

nia mandatu radnego – jego status prawny, obowiązki, sytuacje, w których mandat ulega wygaśnięciu (s. 64–64, 72–73, 114, 270–272). Interesującym rozwiązaniem (wzorem państw skandynawskich) jest instytucja „członka rezerwowego” w estońskich organach samorządowych. Osoba ta w przypadku przedterminowego złożenia mandatu lub też wstrzymania jego mocy otrzymuje pełnię praw i kompetencji osoby, która ten mandat utraciła (s. 96).

W interesujący sposób ukazano konstrukcję zasad finansowania samorządu terytorialnego. Środki finansowe na realizację zadań samorządowych pochodzą w części z budżetu państwa (subsytia, subwencje, dotacje celowe) oraz z tzw. dochodów własnych. Szczegółowe zasady i mechanizmy finansowe, rodzaje i wysokości opłat i podatków lokalnych regulują odrębne przepisy, np. w Czechach – *ustawa z 2000 r. o podziale dochodów z niektórych podatków pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i niektóre państwowe fundusze*, w Słowacji – *ustawa o zasadach budżetowania administracji publicznej*, w Słowenii – *ustawa o finansowaniu gmin*.

W recenzowanej pracy jej Autorzy wskazali na specyficzne problemy instytucji samorządu terytorialnego, wynikające z warunkowań danego państwa, jego praktyki funkcjonowania np. problem autonomii terytorialnej, relacji z władzą państwową, funkcjonowaniem mniejszości narodowych i etnicznych na obszarach tych państw.

Autorzy publikacji starannie zgromadzili i wykorzystali materiały źródłowe. W pracy

podaje się podstawową literaturę przedmiotu (w języku polskim i obcym), akty prawne (w języku obcym lub przetłumaczone na język angielski), strony internetowe. Wielce pomocne dla osób zajmujących się problematyką samorządu terytorialnego są sporządzone tabele (s. 290–293), w których zawarto dane statystyczne nt. podziałów terytorialnych państwa, sposobu wyboru i nazwy organów jednostek samorządu terytorialnego.

Recenzowana publikacja stanowi cenne kompendium wiedzy o funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Jest solidnym źródłem wiedzy o mechanizmach funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwach młodej demokracji.

■ *Beata Słobodzian*

Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, The Brookings Institution Press, Washington 2008, ss. 349.

Recenzowana monografia jest poświęcona interwencji humanitarnej, a w szczególności kształtującej się od 2005 r. nowej doktrynie obowiązku ochrony (*responsibility to protect*). Autor jest praktykiem, który zajmuje się od wielu lat omawianą problematyką jako międzynarodowy dyplomata. Gareth Evans był w latach 1988–1996 ministrem spraw zagranicznych Australii, oraz pracował w kilku organizacjach międzynarodowych, także ONZ. Jego zainteresowa-

nia obejmują międzynarodowe konflikty zbrojne oraz problem interwencji humanitarnej podczas takich konfliktów, jest czołowym przedstawicielem ruchu działającego na rzecz ukształtowania doktryny obowiązku ochrony jako stosowanej w praktyce powszechnie obowiązującej normy prawnomiędzynarodowej.

Recenzowana praca składa się z dwóch części oraz dziesięciu rozdziałów. Pierwsza część dotyczy rozumienia zasady obowiązku ochrony, a druga część została poświęcona praktycznemu zastosowaniu zasady. Autor rozpoczyna rozważania od zdefiniowania pojęcia masowych okrucieństw (*mass atrocities*). Do tej kategorii zalicza zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie wojenne, czyszczenie etniczne, zbrodnie przeciwko ludzkości. Tworzą one zakres doktryny obowiązku ochrony. Ponadto powyższe naruszenia praw człowieka powinny występować w masowej skali oraz dotyczyć międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Zgodnie z kształtującą się doktryną obowiązku ochrony władze państwa mają obowiązek chronić własnych obywateli przed najcięższymi naruszeniami praw człowieka a społeczność międzynarodowa ma obowiązek wspierać państwa w tej dziedzinie, a nawet interweniować w państwach, w których do takich naruszeń dochodzi, a władze państwowe nie są w stanie zagwarantować bezpieczeństwa ludności cywilnej (s. 79–80).

