ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE W DZIAŁANIU

pod redakcją

Agnieszki Florczak

Alicji Lisowskiej

Agencja Reklamowa OTO

Organizacje międzynarodowe w działaniu

pod redakcją

Agnieszki Florczak

Alicji Lisowskiej

OTO Agencja Reklamowa

Wrocław 2014

Patron honorowy

RZECZNIK PRAW DZIECKA
Marek Michalak

Recenzent
prof. dr hab. Elżbieta Stadtmüller

Copyright by Agnieszka Florczak, Alicja Lisowska & Autorzy
Kopiowanie, przedruk, umieszczanie w Internecie bez zgody redaktorów i autorów
w całości lub we fragmentach – zabronione

Korekta
Jolanta Kardela

Projekt okładki, skład i łamanie
Agencja Reklamowa OTO
www.o-to.pl

Wydanie publikacji zostało sfinansowane
przez Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego
www.wns.uni.wroc.pl

ISBN 978-83-927859-8-9

Wydanie I, Wrocław 2014

SPIS TREŚCI

Wykaz ważniejszych skrótów 5

Od redaktorów 9

Pokój i bezpieczeństwo

Adam Cianciara, Operacje pokojowe 13

Dominik Balawender, Proliferacja broni masowego rażenia 37

Bartosz Bolechów, Terroryzm międzynarodowy 53

Alina Bomba, Piractwo morskie 87

Tomasz Klin, Państwa upadłe 105

Arkadiusz Domagała, Interwencje humanitarne 123

Alicja Lisowska, Ochrona środowiska 143

Prawa człowieka, demokracja, pomoc humanitarna

Agnieszka Florczak, Prawa człowieka 179

Laura Koba, Edukacja w zakresie praw człowieka 201

Anna Pacześniak, Promocja demokracji i praworządności 227

Joanna Dobrowolska-Polak, Pomoc humanitarna 245

Patologie

Arkadiusz Domagała, Przemoc seksualna w konfliktach zbrojnych 269

Agnieszka Florczak, Handel ludźmi 285

Laura Koba, Prostytucja i pornografia dziecięca 307

Marcin Skocz, Rasizm i ksenofobia 323

Monika Klimowicz, Bankructwo państw europejskich 335

Migracje

Magdalena Lesińska, Migracje 359

Agnieszka Florczak, Uchodźstwo 373

Joanna Dyduch, Bezpaństwowość 397

Noty o autorach 419

Wykaz ważniejszych skrótów

AICHR – Międzyrządowa Komisja Praw Człowieka ASEAN

AMIS – Misja Unii Afrykańskiej w Sudanie

AMISOM – Misja Unii Afrykańskiej w Somalii

ASEAN – Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej

BEAR – Euroarktyczny Region Morza Barentsa

BŚ, WB – Bank Światowy

CAP – Instrument Skonsolidowanych Apeli

CCAC – Koalicja na Rzecz Klimatu i Czystego Powietrza

CEMAC – Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej

CERD – Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej

CIM – Międzyamerykańska Komisja Kobiet

CIREA – Centrum ds.Wymiany Informacji i Dyskusji w Sprawach Azylu

CIREFI – Centrum ds. Imigracji, Dyskusji i Wymiany Informacji na temat Przekraczania Granic i Imigracji

CPT – Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom

CRSV, SGBVAC – przemoc seksualna w konfliktach zbrojnych

CSD – Komisja Zrównoważonego Rozwoju

CTBT – Traktat o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową

DHA – Departament ds. Humanitarnych ONZ

DPKO – Departament Operacji Pokojowych

DRC – Koordynator ds. Pomocy w Czasie Klęsk Żywiołowych

EAOŚ – Europejska Agencja Ochrony Środowiska

EAPC – Euroatlantycka Rada Współpracy

EBA – Europejski Organ Nadzoru Bankowego

EBOR – Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju

ECHO – Biuro Humanitarne Wspólnoty Europejskiej

ECOWAS – Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej

EFSF – Europejski Instrument Stabilności Finansowej

EFSM – Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej

EIOPA – Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych

EKG – Europejska Komisja Gospodarcza

EKPC – Europejska Komisja Praw Człowieka

ENS – Europejska Sieć na rzecz Bezpaństwowości

ERC – Koordynator ds. Pomocy w Sytuacjach Nadzwyczajnych

ERF – Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców

ERRS – Europejska Rada do spraw Ryzyka Systemowego

ESCAP – Komisja Ekonomiczna i Społeczna ONZ dla Azji i Pacyfiku

ESM – Europejski Mechanizm Stabilności

ESMA – Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych

EŚW – Europa Środkowo-Wschodnia

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka

EUMC – Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii

EURODAC – komputerowy system rozpoznawania odcisków palców osób ubiegających się o status uchodźcy

Europol – Europejski Urząd Policji

EWEA – Europejska Wspólnota Energii Atomowej

EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza

EWWiS – Europejska Wspólnota Węgla i Stali

FAO – Światowa Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa

FARC – organizacja terrorystyczna Rewolucyjne Siły Zbrojne Kolumbii

FRA, APP – Agencja Praw Podstawowych

FRONTEX – Agencja Zarządzania i Ochrony Granic Zewnętrznych

GEF – Światowy Fundusz Środowiska

GFMD – Globalne Forum w sprawie Migracji i Rozwoju

GMG – Światowa Grupa ds. Migracji

GRETA – Grupa Ekspertów ds. Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi

HELCOM – Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku

IAEA, MAEA – Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej

IASC – Stały Komitet Międzyagencyjny

IDPs – osoby wysiedlone wewnętrznie

IFRC – Międzynarodowa Federacja Czerwonego Krzyża/Czerwonego Półksiężyca

INTERFET – Siły Międzynarodowe w Timorze Wschodnim

IOM – Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji

IRO – Międzynarodowa Organizacja ds. Uchodźców

ISE – Inicjatywa Środkowoeuropejska

ISPO – Międzynarodowa Organizacja Osób Bezpaństwowych

KG – Konwencja genewska o statusie uchodźców z 1951 r.

KMRE – Komitet Ministrów Rady Europy

LPA – Liga Państw Arabskich

MBOR, IBRD – Międzynarodowy Banku Odbudowy i Rozwoju

MFW, IMF – Międzynarodowy Fundusz Walutowy

MOP, ILO – Międzynarodowa Organizacja Pracy

MTKJ – Międzynarodowy Trybunał Karny *ad hoc* ds. Jugosławii

MTKR – Międzynarodowy Trybunał Karny *ad hoc* ds. Rwandy

MTS – Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości

NATO – Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego

NPT – Traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej

NRM – Nordycka Rada Ministrów

OBWE – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

OCHA – Biuro ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej

ODIHR – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

OJA – Organizacja Jedności Afrykańskiej

OKI – Organizacja Konferencji Islamskiej (ob. OWI)

ONUC – Operacja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kongo

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

OPA – Organizacja Państw Amerykańskich

OPWC – Organizacja ds. Zakazu Broni Chemicznej

OWI – Organizacja Współpracy Islamskiej

PAH – Polska Akcja Humanitarna

PDPC – Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

R2P – Responsibility to Protect, „Odpowiedzialność za ochronę"

RE – Rada Europy

RECs – Regionalna Wspólnota Ekonomiczna

RN – Rada Nordycka

RPMB – Rada Państw Morza Bałtyckiego

RPN – Ruch Państw Niezaangażowanych

SAARC – Południowoazjatyckie Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej

SADC – Wspólnota Rozwoju Afryki Południowej

SELEC – Południowoeuropejskie Centrum Egzekwowania Prawa

SHIRBRIG – Wielonarodowa Brygada Szybkiego Reagowania

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

UA – Unia Afrykańska

UE – Unia Europejska

UN.GIFT – Globalna Inicjatywa Narodów Zjednoczonych ds. Walki z Handlem Ludźmi

UNAMID – Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Afrykańskiej w Darfurze

UNAMIR – Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Rwandzie

UNAMSIL – Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Sierra Leone

UNDP – Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju

UNEF I – Pierwsze Doraźne Siły Pokojowe Organizacji Narodów Zjednoczonych

UNEP – Program Środowiskowy ONZ

UNESCO – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury

UNFPA – Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych

UNHCHR – Urząd Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka

UNHCR – Urzędu Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców

UNICEF – Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci

UNIFEM – Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Kobiet

UNJLC – Wspólne Centrum Logistyczne Narodów Zjednoczonych

UNMAS – Akcja Rozminowywania ONZ

UNMEE – Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Etiopii i Erytrei

UNMIK – Misja Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie

UNMOGIP – Grupa Obserwatorów Wojskowych Narodów Zjednoczonych w Indiach i Pakistanie

UNODC – Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości

UNOMSA – Misja Obserwacyjna Narodów Zjednoczonych w Afryce Południowej

UNOSOM II – Druga Operacja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Somalii

UNPREDEP – Siły Zapobiegawcze Organizacji Narodów Zjednoczonych

UNPROFOR – Siły Ochronne Organizacji Narodów Zjednoczonych

UNRRA – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Odbudowy

UNRWA – Agencja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie

UNSAS – System Szybkiego Rozmieszczenia Organizacji Narodów Zjednoczonych

UNTAC – Tymczasowa Administracja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kambodży

UNTAET – Tymczasowa Administracja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Timorze Wschodnim

UNTAG – Grupa Pomocy Organizacji Narodów Zjednoczonych w Okresie Przejściowym

UNTSO – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Nadzorowania Rozejmu

WCED – Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju

WHO – Światowa Organizacja Zdrowia

WFP – Światowy Fundusz Żywnościowy
WMD – broń masowego rażenia

WP UE – Wymiar Północny Unii Europejskiej

WNP – Wspólnota Niepodległych Państw

WTO – Światowa Organizacja Handlu

Od redaktorów

Książka, którą oddajemy do rąk czytelników, jest efektem projektu badawczego „Obszary aktywności współczesnych organizacji międzynarodowych", realizowanego w 2013 r. przez pracowników Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, Instytutu Zachodniego, Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Stowarzyszenia *Semper Avanti* oraz Fundacji Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu La Strada. Projekt został objęty Honorowym Patronatem Rzecznika Praw Dziecka. Publikacja *Organizacje międzynarodowe w działaniu* ma na celu przedstawienie analizy działalności międzynarodowych organizacji rządowych w różnych obszarach, stanowiąc tym samym uzupełnienie podręczników zawierających bądź to teoretyczne aspekty funkcjonowania organizacji międzynarodowych, bądź analizę podstaw prawnych, struktury czy trybów podejmowania decyzji. Książka stanowi więc kompendium wiedzy na temat działalności współczesnych organizacji międzynarodowych o charakterze rządowym. Z doświadczeń dydaktycznych i naukowych wynika, że na rynku wydawniczym brakuje pozycji o organizacjach międzynarodowych, w której w sposób syntetyczny, na podstawie kryterium przedmiotowego, zanalizowano by działalność organizacji w różnych obszarach tematycznych. W związku z tym przedmiotem analizy nie były takie aspekty, jak struktura organizacji międzynarodowych czy tryb podejmowania decyzji (chyba że było to niezbędne do przedstawienia danego problemu), lecz omówienie konkretnych przedsięwzięć różnych organizacji. Wewnętrzna struktura poszczególnych części, ze względu na bardzo zróżnicowaną problematykę, została pozostawiona w gestii autorów. W niemal każdej części jednak (wyjątek stanowi rozdział dotyczący bankructwa państw europejskich) przeanalizowano organizacje rządowe o charakterze uniwersalnym i regionalnym. Pragniemy wyraźnie podkreślić, że przedmiotem analizy nie były organizacje pozarządowe. Ponadto autorzy indywidualnie, kierując się subiektywnymi kryteriami, dokonywali wyboru organizacji do analizy. Ograniczenia wydawnicze oraz szeroki zakres tematyki sprawiały, że bardzo szczegółowa analiza działalności wszystkich organizacji rządowych nie była możliwa do przeprowadzenia.

Struktura publikacji składa się z czterech zasadniczych części: *Pokój i bezpieczeństwo*; *Prawa człowieka, demokracja, pomoc humanitarna*; *Patologie* oraz *Migracje*. Redaktorzy zdają sobie sprawę, że dyskusyjny może być podział treści i związane z tym przyporządkowanie artykułów do poszczególnych części. W praktyce jednak niezwykle trudno było jednoznacznie przyporządkować niektóre z artykułów. O ile na przykład nie wzbudza wątpliwości przyporządkowanie operacji pokojowych do części dotyczącej pokoju i bezpieczeństwa, o tyle artykuły dotyczące tematyki dziecięcej prostytucji i pornografii czy handlu ludźmi, umieszczone w części dotyczącej patologii, mogłyby być przez niektórych – równie trafnie – zaliczone do kwestii związanych z prawami człowieka. Podobne kontrowersje dotyczą także innych artykułów. Oznacza to, że podział treści dokonany przez redaktorów jest subiektywny.

Redaktorzy zdają sobie ponadto sprawę, że książka nie zawiera omówienia wielu zagadnień, przede wszystkim ekonomiczno-społecznych (np. problem walki z AIDS, likwidacji dysproporcji rozwojowych, walki z korupcją czy zorganizowaną przestępczością). Podyktowane to było dwoma zasadniczymi czynnikami: z jednej strony koniecznością dokonania selekcji niezwykle złożonej i rozbudowanej materii, jaką są obszary aktywności współczesnych organizacji międzynarodowych, natomiast z drugiej ograniczeniami wydawniczymi. Redaktorzy zdecydowali się więc na zakwalifikowanie artykułów związanych przede wszystkim z szeroko rozumianą problematyką ochrony praw człowieka i bezpieczeństwa jako dziedzinami najbliższymi ich zainteresowaniom badawczym. Jednocześnie są to zagadnienia, które oddają istotę aktywności współczesnych organizacji międzynarodowych.

Książka adresowana jest głównie do studentów politologii, stosunków międzynarodowych, europeistyki, prawa oraz osób zainteresowanych problematyką funkcjonowania organizacji międzynarodowych.

* * *

Dziękujemy prof. dr hab. Elżbiecie Stadtmüller za życzliwość i wsparcie merytoryczne oraz wszystkim autorom artykułów za rzetelność badawczą wniesioną w powstanie niniejszej publikacji.

Podziękowania składamy także dyrektorowi Instytutu Politologii, prof. dr. hab. Jackowi Sroce za pomoc w sfinansowaniu projektu oraz niniejszej publikacji.

Specjalne podziękowania kierujemy do dr. Bartosza Bolechowa i dr. Arkadiusza Domagały za pomoc przy ustalaniu struktury pracy oraz ostatecznego tytułu książki.

Wrocław 2014

Agnieszka Florczak
Alicja Lisowska

Pokój

i

bezpieczeństwo

Adam Cianciara

Kolegium Europy Wschodniej
im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu

Operacje pokojowe

Abstract
This paper analyzes peace operations conducted by international governmental organizations. The author explains some key terms that are usually applied to peace operations and the process of conflict resolution. Furthermore, the paper describes features and characteristics of peace operations carried out by the United Nations as well as regional organizations. In the last part of the article, the author presents some critical arguments on the general idea of peace operations and some arguments on the peacekeeping effectiveness.

Wprowadzenie

Henryk VIII podobno kiedyś powiedział, że „przystąpienie do wojny nie wymaga rady, lecz, by wiedzieć jak zakończyć ją z honorem i zyskiem, człowiek musi się jeszcze wiele nauczyć”[1]. Pozornie od czasów, gdy Anglią rządzili Tudorowie, w sprawach wojny i pokoju niewiele się zmieniło. Podobnie jak w przeszłości, także dziś, znacznie łatwiej jest rozpocząć wojnę niż ją zakończyć. Jednak w odróżnieniu od wieków minionych obecnie społeczność międzynarodowa coraz częściej podejmuje próby mające na celu doprowadzanie do zakończenia trwających wojen i konfliktów. Ta wyraźna zmiana miała swoje źródło w traumie, jaką były II wojna światowa i Holocaust, oraz nadziei wiązanej z powołaniem Organizacji Narodów Zjednoczonych[2]. Za najważniejsze zadanie nowo powstałej instytucji uznano bowiem utrzymywanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Co więcej, do realizacji tego celu w Karcie Narodów Zjednoczonych przewidziano wiele środków, do których ONZ może odwołać się przy rozwiązywaniu konfliktów. Lista rozciąga się od rokowań po użycie siły, lecz nie zawiera operacji pokojowych[3], które – choć niewymienione w Karcie – stały się jednym z ważniejszych instrumentów działalności wspomnianej organizacji w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa[4].

---

[1] Za: C.R. Mitchell, *The Structure of International Conflict*, London 1981, s. 163.
[2] P. Wallensteen, *Understanding Conflict Resolution*, London 2007, s. 6.
[3] W polskiej literaturze termin *peacekeeping operations* tłumaczony jest najczęściej jako „operacje utrzymywania pokoju”. Powszechnie używa się również określeń „operacje pokojowe” lub „misje pokojowe”. W niniejszym rozdziale terminy te stosowane są zamiennie.
[4] I. Popiuk-Rysińska, J. Zając, *Operacje pokojowe Narodów Zjednoczonych*, [w:] J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 102.

Od momentu powołania pierwszej misji ONZ w 1948 roku charakter operacji pokojowych uległ znaczącym zmianom. Współcześnie poszczególne operacje różnią się od siebie wykonawcami, zadaniami oraz sposobami ich realizacji. To, co je łączy, to z pewnością kontrowersje, które operacje pokojowe budzą zarówno wśród praktyków, jak i teoretyków polityki światowej. Za każdym razem, gdy powoływana jest kolejna operacja pokojowa, formułowane są pytania o jej podstawy prawne, ukryte intencje wykonawców, zakres zadań, czy o jej skuteczność. Co więcej, w wielu wypadkach niepowołanie misji pokojowej jest równie kontrowersyjne.

W niniejszym rozdziale omówione zostały operacje pokojowe prowadzone przez międzynarodowe organizacje rządowe. W pierwszej części artykułu syntetycznie przedstawiono problem definiowania operacji pokojowych oraz wyjaśniono terminy pokrewne. W kolejnych dwóch częściach scharakteryzowano operacje prowadzone przez ONZ oraz organizacje regionalne. Ostatnia część rozdziału poświęcona została argumentom krytycznym oraz ocenie skuteczności misji pokojowych. Ze względu na charakter publikacji pominięto działalność organizacji pozarządowych oraz problematykę związaną z operacjami pokojowymi prowadzonymi przez pojedyncze państwa bądź koalicje państw.

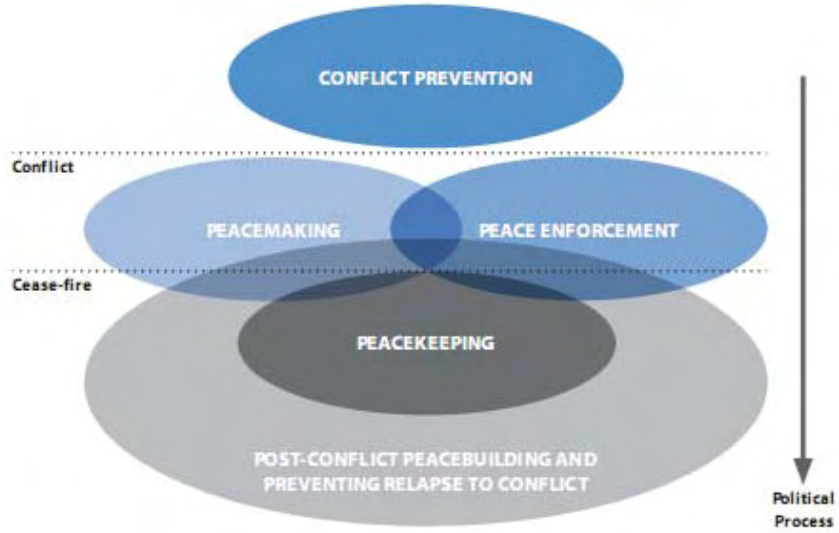
Problemy definicyjne

W maju 1948 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję wzywającą do zaprzestania walk w Palestynie. W czerwcu wysłano na Bliski Wschód obserwatorów wojskowych, których zadaniem miało być monitorowanie zawieszenia broni pomiędzy Izraelem a państwami arabskimi. W ten sposób rozpoczęła się pierwsza w historii operacja pokojowa ONZ (UNTSO – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Nadzorowania Rozejmu)[5]. Od tego czasu operacje pokojowe przeszły wiele zmian, zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym. Stało się to widoczne zwłaszcza po zakończeniu zimnej wojny. Wówczas kilkakrotnie wzrosła liczba nowych operacji. Do 1988 roku ONZ rozpoczęła zaledwie 13 misji, a po 1988 roku aż 54[6]. Zmienił się też charakter operacji pokojowych. Zaczęły być one coraz częściej prowadzone przez różnego rodzaju organizacje regionalne oraz tworzone *ad hoc* koalicje państw, nazywane często koalicjami chętnych[7]. Ponadto znacząco poszerzył się zakres zadań wykonywanych podczas konkretnych misji. Pierwsze dwie operacje ONZ miały charakter misji obserwacyjnych. Obecnie zadania operacji pokojowych daleko wykraczają poza obserwacje i niejednokrotnie obejmują tak różne działania, jak: wspieranie procesu politycznego, organizowanie wyborów, ochronę

[5] Co znamienne zarówno dla operacji pokojowych ONZ, jak i sytuacji na Bliskim Wschodzie, misja UNTSO trwa do dziś.
[6] www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml (data dostępu 21.06.2012).
[7] Na przykład misja INTERFET w Timorze Wschodnim prowadzona przez koalicję państw pod przywództwem Australii w latach 1999–2000. Więcej o operacjach pokojowych prowadzonych przez koalicję chętnych, zob. np.: M. Dee, *Coalitions of the Willing and Humanitarian Intervention: Australia's Involvement with INTERFET*, „International Peacekeeping" 2001, vol. 8, no. 3, s. 1–20; G. Wilson, *UN Authorized Enforcement: Regional Organizations versus 'Coalitions of the Willing'*, „International Peacekeeping" 2003, vol. 10, no. 2, s. 89–106; J. Bercovitch, R. Jackson, *Conflict Resolution in the Twenty-first Century*, Ann Arbor 2009, s. 119–136.

ludności cywilnej, pomoc humanitarną, rozbrojenie, demobilizację i reintegrację walczących stron, administrowanie konkretnym terytorium czy utrzymywanie porządku publicznego[8].

Tak różnorodna i szybko zmieniająca się rzeczywistość powoduje problemy z dokładnym określeniem, czym są operacje pokojowe. Sprawy nie ułatwia to, że Karta Narodów Zjednoczonych nie wymienia operacji pokojowych *per se*, co budzi wątpliwości nie tylko co do legitymacji i podstaw prawnych operacji pokojowych (do czego powrócimy w dalszej części rozdziału), ale także wpływa na brak jednoznacznej definicji[9]. Stąd też tak wiele określeń i terminów pokrewnych lub synonimicznych. W kontekście operacji pokojowych mówi się zatem nie tylko o utrzymywaniu pokoju (*peacekeeping*), ale także o wprowadzaniu pokoju (*peacemaking*), wymuszaniu pokoju (*peace enforcement*), czy budowaniu pokoju (*peacebuilding*). Do tego wspomina się o trzech generacjach peacekeepingu i rozróżnia *peacekeeping* tradycyjny od peacekeepingu wielowymiarowego. Wszystkie te terminy nieodłącznie związane są z procesem rozwiązywania konfliktów zarówno międzypaństwowych, jak i wewnętrznych. W wydanym w 2008 roku dokumencie ONZ, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, autorzy podjęli próbę uporządkowania i wyjaśnienia terminów związanych z operacjami pokojowymi. Według *Capstone Doctrine* (Doktryny nadrzędnej), jak skrótowo przyjęło się nazywać dokument, *peacekeeping* jest jednym ze sposobów działania na rzecz pokoju i bezpieczeństwa na świecie[10]. Szerokie spektrum aktywności pokojowej przedstawiono na rycinie.



Ryc. Działania na rzecz pokoju i bezpieczeństwa (źródło: *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York 2008, s. 18).

[8] Wykaz operacji pokojowych z wyszczególnionymi zadaniami można znaleźć w: V.C. Franke, A. Warnecke, *Building Peace: An Inventory of UN Peace Missions Since the End of the Cold War*, „International Peacekeeping" 2001, vol. 16, no. 3, s. 407–436; I. Popiuk-Rysińska, J. Zając, *op. cit.*, s. 121–126.
[9] J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 76–77; I. Popiuk-Rysińska, J. Zając, *op. cit.*, s. 102.
[10] *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines („Capstone Doctrine")*, New York 2008, s. 17–18.

Celem działań prewencyjnych, nazywanych często dyplomacją prewencyjną[11], jest niedopuszczenie, by napięcia i spory pomiędzy państwami i wewnątrz nich przerodziły się w otwarty konflikt zbrojny. Prewencja powinna opierać się na systemie wczesnego ostrzegania, czyli zbierania i analizowania informacji, które sugerować mogą zwiększenie prawdopodobieństwa wybuchu konfliktu. Takimi informacjami mogą być dane dotyczące nagłych zmian demograficznych (przesiedlenia lub przemieszczania się ludności), zmian gospodarczych (kryzysy gospodarcze, wzrost ubóstwa i bezrobocia), czynników polityczno-społecznych (dyskryminowanie jednej z grup społecznych, wzrost postaw nacjonalistycznych, kryzysy rządowe) czy informacji dotyczących zmian zewnętrznych (rozprzestrzenianie się skrajnych ideologii, konflikty zbrojne w regionie, napływ uchodźców). Skutecznie działający system wczesnego ostrzegania musi opierać się na współpracy wielu aktorów-państw, międzynarodowych organizacji uniwersalnych i regionalnych, instytutów i programów badawczych, think tanków oraz organizacji pozarządowych[12]. Aktorzy podejmujący działania prewencyjne stosują różnego rodzaju środki: począwszy od dobrych usług i mediacji, poprzez budowanie zaufania i misje ustalania faktów, aż po prewencyjne rozmieszczenie sił pokojowych[13]. Interesującym sposobem prewencji jest budowanie zaufania pomiędzy zwaśnionymi stronami, które odbywa się najczęściej przez zwiększenie wzajemnych kontaktów i wymianę informacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa (np. informacji o przeprowadzanych ćwiczeniach wojskowych)[14]. Budowanie zaufania zapobiega nie tylko eskalacji bieżących napięć, lecz wymierzone jest też w głębokie źródła konfliktów – niepewności co do intencji drugiej strony, wzajemnych obaw i braku zrozumienia[15].

Kolejne dwa sposoby rozwiązywania konfliktów – *peacemaking* i *peace enforcement* – stosowane są wówczas, gdy działania prewencyjne nie przyniosły pożądanego skutku bądź nigdy nie zostały podjęte, a początkowy spór przerodził się w otwarty konflikt zbrojny. Oba działania mają na celu wstrzymanie walk i przywrócenie pokoju. Różnica między wprowadzaniem pokoju (*peacemaking*) a jego wymuszaniem (*peace enforcement*) jest taka jak między dyplomacją prewencyjną a koersywną (zob. przyp. 11). Próby wprowadzania pokoju podejmowane są przez aktorów międzynarodowych (głównie państwa i organizacje międzynarodowe) przede wszystkim za pomocą środków politycznych i dyplomatycznych. Mają one na celu skłonienie skonfliktowanych stron do osiągnięcia porozumienia, które zakończyłoby walki. Wymuszenie pokoju z kolei zakłada użycie środków koersywnych,

[11] Należy rozróżnić dyplomację prewencyjną, która opiera się przede wszystkim na użyciu środków politycznych i dyplomatycznych, od dyplomacji koersywnej, odwołującej się do użycia siły bądź co najmniej groźby jej użycia, zob. np. T. Łoś-Nowak, A. Florczak (red.), *Encyklopedia politologii: stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2010, s. 132–135.

[12] J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 92–93; O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge-Malden 2011, s. 132–134.

[13] Na temat działań prewencyjnych zob. więcej: H. Sokalski, *Odrobina prewencji. Dorobek dyplomacji prewencyjnej ONZ w Macedonii*, Warszawa 2007, S. Khrychikov, H. Miall, *Conflict Prevention in Estonia: the Role of Electoral System*, „Security Dialogue" 2002, vol. 33, no. 2, s. 193–208, B.R. Rubin, B.D. Jones, *Prevention of Violent Conflict: Task and Challenges for the United Nations*, „Global Governance" 2007, vol. 13, no. 3, s. 391–408.

[14] Ciekawym przykładem budowania zaufania jest zawarty w 1992 roku w Helsinkach Traktat o Otwartych Przestworzach. Dokument ten umożliwia sygnatariuszom przeprowadzanie lotów obserwacyjnych nad instalacjami wojskowymi znajdującymi się na terytorium innych państw-stron. Zwiększa to jawność i przejrzystość działań wojskowych i prowadzi – przynajmniej w teorii – do wzmocnienia zaufania pomiędzy stronami oraz unikania nieporozumień i wzajemnych obaw.

[15] J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 94.

w tym także siły zbrojnej. Działania tego typu polegają więc na siłowym przywróceniu pokoju i bezpieczeństwa[16]. Za przykład może posłużyć operacja Deliberate Force, która doprowadziła do podpisania układu z Dayton kończącego wojnę w Bośni i Hercegowinie.

Operacje utrzymywania pokoju (*peacekeeping*) początkowo powoływane były dopiero wówczas, gdy strony konfliktu zawarły porozumienie kończące walki. Głównym zadaniem międzynarodowych sił pokojowych było nadzorowanie przestrzegania osiągniętego porozumienia, co sprowadzało się najczęściej do monitorowania zawieszenia broni oraz tworzenia stref buforowych oddzielających siły zbrojne skonfliktowanych stron. Tak zwany tradycyjny *peacekeeping*, który zdominował działalność ONZ w okresie zimnej wojny, opierał się na trzech głównych zasadach. Po pierwsze, oddziały pokojowe rozmieszczane były tylko za zgodą zainteresowanych stron, po drugie, zachowywały bezstronność i po trzecie, siły używano tylko w samoobronie. Przez lata zasady, sposób prowadzenia oraz cele operacji utrzymywania pokoju ewoluowały, a wraz z nimi zmieniła się stosowana terminologia. Pojawiły się wspomniane powyżej określenia *peacekeeping* I, II, i III generacji czy też *peacekeeping* wielowymiarowy. Ewolucja zasad i terminologii związanej z operacjami utrzymania pokoju zostanie omówiona w kolejnej części rozdziału. Należy podkreślić, że charakter operacji pokojowych przez lata uległ znaczącym zmianom, daleko wykraczającym poza tradycyjnie definiowane ramy. Obecnie *peacekeeping* obejmuje znacznie więcej niż przestrzeganie zawieszenia broni i wchodzi w sfery, które uznalibyśmy za charakterystyczne dla działań prewencyjnych, wprowadzania czy wymuszania pokoju, a także budowania pokoju.

Zgodnie z *Capstone Doctrine* to właśnie budowanie pokoju (*peacebuilding*) jest działaniem wieńczącym proces rozwiązywania konfliktów. Pojęcie *peacebuilding* jest stosunkowo nowe. Pierwszy raz oficjalnie użył go sekretarz generalny ONZ Boutros Boutros-Ghali w ogłoszonym w 1992 roku *Programie dla pokoju.* Boutros-Ghali zdefiniował koncepcję budowania pokoju jako „działania na rzecz ustalenia i wsparcia struktur, które będą zmierzały do umocnienia i utrwalenia pokoju w celu uniknięcia nawrotu konfliktu”[17]. Budowanie pokoju odnosi się zatem do działań następujących po konflikcie zbrojnym i to najczęściej wewnętrznym, takim jak wojna domowa. W tego rodzaju konfliktach potrzeba pojednania walczących jeszcze do niedawna stron jest znacznie większa niż w wypadku wojen i konfliktów międzypaństwowych. Jak zauważył jeden z badaczy, problem związany z trwałym zakończeniem wojen domowych polega na tym, że w przeciwieństwie do wojen międzypaństwowych, w konfliktach domowych ludzie, którzy z „dużą wprawą i entuzjazmem” zabijali się nawzajem, po zakończeniu wojny będą musieli żyć obok siebie[18]. Stąd też głównym celem budowania pokoju – przynajmniej w teorii – jest doprowadzenie do całkowitej transformacji struktur politycznych, ekonomicznych i społecznych, które leżą u źródeł konfliktu. Tylko taka zmiana może zagwarantować, że dopiero co zakończony konflikt nie wybuchnie na nowo. Transformacja musi przebiegać wielopłaszczyznowo i wielostopniowo. Na przykład, w sferze bezpieczeństwa polega ona najpierw na rozbrojeniu i demobilizacji walczących stron, następnie na reintegracji byłych żołnierzy, a w końcu na

[16] *United Nations…*, s. 17–18.
[17] B. Boutros-Ghali, *Program dla pokoju oraz załącznik do programu dla pokoju*, Warszawa 1995, s. 51.
[18] R. Licklider, *Civil War Outcomes*, [w:] M.I. Midlarsky, *Handbook of War Studies III: the Intrastate Dimension*, Ann Arbor 2009, s. 193.

stworzeniu nowych, wspólnych oddziałów gwarantujących bezpieczeństwo całemu społeczeństwu. Z kolei na płaszczyźnie politycznej celem transformacji jest przede wszystkim stworzenie stabilnych, inkluzywnych i demokratycznych struktur państwowych. W praktyce jednak działania *peacebuilding* często w pierwszej kolejności sprowadzają się do pomocy humanitarnej[19].

Przedstawiony powyżej schemat rozwiązywania konfliktów można podsumować następująco: dyplomacja prewencyjna stara się rozwiązać spory zanim dojdzie do przemocy, celem tworzenia i utrzymania pokoju jest wstrzymanie konfliktów i zabezpieczenie osiągniętego pokoju, natomiast budowanie pokoju ma zapobiec nawrotowi przemocy[20]. Schemat ten jest jednak dużym uproszczeniem, co przyznają też autorzy *Capstone Doctrine*[21]. W rzeczywistości prewencja, *peacemaking*, *peacekeeping* i *peacebuilding* nie zawsze następują po sobie, jak można by sugerować na podstawie ryciny. Na przykład, rozpoczęta w 1995 roku operacja pokojowa ONZ w Macedonii (UNPREDEP – Siły Zapobiegawcze Organizacji Narodów Zjednoczonych) miała charakter prewencyjny, a jej głównym celem było „monitorowanie obszarów przygranicznych w Macedonii, by zapobiec przeniesieniu się konfliktu jugosłowiańskiego na obszar republiki”[22]. Ponadto, granice między poszczególnymi działaniami pokojowymi są coraz mniej wyraźne, a współczesne (tj. pozimnowojenne) misje pokojowe są operacjami wielowymiarowymi łączącymi funkcje prewencji, utrzymywania, budowania, a nawet wymuszania pokoju.

Operacje pokojowe Organizacji Narodów Zjednoczonych

Analizując działalność pokojową ONZ, można odnieść wrażenie, że była ona zaangażowana w rozwiązywanie większości wojen i konfliktów zbrojnych, które wybuchły po 1945 roku[23]. Żadna inna organizacja międzynarodowa nie była tak aktywna w dziedzinie bezpieczeństwa i pokoju jak ONZ. Co oczywiste, opisane w niniejszym rozdziale operacje pokojowe nie są ani jedynym, ani nawet najczęstszym przejawem aktywności pokojowej owej organizacji. Prócz misji pokojowych, ONZ podejmuje się aktywnych mediacji, udziela dobrych usług czy prowadzi tzw. cichą dyplomację[24].

---

[19] Na temat budowania pokoju dostępna jest bogata literatura. Jako wprowadzenie do tematu może posłużyć: J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 168–183, O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *op. cit.*, s. 226–245, N. Tschirgi, *Peacebuilding as the Link between Security and Development*, New York 2003 (dostępne na: www.ipacademy.org). Więcej na temat *peacebuilding* zob.: V. Chetail (red.), *Post-Conflict Peacebuilding*, Oxford 2009, B.W. Dayton, L. Kriesberg (red.), *Conflict Transformation and Peacebuilding*, London 2009.

[20] B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, s. 51.

[21] *United Nations*, *op. cit.*, s. 20. Zob. również: I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja operacji pokojowych Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*, „Stosunki Międzynarodowe” 2003, t. 27, nr 1–2, s. 12–13.

[22] I. Popiuk-Rysińska, J. Zając, *op. cit.*, s. 126.

