

Marcin Marcinko

Kwestia stosowania prawa okupacji wojennej w operacjach ONZ

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2, 219-244

2011

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marcin Marcinko

Uniwersytet Jagielloński, Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego

Kwestia stosowania prawa okupacji wojennej w operacjach ONZ

Słowa kluczowe: okupacja wojenna, prawo okupacyjne, operacje pokojowe ONZ, operacje wielofunkcyjne ONZ, siły pokojowe ONZ.

1. Zagadnienia wstępne

W II połowie XX w. i na początku obecnego stulecia wiele razy dochodziło do sytuacji, w których jedno państwo (bądź grupa państw), w wyniku agresji zbrojnej, realizacji prawa do samoobrony, wyprzedzającego bądź prewencyjnego użycia siły albo interwencji militarnej ze względów humanitarnych, wkroczało na terytorium innego państwa, a następnie okupowało to terytorium bądź określoną jego część. Okupacja taka miała miejsce chociażby w odniesieniu do Somalii, Bośni, Kuwejtu, Iraku i Timoru Wschodniego. Niektóre z przypadków okupacji uzasadniane były decyzjami podejmowanymi na szczeblu międzynarodowym – chodzi tu przede wszystkim o rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ, podejmowane na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych. Zdarzały się również sytuacje, gdy władze danego państwa zwracały się do ONZ z prośbą o pomoc wojskową w celu wprowadzenia bądź przywrócenia rządów prawa oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego¹. Były to zatem przypadki, w których siły zbrojne jednego lub kilku państw przejmowały kontrolę nad terytorium innego państwa, jednak nie miały zamiaru go anektować albo administrować nim w swoim własnym interesie. Innymi słowy, państwa nie wysyłały swoich oddziałów w celu okupowania terytorium przeciwnika w ramach prowadzonego konfliktu zbrojnego, tylko

¹ Por. H.-P. Gasser, *From Military Intervention to Occupation of Territory: New Relevance of International Law of Occupation*, [w:] *Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection: Festschrift für Dieter Fleck*, red. H. Fischer *et al.*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2004, s. 139.

podejmowały akcję z upoważnienia ONZ i w zakresie przyznanego im przez tę organizację mandatu².

Pojawia się jednak pytanie, czy takie interwencje – jeśli prowadzą one do przejścia kontroli nad obcym terytorium – regulowane są międzynarodowym prawem okupacji wojennej? Biorąc zaś pod uwagę fakt, że operacje te były prowadzone pod egidą lub z upoważnienia ONZ, rodzą się kolejne pytania – czy i w jakich sytuacjach prawo okupacji wojennej może znaleźć zastosowanie w operacjach tej organizacji, czy zadania nałożone na misje ONZ, administrujące danym terytorium, mogą być regulowane prawem okupacji, czy prawo okupacji może być stosowane *de iure*, czy tylko *de facto* w przypadku prowadzenia operacji przy użyciu sił ONZ, wreszcie, czy zasady i normy prawa okupacji, określone w IV Konwencji Genewskiej (KG IV) o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 1949 r., mogą służyć jako wytyczne bądź wskazówki w procesie ustalania zakresu mandatu i zadań nałożonych na przygotowywaną operację ONZ? Skoro zaś w każdym z tych pytań pojawia się „prawo okupacji”, odpowiedzi należy poprzedzić krótką charakterystyką elementów deficyjnych pojęcia „okupacja wojenna”, z uwzględnieniem charakteru władzy sprawowanej przez okupanta oraz zakresu jego praw i jurysdykcji. Analizując problematykę stosowania prawa okupacji w operacjach ONZ, nie sposób też nie odnieść się do dwóch istotnych dla tej problematyki kwestii – określenia, co należy rozumieć pod pojęciem „operacje ONZ” oraz prawnej możliwości stosowania międzynarodowego prawa humanitarnego (MPH) przez ONZ – fakt, czy organizacja ta jest związana prawem humanitarnym, implikuje bowiem dalsze rozważania dotyczące stosowania prawa okupacji (jako części prawa humanitarnego) przez siły zbrojne działające z ramienia ONZ.

2. Okupacja wojenna – elementy deficyjne

W traktatowym prawie międzynarodowym definicja okupacji wojennej pojawiła się po raz pierwszy w Regulaminie Haskim z 1907 roku (RH), stanowiącym załącznik do IV Konwencji Haskiej (KH IV) dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej³. Zgodnie z art. 42 RH, terytorium uważa się za okupowane, „jeżeli faktycznie znajduje się pod władzą armii nieprzyjaciela; okupacja obejmuje jedynie te terytoria, gdzie władza jest ustanowiona i gdzie może być wykonywana”. Artykuł 42 wymienia więc jedynie dwa warunki wymagane do zastosowania prawa okupacji. Co istotne, oba odnoszą się do sfery faktów – są to: kontrola terytorium państwa przez obce siły zbrojne oraz możliwość sprawowania władzy nad ludnością tego terytorium. Tym

² Ibidem, s. 142.

³ Dz.U. z 1927 r., Nr 21, poz. 160. Zob. zwłaszcza art. 42–56 RH.

samym okupacja nie jest zdarzeniem prawnym, nie powstaje w wyniku samego jej ogłoszenia – jest kwestią faktu⁴.

Definicję okupacji wojennej, określoną w art. 42 RH, uzupełnia art. 2 ust. 2 KG IV z 1949 roku o ochronie osób cywilnych podczas wojny⁵, zgodnie z którym konwencja ta znajduje zastosowanie „we wszystkich przypadkach okupacji całości lub części terytorium jednej z Wysokich Umawiających się Stron, nawet gdyby ta okupacja nie napotykała żadnego zbrojnego oporu”. Dla stosowania prawa okupacji jest zatem bez znaczenia, czy okupacja została wprowadzona przy użyciu siły, czy bez jej użycia. Nie ma też znaczenia, jakimi motywami kierowały się obce siły zbrojne, zajmując terytorium innego państwa, ani jaki był ich zamiar. Innymi słowy, kiedy obce siły zbrojne sprawują kontrolę nad terytorium bez zgody jego suwerena, sytuacja taka jest traktowana jako okupacja bez względu na to, czy doszło do niej w kontekście konfrontacji zbrojnej, czy nie. Przepisy regulujące okupację stosuje się ponadto do każdego przypadku okupacji, niezależnie od tego, czy jest ona wynikiem legalnego użycia siły (np. w samoobronie), czy działań niezgodnych z prawem międzynarodowym⁶. „Prawo w wojnie” (*ius in bello*) jest bowiem odrębnym od „prawa do wojny” (*ius ad bellum*) zespołem norm, na którego stosowanie nie ma wpływu przyczyna powstania okupacji – obowiązuje ono w każdej sytuacji, w której dochodzi do działań militarnych prowadzonych przy użyciu sił zbrojnych⁷.

Okupacja danego terytorium i stosowanie prawa okupacji nie mają wpływu na status prawny tego terytorium, o czym stanowi art. 4 Protokołu Dodatkowego I (PD I) z 1977 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych⁸. Co więcej, okupant ponosi odpowiedzialność za terytorium okupowane do czasu, aż rząd kraju poddanego okupacji będzie w stanie przejąć władzę i realizować swoje zadania⁹. Faktyczna władza nad okupowanym terytorium ma zatem charakter przejściowy i ograniczona jest przepisami międzynarodowego prawa okupacyjnego – dlatego okupant nie może decydować

⁴ M. Górzyńska, *Okupacja wojenna w prawie międzynarodowym – wybrane zagadnienia*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne we współczesnym świecie – osiągnięcia i wyzwania*, red. T. Jasudowicz, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2007, s. 174.

⁵ Dz.U. z 1956 r., Nr 38, poz. 171. Zob. zwłaszcza art. 13–26, 27–34 oraz 47–78 KG IV.

⁶ Zob. *Case No. 47 – Trial of Wilhelm List and Others (The Hostages Trial)* – United Nations War Crimes Commission. *Law Reports of Trials of War Criminals*, vol. VIII, 1949, s. 59.

⁷ D. Thürer, *Current challenges to the law of occupation*, <<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/occupation-statement-211105?opendocument>>, dostęp: 25.05.2009.

⁸ Dz.U. z 1992 r., Nr 41, poz. 175. Zob. zwłaszcza art. 3 i 4 PD I. Reżim okupacji wojennej, poza prawem traktatowym (RH, KG IV i PD I), regulowany jest ponadto zasadami i normami zwyczajowego międzynarodowego prawa humanitarnego, choć w dużej mierze zwyczajowe prawo okupacji zostało już skodyfikowane.

⁹ A. Faite, *Applicability of the law of occupation to United Nations-mandated forces*, [w:] *Expert Meeting on Multinational Peace Operations – Report: Applicability of International Humanitarian Law and International Human Rights Law to UN Mandated Forces (Geneva, 11–12 December 2003)*, red. A. Faite, J. Labré Grenier, International Committee of the Red Cross, Geneva 2004, s. 72.

jednostronnie o losie okupowanego terytorium ani też zmieniać zasad jego porządku prawnego. Działania władz okupacyjnych, zmierzające do ustanowienia suwerenności nad terytoriami okupowanymi czy też do aneksji tych terytoriów, stanowią pogwałcenie prawa międzynarodowego i są w świetle tego prawa bezskuteczne¹⁰.

W następstwie okupacji wojennej rzeczywista władza (*de facto*) przechodzi w ręce okupanta – jego władza i prawa mają jednak charakter przejściowy, a nie trwałe, są one incydentalne w stosunku do wojny i celów wojny. Okupant ma obowiązek podjąć „wszystkie będące w jego mocy środki w celu przywrócenia i zapewnienia, jeśli jest to możliwe, porządku i życia społecznego, przestrzegając, z wyjątkiem bezwzględnych przeszkód, praw obowiązujących w [okupowanym] kraju” (art. 43 RH). Z jednej zatem strony prawo humanitarne przyznaje okupantowi szereg istotnych uprawnień, niezbędnych do kontynuowania wojny i utrzymania porządku publicznego na terytoriach okupowanych¹¹. Uprawnienia te mają chronić interesy wojskowe okupanta i gwarantować bezpieczeństwo armii, stanowiącej zbrojne ramię okupacyjnych władz wojskowych wykorzystywane do wymuszania przestrzegania ich zarządzeń¹². Z drugiej zaś strony, uprawnienia przysługujące okupantowi w świetle prawa okupacji podlegają pewnym ograniczeniom. Na władzy okupacyjnej ciąży bowiem obowiązek przywrócenia i zapewnienia, o ile to jest możliwe, porządku i życia społecznego na zajęтым terytorium. Co istotne, realizacja tego zadania ma się odbywać „z wyjątkiem bezwzględnych przeszkód”¹³, przy utrzymaniu prawa zajętego państwa¹⁴. Podkreślić też należy, iż okupant ma obowiązek stosować się do szeregu zasad odnoszących się do odpowiedniego traktowania ludności cywilnej, zamieszkującej terytorium okupowane¹⁵, w celu zagwarantowania ochrony mieszkańcom tego terytorium. Do zasad tych zalicza się m.in. zakaz deportacji, zakaz niszczenia własności prywatnej, obowiązek zapewnienia wyżywienia i medycznego zopatrzenia ludności, obowiązek utrzymania służb leczniczych i szpitali, obowiązek zapewnienia możliwości zaspokojenia potrzeb religijnych, a także utrzymanie i przestrzeganie obowiązującego ustawodawstwa karnego oraz gwarancji sądowych¹⁶.

