii). W niektórych przypadkach RB upoważniła do użycia siły w celu wyegzekwowania zastosowania się do sankcji nałożonych uprzednio w oparciu o art. 41 Karty NZ (np. Haiti, Jugosławia czy Kosowo), dzięki czemu osiągnięto przyjęte w nich cele. Rezolucje, na mocy których RB nakłada

¹⁰⁹ M.P. Doxey, *International Sanctions...*, s. 39.

¹¹⁰ S/RES/1054(1996).

¹¹¹ S/RES/1070(1996).

¹¹² W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 126.

¹¹³ S/RES/1372(2001).

¹¹⁴ *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmee/background.html>

¹¹⁵ S/RES/1298(2000).

¹¹⁶ S/PRST/2001/14.

sankcje mogą określać okres w jakim reżim sankcji ma być stosowany (z ewentualną możliwością jego przedłużenia) i po którego upływie zostanie zakończony (przypadek Etiopii i Erytrei) lub też milczeć na ten temat i zakończyć przyjęty wcześniej reżim sankcji na podstawie odrębnej rezolucji uchylającej wszystkie (bądź tylko niektóre) przyjęte wcześniej środki.

3.2. PRZYPADKI, W KTÓRYCH REŻIM SANKCJI ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH NIE ZOSTAŁ ZAKOŃCZONY

Niniejszy rozdział obejmuje analizę przypadków zastosowania sankcji przez ONZ w stosunku do: Iraku, Liberii, Somali, Ruandy, Sierra Leone oraz Afganistanu.

3.2.1. IRAK

Najbardziej spójnym programem obowiązkowych sankcji¹¹⁷ przyjętym przez ONZ i opartym na rozdziale VII Karty NZ są sankcje skierowane przeciwko Irakowi w odpowiedzi na inwazję tego kraju na Kuwejt 1.8.1990 r. Dnia 6.8.1990 r. RB przyjęła rezolucję 661¹¹⁸, która zakazała całkowitego eksportu oraz większości importu w stosunkach z Irakiem, zobowiązała do zamrożenia aktywów rządu irackiego oraz obywateli irackich, a także zawiesiła wszelkie istniejące wcześniej kontrakty handlowe z Irakiem lub jego obywatelami. Wyjątkiem zostały objęte środki przeznaczone wyłącznie do celów medycznych oraz żywność w zakresie pomocy humanitarnej, jak również wszelkie niezbędne do ich skuteczności transakcje handlowe¹¹⁹. Powołano Komitet ds. Sankcji, którego zadaniem była kontrola w zakresie wykonywania sankcji przez państwa członkowskie. Rezolucja adresowana była również do państw nie będących członkami ONZ. Dalsze sankcje polegające na całkowitym zerwaniu komunikacji morskiej i powietrznej z Irakiem w celu wyegzekwowania poprzednich rezolucji wprowadzono na pod-

¹¹⁷ W.M. Reisman, D.L. Stevick, *op.cit.*, s. 101.

¹¹⁸ S/RES/661(1990). We wcześniejszej rezolucji nr 660(1990) RB wezwała Irak do zaprzestania działań niezgodnych z normą prawa międzynarodowego zakazującą agresji i wycofania swoich wojsk na pozycje zajmowane przez inwazją na Kuwejt, tj. przed 1.8.,1990 r. W. Czapliński, *op.cit.*, s. 85.

¹¹⁹ W rezolucji S/RES/666 (1990) program sankcji został zmodyfikowany poprzez powierzenie Komitetowi ds. Sankcji zadania dotyczącego wyjaśnienia, co należy rozumieć pod pojęciem wyjątków od stosowania sankcji przyjętych przez rezolucję 661.

stawie rezolucji 667¹²⁰. W rezolucji 678 z 29.11.1990 r. RB wezwała Irak do opuszczenia Kuwejtu (i przez to wykonania rezolucji 660) i upoważniła państwa koalicji prokuwejckiej, w przypadku nie spełnienia warunków przez Irak, do zastosowania „wszelkich koniecznych środków”, traktowane jako upoważnienie do użycia siły¹²¹.

Pomimo zakończenia wojny w Zatoce Perskiej RB zdecydowała, na mocy rezolucji 687¹²², o utrzymaniu programu sankcji przeciwko Irakowi. Z zakresu embarga handlowego całkowicie wyłączono lekarstwa, żywność natomiast mogła zostać wyłączona spod reżimu sankcji po uprzednim zgłoszeniu Komitetowi ds. Sankcji. W pozostałym zakresie zdecydowano o utrzymaniu embarga handlowego i finansowego do czasu wypełnienia przez Irak obowiązku nałożonego przez rezolucję 689¹²³, a polegającego na zniszczeniu broni masowego rażenia i zezwoleniu na międzynarodową kontrolę w celu sprawdzenia czy Irak nie ponowił prac nad programem broni nuklearnej, biologicznej i chemicznej. Ze względu na to, że Irak nie wypełnił wyżej wymienionych zobowiązań, sankcje w stosunku do niego zostały utrzymane bez znaczących modyfikacji do 1996 r.¹²⁴.