[23] J. Bercovitch, J. Fretter, *Regional Guide to International Conflict and Management from 1945 to 2003*, Washington 2004, s. 34, P. Wallensteen, *op. cit.*, s. 220.

[24] O tym, jak różne role odgrywa ONZ, najlepiej świadczy konflikt pomiędzy Etiopią a Erytreą. W 1998 roku między oboma państwami wybuchała wojna o graniczny region miasta Badme. Wojna zakończyła się po 2 latach, nie przynosząc jednoznacznego rezultatu. Na mocy porozumienia (osiągniętego przy udziale ówczesnej Organizacji Jedności Afrykańskiej) na spornym terytorium rozmieszczono siły pokojowe ONZ (operacja UNMEE – Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Etiopii i Erytrei). Na tym jednak nie skończyła się rola ONZ. Skonfliktowane państwa musiały rozwiązać najtrudniejszy problem – ustalić przebieg granicy na spornym odcinku. Powołano do tego specjalną komisję składającą się z pięciu członków. Po dwóch członków miały wybrać strony konfliktu. Piąty –

Aktywność ONZ w dziedzinie pokoju wynika z jej globalnego zasięgu i uprawnień. Już 1 artykuł Karty Narodów Zjednoczonych za główny cel ONZ wyznacza utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Z kolei artykuł 34 daje Radzie Bezpieczeństwa prawo rozpatrywania każdej sytuacji mogącej zagrażać międzynarodowemu bezpieczeństwu. Co więcej, na mocy artykułu 42 Rada może podjąć decyzję o przeprowadzeniu operacji militarnej, której celem będzie przywrócenie pokoju. Mimo dość szerokich uprawnień, jakie ma ONZ, podstawy prawne operacji pokojowych nie są jasne i budzą wiele wątpliwości. Najczęściej przyjmuje się, że misje pokojowe mają swoje prawne umocowanie bądź w rozdziale VI Karty Narodów Zjednoczonych, dotyczącym pokojowego rozstrzygania sporów, bądź w rozdziale VII określającym dostępne środki „w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji". Dlatego wielu autorów[25] pisząc o podstawach prawnych operacji pokojowych, na pozór żartobliwie wspomina o rozdziale 6½.

Brak jednoznacznych umocowań prawnych wynika z faktu, że operacje pokojowe nie zostały przewidziane przez twórców ONZ, a tym samym nie wymieniono ich w Karcie. Co więcej, dla niektórych badaczy operacje pokojowe nie tylko nie mają jasnego oparcia konstytucyjnego, ale także brak im wspólnego modelu działania. Są więc, jak określił to jeden z autorów, „improwizowanymi reakcjami na konkretne sytuacje"[26]. Innymi słowy, poszczególne operacje znacząco różnią się od siebie, czego dobrym przykładem jest misja ONZ w Etiopii i Erytrei oraz interwencja NATO w Libii. Rozmieszczenie sił pokojowych w Etiopii i Erytrei w ramach misji UNMEE odbyło się za zgodą obu państw. Mandat operacji ograniczał się do nadzorowania porozumienia pokojowego[27]. Odziały pokojowe pozostały neutralne, a siły używały jedynie w obronie własnej. Sytuacja wyglądała zupełnie inaczej w przypadku przeprowadzonej przez NATO w 2011 roku interwencji militarnej w Libii. Interwencja autoryzowana była przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, która upoważniła państwa członkowskie do użycia siły w celu ochrony ludności cywilnej[28]. Interwencja odbyła się bez zgody rządu libijskiego, a co za tym idzie, biorące w niej udział oddziały nie były bezstronne. Ponadto, w odróżnieniu od operacji UNMEE, interwencja w Libii przeprowadzona została przez organizację regionalną, a nie oddziały pokojowe ONZ. Warto też zauważyć, że w Libii interweniowano jeszcze w trakcie trwania konfliktu, z kolei misja UNMEE została powołana już po zakończeniu walk.

Przykłady misji UNMEE oraz interwencji w Libii obrazują, jak bardzo mogą różnić się operacje pokojowe. Misja w Etiopii i Erytrei przypominała tradycyjne operacje

przewodniczący komisji – miał zostać wybrany przez pozostałą czwórkę. Gdyby strony nie mogły porozumieć się co do osoby przewodniczącego, wówczas miałby go wskazać sekretarz generalny ONZ. W ten sposób dzięki autorytetowi sekretarza generalnego ONZ uniknięto niebezpiecznego pata i zablokowania procesu pokojowego już na samym jego początku (P. Wallensteen, *op. cit.*, s. 104; zob. też: International Crisis Group, *Ethiopia and Eritrea: War or Peace?* ICG Africa Report 2003, no. 68; dostępne na: www.crisisgroup.org).

[25] J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 77, O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *op. cit.*, s. 149.

[26] J.G. Merills, *International Dispute Settlement*, Cambridge 2005, s. 263.

[27] Zob. rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ: 1312 (2000) oraz 1320 (2000). Treść wszystkich rezolucji RB ONZ dostępna na: www.un.org/Docs/sc/.

[28] Warto odnotować, że rezolucja przyjęta przez Radę wykluczyła możliwość zbrojnej okupacji jakiejkolwiek części terytorium Libii. Zob. rezolucja RB ONZ 1973 (2011). Więcej na temat interwencji w Libii zob. np.: A.J. Bellamy, P.D. Williams, *The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect*, „International Affairs" 2011, vol. 87, no 4, s. 838–847; I.H. Daalder, J.G. Stavridis, *NATO's Victory in Libya*, „Foreign Affairs" 2012, vol. 91, no 2, s. 2–7.

peacekeeping nazywane czasami *peacekeeping* I generacji. Z kolei interwencja w Libii bardziej przypominała operacje II lub III generacji nazywane przez niektórych interwencjami humanitarnymi[29]. Określenia *peacekeeping* I, II i III generacji czy podział na *peacekeeping* tradycyjny i wielowymiarowy mogą być mylące. W rzeczywistości, badacze różnie definiują określone rodzaje peacekeepingu. Mimo to, wyznaczenie poszczególnych kategorii pozwala zaobserwować zmiany, jakie dokonały się w dziedzinie operacji pokojowych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat[30].

Tradycyjny *peacekeeping* lub *peacekeeping* I generacji charakterystyczny był dla okresu zimnej wojny (co nie oznacza, że tego typu operacji nie prowadzono później, czego najlepszym dowodem jest misja UNMEE rozpoczęta w 2000 roku). Misje tego typu oparte były na trzech głównych zasadach. Po pierwsze, na zgodzie zainteresowanych stron na rozmieszczenie misji, jej skład, zadania i przywództwo. Po drugie, na bezstronności operacji, co przejawiało się w zachowaniu i kompozycji sił pokojowych (oddziały pokojowe nie sprzyjały żadnej ze stron oraz nie pochodziły od państw zainteresowanych bądź zaangażowanych w konflikt). Trzecią zasadą tradycyjnego peacekeepingu była zasada nieużywania siły z wyjątkiem obrony własnej. Z tego powodu, oddziały pokojowe były najczęściej lekko uzbrojone i nie miały potencjału ofensywnego[31]. Ponadto, tradycyjne operacje *peacekeeping* powoływane były już po zakończeniu walk i podpisaniu przez strony porozumienia pokojowego. Najczęściej misje tworzone były w odpowiedzi na konflikty międzypaństwowe, a ich mandat ograniczał się do monitorowania granic, tworzenia stref buforowych i nadzorowania porozumienia pokojowego[32]. Inną, charakterystyczną cechą operacji pokojowych okresu zimnej wojny był skład powoływanych misji. Oddziały pokojowe najczęściej wywodziły się z niewielkich i niezaangażowanych państw – krajów skandynawskich, Irlandii, Austrii czy Kanady. Ponadto, w misjach pokojowych rzadko udział brały wielkie mocarstwa. Dzięki temu misje pozostawały neutralne, a mocarstwa unikały podsycania zimnowojennej rywalizacji[33].

Pierwsze dwie operacje pokojowe ONZ (UNTSO na Bliskim Wschodzie i UNMOGIP – Grupa Obserwatorów Wojskowych Narodów Zjednoczonych w Indiach i Pakistanie) miały charakter niewielkich misji obserwacyjnych. Dopiero operacja United Nations Emergency

[29] J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 75 oraz 101–118. Więcej na temat interwencji humanitarnej zob. np.: A. Domagała, *Interwencja humanitarna w stosunkach międzynarodowych*, Wrocław 2008; J. Zajadło, *Dylematy humanitarnej interwencji: historia, etyka, polityka, prawo*, Gdańsk 2005; J.M. Welsh (red.), *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford 2006; J.L. Holzgrefe, R.O. Keohane (red.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge 2003. Zob. także A. Domagała w niniejszej publikacji.

[30] I. Popiuk-Rysińska,, *op. cit.*, s. 24–25.

[31] J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 77–78.

[32] Wyjątek stanowiła operacja ONUC działająca w Kongo w latach 1960–1964. Początkowo operacja miała jedynie asystować przy wycofaniu oddziałów belgijskich z Konga, jednak z czasem mandat misji został rozszerzony o pomoc rządowi centralnemu w utrzymaniu integralności terytorialnej i niezależności politycznej państwa. Misja ONUC była nietypowa dla operacji pokojowych okresu zimnej wojny co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, dotyczyła sytuacji wewnętrznej konkretnego państwa. Po drugie, mandat misji wykraczał daleko poza typowe zadania operacji pokojowych. Po trzecie, ONUC była największą pod względem liczebności operacją okresu zimnej wojny. Personel stanowiło około 20 tys. osób, z czego 250 zginęło podczas pełnienia misji. Jedną z ofiar był sekretarz generalny ONZ Dag Hammarskjöld. Zob. www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onuc.htm (data dostępu 3.07.2012).

[33] I. Popiuk-Rysińska,, *op. cit.*, s. 18–19.

Force (UNEF I – Pierwsze Doraźne Siły Pokojowe Organizacji Narodów Zjednoczonych) wyznaczyła standardy dla misji pokojowych okresu zimnej wojny. Operacja rozpoczęła się w listopadzie 1956 roku jako odpowiedź na kryzys sueski. Rozmieszczone w regionie Kanału Sueskiego siły pokojowe miały nadzorować wycofanie z Egiptu oddziałów francuskich, brytyjskich i izraelskich. Kolejnym celem operacji miało być stworzenie strefy buforowej pomiędzy wojskami Egiptu i Izraela oraz nadzorowanie zawieszenia broni. Niektóre rozwiązania zastosowane po raz pierwszy podczas operacji UNEF (np. nadzór sekretarza generalnego ONZ nad całością misji, neutralny skład oddziałów pokojowych czy brak zaangażowania wielkich mocarstw) były powielane w kolejnych misjach pokojowych, tworząc zestaw cech charakterystycznych dla tradycyjnego peacekeepingu[34].

Warto jednak zwrócić uwagę na jeden element, który wyróżnia misję UNEF na tle pozostałych operacji pokojowych ONZ. Większość operacji działa na podstawie mandatu udzielonego przez Radę Bezpieczeństwa. Misja UNEF została powołana jednak przez Zgromadzenie Ogólne[35]. Zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych Zgromadzenie Ogólne może rozpatrywać i udzielać zaleceń we wszelkich zagadnieniach i sprawach, które wchodzą w zakres działalności ONZ. Prawo to ograniczone jest w artykule 12 Karty, który stwierdza, że Zgromadzenie nie może udzielać żadnych zaleceń wówczas, gdy konkretną sprawą zajmuje się Rada Bezpieczeństwa. W okresie zimnej wojny, kiedy ze względu na rywalizację dwóch supermocarstw Radzie Bezpieczeństwa groził permanentny paraliż, artykuł 12. mógłby oznaczać niezdolność do podejmowania decyzji także przez Zgromadzenie Ogólne. Dlatego, w listopadzie 1950 roku, w związku z wojną koreańską, Zgromadzenie przyjęło rezolucję *Uniting for Peace.* Stwierdza ona, że kiedy Rada Bezpieczeństwa ze względu na brak jednomyślności swoich stałych członków nie jest w stanie podjąć decyzji dotyczącej sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu międzynarodowemu, wówczas Zgromadzenie może rozpatrzyć sytuację i zalecić niezbędne do jej rozwiązania środki (włącznie z użyciem siły)[36]. To właśnie na podstawie rezolucji *Uniting for Peace* została powołana operacja UNEF. Dotychczas była to jedyna taka sytuacja.

Do 1988 roku ONZ rozpoczęła 13 misji pokojowych. Nie licząc wspomnianej operacji w Kongo (zob. przypis 32) oraz misji w Irianie Zachodnim, gdzie ONZ prowadziła tymczasową administrację w okresie przechodzenia prowincji ze zwierzchnictwa holenderskiego pod zwierzchnictwo Indonezji, większość operacji pokojowych przebiegała podobnie. Mandaty zimnowojennych operacji ograniczały się przeważnie do nadzorowania zawieszenia broni i/lub do misji obserwacyjnych. Zmiana nastąpiła wraz z końcem zimnej wojny i miała charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy. W latach 1989–1994 Rada Bezpieczeństwa autoryzowała 20 nowych misji pokojowych – więcej niż przez cały okres zimnej wojny. Wzrosła również ponad sześciokrotnie liczba personelu biorącego udział w operacjach[37]. Co jednak ważniejsze, zmieniły się także zadania stawiane nowo powoływanym misjom. Na przykład, podczas drugiej operacji w Somalii (UNOSOM II – Druga

[34] Zob. J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s.76 oraz 79; O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *op. cit.*, s. 149.
[35] Zob. www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unefi.htm (data dostępu 3.07.2012).
[36] Ch. Tomuschat, *Uniting for Peace*. United Nations Audiovisual Library of International Law 2008, http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ufp/ufp.html (data dostępu 3.07.2012).
[37] www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml (data dostępu 4.07.2012).

Operacja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Somalii), personel ONZ oprócz monitorowania zawieszenia broni miał też przeprowadzić rozbrojenie walczących grup, zabezpieczyć dostawy i dystrybucję pomocy humanitarnej, stworzyć nowe siły policyjne, rozminować terytorium, nadzorować powrót uchodźców, asystować przy rekonstrukcji systemu sądownictwa oraz instytucji rządowych i regionalnych i wreszcie wspomóc odbudowę gospodarczą kraju[38]. Coraz częściej operacjom pokojowym wyznaczano zadania o charakterze politycznym. W Kambodży (operacja UNTAC – Tymczasowa Administracja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kambodży) ONZ miała zorganizować wybory oraz kontrolować pracę kluczowych ministerstw w rządzie centralnym[39]. Z kolei w Namibii (operacja UNTAG – Grupa Pomocy Organizacji Narodów Zjednoczonych w Okresie Przejściowym) oprócz organizacji wyborów, ONZ miała nadzorować zniesienie dyskryminujących przepisów prawnych i zapewnić uwolnienie więźniów politycznych[40].

Powoływane zaraz po zakończeniu zimnej wojny operacje pokojowe łączyły w sobie elementy charakterystyczne dla operacji utrzymywania, budowania, a nawet wymuszania pokoju. Dlatego dla odróżnienia od tradycyjnego peacekeepingu, pozimnowojenne operacje zaczęto nazywać operacjami wielowymiarowymi[41] lub też operacjami II generacji. Nowe zadania wynikały częściowo z nowego środowiska, w jakim przyszło działać operacjom pokojowym. Po zakończeniu zimnej wojny ONZ coraz częściej interweniowała w wewnętrzne konflikty. Taki charakter miały misje w Angoli, Kambodży, Salwadorze, Mozambiku, Namibii, Rwandzie, b. Jugosławii i Somalii. Co więcej, w wielu wypadkach operacje pokojowe rozpoczynane były na długo, zanim zakończyły się walki, a strony podpisały porozumienie pokojowe. To z kolei wpłynęło na zmianę zasad, na których dotychczas opierało się funkcjonowanie misji pokojowych.

Niektóre z pozimnowojennych operacji pokojowych, jak w Somalii czy Bośni, prowadzone były bez wyraźnej zgody zainteresowanych stron, a czasem nawet przy zdecydowanym ich sprzeciwie. Powodem tego był najczęściej charakter konfliktów wewnętrznych, w których z reguły udział bierze duża liczba aktorów. Znaczna liczba aktorów oznacza bowiem większe prawdopodobieństwo, że jeden z nich nie zgodzi się na rozmieszczenie misji pokojowej[42]. Dlatego w niektórych wypadkach Rada Bezpieczeństwa, będąc pod presją udzielenia pilnej pomocy humanitarnej, skłonna była podjąć decyzję o rozpoczęciu operacji pokojowej pomimo braku zgody zainteresowanych stron[43]. Konsekwencją odchodzenia od zasady konsensualności było podważenie bezstronności operacji pokojowych. Było to widoczne zwłaszcza we wspomnianych operacjach w Somalii i Bośni, „które ze względu na działania wymuszające przestały być operacjami bezstronnymi”[44]. Na przykład, w trakcie wojny w Bośni, wprowadzony przez Radę Bezpieczeństwa ONZ zakaz lotów

[38] V.C. Franke, A. Warnecke, *op. cit.*, s. 421–422.
[39] P. Wallensteen, *op. cit.*, s. 136.
[40] V.C. Franke, A. Warnecke, *op. cit.*, s. 418; L.M. Howard, *UN Peace Implementation in Namibia: The Causes of Success*, „International Peacekeeping” 2002, vol. 9, no.1, s. 99.
[41] Od ang. *multidimensional.* W polskiej literaturze spotkać można też określenie „operacji wielofunkcyjnych”.
[42] P.F. Diehl, *Peacekeeping and Beyond*, [w:] J. Bercovitch, V. Kremenyuk, I.W. Zartman (red.), *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, London 2009, s. 537.
[43] I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 20.
[44] *Ibidem*, s. 21.

osłabił przede wszystkim Serbów, którzy w powietrzu mieli przewagę nad swoimi przeciwnikami[45]. Co więcej, późniejsza operacja Deliberate Force przeprowadzona przez wojska NATO wymierzona była bezpośrednio w oddziały serbskie. Celem ataków było wymuszenie na Serbach zgody na plan pokojowy i zakończenie wojny w Bośni[46]. Prowadzenie działań typu *peace enforcement* oznaczało też stosowanie siły w sposób aktywny i daleko wykraczający poza obronę własną. Problem ten ponownie wynikał z nowego środowiska, w jakim po zimnej wojnie zaczęły działać operacje pokojowe. Interweniując w toczące się wojny domowe, ONZ skazała się na problem „braku pokoju do utrzymywania". Pokój ten należało zatem „wymusić", co z kolei wymagało użycia siły, a tym samym zajęcia konkretnego stanowiska i utraty statusu bezstronnego rozjemcy[47].

Nie tylko zadania związane z wymuszaniem pokoju prowadziły do zmian w charakterze misji pokojowych. Podobnie sytuacja wygląda w kwestii budowania pokoju po zakończeniu konfliktu. W praktyce *peacebuilding* najczęściej oznacza implementację reżimu demokratycznego opartego na gospodarce wolnorynkowej[48]. Budzi to wiele wątpliwości co do neutralności politycznej interweniujących, zwłaszcza że w okresie pozimnowojennym w operacjach pokojowych udział zaczęły brać mocarstwa zachodnie, które dotychczas stroniły od aktywnego angażowania się.

Znaczący wzrost liczby operacji pokojowych oraz zmiany podstawowych zasad ich funkcjonowania tłumaczy się najczęściej: zakończeniem zimnej wojny, co umożliwiło większą aktywność Rady Bezpieczeństwa ONZ; wzrostem liczby konfliktów domowych, które groziły katastrofami humanitarnymi i wymagały jak najszybszej interwencji; a także optymizmem przełomu lat 80. i 90. XX wieku podbudowanym Pokojową Nagrodą Nobla z 1988 roku dla misji pokojowych ONZ[49]. Optymizm ten nie trwał jednak długo. Pierwsza połowa lat 90. XX wieku przyniosła serię spektakularnych i zarazem traumatycznych porażek operacji pokojowych. Pierwszą z nich była nieudana misja w Somalii, której szanse na powodzenie zakończyły się wraz z wycofaniem kontyngentu Stanów Zjednoczonych, po tym jak w październiku 1993 roku w bitwie w Mogadiszu zginęło kilkunastu amerykańskich żołnierzy. Kolejną porażką ONZ była misja UNAMIR (Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy Rwandzie), gdy w Rwandzie w 1994 roku nie powstrzymano ludobójstwa. W ciągu 100 dni bojówki Hutu wymordowały ponad 800 tys. osób, głównie pochodzenia Tutsi. Traumatycznie zakończyła się również operacja UNPROFOR w Bośni (Siły Ochronne Organizacji Narodów Zjednoczonych). W lipcu 1995 roku oddziały serbskie

[45] M. Kuczyński, *Krwawiąca Europa*, Warszawa 2001, s. 195.
[46] Na temat operacji Deliberate Force i negocjacji z Dayton zob. m.in.: T. Ripley, *Operation Deliberate Force. The UN and NATO Campaign in Bosnia 1995*, Lancaster 1999; C. Bildt, *Peace Journey. The Struggle for Peace in Bosnia*, London 1998; R. Holbrooke, *To End a War*, New York 1998.
[47] Zob. też: R.K. Betts, *The Delusion of Impartial Intervention*, „Foreign Affairs" 1994, vol. 73, no. 6, s. 20–33.
[48] Zob. R. Paris, *Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism*, „International Security" 1997, vol. 22, no. 2, s. 56.
[49] Do wymienionych przyczyn Jakobsen dodaje również zmiany związane z postępującą globalizacją, rozpowszechnieniem praw człowieka oraz zwiększeniem roli mediów w kształtowaniu światowej opinii publicznej (coś, co czasem nazywane jest „czynnikiem CNN"). Zob. P.V. Jakobsen, *The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990*, „Cooperation and Conflict" 2002, vol. 37, no. 3, s. 267–282.

wymordowały w okolicach Srebrenicy około 8 tysięcy bośniackich muzułmanów, mimo że Srebrenica była strefą bezpieczeństwa ONZ[50].

Analizując przyczyny porażek, zaczęto zwracać uwagę między innymi na niejasny mandat poszczególnych misji. Niedoprecyzowane, ogólnikowe, a czasem nawet nierealne cele, najczęściej były wynikiem kompromisu zawartego w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Działalności operacji pokojowych nie ułatwiały także niejasne zasady użycia siły, wadliwy i niedopracowany system dowodzenia, a także znaczące różnice w poziomie wyszkolenia i wyposażenia oddziałów narodowych oddelegowanych na misje ONZ. Ponadto, wraz ze wzrostem liczby operacji pokojowych, pojawił się problem ich finansowania – poszczególne operacje nie posiadały wystarczających środków, by zrealizować stawiane przed nimi coraz ambitniejsze cele[51].

Za jedną z przyczyn porażek operacji pokojowych z pierwszej połowy lat 90. XX wieku można z pewnością uznać charakter konfliktów, w których ramach działały operacje. Jak zauważono, po zakończeniu zimnej wojny ONZ coraz częściej interweniowała w trwające konflikty wewnętrzne (jak w Somalii czy Bośni). Przyjmuje się jednak, że wojny domowe są dużo trudniejsze do rozwiązania niż międzypaństwowe. Wynika to między innymi ze wspomnianej wcześniej dużej liczby aktorów biorących udział w konfliktach wewnętrznych. Co więcej, wojny domowe toczą się zazwyczaj o tak delikatne i trudne do podziału kwestie, jak uznanie czy suwerenność[52]. W dodatku walki prowadzane są przeważnie na całym obszarze spornego terytorium bądź – mówiąc dokładniej – w wielu jego miejscach. Na przykład, podczas wojny w Bośni do starć dochodziło w tak odległych od siebie miejscach jak Bihać, Mostar czy Brčko. W wojnach domowych nie ma więc linii frontu jak w klasycznych wojnach międzypaństwowych. Trudno zatem oddzielić od siebie walczące strony, rozmieszczając oddziały pokojowe i tworząc strefy buforowe. Innymi słowy, w wypadku wojen domowych skuteczność tradycyjnych metod peacekeepingu jest ograniczona[53].

Wiele z powyższych problemów zostało dostrzeżonych przez ONZ[54]. Dwa raporty z 1999 roku – jeden dotyczący ludobójstwa w Rwandzie, drugi masakry w Srebrenicy – oceniły, że w przypadku masowych morderstw, przesiedleń i terroryzowania ludności, neutralna postawa ONZ jest niewystarczająca[55]. Kolejnym ważnym dokumentem był raport Panelu ONZ ds. Operacji Pokojowych, nazywany w skrócie raportem Brahimiego (od nazwiska przewodniczącego panelu, Lakhdara Brahimiego)[56] . Celem raportu było przebadanie

[50] Na temat wymienionych wydarzeń –wojny w Somalii, ludobójstwa w Rwandzie i masakry w Srebrenicy – powstała niezliczona liczba artykułów, filmów, opracowań naukowych oraz wspomnień. Wśród nich warto sięgnąć po: S. Peterson, *Me Against My Brother: At War in Somalia, Sudan and Rwanda*, London 2001; R. Dallaire, *Shake Hands With the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*, London 2004; E. Suljagić, *Pocztówki z grobu*, Wołowiec 2007.
[51] J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s.114–117; J. Bercovitch, J. Fretter, *op. cit.*, s. 36–38.
[52] P. Wallensteen, *op. cit.*, s. 82.
[53] P.F. Diehl, *op. cit.*, s. 537–538.
[54] Szerzej o reformach ONZ zob.: I. Popiuk-Rysińska, *Doświadczenia i reforma operacji pokojowych Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*, [w:] G. Michałowska (red.), *Integracja europejska: Instytucje, polityka, prawo*, Warszawa 2003.
[55] United Nations, *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda*, New York 1999; United Nations, *The Fall of Srebrenica: Report of the Secretary-General to the UN General Assembly*, New York 1999. Oba raporty na stronie: www.un.org/en/peacekeeping/resources/reports.shtml (data dostępu 9.07.2012).
[56] United Nations, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations („Brahimi report")*, 2000, www.un.org/en/peacekeeping/resources/reports.shtml (data dostępu 9.07.2012).

operacji pokojowych i określenie niezbędnych zmian, które usprawniłyby działalność misji. Zgodnie z raportem skuteczność operacji pokojowych zależy przede wszystkim od ich właściwego finansowania, wyposażenia, a także mandatu, który w sposób jasny i wyraźny określiłby cele misji. W wyniku raportu zaczęto wprowadzać zmiany w funkcjonowaniu operacji pokojowych. Działający od 1992 roku Departament Operacji Pokojowych został powiększony, a w 2007 roku wydzielono z niego Departament Wspierania Działań w Terenie. Utworzono też oddział zajmujący się wyłącznie analizowaniem i ocenianiem działalności misji pokojowych. Zreorganizowano także System Szybkiego Rozmieszczenia (UNSAS) umożliwiający rozmieszczenie misji w czasie od 30 do 90 dni oraz stworzono oddziały szybkiego reagowania (SHIRBRIG), które mogą zostać użyte już po 15 dniach[57].

Kolejną istotną zmianę przyniósł szczyt ONZ z 2005 roku, podczas którego Zgromadzenie Ogólne przyjęło koncepcję *Responsibility to Protect* (R2P). Nowa koncepcja uznaje odpowiedzialność każdego państwa za ochronę swoich obywateli przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i innymi zbrodniami przeciwko ludzkości. Co więcej, w ramach R2P uznano, że społeczność międzynarodowa powinna podjąć wspólne działania zgodne z rozdziałem VII Karty NZ, jeżeli jakiekolwiek państwo nie jest w stanie lub też nie chce chronić własnych obywateli przed wymienionymi zagrożeniami[58]. Przyjęta koncepcja jest bardzo kontrowersyjna. Z jednej strony, kłóci się z zasadą nieingerowania w wewnętrzne sprawy suwerennych państw, z drugiej zaś – nie daje jasnych przesłanek, w jaki sposób i kiedy interweniować. Oba problemy zostały uwidocznione po 2011 roku w kontekście Arabskiej Wiosny i konfliktów w Libii oraz Syrii. Interwencja NATO w Libii, choć mająca oparcie w postaci rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, spotkała się z ostrą krytyką wielu rządów, które zarzucały sojuszowi północnoatlantyckiemu przekroczenie mandatu udzielonego przez Radę Bezpieczeństwa[59]. Z kolei w przypadku Syrii, polityczny pat pomiędzy stałymi członkami Rady uniemożliwił podjęcie jakichkolwiek, bardziej zdecydowanych działań. W maju 2012 roku ONZ informowała, że w Syrii, w ciągu zaledwie 14 miesięcy od rozpoczęcia konfliktu, zginęło ponad 9000 osób, wśród których większość stanowiła ludność cywilna[60]. Mimo to jeszcze w grudniu społeczność międzynarodowa nie potrafiła uzgodnić, w jaki sposób zakończyć konflikt w Syrii.

Pomimo niejasności i kontrowersji związanych z koncepcją R2P, ONZ nie zaprzestała wysiłków na rzecz zreformowania systemu operacji pokojowych. We wspomnianym na początku rozdziału dokumencie *Capstone Doctrine* ONZ podjęła próbę zebrania i opisania zasad, na których oparte powinny być współczesne operacje pokojowe. Jedną z ważniejszych spraw omawianych podczas tworzenia dokumentu była zasada użycia siły. W początkowej wersji miała być ona sformułowana następująco: „chociaż siła powinna być używana w sposób ograniczony, to może być stosowana w okolicznościach innych niż samoobrona;

[57] *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, New York 2003, s. 66–67, www.un.org/en/peacekeeping/resources/policy.shtml (data dostępu 9.07.2012).

[58] United Nations General Assembly w: *2005 World Summit Outcome*, New York 2005, s. 30, www.un.org/en/peacekeeping/operations/reform.shtml (data dostępu 9.07.2012). Od czasu szczytu z 2005 r. powstało kilka prac poświęconych wyłącznie idei R2P, zob. np.: G. Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington 2009; A.J. Bellamy, *Responsibility to Protect*, Cambridge 2009.

[59] A.J. Bellamy, P.D. Williams, *op. cit.*, s. 846.

[60] UN News Centre w: *Syria: UN officials deplore 'brutal' killing of civilians near Homs*, www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42094 (data dostępu 9.07.2012).

oddziały pokojowe mogą używać siły do ochrony własnej, ochrony mandatu misji, a także ochrony grup wyznaczonych w ramach mandatu”[61]. Taki zapis oznaczałby wyraźne odejście od tradycyjnego „używania siły jedynie w obronie własnej”. Jednak w wyniku sprzeciwu kilku państw w ostatecznej wersji *Capstone Doctrine* zasada użycia siły została ograniczona jedynie do mniej wyrazistego sformułowania o „nieużywaniu siły z wyjątkiem samoobrony oraz obrony mandatu”[62].

Przypadek *Capstone Doctrine*, a wcześniej *Responsibility to Protect*, pokazuje, jak trudno zreformować prawne i doktrynalne podstawy operacji pokojowych[63]. Mimo to nie można nie zauważyć zmian, jakie dokonały się od czasu nieudanych misji z pierwszej połowy lat 90. XX wieku. Początkowo, po porażkach w Somalii i Bośni, Rada Bezpieczeństwa przestała powoływać duże, wielofunkcyjne operacje. Zmieniło się to pod koniec lat 90., wraz z utworzeniem rozbudowanych misji w Kosowie (UNMIK – Misja Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie), Timorze Wschodnim (UNTAET – Tymczasowa Administracja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Timorze Wschodnim) i Sierra Leone (UNAMSIL – Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych w Sierra Leone). Jak zauważa jedna z badaczek, powrót do dużych operacji można traktować jako oznakę pokonania przez ONZ tzw. syndromu Somalii oraz „przezwyciężenia niektórych nękających organizację słabości i ograniczeń”[64].

Nowe misje powoływane po 1995 roku zaczęto określać mianem operacji pokojowych III generacji[65]. I chociaż różnica pomiędzy II a III generacją jest mało wyraźna, to można zwrócić uwagę, że wśród misji powoływanych po 1995 roku coraz więcej było operacji hybrydowych, wypełnianych wspólnie przez ONZ i organizację regionalną, oraz operacji prowadzonych wyłącznie przez organizacje regionalne. Nowy trend, nazywany regionalizmem, stał się charakterystycznym elementem operacji pokojowych przełomu XX i XXI wieku.

Operacje pokojowe organizacji regionalnych

Od początku lat 90. XX wieku wyraźnie wzrosła liczba operacji pokojowych prowadzonych wyłącznie przez organizacje regionalne. Tylko w Afryce w ciągu 15 lat od zakończenia zimnej wojny tamtejsze organizacje przeprowadziły 10 operacji pokojowych[66]. Według innych szacunków, w tym samym okresie różni aktorzy (organizacje regionalne i koalicje państw) rozpoczęli ponad 20 misji[67]. Rozwój regionalizmu tłumaczony jest między innymi zakończeniem zimnej wojny, dzięki czemu organizacje regionalne będące dotychczas

[61] Za: O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *op. cit.*, s. 161.
[62] United Nations, *Capstone Doctrine…*, s. 34.
[63] Kolejną próbą reformy jest rozpoczęty w 2009 r. proces *New Horizon.* Zob. więcej na: www.un.org/en/peacekeeping/operations/newhorizon.shtml (data dostępu 10.07.2012).
[64] I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja operacji…*, s. 12.
[65] O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *op. cit.*, s. 149 oraz 155.
[66] Były to: operacje prowadzone przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) w Liberii (dwie), Sierra Leone, na Wybrzeżu Kości Słoniowej oraz w Gwinei Bissau, misje Wspólnoty Rozwoju Afryki Południowej (SADC) w Lesotho i Demokratycznej Republice Konga, operacja Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Środkowej (CEMAC) w Republice Środkowoafrykańskiej oraz dwie misje Unii Afrykańskiej w Burundi i Sudanie. Za: A.J. Bellamy, P.D. Williams, *Who's Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operation*, „International Security” 2005, vol. 29, no. 4, s. 157.
[67] J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 119.

pod dużym wpływem supermocarstw uzyskały większą swobodę działania. Regionalizm stał się też odpowiedzią na porażki operacji pokojowych z pierwszej połowy lat 90., które uwidoczniły braki zbiorowego systemu bezpieczeństwa ONZ[68]. Nie bez znaczenia był także wzrost liczby wojen domowych, które szybko stały się międzynarodowe i destabilizowały cały region[69]. Przy nieskuteczności operacji pokojowych ONZ, to organizacje regionalne stały się odpowiedzialne za pokój i bezpieczeństwo w swoim najbliższym otoczeniu.

Do upowszechnienia regionalizmu przyczyniła się też zmiana, jaka zaszła w podejściu opinii publicznej i środowisk dyplomatycznych do aktywnej działalności organizacji regionalnych. Wcześniej działalność taka kojarzyła się przeważnie z inwazją Układu Warszawskiego na Czechosłowację w 1968 roku lub interwencją Organizacji Państw Amerykańskich na Dominikanie z 1965 roku, która postrzegana była przez wielu jako przejaw imperializmu Stanów Zjednoczonych. Do zmiany w nastawianiu światowej opinii publicznej przyczynił się cytowany już w tym rozdziale Boutros-Ghali. W *Programie dla Pokoju* podkreślał on, że układy i organizacje regionalne posiadają potencjał, który może być wykorzystany w ramach dyplomacji prewencyjnej, tworzenia, utrzymywania, a także budowania pokoju. Co więcej, zdaniem Boutrosa-Ghaliego, organizacje regionalne mogłyby „nie tylko zmniejszyć obciążenie Rady [Bezpieczeństwa], ale również przyczynić się do pogłębienia poczucia uczestnictwa, konsensusu i demokratyzacji w sprawach międzynarodowych”[70].

Podstawy prawne operacji pokojowych prowadzonych przez organizacje regionalne są równie – jeśli nie bardziej – kontrowersyjne co prawne umocowania misji oenzetowskich. Regionalizm znajduje swoje oparcie w Karcie Narodów Zjednoczonych, która nie tylko potwierdza prawo organizacji regionalnych do „załatwiania spraw dotyczących utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (art. 52), ale także stanowi, że w odpowiednich przypadkach Rada Bezpieczeństwa może „posługiwać się” organizacjami regionalnymi w celu stosowania środków przymusu (art. 53). Mimo to Karta zawiera wiele zapisów budzących niejasności i problemy interpretacyjne. Na przykład artykuł 52, punkt 2 zdaje się ustanawiać pierwszeństwo układów i organizacji regionalnych w pokojowym rozstrzyganiu sporów lokalnych. Z kolei artykuły 24, 34, a także 39 podkreślają dominującą rolę Rady Bezpieczeństwa ONZ w dziedzinie utrzymywania międzynarodowego pokoju, włącznie z określaniem, kiedy pokój ten został naruszony[71].