¹⁰ R. Bierzanek, *Wojna a prawo międzynarodowe*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1982, s. 235.

¹¹ *Ibidem*, s. 234.

¹² M. Górzyńska, *op. cit.*, s. 177.

¹³ Zwrot „z wyjątkiem bezwzględnych przeszkód” (*unless absolutely prevented*) Michael Kelly uznaje za ucieleśniający zasadę konieczności wojskowej (zob. M. Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations: The Search for a Legal Framework*, Kluwer Law International, The Hague–London–Boston 1999, s. 191–192).

¹⁴ M. Górzyńska, *op. cit.*, s. 177.

¹⁵ Najbardziej kompleksowe normy w tej materii zawiera dział III KG IV.

¹⁶ Zob. K. Randzio-Sajkowska, M. Sajkowski, *Ochrona osób cywilnych w konfliktach zbrojnych*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, red. K. Lankosz, Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych w Dęblinie, Dęblin 2006, s. 112.

3. Operacje ONZ a stosowanie międzynarodowego prawa humanitarnego

W odniesieniu do operacji prowadzonych pod egidą lub z upoważnienia ONZ, szczególnie w ostatnich latach daje się zauważyć gwałtowny wzrost tak liczby takich operacji, jak i różnorodności podejmowanych podczas nich działań. Siły ONZ zaczęły też coraz częściej angażować się w konflikty wewnętrzne, jak również w sytuacje związane z upadkiem instytucji rządowych w niektórych państwach. W rezultacie natura operacji podejmowanych przez ONZ uległa zmianie, a rozróżnienie między nimi straciło w pewnym sensie na ostrości. Można oczywiście nadal wśród tych operacji wyróżniać „klasyczne” operacje pokojowe (*peace-keeping*), akcje przymusu (*peace-enforcement*), operacje określane jako „tworzenie pokoju” (*peace-making*), operacje określane jako „budowanie pokoju” (*peace-building*), czy wreszcie zadania czysto humanitarne (np. pomoc przy dostarczaniu i dystrybucji pomocy humanitarnej), jednak coraz częściej ONZ decyduje się na realizację operacji z szerokim zakresem zadań, które wykraczają poza sferę wojskową. Operacje takie nazywane są powszechnie operacjami wielofunkcyjnymi, bądź też wielowymiarowymi (*multi-dimensional operations*)¹⁷. Poza wielością funkcji, których zakres jest w każdym przypadku inny, w operacjach wielofunkcyjnych funkcje wojskowe nie zajmują już pozycji pierwszoplanowej, oddając pole funkcjom wspierającym realizację pozostałych zadań, w tym politycznych. Jak ujęła to Irena Popiuk-Rysińska, „funkcje wojskowe są w tym przypadku służebne wobec pozostałych i zazwyczaj polegają na stworzeniu i utrzymywaniu bezpiecznych warunków, koniecznych do osiągnięcia postępów w procesie pokojowym, co należy już do działań niewojskowych”¹⁸.

Pojawia się jednak pytanie, czy oddziały wojskowe, realizujące jakąkolwiek operację pod egidą ONZ, zobowiązane są do przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego. Organizacja nie jest co prawda stroną konwencji genewskich (w przeciwieństwie do większości jej państw członkowskich) i z praktycznych powodów związanych z trudnościami w implementacji tych konwencji nie należy się spodziewać zmiany tego stanu rzeczy¹⁹, podobnie

¹⁷ Szerzej na temat operacji wielowymiarowych – zob. *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*, United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2008, s. 22–25. Przykładem operacji wielowymiarowej ONZ jest – w sensie ogólnym – międzynarodowa administracja terytorialna.

¹⁸ I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja operacji pokojowych Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 1–2 (t. 27), 2003, s. 16. Tego typu operacje w doktrynie prawa międzynarodowego uważane są za trzecią generację operacji pokojowych (ibidem, s. 27).

¹⁹ Przykładowo, jakkolwiek przepis konwencji, który odnosi się do stosowania pewnych reguł na terytorium państwowym stron walczących albo znajduje zastosowanie wobec ludności państwa–strony, byłby dla ONZ niewykonalny, ponieważ ONZ nie dysponuje atrybutami państwowości. Warto też zaznaczyć, że ONZ – jako organizacja międzynarodowa – nigdy nie sprawowała opieki nad jeńcami wojennymi (por. A. Roberts, *What is a Military Occupation?*, „British Yearbook of International Law”, vol. 55, 1984, s. 290).

jednak jak każdy podmiot prawa międzynarodowego, ONZ związana jest normami prawa zwyczajowego. Co więcej, na kontyngentach wojskowych, oddanych do dyspozycji Sekretarza Generalnego ONZ, ciąży obowiązek przestrzegania międzynarodowych konwencji, podpisanych i ratyfikowanych przez ich własne państwo. W przygotowanym przez Sekretarza Generalnego Modelowym Porozumieniu, dotyczącym zasad przekazywania przez państwa członkowskie personelu i wyposażenia na potrzeby operacji pokojowych, wyraźnie podkreślono, że w trakcie prowadzenia operacji kontyngenty wojskowe zobowiązane są przestrzegać „zasad i ducha” międzynarodowego prawa humanitarnego, zatem członkowie tych kontyngentów powinni być z nimi „w pełni zaznajomieni”²⁰. Co ważne, reguła ta odnosi się nie tylko do operacji pokojowych, lecz także do innych rodzajów operacji ONZ, w tym do akcji przymusu, co potwierdza praktyka Organizacji i jej państw członkowskich²¹.

Istotny jest tu również fakt, że w 1999 r. Sekretarz Generalny ONZ wydał Biuletyn zatytułowany „Przestrzeganie przez siły ONZ międzynarodowego prawa humanitarnego”, w którym skodyfikowano podstawowe reguły odnoszące się do prowadzenia działań zbrojnych, skupiając się na tych postanowieniach, które ograniczają prawo członków sił zbrojnych do użycia siły. Należy zaznaczyć, że większość tych reguł stanowi tak naprawdę powtórzenie przepisów zawartych w różnych konwencjach MPH. W Biuletynie jasno też wyrażono zobowiązanie ONZ do zapewnienia przestrzegania MPH przez wszystkie siły zaangażowane w operację pokojową, podkreślając jednocześnie, że odpowiedzialność za implementację tego prawa ciąży na państwach, które wysłały swoje kontyngenty na operację prowadzoną przez ONZ²². Istnieje zatem dokument, który jest przez ONZ bezpośrednio stosowany w przypadku operacji pokojowych, jednak źródeł obowiązków w nim określonych należy szukać w zobowiązaniach państw członkowskich uczestniczących w operacji²³.

²⁰ Zob. *Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace-Keeping Operations*, UN Doc. A/64/185 – Annex, 23 May 1991. Należy jednak podkreślić, że poszanowanie zasad i ducha nie jest tym samym, czym pełne stosowanie konwencji MPH.

²¹ Przykładowo, podczas wojny koreańskiej w latach 1950–1953, siły ONZ wyraźnie uznały, że w swoich działaniach są związane prawem humanitarnym. Fakt, że siły te składały się z kontyngentów narodowych dobrowolnie przekazanych przez państwa członkowskie pod jednolitą komendę, sprawowaną przez jedno upoważnione do tego państwo, stanowi dodatkowy argument przemawiający za tym, iż stosowanie prawa humanitarnego jest obowiązkiem zarówno państw członkowskich, jak i samej ONZ (A. Roberts, op. cit., s. 290).

²² Zob. *United Nations Secretary-General Bulletin – „Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law”*, ST/SGB/1999/13, 6 August 1999.

²³ H.-P. Gasser, op. cit., s. 145–146. Zob. też G.T. Harris, *The Era of Multilateral Occupation*, „Berkeley Journal of International Law”, vol. 24, 2006, s. 30–31. Wspomniany wyżej, opracowany w 2008 r. przez Departament Operacji Pokojowych ONZ zbiór zasad i wytycznych obowiązujących podczas operacji pokojowych również zobowiązuje siły zbrojne, uczestniczące w operacjach ONZ, do przestrzegania zasad i norm MPH, ale zasadniczo odwołuje się w tej materii do modelu przyjętego w Biuletynie Sekretarza Generalnego z 1999 r.

Przeprowadzona powyżej krótka analiza problemu stosowania MPH przez ONZ pozwala przejść do kwestii stosowania międzynarodowego prawa okupacji przez siły zbrojne, które np. w ramach operacji pokojowej zmuszone są przejąć administrowanie zajętem terytorium wobec braku instytucji państwowych i lokalnych. Czy można jednak bezpośrednio odwoływać się do zasad i norm prawa okupacji wojennej, by realizować zadania wynikające z mandatu ONZ? Czy raczej prawo okupacji wojennej powinno być stosowane w przypadku operacji pokojowych *per analogiam*, jako reżim *de facto*? Można by wreszcie rozważyć stworzenie odrębnego zbioru norm międzynarodowych, dotyczących okupacji bądź sytuacji do niej zbliżonych, który stosowany byłby wyłącznie w odniesieniu do operacji pokojowych ONZ. Rozważania natury prawnej poprzedzone jednak zostaną krótkim omówieniem przypadków operacji prowadzonych pod egidą lub z upoważnienia ONZ, podczas których pojawił się problem określenia i zastosowania odpowiednich norm, pozwalających przywrócić i utrzymać bezpieczeństwo i porządek publiczny na obszarach faktycznie znajdujących się pod jurysdykcją wielonarodowych sił zbrojnych, bądź też administrowanych przez specjalnie w tym celu powołane instytucje Organizacji.

4. Okupacja a terytoria kontrolowane przez siły ONZ

Zadania sił zbrojnych, prowadzących operacje pod egidą ONZ, mogą być bardzo zróżnicowane i obejmować m.in.: działania zmierzające do utrzymania zawieszenia broni, monitorowanie wyborów, dostarczanie pomocy humanitarnej, utrzymywanie porządku i bezpieczeństwa, zapewnienie ochrony strefom bezpieczeństwa oraz ludności cywilnej, osobom wysiedlonym i uchodźcom narażonym na niebezpieczeństwo czy prowadzenie akcji rozbiorzenia byłych kombatanów i stron walczących. Bez względu jednak na mandat sił ONZ, mogą być one niekiedy zmuszone do samoobrony, bądź obrony osób i mienia na zajmowanych obszarach, a także działań *stricto* porządkowych, ponieważ władze lokalne albo nie są w stanie, albo nie chcą realizować tego typu funkcji. Niekoniecznie zresztą muszą to być działania porządkowe – w danej sytuacji niezbędne może się bowiem okazać np. zapewnienie ludności określonego terytorium podstawowych dóbr i potrzeb, takich jak środki i pomoc medyczna, dostawy żywności i wody, edukacja, pomoc w odbudowie infrastruktury komunikacyjnej, bądź udzielenie schronienia osobom przesładowanym²⁴.