Utrzymanie obowiązkowych sankcji ONZ wywoływało kontrowersje¹²⁵ ze względu na szkodę, jaką wywoływały one w stosunku do niewinnych obywateli irackich. Zarówno RB jak i Komitet ds. Sankcji, świadome powyższych konsekwencji, szukały rozwiązania w celu zminimalizowania wpływu sankcji na obywateli irackich poprzez stworzenie szerokiego systemu wyjątków od programu sankcji. 14.4.1995 r. RB przyjęła rezolucję 986¹²⁶, tzw. rezolucja „ropa za żywność”, która ograniczyła sankcje nałożone na Irak w 1990 r. w zakresie zezwolenia Irakowi na eksport ograniczonej ilości ropy i produktów ropopochodnych w celu zebrania środków pieniężnych na zakup żywności i lekarstw¹²⁷.

Kolejnym krokiem RB mającym na celu zmuszenie Iraku do wykonania ciężących na nim zobowiązań było nałożenie na przedstawicieli rządu irackiego sankcji w postaci ograniczeń podróży, na mocy rezolucji RB 1137¹²⁸.

¹²⁰ S/RES/667(1990).

¹²¹ W. Czaplński, A. Wyrozumska, op.cit., s. 698.

¹²² S/RES/687(1990).

¹²³ S/RES/689(1990).

¹²⁴ M. Wagner, op.cit., s. 890.

¹²⁵ W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 102.

¹²⁶ S/RES/986(1995).

¹²⁷ W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 106.

¹²⁸ S/RES/1137(1997).

W związku z niewystarczającym zmodyfikowaniem sankcji stosowanych wobec Iraku wypracowano nowy model, który miał umożliwić prowadzenie w miarę niezakłóconego obrotu handlowego, przy jednoczesnej lepszej kontroli obrotu towarami tzw. „podwójnego zastosowania”, czyli mogących mieć zastosowanie zarówno cywilne, jak i militarne¹²⁹. 14.5.2002 r. RB przyjęła rezolucję 1409¹³⁰, która zabroniła handlu z Irakiem jedynie produktami o przeznaczeniu militarnym oraz „podwójnego zastosowania”.

W maju 2003 r. na mocy rezolucji 1483¹³¹ RB zniosła wszystkie sankcje w stosunku do Iraku, z wyjątkiem zakazu sprzedaży i dostaw broni oraz materiałów wojskowych. Jednocześnie, w ramach sześciomiesięcznego okresu przejściowego, zakończony został program „ropa za żywność”¹³². Na mocy rezolucji 1518¹³³ RB zadecydowała o powołaniu Komitetu ds. Sankcji w celu kontynuowania identyfikacji jednostek oraz grup, których fundusze oraz inne aktywa finansowe zostały usunięte z Iraku.

W rezolucji 1557¹³⁴ z 12.8.2004 r. RB ONZ zadecydowała o przedłużeniu mandatu misji ONZ ustanowionej 14.8.2003 r. na mocy rezolucji 1500¹³⁵ na okres dwunastu miesięcy od daty przyjęcia rezolucji 1557.

3.2.2. LIBERIA

Sankcje nałożone na Liberię przyjęły formę embarga na broń i zostały nałożone na mocy rezolucji 788¹³⁶ w następstwie wybuchu w 1989 r. rebelii dowodzonej przez Ch. Taylora, a następnie zamachu na Prezydenta S. Doe w 1990 r., które doprowadziły kraj do anarchii i wywołały poważne skutki destabilizujące w regionie Wschodniej Afryki¹³⁷. Embargo zostało uchylone w 2001 r. poprzez rezolucję 1343¹³⁸. Jednocześnie, na podstawie tej rezolucji zalecono przyjęcie bardziej rozległych sankcji, które obejmowały m.in.: zakaz importu z Liberii diamentów

¹²⁹ M. Górski, *Funkcjonowanie II Filaru UE na przykładzie „kwestii irackiej”*, „Przeгляд Prawa Europejskiego” 2003, nr 3(14), s. 19.

¹³⁰ S/RES/1409(2002).

¹³¹ S/RES/1483(2003).

¹³² M. Wagner, *op.cit.*, s. 891.

¹³³ S/RES/1518(2003).

¹³⁴ S/RES/1557(2004).