Powyższe niejasności sprawiają, że część operacji pokojowych prowadzonych przez organizacje regionalne ma mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ, część otrzymuje go już po rozpoczęciu misji, inne zaś nie posiadają go w ogóle. Na przykład, operacje w Liberii (1990), Sierra Leone (1997) oraz Gwinei Bissau (1999) prowadzone przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) otrzymały poparcie Rady Bezpieczeństwa ONZ już po ich rozpoczęciu. Z kolei dwie operacje Wspólnoty Rozwoju

---

[68] I. Popiuk-Rysińska, *Regionalizm a system bezpieczeństwa zbiorowego Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 1, s. 93.

[69] Skrajnym przypadkiem takiego konfliktu była tzw. afrykańska wojna światowa (1998–2002). Toczyła się ona głównie w Kongo i regionie Wielkich Jezior Afrykańskich. Bezpośrednio uczestniczyło w niej 8 państw i wielu aktorów niepaństwowych. Kolejnych 6 państw aktywnie wspierało jedną z wielu stron konfliktu. Zob. więcej: G. Prunier, *From Genocide to Continental War*, London 2009.

[70] B. Boutros-Ghali, *op. cit.*, s. 69.

[71] J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 131–132.

Afryki Południowej (SADC) z 1998 roku – pierwsza przeprowadzona przez Angolę, Namibię i Zimbabwe w Demokratycznej Republice Konga, druga przez RPA i Botswanę w Lesotho – nie miały mandatu ONZ w ogóle. W pierwszym wypadku Rada Bezpieczeństwa nie wyraziła otwarcie ani swojego poparcia, ani także sprzeciwu dla misji. Natomiast drugi przypadek nie był nawet oficjalnie rozpatrywany przez Radę. W obu sytuacjach strony interweniujące przekonywały, że operacje przeprowadzone zostały za zgodą rządów Demokratycznej Republiki Konga i Lesotho[72].

Jednym z najkontrowersyjniejszych przypadków była operacja NATO w Kosowie z 1999 roku. Sojusz północnoatlantycki nie tylko nie posiadał mandatu ONZ na przeprowadzenie bombardowań Jugosławii, lecz także – co oczywiste – działał wbrew woli rządu w Belgradzie. Ówczesna sekretarz stanu Stanów Zjednoczonych, Madeleine Albright, argumentowała, że NATO nie potrzebuje zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ na przeprowadzenie operacji w Kosowie, ponieważ w przeciwieństwie do Rady Bezpieczeństwa, sojusz składa się wyłącznie z państw demokratycznych, a zatem ma silniejszy mandat do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu interwencji humanitarnej[73].

Pomimo niejasności prawnych regionalizm ma wiele potencjalnych zalet. Podkreśla się między innymi, że ze względu na bliskość geograficzną organizacje regionalne są lepiej przygotowane do prowadzenia operacji pokojowych niż ONZ. Bliskość geograficzna najczęściej przekłada się na lepszą znajomość natury konfliktu, jego specyfiki i kontekstu kulturowego[74]. Ponadto, aktorzy regionalni (zarówno państwa, jak i tworzone przez nie organizacje międzynarodowe) z zasady powinni być bardziej zaangażowani w rozwiązywanie konfliktów w ich najbliższym otoczeniu[75]. To sąsiedzi bowiem najmocniej odczuwają destabilizujące skutki lokalnych konfliktów, najczęściej przejawiające się w postaci napływu uchodźców, transgranicznej działalności grup zbrojnych, czy we wzroście przestępczości międzynarodowej. Kolejną z potencjalnych zalet organizacji regionalnych jest ich silniejszy mandat do prowadzenia operacji pokojowych. Niektórzy badacze zauważają, że operacje pokojowe realizowane przez organizacje regionalne cieszą się większą legitymacją i poparciem miejscowej ludności niż interwencje dokonywane przez zewnętrzne mocarstwa[76]. Problem ten jest wyraźnie widoczny w Afryce, gdzie interwencje mocarstw zachodnich, prowadzone choćby i pod auspicjami ONZ, postrzegane są często jako przejaw neokolonializmu. Stąd też w Afryce regionalizm rozwinął się stosunkowo najsilniej, a u jego podstaw legła koncepcja zakładająca, by to „Afryka rozwiązywała afrykańskie problemy”[77].

Regionalizm oprócz wielu potencjalnych zalet, ma też sporo realnych wad. Jedną z najpoważniejszych jest kwestia finansowania operacji pokojowych. Choć problem ten dotyczy zarówno ONZ, jak i bogatych organizacji państw zachodnich, to najdotkliwiej odczuwalny jest w przypadku misji prowadzonych przez organizacje afrykańskie. Jak ocenia

[72] A.J. Bellamy, P.D. Williams, *Who’s Keeping the Peace…*, s. 163.
[73] *Ibidem*, s. 164. Na temat konfliktu w Kosowie dostępna jest bogata literatura. Jedną z lepszych i całościowych analiz jest raport Niezależnej Komisji ds. Kosowa, zob.: Independent International Commission on Kosovo, w: *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford 2000.
[74] I. Popiuk-Rysińska, *Regionalizm…*, s. 111.
[75] J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 125.
[76] *Ibidem*.
[77] T.M. Mays, *African Solutions for African Problems: The Changing Face of African-Mandated Peace Operations*, „Journal of Conflict Studies” 2003, vol. 23, no 1, s. 107.

jedna z badaczek, wiele operacji prowadzonych przez afrykańskie organizacje międzynarodowe (w tym misje ECOWAS w Liberii i Sierra Leone) nie byłoby w stanie funkcjonować, gdyby nie finansowe, logistyczne i militarne wsparcie państw zachodnich[78]. Trudności z finansowaniem misji dobrze obrazuje przykład operacji Unii Afrykańskiej (UA) w Somalii. Rozpoczęta w styczniu 2007 roku operacja AMISOM (Misja Unii Afrykańskiej w Somalii) już od samego początku miała olbrzymie problemy finansowe. Unia Afrykańska co miesiąc płaciła państwom członkowskim około 550 dolarów za każdego żołnierza wysłanego na misję w Somalii. W tym samym czasie, członkowie UA otrzymywali 1200 dolarów za żołnierza oddelegowanego do Darfuru na misję UNAMID, prowadzoną wspólnie przez UA i ONZ. Stąd też państwa afrykańskie bardzo niechętnie wysyłały swoich żołnierzy do Somalii, przez co AMISOM nie tylko była niedofinansowana, ale brakowało jej także niezbędnego personelu[79]. Warto również zauważyć, że lepiej funkcjonująca wspólna misja UA i ONZ w Darfurze zastąpiła wcześniejszą operację AMIS prowadzoną wyłącznie przez Unię Afrykańską. Operacja ta podobnie jak misja w Somalii borykała się z olbrzymimi kłopotami finansowanymi i *de facto* utrzymywana była dzięki pomocy rządów zachodnich[80]. Finansowe oraz logistyczne braki organizacji afrykańskich rzucają się cieniem na ideę „afrykańskich rozwiązań dla afrykańskich problemów". Jak zauważa jeden z badaczy, trudno oczekiwać, by najbiedniejsze państwa świata samodzielnie potrafiły rozwiązać jedne z najbardziej skomplikowanych konfliktów[81].

Kolejny problem to brak bezstronności organizacji regionalnych. Jak zauważono wcześniej, ze względu na bliskość geograficzną i kulturową organizacje regionalne mogą mieć potencjalnie silniejszy mandat do rozpoczęcia interwencji niż mocarstwa zewnętrzne. W wielu przypadkach jednak ta sama bliskość geograficzna i kulturowa sprawiała, że interweniujące organizacje postrzegane były bardziej jako strony konfliktu niż neutralni rozjemcy. Było to szczególnie widoczne podczas operacji pokojowych realizowanych przez organizacje zdominowane przez jedno silne państwo (jak Wspólnota Niepodległych Państw zdominowana przez Rosję czy ECOWAS przez Nigerię). Misje WNP z początku lat 90. XX wieku w Osetii Południowej, Naddniestrzu, Tadżykistanie oraz Abchazji budziły uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności oraz intencji interweniującego. Podobnie sytuacja wyglądała podczas wojny domowej w Liberii. Przywódca rebeliantów, Charles Taylor, domagał się wówczas, by operację pokojową przeprowadziła ONZ, a nie ECOWAS, słusznie obawiając się, że interwencja zdominowanej przez Nigerię ECOWAS nie pozostanie neutralna[82].

Wyraźnie stronniczą interwencją była również operacja SADC w Lesotho. We wrześniu 1998 roku w głównych koszarach armii Lesotho wybuchł bunt, którego jedną z przyczyn były doniesienia o sfałszowanych wyborach. Premier Lesotho w odpowiedzi na

[78] I. Popiuk-Rysińska, *Regionalizm…*, s. 112.
[79] P.D. Williams, *Into Mogadishu Maelstrom: The African Union Mission in Somalia*, „International Peacekeeping" 2009, vol. 16, no. 4, s. 520.
[80] A. De Waal, *Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect*, „International Affairs" 2007, vol. 83, no. 3, s. 1044.
[81] B. Møller, *The African Union as Security Actor: African Solutions to African Problem?* Crisis States Research Centre working papers, series 2, no. 57, London School of Economics and Political Science 2009, s. 16, http://eprints.lse.ac.uk/28485/ (data dostępu 13.11.2012).
[82] J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 109–110; I. Popiuk-Rysińska, *Regionalizm…*, s. 113.

niesubordynację ze strony części armii zwrócił się z prośbą o interwencję do Botswany, Mozambiku, RPA i Zimbabwe. Interwencję rozpoczęła RPA, przekonując, że operacja realizowana jest na prośbę rządu Lesotho oraz w imieniu SADC (oprócz RPA do Lesotho swoje oddziały wysłała Botswana – zaledwie 130 żołnierzy, przy 3000 z RPA). Kontrowersje wzbudził jednak nie tylko nie do końca jasny mandat SADC, ale także sposób działania interweniujących. Pierwszą rzeczą, którą zrobiły „siły pokojowe" RPA było zajęcie tamy Katse. Co ciekawe, kiedy premier Lesotho „zapraszał" państwa regionu do interwencji i pomocy w tłumieniu rzekomego buntu, nie było mowy o tym, że tama ani inne zasoby wodne Lesotho są w jakimkolwiek stopniu zagrożone. Tama Katse stanowi jednak kluczowy element w finansowanym przez RPA projekcie „Lesotho Highlands Water Project", wartym 7,5 mld dolarów i dostarczającym wodę dla prowincji Gauteng, przemysłowego zagłębia RPA. W zgodnej opinii wielu obserwatorów RPA wykorzystała okazję, by pod pozorem operacji pokojowej SADC zabezpieczyć własne interesy w Lesotho[83].

Chociaż operacja SADC w Lesotho rażąco odbiegała od standardów bezinteresownej misji pokojowej, to do pewnego stopnia podobne zarzuty można postawić większości operacji prowadzonych przez organizacje regionalne. Jak zauważono wcześniej, misje WNP są postrzegane jako narzędzie realizacji interesów Rosji na terenie byłego ZSRR, z kolei działalność ECOWAS – jako narzędzie rozszerzania wpływów Nigerii w Afryce Zachodniej. W podobny sposób krytykowane były interwencje NATO w Kosowie czy Libii, które dla wielu były przejawem neoimperializmu państw Zachodu. Powyższe przykłady dowodzą, jak bardzo kontrowersyjne są operacje pokojowe. Zasadnicze pytanie brzmi jednak, czy mimo wielu wątpliwości związanych z podstawami prawnymi, intencjami i sposobami działania, operacje pokojowe są skuteczne. Mówiąc inaczej: czy misje pokojowe przynoszą pokój.

Podsumowanie

Z dotychczasowych wywodów można wyciągnąć co najmniej dwa wnioski. Po pierwsze: operacje pokojowe prowadzone zarówno przez ONZ, jak i organizacje regionalne budzą wiele kontrowersji związanych z niejasnymi podstawami prawnymi misji, intencjami wykonawców, a także sposobami ich działania. Po drugie: skuteczność operacji pokojowych – biorąc pod uwagę zwłaszcza spektakularne porażki w Somalii, Rwandzie i Bośni – wydaje się niewielka. Nie powinno więc dziwić, że operacje pokojowe są krytykowane. Przejawia się to dwojako. Z jednej strony podważana jest sama idea peacekeepingu, która w wielu opiniach jest nie tylko nieskuteczna, ale przede wszystkim szkodliwa. Z drugiej zaś podkreślane są strukturalne ograniczenia organizacji międzynarodowych, które wpływają na efektywność wykonywanych misji.

[83] Więcej o interwencji SADC/RPA zob.: F.J. Likoti, *The 1998 Military Intervention in Lesotho: SADC Peace Mission or Resource War?*, „International Peacekeeping" 2007, vol. 14, no. 2, s. 251–263; na temat projektu Lesotho Highlands Water Project zob.: M. Pawlak, *Woda i diamenty*, www.ekonomia24.pl/artykul/757103.html (data dostępu 18.07.2012).

W 1999 roku na łamach „Foreign Affairs" Edward Luttwak opublikował prowokacyjnie zatytułowany artykuł: *Give War a Chance* (Dajmy szansę wojnie)[84]. Jego autor dowodzi, że w wielu przypadkach zewnętrzne interwencje przeprowadzone przez ONZ lub inną organizację międzynarodową uniemożliwiły rozwiązanie konfliktu. Według Luttwaka wojna może zakończyć się na dwa sposoby: albo jedna ze stron odniesie zwycięstwo, albo obie strony wyczerpane walką przystąpią do negocjacji i wypracują kompromis kończący wojnę. Zewnętrzna interwencja zaburza więc „naturalny bieg" wojny. Uniemożliwia zwycięstwo jednej ze stron bądź też nie dopuszcza, by konflikt dojrzał do stanu tzw. wyniszczającego pata (*hurting stalemate*), czyli sytuacji, w której obie strony uświadamiają sobie, że żadna z nich nie jest w stanie wygrać, a przedłużanie się walk przynosi im jedynie kolejne starty[85]. Przykładem na to, jak zewnętrzna interwencja może przedłużać konflikt, jest wojna w Bośni. Najpierw wprowadzenie zakazu lotów uniemożliwiło działania siłom serbskim, które miały zdecydowaną przewagę w powietrzu. Następnie zawieszenia broni wymuszane przez społeczność międzynarodową były wykorzystywane przez strony konfliktu do odpoczynku, zakupu broni oraz intensywnej rekrutacji nowych żołnierzy. To z kolei przedłużało jedynie konflikt i odwlekało jego ostateczne rozwiązanie[86].

Luttwak w swojej pesymistycznej opinii nie był odosobniony, co pod koniec lat 90. – naznaczonych syndromem Somalii i ludobójstwem w Rwandzie – nie powinno specjalnie dziwić[87]. Co więcej, w kolejnych latach zaczęto publikować wyniki badań empirycznych wskazujących między innymi na to, że *peacekeeping* ma negatywny wpływ na zakończenie konfliktu[88] oraz, że wynegocjowany pokój – będący przecież celem wielu operacji pokojowych – jest mniej trwały niż pokój będący wynikiem militarnego zwycięstwa rebeliantów[89]. Krytyce poddano również dominację zachodniego, neoliberalnego podejścia do peacekeepingu i zarzucono interweniującym wprowadzanie politycznych, społecznych i gospodarczych rozwiązań charakterystycznych dla bogatych państw Zachodu, lecz niekoniecznie pasujących do biednych, rozdartych wojną państw Trzeciego Świata[90]. Jeden z badaczy zwrócił uwagę, że postrzeganie reżimu demokratyczno-liberalnego jako *antidotum* na wojny domowe jest błędne. Co więcej, system demokratyczno-liberalny oparty na wolnych wyborach, rywalizacji partyjnej oraz gospodarce wolnorynkowej w skrajnych okolicznościach – a za takie trzeba uznać okoliczności towarzyszące państwom po wojnie domowej – może prowadzić do niestabilności, kryzysów, a nawet wznowienia konfliktu. Dzieje się tak, ponieważ zarówno demokracja, jak i wolny rynek opierają się na zasadach rywalizacji i konkurencji. W bogatych i wysoko rozwiniętych demokracjach zachodnich systemy państwowe mają wiele instytucji, które są w stanie utrzymać polityczną

[84] E.N. Luttwak, *Give War A Chance*, „Foreign Affairs" 1999, vol. 78, no. 4, s. 36–44.
[85] Pojęcie „wyniszczającego pata" (*hurting stalemate*) wprowadził do literatury Zartman, zob.: I.W. Zartman, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, Oxford 1985; a także: M. Kleiboer, *Ripeness of Conflict: A Fruitful Notion?*, „Journal of Peace Research" 1994, vol. 31, no.1, s. 109–116.
[86] E.N. Luttwak, *op. cit.*, s. 37.
[87] Zob. np.: R.K. Betts, *The Delusion of Impartial Intervention*, „Foreign Affairs" 1994, vol. 73, no. 6, s. 20–33; Ch. Clapham, *Rwanda: The Perils of Peacemaking*, „Journal of Peace Research" 1998, vol. 35, no. 2, s. 193–210.
[88] J.M. Greig, P.F. Diehl, *The Peacekeeping-Peacemaking Dilemma*, „International Studies Quarterly" 2005, vol. 49, no. 4, s. 621–645.
[89] M. Toft, *Securing the peace: The Durable Settlement of Civil Wars*, Princeton 2009.
[90] Ch. Clapham, *op. cit*, s. 193–210; R. Paris, *op. cit.*, s. 54–89.

i gospodarczą rywalizację na pokojowym i konstruktywnym poziomie. W państwach, w których prowadzone są operacje pokojowe, takich instytucji nie ma[91]. Dobrymi przykładami tego, w jaki sposób wybory mogą utrudniać pojednanie, a nawet prowadzić do wznowienia walk, są Bośnia oraz Angola. Wybory w Bośni w 1996 roku zakończyły się zwycięstwem nacjonalistycznych partii, co oddaliło szansę na pojednanie i dalszą współpracę w ramach jednego państwa. Z kolei w Angoli wyniki uczciwych i wolnych wyborów prezydenckich w 1992 roku – nadzorowanych, dodajmy, przez społeczność międzynarodową – nie zostały uznane przez jednego z kandydatów, który wkrótce po ich ogłoszeniu wznowił działania zbrojne[92].

Krytycznie analizując operacje pokojowe, nie można pominąć kwestii pomocy humanitarnej. Według wielu ocen organizacje międzyrządowe i pozarządowe udzielające pomocy humanitarnej stały się częścią „ekonomii wojen domowych”[93]. Dostarczane środki są rozkradane przez walczące strony, trafiają na czarny rynek bądź po prostu odciążają walczące grupy z odpowiedzialności za ludzi znajdujących się pod ich kontrolą. Zdobyte w ten sposób pieniądze wzbogacają lokalnych warlordów oraz umożliwiają zakupy broni. Znane są przypadki, w których bojówki biorące udział w wojnie domowej rozmyślnie utrzymywały na granicy głodu część podległej im populacji, aby przyciągnąć uwagę (i środki) organizacji humanitarnych. Podczas wojny w Bośni dochodziło wręcz do kuriozalnych sytuacji, w których walczące ze sobą strony współpracowały przy rozkradaniu pomocy humanitarnej[94]. W ten sposób organizacje niosące pomoc stały się kluczowym elementem w finansowaniu wojny.

Pomoc humanitarna nie tylko pośrednio współfinansuje wojnę, przedłużając ją i utrudniając jej zakończenie, ale – jak przekonuje Francis Fukuyama – utrudnia również odbudowę państwa po jej zakończeniu. Organizacje podejmujące się odbudowy zniszczonego kraju w pierwszej kolejności chcą ulżyć cierpieniom miejscowej ludności. Rozprowadzają więc żywność, odbudowują domy, szkoły i drogi, dostarczają wodę i leczą chorych. W tym wszystkim jednak zastępują miejscowe instytucje rządowe, które nie nabierają odpowiedniego doświadczenia i po wycofaniu się organizacji humanitarnych nie potrafią ich zastąpić[95]. Co więcej, dostarczanie pomocy żywnościowej, choć w sytuacji klęski głodowej wydaje się moralnie uzasadnione, niejednokrotnie prowadzi do zniszczenia i tak już słabej produkcji rolnej. Kiedy na rynku pojawia się darmowa żywność, nikt nie kupuje od miejscowych producentów, którzy szybko bankrutują i dołączają do rzeszy beneficjentów organizacji humanitarnych[96].

---

[91] R. Paris, *op. cit.*, s. 56–57.
[92] *Ibidem*, s. 70–73.
[93] H. Münkler, *Wojny naszych czasów*, Kraków 2004, s. 113-117; D. Keen, *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Oxford 2005, s. 55–70.
[94] M. Kuczyński (*op. cit.*, s. 196) pisze, że podczas wojny zdarzało się, by „dowódcy broniących się w enklawach oddziałów czasem płacili oblegającym, aby nie przepuszczali transportów z pomocą, gdyż chcieli spokojnie wysprzedać zapasy po wygórowanych cenach”.
[95] F. Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London 2005, s. 53–57 (polskie wydanie: F. Fukuyama, *Budowanie państwa: władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005).
[96] M. Maren, *Good Will and Its Limits in Somalia*. „The New York Times” 27.08.1993, http://www.nytimes.com/1993/08/27/opinion/good-will-and-its-limits-in-somalia.html?src=pm (data dostępu 19.07.2012). Zob. również: M. Maren, *The Road to Hell: the Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, New York 1997.

Przedstawione argumenty uderzają wprost w ideę interwencjonizmu i peacekeepingu, zwracając uwagę, że w niektórych okolicznościach może ona przynieść więcej złego niż dobrego. Część krytycznych opinii nie dotyczy jednak samej idei prowadzenia operacji pokojowych, ale koncentruje się na ograniczeniach wynikających z natury organizacji międzynarodowych. Niektórzy badacze zwracają uwagę, że ONZ, a także inne organizacje międzynarodowe nie są niczym więcej niż sumą swoich członków. Rozwiązywanie konkretnych konfliktów zależy zatem wyłącznie od woli i zaangażowania państw członkowskich[97]. Stąd też, nie wszystkie konflikty doczekały się zainteresowania Rady Bezpieczeństwa ONZ. Na przykład na początku lat 90. XX wieku ONZ wysłała misje pokojowe do Kambodży, Salwadoru, Mozambiku i Namibii, ale nie zdecydowała się na podobny krok w przypadku Bangladeszu, Kolumbii, Kongo Brazzaville, Indii, Laosu, Filipin, Surinamu czy Ugandy, gdzie też toczyły się konflikty zbrojne[98]. ONZ nie była też znacząco aktywna w kwestii dwóch krwawych wojen w Czeczenii oraz długoletniego konfliktu w tureckim Kurdystanie[99]. Wnioski, jakie można wyciągnąć z tych przykładów, są następujące: społeczność międzynarodowa nie interweniuje wówczas, gdy konflikty toczone są na peryferiach świata, a żadne z mocarstw nie ma specjalnych interesów, by się angażować, ani też w sytuacji odwrotnej, gdy jedna ze światowych lub regionalnych potęg jest bezpośrednio uwikłana w konflikt i nie życzy sobie obecności potencjalnych konkurentów w swojej strefie wpływów[100].

Brak politycznej woli do działania to problem nie tylko ONZ – trapi również organizacje regionalne. W przypadku regionalizmu dużo poważniejsza wydaje się jednak inna kwestia. Jak wiemy, regionalizm najsilniej rozwinął się w Europie (UE, NATO, OBWE i in.) oraz Afryce (UA, ECOWAS, SADC i in.). Oznacza to, że pozostałe regiony świata, jak chociażby Azja, nie mogą liczyć na zaangażowanie organizacji regionalnych w rozwiązywaniu konfliktów w podobnym stopniu, jak dzieje się to we wspomnianej Europie czy Afryce. Co więcej, większość organizacji regionalnych, z wyjątkiem europejskich, boryka się z poważnymi problemami finansowymi[101]. Prowadzić to może do niebezpiecznej sytuacji, w której ubogie organizacje będą rozwiązywać konflikty w biednych regionach.

Pomimo silnej krytyki, nie brakuje również dowodów, że w wielu przypadkach operacje pokojowe faktycznie przyniosły pokój. Część badaczy zwraca uwagę, że pozorna nieskuteczność operacji pokojowych ONZ wynika z „problemu selekcji". Jak pokazują badania, ONZ najczęściej interweniuje w skrajnie trudnych wypadkach – wieloletnich wojnach domowych, podsycanych konfliktami etnicznymi i religijnymi[102]. Nie powinno więc dziwić, że w niektórych z nich organizacja poniosła porażkę. Ponadto, pojawia się coraz więcej prac empirycznych wskazujących na pozytywne efekty operacji pokojowych. W jednej z nich autorzy dowodzą, że *peacekeeping* jest pozytywnie skorelowany z procesem

[97] J. Bercovitch, J. Fretter, *op. cit.*, s. 35.
[98] M.J. Mullenbach, *Deciding to Keep Peace: An Analysis of International Influences on Establishment of Third-Party Peacekeeping Missions*, „International Studies Quarterly" 2005, vol. 49, no. 3, s. 530.
[99] P. Wallensteen, *op. cit.*, s. 232.
[100] Zob. M.J. Mullenbach, *op. cit.*, s. 549–550; J. Bercovitch, R. Jackson, *op. cit.*, s. 71; P. Wallensteen, *op. cit.*, s. 230–234.
[101] I. Popiuk-Rysińska, *Regionalizm…*, s. 111.
[102] M. Gilligan, S.J. Stedman, *Where Do the Peacekeepers Go?*, „International Studies Review" 2003, vol. 5, no. 4, s. 37–54.

demokratyzacji następującym po wojnie domowej oraz że operacje wymuszania pokoju w większości przypadków skutecznie prowadzą do zakończenia walk[103]. W innej pracy, autorka badań dowodzi, że misje pokojowe sprawiają, że mniej wojen domowych wybucha na nowo[104].

Co więcej, w ocenie niektórych badaczy coraz skuteczniej prowadzone działania pokojowe przyczyniły się do obserwowanego w ostatnich kilku latach spadku liczby wojen na świecie[105]. Na redukcję liczby wojen wpływ mogły mieć również inne czynniki, na przykład: rozwój cywilizacyjny, wzrost gospodarczy czy postępująca demokratyzacja. Jednak to operacje pokojowe (a w szerszym ujęciu ONZ) jako jedyne zostały stworzone z myślą o ograniczaniu wojen i konfliktów na świecie[106]. Ponadto, w ostatnich latach wyraźnie zwiększyła się skuteczność działań pokojowych. Za udane operacje należy uznać misje ONZ w Burundi, Sierra Leone czy Wybrzeżu Kości Słoniowej, w których obecność sił międzynarodowych pomogła w ustabilizowaniu sytuacji, zwiększając tym samym szansę na trwały pokój[107]. Nawet w latach 90. obok nieudanych misji w Somalii, Rwandzie czy Bośni, ONZ prowadziło operacje pokojowe, które odniosły sukces. Misje w Namibii, El Salwadorze czy Mozambiku co prawda nie rozwiązały wszystkich problemów wymienionych państw, ale pomogły utrzymać pokój, który trwa tam do dziś[108].

Lepsza skuteczność operacji pokojowych wynika przede wszystkim z doświadczenia, jakie społeczność międzynarodowa wyniosła z ponad pięćdziesięciu lat prowadzenia misji. Warto zwrócić uwagę, że pomimo wielu błędów, jakie ciągle popełniane są podczas operacji, coraz mniej jest tych rażących, wynikających z ignorancji, braku wiedzy lub doświadczenia. Wystarczy wspomnieć, że podczas pierwszego dnia operacji UNEF rozpoczętej w 1956 roku, siły międzynarodowe stacjonujące w Gazie ostrzelały minarety, biorąc nawoływania muezinów za wzywanie do zamieszek[109].

Jest jeszcze jeden element, o którym warto wspomnieć, oceniając skuteczność misji pokojowych. Kiedy operacja kończy się niepowodzeniem, a strony konfliktu dalej wykazują chęć do walki, jest to nie tyle porażka społeczności międzynarodowej, co przede wszystkim stron konfliktu, które w pierwszej kolejności odpowiedzialne są za wojnę i pokój we wzajemnych stosunkach.

---

[103] M.W. Doyle, N. Sambanis, *International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis*, „American Political Science Review" 2000, vol. 94, no. 4, s. 779–801.
[104] V.P. Fortna, *Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War*, „International Studies Quarterly" 2004, vol. 48, no. 2, s. 269–292.
[105] Zob. J. Western, J.S. Goldstein, *Humanitarian Intervention Comes of Age*, „Foreign Affairs" 2011, vol. 90, no. 6, s. 48–59; J.S. Goldstein, *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide*, New York 2011.
[106] J.S. Goldstein, *op. cit.*, s. 796 (Kindle ed.).
[107] *Ibidem*, s. 298.
[108] Szerzej na temat operacji pokojowych w Namibii, El Salwadorze i Mozambiku, zob. L.M. Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge 2007.
[109] J.S. Goldstein, *op. cit.*, s. 96–1003.

Literatura uzupełniająca

Bellamy A.J., Williams P.D., Griffin S., *Understanding Peacekeeping*, Cambridge 2010.

Bellamy A.J., Williams P.D. (red.), *Providing Peacekeepers, The Politics, Challenges and Future of United Nations Peacekeeping*, Oxford 2013.

Diehl P.F., Druckman D., *Evaluating Peace Operations*, Boulder 2010.

Dorussen H., Gizeli T.I., *Into the lion's den. Local responses to UN peacekeeping*, „Journal of Peace Research" 2013, vol. 50, no. 6, s. 691–706.

Salverda N., *Blue Helmets as targets. A quantitative analysis of rebel violence against peacekeepers, 1989–2003*, „Journal of Peace Research" 2013, vol. 50, no. 6, s. 707–720.

Dominik Balawender

Uniwersytet Wrocławski

Proliferacja broni masowego rażenia

Abstract

Development and proliferation of Weapons of Mass Destruction still is one of the major global issues, that to needs be solved by the international community. Ending of the Cold War did not cease state and non-state actors actions focused on acquisition of the WMD. The ongoing attempts to develop or buy Weapons of Mass Destruction by terrorist organizations and states such as Iran and North Korea make this global issue even more important nowadays. International governmental organization are taking multiple activies to constrain the development and proliferation of the WMD. The aim of this article is to present the most important documents of international law that concerns the idea of constraing the proliferation of biological, chemical and nuclear weapons, created within these organizations and also to describe the contemporary activities of these organizations that leads to realization of aforementioned goal.

Wprowadzenie

Proliferacja broni niekonwencjonalnej jest jednym z problemów globalnych, których w dalszym ciągu nie udało się trwale rozwiązać, pomimo licznych działań ze strony państw i organizacji rządowych. W XXI wieku istotność tej kwestii nie zmalała. Można wręcz uznać, że w dobie wzrastającego zagrożenia międzynarodowym terroryzmem oraz rozwijania broni jądrowej przez takie państwa jak Islamska Republika Iranu i Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, problem rozprzestrzeniania najbardziej niszczycielskich rodzajów uzbrojenia zajmie znaczące miejsce w agendach problemowych najważniejszych organizacji rządowych z ONZ na czele. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie dorobku organizacji rządowych w zakresie ograniczania proliferacji broni niekonwencjonalnej, zwanej powszechnie bronią masowego rażenia lub bronią masowego zniszczenia.

Jak wspomniano, broń niekonwencjonalna często utożsamiana bywa z bronią masowego zniszczenia (*Weapons of Mass Destruction*, WMD). Nazwą tą określa się współcześnie nowoczesne typy broni, które charakteryzuje bardzo duża siła niszczycielska. Oznacza to, że skutków działania tego rodzaju broni nie można ograniczyć jedynie do obiektów infrastruktury[1]. Jak zauważają T. Jemioło, T. Kubaczyk i M. Preus dosłowne tłumaczenie angielskiej nazwy *weapons of mass destruction*, jako broń masowego zniszczenia, jest jednak niewłaściwe. Ze względu na to, że spośród trzech rodzajów tego oręża, jedynie

[1] T. Jemioło, T. Kubaczyk, M. Preus, *Broń masowego rażenia w świetle prawa międzynarodowego. Wybrane problemy*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 10.

broń jądrowa niszczy infrastrukturę oraz sprzęt, broń chemiczna i biologiczna oddziałuje zaś jedynie na organizmy żywe, właściwe tłumaczenie angielskiej nazwy *weapons of mass destruction* powinno brzmieć broń masowego rażenia[2]. Dlatego R.E. Langford proponuje definicję, według której za broń masowego rażenia uznaje się środki bojowe, które „pozbawiają ludzi życia w sposób znacznie straszliwszy niż rany wywołane przez naboje i urazy fizyczne lub które wywołują efekty inne, niźli tylko uszkodzenia albo destrukcję budynków i innych obiektów, włączywszy w powyższe wywołanie poczucia strachu lub paniki”[3] [przekł. własny]. Biorąc to pod uwagę, przyjęcie tej definicji na potrzeby niniejszego artykułu wydaje się jak najbardziej zasadne.

Działania organizacji rządowych na rzecz ograniczenia proliferacji broni biologicznej

Przeświadczenie, że broń masowego rażenia została opracowana w XX wieku, jest tyle powszechne, ile błędne. Broń biologiczną – pierwszy z rodzajów WMD – wykorzystywano bowiem już na polach bitew świata starożytnego, a najprostsza forma tej broni była rozpowszechniona już ok. roku 300 p.n.e.[4]

Broń biologiczna stanowi środek masowego zakażenia ludzi, zwierząt i pożywienia drobnoustrojami chorobotwórczymi oraz toksynami, które wytwarzane są przez bakterie i wirusy[5]. Termin ten jest więc niezwykle pojemny i dotyczy wielu środków walki, takich jak wąglik, ospa prawdziwa czy dżuma. Większość z nich wywołuje choroby lub wpływa negatywnie na funkcjonowanie ludzkiego organizmu[6]. Za wyjątkowością broni chemicznej przemawia to, że jej użycie może wywołać liczne ofiary na dużym obszarze bez konieczności transportowania na miejsce znacznych ilości sprzętu, a fakt wykorzystania tej broni jest trudno wykrywalny[7]. Jak zauważa R. Olszewski, „wykrycie ataku biologicznego jest bardzo trudne, a jego zabójcze działanie może potęgować się z biegiem czasu”[8].

Pierwsze działania organizacji o charakterze rządowym mające na celu ograniczenie rozwoju broni biologicznej datuje się na lata 20. XX wieku. Były one skutkami masowego użycia gazów bojowych podczas I wojny światowej. W dniu 17 czerwca 1925 roku, pod auspicjami Ligi Narodów, otwarto do podpisu w Genewie *Protokół o zakazie używania w czasie wojny gazów duszących, trujących lub podobnych oraz środków wojny bakteriologicznej*, zwany protokołem genewskim. Stronami tego dokumentu są 133 państwa, które go podpisały i ratyfikowały. Zapisy protokołu stanowią, że jego strony zobowiązują się do przestrzegania zakazu używania wymienionych w tytule środków bojowych, w tym też

[2] *Ibidem*.
[3] „(…) which kill people in more horrible ways than bullets or trauma, or which cause effects other than simply damaging or destroying building and objects, with an element of fear or panic included”, R.E. Langford, *Introduction to Weapons of Mass Destruction: Radiological, Chemical and Biological*, John Wiley & Sons, Hoboken 2004, s. 1.
[4] G.I. Iwanna, *Weapons of Mass Destruction: What You Should Know. A Citizen's Guide to Biological, Chemical and Nuclear Agents & Weapons*, Frontline Publishers, Inc, Baltimore 2004, s. 5.
[5] B. Michailiuk, B. Malicki, *Broń biologiczna – wybrane problemy*, Zeszyty Naukowe AON 2003, nr 1 (50), s. 137.
[6] R.E. Langford, *op. cit.*, s. 2.
[7] M. Kort, *Weapons of Mass Destruction*, Infobase Publishing, New York 2010, s. 9.
[8] R. Olszewski, *Bezpieczeństwo współczesnego świata*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 68.

broni bakteriologicznej. Protokół ten wszedł w życie w dniu 8 lutego 1928 roku[9]. Od tej daty możemy mówić o pewnym wzroście intensywności działań na rzecz ograniczenia lub całkowitego zakazu produkcji i składowania tego typu uzbrojenia. Trzeba zauważyć, że w okresie bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej państwa oraz nowo powstała ONZ nie wykazywały szczególnego zainteresowania problemem proliferacji broni typu biologicznej i chemicznej, gdyż wówczas „gorącym tematem" była opracowana przez Stany Zjednoczone broń jądrowa[10].

