

Władysław Czapliński

**ORGANIZACJE REGIONALNE A UŻYCIE SIŁY.
KILKA UWAG NA TLE ROZDZIAŁU VIII KARTY NZ**

Koniec zimnej wojny doprowadził do głębokich zmian w prawie międzynarodowym. Dotyczyły one również (a może przede wszystkim) zasad użycia siły w stosunkach międzynarodowych. W szczególności przemysłenia wymaga rola w tym zakresie regionalnych organizacji międzynarodowych. Problem ten jest dzisiaj jeszcze bardziej istotny wobec tendencji do decentralizacji użycia siły.

Zasada sformułowana w art. 2 (4) Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ) jest jasna i jednoznaczna: państwa zobowiązują powstrzymać się od użycia siły we wzajemnych stosunkach, z wyjątkiem dwóch sytuacji: gdy użycie siły jest niezbędne do odparcia ataku zbrojnego (art. 51) oraz gdy Rada Bezpieczeństwa (RB) zaleciła albo przynajmniej zaakceptowała użycie siły na podstawie rozdziału VII KNZ. Pomijamy tu spór co do znaczenia przepisu, zgodnie z którym zakaz użycia siły obejmuje jedynie przypadki niezgodne z celami i zasadami KNZ, zwłaszcza przeciwko suwerenności i integralności terytorialnej państw, ponieważ z perspektywy naszych rozważań spór ten jest drugorzędny. Wspomniany przepis art. 2 (4) KNZ pozostawia monopol decyzyjny co do użycia siły w kompetencji wyłącznej RB. W Karcie znajdujemy jednak jeszcze jeden przepis dotyczący użycia siły: rozdział VIII daje pewne uprawnienia w tym zakresie organizacjom międzynarodowym. Dyskutowane przez nas aspekty zdecentralizowanego użycia siły w stosunkach międzynarodowych obejmują: definicję organizacji regionalnej, zakres działalności (wraz z kompetencjami do podejmowania pewnych działań), a także uprawnienia do działania w przypadku naruszenia prawa międzynarodowego określonego w rozdziale VII KNZ. Nasza analiza obejmować będzie wszystkie formy zagrożenia lub naruszenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, tak jak interpretuje je RB w okresie postzimnowojennym, a także interwencję humanitarną

(nie znajdujemy bowiem żadnego uzasadnienia, aby to zagadnienie potraktować inaczej). W tym kontekście co do zasady zgadzamy się z tezą, że zgoda na podejmowanie pewnych działań w ramach rozdziału VIII, tak uprzednia, jak i *a posteriori*, może być udzielona przez RB wyłącznie przy powołaniu się na rozdział VII, a w szczególności na art. 42 w połączeniu z art. 48¹.

Co to jest organizacja regionalna?

Organizacje regionalne są w zasadzie wynalazkiem powojennym, jakkolwiek pakt regionalne były dobrze znane na gruncie Paktu Ligi Narodów. Zostały one w rozdziale VIII KNZ jako ważne narzędzie zapewniające pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe. Okazały się nadzwyczaj skuteczne w Europie w erze zimnej wojny, jednocześnie dużo mniej skuteczne w innych częściach świata. Można by oczekiwać, że po likwidacji przeciwstawnych bloków politycznych i wojskowych i wraz ze wzrostem efektywności RB znaczenie organizacji regionalnych będzie się maleć. Niestety konflikty w latach 90. XX w. udowodniły, że istnieje pilna potrzeba wypracowania nowych metod zapobiegania konfliktom zbrojnym o niewielkim zasięgu terytorialnym, ale odznaczających się niezwykle okrutnym i powodujących olbrzymie straty ludzkie. RB nie była zdolna przeciwstawić się nowym zagrożeniom, przynajmniej niektóre organizacje regionalne musiały interweniować. Naszym celem jest analiza i ocena najnowszych działań organizacji regionalnych na rzecz przywracania pokoju. Skoncentrujemy się na dwóch kwestiach: prawnych aspektach użycia siły przez organizacje regionalne oraz stosunkach pomiędzy tymi organizacjami i Radą Bezpieczeństwa. Oczywiście oba te zagadnienia są ze sobą ściśle powiązane.

KNZ nie zawiera definicji legalnej organizacji regionalnej, jakkolwiek pewne wymogi można wywnioskować z art. 52. Organizacja regionalna powinna działać w oparciu o statut i powinna mieć kompetencje do działania w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Jej cele muszą pokrywać się z celami ONZ. Pełnione funkcje są zatem decydujące dla oceny charakteru organizacji. Sekretarz Generalny ONZ Boutros Boutros Ghali w dokumencie „Program dla pokoju” z 17 lipca 1992 r.² przyjął podobnie, elastyczne podejście. Przypomnijmy w tym miejscu, że konferencja w San Francisco wyłączyła organizacje gospodarcze i kulturalne spod rozdziału VIII KNZ. Praktyka wskazuje jednak, że takie ugrupowania mogą również odegrać istotną rolę w procesach pokojowych, zaś ich skuteczność w tym zakresie zależy od rzeczywistej siły politycznej.

Zadania określone w statucie poszczególnych organizacji są decydujące dla oceny legalności podejmowanych przez nie działań. Jeżeli wynikają z nich kompetencje w zakresie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, te powinny mieć

¹ E. de Wet, *The Relationship between the Security Council and Regional Organizations during Enforcement Action under Chapter VII of the United Nations Charter*, „Nordic Journal of International Law” 2002, Vol. 71, s. 14-15.

² B. Boutros Ghali, „Program dla pokoju” [dokument z 17 lipca 1992 r.] „International Legal Materials” 1992, Vol. 31, s. 953.

możliwość działania bez zgody RB. Nie jest tak zawsze w odniesieniu do innych organizacji. Mogą one oczywiście podejmować działanie w samoobronie zbiorowej, ale akcje w celu przywrócenia pokoju, w tym w szczególności akcje militarne, mogą wymagać specjalnego porozumienia z RB. Należy jednak podkreślić, że w kilku sytuacjach kwestia konstytucyjności działań militarnych nie była dyskutowana przez społeczność międzynarodową. Dotyczy to przykładowo: interwencji ECOWAS w Sierra Leone w 1997 r., Wspólnoty Niepodległych Państw w Tadżykistanie w sierpniu 1993 oraz w Abchazji (Gruzji) w 1994 r.³