¹³⁵ S/RES/1500(2003).

¹³⁶ S/RES/788(1992).

¹³⁷ W.M. Reisman, D.L. Stevick, *op.cit.*, s. 125.

¹³⁸ S/RES/1343(2001).

oraz podróży członków rządu, ich małżonków, jednostek zbrojnych oraz jednostek wspierających uzbrojone grupy rebeliantów w krajach sąsiadujących z Liberią, jeżeli w czasie dwóch miesięcy, nie zaprzestanie ona wspierania działań Zjednoczonego Frontu Rewolucyjnego oraz innych uzbrojonych grup rebeliantów w regionie. Rezolucja nakładała również nowe embargo, ze skutkiem natychmiastowym, na okres czternastu miesięcy¹³⁹. W maju 2003 r., na mocy rezolucji 1478¹⁴⁰, rozszerzono istniejące sankcje przeciwko Liberii na okres do 7.5.2004 r. oraz dodano dziesięciomiesięczny zakaz importu drewna.

3.2.3. SOMALIA

W odniesieniu do Somalii RB nałożyła embargo na broń w styczniu 1992 r. w oparciu o rezolucję 733¹⁴¹, co miało na celu ograniczenie intensywnej walki pomiędzy krajowymi klanami oraz zapobieżenie upadku władzy państwowej. Podkreślano¹⁴², że nałożenie na Somalię innych sankcji gospodarczych mogłoby doprowadzić do pogłębienia istniejącego tam już kryzysu humanitarnego, z krzywdą dla umierających z głodu niewinnych obywateli. Po początkowym sukcesie w formie zawieszenia broni i zawarcia porozumienia w sprawie dostarczenia do Somalii pomocy humanitarnej sytuacja pogorszyła się. W odpowiedzi 2 grudnia 1992 r. RB przyjęła rezolucję 794¹⁴³, opartą na rozdziale VII Karty NZ, upoważniającą do zastosowania wszelkich niezbędnych środków dla umożliwienia dostarczania stałej pomocy humanitarnej¹⁴⁴.

3.2.4. RUANDA

Ostre walki pomiędzy plemionami Tutsi i Hutu, które toczyły się począwszy od 1990 r. i trwały przez kolejne lata doprowadziły do masowej zbrodni ludobójstwa. W maju 1994 r., na mocy rezolucji 918¹⁴⁵ RB nałożyła embargo na broń w stosunku do Ruandy oraz ustanowiła Komitet w celu monitorowania jego wykonania. Działanie to stanowiło odpowiedź na wznowienie walk i rozpoczęte na szeroką skalę czystki etniczne i zbrodnie ludobójstwa, do których doszło w wyniku zabójstwa

¹³⁹ W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 126.

¹⁴⁰ S/RES/1478(2003).

¹⁴¹ S/RES/733(1992).

¹⁴² W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 125.

¹⁴³ S/RES/794(1992).

¹⁴⁴ W. Czaplinski, A. Wyrozumska, op.cit., s. 713.

¹⁴⁵ S/RES/918(1994).

prezydentów Ruandy i Burundi w kwietniu 1994 r.¹⁴⁶. W czerwcu 1994 r. RB przyjęła rezolucję 929¹⁴⁷, na mocy której, odwołując się do postanowień rozdziału VII Karty NZ upoważniła Francję i inne zainteresowane państwa do zastosowania wszelkich niezbędnych środków w celu Ochrony ludności cywilnej w Ruandzie. Wojna domowa zakończyła się w lipcu 1994 r.¹⁴⁸ Embargo zostało zniesione w stosunku do rządu Ruandy, ale utrzymane w stosunku do sił pozarządowych na mocy rezolucji 1011¹⁴⁹.

3.2.5. SIERRA LEONE

Konflikt w Sierra Leone rozpoczął się w marcu 1991 r., kiedy wojownicy Zjednoczonego Frontu Rewolucyjnego rozpoczęli walki we wschodniej części kraju, blisko granicy z Liberią, w celu obalenia rządu. W maju 1997 r. doszło do zamachu stanu, w wyniku którego Prezydent Kabbach wyemigrował do sąsiedniej Gwinei¹⁵⁰.

Pierwszym krokiem podjętym przez RB było nałożenie embarga na broń i ropę oraz wprowadzenie ograniczenia w podróży dla członków byłych sił wojskowych na mocy rezolucji 1132¹⁵¹. Embargo na ropę naftową zostało zniesione na mocy rezolucji 1156¹⁵², natomiast rezolucja 1171¹⁵³ zniosła wszystkie pozostałe sankcje przeciwko rządowi Sierra Leone, nakładając je w zamian na członków byłych sił wojskowych oraz Zjednoczonego Frontu Rewolucyjnego.