W działaniach na rzecz ograniczenia badań nad bronią biologiczną, jej produkcji i użycia największe znaczenie ma *Konwencja o zakazie broni biologicznej i toksycznej* (*Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzeniu zapasów broni bakteriologicznej [biologicznej] i toksycznej oraz ich zniszczeniu*), nad którą rokowania rozpoczęły się w roku 1968 pod egidą ONZ[11]. Dokument został otwarty do podpisu 10 kwietnia 1972, a 26 marca 1975 wszedł w życie. Dane na dzień 1 stycznia 2001 roku wskazują, że stronami konwencji są 144 państwa, 18 nowych państw podjęło decyzję, aby ją podpisać. Ze względu na trudność w osiągnięciu porozumienia dotyczącego wprowadzenia zakazu używania broni chemicznej i biologicznej, zdecydowano na rozpatrzenie tych kwestii oddzielnie. Za punkt wyjścia przyjęto, że wówczas było szeroko rozpowszechnione przeświadczenie o nieprzydatności broni typu B na współczesnym polu walki, co miało skutkować szybszym i rodzącym mniej kwestii spornych procesie zawarcia umowy[12]. Jak stwierdza J.P. Zanders, *Konwencja o zakazie broni biologicznej i toksycznej* była „pierwszym traktatem rozbrojeniowym w pełnym tego słowa znaczeniu"[13]. Państwa-strony konwencji zobowiązały się, że nigdy nie będą „prowadzić badań, produkować, gromadzić, nabywać w jakikolwiek inny sposób lub przechowywać:

1. mikrobiologicznych lub innych biologicznych środków czy toksyn, bez względu na pochodzenie lub sposób produkcji, takich rodzajów i w takich ilościach, które nie są przeznaczone do wykorzystania w celach profilaktycznych, ochronnych lub w innych celach pokojowych;
2. broni, urządzeń lub środków przenoszenia mających służyć wykorzystaniu takich środków lub toksyn we wrogich zamiarach lub w konfliktach zbrojnych" (art. 1)[14].

Państwa-sygnatariusze konwencji zobowiązały się też do zniszczenia lub konwersji do celów pokojowych wszystkich posiadanych lub pozostających pod ich jurysdykcją środków, toksyn, broni, urządzeń i środków przenoszenia, które wymienia art. 1 Konwencji. Państwa-strony winny uczynić to jak najszybciej, nie później niż 9 miesięcy od wejścia umowy w życie[15]. Nie udało się jednak stworzyć środków weryfikacji zgodności z postanowieniami dokumentu.

---

[9] R. Ferm, *Porozumienia o kontroli zbrojeń i rozbrojeniu*, [w:] A.D. Rotfeld (red.), *Kontrola zbrojeń. Rozbrojenie u progu XXI wieku*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych – Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI), Warszawa 2002, s. 154.
[10] T. Jemioło, T. Kubaczyk, M. Preus, *op. cit.*, s. 70.
[11] Od 1969 roku pod nazwą Konferencja Komitetu Rozbrojeniowego.
[12] J.P. Zanders, *Eliminacja broni chemicznej i biologicznej*, [w:] A.D. Rotfeld (red.), *op. cit.*, s. 136.
[13] *Ibidem.*
[14] *Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzeniu zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz ich zniszczeniu*, Londyn, Moskwa, Waszyngton, 10 kwietnia 1972, www.vilp.de/Pldpf/p197.pdf (data dostępu 18.10.2010).
[15] *Ibidem.*

Wady reżimu nieproliferacji broni biologicznej uwypuklane są zwłaszcza przez wysokie standardy weryfikacyjne ustalone w ramach *Konwencji o zakazie broni chemicznej*[16].

Działania organizacji rządowych na rzecz ograniczenia proliferacji broni chemicznej

Zwiększenie zainteresowania państw i organizacji rządowych inicjatywami dotyczącymi ograniczenia lub zakazu używania broni chemicznej nastąpiło po zakończeniu I wojny światowej, gdyż właśnie na polach bitew „wielkiej wojny" gazy bojowe zostały użyte na masową skalę. Broń chemiczna nie jest jednak wynalazkiem XX wieku. Podobnie jak broń biologiczna, pojawiła się w starożytności i właśnie na czasy antyczne datuje się pierwsze udokumentowane informacje dotyczące zakazu używania tego typu broni na polu walki. Jak stwierdzają w swej pracy T. Jemioło, T. Kubaczyk i M. Preus już w starohinduskich Prawach Manu można znaleźć zapiski o zakazie używania w boju zatrutych strzał[17]. Za narodziny nowoczesnej wojny chemicznej zwykło się uważać drugą bitwę pod Ypres (22 kwietna – 25 maja 1915), kiedy siły cesarskich Niemiec zaatakowały wojska francuskie oparami chloru[18]. Po I wojnie światowej wiele państw rozpoczęło badania nad stworzeniem lub rozbudową posiadanych arsenałów broni chemicznej. Była ona również używana podczas konfliktów toczonych w okresie zimnej wojny.

Broń chemiczna stanowi jedyny rodzaj WMD, który został wykorzystany w walce zbrojnej na masową skalę. Postęp naukowo-techniczny w produkcji tego oręża spowodował, że współcześnie broń ta jest – słowami M. Malca, P. Durysa i P. Pacholskiego – „bardzo skutecznym i podstępnym środkiem masowej zagłady"[19]. Ponadto jest ona stosunkowo łatwa do pozyskania przez aktorów państwowych lub niepaństwowych, gdyż znaczna ilość półproduktów cywilnego przemysłu chemicznego służy również jako baza dla gazów bojowych, zaś proces technologiczny wykorzystuje cywilną aparaturę produkcyjną[20]. Stąd powszechne jest określanie broni typu C mianem „broni biedaków"[21]. Na potrzeby artykułu przyjęto definicję terminu „broń chemiczna" zawartą w *Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów*. Broń chemiczna to:

1. „(...) toksyczne związki chemiczne i ich prekursory, z wyłączeniem tych przypadków, które są przeznaczone do celów nie zabronionych na mocy niniejszej Konwencji, pod warunkiem, że ich rodzaje i ilości są zgodne z takimi celami;
2. amunicję i urządzenia, specjalnie zaprojektowane dla spowodowania śmierci lub innej szkody poprzez toksyczne właściwości związków chemicznych, wyszczególnionych w ustępie (a), wyzwalanych w rezultacie zastosowania takiej amunicji i urządzeń;

[16] J.P. Zanders, *op. cit.*, s. 137.
[17] T. Jemioło, T. Kubaczyk, M. Preus, *op. cit.*, s. 59.
[18] *A Short History of Chemical Warfare During World War I*, www.noblis.org./MissionAreas/nsi/BackgroundonChemicalWarfare/HistoryofChemicalWarfare/Pages/HistoryChemWarfareWWI.aspx (data dostępu 20.11.2010); *The Second Battle of Ypres*, 1915, www.firstworldwar.com/battles/ypres2.htm (data dostępu 20.11.2010).
[19] M. Malec, P. Durys, P. Pacholski, *Proliferacja broni masowego rażenia i środki jej przenoszenia – aktualne wyzwania*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 2001, s. 17.
[20] *Ibidem*, s. 16–17.
[21] P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne. Zarys wykładów*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008, s. 336.

3. wszelki sprzęt specjalnie zaprojektowany do użycia w bezpośrednim związku z zastosowaniem amunicji i urządzeń określonych w ustępie (b)”[22].

Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego przyjęła z kolei następującą definicję tego pojęcia: „substancja chemiczna, która przeznaczona jest do użycia w celach militarnych dla zabijana, poważnego ranienia lub obezwładniania ludzi (...)” [przekł. własny][23]. Najogólniej mówiąc, broń chemiczną stanowią substancje, które w sposób szkodliwy wpływają na funkcjonowanie ludzkiego organizmu, uniemożliwiając transport tlenu przez krew, niszcząc układ oddechowy lub powodując upośledzenie systemu nerwowego[24].

Już od XVIII wieku zawierane były dwustronne oraz regionalne porozumienia mające na celu ograniczenie użycia i rozprzestrzeniania broni chemicznej, jednakże dopiero Protokół genewski z 1925, zawarty pod auspicjami Ligi Narodów, miał być pierwszym w historii uniwersalnym dokumentem regulującym to zagadnienie. Dokument ten ustanawia międzynarodowe normy zakazu użycia broni chemicznej. Dotyczy wszelkich broni chemicznych, także i tych, które nie istniały w roku 1925. W dokumencie nie ma jasnej definicji broni chemicznej i biologicznej, toteż przyjęto szeroką interpretację jego artykułów. Część sygnatariuszy zawarło protokół genewski z zastrzeżeniami – państwa uznały, że nie muszą się czuć związane jego postanowieniami, jeżeli zostaną zaatakowane bronią chemiczną. Jako pierwsze dokument ratyfikowało 125 państw[25].

Bez wątpienia najważniejszym aktem prawnomiędzynarodowym, który dotyczy problemu proliferacji broni chemicznej, jest *Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów*, sporządzona w Paryżu 13 stycznia 1993 roku. J.P. Zanders nazywa konwencję „najbardziej zdecydowanym globalnym traktatem rozbrojeniowym, jaki powstał do tej pory”[26]. Konwencja weszła w życie 29 kwietnia 1997 roku. Dokument podpisany został przez 188 państw, ratyfikowany przez 165 natomiast (stan na dzień 4 lutego 2013)[27]. Państwa-strony konwencji na mocy art. 1 ust. 1 podejmują zobowiązanie, że nigdy i w żadnych okolicznościach:

1) nie będą prowadzić badań, produkować, w żaden inny sposób nabywać, gromadzić lub przechowywać broni chemicznej lub przekazywać pośrednio lub bezpośrednio broń chemiczną komukolwiek;

2) nie będą używać broni chemicznej;

3) nie będą podejmować jakichkolwiek wojskowych przygotowań do użycia broni chemicznej;

---

[22] *Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów,* Paryż, 13 stycznia 1993, www.vilp.de/Pldpf/p210.pdf (data dostępu 18.11.2010); określenie „prekursor” w rozumieniu konwencji oznacza „każdy reagent, zastosowany w dowolnym etapie produkcji toksycznego związku chemicznego, niezależnie od stosowanego procesu produkcyjnego. Pojęcie to obejmuje każdy kluczowy składnik binarnego lub wieloskładnikowego układu chemicznego”.

[23] *Chemical substance which is intended for use in military operations to kill, seriously injure, or incapacitate people (...)*, M. Kort, *op. cit*., s. 7.

[24] R.E. Langford, *op. cit*., s. 2–3.

[25] T. Jemioło, T. Kubaczyk, M. Preus, *op. cit*., s. 66.

[26] J.P. Zanders, *op. cit*., s. 130.

[27] http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-3&chapter=26&lang=en, (data dostępu 4.02.2013).

4) nie będą pomagać, zachęcać lub skłaniać kogokolwiek w dowolny sposób do podejmowania jakiejkolwiek działalności zabronionej przeciwko państwu-stronie na mocy niniejszej konwencji[28].

W dalszej części artykułu państwa-strony zobowiązują się do zniszczenia posiadanej przez siebie albo pozostającej pod ich jurysdykcją broni chemicznej. Sygnatariusze zobowiązują się też nie wykorzystywać policyjnych środków chemicznych w walce zbrojnej[29].

Zakres konwencji określa tzw. kryterium ogólnego przeznaczenia, oznacza to, że konwencja wprowadza zakaz pewnych celów, do których można wykorzystywać obiekty, ale nie zabrania istnienia samych obiektów. Jeżeli w przyszłości zostanie wynaleziony jakiś składnik lub substancja chemiczna, mogące być zakwalifikowane jako broń chemiczna, zostaną one automatycznie zakazane przez konwencję, chyba że istnieć będzie uzasadniona pozamilitarna potrzeba ich wytwarzania. Tym, co odróżnia omawianą konwencję od jej odpowiednika dotyczącego broni biologicznej, jest ustalenie obejmującego zarówno sektor cywilny, jak i militarny reżimu weryfikacyjnego, który ma uniemożliwić zaistnienie bezprawnej aktywności w którymś z państw-stron dokumentu. Państwa-strony konwencji zobowiązane są do składania raportów oraz przeprowadzania inspekcji. Każdy z sygnatariuszy konwencji staje się automatycznie członkiem Organizacji ds. Zakazu Broni Chemicznej (Organisation for Prohibition of Chemical Weapons, OPWC), z siedzibą w Hadze, składającej się z trzech organów: Konferencji Państw-Stron, Rady Wykonawczej i Sekretariatu Technicznego. Do zadań OPWC należy zapewnienie infrastruktury i stworzenie procedur niezbędnych do realizacji zapisów konwencji[30].

Działania organizacji rządowych na rzecz ograniczenia proliferacji broni jądrowej

Jak stwierdza cytowany wcześniej R. Olszewski, „broń jądrowa od początku swego istnienia zajmowała poczesne miejsce w arsenałach bojowych wielu państw. Skutki wybuchu jądrowego są bowiem tysiące razy większe od największych nawet bomb burzących”[31].

Oręż ten został wynaleziony w roku 1945 i od tamtej pory trwa jego nieprzerwany rozwój. Jedyne w dotychczasowej historii ludzkości wykorzystanie broni jądrowej w działaniach wojennych nastąpiło w sierpniu tegoż roku. Amerykańscy fizycy opracowali dwie bomby, które wykorzystane miały być przeciwko imperialnej Japonii – uranową, której nadano kryptonim *Little Boy*, oraz plutonową o kryptonimie *Fat Man*. Bombowiec B-29 zrzucił bombę *Little Boy* na Hiroszimę w zachodniej części wyspy Honsiu 6 sierpnia 1945. „Ładunek eksplodował z siłą 12,5 kiloton trotylu, niszcząc wszystko na obszarze 13 kilometrów kwadratowych, powodując do 10 sierpnia 1946 roku śmierć 118 661 cywilów i ok. 20 tys. żołnierzy”[32]. Trzy dni później inny B-29 zrzucił bombę *Fat Man* na Nagasaki. W wyniku detonacji śmierć poniosło ponad 70 tys. ludzi. Skutkiem obu ataków była kapitulacja Japonii 2 września 1945 roku, co oznaczało koniec II wojny światowej[33].

[28] *Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej…*
[29] *Ibidem.*
[30] J.P. Zanders, *op. cit.*, 132–134; na temat struktury i zadań OPWC zob. *ibidem*, s. 134–136.
[31] R. Olszewski, *op. cit.*, s. 61.
[32] M. Marix Evans, *Bitwy II wojny światowej*, Oficyna Wydawnicza Alma-Press, Warszawa 2006, s. 115.
[33] S. Gowin, *Hiroszima i Nagasaki*, Wydawnictwo Edipresse Polska SA, Warszawa 2005, s. 39.

W następnych latach broń nuklearna została opracowana w innych państwach (Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Chińska Republika Ludowa, Republika Francuska), które obecnie stanowią skład oficjalnego „klubu atomowego".

Do budowy broni jądrowej wykorzystuje się głównie izotopy uranu U-235 i plutonu Pu-239[34]. Działanie broni atomowej wykorzystuje energię, która wyzwala się podczas reakcji jądrowej. Ok. 50% tej energii przypada na falę uderzeniową, promieniowanie cieplne pochłania ok. 35% energii, ok. 10% to promieniotwórcze skażenie terenu, promieniowanie przenikliwe pochłania ok. 4%, a pozostały 1% wyzwolonej energii pochłaniany jest przez impuls elektromagnetyczny[35]. Ładunek nuklearny może zostać detonowany na powierzchni gruntu, pod wodą, pod ziemią oraz w powietrzu, w którym detonacja ma najbardziej niszczycielski charakter[36].

Najważniejszym aktem prawa międzynarodowego, który reguluje kwestie związane z proliferacją broni jądrowej, jest bez wątpienia *Traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej* (*Non-Proliferation Treaty*, NPT), który podpisano 1 lipca 1968 roku. Zapisy tego dokumentu tworzą globalny reżim nieproliferacji broni atomowej. Ze względu na jego doniosłość poświęcona zostanie mu osobna część niniejszego artykułu, teraz zaś przedstawione zostaną inne istotne umowy i porozumienia zawarte w ramach międzynarodowych organizacji rządowych, które dotyczą problemu rozprzestrzeniania broni atomowej.

Pierwszą umową międzynarodową, zawartą pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych, dotyczącą tej kwestii był dokument powołujący do życia Międzynarodową Agencję Energii Atomowej (*International Atomic Energy Agency*, IAEA, MAEA). Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło status MAEA w roku 1957. Był on rezultatem prac działającej od 1946 roku oenzetowskiej Komisji Energii Atomowej. Pierwsza sesja Konferencji Ogólnej Agencji odbyła się w Wiedniu w 1957 (stolica Austrii pozostaje siedzibą MAEA do dziś). Początkowo prace Agencji dotyczyły jedynie cywilnej strony atomistyki, lecz od początku lat 70. państwa wyrzekające się dążeń do pozyskania broni nuklearnej zobowiązały się do poddania kontroli MAEA swojej działalności na polu nuklearyzacji[37].

Na strukturę organizacyjną MAEA składają się Sekretariat, Konferencja Generalna, Rada Gubernatorów oraz wyspecjalizowane departamenty. Sekretariat zajmuje się bieżącą obsługą działalności administracyjnej wymienionej organizacji. Konferencja Generalna to ciało, w którego skład wchodzą przedstawiciele wszystkich państw członkowskich. Jest ona najwyższym organem agencji. Obraduje raz w roku we wrześniu. Podczas jej obrad wytyczane są plany dalszego rozwoju MAEA oraz opracowywany jest jej budżet. Wybierany jest też skład Rady Gubernatorów – organu zarządzającego agencji. Stanowią go przedstawiciele 35 państw członkowskich, którzy zbierają się na obrady pięć razy do roku. Na czele organizacji stoi Dyrektor Generalny. W dotychczasowej historii MAEA na

[34] J. Kubowski, *op. cit.*, s. 33.
[35] J. Solorz, *Czynniki rażenia broni jądrowej*, Zeszyty Naukowe AON, nr 3–4 (48–49) 2002, s. 152.
[36] Szczegółowo kwestie techniczne dotyczące działania broni jądrowej opisuje J. Kubowski: *Broń jądrowa*, Warszawa 2008.
[37] T. Jemioło, T. Kubaczyk, M. Preus, *op. cit.*, s. 27.

stanowisku tym zasiadało pięć osób. Najbardziej znanym dyrektorem generalnym Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej jest Egipcjanin Muhammad el-Baradei, który stał na jej czele w latach 1997–2009. W trakcie jego kadencji agencja otrzymała (w 2005 roku) Pokojową Nagrodę Nobla[38]. W ramach MAEA funkcjonują następujące wyspecjalizowane departamenty:

- Departament Badań Jądrowych – jego zadaniem jest wspomaganie państw członkowskich w prowadzeniu badań nad rozwojem pokojowych technologii jądrowych w różnych dziedzinach gospodarki;
- Departament Energetyki Jądrowej – zaangażowany w pomoc w rozwoju i promocji pokojowego wykorzystania energii jądrowej;
- Departament Bezpieczeństwa Nuklearnego – odpowiedzialny za zapewnienie globalnej ochrony ludzi i środowiska przed niepożądanymi efektami wykorzystania energetyki jądrowej;
- Departament Współpracy Technicznej – jego zadaniem jest wspieranie państw członkowskich w rozwijaniu coraz nowocześniejszych technologii związanych z energetyką jądrową.
- Departament ds. Gwarancji Bezpieczeństwa (Safeguards) – z punktu widzenia tematyki tego artykułu najważniejszy z departamentów działających w ramach MAEA. Inspektorzy zatrudnieni w tym dziale odpowiedzialni są weryfikowanie przedkładanych przez państwa członkowskie deklaracji na temat celów realizowanych przez nie programów jądrowych[39].

Następnie należy wspomnieć o *Układzie zakazującym prób z bronią jądrową w atmosferze, w przestrzeni kosmicznej i pod wodą*, który bywa również nazywany *Układem o częściowym zakazie prób nuklearnych.* Został on wyłożony do podpisu w Moskwie 5 sierpnia 1963 roku, w życie zaś wszedł 10 października tegoż samego roku; jego stronami jest obecnie 125 państw. W myśl artykułów tego dokumentu zakazuje się przeprowadzania wszelkich próbnych detonacji ładunków atomowych w atmosferze oraz poza granicami atmosfery, a więc również i w przestrzeni kosmicznej oraz pod wodą, zarówno jeśli chodzi o wody terytorialne, jak i morze pełne. Układ zabrania również przeprowadzania testów w jakimkolwiek innym środowisku, jeżeli taka próbna eksplozja mogłaby spowodować przedostanie się opadu radioaktywnego poza granice państwa (lub obszaru pozostającego pod jurysdykcją państwa), które przeprowadza testy[40]. Dokument ten był pierwszą z umów międzynarodowych, które kolejno coraz bardziej ograniczały swobodę i możliwości przeprowadzania przez państwa próbnych detonacji ładunków nuklearnych.

Kolejną umową, której zadaniem było ograniczenie swobody przeprowadzania prób jądrowych, jest *Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi* podpisany 27 stycznia 1967 (wszedł w życie 10 października tegoż samego roku). Jego stronami pozostają 102 państwa. Układ, obok innych zapisów, zakazuje wynoszenia na orbitę

[38] www.paa.gov.pl/?frame=12.2; www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2005/ (data dostępu 8.12.2010).
[39] www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/what.html (data dostępu 8.12.2010).
[40] R. Ferm, *op. cit.*, s. 158–159.

okołoziemską obiektów służących przenoszeniu broni nuklearnej oraz instalowania broni jądrowej na powierzchni ciał niebieskich[41].

Traktat o zakazie umieszczania broni jądrowej i innych rodzajów broni masowej zagłady na dnie mórz i oceanów oraz w jego podłożu, który podpisano 11 lutego 1971, jest umową o charakterze podobnym do dwóch przedstawionych powyżej, a więc dokumentem, który zakazuje instalowania broni atomowej w obszarach wymienionych w tytule układu[42].

Niezwykle istotną umową międzynarodową w opisywanej dziedzinie jest *Traktat o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową* (*Comprehensive Test Ban Treaty*, CTBT), który dotychczas podpisało 177 państw, a 138 przeprowadziło procedury ratyfikacyjne. Należy nadmienić, że spośród 44 państw posiadających na swym terytorium broń jądrową lub reaktory badawcze, czyli zdolnych do wyprodukowania broni nuklearnej, ratyfikowało go 34. Spośród tej grupy Indie, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna i Pakistan nie podpisały traktatu CTBT, a Izrael i Iran nie ratyfikowały go. Ratyfikacji nie przeprowadził też m.in. Senat Stanów Zjednoczonych, Francja zaś dokonała pogwałcenia zapisów CTBT (próby na atolu Mururoa w 1995 roku)[43]. Ratyfikacja układu CTBT przez wszystkie spośród grupy 44 państw jest niezbędna, aby dokument ten wszedł w życie, co ma nastąpić po upływie 180 dni od ratyfikowania go przez ostatnie z nich[44]. Układ ten zakazuje jego sygnatariuszom przeprowadzania „jakichkolwiek próbnych eksplozji broni jądrowej lub jakiejkolwiek innej eksplozji nuklearnej" (art. 1)[45]. Dokument zawiera też zakaz przeprowadzania pokojowych testów nuklearnych, niemniej jednak konferencje przeglądowe CTBT mogą wydać zgodę na taką próbną detonację. Co znamienne, koncesja wymuszona została przez presję ze strony ChRL. S.H. Kile zwraca uwagę, że CTBT zakazuje przeprowadzania próbnych wybuchów „o każdej mocy", co należy interpretować jako zakaz testów ładunków hydronuklearnych. Układ nie zakazuje z kolei przeprowadzania prób subkrytycznych (w których skład i ilości użytych materiałów wybuchowych i jądrowych nie powodują powstania masy krytycznej), przeprowadzanych przez Stany Zjednoczone i Federację Rosyjską w warunkach laboratoryjnych (według części krytyków koncesja ta jest sprzeczna z duchem układu, ponieważ umożliwia realizację programów modernizacji istniejących arsenałów nuklearnych). Układ CTBT powołuje do życia Organizację Traktatu o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową oraz przewiduje wprowadzenie reżimu weryfikacji o kompleksowym charakterze, którego częściami mają być Międzynarodowy System Monitorowania, inspekcje na miejscu, mechanizmy konsultacyjne oraz środki budowy wzajemnego zaufania[46].

Globalne podstawy dotyczące zapobiegania proliferacji broni jądrowej zostały określone w rezolucji RB ONZ (nr 1540) z 28 kwietnia 2004 roku. Nakłada ona na państwa

---

[41] *Ibidem*, s. 159.
[42] W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 408.
[43] M. Kaczmarski, *Problemy zbrojeń i rozbrojenia*, [w:] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 532.
[44] S.H. Kile, *Kontrola i nierozprzestrzenianie zbrojeń nuklearnych*, [w:] A.D. Rotfeld (red.), *op. cit.*, s. 119.
[45] (…) *any nuclear weapon test explosion or any other nuclear explosion* (…), *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, New York 24 September 1996, http://disarmament2.un.org/TreatyStatus.nsf/44E6EEABC9436B78852568770078D9C0/0655D51A3069263285256877007 9DDA2?OpenDocument (data dostępu 8.12.2010).
[46] S.H. Kile, *op. cit.*

wymóg kryminalizacji rozprzestrzeniania broni jądrowej, ustanowienia ścisłych kontroli wywozowych, a także zabezpieczenia wszelkich materiałów wrażliwych, które znajdują się na ich terytorium. Dwa lata później Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję nr 1673, przedłużającą mandat rezolucji 1540 oraz przypominającą państwom o zobowiązaniach, które prolongowany dokument na nie nakłada[47]. Wspomniany przeze mnie we wcześniejszym podrozdziale *Traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej* stanowi najważniejszy dokument o charakterze prawnomiędzynarodowym dotyczący problemu proliferacji broni atomowej. Stanowi on podstawę dla międzynarodowego reżimu nierozprzestrzeniania broni nuklearnej.

Negocjacje dotyczące zawarcia umowy międzynarodowej dotyczącej ograniczenia rozprzestrzeniania broni jądrowej trwały trzy lata i nie należały do najłatwiejszych. Na forum ONZ ścierały się bowiem różne i częstokroć przeciwstawne poglądy na temat treści negocjowanego dokumentu, a tym samym także i kształtu reżimu nieproliferacji, który nowy układ miał ustanowić. W trakcie prowadzonych w Nowym Jorku i Genewie rozmów wykrystalizowały się różniące się stanowiska Stanów Zjednoczonych i ZSRR (czyli największych ówcześnie mocarstw nuklearnych) oraz ruchu państw niezaangażowanych na temat przyszłego traktatu[48]. Supermocarstwa przygotowały własne projekty treści traktatu, które przedłożyły Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ w sierpniu i wrześniu 1965 roku[49]. Pierwsze rozmowy dotyczące zawarcia układu lub konwencji dotyczącej zakazu rozprzestrzeniania broni jądrowej rozpoczęły się wcześniej, bo w czerwcu tego roku. W roku 1964 Chiny dokonały pierwszej próbnej detonacji ładunku nuklearnego i w reakcji na to wydarzenie Komisja Rozbrojeniowa ONZ podjęła decyzję o skierowaniu do Komitetu Rozbrojenia Osiemnastu Państw (ENCD) zalecenia, by ciało to zajęło się możliwością uchwalenia tego rodzaju umowy międzynarodowej[50]. B. Goldschmidt w następujący sposób charakteryzuje stanowiska państw biorących udział w negocjacjach nad przyszłym układem, który później przerodzi się w traktat NPT:

- Państwa Trzeciego Świata domagały się, by – w zamian za wyrzeczenie się przez nie dążeń do uzyskania broni jądrowej – państwa posiadające taką broń zobowiązały się nigdy nie użyć jej wobec nich. Żądały także pomocy ze strony państw atomowych w rozwijaniu programów cywilnej energetyki atomowej.
- Państwa rozwijające się (np. Brazylia i Indie) podkreślały, że umowa dotycząca zakazu rozprzestrzeniania broni jądrowej ma charakter dyskryminacyjny i uderza w ich suwerenność. Swoją zgodę na związanie się traktatem łączyły z koncesjami: zobowiązaniem państw atomowych do nierozwijania nowych rodzajów broni oraz konwersją części posiadanych przez nie arsenałów w materiały, które mogłyby być wykorzystane dla celów pokojowych.
- Państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (przy wsparciu Komisji Europejskiej) domagały się, by środki zabezpieczające, które miała opracować

[47] Praca zbiorowa, *Konflikty współczesnego świata*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 44.
[48] A. Pytlakowska, *Układ o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej*, www.psz.pl/tekst-7504/Anna-Pytlakowska-Uklad-o-Nierozprzestrzenianiu-Broni-Jadrowej (data dostępu 30.12.2010).
[49] A. Goldberg, *Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) Chronology*, www.fas.org/nuke/control/npt/chron.htm (data dostępu 24.01.2011).
[50] B. Goldschmidt, *The Negotiation of The Non-Proliferation Treaty (NPT)*, www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bull223_4/ 223_403587380.pdf (data dostępu 24.11.2011).

MAEA, były równorzędne z tymi, które ustalone zostały w ramach Euratomu i z nich się wywodziły. Z kolei RFN, Włochy i Japonia, które już wcześniej musiały przyjąć status państw nieposiadających broni jądrowej, domagały się uzyskania dostępu do cywilnych technologii jądrowych na takim samym poziomie i zasadach jak mocarstwa nuklearne. Szwecja natomiast domagała się zapisu o zakazie jakichkolwiek próbnych eksplozji[51].

Najważniejsze były oczywiście stanowiska Stanów Zjednoczonych i ZSRR, gdyż dopiero ich uzgodnienie dawało zielone światło całej idei układu o nierozprzestrzenianiu i umożliwiało prace nad jego treścią. Rozbieżności obu supermocarstw w tej kwestii najlepiej oddają wspomniane powyżej projekty traktatu przedłożone przez te państwa. Projekt amerykański zakazywał przekazywania broni jądrowej państwom ich nieposiadającym, ale pozostawiał otwartą furtkę w postaci możliwości transferu broni typu A do grupy państw (miało to dać możliwość wyposażenia Niemiec Zachodnich w broń typu A). Tekst przedłożony przez ZSRR zakazywał posiadania, kontrolowania i używania broni atomowej wszystkim państwom nienuklearnym bez wyjątków[52]. Tajne rozmowy prowadzone przez amerykańskiego sekretarza stanu D. Ruska i ministra spraw zagranicznych ZSRR A. Gromykę trwały rok i zakończyły się kompromisem obu supermocarstw. Po trzech latach negocjacji uzgodniony traktat otwarto do podpisu 1 lipca 1968 roku. Rząd francuski (wzywany wcześniej do przerwania prac nad bronią nuklearną i zniszczenia posiadanego arsenału) zdecydował, że układu nie podpisze, ale w przyszłości Francja będzie postępowała zgodnie z jego postanowieniami[53].

Traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej składa się z preambuły oraz jedenastu artykułów[54]. Traktat NPT dzieli państwa, będące stronami układu, na dwie grupy: państwa posiadające broń nuklearną oraz niemające takiego uzbrojenia w swych arsenałach. Artykuł I zobowiązuje sygnatariuszy posiadających broń nuklearną do „nieprzekazywania komukolwiek bezpośrednio lub pośrednio broni jądrowej lub innych jądrowych urządzeń wybuchowych oraz kontroli nad taką bronią lub takimi urządzeniami wybuchowymi". Państwa te nie mogą też w żaden sposób zachęcać państw nieposiadających broni jądrowej do wdrożenia badań nad tym aspektem nuklearyzacji, a także udzielać im pomocy przy produkcji broni jądrowej. Z kolei na państwa pozbawione broni nuklearnej traktat nakłada zakaz podejmowania jakichkolwiek działań na rzecz pozyskania, produkcji i kontroli broni jądrowej oraz zabrania im pozyskiwania tego rodzaju broni od innych państw (art. II)[55]. W myśl zapisów traktatowych za państwa mogące posiadać broń jądrową zostały uznane te, które dysponowały nią oraz oficjalnie się do tego przyznawały do dnia 1 stycznia 1967 roku (art. IX)[56]. W czasie zawierania układu były to ChRL, Francja, Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo oraz

[51] B. Goldschmidt, *op. cit.*
[52] *Ibidem.*
[53] *Ibidem.*
[54] *Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej*, sporządzony w Moskwie, Waszyngtonie i Londynie dnia 1 lipca 1968 r., DzU 70.8.60 z 10 kwietnia 1970 roku, www.grocjusz.edu.pl/Files/nierozprzestrzenianie_atom.doc (data dostępu 28.12.2010).
[55] *Ibidem.*
[56] S.H. Kile, *op. cit.*, s. 111.

Związek Sowiecki i właśnie te pięć państw traktowane jest jako „klub atomowy" (szerzej w dalszej części rozdziału).

Traktat NPT zakazuje państwom niedysponującym bronią atomową wszelkich działań na rzecz jej zdobycia, lecz nie dotyczy on cywilnej energetyki jądrowej, gdyż żadne z traktatowych postanowień nie może zostać zinterpretowane jako naruszające prawo każdego z państw do prowadzenia badań nad niemilitarnym wykorzystywaniem energii atomowej. Prawo to traktat NPT określa jako nieodłączne dla wszystkich stron dokumentu (art. IV). Zgodnie z treścią traktatu każde z państw będących jego stroną zostało zobowiązane do przyjęcia środków zabezpieczających, które służyć mają uniemożliwieniu militarnego wykorzystania energii atomowej przeznaczonej do celów pokojowych. Zapisy traktatowe ustalały, że środki zabezpieczające miały być ustalone „w porozumieniu, co do którego będą prowadzone rokowania i które będzie zawarte z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej, zgodnie z jej Statutem i systemem środków zabezpieczających Agencji, wyłącznie w celu kontroli wykonania jego zobowiązań, przyjętych zgodnie z niniejszym Układem" (art. III). Traktat za zakazane uznaje przekazywanie „wyjściowego lub specjalnego materiału rozszczepialnego lub urządzenia lub materiału specjalnie przeznaczonego lub przygotowanego do przerabiania, wykorzystania lub produkcji specjalnego materiału rozszczepialnego jakiemukolwiek państwu niedysponującemu bronią jądrową dla celów pokojowych", jeżeli nie będzie on podlegał środkom bezpieczeństwa wymaganym przez traktat[57].

Państwa będące sygnatariuszami traktatu mogą więc swobodnie rozwijać przemysł energetyczny oparty na atomie, jeżeli nie będzie on wykorzystywany dla celów o charakterze wojskowym, energetyka jądrowa zaś rozwijana będzie w porozumieniu i we współpracy z MAEA. Ponadto w treści traktatu znajdują się zapisy dotyczące zapewnienia swobody uzyskiwania przez państwa-strony wszelkich korzyści płynących z rozwoju cywilnej energetyki jądrowej (art. V) oraz umożliwiające zawieranie przez grupy państw układów regionalnych, służących zapewnieniu całkowitej nieobecności broni jądrowej na ich terytoriach, innymi słowy dotyczących powoływania do życia stref bezatomowych (art. VI)[58].