Jeżeli popatrzymy na statuty poszczególnych organizacji międzynarodowych, najważniejsze odniesienie do roli organizacji międzynarodowej podporządkowanej ONZ znajdujemy w art. 1 Karty Organizacji Państw Amerykańskich. Wśród innych wymienić należy: Wspólnotę Państw Niepodległych (w szczególności w związku z traktatem o zbiorowym bezpieczeństwie, podpisanym w Taszkencie 15 maja 1992 r.), OBWE oraz Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS). Jeśli chodzi o OBWE, początkowo nie uważała się ona za organizację regionalną w rozumieniu rozdziału VIII, ale na szczycie w Helsinkach w 1992 r. przyjęła deklarację uznającą ją za taką, i potwierdziła to w roku 2000 w Karcie Bezpieczeństwa Europejskiego. Została następnie zaakceptowana przez Zgromadzenie Ogólne NZ, które przyznało OBWE status obserwatora; również RB odwoływała się kilkakrotnie do OBWE w swych rezolucjach dotyczących kryzysu jugosłowiańskiego. ECOWAS została powołana w 1975 r. w celu wspierania integracji gospodarczej Afryki Zachodniej, ale traktat założycielski został uzupełniony w 1981 r. przez Protokół o Wzajemnej Pomocy w Obronie. Protokół ów przewidywał powołanie wspólnych sił obronnych oraz zobowiązywał państwa członkowskie nie tylko do zbiorowej samoobrony w przypadkach agresji zewnętrznej, ale również do interwencji w przypadku konfliktów wewnętrznych, także inspirowanych z zewnątrz. Naszym zdaniem również Unia Europejska na gruncie obecnego brzmienia art. 17 (2) TUE może być objęta działaniem rozdziału VIII; w rzeczy samej przeprowadziła już pierwsze misje pokojowe w Macedonii, Demokratycznej Republice Konga oraz w Bośni i Hercegowinie. Z drugiej strony, nie znajdujemy podobnych, wyraźnych odniesień w Karcie Organizacji Jedności Afrykańskiej, ale analiza prac przygotowawczych tej organizacji pozwala stwierdzić, iż była ona pomyślana jako regionalna. Stwierdzenie takie jest prawidłowe również w odniesieniu do Unii Afrykańskiej, jeżeli weźmiemy pod uwagę cele tej organizacji wymienione w preambule. Wreszcie Liga Państw Arabskich w swym dokumencie konstytucyjnym również nie odniosła się do pojęcia organizacji regionalnej, ale uczyniła to w kilku deklaracjach i uchwałach⁴.

Tradycyjne podejście do pojęcia organizacji międzynarodowej sugeruje, że czym innym są sojusze obronne, które powinny też odgrywać inną rolę. Co do zasady, wypełniają one lukę wynikającą z nieefektywności RB⁵. Ale też organiza-

³ Zob. Ch. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford 2004, s. 297-298.

⁴ Por. I. Pogany, *The Arab League and Regional Peacekeeping*, „Netherlands International Law Review” 1987, s. 54 i nast.

⁵ Tak np. K. Skubiszewski, *Use of Force by States. Collective Security. Law of War and Neutrality*, [w:] M. Sørensen (red.), *Manual of Public International Law*, New York 1968, s. 769.

cje regionalne powinny odgrywać istotną rolę w systemie zbiorowego bezpieczeństwa ONZ. Trudności z zakwalifikowaniem konkretnej organizacji jako regionalnej pod tym względem najlepiej widać na przykładzie NATO, która traktuje siebie raczej jako sojusz obronny oparty na przepisie art. 51 KNZ niż jako organizację regionalną. Nie ma jednak żadnego powodu, by ONZ nie mogła przekształcić się w organizację regionalną, ponieważ nic w rozdziale VIII nie przeszkadza jej tak traktować. Dodajmy, że Sekretarz Generalny ONZ zaprosił zarówno NATO, jak i Unię Zachodnioeuropejską na spotkanie organizacji regionalnych poświęcone kryzysowi w byłej Jugosławii. Możemy również zbadać ewentualność zmodyfikowania statutu NATO poprzez późniejszą praktykę państw członkowskich. W związku z organizowanymi przy różnych okazjach spotkaniami szefów państw i rządów członków NATO stwierdzano, że organizacja ta jest gotowa do podjęcia różnych zadań i nowych zobowiązań na rzecz współczesnej wspólnoty międzynarodowej, jakkolwiek nie jest skłonna zrezygnować z podstawowego celu swego funkcjonowania: zapewnienia bezpieczeństwa swoim członkom⁶. Wymienione nowe zadania obejmowały: nadzorowanie embarga handlowego nałożonego przez RB na Jugosławię (1992-1996), kontrolowanie i egzekwowanie zakazu kontroli lotów nad Bośnią i Hercegowiną (od 1993 r.), wcielanie w życie decyzji dotyczących stref chronionych (nawet, jeśli w tym ostatnim przypadku postępowanie NATO okazało się nieskuteczne i prowadziło do tragedii) itp. Wszystkie działania na terytorium byłej Jugosławii, a zwłaszcza w Bośni i Hercegowinie, zostały wyraźnie zatwierdzone *ex anteriori* przez RB; przykładowo, rezolucja RB 816 wzywała państwa członkowskie działające indywidualnie albo w ramach regionalnych porozumień lub organizacji (*regional arrangements or organisations*) do wyegzekwowania zakazu lotów nad Bośnią, zaś rezolucja 836 zezwalała na użycie siły, łącznie z nalotami, w celu ochrony stref ochronnych.

Interesująca jest również kwestia, czy do funkcjonowania ugrupowania regionalnego w rozumieniu rozdziału VIII KNZ konieczne jest zawarcie formalnej umowy, będącej statutem organizacji międzynarodowej, czy też wystarczy nieformalne porozumienie⁷. W ten sposób zbliżamy się do pojęcia „koalicji dobrej woli” jako podmiotu egzekwującego przestrzeganie prawa międzynarodowego. Litera Karty nawiązuje również do porozumień nieformalnych: rosyjskie *soglaszenie* koresponduje z tekstem angielskim i oznacza również instrument nieformalny, podczas gdy teksty francuski i hiszpański posługują się sformalizowanym *accors/accuerdos*⁸. Ważnymi argumentami na rzecz konieczności powołania formalnej organizacji międzynarodowej są: wymóg znacznej solidarności stron porozu-

⁶ Zob. komunikaty opublikowane przez H. Kühne, *Friedenssicherung durch regionale Organisationen in Europa*, Frankfurt (M.) 1999, s. 188-189.

⁷ Znaczącą karierę zrobiło pojęcie „koalicji dobrej woli”, wymyślone zresztą przed II wojną w Zatoce Perskiej. Zob. na temat jego interpretacji N. Blokker, *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by „Coalitions of the Able and Willings”*, „European Journal of International Law” [dalej: EJIL] 2000, Vol. 11, s. 541 i nast.