Oczywiście, główną odpowiedzialność za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa oraz zagwarantowanie ludności podstawowych potrzeb ponosi państwo–gospodarz, w rzeczywistości jednak już podczas pierwszych operacji

²⁴ B.M. Oswald, *The law of occupation and United Nations peace operations: an effective mechanism to fulfil command and responsibility?*, [w:] *Expert Meeting on Multinational Peace Operations...*, s. 36.

pokojowych ONZ zajmowała się działaniami porządkowymi, jeśli było to konieczne dla realizacji mandatu w ramach danej operacji oraz wychodziło naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom lokalnej społeczności. Przykładowo, siły ONZ w ramach Pierwszych Doraźnych Sił Pokojowych ONZ (*United Nations Emergency Force – UNEF I*) w Egipcie w latach 1956–1967 odpowiedzialne były, razem z władzami lokalnymi, za utrzymanie porządku na określonych obszarach, czasowo też wykonywały pewne istotne funkcje administracyjne, przede wszystkim w sferze bezpieczeństwa, współpracując przy tym z gubernatorem i inspektorem policji w Port Said. Siły ONZ miały ponadto za zadanie chronić życie osób cywilnych oraz mienie publiczne i prywatne, a także – za zgodą władz lokalnych – sprawowały funkcje administracyjne w zakresie zadań służb użyteczności publicznej oraz dysponowały ograniczonymi kompetencjami w zakresie zatrzymywania osób podejrzanych. Działania mające na celu utrzymanie porządku publicznego w różnym stopniu realizowane były również podczas wielu innych operacji ONZ, m.in. w Iranie Zachodnim, w Kongo, Kambodży, Kosowie i Timorze Wschodnim²⁵.

Siły wielonarodowe działające w ramach mandatu ONZ mogą zatem sprawować faktyczną kontrolę nad danym terytorium i jego mieszkańcami. W większości przypadków siły takie zostają rozmieszczone na terytorium danego państwa za jego zgodą, zatem stosowanie prawa okupacji nie wchodzi w rachubę. Siły zbrojne, wchodzące w skład operacji pokojowych, działają też zgodnie z mandatem przyznanym im przez Radę Bezpieczeństwa. Wspomniana zaś zgoda wynika zwykle – lecz nie zawsze – z zawarcia tzw. porozumienia o statusie sił (*Status-of-Forces Agreement – SOFA*), które określa prawa i obowiązki sił wielonarodowych stacjonujących w danym kraju²⁶.

Możliwa jest również działalność sił pokojowych na określonym terytorium na podstawie porozumienia innego niż SOFA. Przykładowo, w przypadku Bośni i Hercegowiny, Porozumienie z Dayton zawarte w 1995 r. ustanowiło specjalną formę międzynarodowego monitoringu sytuacji panującej w tej części byłej Jugosławii pod kątem bezpieczeństwa. Na podstawie Porozumienia, Rada Bezpieczeństwa ONZ powołała wielonarodowe siły pod dowództwem NATO – Siły Implementacyjne (IFOR), które zastąpiły oddziały UNPROFOR. Zadaniem IFOR była implementacja tych postanowień Porozumienia, które odnosiły się do utrzymania porządku i bezpieczeństwa w Bośni. Siły Implementacyjne miały również zapewnić bezpieczne warunki pracy dla organizacji humanitarnych, które wciąż działały w omawianym regionie. Co ciekawe, IFOR, razem z OBWE, która zajmowała się sprawami cywilnymi i organizacją wolnych wyborów, mogłyby być postrzegane jako wojskowe i cywilne organy „władz okupacyjnych”²⁷. Należy jednak pamiętać, że obecność w Bośni wielonarodowych sił zbrojnych, upoważnionych do użycia siły, przewidywało Porozumienie z Dayton, zawarte przez wszystkie zain-

²⁵ Ibidem, s. 37.

²⁶ A. Faite, op. cit., s. 71.

²⁷ H.-P. Gasser, op. cit., s. 147.

teresowane strony, w tym przez rząd Bośni i Hercegowiny. Siły Implementacyjne realizowały zatem swoje zadania w Bośni za zgodą lokalnych władz, choć faktycznie rząd Bośni nie miał innego wyjścia, niż przystać na warunki zaproponowane przez społeczność międzynarodową. Mimo wszystko, ustanowienie sił IFOR, chociaż odbyło się za zgodą zainteresowanych stron, w wielu aspektach przypominało okupację. Można stąd wysnuć wniosek, że międzynarodowe prawo okupacji niejako z samej natury może stać się źródłem norm pomocnych przy rozwiązywaniu problemów w takich okolicznościach, jak te zaistniałe w Bośni i Hercegowinie²⁸.

Generalnie, siły pokojowe ONZ, działające na terytorium danego państwa na podstawie porozumienia pomiędzy ONZ a państwem–gospodarzem (SOFA) – jak miało to miejsce w przypadku wspomnianej operacji sił UNEF I w Egipcie – nie okupują tego terytorium w tradycyjnym, prawnomiędzynarodowym rozumieniu tego terminu. Można jednak sobie wyobrazić, że w innych okolicznościach siły pokojowe byłyby zmuszone do realizowania funkcji porządkowych na obszarze państwa–gospodarza, ponieważ władze lokalne nie chcą lub nie są w stanie utrzymać porządku i zagwarantować bezpieczeństwa. Co więcej, jeśli władze centralne państwa–gospodarza przestały istnieć, siły pokojowe mogłyby być zmuszone do rozszerzenia swojej jurysdykcji i przejęcia pełnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo i porządek publiczny, a nawet za administrowanie danym terytorium²⁹.

Sytuacja w Kongo podczas operacji ONZ w latach 1960–1964 stanowi przykład ilustrujący możliwość pełnienia przez siły pokojowe roli bardzo zbliżonej do tej, jaką pełni okupant. Początkowo ówczesny Sekretarz Generalny ONZ, Dag Hammarskjöld, oświadczył, iż siły rozmieszczone w Kongo znajdują się pod „wyłączną komendą ONZ” i nie podlegają rozkazom lokalnego rządu, nie wolno im też angażować się w wewnętrzny konflikt zbrojny, by nie stać się jego stroną. Rozwój sytuacji politycznej w Kongo nie pozwalał jednak na wyraźne ustalenie, kto w owym czasie sprawował legalnie władzę, stąd też ONZ zaangażowała się zarówno w działalność administracyjną, jak i w konflikt wewnętrzny, wychodząc poza to, co pierwotnie zakładano³⁰. Podobnie było w okresie późniejszym. Podczas wielu interwencji podejmowanych w latach 90. XX w. na podstawie rozdziału VII Karty NZ, mających na celu położyć kres konfliktom, preferowanym przez ONZ rozwiązaniem było pozostawienie władzy nad danym obszarem w rękach instytucji krajowych, nie zaś przejmowanie od nich bezpośrednich funkcji administracyjnych. Jednak w sytuacjach, gdy takich instytucji nie było, odpowiedzialność za realizację tych funkcji musiała przejść na siły faktycznie kontrolujące dane terytorium – czyli siły ONZ³¹.

²⁸ Ibidem, s. 147–148.

²⁹ Por. A. Roberts, op. cit., s. 291.

³⁰ Ibidem.

³¹ Zob. E. Benvenisti, *The International Law of Occupation*, Princeton University Press, Princeton 2004, s. XV.

W kontekście powyższych przypadków należy wyjaśnić, iż zgodnie z rozdziałem VII Karty NZ Organizacja może przeprowadzić akcję przymusu, w wyniku której siły wielonarodowe zostaną rozmieszczone na terytorium określonego kraju w ramach mandatu ONZ, ale przy braku zgody rządu tego kraju. Do takiej sytuacji może na przykład dojść wówczas, gdy rząd państwa objętego mandatem został pozbawiony władzy przez siły wielonarodowe. Brak formalnej zgody na rozmieszczenie sił ONZ może również wynikać z faktu, iż status danego terytorium pozostaje niejasny bądź na danym terytorium nie istnieje żadna władza zdolna skutecznie sprawować rządu, co zwykle dotyczy przypadków tzw. państw w stanie rozkładu (określanych też terminem „państw upadłych”)³². W trakcie prowadzenia operacji na obszarze takich państw, ogarniętych totalnym chaosem, przy całkowitym załamaniu się systemu prawnego i struktur administracyjnych, siły ONZ musiały przejąć administrowanie tym krajem bądź co najmniej niektórymi aspektami administracji, chociaż nie to konkretnie było ich zadaniem.

Najbardziej obrazowym przykładem omawianej sytuacji jest Somalia i operacja Zjednoczonych Sił Zadaniowych (*Unified Task Force* – UNITAF), realizowana na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 794 z 1992 r. W rezolucji tej Rada upoważniła Sekretarza Generalnego i współpracujące państwa członkowskie do „użycia wszelkich niezbędnych środków w celu ustanowienia tak szybko, jak to będzie możliwe, bezpiecznych warunków dla operacji niesienia pomocy humanitarnej w Somalii”. Działając w kompletnej próżni i przy braku organów rządowych i władz lokalnych, personel prawny misji³³ zaczął szukać przepisów prawnomiędzynarodowych, które mogłyby posłużyć jako wzorzec dla działań w zaistniałej sytuacji. Okazało się wówczas, że w sukurs przyjść może KG IV, zwłaszcza jej rozdział poświęcony terytorium okupowanemu, jak również stosowne przepisy RH. Prawo okupacji wojennej jest bowiem ni mniej, ni więcej, tylko zbiorem reguł stosowanych w przypadku tymczasowej obecności wojskowej na obcym terytorium. Jednak Somalia mimo wszystko pozostawała suwerennym państwem, a mandat sił UNITAF, powierzony przez organizację międzynarodową, obejmował jedynie czasowe sprawowanie kontroli nad terytorium państwa z uwagi na brak władz krajowych – nie było tu mowy o okupowaniu Somalii lub jej części. Z drugiej strony, siły UNITAF musiały podjąć się niemal tych samych zadań, do których zobowiązane są władze okupacyjne na okupowanym terytorium³⁴.

Biorąc pod uwagę podobieństwo sytuacji oraz fakt, że zasady i normy regulujące okupację wojenną mogą być pomocne i użyteczne przy rozwiązy-

³² A. Faite, op. cit., s. 71.

³³ W skład tego personelu wchodził major Michael Kelly, prawnik australijskich sił zbrojnych wysłanych do Somalii, który następnie opisał swoje doświadczenia i spostrzeżenia w publikacji zatytułowanej *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations: The Search for a Legal Framework* (Kluwer Law International, The Hague-London-Boston 1999).