Decyzja o dalszym trwaniu w mocy *Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej*, który w życie wszedł w roku 1970, miała zostać podjęta po upływie 25 lat od tego terminu. Podczas konferencji przeglądowej w maju 1995 przedłużono okres obowiązywania układu na czas nieokreślony. Pierwsza z wielu takich konferencji została zwołana po pięciu latach od wejścia traktatu NPT w życie (1975). Podczas obrad dyskutowano o ocenie procesu realizowania postanowień. Każdorazowo po upływie kolejnych pięciu lat od poprzedniej konferencji możliwe jest zwołanie kolejnej, za zgodą większości sygnatariuszy. Od roku 1975 konferencje przeglądowe odbywają się regularnie. W ciągu ostatnich dziesięciu lat miały miejsce trzy tego rodzaju spotkania. Konferencja przeglądowa odbywająca się w roku 2000 upłynęła pod znakiem rosnącego uznania przez sygnatariuszy dla potrzeby podjęcia działań mających zapobiec rozkładowi reżimu NPT i zakończyła się przyjęciem końcowej deklaracji. Oceniała ona dotychczasowe postępy oraz wyznaczała nowe cele dla procesu

[57] *Układ o nierozprzestrzenianiu ...*
[58] *Ibidem.*

rozbrojenia nuklearnego. Mocarstwa atomowe podjęły zobowiązanie realizacji sześciopunktowego programu kontroli zbrojeń i rozbrojenia[59]. Spotkanie przeglądowe z roku 2005 zakończyło się niepowodzeniem. „Nie udało się przyjąć merytorycznego dokumentu końcowego, a znaczną część obrad konferencji zajął spór co do programu pracy. Wśród najważniejszych przyczyn niepowodzenia należy wymienić nastawienie administracji George'a W. Busha do kwestii kontroli zbrojeń i rozbrojenia oraz spór co do tego, w jakim zakresie na konferencji powinna być rozpatrywana kwestia irańskiego programu jądrowego"[60]. Ostatnia, jak do tej pory, konferencja przeglądowa NPT odbywała się w dniach 3–28 maja 2010 roku w Nowym Jorku i została uznana za znaczący postęp, zwłaszcza w porównaniu ze spotkaniem przeglądowym, które odbyło się przed pięcioma laty. Duży wpływ na konstruktywny charakter przebiegu spotkania miało pomyślne zakończenie rokowań między Stanami Zjednoczonymi a państwami arabskimi w sprawie implementacji rezolucji konferencji przeglądowej z 1995 dotyczącej ustanowienia strefy wolnej od broni jądrowej na obszarze Bliskiego Wschodu. Obrady zakończyło przyjęcie dokumentu końcowego zawierającego szczegółowy plan działań (64 propozycje), którym kierować się powinny wszystkie państwa-strony układu w ciągu następnych pięciu lat[61].

W 2003 roku *Traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej* podpisało i ratyfikowało 188 państw[62]. Z jednej strony zawarcie traktatu można rozpatrywać w kategorii wielkich sukcesów Organizacji Narodów Zjednoczonych. Żadna z zawieranych wcześniej umów międzynarodowych dotyczących kwestii nierozprzestrzeniania broni jądrowej nie miała bowiem tak uniwersalnego charakteru jak traktat NPT. Stanowi on jedyny ogólnoświatowy instrument prawny, umożliwiający dowolnemu państwu na świecie ogłoszenie, że nie dysponuje bronią jądrową. Traktat ten stanowi ponadto niezwykle ważną podstawę dla szerszego reżimu zasad i ograniczeń służących przeciwdziałaniu rozprzestrzeniania broni jądrowej oraz środków służących do jej budowy (materiałów rozszczepialnych i technologii)[63]. Z drugiej strony mimo uniwersalnego charakteru traktatu NPT ma on pewne słabości. Największą z nich jest bez wątpienia to, że stronami umowy nie są państwa, które obecnie posiadają już broń jądrową, opracowaną po 1968 roku. W skład tej grupy państw wchodzą Indie, Izrael oraz Pakistan. Ponadto w roku 2003 miała miejsce bezprecedensowa decyzja Korei Północnej o wycofaniu się z traktatu, co oczywiście związane było z dążeniami KRL-D do wyprodukowania broni jądrowej[64]. Państwa niebędące sygnatariuszami traktatu nie są oczywiście wyłączone ze współpracy międzynarodowej dotyczącej nieproliferacji, ale – jak zauważa A. Pytlakowska – „w stosunku do stron układu w pewnych aspektach są w korzystniejszym położeniu, ponieważ nie mają obowiązku

[59] S.H. Kile, *op. cit.*, s. 114; więcej na temat postanowień konferencji przeglądowej NPT z 2000 tamże.
[60] Ł. Kulesa, *Główne wyzwania przed konferencją przeglądową NPT w Nowym Jorku*, www.pism.pl/biuletyn/files/20100325_657.pdf (data dostępu 28.12.2010),
[61] *Konferencja przeglądowa NPT w Nowym Jorku*, www.msz.gov.pl/Konferencja,Przegladowa,NPT,w,Nowym,Jorku,36655.html (data dostępu 28.12.2010).
[62] P. Marczewski, *Nie tylko NPT – systematyka oraz systematyczna ocena*, www.psz.pl/tekst-7506/Piotr-Marczewski-Nie-tylko-NPT-systematyka-oraz-systematyczna-ocena (data dostępu 28.12.2010).
[63] S.H. Kile, *op. cit.*, s. 111.
[64] D. Chaffee, *North Korea's Withdrawal from Nonproliferation Treaty Official*, www.wagingpeace.org/articles/2003/04/10_chaffee_korea-npt.htm (data dostępu 30.12.2010).

poddania się tak dużej kontroli międzynarodowej”[65]. Widać więc wyraźnie, że nieuczestniczenie w traktacie państw nuklearnych pozostających poza „klubem atomowym” jest, biorąc pod uwagę realizację celu, jakim jest zdobycie i rozwijanie arsenału jądrowego, sytuacją przez te państwa pożądaną. Stąd też szczególnego charakteru nabiera przypadek irański, gdyż państwo to jest w dalszym ciągu stroną *Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej*, niemniej jego dążenia do zdobycia broni jądrowej są niezaprzeczalne (mimo że władze w Teheranie utrzymują, iż energetyka jądrowa w Iranie wykorzystywana będzie w celach pokojowych).

Podsumowanie

Nawet powyższa ogólna charakterystyka dorobku organizacji rządowych (zwłaszcza ONZ) na polu ograniczania proliferacji broni masowego rażenia jasno dowodzi, że organizacje te od wielu lat, z różną intensywnością, podejmują działania na rzecz rozwiązania tej istotnej kwestii globalnej. Pod ich auspicjami zawierane są traktaty o uniwersalnym charakterze, których postanowienia mają na celu powstrzymanie rozprzestrzeniania, produkcji, składowania i militarnego wykorzystania broni biologicznej, chemicznej i atomowej. Dokumenty te niejednokrotnie powołują do życia organizacje wyspecjalizowane, których zadaniem jest stać na straży realizacji zapisów traktatowych przez państwa będące ich stronami.

Mimo że treść umów międzynarodowych szczegółowo reguluje zasady dotyczące posiadania i produkcji broni niekonwencjonalnych, a wyspecjalizowane organizacje rządowe w trybie ciągłym kontrolują przestrzeganie tych przepisów przez państwa członkowskie, to jednak trzeba podkreślić, że problem proliferacji WMD wciąż nie został całkowicie rozwiązany. Reżimy nieproliferacyjne, kreowane przez przepisy prawa międzynarodowego oraz działania organizacji wyspecjalizowanych, są wciąż nie w pełni rozwinięte. Dzieje się tak zarówno dlatego, że państwa członkowskie organizacji wyspecjalizowanych, pomimo deklarowania pełnego respektowania przepisów zawartych w umowach międzynarodowych, skrycie te przepisy łamią (np. Iran rozwijający militarny program jądrowy, mimo iż jest stroną traktatu NPT i należy do MAEA), jak i dlatego, że nie będąc członkami organizacji i stronami umów, mogą swobodnie prowadzić badania nad rozwojem broni, której dany dokument prawnomiędzynarodowy zakazuje (przykład Korei Północnej, która otwarcie prowadzi swój program zbrojeń jądrowych, po wystąpieniu z MAEA).

Mimo powyższych słabości trzeba jednak wyraźnie stwierdzić, że działania organizacji rządowych na polu ograniczania rozprzestrzeniania broni masowego rażenia oraz ich dorobek prawny w tym zakresie stanowią poważny krok w kierunku świata całkowicie wolnego od tych najbardziej niszczycielskich rodzajów oręża, które stworzył człowiek.

[65] A. Pytlakowska, *op. cit.*

Literatura uzupełniająca

Ferm R., *Porozumienia o kontroli zbrojeń i rozbrojeniu*, [w:] A.D. Rotfeld (red.), *Kontrola zbrojeń. Rozbrojenie u progu XXI wieku*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych – Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI), Warszawa 2002.

Iwanna G.I., *Weapons of Mass Destruction: What You Should Know. A Citizen's Guide to Biological*, Chemical and Nuclear Agents & Weapons, Frontline Publishers, Inc, Baltimore 2004.

Jemioło T., Kubaczyk T., Preus M., *Broń masowego rażenia w świetle prawa międzynarodowego. Wybrane problemy*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.

Kaczmarski M., *Problemy zbrojeń i rozbrojenia*, [w:] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Kile S.H., *Kontrola i nierozprzestrzenianie zbrojeń nuklearnych*, [w:] A.D. Rotfeld (red.), *Kontrola zbrojeń. Rozbrojenie u progu XXI wieku*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych – Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI), Warszawa 2002.

Langford R.E., *Introduction to Weapons of Mass Destruction: Radiological, Chemical and Biological*, John Wiley & Sons, Hoboken 2004.

Malec M., Durys P., Pacholski P., *Proliferacja broni masowego rażenia i środki jej przenoszenia – aktualne wyzwania*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 2001.

Olszewski R., *Bezpieczeństwo współczesnego świata*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005.

Zanders J.P., *Eliminacja broni chemicznej i biologicznej*, [w:] A.D. Rotfeld (red.), *Kontrola zbrojeń. Rozbrojenie u progu XXI wieku*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych – Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI), Warszawa 2002.

Bartosz Bolechów

Uniwersytet Wrocławski

Terroryzm

Abstract

In this article author analyzes the activities of international organizations in the area of preventing and combating international terrorism before and after 11 September 2001. Author notices key mechanism, tools, patterns and paradoxes of these activities. Text covers the activities of ten organizations: United Nations, European Union, North Atlantic Treaty Organization, Council of Europe, Organization of Security and Cooperation in Europe, League of Arab States, Organization of the Islamic Conference, African Union, Organization of American States, and Interpol. Author concludes that the evolution of activities of international organizations can be described in terms of radical change of perspectives on international terrorism among international community after terrorist attack of 11 September. What used to be phenomenon perceived as significant at times, but definitely not central or heavily strategic problem was suddenly elevated to the existential threat to international peace and security. One of the most significant aspects of this change has been growing interest of Security Council in international terrorism: during over half century before 9/11 it adopted only a few resolutions concerning this subject. Between 2001 and 2005 the number was almost twenty and Security Council created new institutions and mechanism such as Counter-Terrorism Committee (CTC). Regional organizations after 9/11 also started to treat terrorism as one of their highest priorities if not THE priority. Their activities included among others new normative instruments as Conventions, Protocols, Plans of Actions and new multilateral bodies and institutions. Still, there are many unresolved issues making international cooperation harder than is should be. Perhaps the most important of these issues is inability of international community to create and adopt global comprehensive counterterrorism convention. There are still fundamental differences between states considering the definition of terrorism, rooted in their ideologies, historical experiences, interests, prejudices and lack of trust.

Wprowadzenie

Aktywność organizacji międzynarodowych w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu cechuje od samego jej początku pewien paradoks. Z jednej strony, społeczność międzynarodowa i jej poszczególni członkowie zdawali i zdają sobie sprawę, że terroryzm rozumiany jako zjawisko transnarodowe stanowi zagrożenie, któremu skutecznie zapobiegać można jedynie przez wszechstronną międzynarodową koordynację i współpracę. Z drugiej strony, zakorzenione w postrzeganych jako kluczowe interesach poszczególnych państw, a także w poglądach, ideologiach nadających im tożsamość oraz kształtujących ich politykę, kontrowersje co do istoty zjawiska terroryzmu, zasadnicza

niezgoda co do elementów je konstytuujących oraz chęć instrumentalizacji (podporządkowania partykularnym interesom) zarówno samego zjawiska, jak i działań mających na celu jego zwalczanie, paraliżowały i ograniczały skuteczność owej współpracy. To wewnętrzne napięcie i ambiwalencja obecne były nieustannie w relacjach między państwami i działaniach organizacji międzynarodowych związanych z problematyką terroryzmu. Jakkolwiek ataki z 11 września 2001 roku stanowią pod tym względem swoistą cezurę i wydarzenie o bezprecedensowym charakterze, nie doprowadziły jednak do całkowitego usunięcia owej zasadniczej sprzeczności wewnętrznej, choć trzeba przyznać, że w pewnej mierze ją złagodziły.

Zadaniem niniejszego artykułu jest nakreślenie kluczowych pól aktywności w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu wybranych organizacji międzynarodowych, przed i po 2001 roku.

Organizacja Narodów Zjednoczonych

W 1937 roku Liga Narodów przyjęła Konwencję genewską o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu[1]. Był to wyraz zaniepokojenia wspólnoty międzynarodowej aktami terroryzmu międzynarodowego (impuls bezpośredni stanowiło zabójstwo króla Jugosławii oraz francuskiego ministra spraw zagranicznych w Marsylii w 1934 r.). Konwencja nakładała na państwa-strony obowiązek penalizacji pewnych aktów wymienionych w artykule 2[2] oraz ścigania, skazywania lub ekstradycji sprawców takich aktów. Co istotne, działania takie stawały się przestępstwami jedynie w sytuacji, gdy były wymierzone w państwo-stronę konwencji oraz gdy stanowiły „akty terroryzmu": „akty kryminalne skierowane przeciwko państwu oraz z zamiarem lub intencją wytworzenia stanu terroru w umysłach poszczególnych osób, lub grup osób, albo opinii publicznej". Jednocześnie przyjęto Konwencję o utworzeniu Międzynarodowego Sądu Kryminalnego, który miał zajmować się sądzeniem sprawców aktów terrorystycznych. Pierwsza konwencja podpisana została przez 23 państwa, druga przez 10, jednak – w obliczu różnych sprzeczności interesów oraz wybuchu II wojny światowej – nigdy nie weszły one w życie.

Po II wojnie światowej Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjęła mniej ambitny, lecz realistyczniejszy w nowych warunkach model zwany „podejściem sektorowym", polegającym na identyfikacji specyficznych przestępstw związanych z działaniami terrorystycznymi i wypracowywaniu porozumień mających na celu ułatwianie ich zwalczania w skali międzynarodowej. W rezultacie konwencje sektorowe przyjmowane od 1963 roku stanowią najważniejsze źródło prawa międzynarodowego w zakresie zwalczania terroryzmu. Do maja 2013 roku społeczność międzynarodowa przyjęła ogółem pod auspicjami ONZ, organizacji wyspecjalizowanych i Międzynarodowej Organizacji Energii

[1] LN Doc. C.546.M.383.1937

[2] „a. Intencjonalne akty przeciwko życiu, integralności ciała, zdrowiu lub wolności Głów Państw lub członków ich rodzin albo osób pełniących funkcje rządowe; b. intencjonalne akty skutkujące zniszczeniem lub uszkodzeniem własności obcych państw; c. intencjonalne akty o naturze zagrażającej ludzkiemu życiu poprzez stworzenie stanu kolektywnego niebezpieczeństwa; d. próby podejmowania jakichkolwiek z tych aktów; e. wyrób, wchodzenie w posiadanie, przejmowanie lub transfer broni, amunicji, materiałów wybuchowych lub szkodliwych substancji z zamiarem popełnienia takiego aktu w jakimkolwiek państwie."

Atomowej 18 uniwersalnych instrumentów prawnych, w tym 14 konwencji oraz 4 poprawki[3].

Pierwsze konwencje stanowiły reakcję na upowszechnienie się cywilnego lotnictwa pasażerskiego oraz terroryzmu wymierzonego w jego bezpieczeństwo. Pod auspicjami Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (organizacji wyspecjalizowanej ONZ) przyjęto następujące konwencje i protokoły antyterrorystyczne:

1. Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, przyjęta w Tokio w 1963 roku (tzw. konwencja tokijska)[4]. Odnosi się do działań naruszających bezpieczeństwo lotu. Jej głównym przedmiotem regulacji są kwestie związane z ustanowieniem jurysdykcji przez państwa-strony oraz problemem ekstradycji.
2. Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, przyjęta w Hadze w 1970 roku (tzw. konwencja haska)[5]. Jako przestępstwo zdefiniowano w niej przejęcie kontroli nad statkiem powietrznym w sposób bezprawny, przemocą lub groźbą użycia przemocy lub w każdej innej formie zastraszenia (art. 1). Konwencja nakłada na państwa-strony obowiązek uznania takiego czynu za przestępstwo, które podlega „surowej karze" (art. 2). Zobowiązuje także państwa do zastosowania zasady *aut dedere aut judicare*. W 2010 roku konwencję uzupełniono protokołem (tzw. protokół pekiński), który uwzględnia alternatywne formy przejęcia kontroli nad statkiem powietrznym, z użyciem nowoczesnych środków technologicznych oraz po raz pierwszy wprowadza pojęcie przestępstwa spisku (wspólnego planowania przestępstwa), co ma umożliwiać zatrzymywanie i karanie sprawców, zanim dojdzie do ataku terrorystycznego[6].
3. Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, przyjęta w Montrealu w 1971 roku[7]. Stanowi uszczegółowienie zapisów konwencji tokijskiej, wprowadzając m.in. pojęcie przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (art. 1). Konwencja ta zostanie zastąpiona przez konwencję pekińską (zob. dalej).
4. Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów przemocy w portach lotniczych obsługujących międzynarodowe lotnictwo cywilne, przyjęty w 1988 roku w Montrealu – uzupełnia i rozszerza konwencję montrealską (dodaje do definicji przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego ataki wymierzone w porty lotnicze)[8].
5. Konwencja w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania przyjęta została w Montrealu w 1991 roku[9]. Jest to również konwencja przyjęta pod auspicjami ICAO i na ogół zalicza się ją do konwencji antyterrorystycznych, chociaż ma ona charakter „techniczny", a nie charakter konwencji związanej z między-

[3] Zob. http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml.
[4] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv1-english.pdf.
[5] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv2-english.pdf.
[6] http://legacy.icao.int/DCAS2010/restr/docs/beijing_protocol_multi.pdf. Protokół przyjęto wraz konwencją pekińską (zastępującą konwencję montrealską z 1971 roku) na odbytej w Pekinie w 2010 roku Konferencji Prawa Międzynarodowego zorganizowanej pod auspicjami ICAO.
[7] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv3-english.pdf.
[8] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv7-english.pdf.
[9] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv10-english.pdf.

narodowym prawem karnym. Zaliczyć ją można do grupy konwencji antyterrorystycznych związanych z materiałami niebezpiecznymi (zob. dalej). Bezpośrednim bodźcem do jej opracowania i przyjęcia był zamach na samolot linii PanAm w 1988 roku nad Lockerbie. Jej naczelnym zadaniem jest kontrola i ograniczenie używania nieoznaczonych i niemożliwych do wykrycia plastycznych materiałów wybuchowych.

6. Konwencja o zwalczaniu bezprawnych działań odnoszących się do międzynarodowego lotnictwa cywilnego, przyjęta w Pekinie w 2010 roku (do chwili pisania niniejszego tekstu nie weszła w życie). Jej zadaniem jest zastąpienie konwencji montrealskiej. Rozszerza ona i uzupełnia pojęcie przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego[10].

Konwencje haska i montrealska posłużyły jako wzorce dla przyjętej pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Morskiej Konwencji o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, przyjętej w Rzymie w 1988 roku[11]. W artykule trzecim konwencja określa przestępstwo konwencyjne, zobowiązuje także państwa strony do uznania ich za poważne przestępstwa i wprowadzenia surowych kar za ich popełnienie. Jednocześnie w Rzymie podpisano Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu platform stacjonarnych, położonych na szelfie kontynentalnym[12]. Artykuł drugi protokołu definiuje przestępstwo konwencyjne (wymierzone w bezpieczeństwo platform stacjonarnych).

W 2005 roku zarówno konwencja, jak i protokół rzymski zostały uzupełnione odpowiednio o Protokół do konwencji o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej[13] oraz Protokół do protokołu o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu platform stacjonarnych, położonych na szelfie kontynentalnym. Dokumenty te rozszerzają i uzupełniają pojęcie przestępstwa konwencyjnego m.in. o użycie statku/platformy jako narzędzia/broni w ataku terrorystycznym, zakazuje transportu materiałów i osób związanych z działaniami terrorystycznymi oraz wprowadza procedury wchodzenia na pokład statków podejrzewanych o złamanie regulacji konwencji.

Kolejną organizacją wyspecjalizowaną ONZ, która ze względu na swoje funkcje zainteresowała się kwestią międzynarodowego terroryzmu, była Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej. W 1980 roku przyjęto w Wiedniu Konwencję o fizycznej ochronie materiałów jądrowych[14], na której mocy przestępstwem stało się nielegalne posiadanie, używanie, transfer lub kradzież materiałów nuklearnych oraz grożenie użyciem takich materiałów w celu spowodowania śmierci, poważnych obrażeń lub istotnych zniszczeń materialnych. W 2005 roku konwencję uzupełniono o poprawkę, w istotny sposób zmieniającą jej zapisy (m.in. państwa-strony obciążono odpowiedzialnością za fizyczną

[10] Chodzi m.in. o używanie statków powietrznych jako broni, używanie broni biologicznej, chemicznej i nuklearnej za pośrednictwem statków powietrznych lub przeciwko nim, nielegalny transport takich broni lub niebezpiecznych substancji, ataki cybernetyczne na systemy nawigacyjne, groźby popełnienia przestępstwa oraz „spisek" mający na celu popełnienie przestępstwa, http://legacy.icao.int/DCAS2010/restr/docs/beijing_convention_multi.pdf.

[11] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv8-english.pdf. Konwencję przyjęto w rezultacie ataku palestyńskich terrorystów na włoski statek wycieczkowy Achille Lauro w 1985 roku.

[12] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv9-english.pdf.

[13] https://www.unodc.org/tldb/en/2005_Protocol2Convention_Maritime%20Navigation.html.

[14] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv6-english.pdf.

ochronę znajdujących się w ich posiadaniu materiałów jądrowych oraz zobowiązano do stworzenia odpowiednich systemów ich ochrony).

W 2005 roku przyjęto w Nowym Jorku – już bezpośrednio pod auspicjami ONZ – Konwencję w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego (weszła w życie w 2007 roku)[15]. Wśród innych regulacji definiuje ona przestępstwo konwencyjne oraz nakłada na państwa-strony obowiązek jego penalizacji.

Pod auspicjami ONZ przyjęto także cztery inne „sektorowe" konwencje antyterrorystyczne. Dwie z nich dotyczą przestępstw związanych ze specjalnym statusem ofiary:

1. Konwencja o zapobieganiu i karaniu przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej przyjęta w Nowym Jorku w 1973 roku[16].
2. Międzynarodowa konwencja przeciwko braniu zakładników przyjęta w Nowym Jorku w 1979 roku[17].

W 1997 roku, m.in. pod wpływem ataków bombowych w Arabii Saudyjskiej, w Nowym Jorku przyjęto Konwencję w sprawie zwalczania terrorystycznych ataków bombowych[18] (weszła w życie w 2001 roku). Z kolei w roku 1999 przyjęto Międzynarodową konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu, m.in. definiującą przestępstwo konwencyjne oraz nakładającą na państwa-strony obowiązek jego penalizacji i podjęcia środków mających na celu wykrywanie i zamrażanie lub przejmowanie funduszy używanych do jego popełniania[19].

Jak łatwo zauważyć, poszczególne konwencje (z wyjątkiem Konwencji w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania, która jedynie pośrednio odnosi się do problematyki terroryzmu) skonstruowane zostały według tego samego schematu – opierającego się w znacznej mierze na wspomnianej konwencji z 1937 roku – na który składają się trzy podstawowe elementy:

1. Określenie tzw. przestępstwa konwencyjnego (rodzaju działalności terrorystycznej będącej przedmiotem zainteresowania danej konwencji).
2. Zobowiązanie państw do ustanowienia jurysdykcji w stosunku do sprawców przestępstw konwencyjnych.
3. Zobowiązanie państw do penalizacji przestępstw konwencyjnych w prawie wewnętrznym w sposób odpowiedni do wagi owych przestępstw.

Konwencje odnoszą się do przestępstw o charakterze międzynarodowym, co oznacza, że nie mają zastosowania do sytuacji, w której przestępstwo dokonane jest przez obywatela danego państwa na jego terytorium, sprawca zostaje zatrzymany na jego obszarze oraz żadne inne państwo nie ma podstaw do wykonywania jurysdykcji.

Większość konwencji odnosi się szczegółowo do kwestii ekstradycji i zawiera zasadę ogólną międzynarodowego prawa karnego *aut dedere aut judicare* („wydanie lub osądzenie"),

[15] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-15.pdf.
[16] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-7.pdf.
[17] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-5.pdf.
[18] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-9.pdf.
[19] http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf. Można argumentować, że konwencja ta nie jest typową konwencją „sektorową", ponieważ nie zajmuje się specyficznymi aktami terroryzmu, lecz jego finansowaniem w sensie „całościowym". Por. np. A. Gioia, *The UN Conventions on the Prevention and Suppression of International Terrorism*, [w:] G. Nesi (red.), *International Cooperation in Counter-Terrorism*, Ashgate, Aldershot 2006, s. 11.

na której mocy państwo zatrzymujące podejrzanego o popełnienie przestępstwa konwencyjnego ma obowiązek wszczęcia wobec niego postępowania sądowego lub dokonania jego ekstradycji do państwa posiadającego wobec niego jurysdykcję. Obowiązuje zatem zasada uniwersalnej jurysdykcji w stosunku do przestępstw konwencyjnych.

W 1994 roku Zgromadzenie Ogólne przyjęło deklarację o środkach mających na celu eliminację terroryzmu międzynarodowego, w której wspominano o konieczności przyjęcia całościowej konwencji antyterrorystycznej oraz *implicite* definiowano działania terrorystyczne jako „akty kryminalne zamierzone lub obliczone na wzbudzenie strachu u ogółu społeczeństwa, grupy osób lub pojedynczych osób dla celów politycznych" oraz stwierdzano, że nie mogą być one usprawiedliwione przez żadne okoliczności. W przeciwieństwie do wcześniejszych rezolucji tego typu w dokumencie nie znalazła się wzmianka automatycznie wyłączająca z obszaru działań terrorystycznych kontekst wojen narodowowyzwoleńczych[20]. Kolejnym logicznym krokiem było ustanowienie nowego komitetu *ad hoc*[21], którego zadaniem miało być m.in. opracowanie konwencji całościowej – *Comprehensive Convention on International Terrorism* (CCIT). Dotychczas udało się tam opracować m.in. wspomniane: Konwencję w sprawie zwalczania terrorystycznych ataków bombowych w 1997 roku, Międzynarodową konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu z 1997 roku oraz Konwencję w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego z 2005.

Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu jest pod pewnymi względami szczególna, zawiera bowiem *implicite* definicję terroryzmu, która jest niejako „ukryta" w definicji specyficznego przestępstwa konwencyjnego, jakim jest „finansowanie terroryzmu". Artykuł 2(1) konwencji wprowadza dwie kategorie przestępstw. Pierwszą jest finansowanie działań stanowiących przestępstwa konwencyjne zdefiniowane w dotychczas przyjętych instrumentach (przy czym państwa-strony, które nie są stroną danej konwencji zachowują prawo do wyłączenia danego przestępstwa z listy objętej definicją). Druga kategoria (artykuł 2(1)(b)) obejmuje „finansowanie czynu mającego spowodować śmierć lub ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby cywilnej lub innej osoby nieuczestniczącej aktywnie w działaniach wojennych w sytuacji konfliktu zbrojnego, jeśli celem takiego czynu, wynikającym bądź z jego charakteru, bądź z kontekstu, w jakim jest popełniony, jest zastraszenie ludności albo skłonienie rządu lub organizacji międzynarodowej do dokonania lub do zaniechania określonej czynności". Mamy tu zatem do czynienia z niezwykle istotnym precedensem, a mianowicie pierwszą konwencją uniwersalną zawierającą definicję ogólną aktu terrorystycznego. Zakłada się tu, że specyficzny zamiar/motywacja jest koniecznym elementem odróżniającym akty terrorystyczne od „zwykłych" przestępstw kryminalnych. Wskazuje to na kierunek prac komitetu zmierzających do opracowania definicji koniecznej do skonstruowania konwencji całościowej. Mimo ataków z 11 września 2001 roku, które niewątpliwie zintensyfikowały podejmowane na różnych poziomach działania mające na celu współpracę państw w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu, przyjęcie takiej konwencji stoi nadal pod znakiem

[20] Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism, A/RES/49/60, 9 December 1994, http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm.

[21] Komitet *ad hoc* Zgromadzenia Ogólnego ds. Środków Eliminowania Terroryzmu Międzynarodowego (*The UN General Assembly's Ad Hoc Committee on Measures to Eliminate International Terrorism, A/RES/51/210*, http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm).

zapytania z tych samych powodów, które sparaliżowały wcześniejsze wysiłki w tym zakresie: nierozwiązany pozostaje problem definicji, zwłaszcza w kontekście relacji między terroryzmem a walką narodowowyzwoleńczą oraz terroryzmu państwowego. Co oczywiste, państwa chętniej przyjmują niewiążące rezolucje Zgromadzenia Ogólnego (jak np. Globalna strategia antyterrorystyczna z 2006 roku[22]) niż zobowiązania wiążące w ramach traktatów międzynarodowych. Pojawia się pytanie, czy w sytuacji obowiązywania wspomnianych konwencji sektorowych takie kompleksowe rozwiązanie jest społeczności międzynarodowej niezbędne. Wydaje się jednak, że konwencja całościowa mogłaby nie tylko wypełnić luki w prawie międzynarodowym, lecz też ograniczyć nadużycia wynikające z tego, że – jak zauważymy w dalszej części tekstu – niektóre instrumenty regionalne zawierają bardzo szerokie definicje terroryzmu, co prowadzi do możliwości instrumentalizacji pojęcia dla celów politycznych. Stosowanie zróżnicowanych definicji zawartych w instrumentach regionalnych przez poszczególne państwa nie jest z pewnością czynnikiem ułatwiającym współpracę w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu w skali globalnej. Przyjęcie konwencji kompleksowej mogłoby także ułatwić doprowadzenie do objęcia terroryzmu jurysdykcją Międzynarodowego Trybunału Karnego[23].

Charakteryzując rolę ONZ w zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego, nie można pominąć działań Rady Bezpieczeństwa. Nabrały one szczególnego znaczenia w tym kontekście zwłaszcza po 11 września 2001 roku. Obecnie można zaryzykować stwierdzenie, że Rada Bezpieczeństwa stała się kluczowym organem koordynującym oraz zapewniającym międzynarodową współpracę w zakresie działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie terroryzmu.

Systematyczne zainteresowanie problematyką terroryzmu Rada Bezpieczeństwa zaczęła przejawiać dopiero we wczesnych latach 90., a jej działania skoncentrowane były na nakładaniu sankcji na reżimy zaangażowane we wspieranie lub organizowanie działań terrorystycznych (Libia w 1992 roku, Sudan w 1996 roku, Talibowie w 1999 roku). W 1999 roku Rada przyjęła Rezolucję nr 1269, nawołującą do intensyfikacji międzynarodowej współpracy antyterrorystycznej[24]. Jeszcze przed przełomowym 2001 rokiem przyjęto także Rezolucję 1267[25], na której mocy powołano do życia „Komitet 1267" (Komitet ds. Sankcji Nałożonych na Talibów, a od 2000 roku także al Kaidę), mający na celu monitorowanie implementacji postanowień konwencji. Na wniosek Rady Sekretarz Generalny ONZ powołał

[22] *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, (A/RES/60/288), http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml#plan. Por. też firmowany przez sekretarza generalnego Kofiego Annana raport, na jakim opiera się Strategia: *UnitingAgainstTerrorism. Recommendations for a global counter-terrorism strategy*, A/60/825, 27 April 2006, http://www.un.org/unitingagainstterrorism/sg-terrorism-2may06.pdf. Realnym skutkiem raportu i strategii było powołanie do życia inicjatywy nazwanej *The Counter-TerrorismImplementationTask Force* (CTITF), http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/index.shtml. Mandat CTITF obejmuje działania mające na celu zwiększanie spójności oraz koordynacji działań antyterrorystycznych w ramach systemu ONZ. Owa Grupa Zadaniowa składa się z 31 ciał międzynarodowych (takich jak: INTERPOL, IAEA, IMF, ICAO itd., http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/entities.shtml. CCITF ma za zadanie ułatwienie państwom implementacji zapisów Globalnej Strategii m.in. przez udostępnienie im fachowej wiedzy oraz różnego rodzaju wsparcia.

[23] Większość państw sprzeciwia się obecnie takiemu krokowi z podobnych powodów, jakie uniemożliwiają jak dotąd przyjęcie konwencji całościowej.

[24] Resolution 1269, S/RES/1269 (1999), http://www.refworld.org/docid/3b00f1d35a.html.

[25] http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999).

również składający się z ekspertów zespół ds. wsparcia analitycznego i monitorowania sankcji, mający wspierać komitet.

Po atakach z 11 września 2001 roku Rada Bezpieczeństwa przyjęła Rezolucję 1373[26], która w praktyce ustanawiała swoisty reżim antyterrorystyczny. Jej zadaniem było zwiększenie możliwości działań państw oraz organizacji międzynarodowych w zakresie zwalczania terroryzmu, a zwłaszcza jego finansowania. Rezolucja nakłada obowiązek przyjęcia przez państwa legislacji antyterrorystycznej, zamrażania finansów osób zaangażowanych w działalność terrorystyczną oraz intensyfikacji międzynarodowej współpracy w zakresie zapobiegania terroryzmowi. Implementacja rezolucji monitorowana jest również przez specjalny organ w ramach Rady Bezpieczeństwa – Komitet Antyterrorystyczny (*The Counter-Terrorism Committee*, CTC)[27]. Rezolucja ta stanowi najbardziej przełomowy i znaczący dokument w historii zaangażowania Rady Bezpieczeństwa w problematykę terroryzmu. CTC stanowi natomiast najważniejsze wielostronne ciało o międzynarodowym charakterze (o globalnym zasięgu) zajmujące się wzmacnianiem zdolności poszczególnych państw i wspólnoty międzynarodowej w zwalczaniu terroryzmu oraz monitorowaniem zmian legislacyjnych uznanych za konieczne w realizacji tego celu. Rezolucja 1373 oraz działania CTC przeniosły kampanię antyterrorystyczną na poziom globalny, a zasięg i zakres proponowanych rozwiązań ma bezprecedensowy charakter.

Warto na koniec zauważyć, że skuteczność istniejących i przyszłych działań ONZ w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu uzależniona jest nie tylko od determinacji poszczególnych organów organizacji, a nawet nie wyłącznie od jedności i zdecydowania stałych członków Rady Bezpieczeństwa, lecz przede wszystkim od dobrej woli państw członkowskich. Ta z kolei jest silnie uzależniona od utrzymania ich przekonania, że działania takie służą rzeczywiście deklarowanemu celowi oraz nie faworyzują ani nie dyskryminują żadnych członków wspólnoty międzynarodowej.

Unia Europejska

Do początku lat 90. UE zajmowała się problematyką zwalczania terroryzmu głównie na poziomie międzyrządowym. Najważniejsze inicjatywy podejmowane były na dwóch poziomach: ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich (a w praktyce szefów policji i służb specjalnych) oraz na spotkaniach Rady Europejskiej. Inicjatywy międzyrządowe przybierały głównie postać instrumentów politycznych (nie zaś prawnych), jak deklaracje,

[26] http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm.