⁸ W autorytatywnej publikacji M. Akehurst zwrócił uwagę, iż pojęcie *arrangement* użyte w KNZ jest jedynie niedoskonałą formułą na oznaczenie organu międzynarodowego, czyli jakiegoś podmiotu posiadającego strukturę instytucjonalną. Zob. M. Akehurst, *Enforcement Actions by Regional Organisations with Special Reference to the Organization of American States*, „British Yearbook of International Law” 1967, Vol. 42, s. 177.

mienia; rzeczywista zdolność do sprawnego działania (trudna niekiedy w przypadku ugrupowań nieformalnych) oraz konieczność kontroli ze strony społeczności międzynarodowej, aby zapobiegać nadużywaniu prawa. Wydaje się jednak, że na gruncie współczesnego prawa międzynarodowego koalicje dobrej woli są tworem, którego nie można pominąć; z perspektywy art. 52-53 KNZ znaczenie i charakter działań podejmowanych przez instytucje nieformalne będą decydujące dla ich kwalifikacji na potrzeby rozdziału VIII, a tym samym dla oceny legalności ich funkcjonowania⁹.

Akceptacja koalicji dobrej woli jako formy porozumienia regionalnego w rozumieniu KNZ jest sprawą niezwykle delikatną. Groźba nadużycia prawa przy podejmowaniu działań zbrojnych przez tego rodzaju porozumienia jest jeszcze poważniejsza niż w przypadku organizacji regionalnych *sensu stricto*. Stąd też każdy rodzaj interwencji powinien być wnikliwie obserwowany i nadzorowany przez społeczność międzynarodową. Wydaje się jednak, że nie można w jednako- wy sposób traktować jednostronnej interwencji zbrojnej podejmowanej przez poszczególne państwa i interwencji podejmowanej przez ugrupowania koalicyjne. Ta pierwsza jest bowiem jednoznacznie zakazana przez prawo międzynarodowe, podczas gdy w odniesieniu do drugiej możliwa wydaje się akceptacja, pod pewnymi wszakże warunkami. Jakkolwiek organizacje regionalne niekiedy bywają zdominowane przez jedno państwo (z taką właśnie sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku ECOWAS, pozostającą pod przemożnym wpływem Nigerii), to w przypadku koalicji dobrej woli taka dominacja i nierównoprawność partnerów jest regułą. Koalicja dobrej woli mogłaby być traktowana jak ugrupowanie regionalne tylko wtedy, gdy większość (w idealnej sytuacji: wszystkie) państw pochodziłaby z tego samego regionu geograficznego co państwo będące przedmiotem działania. Takie państwa mają bowiem zazwyczaj (choć nie we wszystkich wypadkach) znacznie lepszą wiedzę na temat lokalnych warunków i w zasadzie będą w mniejszym stopniu podejrzane o ukryte cele polityczne. Łatwiej będzie im zorganizować siły zbrojne niezbędne dla odpowiedniej operacji oraz sfinansować działania. Istotne znaczenie ma afiliacja polityczna zainteresowanych państw. Sugerujemy w tym kontekście konieczność rozróżnienia pomiędzy użyciem siły w samoobronie zbiorowej oraz interwencją humanitarną (czy też innymi ewentualnie dopuszczalnymi formami interwencji w konflikcie wewnętrznym, wojnie domowej itp.). Trudno wyobrazić sobie, by państwo prezentujące całkowicie odmienne stanowisko wobec podstawowych problemów współczesnego świata i prawa międzynarodowego mogło zostać zaakceptowane przez społeczność międzynarodową jako główny aktor interwencji w ramach koalicji dobrej woli. Użycie siły w takiej sytuacji byłoby oceniane raczej jako dążenie do poszerzenia strefy wpływów politycznych. Wreszcie istotnym kryterium powinno być stanowisko zainteresowanych państw wobec użycia siły w ogólności. Podlegać ocenie mogą np. sposób głosowania danego państwa w ramach organów politycznych ONZ, stanowisko do projektu odpowiedzialności międzynarodowej państw, opracowane-

⁹ Ch. Gray, *op. cit.*, s. 289.

go przez KPM, oraz do Międzynarodowego Trybunału Karnego. Dodajmy wszelako, iż stanowisko organów politycznych ONZ (w tym Rady Bezpieczeństwa) wobec działań zbrojnych podejmowanych przez nieformalne ugrupowania państw jest dalekie od klarowności.

Kiedy i w jakich okolicznościach organizacje regionalne mogą podejmować akcje zbrojną?

Kluczową kwestią dla oceny zasad użycia siły na szczeblu lokalnym jest określenie stosunków pomiędzy środkami przedsięwziętymi przez RB oraz przez organizacje regionalne. Na podstawie art. 53 (1) KNZ możemy wyróżnić dwie sytuacje. Po pierwsze, organizacje regionalne podejmują pewne działania akceptowane *a priori* przez RB, która takie działania może w każdej chwili przejąć. Po wtóre, inicjatywa podjęcia pewnego działania wychodzi od organizacji regionalnej, ale następnie jest akceptowana przez RB. Przepis art. 52 (3) wskazuje również, iż RB może udzielać zainteresowanej organizacji regionalnej wytycznych co do zakresu i rodzaju podejmowanych środków. Przepisy rozdziału VII KNZ w połączeniu z art. 24 wydają się wskazywać na prymat kompetencji Rady, jako że to na niej spoczywa podstawowa odpowiedzialność za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe. Co ciekawe jednak, znakomita większość doktryny uznaje pierwszeństwo środków podejmowanych przez organizacje regionalne¹⁰. Powinniśmy też w tym kontekście pokazać praktykę organizacji regionalnych, często pozostającą w konflikcie z kompetencjami RB. Uderzające jest przy tym to, że RB nigdy nie przedstawiła formalnego oświadczenia co do podziału kompetencji pomiędzy nią samą a organizacjami regionalnymi, lecz często włączała się w rozwiązywanie konfliktów, w które organizacje regionalne już wcześniej się włączyły (przykładowo taka sytuacja miała miejsce w 1958 r. w przypadku sporu pomiędzy ZRA a Libanem czy też w czasie konfliktu falklandzkiego w 1982 r. – w obu przypadkach RB podejmowała pewne działania równoległe do odpowiednio: Ligi Państw Arabskich i OPA).