³⁴ H.-P. Gasser, op. cit., s. 143–144.

waniu praktycznych problemów, z którymi muszą zmierzyć się siły prowadzące operację pokojową ONZ, prawnik kontyngentu australijskiego w ramach UNITAF, major Michael Kelly, przyjął, iż reguły te mogą służyć jako wytyczne, nawet jeśli kontekst prawny jest tu odmienny. Kelly poszedł zresztą o krok dalej, uznając operację w Somalii za przykład okupacji pokojowej, w trakcie której można stosować prawo okupacji wojennej. Jego zdaniem, każdy przypadek sprawowania kontroli nad terytorium państwa przez obce siły zbrojne uzasadnia stosowanie odpowiednich postanowień międzynarodowego prawa okupacji. Artykuł 2 ustęp 2 konwencji genewskich wyraża bowiem formułę uniwersalną – oczywistym jest, że terytorium zajęte przez obce wojska ma status terytorium okupowanego, nawet jeśli wojska te nie napotykają zbrojnego oporu. Użycie siły przez najeźdźcę nie jest przecież elementem składowym definicji okupacji wojennej. Podsumowując swoje spostrzeżenia, Kelly stwierdza, iż skoro ONZ potrzebuje ram prawnych i wytycznych regulujących działania podczas takich operacji, jak ta w Somalii, a międzynarodowe prawo okupacji zawiera zasady i normy regulujące sytuacje zbliżone do tych, z którymi borykają się „niebieskie hełmy”, zasadniczo nic nie stoi na przeszkodzie, by prawo okupacji stosować *de iure* w stosunku do wspomnianych sytuacji podczas prowadzenia operacji pokojowych³⁵.

5. Okupacja a terytoria administrowane przez ONZ

Ustanowienie przez ONZ w 1999 r. tymczasowych władz administracyjnych w Kosowie (UNMIK) i w Timorze Wschodnim (UNTAET) było niewątpliwie wydarzeniem bez precedensu w historii operacji Organizacji, jeśli chodzi o zakres obowiązków i mandat udzielony tym misjom. W obu przypadkach formalnie wyrażono zgodę na takie rozwiązanie, nie pojawił się tu zatem problem stosowania prawa okupacji, jednak wskazać można na pewne podobieństwa reżimu prawnego okupacji i reżimu regulującego administrowanie terytoriami podlegającymi jurysdykcji ONZ³⁶.

W przypadku Kosowa, Rada Bezpieczeństwa ONZ, uwzględniając wyniki negocjacji między stronami zaangażowanymi w konflikt i działając na podstawie rozdziału VII Karty NZ, w rezolucji 1244 (1999) zdecydowała o ustanowieniu w Kosowie wielonarodowych sił KFOR oraz o powołaniu Tymczasowej Misji Administracyjnej ONZ (UNMIK). Środki te podjęte zostały za zgodą Federalnej Republiki Jugosławii. Zarówno UNMIK, jak i KFOR wyposażono w szerokie kompetencje, służące sprawowaniu kontroli i administrowaniu omawianym regionem. Specjalny Przedstawiciel wyznaczony do kierowania UNMIK wydał zarządzenie, w którym zadeklarował, iż: „cała władza ustawodawcza i wykonawcza w odniesieniu do Kosowa, w tym administracja

³⁵ Zob. M. Kelly, op. cit., s. 145 i n.

³⁶ Szerzej – zob. A. Faite, op. cit., s. 74.

sądownicza, powierzona zostaje UNMIK i sprawowana jest przez Specjalnego Przedstawiciela”. Zapewnione w ten sposób szerokie kompetencje zostały ograniczone jedynie uznanymi międzynarodowymi standardami w dziedzinie praw człowieka oraz mandatem przyznanym UNMIK na podstawie rezolucji 1244. Oczywiście, nie był to przypadek okupacji w świetle klasycznego prawa okupacji wojennej, gdzie siły zbrojne jednego państwa okupują terytorium innego państwa wbrew jego woli. Niemniej jednak, podobnie jak w Bośni, obecność władzy cywilnej (UNMIK) i wojskowej (KFOR) zbliża tę sytuację do okoliczności, w których stosowany jest prawny reżim okupacji. Dlatego w odniesieniu do Kosowa podstawowe zasady prawa okupacji oraz szczególne postanowienia KG IV mogły stanowić swoiste wytyczne i pomagać w rozwiązywaniu wielu problemów³⁷.

W przypadku Timoru Wschodniego, w 1999 r. Rada Bezpieczeństwa w rezolucji 1264 (1999) zdecydowała o wysłaniu wielonarodowych sił INTERFET do – wciąż wówczas indonezyjskiego – Timoru Wschodniego, w celu przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa na tej wyspie³⁸. Decyzja ta została podjęta w porozumieniu z rządem Indonezji. Zadania sił INTERFET, w obliczu niemal całkowitego braku działających instytucji publicznych i prawie kompletnego załamania systemu prawa i porządku, były porównywalne do tych, które realizowane są przez władze okupacyjne³⁹. Michael Kelly mówi nawet w tym przypadku o okupacji *de facto*, mimo że była to okupacja za zgodą suwerena. Podkreśla również, że choć formalnie prawo okupacji wojennej nie było stosowane w Timorze Wschodnim, dostarczało jednak użytecznych wskazówek w sferze prawa dla działań podejmowanych przez siły INTERFET⁴⁰.

Po uzyskaniu przez Timor Wschodni niepodległości INTERFET została zastąpiona przez Tymczasową Administrację ONZ w Timorze Wschodnim (UNTAET). Powołując w 1999 r. UNTAET do życia (rezolucją 1272), Rada Bezpieczeństwa obarczyła ją „pełną odpowiedzialnością za administrowanie Timorem Wschodnim” oraz kompetencją do sprawowania pełnej władzy ustawodawczej i wykonawczej w odniesieniu do Timoru Wschodniego, w tym administracją sądowniczą. Wykonywaniem tej władzy miał się zająć mianowany przez Sekretarza Generalnego specjalny przedstawiciel ONZ (Tymczasowy Administrator). Przy sprawowaniu powierzonych funkcji miał on konsultować się z przedstawicielami ludności zamieszkującej Timor Wschodni

³⁷ H.-P. Gasser, op. cit., s. 148–149.

³⁸ We wrześniu 1999 r. mieszkańcy Timoru Wschodniego w przeprowadzonym referendum zdecydowaną większością głosów opowiedzieli się za niepodległością swojego terytorium, co doprowadziło do zamieszek i eskalacji przemocy i w konsekwencji cały region pogrążył się w chaosie.

³⁹ Należy zaznaczyć, że INTERFET nie była operacją pokojową, lecz akcją wymuszenia pokoju, prowadzoną z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa. W akcji tej – pod kierownictwem Australii – wzięły udział 22 państwa (zob. J. Rydzkowski, *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*, wyd. II, Państwowe Wydawnictwo „Wiedza Powszechna”, Warszawa 2003, s. 263–264).

⁴⁰ M. Kelly, op. cit., s. 115.

oraz ściśle z nimi współpracować. Podobnie jak UNMIK, UNTAET w sprawowaniu jurysdykcji ograniczona była jedynie międzynarodowymi standardami w dziedzinie praw człowieka oraz decyzjami Rady Bezpieczeństwa ONZ⁴¹.

Przedstawione wyżej przypadki wskazują, że kwestia stosowania prawa okupacji wojennej może pojawić się zarówno w sytuacji faktycznego sprawowania przez siły ONZ efektywnej kontroli nad określonym terytorium i jego mieszkańcami, jak i w sytuacji, gdy na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa ustanowione zostają instytucje ONZ tymczasowo administrujące danym terytorium. W świetle współczesnej praktyki można ponadto wskazać na dwa kolejne, zasadnicze problemy związane ze stosowaniem prawa okupacji w przypadku operacji prowadzonych pod egidą lub z upoważnienia ONZ, gdy siły międzynarodowe sprawują kontrolę lub administrują terytorium, na którym zostały w ramach takiej operacji rozmieszczone. Pierwszy problem dotyczy stosowania reżimu okupacji *de iure*, drugi zaś stosowania *de facto*, jeśli reżim ten nie może być bezpośrednio stosowany przez siły międzynarodowe.

6. Prawo okupacji w operacjach ONZ – stosowanie *de iure*

Problematyka bezpośredniego zastosowania międzynarodowego prawa okupacji – w przypadku operacji prowadzonych pod egidą bądź z upoważnienia ONZ – rodzi szereg pytań i wątpliwości. Przede wszystkim, pojawia się tu kwestia legalności samej okupacji. Siły zbrojne prowadzące operację, do której zostały upoważnione przez ONZ, realizują przecież mandat Organizacji, legitymizujący ich działania, zatem nie można traktować ich jako sił okupacyjnych. Należy jednak przypomnieć, że międzynarodowe prawo okupacji (podobnie jak prawo humanitarne) znajduje zastosowanie niezależnie od tego, czy dana interwencja jest zgodna z prawem lub zasadna, czy też jest nielegalna – ocena legalności i legitymizacji interwencji leży w sferze *ius ad bellum*, a nie *ius in bello*. Przykładowo, podczas pierwszej wojny w Zatoce Perskiej w 1991 r. prawo okupacji stosowane było przez siły koalicyjne w regionach Iraku faktycznie kontrolowanych przez te siły, co odzwierciedla za-

⁴¹ Zob. E. Benvenisti, op. cit., s. xvi. W maju 2002 r., rezolucją Rady Bezpieczeństwa nr 1410 (2002), UNTAED została zastąpiona przez Misję Wsparcia ONZ dla Timoru Wschodniego (*United Nations Mission in Support of East Timor*) – UNMISSET. Również w maju 2002 r. Timor Wschodni uzyskał niepodległość – zmieniono wówczas nazwę kraju na Timor-Leste, zaś zadaniem UNMISSET było udzielanie pomocy dla podstawowych struktur administracyjnych do czasu przejścia przez władze Timoru-Leste pełnej odpowiedzialności za kraj. Misja ta zakończyła się pod koniec maja 2005 r., a w jej miejsce Rada Bezpieczeństwa ustanowiła Biuro Narodów Zjednoczonych w Timorze-Leste (*United Nations Office in Timor Leste*) – UNOTIL. Zgodnie z rezolucją Rady nr 1599 (2005), instytucja ta została powołana na jeden rok, z zadaniem wspierania rozwoju struktur policyjnych oraz innych ważnych struktur państwowych, a także prowadzenia szkoleń w zakresie przestrzegania rządów demokratycznych i praw człowieka.

sadę, zgodnie z którą prawo okupacji stosuje się od momentu, gdy obce siły zbrojne przejmą faktyczną kontrolę nad terytorium i ludnością danego państwa. Poza tym, państwa uczestniczące w operacjach ONZ nadal związane są zawartymi przez nie umowami międzynarodowymi. Realizacja mandatu ONZ i udział sił zbrojnych danego państwa np. w operacji pokojowej nie zwalnia też tego państwa od przestrzegania jego prawnomiędzynarodowych zobowiązań. Nie ma zatem znaczenia, czy okupacja prowadzona jest przez tylko jedno państwo, przez grupę państw, czy w ramach wykonywania mandatu ONZ – państwa biorące w jakikolwiek sposób udział w okupacji zobowiązane są postępować zgodnie z odpowiednimi postanowieniami RH i KG IV⁴².