[27] Obie wspomniane rezolucje zostały uzupełnione przez wiele kolejnych, jak np. Rezolucja 1540, dotycząca zapobieganiu proliferacji broni masowego rażenia i zapobieganiu przejęciu takiej broni przez aktorów niepaństwowych, zwłaszcza struktury terrorystyczne (także w tym wypadku powołano specjalny komitet mający czuwać nad implementacją), http://www.un.org/en/sc/1540/. Warto także zawrócić uwagę na następujące dokumenty: Rezolucja 1535 z 2004 roku (powołała do życia *Counter Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED) – ciało mające na celu monitorowanie implementacji Rezolucji 1373 i zapewnianie pomocy technicznej państwom członkowskim w tym zakresie); Rezolucja 1566 z 2004 roku (odnosi się do grup i organizacji angażujących się w działania terrorystyczne) powołała do życia Grupę Roboczą 1566 (w jej skład wchodzą wszyscy członkowie Rady, jej zadaniem jest rekomendowanie praktycznych działań wymierzonych przeciwko ugrupowaniom terrorystycznym oraz rozpatrzenie możliwości stworzenia funduszu pomocy ofiarom terroryzmu); Rezolucja 1624 z 2005 roku (potępia akty terrorystyczne i wzywa państwa członkowskie ONZ do penalizacji aktów terrorystycznych oraz podżegania do nich, a także odmowy udzielania bezpiecznego schronienia osobom zaangażowanym w takie działania).

wspólne stanowiska czy działania[28]. W 1976 roku powstała (formalnie poza Unią Europejską) Grupa TREVI (*Terrorism, Radicalism, Extremism and International Violence*) złożona z ministrów spraw wewnętrznych oraz szefów policji, której zadaniem było wzmocnienie współpracy służb wywiadowczych i policyjnych m.in. w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu[29]. W roku 1985 Komitet Polityczny Ministerstw Spraw Zagranicznych utworzył grupę roboczą *ad hoc* ds. terroryzmu. W styczniu 1986 roku przyjęto pod wpływem ataków terrorystycznych na lotniskach w Wiedniu i Rzymie istotną deklarację polityczną (m.in. potępiono terroryzm we wszelkich jego formach oraz rządy go sponsorujące) oraz powołano stałe ciało – Grupę Roboczą ds. Zwalczania Terroryzmu Międzynarodowego, której zadaniem miała być koordynacja działań antyterrorystycznych.

Po przyjęciu Jednolitego Aktu Europejskiego w styczniu 1986 roku (wszedł w życie 1 lipca 1987 r.) państwa członkowskie zyskały nową motywację do ściślejszego koordynowania polityk antyterrorystycznych w postaci ustanowienia wspólnego rynku, w którego ramach zagwarantowano swobodne przemieszczanie się osób, towarów, usług i kapitału. W traktacie z Maastricht (podpisany 7 lutego 1992 roku, wszedł w życie 1 listopada 1993 roku) Wspólnoty Europejskie utworzyły dwie nowe formy współpracy określone jako II i III Filar Unii: Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Problematykę zwalczania terroryzmu włączono do III Filaru (artykuł K. 1, pkt 9 traktatu z Maastricht[30]), choć pewne aspekty zagadnienia wiążą się również z II Filarem, którego główne cele to ochrona pokoju, wzmocnienie bezpieczeństwa oraz konsolidacja demokracji i rządów prawa[31]. To w ramach III Filaru podjęto najważniejsze działania Unii Europejskiej w walce z terroryzmem, choć przed 11 września problemu terroryzmu nie traktowano jako zagrożenie o szczególnie istotnym znaczeniu[32].

Państwa członkowskie UE podpisały w Cannes 26 lipca 1995 roku (na podstawie artykułu K. 3 traktatu o Unii Europejskiej) Konwencję o Europolu[33], która weszła w życie 1 października 1998 roku. Europol został zobowiązany 3 grudnia 1998 roku na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej do walki z przestępstwami, które towarzyszą działalności terrorystycznej, wymierzonymi przeciwko życiu, zdrowiu, wolności osobistej i własności[34]. Kolejnym bodźcem do ściślejszej współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu była

[28] P. de Cesari, *The European Union*, [w:] G. Nesi, *op. cit.*, s. 207. W 1976 roku z inicjatywy Wielkiej Brytanii Rada Europejska zdecydowała o ustanowieniu międzyrządowego programu współpracy w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i współpracy służb policyjnych.

[29] Obok TREVI i za jej pośrednictwem powołano także wiele innych „technicznych" i „roboczych" inicjatyw antyterrorystycznych: Grupa Kilowat w 1977 r., Klub Wiedeński w 1979 r., Klub Quantico w 1979 r., Policyjna Grupa Robocza ds. Terroryzmu (PWGT) w 1979 r., Jednostka Koordynacji Walki z Terroryzmem (UCLAT) w 1984 r. (A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002, s. 158).

[30] *Treaty on European Union*, „Official Journal" C 191, 29 July 1992, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html.

[31] Por. D. Szlachter, *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej. Nowy impuls*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 106–108.

[32] Szerzej na temat dokumentów przyjmowanych przed 11 września zob. *ibidem*, s. 109–111.

[33] *Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu)*, DzU 2005.29.24, http://www.lex.pl/du-akt/-/akt/dz-u-05-29-243.

[34] Official Journal of the European Communities, C 26, Volume 42, 30 January 1999, s. 22, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:026:0022:0022:EN:PDF.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 30 stycznia 1997 roku[35], w której zawarto m.in. pierwszą europejską definicję terroryzmu[36].

Traktat amsterdamski, który podpisano 2 października 1997 roku (wszedł w życie 1 maja 1999 roku), wprowadził istotne zmiany do III Filara UE. Część przepisów przeniesiono do I Filara UE (polityka azylowa, wizowa i imigracyjna). Współpraca w zwalczaniu terroryzmu pozostała jednak w obrębie Filara III (ujętym w art. 29–42 w tytule VI – „Postanowienie dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych[37]). Współpraca w zakresie zwalczania terroryzmu objęła oprócz policyjnej także sądową w zakresie spraw karnych (art. 31), a działania antyterrorystyczne w artykule 29 Tytułu VI zostały potraktowane jako część walki z przestępczością zorganizowaną[38].

Traktat nicejski, który podpisano 26 lutego 2001 roku (wszedł w życie 1 lutego 2003 roku), wprowadził tylko jedną istotną zmianę w kwestii zwalczania terroryzmu – nadanie formalnego statusu Europejskiej Sieci Sądowej (*European Judicial Network*) oraz Europejskiemu Wydziałowi Współpracy Sądowej (Eurojust)[39].

---

[35] Resolution on combating terrorism in the European Union, Official Journal of the European Communities, No C 55, 30 January 1997, s. 27., http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:055:0011:0061:EN:PDF.

[36] W 1998 roku przyjęto z kolei dwa wspólne działania: 98/428/JHA 29 czerwca 1998 r. i 98/733/JHA 21 grudnia 1998. Pierwsze ustanawiało Europejską Sieć Sądową, drugie natomiast zobowiązywało m.in. państwa członkowskie do udzielania pomocy w ściganiu przestępstw związanych z działaniami terrorystycznymi. Definicja terroryzmu została nieco zmodyfikowana w Rekomendacji Parlamentu Europejskiego na temat roli Unii Europejskiej w zwalczaniu terroryzmu z 5 grudnia 2001 roku (*The European Union's role in combatingterrorism*, A5-0273/2001, *European Parlament recommendation on the role of the European Union in combating terrorism*, 2001/2016 (INI), „Official Journal of the European Communities", Wednesday, 5 September 2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:072E:0135:0141:EN:PDF), w której jako terroryzm określono „jakikolwiek akt popełniony przez jednostki lub grupy odwołujące się do używania siły przeciwko krajowi, jego instytucjom, jego populacji w całości lub konkretnym jednostkom, który, z powodów aspiracji separatystycznych, ekstremistycznych poglądów ideologicznych, fanatyzmu religijnego lub chęci zysku, ma na celu wytworzenie atmosfery terroru wśród władz, konkretnych jednostek lub grup w społeczeństwie lub populacji". Jednocześnie, co bardzo istotne, stwierdzano, iż mowa tu o działaniach podejmowanych w państwach Unii Europejskiej, a zatem państwach praworządnych, nie zaś o „aktach oporu w krajach trzecich podejmowanych wobec struktur państwowych, które same odwołują się do metod terrorystycznych". Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej o zwalczaniu terroryzmu wprowadziła 13 czerwca 2002 roku definicję terroryzmu stanowiącą powtórzenie definicji przyjętej w międzynarodowej Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu z 1937 roku (*Council Framework Decision of 13 June 2002 on combatingterrorism*, 2002/475/JHA, „Official Journal of the European Communities", L 164 of 22 June 2002, s. 3, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0003:EN:PDF). Definicja łączy listę zachowań uznanych za terrorystyczne z elementem „kwalifikującym" – wymienione akty uznane są za terrorystyczne pod pewnymi warunkami, w tym związanymi ze specyficznymi typami motywacji (chęć zastraszenia populacji i poważnej destabilizacji lub zniszczenia politycznych, ekonomicznych lub społecznych struktur państwa). Za terroryzm nie są uznane działania sił zbrojnych podejmowane w czasie konfliktów zbrojnych (ta strefa przyporządkowana jest międzynarodowemu prawu humanitarnemu), przy czym za siły zbrojne (zgodnie z konwencjami genewskimi) uznaje się również ludność zwalczającą dominację kolonialną oraz obcą okupację i walczącą przeciwko reżimom rasistowskim w celu realizacji swojego prawa do samostanowienia.

[37] *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Title VI: Provisions on Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters*, http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf.

[38] Jak zauważył Damian Szlachter, kwalifikowanie terroryzmu jako jednej z form przestępczości zorganizowanej, wcale przy tym nie najgroźniejszej (co ujawniło się m.in. w tzw. Agendzie Tampere – kompleksowym 5-letnim planie działania zalecającym nowe rozwiązania w instrumentach prawnych i politycznych) nie było optymalnym podejściem do zagadnienia. (Por. D. Szlachter, *op. cit.*, s. 105).

[39] W skład Eurojust weszli prokuratorzy ze wszystkich krajów członkowskich, których zadaniem była intensyfikacja działań zmierzających do zwalczania najpoważniejszych form przestępczości w UE oraz ułatwianie współpracy sądowej w śledztwach angażujących więcej niż jeden kraj członkowski.

W następstwie ataków z 11 września 2001 roku postawa UE wobec terroryzmu stała się bardziej zdecydowana. Dzień po atakach Rada UE, Komisja i Parlament zdecydowanie je potępiły. Przyjęto deklarację 14 września szefów państw i rządów UE, w której oświadczono, że atak na Stany Zjednoczone był także atakiem na UE i społeczeństwa demokratyczne[40]. Państwa członkowskie na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej 21 września przyjęły Plan działania przeciwko terroryzmowi zawierający 79 środków prawnych[41]. W kolejnych tygodniach i miesiącach przyjęto wiele ważnych dokumentów i podjęto decyzje dotyczące walki z terroryzmem, która stała się w tamtym czasie kwestią priorytetową w pracach niemal wszystkich organów UE. Między połową roku 2002 a zamachami madryckimi w marcu 2004 roku aktywność UE w zakresie problematyki zwalczania terroryzmu zmniejszyła się na poziomie najwyższych organów, choć nie na poziomie operacyjnym. Również w tym okresie przyjęto jednak sporo ważnych decyzji i dokumentów.

W wyniku zamachów madryckich kwestia terroryzmu ponownie znalazła się w centrum zainteresowań Unii Europejskiej. Rada przyjęła 25 marca 2004 roku nową deklarację o zwalczaniu terroryzmu oraz deklarację solidarności w obliczu terroryzmu. Zmodyfikowano plan działania z 2001 roku i zaprezentowano nowe cele, wzmacniając jednocześnie te zadeklarowane już wcześniej. Na spotkaniach Rady 17 i 18 czerwca przyjęto plan i zidentyfikowano liczne kwestie o znaczeniu priorytetowym[42], deklarując jednocześnie, że realizacja planu będzie weryfikowana dwa razy w roku (pierwszy przegląd nastąpił na spotkaniu Rady 14 grudnia 2004 roku). W komunikacie na temat zapobiegania, przygotowania i reagowania na ataki terrorystyczne, z 20 października 2004 roku, Komisja Europejska podjęła wysiłek wyjaśnienia obywatelom UE specyfiki walki z terroryzmem oraz przyjętej przez Unię strategii antyterrorystycznej. Co istotne, podkreślono konieczność zaangażowania w ową strategię wszystkich podmiotów społecznych, a także konieczność pełnego zintegrowania polityki antyterrorystycznej z polityką zagraniczną UE. Zadeklarowano też otoczenie opieką ofiary terroryzmu oraz ich rodziny[43]. Zdecydowano także o utworzeniu w ramach Sekretariatu Rady UE stanowiska Koordynatora Antyterrorystycznego UE. Przyjęto 14 grudnia 2004 roku przewidzianą w Planie Działania Strategię UE wobec zwalczania finansowania terroryzmu[44].

Po zamachach londyńskich z 7 lipca 2005 roku dokonała się dalsza intensyfikacja działań Unii Europejskiej na rzecz zwalczania terroryzmu. Najważniejszym tego efektem

---

[40] *Declaration by the European Union*, Brussels, Special Council Meeting, General Affairs, 12 September 2001, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-318_en.htm.

[41] Por. *Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf oraz A. Reinisch, *The Actions of the European Union to Combat International Terrorism*, [w:] A. Bianchi, Y. Naqvi, *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Hart Publishing 2004, Portland, s. 124–125. Na nadzwyczajnym szczycie UE w Gandawie 19 października 2001 roku Plan Działania uzupełniono o bardziej szczegółowy dokument określony jako „mapa drogowa".

[42] Council of the European Union, 10679/2/04, Rev 2, Brussels, 19 July 2004, *Fight Against Terrorism*, s. 2–5. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_17.18-6.pdf.

[43] *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Prevention, preparedness and response to terrorist attacks*, Commission of the European Communities, Brussels, 20.10.2004, COM(2004) 698 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0698:FIN:EN:PDF.

[44] *The fight against terrorist financing*, 16089/04, JAI 566, ECOFIN 424, EF 64, RELEX 655, COTER 91, Brussels, 14 December 2004, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st16/st16089.en04.pdf.

było przyjęcie na początku grudnia 2005 roku fundamentalnego dokumentu zatytułowanego Strategia UE w zakresie zwalczania terroryzmu[45]. Strategia składa się z czterech elementów: Zapobiegania (neutralizacja przyczyn strukturalnych terroryzmu, minimalizowanie czynnego i biernego wspierania aktywności terrorystycznej); Ochrony (zabezpieczanie ludzi i obiektów przed skutkami ataków terrorystycznych); Ścigania (prowadzenie dochodzeń i stawianie przed obliczem wymiaru sprawiedliwości osób i struktur zaangażowanych w działania terrorystyczne oraz ich wspieranie); Reagowania (zarządzanie kryzysami i konsekwencjami działań terrorystycznych). Strategia obciąża odpowiedzialnością bezpośrednią za zwalczanie terroryzmu poszczególne państwa członkowskie, podczas gdy UE wnosić ma „wartość dodaną" do owej aktywności w postaci czterech elementów: wzmacniania narodowych zdolności działania (analiza i wnioski z najlepszych praktyk), usprawnienia kooperacji europejskiej, rozwijania kolektywnej zdolności działania (zwłaszcza wykorzystując takie organy, jak Europol, Eurojust czy SitCen) oraz promocji partnerstwa międzynarodowego (współpraca UE z organizacjami międzynarodowymi, zwłaszcza ONZ, oraz najważniejszymi państwami).

Kolejnym ważnym dokumentem przyjętym po atakach londyńskich była Strategia UE w sprawie zwalczania radykalizacji postaw i rekrutacji do ugrupowań terrorystycznych[46]. Strategia kładzie nacisk na walkę z „głębokimi przyczynami" radykalizacji poprzez trzy dziedziny aktywności: proaktywne przeciwdziałanie podżeganiu do przemocy politycznej i rekrutacji do struktur terrorystycznych (budowa zaplecza eksperckiego, monitorowanie wehikułów radykalizacji, dialog polityczny, stworzenie odpowiednich przepisów zakazujących podżegania do przemocy); wojna narracji (zapewnienie dominujących wpływów umiarkowanym nurtom ideologicznym i religijnym kosztem ich skrzydeł ekstremistycznych) oraz eliminowanie czynników strukturalnych prowadzących do radykalizacji i rekrutacji do struktur terrorystycznych (w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym).

Strategia UE w sprawie zwalczania terroryzmu wraz z Planem Działania stanowią obecnie fundament unijnej aktywności w zakresie zwalczania terroryzmu. Jednocześnie Unia uruchomiła wiele programów, inicjatyw i instytucji, których zadaniem jest ograniczanie zagrożenia terroryzmem, minimalizowanie jego skutków oraz ułatwianie przeciwdziałania tej formie przemocy politycznej, których ze względu na ograniczone ramy niniejszej publikacji nie można tu analizować. Wśród inicjatyw ostatnich lat bardzo istotne znaczenie mają środki zwalczania terroryzmu zawarte w tzw. programie sztokholmskim[47] oraz planie działania służącym jego realizacji[48]. Program sztokholmski podkreśla m.in. konieczność szczególnego

[45] *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, 14469/4/05, REV 4, LIMITE, JAI 423, ECOFIN 353, TRANS 234, RELEX 639, ECO 136, PESC 1010, COTER 72, COSDP 810, PROCIV 174, ENER 172, ATO 103 http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf.

[46] *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, 14781/1/05, REV 1, LIMITE, JAI 452, ENFOPOL 164, COTER 81, Brussels, 24 November 2005, http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf. Strategia została zmieniona w listopadzie 2008 roku.

[47] *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 4.05.2010, (2010/C 115/01), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:pl:PDF.

[48] *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli, Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego*, Bruksela, dnia 20.4.2010, KOM(2010) 171, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:PL:PDF.

wzmocnienia elementu zapobiegania ze strategii zwalczania terroryzmu. Jako główne osiągnięcie w tym zakresie wymienić można zmianę w roku 2008 decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu z 2002 roku[49] w taki sposób, by ułatwić realizację tego elementu strategii[50]. Powstały dzięki temu ramy prawne dla zbliżania krajowych przepisów dotyczących publicznego nawoływania do popełniania przestępstw terrorystycznych, rekrutacji na potrzeby terroryzmu i szkolenia terrorystycznego. W praktyce oznacza to, że po implementacji decyzji w państwach członkowskich UE, możliwe będzie ściganie i karanie osób, które podejmują starania na rzecz włączania innych w działalność terrorystyczną poprzez zachęcanie do popełniania aktów terrorystycznych, oraz osób, które starają się włączyć inne osoby do sieci terrorystycznych lub dostarczają im informacji koniecznych do popełniania ataków. Jest to w istocie krok, przybliżający przepisy UE do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi z maja 2005 roku, która stanowiła model przy opracowywaniu przepisów wspomnianej decyzji ramowej[51]. W zakresie elementu ochrony w 2006 roku wprowadzono paszporty biometryczne. W dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego w 2005 roku przyjęto decyzję ramową w sprawie ataków na systemy informatyczne, a komunikat z 2009 roku ustanowił plan działania dotyczący działań w związku zagrożeniami dla krytycznej infrastruktury informacyjnej[52]. Opracowano i przyjęto też wiele przepisów ramowych dotyczących bezpieczeństwa transportu, w szczególności cywilnego transportu lotniczego oraz morskiego. Opracowany przez komisję plan działania UE w sprawie poprawy bezpieczeństwa materiałów wybuchowych, został zatwierdzony przez Radę w kwietniu 2008 roku. W zakresie elementu **ścigania** zatwierdzono liczne instrumenty wspomagające gromadzenie oraz wymianę informacji między organami ścigania i władzami sądowymi w państwach członkowskich (m.in. dyrektywa dotycząca zatrzymywania danych, decyzja ramowa o uproszczeniu wymiany danych i danych wywiadowczych między organami ścigania). Europejski nakaz aresztowania ułatwił przekazywanie między państwami członkowskimi osób podejrzanych o popełnienie poważnych przestępstw, w tym dokonanie aktów terrorystycznych. Europol usprawnił swoją działalność dzięki nowym ramom prawnym i zacieśnił swoją współpracę z Eurojustem, tworząc także wiele instrumentów o charakterze strategicznym, jak europejska baza danych o bombach oraz system wczesnego ostrzegania dotyczący materiałów wybuchowych i chemicznych, biologicznych, radiologicznych oraz jądrowych. Ustanowiono przepisy prawne mające służyć rozwiązaniu problemu finansowania terroryzmu[53]. W zakresie elementu reagowania najważniejszym mechanizmem wypracowanym w ostatnich latach jest europejski instrument ochrony ludności, mający zagwarantować skoordynowaną reakcję na każdego

[49] Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (2002/475/WSiSW), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 22.06.2002, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32002F0475:PL:PDF.

[50] Decyzja Ramowa Rady 2008/919/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. zmieniająca decyzję ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 9.12.2008, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:330:0021:0023:PL:PDF.

[51] Por. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania*, Bruksela, dnia 20.7.2010, KOM(2010) 386, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0386:FIN:PL:PDF, s. 4.

[52] *Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience*, Brussels, 30.3.2009 COM(2009), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0149:FIN:EN:PDF.

[53] Por. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania…*, s. 10.

rodzaju kryzys, w tym atak terrorystyczny, poprzez połączenie potencjału wszystkich państw członkowskich. Ponadto zarówno na poziomie Unii Europejskiej (rozwiązania dotyczące koordynacji w sytuacjach kryzysowych), a także tylko dla komisji (system ARGUS), uruchomiono mechanizmy, które mają zapewnić skoordynowaną odpowiedź w sytuacjach kryzysowych. Odbywają się regularne ćwiczenia w celu wypróbowania tych rozwiązań na wszystkich poziomach[54]. W czerwcu 2009 roku Komisja Europejska przyjęła komunikat i nakreśliła unijny plan działania dotyczący materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych (zatwierdzony przez Radę w listopadzie 2009 roku). Plan wymienia 130 konkretnych działań w dziedzinie zapobiegania incydentom związanym z wykorzystaniem materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych, wykrywania ich i reagowania na nie oraz ustanawia dokładny harmonogram działań UE w nadchodzących latach.

Finansowanie działań UE w zakresie zwalczania terroryzmu realizowane było w ramach programu „Bezpieczeństwo i ochrona wolności", który przewiduje szczególny program na rzecz zapobiegania terroryzmowi, gotowości oraz zarządzania skutkami ataków terrorystycznych i innymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa, a także program na rzecz zapobiegania przestępczości i walki z nią. W latach 2007–2013 na potrzeby wspierania polityki zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej przeznaczono 745 mln euro. W ramach tych programów sfinansowano 12 projektów służących wdrażaniu strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem.

Analizując działania UE w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu, nie sposób pominąć aspekt współpracy międzynarodowej, tzn. współpracy z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi. Działania tego typu zintensyfikowano po 11 września 2001 roku, zwłaszcza w ramach ONZ i G8 (Grupa Rzymska, Grupa Lyońska, Grupa ds. Walki z Terroryzmem) oraz w ramach relacji UE ze Stanami Zjednoczonymi. Wiele działań i polityk UE jest niejako sprzęgniętych z inicjatywami organizacji międzynarodowych, jak Rada Europy, czy OBWE. Stosunki ze Stanami Zjednoczonymi definiowane są jako szczególne. „W 2009 i 2010 r. przyjęto wiele wspólnych deklaracji, przede wszystkim wspólne oświadczenie UE i Stanów Zjednoczonych w sprawie zamknięcia więzienia Guantanamo i przyszłej współpracy, wspólne oświadczenie UE i Stanów Zjednoczonych na temat zacieśniania współpracy transatlantyckiej w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, wspólne oświadczenie z Toledo na temat bezpieczeństwa lotniczego oraz wspólne oświadczenie z 2010 r. na temat zwalczania terroryzmu. Zawarto również wiele ważnych umów i porozumień ze Stanami Zjednoczonymi. Są wśród nich dwa porozumienia o współpracy z Europolem, porozumienie o współpracy z Eurojustem oraz umowa o danych dotyczących przelotu pasażera (PNR)"[55]. Sfinalizowano także umowę w sprawie programu śledzenia środków finansowych należących do terrorystów[56]. „Umowy dotyczące przekazywania danych PNR podpisano

[54] *Ibidem*, s. 11.
[55] *Ibidem*, s. 14.
[56] Zob. *Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program*, „Official Journal of the European Union", 27.7.2010, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:195:0005:0014:EN:PDF.

również z Kanadą i Australią[57]. Na poziomie ekspertów podjęto szereg konkretnych działań zmierzających do polepszenia praktycznej współpracy z partnerami UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu, w tym pod koniec 2008 roku zorganizowano konferencję ekspertów na temat bezpieczeństwa materiałów wybuchowych. Następnie w 2010 roku odbyły się specjalistyczne konferencje UE–Stany Zjednoczone na temat materiałów wybuchowych, ochrony infrastruktury krytycznej oraz zapobieganiu radykalizacji postaw"[58]. Istotna jest także współpraca i relacje z państwami określanymi jako priorytetowe z punktu widzenia konieczności zwalczania zagrożenia terrorystycznego, takich jak Afganistan, Pakistan, Irak, Jemen, Somalia i region Sahelu[59]. UE posługuje się tu m.in. instrumentami finansowymi w ramach narzędzia Instrument na rzecz Stabilności[60] (m.in. pomoc udzielona Pakistanowi i Afganistanowi).

Reasumując, należy stwierdzić, iż Unia Europejska stała się w ostatnich latach jednym z najważniejszych niepaństwowych aktorów zapobiegających i zwalczających terroryzm w skali międzynarodowej. Oczywiście wiele działań UE budzić może wątpliwości, szczególnie motywowane troską o to, by zaangażowanie w aktywność antyterrorystyczną nie powodowało destrukcyjnych skutków ubocznych w zakresie praw podstawowych, do których UE i kraje członkowskie zobowiązane są przywiązywać fundamentalną wagę. Niepokój budzą zwłaszcza działania o niedostatecznej transparentności, jak aktywność Wspólnego Centrum Sytuacyjnego Unii Europejskiej[61] oraz projekty mające na celu zbieranie i analizę informacji, które postrzega się jako zagrażające naruszeniami wolności i praw obywateli, w tym zwłaszcza prawa do prywatności[62]. Kontrowersje pojawiają się też w obrębie samej Unii Europejskiej – między poszczególnymi jej organami[63], choć uznać można, że podobne zjawiska świadczą raczej o dojrzałości i odpowiedzialności organizacji

[57] Zainteresowanie porozumieniami w zakresie wymiany danych PNR z UE wyraziły również Korea Południowa, Katar, RPA, Malezja i Kuba (por. A. MacKenzie, *The EU's Growing Global Counter-Terrorism Role*, *International Relations and Security Network*, ETH Zurich, 23 August 2012, http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Articles/Detail/?id=151681&lng=en).

[58] *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania…*, s. 14.

[59] W krajach Afryki Północnej UE natrafiła na pewne trudności, wynikające m.in. z preferowania przez owe kraje umów bilateralnych, zwłaszcza z byłymi metropoliami kolonialnymi i państwami sąsiadującymi (Francja, Hiszpania, Włochy). Zob. Unijną strategię na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w Sahelu: *European Union External Action Service: Strategy for Security and Development in the Sahel*, http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf.

[60] Zob. *Instrument na rzecz Stabilności na lata 2007-2013*, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/asia/l14171_pl.htm; oraz *Rozporządzenie (we) nr 1717/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiające Instrument na rzecz Stabilności*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 24.11.2006., http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0001:0011:PL:PDF.

[61] Por. np. J. van Buuren, *Secret Truth. The EU Joint Situation Centre*, Eurowatch, Amsterdam 2009 http://www.statewatch.org/news/2009/aug/SitCen2009.pdf.

[62] Np. Projekt Indect (http://www.indect-project.eu/: Inteligentny system informacyjny wspierający obserwację, wyszukiwanie i detekcję dla celów bezpieczeństwa obywateli w środowisku miejskim, ang. *Intelligent information system supporting observation, searching and detection for security of citizens in urban environment*) koordynowany po stronie polskiej przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie. Por. J. Wierciński, *Gdańsk przetestuje Wielkiego Brata*, „Gazeta Gdańska", http://www.wybrzeze24.pl/gazeta-gdanska-temat-dnia/gdansk-przetestuje-wielkiego-brata.

[63] Por. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania"*, COM(2010) 386 (2011/C 218/17), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 23.7.2011, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:218:0091:0096:PL:PDF. Na temat zapobiegania i zwalczania terroryzmu przez UE w kontekście praw człowieka zob. też E. Nalin, *The European Union and Human Rights*, [w:] G. Nesi (red.), *op. cit.*, s. 231–243.

oraz jej świadomości, iż zapobieganie i zwalczanie terroryzmu jest zadaniem złożonym i obfitującym w potencjalnie kosztowne skutki uboczne.

Organizacja paktu północnoatlantyckiego

Po zakończeniu zimnej wojny w NATO narastała świadomość, że pakt północnoatlantycki musi ewoluować wraz ze zmianami w środowisku bezpieczeństwa oraz związanymi z nimi nowymi wyzwaniami i zagrożeniami. Terroryzm stanowił z pewnością jedno z takich zagrożeń[64], jednak aż do 11 września 2001 roku nie był przez NATO traktowany priorytetowo. Sytuację zmieniły zamachy w Stanach Zjednoczonych, które spowodowały, że po raz pierwszy w historii paktu powołano się na jego kluczowy artykuł 5 – w warunkach zdecydowanie odmiennych niż mogli przewidywać jego sygnatariusze. Od tamtego czasu NATO stało się jedną z najaktywniejszych organizacji międzynarodowych w zakresie zwalczania terroryzmu. Działania antyterrorystyczne NATO podzielić można na czysto defensywne oraz proaktywne, to jest związane z przeprowadzaniem misji stabilizacyjnych typu *peace keeping* oraz *peace implementing* (operacje w Afganistanie – ISAF, Bośni – SFOR czy Kosowie – KFOR). Istotnym obszarem aktywności NATO w obszarze zwalczania terroryzmu jest też współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi.

Z formalnoprawnego punktu widzenia przystosowanie paktu do wypełnienia zadań z zakresu zwalczania terroryzmu nie jest przedsięwzięciem prostym. Wynika to z faktu, iż organizację powołano do życia w konkretnym celu – jako pakt obronny, mający zabezpieczać swych członków przed konwencjonalnym atakiem militarnym ze strony jasno zdefiniowanego przeciwnika. Odzwierciedla to tekst samego paktu, odwołujący się do Karty Narodów Zjednoczonych (artykuł 51), uniwersalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego w ramach ONZ oraz uznający kompetencje Rady Bezpieczeństwa. Z oczywistych powodów dokument ten nie zawiera odniesień do terroryzmu.

Tuż po zamachach z 11 września 2001 roku Stany Zjednoczone zwróciły się z prośbą do państw członkowskich paktu o „rozszerzenie możliwości dostępnych w walce z terroryzmem" poprzez przyjęcie ośmiu środków/rozwiązań[65]:

1. Intensyfikacja wymiany danych wywiadowczych między państwami członkowskimi oraz w ramach NATO.
2. Udzielanie pomocy państwom zagrożonym przez terroryzm w związku z ich wsparciem dla paktu w kampanii antyterrorystycznej.
3. Wzmocnienie bezpieczeństwa instalacji będących własnością Stanów Zjednoczonych i innych sojuszników.

[64] Należy tu wymienić zwłaszcza dwie koncepcje strategiczne NATO: przyjętą w 1991 roku (*The Alliance's New Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, 07. November – 08. November 1991, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm), oraz w Waszyngtonie w 1999 roku (*The Alliance Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.*, 24 April 1999, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm).

[65] Zob. *Statement to the Press by NATO Secretary General, Lord Robertson, on the North Atlantic Council Decision on Implementation of Article 5 of the Washington Treaty following the 11 September Attacks against the United States*, 04 October 2001, http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011004b.htm.

4. Wyznaczenie wybranych sił i środków NATO w odpowiednich strefach odpowiedzialności do bezpośrednich operacji antyterrorystycznych.
5. Udzielenie Stanom Zjednoczonym i innym sojusznikom praw do przelotów militarnych związanych z operacjami antyterrorystycznymi nad terytoriami państw sojuszniczych.
6. Udostępnienie Stanom Zjednoczonym i innym sojusznikom portów oraz lotnisk na terytoriach państw członkowskich NATO dla operacji antyterrorystycznych, w tym uzupełniania paliwa.
7. Gotowość do rozmieszczenia elementów Stałych Sił Zbrojnych Morza Śródziemnego NATO w celu zademonstrowania obecności i zdecydowania NATO.
8. Gotowość do rozmieszczenia elementów Sił Powietrznych Wczesnego Ostrzegania NATO w celu wspierania operacji antyterrorystycznych.

Operację *Eagle Assist* uruchomiono 9 października 2001 roku (zakończona niecały rok później). Po raz pierwszy w historii paktu jego siły zbrojne (samoloty AWACS) zostały rozmieszczone w Stanach Zjednoczonych, zastępując amerykańskie samoloty używane w interwencji afgańskiej. Operacja miała na celu nadzorowanie amerykańskiej przestrzeni powietrznej, aby zapobiec ewentualnym kolejnym atakom terrorystycznym przeprowadzonym w sposób podobny do zamachów z 11 września. Od października 2001 roku uruchomiono także – wspólnie z Rosją i Ukrainą – na Morzu Śródziemnym operację *Active Endavour* (podlegającą okresowemu przeglądowi i przedłużaniu), której zadaniem było zapewnianie eskorty okrętów wojennych statkom cywilnym oraz nadzorowanie statków handlowych, aby odstraszać od ewentualnych działań terrorystycznych.

Warto zauważyć, że NATO – w odróżnieniu od Unii Europejskiej – nie ma wspólnej definicji terroryzmu. Poszczególne kraje członkowskie prezentują rozmaite podejścia do problematyki zwalczania terroryzmu, mają różne porządki prawne oraz dzielą je kontrowersje co do uprawnionego zasięgu i zakresu „wojny z terroryzmem" w kształcie prezentowanym przez Stany Zjednoczone po 11 września 2001 roku. Z tego powodu w oficjalnych dokumentach sojuszu unika się uważanego przez niektóre państwa członkowskie za zbyt niejasny i nieokreślony terminu „wojna z terroryzmem", zastępując go określeniami takimi jak „kampania antyterrorystyczna" czy „walka z terroryzmem".

Pośrednie działania NATO na rzecz zwalczania terroryzmu obejmują zwłaszcza aktywność w zakresie zarządzania kryzysami, usankcjonowaną waszyngtońską Koncepcją Strategiczną. Po 2001 roku część działań w ramach operacji implementacji pokoju na Bałkanach (SFOR, KFOR) uzyskało pewien „komponent przeciwterrorystyczny", chociaż działania sytuowane w kontekście walki z terroryzmem są na ogół ściśle związane z aktywnością rekonstrukcyjną oraz zapewnianiem bezpieczeństwa w strefach objętych misjami (m.in. walka z przemytem broni, narkotyków i ludzi, zabezpieczanie granic). Podobny charakter ma operacja ISAF prowadzona od 2001 roku – jej celem jest zabezpieczenie stolicy i strefy wokół Kabulu oraz pomoc w odbudowie Afganistanu. Bezpośrednie dowodzenie operacją NATO przejęło od ONZ w 2003 roku, jednak misja ta była ściśle odseparowana od kontrolowanej przez Stany Zjednoczonej operacji *Enduring Freedom*.