Kolejna rezolucja – 1306¹⁵⁴ wprowadziła zakaz importu diamentów z Sierra Leone. Na jej mocy ustanowiono Panel Ekspertów, który miał za zadanie kontrolę realizacji sankcji, rozważanie adekwatności systemu kontroli ruchu powietrznego w regionie oraz obserwację i rekomendowanie ewentualnych spostrzeżeń RB. Na mocy rezolucji 1385¹⁵⁵, przyjętej 19.12.2001 r. rozszerzono na okres 11 miesięcy, począwszy od stycznia 2002 r., zakaz importu diamentów. Zakaz ten został ponownie rozszerzony na mocy rezolucji 1446¹⁵⁶ w grudniu 2002 r. na okres kolej-

¹⁴⁶ W.M. Reisman, D.L. Stevick, op.cit., s. 125.

¹⁴⁷ S/RES/929(1994).

¹⁴⁸ W. Czapliński, A. Wyzomska, op.cit., s. 712.

¹⁴⁹ S/RES/1011(1996).

¹⁵⁰ *United Nations Mission in Sierra Leone*, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamsil/background.html>

¹⁵¹ S/RES/1132(1997).

¹⁵² S/RES/1156(1998).

¹⁵³ S/RES/1171(1998).

¹⁵⁴ S/RES/1306(2000).

¹⁵⁵ S/RES/1385(2001).

¹⁵⁶ S/RES/1446(2002).

nych sześciu miesięcy. Rezolucja 1562¹⁵⁷, którą RB przyjęła w 2004 r. stwierdzała, że sytuacja panująca w Sierra Leone nadal stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i rozszerzyła mandat sił pokojowych ONZ do 30.6.2005 r.

3.2.6. AFGANISTAN

Przykładem sankcji, których adresatem nie było państwo są sankcje stosowane względem Talibów w Afganistanie w związku z udzielaniem schronienia terrorystom (Osamie bin Ladenowi oraz członkom organizacji terrorystycznej al.-Kaida). Począwszy od rezolucji 1267¹⁵⁸ RB wydała nakłożyła na Talibów sankcje niewojskowe w postaci m.in.: zakazu lotów oraz sankcji finansowych¹⁵⁹. Powołano również Komitet w celu monitorowania wykonania sankcji oraz uzupełniania listy jednostek oraz grup związanych z Talibami oraz Osamą bin Ladenem. Sankcje te zostały zaostrome na mocy rezolucji 1333¹⁶⁰ rozszerzającej ich zakres regulacji w sensie podmiotowym i przedmiotowym, m.in. poprzez wprowadzenie embarga na broń, ograniczenie komunikacji powietrznej, stosunków dyplomatycznych, nakaz zamrożenia środków finansowych Osamy bin Ladena oraz organizacji terrorystycznej al.-Kaida¹⁶¹.

Rezolucja 1390¹⁶² po raz kolejny poszerzała i wzmacniała sankcje nałożone na Osamę bin Ladena, członków Al.-Kaidy i Talibów oraz osoby i organizacje z nimi powiązane¹⁶³. Wprowadziła ona zakaz podróży oraz zmieniła zakres podmiotowy embarga na broń kierując je w stronę wymienionych wyżej podmiotów a nie jednostki kontrolującej terytorium. Zakres sankcji przyjętych na mocy rezolucji 1390 rozszerzyła rezolucja 1455¹⁶⁴.

Efektom zwiększenia się stopnia świadomości odnośnie negatywnych skutków jakie sankcje mogą wywołać w życiu niewinnych osób zamieszkujących państwo docelowe było coraz częstsze stosowanie sankcji w formie zamrożenia aktywów finansowych osób, jednostek czy grup

¹⁵⁷ S/RES/1562(2004).

¹⁵⁸ S/RES/1267(1999).

¹⁵⁹ M. Wagner, op.cit., s. 910.

¹⁶⁰ S/RES/1333(2000).

¹⁶¹ A. Wyrozumska, *Prawo stanowione w ramach WZPiB i Obszaru Bezpieczeństwa Wolności i Sprawiedliwości* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2003, s. 598.

¹⁶² S/RES/1390(2002).

¹⁶³ A. Wyrozumska, op.cit., s. 599.