Kolejnym istotnym problemem jest kwestia zgody państwa–gospodarza, zwłaszcza w przypadku jej uzyskania w drodze „wymuszenia” autoryzowanego przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty NZ. Co do zasady, jeśli dane państwo wyraża zgodę na obecność na jego terytorium sił zbrojnych ONZ, prawa okupacji nie można stosować *de iure*, ponieważ w takim przypadku nie można mówić o okupacji *sensu stricto*⁴³. Dlatego też w sensie prawnym reżim okupacji nie był stosowany w Kosowie i Timorze Wschodnim⁴⁴.

Czy w takim razie prawo okupacji wojennej znajdzie w ogóle zastosowanie w przypadku operacji prowadzonych pod kontrolą ONZ? Można bowiem utrzymywać, iż siły ONZ nie mogą być postrzegane jako „wroga armia” w rozumieniu RH, ani nawet jako „władza okupacyjna”. Co istotne, w większości przypadków siły realizujące zadania pod dowództwem i kontrolą ONZ wykorzystywane są w sytuacjach, w których władze krajowe zgadzają się na ich rozlokowanie. Nawet jeśli sytuacja ulegnie pogorszeniu, Rada Bezpieczeństwa może przyjąć rezolucję upoważniającą państwa lub grupę państw do podjęcia akcji przymusu, bez potrzeby angażowania dowodzonych przez ONZ i już rozlokowanych sił pokojowych. Tak było w przypadku UNPROFOR. Nic jednak w Karcie NZ nie stoi na przeszkodzie, by siłom pokojowym

⁴² Zob. *Working session II: The applicability of the law of occupation to UN-mandated forces – Report of the debates*, [w:] *Expert Meeting on Multinational Peace Operations...*, s. 13–14. Por. E. Benvenisti, op. cit., s. XVI.

⁴³ W doktrynie przyjęto się określać taką sytuację mianem „okupacji za zgodą” (*occupation by consent*) albo „okupacji za porozumieniem” (*occupation by agreement*). Ma ona miejsce, gdy w świetle porozumienia zawartego z państwem–gospodarzem państwo to w sposób wyraźny lub dorozumiany przekazuje obcym siłom część przysługującej mu jurysdykcji nad swoim terytorium, co w innych okolicznościach stanowiłoby okupację (zob. G.T. Harris, op. cit., s. 31–32). „Okupacja za zgodą” ma specyficzny charakter prawny, nie tylko z powodu odrębnej podstawy prawnej (którą jest wspomniane porozumienie), lecz także dlatego, że rdzennym władzom (suwerenowi) mogą zostać przyznane szersze kompetencje niż w przypadku okupacji wojennej (A. Roberts, op. cit., s. 263). „Okupacja za zgodą” charakteryzuje się również wyższym stopniem wzajemnego zaufania, dochodzi do niej bowiem nie w wyniku konfliktu zbrojnego, lecz porozumienia między „siłami okupacyjnymi” a suwerennym rządem „okupowanego terytorium” (M. Kelly, op. cit., s. 178).

⁴⁴ M. Sassòli, *Outline of de iure and de facto applicability of the law of occupation to United Nations-mandated forces*, [w:] *Expert Meeting on Multinational Peace Operations...*, s. 33.

pod dowództwem i kontrolą ONZ powierzyć realizację operacji „wymuszania pokoju”, czego przykładem jest Somalia. Kiedy pogarszająca się sytuacja w tym kraju uniemożliwiła skuteczne realizowanie mandatu (określonego rezolucją 733) siłom UNOSOM I, w Mogadiszu i południowej części Somalii rozmieszczono oddziały dowodzone przez Stany Zjednoczone (UNITAF). Jednocześnie Rada Bezpieczeństwa rezolucją 814 przyznała siłom ONZ (pod nazwą UNOSOM II) ograniczoną możliwość prowadzenia akcji przymusu⁴⁵. W tego typu przypadkach uzasadnione byłoby stwierdzenie, iż siły ONZ związane są zasadami i normami prawa okupacji, tak jak związane są resztą norm międzynarodowego prawa humanitarnego stosowanego w międzynarodowych konfliktach zbrojnych⁴⁶.

Biorąc natomiast pod uwagę wyraźny podział na *ius ad bellum* i *ius in bello*, wydaje się, iż w przypadku, gdy siły wielonarodowe przejmują kontrolę nad określonym terytorium bez zgody suwerena, należy stosować prawo okupacji, nawet jeśli działania tych sił stanowią realizację mandatu przyznanego przez Radę Bezpieczeństwa w ramach akcji przymusu na podstawie rozdziału VII Karty NZ⁴⁷. Pogląd ten podziela Eyal Benvenisti, który zaznacza, że zjawisko okupacji można zdefiniować jako sprawowanie skutecznej kontroli przez władze (może to być jedno bądź więcej państw albo organizacja międzynarodowa, taka jak ONZ) nad terytorium, do którego władze te nie mają praw suwerennych, przy braku zgody suwerena⁴⁸. Co więcej, w kontekście sił dowodzonych i kontrolowanych przez ONZ, Daphna Shraga uważa, że teoretycznie nie powinno się wykluczać możliwości przeprowadzenia przez ONZ akcji przymusu, skutkującej usunięciem władzy suwerena i administrowaniem terytorium zgodnie z RH i KG IV, jednak w praktyce nigdy dotąd nie miało to miejsca⁴⁹.

Można by zatem przyjąć, że siły działające pod egidą ONZ mogłyby okupować całość lub część terytorium państwa, zarówno w trakcie operacji przymusu, jak i w trakcie operacji pokojowej. Podobnie inne wielonarodowe siły pokojowe teoretycznie mogłyby znaleźć się w roli okupanta, jeśli np. rząd, który je zaprosił, rozpadł się nieodwracalnie i nie pozostawił sukcesora, a siły te zmuszone są pozostać w celu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵⁰.

Nieco inaczej wygląda kwestia terytoriów administrowanych przez ONZ, przy czym nie chodzi tu o zgodę państwa-gospodarza – administracja ONZ może być bowiem ustanowiona bez porozumienia z lokalnym rządem lub też udzielona już zgoda może zostać później cofnięta. Problem polega na tym, że w kilku aspektach sytuacja terytoriów administrowanych przez ONZ wydaje

⁴⁵ A. Faite, op. cit., s. 73.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem, s. 72.

⁴⁸ E. Benvenisti, op. cit., s. 4.

⁴⁹ D. Shraga, *The United Nations as an Actor Bound by International Humanitarian Law*, „International Peacekeeping”, vol. 5, No. 2, 1998, s. 70.

⁵⁰ A. Roberts, op. cit., s. 289.

się różnić od sytuacji terytoriów poddanych okupacji. Po pierwsze, tymczasowe władze administracyjne, takie jak w Kosowie i Timorze Wschodnim, w przeciwieństwie do władz okupacyjnych mogą dysponować szerokimi kompetencjami w celu przeprowadzenia reform instytucjonalnych. Po drugie, tymczasowa administracja ONZ uzyskuje władzę na podstawie mandatu przyznanego jej przez Radę Bezpieczeństwa. Władza okupanta natomiast wywodzi się zazwyczaj z faktu odniesienia zwycięstwa militarnego. Po trzecie, mandat powierzony tymczasowej administracji ONZ oparty jest na rozdziale VII Karty NZ. W świetle art. 24 Karty, administracja ta pośrednio reprezentuje wolę wszystkich państw członkowskich. Można więc twierdzić, że legitymacja władzy administracji tymczasowej jest *ipso facto* uznawana międzynarodowo – co z pewnością nie jest cechą klasycznej okupacji⁵¹.

W każdym jednak przypadku siły ONZ bądź inne siły wielonarodowe powinny pamiętać, że zarządzają one powierzonym im terytorium w imieniu lokalnej społeczności, zatem nie dysponują uprawnieniami zarezerwowanymi dla władzy suwerennej, że ich władza ma charakter jedynie tymczasowy, że ich zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony ludności danego obszaru i że mają obowiązek podejmować uzasadnione i konieczne środki służące zagwarantowaniu podstawowych potrzeb tej ludności. Zasady te, określone w prawie okupacji, powinny stanowić podłoże wszelkich planów dotyczących realizacji operacji ONZ⁵². Pojawiają się tu jednak trudności z pogodzeniem pewnych postanowień prawa okupacji ze szczególnym charakterem operacji ONZ. Przykładowo, zakaz wprowadzania instytucjonalnych lub legislacyjnych zmian, wynikający z art. 43 RH i art. 64 KG IV, może stać w sprzeczności z tym, co często stanowi cel i powód prowadzenia danej operacji, mianowicie z ustanowieniem w danym kraju systemu demokratycznego. W istocie, operacje pokojowe niejako tradycyjnie przekształcają się w operacje budowania pokoju, co wyraźnie kłóci się ze zobowiązaniem wynikającym z prawa okupacji, dotyczącym utrzymania istniejących struktur instytucjonalno-prawnych okupowanego terytorium⁵³. Artykuł 43 RH wymaga od władz okupacyjnych poszanowania „praw istniejących w [okupowanym] kraju”. Tym samym wiele zmian w sferze prawnej, które można byłoby wprowadzić w ramach „budowania pokoju”, nie znajduje usprawiedliwienia w świetle prawa okupacji. W przypadku zmian instytucjonalnych, reżim okupacji wydaje się być bardziej elastyczny. Jednak art. 47 KG IV stanowi, iż osoby podlegające ochronie „nie będą pozbawione w żadnym razie i w żadnej formie korzyści wypływających z niniejszej Konwencji (...) na skutek jakichkolwiek zmian uczynionych w wyniku okupacji w instytucjach lub w rządzie” okupowanego terytorium. Poza tym, stworzenie nowych instytucji wiąże się *a fortiori* z wprowadzeniem nowego ustawodawstwa⁵⁴.

⁵¹ Zob. A. Faite, op. cit., s. 75.

⁵² B.M. Oswald, op. cit., s. 37.

⁵³ *Working session II...* op. cit., s. 14.