Pierwszy rozdział poświęcony został historii podejścia społeczności międzynarodowej do okrucieństw wojny. Autor dochodzi do wniosku, że aż do końca zimnej woj-

ny społeczność międzynarodowa nie interesowała się tym problemem, traktując zagadnienie jako wewnętrzną sprawę państw objętych wojną. W 1945 r. zbrodnia przeciwko ludzkości stała się kategorią prawnomiędzynarodową, a w 1949 r. konwencje genewskie uregulowały problem jeńców wojennych oraz ochronę ludności cywilnej. Były zatem pewne podstawy prawnomiędzynarodowe do interwencji humanitarnej, ale w praktyce nie korzystano z możliwości, jakie one dawały. Supermocarstwa dbały przede wszystkim o własne strefy wpływów. Interwencja we własnej strefie wpływów była wykluczona nawet, kiedy dyktator małego państwa naruszał w rażący sposób prawa człowieka. Społeczność międzynarodowa była w tym okresie bardzo mocno przywiązana do zasady nieinterwencji oraz suwerenności. Przywódcy słabych państw Trzeciego Świata obawiali się szczególnie jakiegokolwiek interwencji (s. 19–25).

Jeszcze w latach 60. XX w., podczas secesji Biafry od Nigerii, ówczesny sekretarz generalny ONZ, U Thant, stwierdził, że wojna domowa jest wewnętrzną sprawą Nigerii, a zatem nie może być przedmiotem obrad na forum ONZ¹. Podobne podejście do wewnątrzpaństwowych konfliktów zbrojnych charakteryzowało społeczność międzynarodową do końca zimnej wojny. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się przeciwko interwencji humanitarnej w sprawie *Nicaragua v. Uni-*

¹ U.N. Press Release No. SG/SM/1062 (January 29, 1969).

*ted States*². Nawet współcześnie znacząca część przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego opowiada się przeciwko interwencji humanitarnej³.

W drugim rozdziale autor przedstawia proces który doprowadził do przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucji w sprawie obowiązku ochrony w 2005 r.⁴ oraz ocenia stan przygotowania społeczności międzynarodowej do praktycznego zastosowania doktryny. W 2006 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła dwie rezolucje odwołujące się do zasady obowiązku ochrony. W pierwszej rezolucji Rada potwierdza istnienie takiej zasady, a w drugiej stwierdza, że zasada ma zastosowanie w przypadku konfliktu w Dar Furze. Obecny sekretarz generalny ONZ, Ban Ki-moon, opowiada się zdecydowanie za praktycznym zastosowaniem zasady obowiązku ochrony, a sama zasada jest coraz częściej powoływana na forum ONZ. Zasada obowiązku ochrony należy do miękkiego prawa międzynarodowego, ale istnieją podstawy do twierdzenia, że może przekształcić się z czasem w normę zwyczajową. Z drugiej strony, większość przedstawicieli państw Trzeciego Świata uważa, że ze ściśle prawnego

punktu widzenia zasada obowiązku ochrony nie ma wiążącej mocy prawnej. Przywódcy tych państw uważają, że zastosowanie zasady w istocie jest nową formą imperializmu i kolonializmu, która daje pretekst państwom bogatym do interwencji w państwach rozwijających się. W tej sytuacji autor recenzowanej pracy postuluje stworzenie frontu organizacji międzynarodowych, państw i ludzi wspierających praktyczne zastosowanie zasady obowiązku ochrony. Zasada ta powinna najpierw stać się częścią terminologii organizacji międzynarodowych, a następnie częścią praktyki ich działania (s. 50–54).

W rozdziale trzecim interesujące jest zestawienie nieporozumień związanych z interpretacją zasady obowiązku ochrony. Przede wszystkim interwencja humanitarna to nie to samo co obowiązek ochrony. W pierwszym przypadku chodzi o przymusową akcją zbrojną, a w drugim także o działania zapobiegające kryzysowi humanitarnemu oraz pomoc po ewentualnej interwencji zbrojnej. Zasada obowiązku ochrony ma zastosowanie do wszystkich państw świata, a nie tylko do słabych państw nie posiadających protektorów w społeczności międzynarodowej. Interwencja zbrojna w państwach należących do Rady Bezpieczeństwa ONZ jest w praktyce niemożliwa, ale w ramach zasady istnieją inne możliwości oddziaływania na mocarstwa (np. międzynarodowa opinia publiczna). Zasada obowiązku ochrony nie obejmuje wszystkich przypadków ochrony ludzi. Sprawy ochrony ludzi przed AIDS, bro-

² ICJ Reports 1986, s. 134.

³ S. Sur, *Droit de la paix et de la securite internationales*, [w:] J. Combacau, S. Sur, *Droit international public*, Paris. 1999, s. 621; J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford 2007, s. 559; P. Dallier, A. Pellet, N.Q. Dinh, *Droit international public*, Paris 1999, s. 445.

⁴ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, A/RES/60/1 z 24 października 2005 r.

nią masowego rażenia czy minami znajdującą się poza zakresem zasady. Wreszcie amerykańska inwazja na Irak w 2003 r. nie była przypadkiem zastosowania zasady, ale nielegalną interwencją zbrojną (s. 56–71).