¹⁶⁴ S/RES/1455(2003).

bezpośrednio odpowiedzialnych za działania powodujące ich wprowadzenie (przykład Iraku czy zamrożenia funduszy m.in. Bin Ladena i innych Talibów). Dla niepogarszania już trudnej w niektórych państwach docelowych sytuacji osób cywilnych, RB ograniczyła się do wprowadzenia głównie embarga na broń (przykład Liberii czy Ruandy). Ograniczenie takie nie musi oznaczać braku powodzenia w osiągnięciu celów przyjętych w odpowiednich rezolucjach, na co wskazuje m.in. przypadek Iraku. Wprowadzone w stosunku do niego wielorodne sankcje gospodarcze i finansowe, jak również zastosowanie mechanizmu ich nadzorowania nie doprowadziło do planowanej stabilizacji w tym państwie i reżim sankcji nie został do tej pory zakończony.

3.3. DZIAŁANIA PODJĘTE W RAMACH ONZ W NASTĘPSTWIE ZAMACHÓW Z 11 WRZEŚNIA 2001 R.

Zamachy terrorystyczne na Stany Zjednoczone, które miały miejsce 11.9.2001 r. stanowiły punkt zwrotny w traktowaniu terroryzmu międzynarodowego i jego zwalczaniu. W wyniku działań podjętych przez RB ONZ w następstwie aktów terrorystycznych z 11.9.2001 r. terroryzm przestał być postrzegany jako problem wewnętrzny jednego bądź pewnej grupy państw. Akty terroru uznano za zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, a nie jak w okresie „post-zimnowojennym” wyłącznie w kontekście zagrożenia wewnątrzpaństwowego bezpieczeństwa ludzi oraz transportu międzynarodowego. Wydając rezolucje 1368¹⁶⁵ i 1373¹⁶⁶ RB ONZ określiła, jakie obowiązki ciążyą na wszystkich państwach członkowskich w zakresie walki z terroryzmem.

12.9.2001 r. RB przyjęła rezolucję 1368, w której potępiła akty terroru z 11.9.2001 r. i uznała je za zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz wyraziła determinację w zwalczaniu wszelkimi środkami takich aktów.

28.9.2001 r. została wydana przez RB rezolucja 1373, która potwierdziła i rozwinęła postanowienia rezolucji 1368. RB zadeklarowała, że „każdy akt międzynarodowego terroryzmu stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Każde państwo zobowiązano do powstrzymania się od organizowania, podżegania, wspomagania lub uczestniczenia w aktach terrorystycznych w innym państwie lub zezwalania na zorganizowaną działalność na jego własnym terytorium mającą na celu popełnienie takich aktów, jeśli wiążą się

¹⁶⁵ S/RES/1368(2001).

¹⁶⁶ S/RES/1373(2001).

one z groźbą użycia siły lub jej użyciem. Rezolucja zobowiązuje państwa do zapewnienia, by każda osoba uczestnicząca w finansowaniu, planowaniu, przygotowaniu i dokonaniu aktów terrorystycznych oraz wspierająca takie akty została postawiona przed sądem oraz by wszystkie takie akty zostały uznane przez prawo wewnętrzne państw za ciężkie przestępstwa kryminalne. Rezolucja ustanawia mechanizm implementacji jej postanowień poprzez powołanie Komitetu Antyterrorystycznego oraz nałożenie na państwa obowiązku składania sprawozdań z wykonania jej postanowień¹⁶⁷. W skład Komitetu weszło 15 przedstawicieli członków Rady Bezpieczeństwa NZ. Głównym zadaniem Komitetu jest doradzanie krajom członkowskim, w jaki sposób dostosować obowiązujące w tych państwach prawo, tak aby jak najskuteczniej wypełniać postanowienia rezolucji RB 1373. Nie ma on jednocześnie możliwości nakładania sankcji na kraje nie wypełniające postanowień tej rezolucji. Do końca 2002 r. Komitet otrzymał raporty ze 175 krajów, w tym raport z Polski, dotyczące wprowadzania w życie rezolucji 1373. Dzięki raportom udało się zidentyfikować obszary, w których konieczne są zmiany legislacyjne, a także ustalić listę krajów mogących służyć swoją pomocą państwom mającym problem z wprowadzaniem rezolucji w życie¹⁶⁸.

17.1.2003 r. RB przyjęła rezolucję 1455¹⁶⁹, której postanowienia dotyczą wzmocnienia reżimu sankcji wobec Talików i Al-Kaidy. Istotnym postanowieniem rezolucji jest zobowiązanie państw członkowskich ONZ do przedstawienia Komitetowi ds. Sankcji w ciągu 90 dni zaktualizowanych raportów w sprawie wykonywania sankcji, w tym informacji o prowadzonych dochodzeniach i postępowaniach karnych.