Ważkim zagadnieniem w odniesieniu do środków egzekwowania prawa międzynarodowego (*law enforcement measures*) przedsięwziętych przez organizacje międzynarodowe jest organ (podmiot) właściwy do podjęcia decyzji, moment, w którym owa decyzja powinna zostać podjęta, a także jaki zakres działań wchodzi w grę. W szczególności rozważenia wymaga, czy dana organizacja może działać wyłącznie na podstawie uprzedniej zgody RB, czy też możliwe jest również uzyskanie późniejszej aprobaty dla danego działania. Pamiętać przy tym należy, iż zadaniem Rady nie jest ocena legalności działania organizacji regionalnej, lecz jedynie to, czy dane działania są właściwe i wystarczające dla zapewnienia lub przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego; w szczególności Rada nie może dokonywać oceny określonych działań z punktu widzenia odpowiedzialności międzynarodowej. Pomimo to ocena RB będzie miała niejednokrotnie istotne

¹⁰ Por. przegląd doktryny u H. Kühne, *op. cit.*, s. 64-65.

znaczenie właśnie ze względu na ewentualną odpowiedzialność państw czy organizacji międzynarodowej. Jest oczywiste, iż z punktu widzenia czystości reguł gry w stosunkach międzynarodowych akceptacja uprzednia jest najbardziej pożądana; musimy jednak pamiętać, iż działania Rady mogą być uwarunkowane, a w skrajnych przypadkach sparaliżowane przez okoliczności polityczne. Rada zazwyczaj potrzebuje nieco czasu na podjęcie działania, podczas gdy sytuacja może wymagać jego natychmiastowego podjęcia. Możemy wówczas zaakceptować sytuację, w której organizacja regionalna przedsięwzię niezwłocznie konieczne środki, a następnie przedstawia je Radzie Bezpieczeństwa w celu zatwierdzenia.

We współczesnej praktyce międzynarodowej możemy wskazać tylko jedną sytuację, gdy to RB zatwierdziła działanie organizacji regionalnej przed jej rozpoczęciem. Interwencja NATO w Bośni i Hercegowinie w 1993 r. była oparta na szeregu rezolucji nakładających sankcje gospodarcze na Serbię-Czarnogórę. Wyżej przywołaliśmy już dwie spośród tych rezolucji, ale możemy wskazać również dalsze instrumenty prawne w tym kontekście. Zezwoleniem na działania militarne było powołanie IFOR, które nastąpiło na mocy rezolucji 1031 z 15 grudnia 1995 r. IFOR były podporządkowane dowództwu NATO, a ich zadanie polegało na wdrożeniu porozumień z Dayton. Rezolucja zezwalała na użycie środków militarnych przez rok, ale okres ten następnie przedłużano (np. na podstawie kolejnych rezolucji: 1099 z 12 grudnia 1996 r. o zastąpieniu IFOR przez SFOR; 1174 z 15 czerwca 1998 r.; 1247 z 18 czerwca 1999 r.). Specjalny system nadzorowania prowadzonych operacji polegał na obowiązku przedstawiania sprawozdań okresowych Radzie Bezpieczeństwa, a także na ustanowieniu szczególnych procedur gwarantujących wpływ ONZ na procesy podejmowania decyzji operacyjnych, co zresztą w konsekwencji doprowadziło do praktycznych trudności i do tragedii humanitarnych¹¹. Ocena tej interwencji jest jednak utrudniona, ponieważ przynajmniej na początku operacji – zgodnie z własnym stanowiskiem – NATO nie mogła być traktowana jako organizacja regionalna w rozumieniu art. 53 (1) KNZ; odniesienia do rozdziału VIII Karty w poszczególnych rezolucjach mogły więc być uznane za mylące.

Przykładem uznania *a posteriori* legalności użycia siły przez organizację regionalną jest interwencja ECOWAS (przez specjalnie utworzoną Grupę Obserwatorów Wojskowych ECOMOG) w Liberii w lecie 1990 r.¹² Celem akcji ECOMOG było usunięcie nielegalnego rządu gen. Taylora. Rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjęte w kolejnych latach, zwłaszcza 788 z 19 listopada 1992 r. (*sic!*) oraz 866 z 22 września 1993 r., powołujące się na rozdział VIII, zawierały podziękowanie dla ECOWAS za jej wysiłki na rzecz przywrócenia pokoju, bezpieczeń-

¹¹ Kwestia dowodzenia jednostkami wojskowymi w ramach operacji militarnych czy to ONZ, czy to innych organizacji i ugrupowań międzynarodowych jest niezwykle drażliwa, w szczególności jeśli uczestniczą w nich siły zbrojne USA. Administracja USA nie jest skłonna poddawać swych sił zbrojnych obcemu dowództwu i stara się zachować komendę we własnych rękach. Zob. na ten temat zwłaszcza A. Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, Oxford 2004, s. 83 i nast.

¹² Por. zwłaszcza G. Nolte, *Restoring Peace by Regional Action*, „Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht” 1993, Vol. 53, s. 635; M. Uzo Gasioukwu, *Intervention in Liberia and Sierra Leone: A New Dimension in Regional Security System*, „Polish Yearbook of International Law” 1999-2000, Vol. 24, s. 157.

stwa i stabilności w Liberii, a także wspierały działania militarne. Komentatorzy stwierdzają w tym kontekście, że statut ECOWAS nie zawierał żadnych przepisów, które uzasadniałyby interwencję. RB nie analizowała tej kwestii, ograniczając się do prostego zatwierdzenia operacji.

Akcja NATO w Kosowie jest przywoływana często w doktrynie jako przykład dorozumianej akceptacji operacji wojskowej polegającej na użyciu siły przez organizację regionalną¹³. Opinie na temat legalności działania NATO i charakteru akceptacji RB są podzielone. Interesujące, że zarówno akceptujący, jak i potępiający interwencję NATO powołują się na tę samą rezolucję, 1244 z 10 czerwca 1999 r. Jest jednak jeszcze inny argument przeciwko negatywnej ocenie wspomnianej rezolucji. Rosja, jakkolwiek krytykowała bombardowanie wojsk jugosłowiańskich, to ostatecznie głosowała za jej przyjęciem; z kolei projekt rezolucji wzywającej do natychmiastowego zaprzestania interwencji przedstawiony przez Rosję i Chiny został zawetowany przez dwóch stałych członków Rady (za projektem głosowały dwa państwa sponsorujące rezolucję oraz Namibia). Stała, konsekwentna opozycja Rosji i Chin przeciwko działaniom militarnym NATO w Jugosławii, połączona ze sprzeciwem USA i Wielkiej Brytanii przeciwko uchwałom Rady potępiającym interwencję, nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, iż Rada zaakceptowała działania, o których mowa. Pokazuje to również trudności praktyczne związane ze stosowaniem prawa międzynarodowego w sytuacjach nadzwyczajnych, wymagających interwencji humanitarnej.