Większość pozycji literatury odnoszących się do problemu interwencji humanitarnej rozważa kwestie legalności takiej interwencji z prawnego, moralnego i politycznego punktu widzenia, przy czym przedmiotem rozważań jest interwencja zbrojna⁵. Wartość recenzowanej pracy polega na przedstawieniu szerokiego wachlarza działań zapobiegających powstaniu sytuacji kryzysowej, działań zmierzających do zażegnania kryzysu (zbrojna interwencja jest tylko jedną z wielu możliwości) oraz działań polegających na odbudowie państwa po wyjściu z sytuacji kryzysowej.

Autor szczegółowo omawia możliwe działania społeczności międzynarodowej na poszczególnych etapach konfliktu (rozdziały 4–7). Jeszcze przed rozpoczęciem właściwego konfliktu należy zidentyfikować jego przyczyny i zastosować działania prewencyjne. Należą do nich prewencyjna dyplomacja, groźba zastosowania sankcji politycznych i ekonomicznych, uzależnienie pomocy gospodarczej od zmiany rządu państwem, pomoc w rozstrzyganiu sporów, groźba postawienia przed sądami międzynarodowymi sprawców naruszeń praw człowieka oraz prewencyjne rozmieszczenie sił międzyna-

rodowych. Należy także promować demokrację i rozwój ekonomiczny w państwach zagrożonych konfliktem.

Jeżeli dojdzie do wybuchu konfliktu społeczność międzynarodowa powinna zastosować polityczne i ekonomiczne sankcje, sprawcy rażących naruszeń praw człowieka powinni być ścigani przez sądownictwo międzynarodowe, należy rozmieścić pokojowe siły międzynarodowe, stworzyć strefy bezpieczeństwa dla ludności cywilnej, zakłócać sygnały radiowe oraz zagrozić użyciem siły zbrojnej. Jeżeli powyższe środki nie dadzą rezultatów społeczność międzynarodowa może uciec się do zastosowania siły zbrojnej. Autor podaje kryteria przymusowej akcji zbrojnej: muszą mieć miejsce masowe i rażące naruszenia praw człowieka, celem interwencji zbrojnej musi być zapobieżenie dalszym naruszeniom praw człowieka, akcja militarna musi być środkiem ostatecznym, proporcjonalnym do zagrożenia oraz musi istnieć realna szansa na powodzenie użycia sił zbrojnych (s. 141). Co więcej, autor wprowadza rozróżnienie pomiędzy usprawiedliwioną a legalną akcją militarną. Jak należy postąpić w przypadku masowych naruszeń praw człowieka w sytuacji paraliżu prac Rady Bezpieczeństwa ONZ? Według autora jeżeli akcja militarna jest usprawiedliwiona to powinna być przeprowadzona pomimo braku upoważnienia Rady Bezpieczeństwa. W takiej sytuacji dyskredytuje się Rada Bezpieczeństwa, a nie państwa interweniujące (np. akcja NATO w Kosowie w 1999 r.) (s. 146–147).

Wreszcie po zakończeniu wojny do-

⁵ Zob. N.J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford-New York 2003.

mowej społeczność międzynarodowa ma obowiązek odbudowy państwa zniszczonego wojną. Nie chodzi tutaj jednak tylko o zniszczenia wojenne, ale także o promocję demokracji, rozwoju gospodarczego, systemu prawnego, systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, rozbrojenia oraz umożliwienie uchodźcom powrotu do swoich domów. Działania takie określa się mianem *nation building*.

Autor recenzowanej pracy wskazuje także, że około 90 tys. żołnierzy i cywilów zaangażowanych jest obecnie w siedemnastu misjach pokojowych pod egidą ONZ. Rosja i Chiny często odgrywają destruktywną rolę w kwestii pomocy zagrożonej ludności cywilnej, ponieważ same nie są demokracjami (np. w sprawie Kosowa i Sudanu). Jednakże autor opowiada się przeciwko utworzeniu ligi państw demokratycznych, która zastąpiłaby nieefektywną Radę Bezpieczeństwa ONZ (s. 179–180).

Główną zaletą recenzowanej pracy jest nowe spojrzenie na problem interwencji humanitarnej. Interwencja humanitarna nie jest już wyjątkowo stosowanym i obwarowanym wieloma ograniczeniami prawem społeczności międzynarodowej, ale obowiązkiem ochrony zagrożonej ludności cywilnej. Obowiązek ten wynika z zasady ochrony praw człowieka, która ma pierwszeństwo przed zasadą suwerenności (podstawowe normy prawnomiędzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka mają charakter bezwzględnie obowiązujący). Ponadto interwencja humanitarna nie musi być kojarzona z interwencją zbrojną.