W przyjętej 8.10.2004 r. rezolucji 1566, RB ONZ potępiła po raz kolejny wszelkie akty terrorystyczne jako jedno z najbardziej poważnych zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa. Do pełnej współpracy w walce z terroryzmem wezwano wszystkie państwa oraz odpowiednie organizacje międzynarodowe, regionalne i ponadnarodowe. Rezolucja wzywa ponadto państwa członkowskie ONZ do współpracy w celu przyjęcia w drodze konsensusu projektu konwencji w sprawie międzynarodo-

¹⁶⁷ I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja stanowiska Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych wobec terroryzmu międzynarodowego* [w:] E. Haliżak, W. Lizak, L. Łukaszczuk, E. Śliwka, *Terroryzm w świecie współczesnym*, Warszawa–Pieniężno 2004, s. 154–158. Szerzej na temat reakcji ONZ na ataki terrorystyczne z 11.9.2001 r. zob.: S.P. Subedi, *The UN Response to International Terrorism in the Aftermath of the Terrorist Attacks in America and the Problem of the Definition of Terrorism in International Law*, „International Law FORUM du droit international” 2002, vol. 4.

¹⁶⁸ <http://www.unic.un.org.pl/terroryzm/dzialaniaz.php>

¹⁶⁹ S/RES/1455(2003).

wego terroryzmu oraz projektu międzynarodowej konwencji w celu zwalczania aktów terroryzmu nuklearnego. W rezolucji zdecydowano ponadto o powołaniu grupy roboczej, składającej się z wszystkich państw członkowskich ONZ, w celu rozważania i przedstawiania RB rekomendacji w zakresie praktycznych środków, jakie miałyby być nakładane na jednostki, grupy czy podmioty związane z działalnością terrorystyczną. Grupa ta powinna również rozważyć możliwość ustanowienia międzynarodowego funduszy rekompensującego straty poniesione przez ofiary ataków terrorystycznych i ich rodziny.

4. PROBLEMATYKA SANKCJI W RAMACH RAPORTU DOTYCZĄCEGO REFORMY ONZ – *BEZPIECZNY ŚWIAT: NASZA WSPÓLNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ*¹⁷⁰

Raport został opracowany przez Panel Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmian oraz przedstawiony Sekretarzowi Generalnemu ONZ 2.12.2004 r.

W odezwie¹⁷¹ wygłoszonej do ZO we wrześniu 2003 roku, Sekretarz Generalny ONZ, Kofi Annan, ostrzegł państwa członkowskie, że ONZ znalazła się na rozdrożu i powinna podjąć wyzwanie sprostania nowym zagrożeniom oraz problemom w zakresie rosnącej niezgody pomiędzy państwami i jednostronnych działań przez nie podejmowanych. Sekretarz Generalny powołał Panel Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmian w celu opracowania nowych rozwiązań oraz reformy dotychczasowych instytucji dla usprawnienia i polepszenia skuteczności działań ONZ w XXI w.

W swoim raporcie Panel Wysokiego Szczebla wyznacza śmiałą, nową wizję bezpieczeństwa zbiorowego w XXI wieku. Podkreślono, że żyjemy w świecie nowych zagrożeń, których nie można było przewidzieć w 1945 roku, kiedy ONZ powstawała, takich jak terroryzm i rozpad państw spowodowany biedą, chorobami i wojny domowymi. W dzisiejszym świecie zagrożenie dla jednego państwa jest zagrożeniem dla innych państw. Proces globalizacji przyczynił się do tego, że atak terrorystyczny w jakimkolwiek uprzemysłowionym państwie niesie druzgocące konsekwencje dla milionów ludzi w krajach rozwijających się.

¹⁷⁰ Report of a High-level Panel on Threats, Challenges and Change – *A more secure world: our shared responsibility*, 2.12.2004 r., (A/59/565), dostępny na stronie internetowej <http://www.un.org/secureworld>.

¹⁷¹ <http://www.un.org/News/press/docs/2003/20030901.sgsm10.html>

W raporcie wskazano, że zapewnienie bezpieczeństwa każdego państwa wymaga współpracy międzynarodowej¹⁷².

Raport składa się z czterech części i załączników. Część pierwsza wskazuje na konieczność osiągnięcia zgody odnośnie konieczności nowego rozumienia pojęcia bezpieczeństwa. Część drugą poświęcono systemowi zbiorowego bezpieczeństwa oraz wskazania możliwości zapobiegania współczesnym zagrożeniom zarówno w zakresie konfliktów wewnętrznych, jak i międzynarodowych, w tym również terroryzmowi i transnarodowej przestępczości zorganizowanej. W części trzeciej uwagę poświęcono zbiorowemu bezpieczeństwu i kwestii możliwości użycia siły. Część czwarta zawiera propozycję zmian instytucjonalnych mających zapewnić bardziej efektywne działania ONZ w XXI w.