Obecnie można jednoznacznie stwierdzić, że aktywność w zakresie zwalczania terroryzmu stała się na przełomie wieków jednym z najważniejszych czynników wpływających na zmianę oblicza sojuszu. Szczególną rolę odegrało postrzeganie terroryzmu jako zagrożenia

egzystencjalnego oraz wynikająca z tego konieczność dostosowania zdolności militarnych, przyjętych sposobów działania oraz struktury wewnętrznej sojuszu do zadań związanych ze zwalczaniem terroryzmu. W myśl nowej doktryny na szczycie paktu w Pradze w 2002 roku podjęto decyzję o stworzeniu Siły Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*), czyli pozostających w stałej gotowości, wysoce mobilnych oddziałów sił zbrojnych z przeznaczeniem do szybkiego reagowania na zagrożenie bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem operacji reagowania kryzysowego[66]. W 2004 roku na szczycie paktu w Stambule zadecydowano o utworzeniu Jednostki Wywiadu ds. Zagrożenia Terrorystycznego (*The Terrorist Threat Intelligence Unit*) w ramach Kwatery Głównej NATO. Również w Stambule przyjęto Program na rzecz obrony przed terroryzmem[67]. W czasie szczytu NATO w Lizbonie w listopadzie 2010 roku przyjęto nową koncepcję strategiczną[68], w której zawarto stwierdzenie, że terroryzm nadal stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa NATO i państw członkowskich oraz dla międzynarodowej stabilności i dobrobytu – z tego powodu jako jeden z priorytetów sojuszu uznano wzmacnianie zdolności w zakresie wykrywania i obrony przed terroryzmem międzynarodowym, zwłaszcza przez doskonalenie systemu analizy zagrożeń, konsultacje i wymianę informacji z państwami partnerskimi oraz rozwój możliwości militarnych tych ostatnich. W kwietniu 2011 r. w Berlinie Rada NATO–Rosja przyjęła wspólny plan działania w kwestii zwalczania terroryzmu[69]. W praktyce podobne inicjatywy i działania oznaczają *de facto* m.in. akceptację konieczności podejmowania operacji typu *out of treaty* (poza zapisami paktu) i *out of area* (poza obszarem euroatlantyckim). Przyjęta w Pradze w 2002 roku militarna koncepcja obrony przed terroryzmem wspomina o czterech typach działań, jakie sojusz może podejmować w ramach walki z terroryzmem: zarządzanie konsekwencjami; współpraca wojskowa; antyterroryzm oraz kontrterroryzm. O ile pierwsze trzy typy aktywności nie budzą wątpliwości, o tyle komponent kontrterrorystyczny definiowany jako „ofensywne działania militarne mające na celu redukcję możliwości (*capabilities*) terrorystów" może być postrzegany jako potencjalnie sprzeczny z prymatem Rady Bezpieczeństwa w kwestii regulowania używania siły w środowisku międzynarodowym oraz nadmiernie szeroko interpretujący zasadę uzasadnionej samoobrony[70]. Podkreślić także należy, że w NATO rywalizują odmienne koncepcje krajów członkowskich co do właściwego sposobu zaangażowania się w walkę z terroryzmem. C. Richard Nelson określił po szczycie w Stambule dwa dominujące podejścia jako „wojenne" oraz „taktykę zarządzania ryzykiem". To pierwsze, lansowane przede wszystkim przez Stany Zjednoczone (w nieco mniejszym

[66] Zob. *NATO Response Force. At the centre of NATO transformation*, North Atlantic Treaty Organization, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm. Na szczycie w Pradze przyjęto także Militarną koncepcję obrony przed terroryzmem (zob. *NATO's military concept for Demence against terrorism*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69482.htm) i Plan działań partnerstwa na rzecz walki z terroryzmem (zob. *The Partnership Action Plan against Terrorism*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50084.htm).

[67] Zob. *Defence against terrorism programme of work* (DAT POW), http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50313.htm. Zadaniem tej inicjatywy jest wspomaganie narodowych programów naukowych i badawczych, których celem jest wypracowywania nowych i udoskonalenie istniejących technologii przydatnych w zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu.

[68] Zob. *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon*, 19–20 November 2010, http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf.

[69] Zob. *NATO-Russia Council Action Plan on Terrorism, 15 April, 2011*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_72737.htm.

[70] Por. M. Pertile, *NATO*, [w:] G. Nesi (red.), *op. cit.*, s. 191–192.

stopniu po dojściu do władzy administracji Baracka Obamy) oznacza akceptację koncepcji „wojny z terroryzmem", czyli militaryzację walki z tym zagrożeniem. W Europie wydawał się z kolei dominować pogląd, iż rozsądniejszym podejściem jest raczej „ryzykiem, którym należy zarządzać, niż wojną, którą można wygrać"[71]. Debatę skomplikowała amerykańska interwencja w Iraku oraz ujawnione skandale z bezpośrednim i pośrednim zaangażowaniem państwa amerykańskiego w stosowanie tortur w ramach polityki antyterrorystycznej. Uwzględniając powyższe kontrowersje, różnice i wątpliwości wypada stwierdzić, że adaptacja sojuszu do zapobiegania i zwalczania terroryzmu przy zachowaniu jego obronnego potencjału i charakteru jest z pewnością jednym z ważniejszych i trudniejszych wyzwań jego historii[72].

Rada Europy

Zamachy z 11 września 2001 roku postawiły przed Radą Europy trudne wyzwanie pogodzenia konieczności dostosowania obowiązujących norm prawnych do sytuacji postrzeganej powszechnie jako bezprecedensowa z zadaniem ochrony praw człowieka, rządów prawa i demokracji, jako fundamentalnych zasad Europejskiej konwencji praw człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pierwszym istotnym dokumentem, który podjął ten problem, były „Wskazówki w sprawie praw człowieka i walki z terroryzmem" przyjęte przez Komitet Ministrów 11 lipca 2002 r.[73] Jest to również pierwszy międzynarodowy dokument na temat praw człowieka w kontekście walki z terroryzmem. Wskazuje m.in., iż jakkolwiek państwa mają obowiązek chronić bezpieczeństwo swych obywateli, respektowanie zasad państwa prawa oraz praw człowieka w sytuacjach kryzysowych jest szczególnie istotne i nie może być prezentowane jako przeszkoda w skutecznym stawianiu im czoła. Dokument ten skonstruowany został jako swoiste „narzędzie oceny" legalności poszczególnych rozwiązań i działań podejmowanych w ramach walki z terroryzmem oraz wiele konkretnych praktycznych wskazówek konstruowania polityki antyterrorystycznej w sposób zarazem skuteczny, jak i chroniący wspomniane wartości.

Rolą Rady Europy jako organizacji regionalnej w obszarze zwalczania terroryzmu jest głównie opracowywanie i przyjmowanie aktów prawnych oraz stymulowanie poszczególnych państw członkowskich do podejmowania niezbędnych kroków z punktu skutecznej i legalnej walki z terroryzmem. Rada Europy wspiera działania państw na rzecz implementacji Globalnej Strategii Antyterrorystycznej ONZ oraz stosownych rezolucji (m.in. 1373 i 1624). Ponadto Rada Europy we współpracy z ONZ i OBWE, a także organizacjami regionalnymi na innych kontynentach (m.in. Organizacją Państw Amerykańskich) organizuje warsztaty szkoleniowe i konferencje oraz wydaje publikacje poświęcone walce z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną i cyberprzestępczością.

---

[71] Zob. C.R. Nelson, *Analiza. Udoskonalanie roli NATO w zakresie zwalczania terroryzmu*, Przegląd NATO, http://www.nato.int/docu/review/2004/issue3/polish/analysis.html.

[72] Por. S. Gurkan, *Czy przyszedł czas na wypracowanie strategii wobec terroryzmu?*, Przegląd NATO, http://www.nato.int/docu/review/2008/04/AP_CTRT/PL/index.htm.

[73] Zob. *Guidelines on human rights and the fight against terrorism, Adopted by the Committee of Ministers on 11 July 2002 at the 804th meeting of the Minister's Deputies, Council of Europe Publishing* 2002, http://www1.umn.edu/humanrts/instree/HR%20and%20the%20fight%20against%20terrorism.pdf.

Wyznaczaniem priorytetów w działaniach Rady Europy w zakresie obszaru zwalczania terroryzmu zajmowała się w latach 2001–2002 Multidyscyplinarna Grupa na rzecz Międzynarodowych Działań przeciwko Terroryzmowi, a od 2004 roku Komitet Ekspertów do spraw Terroryzmu (CODEXTER)[74] ustanowiony przez Komitet Ministrów. Uogólniając, w działaniach organizacji są trzy podstawowe obszary aktywności: wzmacnianie instrumentów prawnych skierowanych przeciwko terroryzmowi; ochrona praw podstawowych i działania na rzecz eliminacji przyczyn terroryzmu. Wśród priorytetów szczegółowych znalazły się takie kwestie, jak: poszukiwanie rozwiązań zapewniających równowagę między zakazem usprawiedliwiania i nawoływania do terroryzmu a wolnością słowa; wzmacnianie międzynarodowej współpracy prawnej i policyjnej; walka z finansowaniem terroryzmu[75]; system opieki nad ofiarami terroryzmu; ocena i wzmacnianie skuteczności państwowych systemów prawnych w zakresie zwalczania terroryzmu; ustanowienie europejskiego rejestru standardów państwowych i międzynarodowych.

Na III szczycie Rady Europy w Warszawie w maju 2005 r. podpisano Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi[76] oraz Konwencję Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu[77]. Przyjęto także deklarację warszawską[78] i Plan Działania Rady Europy[79], w których znalazły się m.in. zapisy odnoszące się do walki z terroryzmem oraz rozwoju zasad i mechanizmów zapobiegania i eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Podobnie jak w wypadku wielu innych organizacji międzynarodowych, problem zwalczania terroryzmu znalazł się w centrum uwagi OBWE po zamachach z 11 września 2001 roku. Wcześniejsze odniesienia do problematyki terroryzmu były w dokumentach organizacji nieliczne. W Akcie Końcowym KBWE z 1975 roku stwierdzano (w kontekście Zasady Szóstej, odnoszącej się do nieinterwencji w sprawy wewnętrzne państw), że państwa członkowskie powstrzymają się m.in. od dostarczania bezpośredniego lub pośredniego wsparcia działaniom terrorystycznym lub innym działaniom mającym na celu obalenie przemocą reżimu innego państwa członkowskiego. W czasie spotkań w Madrycie w 1983

[74] Do zadań CODEXTER należy koordynacja działań w obszarze przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, ocena działań państw członkowskich, wymiana informacji i doświadczeń w zakresie pomocy dla ofiar terroryzmu, ocena implementacji dokumentów międzynarodowych i wskazywanie ewentualnych problemów i sposobów ich rozwiązywania, monitoring stanu ratyfikacji konwencji Rady Europy. Ostatni raport poświęcony Polsce pochodzi z lutego 2012 r. (*Committee of Experts on Terrorism /CODEXTER, Profiles on Counter-Terrorist Capacity, Poland, Council of Europe, February* 2012, http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/Country%20Profiles/CODEXTER%20Profiles%20_2012_%20Poland%20E.pdf). Rada Europy stworzyła także stanowisko Koordynatora ds. Zwalczania Terroryzmu.

[75] Za zwalczanie finansowania terroryzmu i przestępczości odpowiada w Radzie Europy Komitet Ekspertów ds. Oceny Środków Zapobiegania Praniu Brudnych Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu – *The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism* (MONEYVAL).

[76] *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, Warsaw*, 16 V 2005, http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/196.htm.

[77] Council of Europe *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, Warsaw*, 16 V 2005, http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/198.htm.

[78] *Warsaw Declaration, Council of Europe*, 16-17 May 2005., http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_pl.asp

[79] *Action Plan*, Minister's Deputies, CM Documents, CM(2005)80 final 17 May 2005, http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp.

roku oraz Wiedniu w 1989 roku odniesiono się bardziej szczegółowo do kwestii współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu w kontekście Koszyka I (Zagadnienia bezpieczeństwa w Europie) KBWE. Jako główny instrument zwalczania terroryzmu uznano wzmocnienie współpracy bilateralnej i multilateralnej między państwami, w tym także za pośrednictwem organizacji międzynarodowych. W Dokumencie Końcowym spotkania wiedeńskiego kładziono nacisk m.in. na konieczność podjęcia przez państwa członkowskie działań zapobiegającym atakom terrorystycznym wymierzonym w personel dyplomatyczny i konsularny oraz konieczność współpracy w zakresie ekstradycji lub skazywania osób zaangażowanych w działania terrorystyczne[80]. Podejście do terroryzmu nie zmieniło się w sposób zasadniczy mimo transformacji KBWE w OBWE (z wyjątkiem przeniesienia nacisku z problematyki zaangażowania państw we wspieranie aktywności terrorystycznej na zagadnienie „głębokich przyczyn" terroryzmu o charakterze ekonomicznym, społecznym i kulturowym) – bardzo podobne deklaracje znaleźć można bowiem w kluczowych dokumentach, jak Paryska karta nowej Europy z 1990 roku, szczyt helsiński z 1992 roku, dokument wieńczący szczyt budapeszteński w 1994 roku („Ku prawdziwemu partnerstwu w nowej erze"), deklaracja lizbońska w sprawie modelu wspólnego i kompleksowego bezpieczeństwa w Europie XXI wieku z 1996 roku, Karta bezpieczeństwa europejskiego z 1999 roku czy dokument końcowy spotkania Rady Ministerialnej w Wiedniu w 2000 roku.

W wypełnianym corocznie od 1998 roku (na mocy decyzji Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa) kwestionariuszu na temat implementacji postanowień Kodeksu postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa (przyjętego 3 grudnia 1994 roku) znajduje się fragment zatytułowany „Działania podjęte celem zapobiegania terroryzmowi, a w szczególności uczestnictwo w porozumieniach międzynarodowych dotyczących tej tematyki"[81].

Miesiąc po zamachach z 11 września 2001 roku Stała Rada OBWE wyraziła swoje poparcie dla interwencji zbrojnej w Afganistanie jako realizacji prawa do samoobrony Stanów Zjednoczonych oraz ich sojuszników zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, podkreślając jednocześnie obowiązek państw w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu. Na dziewiątym spotkaniu Rady Ministerialnej w Bukareszcie w grudniu 2001 roku przyjęto decyzję o walce z terroryzmem, w której zobowiązano się do „obrony wolności oraz ochrony swych obywateli przed aktami terroryzmu, w pełni respektując prawo międzynarodowe oraz prawa człowieka"[82]. Jednocześnie z decyzją przyjęto Plan Działania w zakresie zwalczania terroryzmu, będący pierwszym dokumentem OBWE tego typu[83]. Zobowiązano w nim państwa członkowskie do tego, aby do 31 grudnia 2002 roku stały się pełnoprawnymi uczestnikami „globalnej ramy prawnej w walce z terroryzmem", na którą

[80] Zob. *Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe*, Vienna 1989, pkt 10. (10.1-10.7). Przegląd zobowiązań OBWE dotyczących zwalczania terroryzmu: *Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments*, http://www.osce.org/atu/26365.

[81] Por. ostatni raport strony polskiej: *Information on the Code of Conduct on Political-Military Aspects of Security in 2011, Permanent Mission of the Republic of Poland to the United Nations Office and International Organisations in Vienna*, FSC.EMI/97/12, 13 April 2012, http://www.osce.org/fsc/89726.

[82] Zob. *Decision No. 1. Combating Terrorism, Organization for Security and Co-Operation in Europe, Ministerial Council, Bucharest 2001,* MC(9).DEC/1, 4 December 2001, http://www.osce.org/mc/22645.

[83] *The Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism,* 4 December 2001, http://www.osce.org/mc/22645.

składają się konwencje i protokoły antyterrorystyczne przyjęte na forum ONZ oraz dotyczące terroryzmu rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ. Jednocześnie każda z instytucji zaangażowana w Plan Działania przygotować miała „mapę drogową" realizacji jego celów. Plan zakłada podjęcie działań mieszczących się w tradycyjnych obszarach zainteresowań OBWE: politycznym (promowanie instytucji demokratycznych, rządów prawa, praw człowieka, tolerancji i wielokulturowości); bezpieczeństwa (zapobieganie konfliktom i promowanie pokojowych środków rozwiązywania sporów); ekonomicznym (walka z korupcją, przestępczością gospodarczą, bezrobociem, ubóstwem i nierównościami). Plan Działania zaleca wzmocnienie legislacji antyterrorystycznej; realizację zobowiązań wynikających z konwencji międzynarodowych; walkę z finansowaniem terroryzmu poprzez aktywność prewencyjną, kryminalizację tego typu działań i zamrażanie funduszy terrorystycznych; zapobieganie przemieszczaniu się terrorystów m.in. dzięki wprowadzeniu skutecznej kontroli granicznej. Jednocześnie podkreśla się konieczność ścisłej współpracy i koordynacji działań wszystkich organizacji międzynarodowych i regionalnych oraz wagę inicjatyw mających na celu nawiązanie bliskich kontaktów z organizacjami pozarządowymi i strukturami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, w celu stworzenia sieci na rzecz międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej.

Pierwsza ocena realizacji Planu Działania nastąpiła podczas organizowanej przez OBWE oraz Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) konferencji w Biszkeku 13 i 14 grudnia 2001 roku (Międzynarodowa konferencja na rzecz wzmacniania bezpieczeństwa i stabilności w Azji Środkowej: wzmacnianie wysiłków zmierzających do zwalczania terroryzmu). Konferencja zakończyła się przyjęciem Programu Działania składającego się z trzech części: ramy odniesienia dla współpracy w zwalczaniu terroryzmu, środków zapobiegania i zwalczania terroryzmu oraz specyficznych kwestii związanych ze zwalczaniem terroryzmu w kontekście sąsiadowania państw Azji Środkowej z Afganistanem. W części pierwszej potwierdzono głównie zobowiązania wynikające z planu bukareszteńskiego. W zawierającej 16 punktów części drugiej podkreślono m.in. związki terroryzmu i transnarodowej przestępczości zorganizowanej oraz wynikającą z nich konieczność wzmocnienia współpracy instytucji zajmującej się obiema kwestiami na poziomie narodowym i międzynarodowym; zarekomendowano podjęcie konkretnych typów działań mających na celu zwalczanie finansowania terroryzmu (m.in. przyjęcie legislacji przeciwko praniu pieniędzy i zamrażanie środków finansowych używanych do celów terrorystycznych); zalecono zajęcie się strukturalnym podłożem terroryzmu (problemy ekonomiczne i społeczne; konieczność skoncentrowania się na zrównoważonym rozwoju), opieką nad ofiarami terroryzmu, wzmocnieniem wolnych mediów oraz dialogu międzyetnicznego i międzycywilizacyjnego i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w walkę z terroryzmem[84].

W grudniu 2002 roku odbyło się spotkanie Rady Ministerialnej w Porto, w wyniku którego przyjęto Decyzję o implementacji zobowiązań i działań OBWE w zakresie walki

[84] *Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism*, 13–14 December 2001, *„Programme of Action"*, http://www.osce.org/atu/42545.

z terroryzmem[85] oraz Kartę OBWE poświęconą zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu[86]. Chociaż ten ostatni dokument stanowi w większości powtórzenie zawartości, która znalazła się w Planie Działania przyjętym w Bukareszcie, zawiera również pewne nowe elementy, w tym zwłaszcza odniesienie do Rezolucji nr 1373 Rady Bezpieczeństwa ONZ (uznanie, że terroryzm stanowi zagrożenie dla międzynarodowego i regionalnego pokoju i bezpieczeństwa); podkreślenie, iż terroryzmu nie można utożsamiać z jakąkolwiek narodowością czy religią, a działań przeciwko niemu z działaniami przeciwko jakimkolwiek religiom, narodom czy społecznościom; silny nacisk na konieczność przestrzegania praw człowieka w czasie trwania kampanii antyterrorystycznej oraz wpisanie problematyki kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nieproliferacji w kontekst przeciwdziałania terroryzmowi (obniżenie ryzyka zdobywania przez terrorystów dostępu do broni konwencjonalnej i broni masowego rażenia). Także w 2002 roku utworzono w OBWE specjalną strukturę Zespół ds. Działań Przeciwko Terroryzmowi (*Action against Terorism Unit* – ATU), której zadaniem jest koordynacja i ułatwianie przeprowadzanie inicjatyw organizacji związanych z zapobieganiem i zwalczaniem terroryzmu. Gdy w styczniu 2012 roku utworzono w ramach Sekretariatu OBWE nowy Departament ds. Zagrożeń Transnarodowych (*Transnational Threats Department*), koncentrujący się m.in. na problematyce zagrożenia terroryzmem, w jego skład weszła m.in. ATU.

W grudniu 2012 roku na spotkaniu Rady Ministerialnej w Dublinie przyjęto Decyzję o konsolidacji ram na rzecz walki z terroryzmem[87]. Dokument, mający 29 punktów zawartych w pięciu rozdziałach, przedstawia w jednolitej formie zasady operacyjne i strategiczne priorytety OBWE w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu, odnosząc się m.in. do bukareszteńskiego Planu Działania oraz Globalnej Strategii Antyterrorystycznej ONZ. W tekście uznaje się główną rolę ONZ w międzynarodowych działaniach na rzecz zwalczania terroryzmu, nakreśla strefy, w których OBWE może wnieść szczególny wkład do owych działań; wymienia obszary aktywności w zakresie eliminacji warunków sprzyjających rozwojowi terroryzmu, wzmacniania współpracy i koordynacji na poziomie narodowym, subregionalnym i regionalnym; wymienia priorytety strategiczne OBWE oraz zasady koordynacji działań w ramach organizacji.

Reasumując, w podejściu KBWE/OBWE do problematyki terroryzmu wyróżnić można trzy okresy. Pierwszy (okres KBWE) charakteryzuje się koncentracją na problematyce zaangażowania państw w organizowanie i wspieranie aktywności terrorystycznej. Stąd w dokumentach KBWE sformułowania podkreślające konieczność powstrzymania się państw od tego typu działań (organizowanie, zachęcanie, wspieranie, uczestniczenie) oraz współpracy w zakresie zapobiegania im. Okres od transformacji KBWE w OBWE do 11 września 2001 roku charakteryzował się rosnącym znaczeniem koncepcji „bezpieczeństwa ludzkiego", również w kontekście przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Z tego powodu w dokumentach

[85] *Decision No. 1. Implementing the OSCE Commitments and Activities on Combatting Terrorism*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Ministerial Council, Porto 2002, MC(10)DEC/1, 7 December 2002, http://www.osce.org/mc/42530.

[86] *OSCE Charter on Preventing and Combating Terrorism*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Ministerial Council, Porto 2002, MC(10).JOUR/2, 7 December 2002, Annex I, http://www.osce.org/odihr/16609.

[87] *OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 934th Plenary Meeting, PC Journal No 934, Agenda item 1, PC.DEC/1063, 7 December 2012, http://www.osce.org/pc/98008.

pojawiają się wzmianki o konieczności zajęcia się głębokimi (strukturalnymi) przyczynami terroryzmu o charakterze ekonomicznym, społecznym i kulturowym. Trzeci okres charakteryzuje się wzmożoną aktywnością OBWE w zakresie zwalczania terroryzmu oraz uznaniem zjawiska za zagrażające międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu, ale jednocześnie położeniem nacisku na konieczność zachowania w walce z terroryzmem standardów wynikających z zasad rządów prawa i demokracji, prawa międzynarodowego (w tym międzynarodowego prawa humanitarnego) i praw człowieka.

Liga Państw Arabskich

Ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości krajów członkowskich LPA podpisali Arabską konwencję o zwalczaniu terroryzmu na szczycie w Kairze 22 kwietnia 1998 roku[88]. Było to ukoronowanie procesu rozpoczętego co najmniej od podpisania arabskiej strategii walki z terroryzmem przyjętej w 1994 roku wraz ze wstępnym 3-letnim planem realizacji (po którym przyjęto kolejny plan, obowiązujący do 2001 roku). Strategia realizować miała osiem następujących celów:

- zwalczać terroryzm i eliminować jego przyczyny;
- utrzymać bezpieczeństwo i stabilność świata arabskiego oraz chronić go przed terroryzmem;
- umacniać zasady praworządności i legalności;
- promować utrzymanie bezpieczeństwa jednostki w świecie arabskim oraz wzmacniać szacunek dla praw człowieka;
- promować utrzymanie bezpieczeństwa instytucji publicznych i infrastruktury w państwach arabskich;
- rozpowszechniać prawdziwy wizerunek islamu i cywilizacji arabskiej;
- wzmacniać i rozwijać współpracę między państwami arabskimi;
- udoskonalać współpracę z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi.

W 1996 roku Rada Ministrów Spraw Wewnętrznych LPA przyjęła zbiór zasad postępowania państw członkowskich Ligi, dotyczący zwalczania terroryzmu, w tym zapobiegania przekraczania granic i wykorzystywania terytoriów państw członkowskich przez struktury terrorystyczne oraz wymiany informacji i pomocy prawnej.

Wspomniana konwencja z 1998 roku została podpisana przez 16 państw członkowskich Ligi i weszła w życie 7 maja 1999 roku (Katar dołączył do niej w 2004 roku). Terroryzm zdefiniowany został w artykule 1.2 w sposób następujący: „Jakikolwiek akt przemocy lub grożenia przemocą niezależnie od stojących za nimi motywów lub celów mający miejsce w związku realizacją zamiaru kryminalnego, indywidualnego lub kolektywnego, którego celem jest terroryzowanie ludności, zadawanie jej szkód lub zagrażanie jej życiu, wolności lub bezpieczeństwu, albo zadawanie szkód środowisku lub jakimkolwiek obiektom, własności prywatnej lub publicznej, albo okupowanie ich, zdobywanie ich, czy zagrażanie zasobom narodowym”. Nietrudno zauważyć, iż definicja ta jest niezwykle szeroka, przez co budzić

[88] *The Arab Convention on the Suppression of Terrorism*, League of Arab States, April 1998, http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3de5e4984.

może poważne kontrowersje wynikające m.in. z obaw przed ewentualnymi nadużyciami wynikającymi z prób wykorzystywania pojęcia „terroryzm" do walki z opozycją polityczną. Wątpliwości budzić może również czysto materialna definicja, abstrahująca od motywacji stojących za działaniami oraz rozróżnienie między definicją „terroryzmu" i „przestępstwa terrorystycznego", wiążące się z praktycznymi trudnościami w stanowieniu i stosowaniu instrumentów prawnych. W definiowaniu przestępstwa terrorystycznego konwencja odwołuje się zarówno do systemów prawa wewnętrznego państw członkowskich, jak i sześciu prawnych instrumentów międzynarodowych.

Dokument składa się z 42 artykułów podzielonych na trzy części. Pierwsza poświęcona jest definicjom i ogólnym regułom. Druga – współpracy antyterrorystycznej państw arabskich (ma dwa rozdziały – pierwszy dotyczy dziedziny bezpieczeństwa, drugi – wymiaru sprawiedliwości). Trzecia zajmuje się procedurami prawnymi, w tym ekstradycją oraz ochroną świadków i ekspertów. Zobowiązania nałożone na państwa przez konwencję podzielić można na dwa rodzaje: polityczne (strony zobowiązują się do powstrzymania się od organizowania, finansowania czy prowadzenia działań terrorystycznych oraz do współpracy w zakresie zwalczania przestępstw terrorystycznych, w tym dostarczania i wymiany odpowiednich informacji) i prawne (zobowiązanie do koordynacji, współpracy i pomocy w ramach istniejących reżimów wymiaru sprawiedliwości i prawnych). Rada arabskich ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości stworzyła również komitet, który opracował dokument zawierający szczegółowe środki implementacji konwencji zarówno w obszarze bezpieczeństwa, jak i prawnym. Wszedł on w życie 1 stycznia 2001 roku. Z kolei Biuro Policji Kryminalnej (organ wchodzący w skład Rady Ministrów Spraw Wewnętrznych) zostało zobowiązane do przygotowywania corocznych raportów z procesu implementacji konwencji.

W marcu 2002 roku Rada Ligi Arabskiej zdecydowała o włączeniu do konwencji (w formie poprawki) zapisów zakazujących następujących form aktywności:

- zachęcania do oraz popierania terroryzmu;
- drukowania i dystrybuowania dokumentów wspierających terroryzm;
- zbierania funduszy wykorzystywanych w działaniach terrorystycznych;
- wchodzenia w posiadanie lub używanie własności do celów terrorystycznych.

Sekretariat Ligi zaapelował do krajów członkowskich o poczynienie odpowiednich zmian w przepisach wewnętrznych umożliwiających ratyfikację poprawki.

W 2007 roku w reakcji na przyjęcie przez ONZ Globalnej Strategii Antyterrorystycznej Liga powołała do życia zespół ekspertów antyterrorystycznych, których zadaniem było stworzenie warunków do jej implementacji przez państwa arabskie[89].

Organizacja Konferencji Islamskiej

Stanowisko OKI, podobnie jak Ligi Państw Arabskich, wobec walki z terroryzmem związane jest ściśle z przeszłością państw członkowskich, w tym zwłaszcza doświadczeniem wykorzystywania przez metropolie kolonialne koncepcji terroryzmu do dyskredytowania ruchów

[89] Zob. *The League of Arab States Actions in supporting the United Nations efforts in combating international terrorism*, Cairo, October 11th 2007, http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2007-nairobi/docs/Nairobi_LAS.pdf.

antykolonialnych poprzez określanie ich jako terrorystyczne. Jest to niewątpliwie jedno z istotnych źródeł napięć oraz braku zaufania w globalnych działaniach antyterrorystycznych. Praktycznym efektem tej sytuacji jest nie tylko brak powszechnie akceptowanej w społeczności międzynarodowej definicji terroryzmu (a zatem niezdolność do wypracowania wszechstronnej uniwersalnej konwencji antyterrorystycznej), lecz też regularnie pojawiające się w dokumentach regionalnych zastrzeżenia, że pojęcie terroryzmu nie może być stosowane do opisywania działań ruchów narodowowyzwoleńczych oraz walki zbrojnej z siłami okupacyjnymi. Konflikt bliskowschodni, który znajduje się w centrum zainteresowania zarówno Ligi Arabskiej, jak i Organizacji Konferencji Islamskiej, dodatkowo pogłębił ten problem. Kolejnym czynnikiem generującym napięcia była z pewnością widoczna nadreprezentacja terroryzmu w ideologicznej odmianie salafickiego dżihadu w ramach czwartej fali terroryzmu, co w przekonaniu państw islamskich prowadziło do częstego utożsamiania islamu z terroryzmem.

Jak zauważa Mahmoud Hmoud[90], działania OKI związane z walką z terroryzmem można podzielić na trzy płaszczyzny:

1. Oświadczenia polityczne mające formę rezolucji i deklaracji przyjmowanych z okazji szczytów i konferencji organizacji. Wyróżnić tu można szczególnie trzy elementy: potępienie terroryzmu we wszystkich jego formach; nacisk na potrzebę rozróżniania między walką zbrojną (w kontekście realizacji prawa do samostanowienia oraz walki z obcą okupacją) a terroryzmem oraz oświadczenia, że islam jest religią pokoju i tolerancji i nie może być utożsamiany z działaniami jakichkolwiek ekstremistów religijnych.
2. Zasady postępowania w walce z terroryzmem przyjęte w 1994 roku przez Szczyt Islamski w Casablance. Jego trzy główne zasady: 1) deklaracja, że terroryzm nie może być usprawiedliwiony w jakiejkolwiek formie (w połączeniu ze wspomnianą powyżej koniecznością rozróżnienia między formami walki zbrojnej); 2) zobowiązanie państw członkowskich do zapobiegania i zwalczania terroryzmu; 3) zobowiązanie do zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa misjom dyplomatycznym i konsularnym zgodnie z odpowiednimi konwencjami międzynarodowymi.
3. Konwencja Organizacji Konferencji Islamskiej o zwalczaniu terroryzmu[91], która została przyjęta na Konferencji Islamskiej Ministrów Spraw Zagranicznych w Burkina Faso w 1999 roku, a weszła w życie 7 października 2002 roku. Konwencja definiuje terroryzm oraz przestępstwo terrorystyczne, a także zajmuje się kwestiami współpracy między państwami członkowskimi w przedmiotowym zakresie i procedurami implementacji zasad współpracy.

Podobnie jak konwencja Ligi Arabskiej, dokument definiuje terroryzm w sposób szeroki i mało precyzyjny[92]. Jeszcze mniej precyzyjne jest definiowanie przestępstwa

[90] M. Hmoud, *The Organization of Islamic Conference*, [w:] G. Nesi (red.), *op. cit.*, s. 162.
[91] *Convention of the Organisation of the Islamic Conference on Combating International Terrorism*, http://www.oicun.org/7/38/.
[92] „Jakikolwiek akt przemocy niezależnie od stojących za nim motywów i intencji przeprowadzony w ramach kolektywnego lub indywidualnego planu przestępczego, którego celem jest: – terroryzowanie ludzi lub grożenie wyrządzeniem im szkód albo odebraniem im życia, honoru, wolności, bezpieczeństwa lub praw; – narażanie na ryzyko środowiska lub instalacji albo własności publicznej lub prywatnej, czy też zajmowanie ich; – zagrażanie zasobom narodowym lub instalacjom międzynarodowym albo; – zagrażanie stabilności, integralności terytorialnej, jedności politycznej lub suwerenności niezależnych państw". Szczególnie warto zwrócić uwagę na zapis o „grożeniem odebraniem honoru" – jest to z jednej strony wyraz kulturowej specyfiki konwencji, z drugiej natomiast przykład rozszerzania znaczenia pojęcia terroryzmu.

terrorystycznego (artykuł 1.3) jako jakiegokolwiek przestępstwa realizującego „cel terrorystyczny" karanego przez prawo wewnętrzne. Dodatkowo artykuł 2(d) włącza w zakres przestępstw terrorystycznych „wszystkie formy przestępczości międzynarodowej, w tym przemyt narkotyków i ludzi oraz pranie pieniędzy, których zamiarem jest finansowanie celów terrorystycznych", przy czym nie definiuje się pojęcia przestępstwa międzynarodowego. Powyższe definicje stwarzają poważne trudności interpretacyjne, np. czy każdy akt przemocy lub grożenie nią stanowi akt terroryzmu niezależnie od motywacji sprawców? Jakie jest znaczenie pojęcia „cel terrorystyczny" użytego w definiowaniu przestępstwa terrorystycznego? W jakich warunkach akty podejmowane w ramach walki o samostanowienie lub walki z obcą okupacją mogą być kwalifikowane jako akty terrorystyczne, gdy są one wymierzone jednoznacznie w cele militarne i nie służą celom militarnym w czasie wojny? Trudności tego typu stwarzają realne niebezpieczeństwo „elastycznych" (a zatem politycznych) interpretacji pojęcia terroryzmu i przestępstwa terrorystycznego.

Aspekt kooperacyjny konwencji zakłada m.in. zobowiązania państw członkowskich do powstrzymania się od bezpośredniego lub pośredniego (podżeganie, wspieranie, finansowanie) angażowania się w działania terrorystyczne (artykuł 3.1). Państwa-strony zobowiązują się również do współpracy i koordynacji w zakresie walki z terroryzmem (w tym wymiany informacji, doświadczeń, pomocy prawnej) oraz wzmocnienia kontroli granicznych, celnych i bezpieczeństwa wewnętrznego. W rzeczywistości sposób realizacji tych zobowiązań nie jest jednak określony ani sprecyzowany. Istotnych problemów praktycznych nastręcza sposób sformułowania artykułów dotyczących zobowiązań ekstradycyjnych, co czyni je *de facto* niemal bezużytecznymi z wyjątkiem nielicznych przypadków[93]. Uogólniając, konwencja jako teoretycznie najważniejszy instrument Organizacji Konferencji Islamskiej w walce z terroryzmem jest dokumentem, który ze względu na liczne niedoskonałości nie może w pełni odgrywać swej roli.

Po 11 września 2001 roku OKI próbowała zająć energiczniejsze stanowisko w kwestii zwalczania terroryzmu, czego przejawem było przyjęcie planu działania w tym zakresie w czasie spotkania ministerialnego w Malezji w 2002 roku. Stworzono m.in. specjalny komitet na poziomie ministerialnym, którego celem było formułowanie i przedstawianie państwom członkowskim rekomendacji praktycznych w kwestii walki z terroryzmem. Zadeklarowano poparcie dla prac nad uniwersalną konwencją antyterrorystyczną prowadzonych przez Szósty Komitet w ONZ oraz wsparcie dla działań społeczności międzynarodowej, w tym implementację Rezolucji 1373.

Unia Afrykańska

Po zamachach na ambasady Stanów Zjednoczonych w Kenii i Tanzanii 7 sierpnia 1998 roku Organizacja Jedności Afrykańskiej (obecnie Unia Afrykańska) przyjęła w Algierze Konwencję o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu[94], którą podpisało 46 państw.

[93] Por. M. Hmoud, *op. cit.*, s. 169.
[94] Zob. *OAU Convention on the Prevention and Combating Terrorism*, 1999, http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/OAU-english.pdf.

Konwencja składa się z preambuły oraz 23 artykułów. Akt terrorystyczny definiuje się w artykule 1 punkcie 3 jako:

(a.) każdy akt, który łamie prawo karne państwa-strony i może zagrażać życiu, integralności fizycznej albo wolności lub powodować poważne obrażenia albo śmierć jakiejkolwiek osoby lub grupy osób albo powoduje lub może spowodować zniszczenia własności publicznej lub prywatnej, zasobów naturalnych, dziedzictwa środowiskowego lub kulturowego oraz przeprowadzony jest z zamiarem:
  (i) Zastraszania, zmuszania lub skłaniania jakiegokolwiek rządu, ciała, instytucji, społeczeństwa lub ich części do działania lub powstrzymania się od niego albo do przyjęcia lub porzucenia jakiegoś stanowiska lub działania w ramach danych zasad, lub;
  (ii) Zakłócania jakichkolwiek usług publicznych, świadczenia jakichkolwiek kluczowych usług publicznych albo wytwarzania stanu zagrożenia w społeczeństwie lub;
  (iii) Kreowania stanu generalnego powstania w obrębie państwa.