⁵⁴ M. Sassnli, op. cit., s. 33. Por. E. Mikos-Skuza, *Koncepcja okupacji w świetle prawa haskiego i geneńskiego a współczesna praktyka okupacji*, [w:] *Międzynarodowe prawo*

Jak zatem uzasadnić działania realizowane w ramach „budowania pokoju” w świetle prawa okupacji? Marco Sassoli proponuje trzy różne rozwiązania:

1) rozwiązanie odwołujące się do międzynarodowego prawa praw człowieka: zakładając – w świetle praktyki i orzecznictwa ONZ – że międzynarodowe standardy w zakresie ochrony praw człowieka wiążą władze okupacyjne w odniesieniu do ludności okupowanego terytorium, okupant ma obowiązek uchylić ustawodawstwo i znieść instytucje, które są niezgodne z tymi standardami; władze okupacyjne dysponują więc silnym argumentem przemawiającym za „absolutną przeszkodą” w stosowaniu prawa wewnętrznego, gdy prawo to stoi w sprzeczności z prawem międzynarodowym;

2) rozwiązanie odwołujące się do rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ: zmiany instytucjonalne lub zmiany w ustawodawstwie ustanowione bądź zatwierdzone przez rezolucje Rady Bezpieczeństwa można legitymizować, powołując się na art. 103 Karty NZ, zgodnie z którym „w razie sprzeczności między zobowiązaniami członków ONZ, wynikającymi z niniejszej Karty, a ich zobowiązaniami, wynikającymi z jakiegokolwiek innej umowy międzynarodowej, zobowiązania wynikające z niniejszej Karty mają pierwszeństwo”; argumentacja ta grozi jednak rozmyciem granicy między *ius in bello* a *ius ad bellum*;

3) zakończenie okupacji: art. 47 KG IV zakłada, że rząd powołany przez okupanta ma te same obowiązki, co sama władza okupacyjna; dlatego scedowanie władzy wykonawczej na instytucje krajowe nie zwalnia okupanta z jego zobowiązań wynikających z konwencji; można jednak twierdzić, że demokratyczne wybory, uznane przez społeczność międzynarodową, nie są już zmianą wprowadzoną przez władze okupacyjne, co może oznaczać koniec okupacji; taka argumentacja jednak również grozi zatarciem różnicy między *ius in bello* i *ius ad bellum*⁵⁵.

Rozwijając myśl zawartą w pierwszym z powyższych rozwiązań, nie ulega wątpliwości, że zarówno KG IV, jak i PD I, zawierają niższe standardy ochrony niż te, które w chwili obecnej obowiązują w świetle międzynarodowego prawa praw człowieka. Prawo humanitarne, a zwłaszcza prawo okupacji, tworzono bowiem w okresie, kiedy prawa człowieka nie były jeszcze tak rozwiniętą dziedziną prawa międzynarodowego. Tymczasem w przypadku operacji prowadzonych przez ONZ, tło prawne dla realizacji zadań w ramach takich operacji stanowi międzynarodowe prawo praw człowieka, będące znacznie szerszym w swym zakresie i czasie obowiązującym systemem norm niż reżim okupacji. Międzynarodowe prawo praw człowieka jest również bardziej ambitne od prawa okupacji, ponieważ zastane *status quo* nie jest dla niego celem, lecz problemem do przewyciężenia⁵⁶. Mottem przewodnim

humanitarne. Antecedencje i wyzwania współczesności, red. J. Nowakowska-Małusecka, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2010, s. 117–118.

⁵⁵ M. Sassoli, op. cit., s. 33–34.

⁵⁶ Por. P. Uhma, *Międzynarodowe administracje terytorialne w świetle doświadczeń z Kosowa*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2008, nr 3–4, s. 177–178.

reżimu prawa okupacji jest zachowanie *status quo* terytorium okupowanego i ochrona ludności oraz podstawowych dóbr do czasu zakończenia konfliktu zbrojnego, co powinno nastąpić w wyniku wycofania się okupanta z zajętego terytorium⁵⁷. Siły ONZ natomiast zobowiązane są „popierać prawa człowieka i zachęcać do poszanowania tych praw i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania” (art. 1 ust. 3 Karty NZ) – zakaz zmian instytucjonalnych i prawnych powinien więc pozwalać na pewną elastyczność i nie zabraniać okupantowi wprowadzenia przepisów, które np. wzmocnią poszanowanie praw człowieka. Można oczywiście bronić tezy, zgodnie z którą zakazane jest przyjmowanie przez okupanta nowych regulacji, które przykładowo wzbogaciłyby wcześniejsze ustawodawstwo dotyczące wolności wyrażania poglądów. Wydaje się jednak, że zachowanie *status quo* nie powinno być rozumiane jako wykluczające podejmowanie środków służących rozwojowi infrastruktury i gospodarki zajętego terytorium, zwłaszcza gdy okupacja ma charakter długoterminowy i przy założeniu, że środki te podejmowane są wyłącznie w interesie ludności zamieszkującej obszar okupowany⁵⁸. Konieczne może się więc okazać powiązanie reżimu okupacji i praw człowieka w celu osiągnięcia zadowalającego poziomu ochrony i rozwoju.

W odniesieniu do dwóch pozostałych rozwiązań, faktem jest, iż wyraźny mandat Rady Bezpieczeństwa, udzielony na podstawie art. 103 Karty NZ⁵⁹, mógłby zastąpić lub nawet zakończyć stosowanie prawa okupacji i ustanowić inny system, odmienny od prawa okupacji. Rada Bezpieczeństwa mogłaby też pomóc w określeniu właściwego momentu zakończenia okupacji, nie mieszając przy tym *ius ad bellum* z *ius in bello*. Rada miała już zresztą okazję zdecydować, który system prawa należy zastosować – chodzi o interwencję na Haiti w 1995 r. Rezolucją 975 (1995) Rada uznała zastaną sytuację jako „stabilną i bezpieczną”, dzięki czemu mogła powierzyć Misji ONZ na Haiti (UNMIH) jasno określone kompetencje, które nie mogłyby być wykonywane, gdyby sytuacja nie była ustabilizowana⁶⁰. Zupełnie realna wydaje się więc sytuacja, gdy podczas toczącego się międzynarodowego konfliktu zbrojnego sama ONZ albo państwo lub państwa działające z jej upoważnienia okupują część lub całość terytorium przeciwnika. W takim przypadku zastosowanie znajduje prawo okupacji wojennej, do czasu, gdy Rada Bezpieczeństwa skorzysta i o ile już nie skorzystała ze swych uprawnień, wynikających z rozdziału VII Karty NZ w celu ustanowienia innego reżimu, będącego jednym ze środków uznanych przez Radę za konieczne dla przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa⁶¹.

⁵⁷ Ibidem, s. 178.

⁵⁸ A. Faite, op. cit., s. 75.

⁵⁹ Warto też przywołać tu art. 25 Karty NZ, zgodnie z którym „członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych zgadzają się przyjmować i wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa zgodnie z niniejszą Kartą”.

⁶⁰ Zob. *Working session II...*, s. 15.

⁶¹ Ch. Greenwood, *International Humanitarian Law and United Nations Military Operations*, „Yearbook of International Humanitarian Law”, vol. 1, 1998, s. 28.

Istnieje jednakże ryzyko, że Rada Bezpieczeństwa, wybierając, które reguły należy zastosować, które zaś nie, może popełnić błąd. Rada jest bowiem organem „wybitnie” politycznym. Przykładowo, w rezolucjach 1500 (2003) i 1511 (2003) dotyczących sytuacji w Iraku, Rada uznała Radę Zarządzającą za reprezentanta narodu irackiego i za ucieleśnienie suwerenności Iraku, podczas gdy faktycznie Rada Zarządzająca była jedynie organem utworzonym przez władze okupacyjne. Zgodnie zaś z tradycyjnym prawem okupacji, powinno być ono stosowane do czasu, aż zakończenie okupacji stanie się niezaprzeczalnym faktem⁶².

Rodzi się również pytanie, czy Rada Bezpieczeństwa może ustanawiać reżim prawny, który nie jest w stanie zapewnić odpowiedniej ochrony osobom do tego uprawnionym w świetle KG IV, tym samym zatwierdzając niższe standardy takiej ochrony. Decyzję w tym względzie należałoby potraktować jako sprzeczną z „duchem” MPH, znajdującym swoje odzwierciedlenie w art. 7 i 8 KG IV, a zwłaszcza w art. 47 KG IV⁶³. Jakikolwiek bowiem pozbawienie osób chronionych ich praw i gwarancji podstawowych jest w świetle prawa humanitarnego nieważne, nawet jeśli dana osoba z własnej i nieprzymuszonej woli zrzeka się tych praw i gwarancji, niektóre zasady i normy MPH są bowiem nienaruszalne⁶⁴.

Przeprowadzona analiza skłania do wniosku, że w przypadku operacji ONZ stosowanie *de iure* międzynarodowego prawa okupacji budzi pewne zastrzeżenia. Siły ONZ mają bowiem obowiązek realizować zadania wynikające aż z trzech reżimów prawnych: międzynarodowego prawa humanitarnego, prawa ustanowionego na podstawie Karty NZ oraz międzynarodowego prawa praw człowieka. Systemy te nie wykluczają się jednak nawzajem, lecz przeciwnie, wzajemnie się uzupełniają. Z uwagi na fakt, iż jednym z celów prawa okupacji jest utrzymanie instytucji i ustawodawstwa poprzednio istniejącej władzy, brakuje w tym prawie rozwiązań dotyczących problemów związanych z działaniami zmierzającymi do wprowadzenia bardziej demokratycznego systemu rządów. W tej kwestii może jednak pomóc Karta NZ. Prawo okupacji oferuje ponadto niższe standardy ochrony praw człowieka, dlatego potrzebne jest odwołanie się do aktualnie obowiązujących standardów w tej dziedzinie. W rezultacie, konieczne byłoby połączenie owych trzech reżimów prawnych w celu znalezienia satysfakcjonującego rozwiązania⁶⁵.

⁶² *Working session II...*, s. 15.

⁶³ Zgodnie z art. 47 KG IV, „Osoby podlegające ochronie, które znajdują się na terytorium okupowanym, nie będą pozbawione w żadnym razie i w żadnej formie korzyści wypływających z niniejszej Konwencji ani na skutek jakiegokolwiek zmian uczynionych w wyniku okupacji w instytucjach lub w rządzie danego terytorium, ani na skutek porozumienia pomiędzy władzami terytorium okupowanego a Mocarstwem okupującym, ani wreszcie na skutek aneksji przez to ostatnie Mocarstwo całości lub części terytorium okupowanego”.

⁶⁴ Por. A. Faite, *op. cit.*, s. 76.

⁶⁵ *Working session II...*, s. 15.