Społeczność międzynarodowa dysponuje szerokim wachlarzem alternatywnych możliwości działania.

Z drugiej strony, powszechne uznanie zasady obowiązku ochrony za obowiązującą normę prawną napotyka na poważne problemy. Po pierwsze, przywódcy niedemokratycznych państw negują charakter prawny zasady, ponieważ obawiają się utraty władzy w wyniku ewentualnej interwencji społeczności międzynarodowej. Po drugie, państwa Zachodu zostały szczególnie poważnie dotknięte przez światowy kryzys gospodarczy, podczas gdy niedemokratyczne państwa Trzeciego Świata nie przestały się rozwijać gospodarczo. Światowy układ sił zmienia się na niekorzyść Zachodu. Problemy gospodarcze powodują, że brakuje odpowiednich środków budżetowych na przeprowadzenie interwencji w odległych zakątkach świata, a dotychczas koszty takich przedsięwzięć spadały głównie na państwa Zachodu⁶.

Wydaje się jednak, że interpretacja zasady obowiązku ochrony przedstawiona przez autora recenzowanej pracy zostanie mimo wszystko uznana przez społeczność międzynarodową za obowiązującą normę prawną w dłuższym horyzoncie czasowym. Zagrożenia stwarzane przez wojny domowe dotyczą całą społeczność międzynarodową poprzez terroryzm, problem uchodźców, zagrożenie pandemiemi, handel narkotykami,

⁶ K. Czubochoa, *Interwencja humanitarna: prawne, moralne i polityczne dylematy*, „Saeculum Christianum” 2009, nr 1, s. 247–249.

zorganizowaną przestępczość. W rezultacie względy humanitarne to nie jedyny powód interwencji. Coraz większa liczba przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego opowiada się za interwencją humanitarną, także jednostronną zbrojną interwencją humanitarną⁷. Wreszcie w społeczności międzynarodowej wzrasta świadomość pierwszeństwa praw człowieka przed formalizmem prawnym oraz tego, że jak stwierdza Gareth Evans zasada suwerenności nie daje licencji na zabijanie (s. 11).

■ Krzysztof Czubochoa

Kacper Wańczyk, *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec regionu Morza Kaspijskiego w latach 1999–2004*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

Ostatnio natrafiłem na książkę doktora Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kacpra Wańczyka, odnoszącą się do polityki Federacji Rosyjskiej wobec regionu Morza Kaspijskiego. Nieczęsto w naszym kraju wychodzą książki dotyczące tego niezwykle interesującego miejsca globu, więc sięgnąłem po

nią z wielkim zainteresowaniem, tym bardziej, że jednym z jej recenzentów jest ceniony przez mnie prof. Mieczysław Smoleń. Pozostała dwójka recenzentów to politolog prof. Teresa Łoś-Nowak z Wrocławia i historyk prof. Kazimierz Malak z Kielc.

Książka składa się z czterech rozdziałów. Pierwszy traktuje o historii regionu Morza Kaspijskiego w ramach Rosji oraz omawia jego miejsce w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Drugi jest o stosunkach politycznych Rosji z krajami regionu i w tym rozdziale autor przedstawia również organizacje regionalne, takie jak WNP oraz Szanghajską Organizację Współpracy. Trzeci rozdział omawia politykę gospodarczą Rosji wobec regionu. Wańczyk w tym miejscu skoncentrował się na trzech kwestiach – sporu o Morze Kaspijskie, regionalnej integracji gospodarczej oraz na stosunkach bilateralnych Rosji z poszczególnymi państwami. Ostatni, czwarty, rozdział traktuje o polityce militarnej, zwłaszcza o konfliktach regionalnych oraz o różnorodnych formach współpracy wojskowej.

Jakie wrażenia odniosłem po przeczytaniu książki? Raczej mało można w niej znaleźć pozytywnych aspektów. Natomiast posiada bardzo dużo błędów metodologicznych i merytorycznych.

Zacznijmy od tego, że autor chyba nie za bardzo potrafi odróżnić termin Azja Środkowa i Azja Centralna. Na gruncie polskiej nauki, te terminy nie są synonimami¹. Po-

⁷ Są to przykładowo: A. Buchanan, *Justice, Legitimacy and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, Oxford-New York 2004, s. 450–454; A. Cassese, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimization of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, „European Journal of International Law” 1999, nr 10, s. 26–27; R. Maccorquodale, *Self-Determination: A Human Rights Approach*, „International and Comparative Law Quarterly” 1994, nr 4, s. 865–882.

¹ E. Tryjarski, *In confinibus Turcarum. Szkice turkologiczne*, Warszawa 1995, od s. 23.