Z drugiej strony możemy wskazać sytuacje, gdy stanowisko Rady Bezpieczeństwa było mniej wyraźne, nawet jeśli w określonych regionach utworzono następnie siły pokojowe ONZ. Po wybuchu wojny domowej w Tadżykistanie zorganizowano interwencję specjalnych sił zbrojnych WNP. Oddziały wojskowe zostały utworzone na podstawie deklaracji szczytu pięciu sąsiednich państw w sierpniu 1993 r., potwierdzonej przez porozumienie moskiewskie z sierpnia 1993. Oba dokumenty odwoływały się do rozdziału VIII KNZ, używając pojęcia „organizacji regionalnej”. Ponieważ Tadżykistan był stroną tych porozumień, interwencja miała miejsce za zgodą rządu zainteresowanego państwa. Dopiero po zawieszeniu broni we wrześniu 1994 r. ONZ zadecydowała o utworzeniu UNMOT jako tymczasowej misji monitorującej i świadczącej dobre usługi. Rezolucja 968 (1993) nie odwoływała się do rozdziału VIII ani też nie wskazywała jakichś szczególnych sukcesów misji WNP, witając jedynie z zadowoleniem gotowość tej ostatniej do wcielenia

¹³ Interwencja w Kosowie spotkała się ze spornymi opiniami doktryny. Por. m.in. Th. Franck, *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge 2002, s. 163 i nast.; Ch. Gray, *op. cit.*, s. 267 i nast.; B. Simma, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, EJIL 1999, Vol. 10, s. 1; L. Sifianos, *L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force – une tentative d'évaluation*, „Revue Générale de Droit International Public” 2002, Vol. 106, s. 5 i nast.; A. Cassese, *“Ex iniuria ius oritur”*: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?, EJIL 1999, Vol. 10, s. 23; A. Pellet, *La guerre du Kosovo – le fait rattrapé par le droit international*, „Forum du Droit International” 1990, Vol. 1, s. 1; Ch. Chinkin, *Kosovo: a “Good” or “Bad” War?*, „The American Journal of International Law” [dalej AJIL] 1999, Vol. 93, s. 841; Ch. Greenwood, *International Law and the NATO Intervention in Kosovo*, „International and Comparative Law Quarterly” 2000, Vol. 59, s. 926; E. de Wet, *op. cit.*, s. 1; M. Bothe, *Die NATO nach dem Kosovo-Konflikt und das Völkerrecht*, „Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht” 2000, Vol. 10, s. 82 i inni.

w życie zawieszenia broni. Rezolucje ustanawiające UNOMIG (misję w Abchazji¹⁴) były jeszcze ostrożniejsze i w ogóle nie powoływały się na rozdział VIII. Pierwsza pozytywna ocena sił interwencyjnych rozlokowanych w Gruzji przyszła dopiero z rezolucjami 1150 i 1225, podkreślającymi wysiłki wojsk WNP i ich współpracę z UNOMIG. Wreszcie wspomnieć należy o podobnych problemach w związku z interwencją ECOWAS w Sierra Leone po zamachu stanu w maju 1997 r.

Wydaje się wskazane omówienie kryteriów decyzji organizacji regionalnych dotyczących działań (w tym także działań zbrojnych), w szczególności działań nie zatwierdzone przez Radę Bezpieczeństwa. Nie ma powodu, by w tym kontekście nie powołać się na kryteria decyzji w praktyce RB. Podejmuje ona decyzje dotyczące ewentualnych sankcji gospodarczych i finansowych, lecz także środków wojskowych, opierając się na legalizmie i legitymizacji. Pierwsze kryterium jest klarowne i zostało omówione powyżej. Co do drugiego, należy zawsze bezwzględnie przestrzegać zasad wypracowanych na potrzeby interwencji humanitarnej: powagi zagrożenia, właściwego celu, ostatecznego charakteru działania (*last resort*), proporcjonalności środków oraz oceny konsekwencji działania. Powaga zagrożenia powinna być interpretowana jako rzeczywisty lub bezpośrednio zagrażający państwu atak. Właściwy cel działania oznacza, że użycie siły nie może być traktowane jako z góry zaplanowana wojna, rozpęta pod pretekstem samoobrony; należy przeanalizować polityczne stosunki między zainteresowanymi państwami oraz międzynarodowe polityczne i ekonomiczne konsekwencje podejmowanych działań. Kryterium ostatecznego charakteru podejmowanych środków militarnych jest zbliżone w swojej istocie do kryterium powagi zagrożenia i powinno być rozważane w tym samym duchu. Wreszcie proporcjonalność oznacza, że użycie siły możliwe jest wyłącznie w celu wyeliminowania zagrożenia spowodowanego atakiem zbrojnym lub aktem agresji. Samoobrona indywidualna może być jedynie środkiem do odparcia ataku zbrojnego, i to tylko do momentu, gdy Rada Bezpieczeństwa albo właściwa organizacja regionalna nie podejmie odpowiednich kroków, by zlikwidować zagrożenie. Wreszcie konsekwencje podjętego działania muszą być oceniane zarówno w kontekście militarnym, jak i politycznym. Środki wojskowe powinny być w miarę możliwości konsultowane na forum międzynarodowym, przy ewentualnym powołaniu się na art. 106 KNZ. Ponieważ konsekwencje polityczne w przyszłości mogą być trudne do oceny, należy zachować w każdym przypadku maksimum staranności przy analizie.

Zgodnie z art. 54 KNZ organizacje regionalne prowadzące misje pokojowe w imieniu i z ramienia RB powinny informować Radę o wszelkich działaniach podejmowanych w ramach rozdziału VIII. Autorzy są jednomyślni, że obowiązek ów nie obejmuje samoobrony zbiorowej, która poddana jest szczególnym rygorom wynikającym z art. 51. Sugerowano również, iż obowiązek sprawozdawczości dotyczy nie tylko obecnych, ale także środków planowanych; powinny nim również zostać objęte działania zmierzające do pokojowego rozstrzygnięcia sporów,

¹⁴ Poczynając od 849 (1993), następnie 858, 881, 892, 934, 937; por. Ch. Gray, *op. cit.*, s. 310 i nast.

gdyż to może posłużyć Radzie Bezpieczeństwa do stałego nadzorowania skuteczności działania organizacji regionalnych. W rzeczy samej zauważono, iż przynajmniej niektóre organizacje regionalne, w tym OPA, ECOWAS, OBWE, NATO (w odniesieniu do operacji militarnych w Bośni i Hercegowinie) oraz UE (w odniesieniu do wydarzeń w Jugosławii), przestrzegały obowiązku sprawozdawczości.