Problematyce sankcji został poświęcony rozdział VII części II raportu¹⁷³. Wskazano nim, że sankcje są niezbędnym, ale nie doskonałym narzędziem w zapobieganiu zagrożeniom pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego i dlatego należy usprawnić mechanizm ich stosowania. Ze względu na minimalne konsekwencje humanitarne, oraz możliwość właściwego dopasowania do specyficznych okoliczności podkreślono znaczenie i użyteczność sankcji inteligentnych (celowych) jako wywołujących presję tylko na te podmioty, które są winne naruszeń prawa międzynarodowego. Izolowanie naruszających prawo i standardy międzynarodowe to ważne symboliczne celem, a zagrożenie sankcjami może być poważnym środkiem odstraszającym i zapobiegawczym.

Organem, który ma obowiązek zapewnienia efektywnego wprowadzenia sankcji w życie jest RB ONZ. W tym zakresie RB powinna rutynowo ustanawiać mechanizm monitorujący, nadając mu niezbędne uprawnienia do skutecznego działania. W tym celu konieczne jest również przyjęcie odpowiednich postanowień budżetowych. Komitety ds. sankcji RB powinny być upoważnione do wydawania udoskonalonych wskazówek i procedur składania raportów w celu udzielenia pomocy państwom, w zakresie wykonywania sankcji. Odpowiednie uprawnienia powinny również zapewniać zdolność do ulepszenia procedur odnośnie sprawnego uzupełniania odpowiednich list jednostek i grup, będących adresatami sankcji celowych. W tym zakresie należy ustanowić odpowiednie procedury w celu dokonania rewizji przypadków składania zażaleń na błędne wpisanie, bądź błędne utrzymywanie na tych listach. Komitety ds. sankcji powinny również usprawnić procedurę

¹⁷² http://www.unic.org.pl/dokumenty/raport_bezpieczny-swiat.php

¹⁷³ Report of a High-level Panel on Threats, Challenges and Change – *A more secure world: our shared responsibility*, 2.12.2004 r., (A/59/565), punkty 178–182.

określania wyjątków humanitarnych oraz rutynowo przeprowadzać oszacowanie skutków sankcji ze względów humanitarnych.

Sekretarz Generalny powinien powołać specjalnego urzędnika, wraz z wystarczającymi środkami wspierającymi, w celu umożliwienia dostarczania RB odpowiednich analiz w zakresie najlepszego sposobu adresowania sankcji oraz pomocy w koordynacji ich wykonywania. Jego zadaniem będzie również identyfikowanie potrzeb w zakresie pomocy technicznej oraz koordynacja takiej pomocy. Zostanie on upoważniony do przedstawiania rekomendacji w zakresie uregulowań, niezbędnych do wzmocnienia efektywności sankcji. Sekretarz Generalny, we współpracy z RB, powinien również zapewnić istnienie odpowiedniego mechanizmu kontrolnego w zakresie administrowania sankcjami.

Wskazano również na potrzebę poświęcenia większej ilości środków na wzmocnienie prawnej, administracyjnej i policyjnej zdolności państw członkowskich do wykonywania sankcji, łącznie z kontrolą graniczną. Środki te powinny również obejmować wysiłki w celu usprawnienia zakazu ruchu powietrznego nad strefami objętymi konfliktem.

W sytuacji zweryfikowanych i stałych naruszeń zastosowanych wcześniej sankcji, RB powinna mieć możliwość nakładania wtórnych, dodatkowych sankcji.

W raporcie podkreślono, że w związku z pojawieniem się nowych zagrożeń w świecie niezbędna jest reforma w ramach ONZ, aby działania przez nią podejmowane były skuteczne i zapewniały poczucie bezpieczeństwa członkom społeczności międzynarodowej. Jednym z takich działań jest reakcja na sytuacje zagrażające międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu w postaci przyjmowania sankcji. Wskazano na wagę sankcji celowych, jako narzędzia nie tylko skutkującego jak najmniejszymi szkodami humanitarnymi, ale również narzędzia uderzającego bezpośrednio w podmiot winny naruszeń prawa międzynarodowego. W celu skutecznej realizacji tych sankcji, w rezolucjach je nakładających zamieszczane są listy takich osób i jednostek, które podlegają stałemu procesowi uzupełniania przez komitety ds. sankcji. Nie można jednak wykluczyć sytuacji błędnego wpisania na taką listę, lub też braku skreślenia z niej i w związku z tym niezbędne jest ustalenie specjalnych procedur ich rewizji. Podstawowym warunkiem skuteczności przyjętych sankcji wydaje się być konsekwentne i spójne ich wykonywanie. W tym celu niezbędna jest właściwa koordynacja działań i pomoc w charakterze technicznym czy administracyjnym. Ważne jest również poczucie zagrożenia państwa docelowego na wypadek niewykonania sankcji, co może osiągnąć przyjęcie tzw. systemu sankcji wtórnych, egzekwujących brak wywiązania się z uprzednich zobowiązań.