7. Prawo okupacji w operacjach ONZ – stosowanie *de facto*

Jeśli prawo okupacji wojennej w przypadku operacji ONZ nie może być stosowane *de iure*, warto zastanowić się, jakie są implikacje zastosowania *de facto* tego prawa. Podczas gdy KG IV rzadko bywa powoływana w ramach operacji prowadzonych z ramienia ONZ, zauważalne jest, że jej postanowienia są czasem stosowane w drodze analogii przez siły wielonarodowe⁶⁶. Można to wyjaśnić faktem, iż – szczególnie w początkowej fazie złożonych operacji pokojowych – oddziały „niebieskich hełmów” mogą znaleźć się w sytuacji bardzo zbliżonej do okupacji, a ich zadania będą często tożsame z obowiązkami ciężącymi na klasycznych władzach okupacyjnych. Przykładowo, z uwagi na brak sił policyjnych i sądownictwa, które mogłyby zająć się utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa, siły ONZ zmuszone są angażować się w szereg tego typu działań (np. w zatrzymywanie osób podejrzanych bądź wydawanie decyzji sądowych)⁶⁷. Jak zresztą zauważa Hans-Jörg Strohmeyer, tam, gdzie doszło do całkowitego załamania się systemu sądownictwa, szybkie ustanowienie jednostek złożonych z prawników wojskowych, stanowiących część sił pokojowych ONZ bądź sił regionalnych organizacji wojskowych, takich jak KFOR i INTERFET, może wypełnić próżnię do czasu, aż powołany zostanie odpowiedni personel ONZ, który będzie w stanie przejąć obowiązki administracji cywilnej. Intuicyjnie, można byłoby wahać się przed angażowaniem podmiotów wojskowych w tak wrażliwy obszar administracji cywilnej, jednak z braku wystarczających i szybko dostępnych zasobów cywilnych, może to być jedyna właściwa odpowiedź, by uniknąć powstania próżni w sferze porządku publicznego⁶⁸.

Odwołanie do zasad i norm okupacji wojennej w sytuacji, gdy potrzebne jest osiągnięcie równowagi między działaniami dotyczącymi utrzymania porządku i bezpieczeństwa a niesieniem pomocy i realizacją pewnych funkcji administracyjnych, może zatem okazać się bardzo pomocne. Przykładowo, prawo okupacji dostarcza m.in. pewnych standardów w dziedzinie traktowania osób zatrzymanych i aresztowanych⁶⁹, poszanowania osób i mienia na zajętej terytorium⁷⁰ czy udzielania pomocy ludności cywilnej⁷¹. Sama zaś KG IV może być wykorzystana jako zbiór pewnych wytycznych, zwłaszcza podczas pierwszej fazy operacji, do czasu, aż Rada Bezpieczeństwa ustanowi inny reżim prawny. Prawo okupacji może być też jedynym odpowiednim miernikiem, służącym implementacji szeroko zakrojonego mandatu powie-

⁶⁶ A. Faite, op. cit., s. 76.

⁶⁷ Ibidem, s. 76–77.

⁶⁸ H.-J. Strohmeyer, *Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Missions in Kosovo and East Timor*, „American Journal of International Law”, vol. 95, No. 1, 2001, s. 61.

⁶⁹ Zob. np. art. 76 KG IV, art. 75 ust. 2 i 3 PD I.

⁷⁰ Zob. np. art. 46 i 47 RH, art. 53 KG IV.

⁷¹ Zob. np. art. 50, 55, 56 oraz 59–61 KG IV.

zonego siłom wielonarodowym przez Radę Bezpieczeństwa. W istocie, siły te często realizują szerokie i wielowymiarowe misje, takie jak „zapobieganie wznowieniu działań zbrojnych, utrzymanie i jeśli to konieczne wymuszenie zawieszenia broni” lub „zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Tak ogólne sformułowania nie wprowadzają wyraźnych reguł postępowania, jakie zazwyczaj oferuje prawo okupacji⁷².

Kolejnych argumentów za stosowaniem *de facto* reżimu okupacji w ramach operacji ONZ dostarcza Marco Sassoli, według którego prawo okupacji:

a) jest wypracowanym i obowiązującym reżimem prawnym, znanym wszystkim państwom i wiążącym ich w takim samym zakresie;

b) jest stosowane niezależnie od legitymacji interwencji, nie jest zatem zależne od kontrowersji natury politycznej;

c) stanowi praktyczne rozwiązanie problemów, którym z konieczności siły zbrojne będą musiały stawić czoła podczas prowadzonych przez nie działań⁷³.

Co istotne, w pewnym zakresie prawo okupacji może także stanowić wytyczne dla praktycznych rozwiązań przyjmowanych dla obszarów administrowanych przez ONZ. Przykładowo, w ramach operacji INTERFET w Timorze Wschodnim, jednostka zajmująca się osobami zatrzymanymi musiała pogodzić działania militarne konieczne w celu przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa z potrzebą zagwarantowania osobom zatrzymanym podstawowych gwarancji procesowych. Cel ten udało się osiągnąć dzięki zastosowaniu – *per analogiam* – stosownych przepisów KG IV⁷⁴.

Prawo okupacji jako reżim prawny *de facto* może być zatem użyteczne, nie jest jednak wystarczające. Przykładowo, nie zawiera ono przepisów dotyczących poszanowania środowiska czy reguł postępowania z prywatnymi przedsiębiorstwami i spółkami. Generalnie, wiele kwestii nie zostało w prawie okupacji w ogóle uregulowane bądź regulacje te nie są wystarczająco szczegółowe. Dlatego m.in. podczas operacji w Timorze Wschodnim INTERFET kierował się w swoich działaniach, zwłaszcza wobec osób młodocianych, podstawowymi zasadami zawartymi w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych⁷⁵. Problem stanowi też sytuacja, gdy siły ONZ, sprawujące skuteczną kontrolę nad określonym terytorium i jego mieszkańcami, zmuszone są dokonać zatrzymania bądź aresztowania. Brak jest bowiem wyraźnie sformułowanych kompetencji w ramach mandatu ONZ, który często upoważnia siły do zatrzymywania osób, jednak nie daje żadnych wskazówek, na jakiej podstawie można przeprowadzać takie działania ani jakie zasady powinny regulować procedurę zatrzymania⁷⁶. W przypadku prawa okupacji, art. 78 KG IV zezwala władzom okupacyjnym na internowanie

⁷² A. Faite, op. cit., s. 77.

⁷³ M. Sassoli, op. cit., s. 34.

⁷⁴ Zob. B.M. Oswald, *The INTERFET Detainee Management Unit in East Timor*, „Yearbook of International Humanitarian Law”, vol. 3, 2000, s. 361.

⁷⁵ *Working session II...*, s. 16.

⁷⁶ *Ibidem*.

osób podlegających ochronie, jeśli jest to konieczne i podyktowane „naglącymi wymaganiami bezpieczeństwa”. Tego typu postanowienie znajduje, co prawda, uzasadnienie w okresie trwania stanu wyjątkowego, np. do czasu, aż ustanowiony zostanie odpowiedni system sądowniczy, jednak wykorzystywanie tego rozwiązania w innych celach lub przez dłuższy czas może być już kwestionowane⁷⁷. Poza tym, jeśli brak jest w rezolucji Rady Bezpieczeństwa jakichkolwiek odwołań do KG IV, brakuje też jakiegokolwiek rzeczowej podstawy prawnej, np. w kwestii dokonywania zatrzymań.

W celu uniknięcia powyższych problemów, rozsądnym rozwiązaniem byłoby określenie podstawowych reguł prawa okupacji, które powinny być przestrzegane w każdej sytuacji, gdy siły ONZ sprawują faktyczną kontrolę nad określonym terytorium. Można tu wykorzystać doświadczenie zdobyte podczas szeregu operacji ONZ, w trakcie których siły wielonarodowe musiały przejąć kontrolę nad danym krajem lub terytorium, ponieważ doszło do całkowitego załamania systemu prawnego i porządku publicznego, można też bazować na doświadczeniu wyniesionym z administrowania przez ONZ Kosowem i Timorem Wschodnim. Przydatnym dla sił ONZ byłby np. dokument, który regulowałby sytuacje podobne do tych, z którymi ONZ miała do czynienia we wspomnianych krajach. Dokument ten mógłby przyjąć formę zbliżoną do Biuletynu Sekretarza Generalnego z 1999 r. Z uwagi na zakres zastosowania, nie powinien jednak stanowić np. jego drugiej części, ponieważ postanowienia Biuletynu mogą być stosowane wyłącznie w odniesieniu do sił ONZ prowadzących operacje pod komendą i kontrolą Organizacji⁷⁸, nie zaś w przypadku operacji prowadzonych jedynie z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa. Sekretarz Generalny nie ma bowiem kompetencji do wydawania regulaminów lub wytycznych regulujących operacje nie podlegające jego kierownictwu. Tylko Rada Bezpieczeństwa mogłaby – wydając zezwolenie na podjęcie akcji zbrojnej przez państwa lub organizacje regionalne – zastrzec, że akcja ta ma być przeprowadzona zgodnie z ogólnymi lub konkretnymi postanowieniami MPH (np. dotyczącymi okupacji), przy uwzględnieniu odpowiednich i wymaganych zmian.

Biorąc zaś pod uwagę, że oddziały wojskowe potrzebują prostych, jasnych i skonkretyzowanych zasad regulujących ich postępowanie, można byłoby przygotować zestaw 15–20 takich zasad, które stanowiłyby wytyczne dla sił zbrojnych w ich działaniach nakierowanych na przywracanie i utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz regulowałyby procedury prowadzenia przeszukiwań, konfiskaty, zatrzymywania i aresztowania. Do-

⁷⁷ A. Faite, op. cit., s. 78. Przykładem takiego „rozciągnięcia w czasie” skutków decyzji obcych władz wojskowych może być regulacja KFOR, odnosząca się do Kosowa administrowanego przez ONZ – chodzi o dyrektywę nr 42 – *COMKFOR Detention Directive 42* – przyjętą w październiku 2000 r. przez KFOR w celu zatrzymywania osób stanowiących „zagrożenie dla bezpieczeństwa”. Osoby zatrzymane na podstawie tej dyrektywy pozostawały w areszcie jeszcze 4 lata po przyjęciu w 1999 r. rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa (ibidem).

⁷⁸ Wyraźnie stanowi o tym paragraf wstępny Biuletynu.

kument polityczny tego rodzaju mógłby nawet wykraczać poza prawo humanitarne, w tym znaczeniu, że uwzględniałby pewne aktualne, międzynarodowe standardy w dziedzinie praw człowieka. Taki swoisty „pakiet” zasad, dołączany do rezolucji Rady Bezpieczeństwa w formie aneksu, byłby bardzo pomocny przy określaniu standardów respektowanych jako niezbędne minimum przez wielonarodowe siły zbrojne i policyjne, które realizują zadania w ramach operacji ONZ⁷⁹.