Jakie środki mogą przedsięwziąć organizacje międzynarodowe?

Ważkim problemem jest określenie środków będących do dyspozycji organizacji regionalnych. Organizacje te powinny przede wszystkim stosować metody pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych, przewidziane w ich traktatach konstytucyjnych. Nie oznacza to jednak, że mogą stosować wyłącznie takie środki. Moglibyśmy w tym miejscu odwołać się przykładowo do konstrukcji kompetencji dorozumianych, które pozwalają organizacjom międzynarodowym na rozszerzenie kompetencji w porównaniu z przewidzianymi w ich statutach. Doktryna ta nie może usprawiedliwić użycia siły przez organizację międzynarodową. Zastosowanie środków odwetowych (przymusowych) o charakterze militarnym stanowi tak znaczące ograniczenie suwerenności państwa będącego celem działania, że kompetencja do ich zastosowania nie może być domniemywana. Jest jednak oczywiste, że dana organizacja powinna być wyposażona w możliwie szeroki zakres uprawnień, który pozwoliłby jej na skuteczne realizowanie celów. W każdym razie dopuszczalne są: tworzenie misji mających na celu ustalenie okoliczności zdarzeń (*fact finding*) oraz dyplomacja prewencyjna. Wynika to jednoznacznie z rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 49/57 z 9 grudnia 1994 r. dotyczącej w szczególności zadań organizacji regionalnych.

Zgodnie z poglądem dominującym w doktrynie organizacja regionalna ma swobodę działania, jeżeli poszczególne formy działalności są określone w jej statucie. Pojęcie „stosowane środki” (*enforcement measures*) powinno być przy tym interpretowane ekstensywnie w świetle Karty NZ. Ponieważ kompetencja organizacji regionalnych do podejmowania działań zbrojnych jest uzależniona od ich akceptacji przez Radę Bezpieczeństwa, powstaje problem, kto może wystąpić z inicjatywą podjęcia takich działań. W zasadzie należałoby uznać, że propozycja powinna wyjść od samej organizacji, a RB albo ją zaakceptuje, albo odrzuci. Wśród autorów nie ma zgody co do tego, jakie są wymogi odnośnie do charakteru działania Rady: czy akceptacja powinna być wyraźna, czy też wystarcza milcząca akceptacja (*acquiescence*) lub brak protestu. Odpowiedź będzie zależała – jak zwykle – od rodzaju środków, które mają być podjęte. Odmowa akceptacji działania przez organizację regionalną bez zgody Rady Bezpieczeństwa byłaby oczywiście nierealistyczna, jakkolwiek zakres możliwych działań nie jest jednoznacznie określony. Można również postawić pytanie, czy zgoda Rady powinna być udzielana każdorazowo w przypadku poszczególnych operacji wojskowych czy też wystarcza jakaś forma ogólnej, hipotetycznej akceptacji. Można by taką hipotetyczną organizację regionalną, uprawnioną do podejmowania zadań w dziedzinie utrzymania pokoju

i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz stabilności w danym regionie geograficznym sobie pomyśleć.

Można więc też zgodzić się z opinią, iż wystarczy akceptacja dorozumiana odpowiednich środków przez Radę Bezpieczeństwa, jeżeli nie wzbudzają one żadnych wątpliwości¹⁵. Trudność powstaje, gdy powodem milczenia RB jest to, że dana sprawa w ogóle nie została wniesiona na jej forum, ponieważ w trakcie nieformalnych konsultacji okazało się, iż nie uzyska jednomyślnej opinii stałych członków Rady. I w tym przypadku możliwa jest podwójna konkluzja. Po pierwsze, można uznać, że działanie organizacji regionalnej powinno zostać wstrzymane, ponieważ brak jest jednoznacznej i jasnej zgody ze strony Rady. Na gruncie KNZ istnieją procedury oraz praktyki, które można w takiej sytuacji uruchomić, np. przekazanie sprawy do decyzji Zgromadzenia Ogólnego zgodnie z procedurą rezolucji „Uniting for Peace”, albo też odwołanie się do tzw. procedury 1503 (jeżeli dochodzi do masowych i właściwie udokumentowanych naruszeń podstawowych praw człowieka). Po drugie, można również odwołać się do sentencji arbitrażowej z 1978 r., dotyczącej „francusko-amerykańskiej umowy o transporcie lotniczym z 1946 r.” Jeżeli interpretuje się ją *per analogiam*, w przypadku braku działania RB i innych organów odpowiedzialnych za zachowanie i przestrzeganie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, państwa mogą same oceniać swoją sytuację międzynarodową i mają swobodę podejmowania takich działań zgodnych z ich zobowiązaniami międzynarodowymi, które pozwolą na przestrzeganie prawa międzynarodowego. Nie ma powodu, aby nie uznać podobnych uprawnień regionalnej organizacji międzynarodowej, jeżeli podejmowane przez nią działania mieszczą się w zakresie jej statutowych kompetencji. Nawet w jeszcze większym stopniu dotyczy to porozumień nieformalnych, w których problem zgodności działań ze statutem w ogóle nie powstaje, zaś zakres podejmowanych środków egzekwujących przestrzeganie prawa jest określany *ad hoc*. Tym samym organizacje regionalne mogą podejmować decyzje niezbędne dla stosowania prawa międzynarodowego, pod warunkiem że nadal istnieje zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, a kwalifikacja prawna odpowiedniej sytuacji jest oparta na poprzedniej ocenie RB takich samych lub podobnych sytuacji. Do identycznych wniosków można dojść na podstawie analizy Projektu artykułów o odpowiedzialności międzynarodowej państw (w wersji z 2001 r.). Stanowią one, że wszystkie państwa są uprawnione do podejmowania indywidualnych środków przymusu (*countermeasures*) w razie naruszenia norm bezwzględnie obowiązujących prawa międzynarodowego; w naszym przekonaniu taka możliwość jest kluczowa, jeżeli chcemy potraktować poważnie zobowiązania *erga omnes*. Poszkodowane w przypadku naruszeń *iuris cogentis* są wszystkie państwa, powinny zatem dysponować instrumentami prawnymi, by wyegzekwować swoje uprawnienia. Nie ma żadnego powodu, by twierdzić, iż nie mogą tego uczynić zbiorowo.