5. WNIOSKI

System sankcji podejmowanych w ramach LN miał charakter zdecentralizowany i jego skuteczność w dużej części uzależniona była od woli państw, której wówczas nie było.

Pojęcie sankcji przyjmowanych przez RB ONZ na mocy rozdziału VII Karty NZ, jako zbiorowych środków przymusu, należy odróżnić od indywidualnych środków przymusu w postaci retorsji i represaliów (*countermeasures*), z których państwa mogą skorzystać w odpowiedzi na niezgodny z prawem czyn innego państwa. Zastosowanie w tej sytuacji represaliów, stanowiących również czyn bezprawny, uwalnia wówczas dane państwo od odpowiedzialności międzynarodowej.

Priorytetowe znaczenie prawne postanowień Karty NZ w stosunku do państw członkowskich ONZ wynikających z ich jednoczesnej przynależności do innych organizacji międzynarodowych, jak również możliwość wezwania przez RB do współpracy w zakresie stosowania sankcji, również państwa nieczłonkowskie może przyczynić się do skuteczniejszego osiągnięcia celów zastosowanych sankcji.

Sytuacje, w których podjęto sankcje gospodarcze do 1990 r. ograniczyły się jedynie do dwóch przypadków: Południowej Rodezji oraz Południowej Afryki. Wraz z zakończeniem okresu „zimnej wojny” sytuacja zmieniła się diametralnie poprzez zastosowanie sankcji w okresie od 1990 r. do chwili obecnej w czternastu przypadkach: byłej Jugosławii, Kambodży, Libii, Haiti, Angoli, Sudanu, Federalnej Republiki Jugosławii, Erytrei i Etiopii, Iraku, Liberii, Somali, Ruandy, Sierra Leone, Afganistanu.

Wśród rodzajów sankcji gospodarczych, z których RB skorzystała w ramach dotychczasowych działań, wymienić należy m.in.: embargo na broń, embargo na określone produkty handlowe o strategicznym znaczeniu dla sankcjonowanego państwa, zawieszenie lub zerwanie współpracy kulturowej, sportowej, ograniczenia w komunikacji powietrznej, morskiej, ograniczenia w transporcie, zerwanie stosunków dyplomatycznych czy też zamrożenie aktywów finansowych osób odpowiedzialnych za działania, których skutkiem było wprowadzenie sankcji.

Zwiększenie się stopnia świadomości odnośnie negatywnych skutków w zakresie warunków bytowych obywateli państwa na które nałożono sankcje przyczyniło się do pojawienia się pojęcia tzw. sankcji inteligentnych (celowych), których podstawową zasadą jest skierowanie ich tych grup i jednostek, które popełniły czyny będące przyczyną nałożenia sankcji.

Praktyka stosowania sankcji w ramach ONZ wskazała na szeroki zakres dyskrecjonalnej władzy RB w zakresie określania, jakie sytuacje można objąć zakresem pojęcia „zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego”, które było najczęstszym powodem podejmowania decyzji o nałożeniu sankcji. Poza takimi sytuacjami jak m.in. konflikty wewnętrzne o znaczącej skali, naruszanie prawa człowieka i prawa humanitarnego, naruszanie zasad demokratycznych, masowy napływ uchodźców, RB za taką sytuację uznała również akty terroru oraz niedostateczne działania państw w zakresie zwalczania terroryzmu. Terroryzm może więc skłonić RB do podjęcia kroków przewidzianych w rozdziale VII Karty NZ w postaci wiążących sankcji odnośnie państw wspierających lub podejmujące akty terrorystyczne.

W związku z pojawieniem się nowych zagrożeń w świecie niezbędne jest dokonanie reformy w funkcjonowaniu ONZ aby zapewnić skuteczność jej działań, a przez to poczucie bezpieczeństwa członkom społeczności międzynarodowej. Jednym z takich działań jest reakcja na sytuacje zagrażające międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu w postaci nakładania sankcji na podmioty, których działania lub zaniechania mogą przyczynić się do powstania takich sytuacji.

Wśród warunków gwarantujących skuteczność wykonania przyjętych sankcji wymienić można, m.in. konsekwentne, spójne i skoordynowane działania państwa członkowskich ONZ, a w określonych wypadkach również państw nie będących członkami tej organizacji. Istotna jest również świadomość konsekwencji niewykonania sankcji, poprzez istnienie groźby zostania adresatem tzw. sankcji wtórnych, egzekwujących brak wywiązania się z uprzednich zobowiązań odnośnie wcześniej przyjętych sankcji.