8. Wnioski końcowe

We współczesnych stosunkach międzynarodowych obecność na terytorium państwa obcych sił zbrojnych przyjmować może różne formy, różnie też może być uzasadniana. Jako przykład może posłużyć decyzja Rady Bezpieczeństwa ONZ, na podstawie której rozmieszczone zostają w danym kraju wielonarodowe siły zbrojne w celu realizacji operacji pokojowej. Może się zdarzyć, że siły te będą zmuszone przejąć odpowiedzialność za zajmowane terytorium i jej mieszkańców, podobnie jak czyni to okupant. Co prawda operacje ONZ nie prowadzą do okupacji w tradycyjnym rozumieniu tego pojęcia, jednak problemy, które się w ich trakcie rodzą, są w dużej mierze takie same, jak te, które występują podczas klasycznej okupacji wojennej. Odnosi się to zwłaszcza do potrzeby zapewnienia ochrony ludności cywilnej, znajdującej się na terytorium kontrolowanym przez obce siły zbrojne. Tym samym międzynarodowe zasady i normy dotyczące okupacji znalazły nowy cel⁸⁰. Co istotne, prawo okupacji, jako część międzynarodowego prawa humanitarne, znajduje zastosowanie bez względu na przyczyny i uzasadnienie podejmowanych akcji, każda bowiem interwencja zbrojna na terytorium innego państwa rodzi obowiązek stosowania prawa okupacji, gdy siły dokonujące interwencji w sposób efektywny kontrolują całość lub część tego terytorium. Prawo okupacji mogłoby być zatem skutecznym instrumentem prawnym dla sił zbrojnych, uczestniczących w operacjach ONZ, zwłaszcza w sytuacjach, gdy władze lokalne nie chcą lub nie mogą utrzymać porządku i zapewnić bezpieczeństwa, jak też zagwarantować ludności podstawowych potrzeb.

Prawo okupacji powinno być jednak zaktualizowane, by sprostać wyzwaniom współczesnych międzynarodowych operacji militarnych, prowadzonych bardzo często przez siły wielonarodowe. Twórcy konwencji genewskich z pewnością nie przewidywali, że rozdział KG IV, dotyczący okupacji wojennej, mógłby znaleźć zastosowanie w operacjach pokojowych ONZ. Według Bruce'a M. Oswalda, zasady i normy prawa okupacji uległy skostnieniu, cały zaś reżim okupacji nie był aktualizowany i rozwijany, dlatego nie uwzględnia takich instytucji, faktów i zjawisk, jak międzynarodowe standardy w dziedzinie praw człowieka, międzynarodowe prawo karne, nowe metody sprawowa-

⁷⁹ *Working session II...*, s. 17.

⁸⁰ H.-P. Gasser, op. cit., s. 156–157.

nia władzy, globalizacja gospodarcza czy aktywność międzynarodowych organizacji międzyrządowych i pozarządowych, międzynarodowych korporacji handlowych oraz innych podmiotów niepaństwowych, a zwłaszcza ich rosnące zaangażowanie we współczesne operacje militarne. Prawo okupacji wymaga więc pilnej rewizji i nowelizacji⁸¹.

Należy jednak przypomnieć, że celem prawa okupacji wojennej jest zachowanie *status quo ante* zajętego terytorium, tymczasem aktywność sił ONZ na kontrolowanym przez nią terytorium w sytuacji totalnego rozkładu państwa wymaga bardziej rozbudowanych i dalej posuniętych środków. Zaliczyć do nich można odbudowę instytucji publicznych, wspieranie wysiłków edukacyjnych, przywrócenie i utrzymanie prawa i porządku, m.in. poprzez zorganizowanie sił policyjnych, ustanowienie efektywnego systemu sądownictwa, itp. Rekonstrukcja i podstawowe działania nakierowane na rozwój kraju stanowią znaczące elementy tzw. operacji wielofunkcyjnych podejmowanych w takich okolicznościach. Międzynarodowe prawo humanitarne nie wskazuje, jak odbudować lub zrekonstruować zrujnowany kraj. Nie przewidziano w tym prawie dalekosiężnych planów, wykraczających poza konflikt zbrojny, ale uwzględniono w nim normy pozwalające radzić sobie z sytuacją, zaistniałą na terytorium znajdującym się w danym czasie pod obcą kontrolą. Prawo humanitarne nie jest więc odpowiednim reżimem prawnym do wyciągania „państw w stanie rozkładu” z panującego w nich chaosu. Tym samym stosowanie *de iure* prawa okupacji w przypadku operacji ONZ może nastrecać spore trudności i rodzić komplikacje⁸².

Nie oznacza to oczywiście, że należy całkowicie zrezygnować z prawa okupacji w przypadku operacji ONZ. Biorąc bowiem pod uwagę, że prawo to zostało stworzone do tego, by sprostać wyzwaniu, jakim jest znalezienie odpowiedniej proporcji między interesami sił zbrojnych a potrzebami lokalnej ludności, może być przydatnym mechanizmem na ustanowienie odpowiednich standardów i wytycznych dla sił realizujących operacje ONZ⁸³. Normy prawa okupacyjnego mogą być użyteczne zwłaszcza w początkowym okresie funkcjonowania przejściowej administracji międzynarodowej, ponieważ tworzą odpowiednie ramy prawne dla utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa⁸⁴. Poza tym, ich zastosowanie we wspomnianym okresie

⁸¹ Zob. B.M. Oswald, *The law of occupation...*, s. 39.

⁸² H.-P. Gasser, op. cit., s. 146–147. Hans-Peter Gasser rozważa jednak wykorzystanie w takich sytuacjach międzynarodowego prawa człowieka jako bardziej właściwych wytycznych dla działań ONZ. Traktaty dotyczące praw człowieka mają bowiem szerszy zakres przedmiotowy, na ich podstawie możliwe też jest prowadzenie długofalowych działań. Co prawda instytucje powołane do życia przez te traktaty nie są przystosowane do zajmowania się sytuacjami kryzysowymi, jednak prawa człowieka z pewnością mogą stanowić dodatkowy bodziec w realizacji zadań podejmowanych w kontekście prawa humanitarnego (*ibidem*).

⁸³ B.M. Oswald, *The law of occupation...*, s. 35.

⁸⁴ I. Topa, *Międzynarodowa administracja terytorialna – ius in bello czy ius post bellum?* [w:] J. *Międzynarodowe prawo humanitarne...*, s. 208.

wydaje się uzasadnione, jeśli nie wnika się w charakter sytuacji, a koncentruje na treści norm i ich walorze ochronnym w odniesieniu do ludności cywilnej⁸⁵. Tym samym prawo okupacji mogłoby być stosowane *de facto*. Kwestia stosowania tego prawa ma zresztą szerszy wymiar – ustalenie, czy prawo okupacji (a bardziej ogólnie – prawo humanitarne) obowiązuje na terytoriach zajmowanych przez ONZ, jest bardzo istotne z uwagi na swego rodzaju „efekt domina” i związane z nim ryzyko: jeśli ONZ nie będzie czuła się związana prawem okupacji, wówczas inne organizacje regionalne, podejmujące interwencje w podobnym kontekście, również mogą uznać przestrzeganie prawa humanitarne za nieistotne⁸⁶.

Organizacja Narodów Zjednoczonych mogłaby zatem opracować dokument, który w szczególny sposób odnosiłby się do stosowania zasad i norm prawa okupacji. Wciąż bowiem brak jest odrębnego instrumentu prawnego, zawierającego reguły administrowania terytorium przez siły ONZ⁸⁷. Istniejące prawo zawarte w RH i KG IV wydaje się więc przydatnym reżimem prawnym do stosowania w trakcie operacji ONZ, przy czym jeśli tworzono by na podstawie tych instrumentów prawnych wytyczne bądź regulaminy, warto zwrócić uwagę na związki między prawem humanitarnym a prawami człowieka, starając się przy tym rozwijać owe relacje. Zasady i normy dotyczące okupacji, zawarte w KG IV, stanowią bowiem tę część prawa humanitarnego, której najbliższej jest do międzynarodowych standardów praw człowieka. Co więcej, dalsza praktyka państw i samej ONZ może czerpać z doświadczeń wyniesionych z rozmaitych operacji i z czasem może dojść do wykształcenia norm zwyczajowych w omawianej dziedzinie. W każdym bądź razie nie należy bagatelizować albo lekceważyć zasad i norm prawa okupacji, nawet w przypadku operacji ONZ, bowiem sumienne przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarne ułatwia zakończenie konfliktu, a w dalszej perspektywie budowanie trwałego pokoju⁸⁸.

⁸⁵ E. Mikos-Skuza, op. cit., s. 118.

⁸⁶ M. Sassñli, op. cit., s. 34.

⁸⁷ Biuletyn Sekretarza Generalnego z 1999 r. nie rozwiązał problemu, choć sekcja 8 tego dokumentu, zatytułowana „Traktowanie osób zatrzymanych”, odwołuje się do reguł określonych w KG IV. Stanowią one użyteczne wskazówki w zakresie jednej z najtrudniejszych kwestii w ramach okupacji – jak postępować z osobami zatrzymanymi i aresztowanymi.

⁸⁸ H.-P. Gasser, op. cit., s. 146, 156–157. Warto dodać, że w odpowiedzi na brak odpowiedniej i spójnej regulacji prawnej w omawianym zakresie, w doktrynie prawa międzynarodowego pojawiła się propozycja rozwiązań normatywnych mających regulować działania spoleczności międzynarodowej w fazie postkonfliktowej – chodzi o *ius post bellum*, które miałyby znaleźć zastosowanie do działań podejmowanych już po formalnym zakończeniu konfliktu zbrojnego, w ramach szeroko rozumianej aktywności, związanej z budowaniem pokoju oraz odbudową państwa, mówiąc zaś bardziej ogólnie – w czasie transformacji od stanu wojny do stanu pokoju (I. Topa, op. cit., s. 196, 203). Nadal jest to jednak tylko propozycja.

THE QUESTION OF APPLICABILITY OF THE LAW OF MILITARY OCCUPATION IN THE UN OPERATIONS

Key words: military occupation, law of occupation, UN peace-keeping operations, UN multi-dimensional operations, UN peace-keeping forces.

Summary

The end of the cold war has enabled the significant development of the idea of widely defined UN peace operations – apart from the „classical” peace-keeping operations, the UN Member States began to conduct peace-making operations, peace-building operations, and even peace-enforcement actions. Thus, both the character and functions of these operations were subject of evolution, which – according to the doctrine of international law – has led to the birth of the third generation of peace-keeping operations, known as multi-dimensional (multi-functional) operations. It is assumed, *inter alia*, that during these operations the UN forces may exercise provisional authority over the territories entrusted to them. The cases of taking control over a certain territory has also taken place earlier, during various UN operations, which in fact often resembled the situation of military occupation, although the UN forces had no intention to administer a given territory in their own interest. Theoretically, since the law of military occupation is the branch of international humanitarian law, and the UN Member States are parties to the international conventions which concern that law (first and foremost, the Geneva Conventions of 1949), the law of military occupation could be applicable in case of territories controlled or administered by the UN forces. However, it should be bear in mind that the law of military occupation has been created in order to regulate completely different situations, therefore the *de iure* applicability of that law is not supposed to be the proper solution. It does not mean, however, that the law of military occupation cannot be the source of advice for the UN forces (for example, in the scope of the treatment of civilian population), when the UN exercises effective control over a given territory. Thus, it can be assumed that in case of the UN operations the law of military occupation can be applied *de facto*, as the source of complementary legal solutions.