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że RB, upoważniając do działania organizacje lub porozumienia regionalne, zachowuje nad tymi działaniami kontrolę.

¹⁵ U. Villani, *The Security Council's authorization of enforcement action by regional organization*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2002, no. 6, s. 535-557.

W takiej sytuacji akcja na gruncie rozdziału VIII powinna być kwalifikowana jako zastąpienie Rady w wykonywaniu jej zadań i kompetencji wynikających z rozdziału VII. Zakres podejmowanych działań jest ściśle uzależniony od przyznanego mandatu, przynajmniej w zakresie użycia siły.

Organizacje regionalne nie mają obowiązku podejmowania zbrojnych środków odwetowych, ponieważ z materialnoprawnego punktu widzenia art. 53 KNZ jest powiązany z rozdziałem VII KNZ. Co do zasady, środki powinny być podejmowane przeciwko państwom członkowskim danej organizacji, ponieważ taki jest właściwy cel akcji regionalnej. Niektórzy autorzy¹⁶ prezentują pogląd, że możliwe jest podejmowanie działań zbrojnych również przeciwko państwom nieczłonkowskim, jeżeli wyraziły one zgodę na podporządkowanie się postanowieniom Karty. Należałoby jednak, w naszej opinii, w takiej sytuacji zastosować szczególny test legitymacji do działania, a interwencja może mieć miejsce wyłącznie w pojedynczych przypadkach. Potwierdzałoby to wyrażony wyżej pogląd, iż zgoda na użycie siły przez organizację regionalną nie może być udzielona generalnie, a jedynie *in casu*. Warunkiem podjęcia tego rodzaju interwencji powinno być uprzednie zawarcie umowy przewidzianej w art. 43 KNZ. Taki pogląd został wyrażony przez licznych autorów¹⁷. Możemy jednak zauważyć, że niektóre państwa mogą wysłać swoje wojska dobrowolnie, ochotniczo, czy to w ramach decyzji podjętych przez RB, czy też z własnej inicjatywy. Art. 43 KNZ nigdy nie zadziałał w praktyce, można by zatem przypuszczać, że delegowanie kompetencji przez RB na rzecz organizacji regionalnych jest ważnym rozwiązaniem pozwalającym na skuteczne zapobieganie kryzysom, nawet jeżeli w ten sposób omijano wspomniany przepis Karty.

Środki nie polegające na użyciu siły mogą być podejmowane przez organizacje regionalne bez konieczności uzyskania zgody RB, a źródłem tej kompetencji jest art. 53 KNZ. Nasz pogląd wsparty jest dodatkowo swobodą podejmowania przez podmioty prawa międzynarodowego każdego działania, które nie są niezgodne z ich zobowiązaniami międzynarodowymi. Moglibyśmy dyskutować, czy zasada ta obejmuje również operacje pokojowe. Praktyka wskazuje, że jest to możliwe.

Z punktu widzenia naszych rozważań najbardziej dyskusyjne i najciekawsze jest – jak już wspomniano – stosowanie siły przez organizacje międzynarodowe. Środki te mogą być zdefiniowane jako podejmowane w ramach art. 39 w związku z art. 42, a użycie ich byłoby nielegalne bez zgody RB lub niezgodnie z Projektem artykułów o odpowiedzialności międzynarodowej państw. Jest oczywiste, że RB jest władna podejmować środki o charakterze militarnym, które byłyby niezgodne z bezwzględnie obowiązującymi normami prawa międzynarodowego. Opinia ta nie dotyczy wszelako środków podejmowanych przez organizacje regionalne lub ich państwa członkowskie w ramach samoobrony zbiorowej. Są one dopuszczalne na mocy art. 51 KNZ i nie wymagają zgody Rady.

¹⁶ Tak np. Ch. Walter, *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen*, Heidelberg-Berlin 1996, s. 275.

¹⁷ Por. dyskusję tej kwestii przez H. Kühne, *op. cit.*, s. 85-86, i cytowaną tam literaturę.

Jeżeli chodzi o kwalifikację poszczególnych działań, uważamy, iż najważniejszym kryterium powinien być cel przedsięwzięcia danego środka. Działania muszą być prowadzone dla ochrony pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, w konsekwencji wyrażonej wyżej opinii, iż działania organizacji regionalnych są zdecentralizowaną formą realizacji kompetencji RB. Środki przedsięwzięte poza tym zakresem mogą być traktowane jako egzekwowanie prawa międzynarodowego, w tym jako środki odwetowe i sankcje (z zastrzeżeniem, iż środki odwetowe nie mogą polegać na użyciu siły lub innych naruszeniach norm *iuris cogentis*, na naruszeniach prawa humanitarnego oraz prawa dyplomatycznego). Powinniśmy jednak wziąć pod uwagę, że zarówno dana organizacja regionalna, jak i jej państwa członkowskie powinny być uprawnione do przedsięwzięcia środków odwetowych zgodnie z powszechnym prawem międzynarodowym, tj. wtedy gdy mogą być traktowane jako podmioty poszkodowane w rozumieniu prawa o odpowiedzialności państw.

Uważamy również, że procedura podejmowania pewnych działań przez organizacje międzynarodowe, jak również ocena legalności takich działań są ściśle związane z charakterem decyzji podejmowanych przez właściwe organy tych organizacji. Problem ten podniesiono w związku z kryzysem kubańskim w 1962 r., kiedy to OPA zaleciła wszystkim państwom członkowskim przedsięwzięcie wszelkich możliwych środków, włączając użycie siły, w celu wyegzekwowania embarga wobec Kuby. Ten sam problem powstał w 1983 r., kiedy to administracja USA powołała się na uchwałę Organizacji Państw Wschodnich Karaibów z tego samego roku, by usprawiedliwić inwazję przeciwko Granadzie. Możliwe są dwa podejścia: zgodnie z pierwszym, jeżeli proponowane środki są jedynie zaleceniami, nie wymagają zgody RB do ich wykonania. Zwolennicy takiego poglądu odwołują się do opinii doradczej MTS w sprawie „niektórych wydatków ONZ”¹⁸, w której stwierdzono m.in., że środki przyjęte na podstawie art. 11 (2) KNZ mogły być wprowadzone wyłącznie przez RB. Jednocześnie jednak zauważono, że opinia dotyczyła wyłącznie stosunków pomiędzy RB i ZO, nie mogła zatem być przywoływana wprost dla oceny stosunków pomiędzy RB i organizacjami regionalnymi. Charakter przedsięwziętych środków nie może więc być decydujący, ponieważ z perspektywy państwa będącego ich celem, podstawa prawna tych środków jest nieistotna¹⁹. Tak samo wygląda to też z perspektywy państw, których prawo do egzekwowania przestrzegania prawa międzynarodowego zostałoby naruszone, jeżeli działania organizacji regionalnej lub jej członków uznano by za nielegalne. Taka sytuacja byłaby jeszcze bardziej niebezpieczna niż formalna decyzja o użyciu siły. Państwa uczestniczące w tego rodzaju działaniu musiałyby być uznane za naruszające prawo międzynarodowe²⁰.

¹⁸ International Court of Justice (ICJ) Report 1962, s. 151 i nast.

¹⁹ Dominujący w doktrynie pogląd został wyrażony m.in. przez G. Ress, [w:] B. Simma (red.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford 1995, nota 19 do art. 53; Ch. Walter, *op. cit.*, s. 175; U. Villani, *op. cit.*, s. 541.

²⁰ Nie analizujemy w tym miejscu szczegółowo problemu odpowiedzialności państw członkowskich organizacji lub państw uczestniczących w operacjach w ramach nieformalnego porozumienia. Według tradycyjnego poglądu państwa członkowskie nie odpowiadają za działania organizacji międzynarodowej i *vice versa*. Taki

Jaki jest możliwy i dopuszczalny zasięg terytorialny działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe?

Jak wspomnieliśmy wyżej, komentatorzy są zgodni, że działania organizacji regionalnych powinny być co do zasady ograniczone do państw członkowskich. Można jednak ów pogląd zakwestionować w świetle ostatniej praktyki państw, przynajmniej w odniesieniu do środków nie polegających na użyciu siły. Potwierdzają to przywoływane wielokrotnie artykuły o odpowiedzialności międzynarodowej państw w odniesieniu do posunięć przeciwdziałających poważnym naruszeniom norm bezwzględnie obowiązujących. Artykuły te zawierają klauzulę o eliminacji konfliktów pomiędzy nimi i Kartą NZ, ale podkreślić należy, że są sytuacje, gdy RB z premedytacją nie podejmuje decyzji albo też nie jest do jej podjęcia zdolna. Określenie podmiotów uprawnionych do działania w takiej sytuacji jest sprawą niezwyklej wagi. Wydarzenia ostatnich lat wskazują, że poszczególne organizacje regionalne coraz częściej uznają się za władne interweniować poza kręgiem państw członkowskich, zwłaszcza jeżeli wydarzenia kwalifikowane jako zagrożenie lub naruszenie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego mają miejsce w bezpośrednim ich sąsiedztwie. Jest w końcu naturalne, że wszystkie państwa preferują sąsiadów przewidywalnych i stabilnych politycznie.

Najbardziej fundamentalnym postulatem związanym z delegowaniem kompetencji przez RB jest, by działanie organizacji regionalnej miało wymiar lokalny, tj. ograniczony do danego regionu. Art. 53 (1) KNZ nie wyklucza wprawdzie działania przeciwko państwom trzecim, ale zawsze położonym w tym samym regionie. Niekiedy bywało to uznawane za ograniczenie kompetencji RB, ale pamiętajmy, że działania organizacji regionalnych w większości wypadków mogą mieć miejsce wyłącznie na mocy decyzji upoważniającej ze strony Rady. Ta ostatnia dysponuje niemal nieograniczoną i bezwarunkową swobodą decyzyjną w podejmowaniu działań na mocy rozdziału VII, w tym także w odniesieniu do koniecznych i niezbędnych środków. Jedyną wytyczną jest skuteczność działania. Możemy sobie wyobrazić, że RB deleguje swoje uprawnienia na rzecz organizacji regionalnych, lepiej przygotowanych i dysponujących odpowiednimi możliwościami militarnymi. Zgoda Rady powinna być jednak wyraźna, a ponadto konieczne jest wprowadzenie systemu monitorowania działań organizacji lub porozumień

pogląd został zmodyfikowany przez dwa trybunały międzynarodowe: MTS i ETPCz, w dwóch decyzjach dotyczących ataków NATO przeciwko Jugosławii. Gdyby klasyczna doktryna była przestrzegana, oba sądy powinny były odrzucić skargi przeciwko grupie państw NATO wniesione odpowiednio przez Jugosławię i grupę obywateli jugosłowiańskich. Trybunał strasburski orzekł (w sprawie Banković), że nie ma jurysdykcji w tej sprawie, ponieważ bombardowania Jugosławii miały miejsce poza zasięgiem zwierzchnictwa terytorialnego państw członkowskich (co nie jest argumentem specjalnie przekonującym). Natomiast Trybunał haski odrzucił skargi przeciwko USA i Hiszpanii, uznając brak jurysdykcji ze względu na ograniczony zakres deklaracji o uznaniu obowiązkowej jurysdykcji. Dopuszczono natomiast do dalszego postępowania przeciwko pozostałym ośmiu pozwany państwom. Stanowisko MTS nie może jednak być decydujące dla oceny odpowiedzialności międzynarodowej państw uczestniczących w działaniach egzekwujących prawo międzynarodowe w ramach organizacji lub porozumień regionalnych. Możemy powołać się tutaj na problem odpowiedzialności batalionu holenderskiego za działania lub zaniechania, które doprowadziły do tragicznej masakry w Srebrenicy. Moc wiążąca prawa humanitarnego oraz standardy przestrzegane w ramach operacji regionalnych są również ważne, aczkolwiek zostaną pominięte w tym opracowaniu.

regionalnych. Modelowym rozwiązaniem, jeśli chodzi o rozwiązania stosunku między rozdziałami VII i VIII KNZ, wydaje się system zaproponowany przez Radę w odniesieniu do Bośni i Hercegowiny.

Konkluzje

Jesteśmy zwolennikami uznania kompetencji organizacji regionalnych do podejmowania interwencji zbrojnej w konfliktach różnego rodzaju. Zalety takiego systemu są jednoznaczne: ugrupowania regionalne są bardziej elastyczne, jeśli chodzi o procedury decyzyjne, oraz bardziej skuteczne, jeśli chodzi o środki egzekwowania prawa. Mają lepsze rozeznanie w miejscowych warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych. Z reguły cieszą się większym zaufaniem państw danego regionu. Jesteśmy świadomi, że działania organizacji regionalnych oznaczać muszą ograniczenie kompetencji ONZ, w tym także podważenie monopolu RB w zakresie użycia siły. Wydaje nam się jednak, iż działania na szczeblu regionalnym w istocie służą temu samemu celowi: efektywnemu zapewnieniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.