(b.) Jakiekolwiek promowanie, sponsorowanie, wnoszenie wkładu, przewodzenie, wspomaganie, nakłanianie, zachęcanie, próby, grożenie, spiskowanie, organizowanie lub przygotowywanie jakiejkolwiek osoby, z zamiarem przeprowadzenia jakiegokolwiek aktu określonego w paragrafach (a.) (i) do (iii).

Charakterystyczne dla tej definicji jest uwzględnienie specyfiki i kontekstu afrykańskiego, gdy szczególnym zagrożeniem nie jest wyłącznie terroryzm budzący obawy na Zachodzie (ataki w centrach miejskich, wymierzone w populację i infrastrukturę krytyczną), lecz też – a być może przede wszystkim – działania rozmaitych grup zbrojnych skierowane przeciwko populacji cywilnej. Ilustruje to zarazem różnice w rozumieniu terroryzmu oraz warunkowane odmiennością kontekstów i interesów politycznych trudności w uzgodnieniu dokładnego desygnatu tego pojęcia na szczeblu globalnym. Z tego powodu Allieu Ibrahim Kanu, komentując powyższą definicję, stwierdza, że „wszyscy ci, którzy angażują się w działania wymienione w artykule 1 konwencji afrykańskiej, chociaż dokonują swych zbrodni w wewnętrznych konfliktach zbrojnych, są terrorystami. Nie widzę żadnej różnicy między tymi, którzy zaatakowali dwie wieże w Nowym Jorku, Pentagon w Waszyngtonie, ambasady Stanów Zjednoczonych w Kenii i Tanzanii, a tymi, którzy palą domy i obcinają kończyny niewinnym cywilom w Sierra Leone. Wszyscy oni są terrorystami, którzy powinni zostać pociągnięci do odpowiedzialności za swoje czyny”[95].

Artykuł 2 konwencji określa mechanizmy współpracy między państwami w zakresie zwalczania terroryzmu (w tym zasady ekstradycji i pomocy prawnej). Artykuł 3 zawiera m.in. charakterystyczne zastrzeżenie, które omawialiśmy przy okazji konwencji Ligi Państw Arabskich i OKI, iż ruchy narodowowyzwoleńcze walczące zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego przeciwko dominacji kolonialnej lub obcej okupacji nie mogą być traktowane jako terrorystyczne.

Po zamachach z 11 września 2001 roku w Dakarze zwołano Afrykański Szczyt Przeciwko Terroryzmowi (17 października 2001 roku), na którym przyjęto Dakarską

[95] A.I. Kanu, *The African Union*, [w:] G. Nesi (red.), *op. cit.*, s. 172–173.

deklarację przeciwko terroryzmowi[96]. Potępiono w niej zamachy w Stanach Zjednoczonych oraz wezwano do wzmocnienia zapisów konwencji afrykańskiej z uwzględnieniem zmieniających się realiów współczesnego terroryzmu. Wezwano także do upewnienia się, że wydarzenia i konsekwencje ataków nie będą miały negatywnego wpływu na rozwój gospodarczy w Afryce oraz implementację Nowego Partnerstwa na rzecz Rozwoju Afryki (NEPAD). Na konferencji ministerialnej 11 listopada 2001 roku w Nowym Jorku zorganizowanej z inicjatywy Sudanu wyrażono m.in. pełne poparcie Afryki dla Rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1373[97]. W czasie międzyrządowego spotkania poświęconego zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu w Afryce, zorganizowanego w Algierze w dniach 11–14 września 2002 roku, przyjęto Plan działania Unii Afrykańskiej na rzecz zapobiegania i walki z terroryzmem[98]. Zgodnie z tym dokumentem 13 października 2004 roku zainaugurowano działalność regionalnej instytucji analitycznej, badawczej i monitorującej – Afrykańskiego Centrum Studiów i Badań nad Terroryzmem z siedzibą w Algierze[99]. W Addis Abebie Zgromadzenie UA przyjęło 8 czerwca 2004 roku Protokół do konwencji UA, w celu ułatwienia i intensyfikacji implementacji zapisów konwencji – wprowadzono m.in. zapisy o regularnym raportowaniu przez państwa członkowskie sytuacji w zakresie terroryzmu na ich terytorium i implementacji zapisów konwencji, a także corocznym przygotowywaniu przez Radę Pokoju i Bezpieczeństwa UA raportu dla Zgromadzenia UA na temat terroryzmu na kontynencie i ustanowieniu sieci wymiany informacji na temat terroryzmu[100].

Najnowszą, w chwili pisania niniejszego tekstu, afrykańską inicjatywą regionalną jest przyjęta pod koniec lutego 2013 roku przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) Deklaracja polityczna o wspólnym stanowisku przeciwko terroryzmowi, która zawiera Strategię Antyterrorystyczną (wzorowaną na Strategii Antyterrorystycznej ONZ) oraz Plan Implementacji. Najważniejsze elementy tej inicjatywy to Kontrterrorystyczna Jednostka Koordynacyjna ECOWAS, Nakaz Aresztowania ECOWAS, Czarna Lista Terrorystów i Sieci Kryminalnych oraz przygotowywany zgodnie ze strategią podręcznik szkoleniowy w zakresie kontrterroryzmu[101].

Organizacja Państw Amerykańskich

W 1971 roku Organizacja Państw Amerykańskich (OPA) przyjęła Konwencję o zapobieganiu i karaniu aktów terroryzmu (Konwencja Organizacji Państw Amerykańskich o zapobieganiu i karaniu za akty terroryzmu przybierających formę przestępstw przeciwko

[96] *Dakar Declaration Against Terrorism*, Oct. 17, 2001, http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=publisher&publisher=AFRICA&type=&coi=&docid=3deb22b14&skip=0.
[97] Zob. *African Union. The Peace and Security Agenda: Preventing and Combating Terrorism in Africa*, http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/PSC/Counter_Terrorism.htm.
[98] Szczegółowe omówienie: K. Sturman, *The AU Plan on Terrorism. Joining the global war or leading an African battle?*, „African Security Review" 11(4) 2002, s. 103–108., http://www.issafrica.org/armsnetafrica/sites/default/files/Sturman.pdf.
[99] Zob. *African Centre for Studies and Research on Terrorism*, ACSRT, http://www.caert.org.dz/an/apropos.php.
[100] Zob. *Protocol to the OAU Convention on the Prevention and Combating Terrorism*, Addis Ababa, 8 July 2004, http://www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL_OAU_CONVENTION_ON_THE_PREVENTION_COMBATING_TERRORISM.pdf.
[101] Zob. *The new ECOWAS Counter-Terrorism Strategy and its implications for West Africa*, Institute for Security Studies, 13 March 2013, http://www.issafrica.org/iss-today/the-new-ecowas-counter-terrorism-strategy-and-its-implications-for-west-africa.

osobom oraz związanych z tym wymuszeń, mających znaczenie międzynarodowe), koncentrującą się na osobach o statusie dyplomatycznym, które często stawały się obiektami zamachów terrorystycznych. W 1996 roku w Limie oraz w 1999 roku w Montevideo OPA zorganizowała konferencje wysokiego szczebla poświęcone problematyce zwalczania terroryzmu. W konsekwencji zamachów z 11 września 2001 roku przyjęto 3 czerwca 2002 roku Interamerykańską konwencję przeciwko terroryzmowi[102]. Konwencja weszła w życie 10 czerwca 2013 roku i stanowi główny element reżimu antyterrorystycznego półkuli zachodniej po 11 września 2001 roku. Składa się ona z preambuły i 23 artykułów i koncentruje się na zagadnieniach wzmocnienia współpracy międzynarodowej (wymiana informacji, doświadczeń, szkolenia, rozwiązań technicznych, pomoc prawna), problemie azylu i ekstradycji, zwalczaniu finansowania terroryzmu oraz kwestii praw człowieka[103] w kontekście zwalczania terroryzmu. Deklarowany w artykule 1 cel konwencji to „zapobieganie, karanie i eliminacja terroryzmu". Początkowy zamiar zdefiniowania terroryzmu w konwencji (propozycje zgłosiły Stany Zjednoczone, Chile, Peru i Argentyna) został porzucony w obawie przed impasem, którym zakończyły się podobne wysiłki na innych forach (zwłaszcza w ONZ). Rezultatem jest podejście sektorowe analogiczne do przyjętego w konwencjach i protokołach ONZ, w których nie definiuje się terroryzmu *per se*, lecz jedynie przestępstwa traktowane jako jego przejawy – artykuł 2 konwencji OPA wylicza instrumenty prawa międzynarodowego określające takie przestępstwa. W artykule 3 konwencji strony zobowiązują się do przyjęcia wymienionych w artykule 2 instrumentów prawnych oraz do ich implementacji. Podobnie jak w konwencji ONZ o zamachach bombowych konwencja OPA zawiera zapisy uniemożliwiające udzielenia azylu lub statusu uchodźcy osobom, które popełniły któreś z przestępstw wymienionych w artykule 2 na podstawie orzeczenia o politycznym charakterze danego przestępstwa. Jest to zapis kontrowersyjny i niezgodny z dotychczasową tradycją rozwiązań przyjmowanych w instrumentach prawnych OPA – z tego powodu Meksyk zastrzegł, że azyl jest częścią międzynarodowego reżimu ochrony praw człowieka, których przestrzeganie jest zagwarantowane w artykule 15 konwencji. Zabezpieczeniem przed nadużyciami zapisów konwencji ma być zapis artykułu 14 („Niedyskryminacja"), który umożliwia odmowę udzielenia pomocy prawnej państwu próbującemu skazać daną osobę z powodu jej poglądów politycznych, wyznania, rasy czy przynależności narodowej lub etnicznej. Kwestia artykułu 15 („Prawa człowieka") również budziła kontrowersje na etapie negocjacji, ze względu na burzliwą historię regionu, w której dochodziło do szczególnie rażących naruszeń tych praw oraz – także – na przekonanie niektórych państw, że podobny zapis jest zbędny, ponieważ każdy dokument i działanie podjęte przez OPA musi być zgodny z Kartą OPA oraz Amerykańską deklaracją praw i obowiązków człowieka. Przyjęcie artykułu 15 wydaje się sposobem zrównoważenia bezprecedensowych w tradycji OPA zapisów artykułów 12 („Odmowa statusu uchodźcy") i 13 („Odmowa azylu").

[102] *Inter-American Convention Against Terrorism*, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), June 2, 2002, http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/AGres1840_02.htm. Głównym pomysłodawcom konwencji i jej zapisów były Stany Zjednoczone, istotny wkład wniosły też takie państwa, jak Meksyk, Peru, Argentyna i Chile. Konwencję przyjęto po trzech spotkaniach Grupy Roboczej, której przewodniczył Meksyk. Została natychmiast podpisana przez 30 z 34 państw OAS, a 3 kolejne podpisały ją w późniejszym terminie.
[103] Zob. art. 15 i 16.

Rolę mechanizmu ułatwiającego implementację konwencji spełnia powołany do życia w 1998 roku Interamerykański Komitet przeciw Terroryzmowi (*Comité Interamericanocontra el Terrorismo* – CICTE[104]). Struktura ta w wyniku przyjęcia konwencji z 2002 roku stała się najważniejszym międzynarodowym narzędziem zwalczania terroryzmu na półkuli zachodniej. Jej zadaniem jest ułatwianie koordynacji i współpracy (w tym w ramach FATF), dzielenia się informacjami i doświadczeniami i prowadzenie bazy danych. W 2002 roku CICTE została wzmocniona instytucjonalnie przez utworzenie sekretariatu, którego pracownicy wyznaczani są przez rządy państw członkowskich.

Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnych (Interpol)

Kwestia zwalczania terroryzmu na forum Interpolu jest szczególnie kontrowersyjna ze względu na światowy zasięg organizacji, problem wymiany danych uważanych za szczególnie istotne dla bezpieczeństwa poszczególnych państw (w tym danych wywiadowczych, stanowiących kluczowe informacje w skutecznej walce z terroryzmem) oraz brak zaufania między państwami członkowskimi. Z tego powodu za skuteczne i bezpieczne fora wymiany informacji policyjnych i wywiadowczych uchodziły raczej struktury i porozumienia bilateralne lub składające się z niewielkiej liczby państw połączonych więzami sojuszniczymi, stojącymi w obliczu podobnych zagrożeń i darzącymi się zaufaniem (np. TREVI). Podobnie jak w wypadku większości omówionych już organizacji, zamachy z 11 września 2001 roku stanowiły cezurę w kwestii zaangażowania Interpolu w zwalczanie terroryzmu. Obecnie Interpol dysponuje wieloma procedurami i rozwiązaniami przeznaczonymi temu obszarowi aktywności.

Połączona siła zadaniowa (*The Fusion Task Force*, FTF) przy sekretariacie w siedzibie organizacji w Lionie powołana została do życia we wrześniu 2002 roku. W sierpniu 2003 roku FTF została połączona z pododdziałem Bezpieczeństwa Publicznego i Terroryzmu. Jest to narzędzie koordynacji globalnych działań Interpolu w dziedzinie zwalczania terroryzmu, funkcjonujące jako sieć tworzona przez około 240 funkcjonariuszy z ponad 120 krajów. Jej główne zadania to identyfikacja aktywnych grup terrorystycznych oraz ich składu członkowskiego; zbieranie informacji i danych wywiadowczych i dzielenie się nimi; dostarczanie wsparcia analitycznego; zwiększanie możliwości krajów członkowskich w zakresie zwalczania terroryzmu i przestępczości transnarodowej[105]. W ramach FTF powołano do życia sześć regionalnych sił zadaniowych na terenach szczególnie narażonych na działania terrorystyczne: Projekt Al Qabdah (Bliski Wschód i Afryka Północna); Projekt Amazon (Ameryka Środkowa i Południowa); Projekt Baobab (wschodnia, zachodnia i południowa Afryka); Projekt Kalkan (Azja Środkowa i Południowa), Projekt Nexus (Europa); Projekt Pacyfik (południowo-wschodnia Azja i Wyspy Pacyfiku). W ramach FTF funkcjonują również inne programy, jak Projekt Tent (Namiot), którego zadaniem jest zbieranie informacji o osobach, które przeszły szkolenie w terrorystycznych obozach szkoleniowych.

[104] Zob. *Inter-American Committee Against Terrorism*, http://www.cicte.oas.org/olat/.
[105] http://www.interpol.int/Crime-areas/Terrorism/Fusion-Task-Force.

Doroczne spotkanie grup roboczych FTF w ramach projektów poświęcone są wymianie informacji, analizie trendów regionalnych i studiom przypadków. FTF współpracuje także ściśle z innymi organizacjami międzynarodowymi, zwłaszcza z ONZ, prowadząc największą światową bazę danych zwierającą listę osób podejrzewanych o zaangażowanie w działania terrorystyczne.

System i-24/7 to globalny system komunikacji zapewniający możliwość natychmiastowej wymiany danych policyjnych (jak np. fotografie czy odciski palców) między krajami członkowskimi. Stworzono również funkcjonujące całodobowo centrum dowodzenia i koordynacji, które jest w stanie otrzymywać, przetwarzać i dostarczać dane w ramach 181 krajów członkowskich we wszystkich czterech oficjalnych językach organizacji (angielski, francuski, hiszpański i arabski).

System „czerwonych powiadomień" (*red notices*) to elektroniczny system ostrzegawczy i informacyjny. W wypadku wydania nakazu aresztowania w dowolnym kraju członkowskim Interpol może błyskawicznie dać czerwone powiadomienie informujące wszystkie kraje członkowskie, że dana osoba jest poszukiwana w związku z poważnymi przestępstwami. Od 18 listopada 2003 roku powiadomienie takie może być wydane również w związku z „członkostwem w organizacji terrorystycznej".

„Powiadomienia pomarańczowe" (*orangenotices*) wprowadzone w 2004 roku pozwalają informować kraje członkowskie i wybrane organizacje międzynarodowe o cechach zagrożeń związanych z planowanymi atakami terrorystycznymi. Pierwsza taka informacja dotyczyła bomby w liście zaadresowanym do burmistrza Florencji.

Projekt Brudna Bomba prowadzony jest we współpracy z Departamentem Energii Stanów Zjednoczonych, Międzynarodową Agencją Energii Atomowej oraz Światową Organizacją Celną. Służy on ocenie informacji dotyczących ewentualnych możliwości kradzieży lub sabotażu wymierzonego w materiały nuklearne i radiologiczne. Funkcjonuje tu program prowadzony wspólnie z amerykańskim Departamentem Energii, polegający na dostarczaniu wybranym krajom członkowskim sprzętu do wykrywania promieniowania oraz szkolenia w zakresie jego obsługi.

Specjalne powiadomienia między Interpolem a Radą Bezpieczeństwa ONZ (*Interpol-United Nations Security Council Special Notice*) to narzędzie mające na celu alarmowanie krajów członkowskich o przebywaniu i działalności na ich terytorium osób i struktur powiązanych z Al-Kaidą i Talibami (zgodnie z listą przygotowaną przez Komitet Rady Bezpieczeństwa powołany na mocy Rezolucji nr 1267) oraz pomoc w implementacji zamrażania ich funduszy, zakazu podróżowania i zakazu sprzedaży broni.

Zespół reakcji na incydenty (*Incident Response Team*) składa się z ekspertów, którzy w razie ataku terrorystycznego mogą służyć pomocą śledczą i analityczną na miejscu ataku.

Program zapobiegania terroryzmowi z użyciem broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i nuklearnej (CBRN) składa się z trzech głównych filarów: analizy wywiadowczej przygotowywanej dla służb policyjnych; programów zapobiegania nielegalnemu rozpowszechnianiu materiałów CBRN; systemu reagowania i śledztw w sprawie zagrożeń użyciem broni CBRN oraz rzeczywistych incydentów tego typu. Program jest ściśle koordynowany z analogicznym programem Europolu (Jednostka CBRN Europolu ma siedzibę w Hadze). Interpol ma status organizacji obserwatora w ramach

Globalnego Partnerstwa przeciwko Rozprzestrzenianiu Broni Masowego Zagrożenia G-8[106], wspiera również Inicjatywę Centrów Doskonałości CBRN Unii Europejskiej[107] oraz proces implementacji Rezolucji nr 1540 Rady Bezpieczeństwa ONZ[108], współpracując z Komitetem 1540 (Komitet RB ustanowiony na mocy wspomnianej rezolucji[109]) oraz Biurem ds. Rozbrojenia ONZ. W ramach Programu funkcjonują wyspecjalizowane jednostki (ds. terroryzmu nuklearnego i radiologicznego; bioterroryzmu; terroryzmu chemicznego i z wykorzystaniem materiałów wybuchowych[110]).

Ostatnim istotnym mechanizmem antyterrorystycznym Interpolu są rezolucje przyjmowane przez Zgromadzenie Ogólne organizacji[111].

Reasumując, wśród głównych obszarów zainteresowania Interpolu w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu wymienić należy:

- zbieranie, analizę i dzielenie się informacjami na temat grup terrorystycznych, osób zaangażowanych w działania terrorystyczne, planowanych zamachów, dokumentów używanych w celu organizowania działań terrorystycznych i ułatwienia funkcjonowania struktur terrorystycznych;
- pomoc we wzmacnianiu zdolności krajów członkowskich w zakresie zwalczania zagrożeń terrorystycznych (ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia analitycznego i szkoleniowego oraz dostępu do informacji);
- budowę systemów wymiany informacji i koordynacji podejmowanych działań między służbami zaangażowanymi w działania antyterrorystyczne (policja, wymiar sprawiedliwości, służby celne, służby wywiadowcze, siły zbrojne).

Podsumowanie

Aktywność organizacji międzynarodowych w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu podzielić można na dwie epoki: przed i po atakach z 11 września 2001 roku. Cezura ta wyznacza moment szczególnej intensyfikacji wysiłków w tym obszarze, zarówno w wymiarze uniwersalnym (globalnym), jak i regionalnym. Dokonała się zauważalna już po rozpadzie systemu dwubiegunowego na początku lat 90. zmiana postrzegania terroryzmu: z zagrożenia peryferyjnego, pozostającego w domenie bezpieczeństwa wewnętrznego i kompetencjach wymiaru sprawiedliwości oraz prawa karnego, do zagrożenia egzystencjalnego, jednego z głównych czynników destabilizacji międzynarodowej. Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjęła tu rolę główną, definiując terroryzm jako „jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa". Charakterystyczne jest przy tym gwałtownie rosnące zainteresowanie fenomenem ze strony Rady Bezpieczeństwa po 11 września 2001 roku. W ciągu ponad półwiecza przed wspomnianą cezurą przyjęła ona zaledwie kilka rezolucji odnoszących się do zjawiska terroryzmu, a w ciągu czterech lat po

[106] Zob. http://www.nti.org/treaties-and-regimes/global-partnership-against-spread-weapons-and-materials-mass-destruction-10-plus-10-over-10-program/.
[107] Zob. http://www.cbrn-coe.eu/.
[108] Zob. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement.
[109] Zob. http://www.un.org/en/sc/1540/.
[110] Zob. http://www.un.org/en/sc/1540/.
[111] Zob. http://www.interpol.int/Crime-areas/Terrorism/Resolutions.

niej przyjęła ich niemal dwadzieścia, nakładając bezpośrednie zobowiązania na państwa członkowskie poza reżimem tworzonym przez konwencje antyterrorystyczne oraz powołując nowe instytucje i procedury, jak CTC.

Aktywność organizacji regionalnych, widoczna szczególnie od lat 90., również wzmogła się gwałtownie po atakach z 11 września, przybierając zwłaszcza formę konwencji, protokołów oraz planów działania i instrumentów zapewniających koordynację, wymianę informacji, pomoc i monitorowanie implementacji przyjmowanych przez państwa zobowiązań.

W dalszym ciągu pozostaje jednak nierozwiązanych wiele problemów, przy czym szczególnie istotna wydaje się utrzymująca się niezdolność wspólnoty międzynarodowej do stworzenia uniwersalnej konwencji antyterrorystycznej, wynikająca zwłaszcza z różnic w definiowaniu terroryzmu przez poszczególne państwa oraz organizacje międzynarodowe. Problemy te mają głównie charakter polityczny oraz ideologiczny i warunkowane są zwłaszcza historycznie ugruntowanymi doświadczeniami, uprzedzeniami, interesami oraz nieufnością we wzajemnych stosunkach. Nie jest to zaskakujące, zważywszy, że terroryzm stanowi zjawisko szczególnie podatne na rozmaicie rozumianą polityczną manipulację i fenomen, który był wielokrotnie wykorzystywany w złej wierze w politycznych rozgrywkach na arenie międzynarodowej.

Literatura uzupełniająca

Boulden J., Weiss T.G., *Terrorism and the UN, Before and After September 11*, Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis 2004.

Bianchi A., Naqvi Y. (red.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Hart Publishing, Portland 2004.

Jasiński F., Durys P., *Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów*, Wydawnictwo Studio Sto, Bielsko Biała 2005.

Nesi G. (red.), *International Cooperation in Counter-Terrorism*, Ashgate, Aldershot 2006.

Stubbins Bates E., *Terrorism and International Law: Accountability, Remedies, and Reform: A Report of the IBA Task Force on Terrorism*, Oxford University Press, New York 2011.

Szlachter D., *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej. Nowy impuls*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

Krieken P.J. van, *Terrorism and the International Order*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2002.

Alina Bomba

Uniwresytet Wrocławski

Piractwo morskie

Abstract

The article analyzes the acts of robbery on the high seas with particular emphasis on maritime piracy. It also shows the definition and legal issues, scale and scope of maritime piracy in the modern world, along with a breakdown of its regional variations and types. Furthermore an attempt was made to analyze the initiatives undertaken by international governmental organizations such as the United Nations, NATO, the European Union, the Association of South-East Asian Nations, the African Union and the Arab League in preventing and combating maritime piracy in the modern world.

Wprowadzenie

Piractwo morskie, które polega na napadaniu na statki na morzach i oceanach oraz rabowaniu ich, jest traktowane przez społeczność międzynarodową jako akt powszechnie potępiany przez prawo międzynarodowe (zwyczajowe oraz zobowiązania traktatowe). Zjawisko to, do niedawna, analizowano właściwie wyłącznie w perspektywie historycznej. Współcześnie ponownie stanowi realne zagrożenie i wyzwanie w sferze bezpieczeństwa.

Proceder piractwa morskiego najprawdopodobniej pojawił się wraz z rozwojem żeglugi morskiej. Na przestrzeni wieków rozwijał się w określonych warunkach społecznych, politycznych oraz ekonomicznych. Wraz z upływem czasu podlegał licznym przemianom, dostosowując się do zmieniającego się otoczenia. Dawne metody i formy przeprowadzania ataków na statki zostały zastąpione nowymi. Niezmienny pozostał zaś przestępczy charakter aktywności piratów morskich oraz działanie dla osiągania osobistych korzyści.

Już w starożytności morscy rozbójnicy kontrolowali szlaki handlowe Egiptu, później Grecji i Imperium Rzymskiego. Jednak dopiero w okresie wielkich odkryć geograficznych, podczas kolonizacji nowych terenów i gwałtownego rozwoju handlu morskiego, piractwo morskie urosło do rangi poważnego zagrożenia. Wówczas przeżywało swoją złotą erę (*The Golden Age of Piracy*). Na początku XIX wieku piractwo morskie zanikło, ponownie odrodziło się pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku. Od tego czasu liczba ataków pirackich wzrasta z roku na rok, stanowiąc coraz większe zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego oraz żeglugi odbywającej się drogą morską.

Piractwo morskie a inne akty rozboju popełniane na morzach

Piractwo morskie na przestrzeni wieków zawsze stanowiło akt o charakterze przestępczym. Już w starożytności określano piratów jako wrogów rodzaju ludzkiego (*pirata est hostis humani genesis*). Współcześni piraci, podobnie jak ich poprzednicy, napadają na statki w celach rabunkowych, mordują marynarzy oraz uprowadzają pasażerów i załogę dla okupu[1]. Warto jednak zaznaczyć, że akty przestępcze występujące na morzach nie ograniczają się wyłącznie do piractwa morskiego. Prócz niego wyodrębnić można inne procedery, w tym takie jak: terroryzm morski, zbrojne napaści na morzu czy korsarstwo (kaperstwo). Działań tych nie należy traktować jako synonimów piractwa morskiego, gdyż, mimo pozornego podobieństwa, w istocie znacznie się od siebie różnią.

Współcześnie obowiązująca definicja piractwa została zawarta w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*), podpisanej w Montego Bay 10 grudnia 1982 roku[2]. Definicja ta stanowi aktualnie główne oparcie polityczno-prawne dla prowadzenia działań antypirackich.

Zgodnie z art. 101 UNCLOS, piractwem jest każdy bezprawny akt gwałtu, zatrzymania lub grabieży popełniony dla celów osobistych przez załogę lub pasażerów prywatnego statku lub samolotu i wymierzony: na morzu pełnym przeciwko innemu statkowi morskiemu lub powietrznemu albo przeciwko osobom lub mieniu na pokładzie takiego statku morskiego lub powietrznego; przeciwko statkowi morskiemu lub powietrznemu, osobom lub mieniu w miejscu niepodlegającym jurysdykcji żadnego państwa[3]. Ponadto, w rozumieniu art. 101 UNCLOS, za piractwo należy uznać także każdy akt dobrowolnego udziału w korzystaniu ze statku morskiego lub powietrznego, jeżeli jego sprawca wiedział o okolicznościach nadających takiemu statkowi charakter pirackiego statku morskiego lub powietrznego oraz każdy akt podżegania lub wszelki akt celowego ułatwiania popełnienia czynów kwalifikowanych jako piractwo[4].

W rozumieniu UNCLOS, akt piractwa ma miejsce, gdy popełniony jest wyłącznie dla celów osobistych i odnosi się tylko do statków prywatnych, państwowych oraz okrętów wojennych. Oznacza to, że nie jest nim ani piractwo motywowane politycznie, ani terroryzm morski. Ponadto czyn uznany za piracki musi mieć miejsce na morzu otwartym, co oznacza, że jedynie na tym obszarze ściganie piractwa można uznać za zgodne z prawem międzynarodowym. Prócz tego, w zdarzeniu zakwalifikowanym jako akt piracki muszą uczestniczyć dwa statki. Za piractwo uznaje się nie tylko akty dokonywane bezpośrednio, ale również podżeganie i umyślne ułatwianie ich dokonywania.

W katalogu morskich aktów przestępczych należy odnotować rozbieżność pomiędzy piractwem morskim a zbrojnymi napaściami na morzu[5] (*armed robbery*). Rozróżnienia między tymi pojęciami dokonano w załączniku do Rezolucji A.922(22) Międzynarodowej Organizacji Morskiej (*International Maritime Organisation*, IMO), zawierającej *Kodeks postępowania przy*

---

[1] H. Mąka, *Piraci ery atomowej*, Warszawa 2003, s. 5.
[2] *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza* weszła w życie 16 listopada 1994. Konwencja ta w zasadzie w całości zachowała przepisy dotyczące piractwa, zawarte w konwencji genewskiej z 1958 roku.
[3] *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza*, Montego Bay 1982.
[4] *Ibidem*.
[5] Zbrojne napaści bywają także w polskiej literaturze tłumaczone jako napady rabunkowe lub rozboje na morzu.

badaniu zbrodni pirackich i zbrojnych napadów rabunkowych na statki, przyjętej podczas obrad Zgromadzenia Ogólnego 29 listopada 2001 roku.

W załączniku Rezolucji IMO, w punkcie 2.2, za zbrojną napaść na morzu uznano każdy bezprawny akt przemocy, pozbawienia wolności lub każdy akt grabieży czy groźby, skierowany przeciwko statkowi, ludziom lub mieniu na pokładzie takiego statku, w obrębie granic podlegających jurysdykcji danego państwa[6]. Za piractwo uznano natomiast akty przemocy i grabieży mające miejsce na morzu otwartym lub we wszystkich innych miejscach niepodlegających jurysdykcji żadnego państwa[7]. Główna różnica między piractwem a zbrojną napaścią odnosi się zatem do miejsca, w którego zasięgu popełniono określony czyn karalny.

Odrębne traktowanie piractwa oraz zbrojnych napaści na morzu bywa problematyczne podczas prób statystycznego ujmowania tych procederów. Między innymi dlatego Międzynarodowe Biuro Morskie (*International Maritime Bureau*, IMB), dla celów swej działalności, zdefiniowało piractwo i zbrojne napaści na morzu jako akt wejścia na pokład statku w zamiarze dokonania kradzieży bądź innego przestępstwa z możliwością użycia siły do realizacji tego ataku, bez względu na to, czy miał on miejsce na wodach terytorialnych, czy morzu otwartym[8]. Definicja ta jest znacznie szersza od zawartej w UNCLOS, ponieważ traktuje zarówno o atakach mających miejsce na morzu otwartym, jak i w obrębie wód terytorialnych. Dlatego jest ona pragmatyczna w odniesieniu do ilościowego rejestrowania ataków przeprowadzanych przez piratów morskich[9].

Innym problemem w definiowaniu morskich aktów przestępczych jest wzrost powiązań między piractwem morskim a terroryzmem. Jednak nie jest to wystarczający argument, by mówić o pojęciach tych jako o jednym procederze.

Frederick Chew analizuje piractwo i terroryzm morski w trzech kategoriach: celów (*ends*), środków (*means*) oraz efektów (*effects*). Jego zdaniem piractwo morskie w kategorii celów jest napędzane przez prywatny zysk, a terroryzm morski jest motywowany politycznie. W kategorii środków piractwo związane jest z podstawowymi taktykami i możliwościami, którymi dysponują piraci, podczas gdy możliwości terrorystów morskich należą do bardziej zaawansowanych. Wreszcie w kategorii efektów, piractwo morskie skoncentrowane jest na poziomie taktycznym, podczas gdy terroryzm morski dąży do osiągnięcia efektu strategicznego[10]. W praktyce czasem dość trudno odróżnić piratów od terrorystów morskich, gdyż istnieją grupy działające w szarej strefie, znajdujące się pomiędzy piractwem a terroryzmem morskim.

Krzysztof Kubiak dzieli bezprawne działania na morzach i oceanach na dwie grupy: działania pirackie i zbrojne napaści (jako jedną grupę) oraz akty terroryzmu morskiego[11]. Elementami pozwalającymi na rozróżnienie tych dwóch kategorii są motywy, którymi kierują

[6] http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=24575&filename=A922%2822%29.pdf (data dostępu 14.09.2012).
[7] *Ibidem*.
[8] *Piracy and Armed Robbery Against Ships Annual Report* 2011, London 2012, s. 3.
[9] W praktyce jej stosowanie najlepiej sprawdza się w obszarze Azji Południowo-Wschodniej, gdzie akty piractwa mają miejsce na wodach terytorialnych i tym samym z zasady nie mieszczą się w definicji piractwa zaproponowanej w *UNCLOS*.
[10] F. Chew, *Piracy, maritime terrorism and regional interests*, „Geddes papers" 2005, s. 75.
[11] K. Kubiak, *Piractwo czy terroryzm?*, „Stosunki Międzynarodowe" 2009, nr 56–57, s. 31.

się sprawcy, oraz ich stosunek do zachowania anonimowości. Piraci kierują się zyskiem prywatnym, dlatego ukrywają swą tożsamość i unikają medialnego rozgłosu. Terroryści morscy, w odróżnieniu od morskich piratów, za cel stawiają sobie zdobycie zainteresowania mediów i tym samym dotarcia do jak najszerszego audytorium. Pozwala to im na wygłaszanie odezw i apeli, za których pomocą starają się zwrócić na siebie uwagę i wywierać presję. Terroryści morscy przy realizowaniu tych działań nie pozostają więc anonimowi.

W historii, prócz piratów działających na własną rękę, swą obecność zaznaczyli także korsarze, czyli inaczej kaperzy (*corsair*, *privateer*), którzy uprawiali piractwo w majestacie prawa na zlecenie walczącego państwa, na podstawie tak zwanych umów kaperskich (*letters of mareque*).

Korsarze dokonywali ataków na własne ryzyko i odpowiedzialność. Napady te odbywały się z upoważnienia monarchy w zamian za zapewnienie ochrony i zysk ze zdobytych łupów. Listy kaperskie, którymi posługiwali się korsarze, uznawała zazwyczaj wyłącznie strona wydająca je oraz sami korsarze[12]. Tę formę działalności najbardziej wspierała Francja oraz Anglia w XVI i XVII wieku. Ostatecznie korsarstwo zostało zakazane w 1856 roku. Wówczas państwa europejskie przyjęły Deklarację w przedmiocie prawa wojny morskiej (deklarację paryską)[13]. Zakaz ten uzyskał status normy powszechnego prawa międzynarodowego.

Korsarzy nie należy utożsamiać z piratami, gdyż w historii wielokrotnie to właśnie nimi posługiwano się do walki z piractwem morskim. Korsarze działali wyłącznie w czasie wojny, piraci natomiast dokonują ataków zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Prócz tego korsarstwo, w przeciwieństwie do piractwa morskiego, uznawane było za legalną działalność. Współcześnie piractwo morskie przeżywa swój renesans, a korsarstwo pozostało kategorią o znaczeniu wyłącznie historycznym[14].

Piractwo morskie – charakterystyka zjawiska

Współcześnie, tak jak przed wiekami, korzyści ekonomiczne są główną siłą napędową aktywności piratów morskich. Jednak analizując modele piractwa w różnych regionach świata, należy uwzględnić także inne czynniki dla wyjaśnienia renesansu tego zjawiska. Odrodzenie się piractwa morskiego we współczesnym świecie jest związane z przeobrażeniami, które nastąpiły w środowisku międzynarodowym po zakończeniu rywalizacji zimnowojennej. W literaturze autorzy wskazują na szereg związków przyczynowo-skutkowych wpływających na wzrost zagrożenia bezpieczeństwa w obrębie obszarów morskich. Piractwo morskie odradza się w regionach, w których natrafia na sprzyjające dla swego rozwoju warunki polityczne, społeczne i gospodarcze[15]. Niska stabilność polityczno-ekonomiczna zespolona z usytuowaniem w obrębie ważnych morskich szlaków komunikacyjnych o kluczowym i strategicznym znaczeniu dla światowej gospodarki, to elementy niezbędne dla istnienia i rozwoju morskiej przestępczości.

[12] K. Kubiak, *Przemoc na oceanach. Współczesne piractwo i terroryzm morski*, Warszawa 2009, s. 14.
[13] W roku 1908 odpowiednie konwencje podpisały również Stany Zjednoczone oraz Meksyk.
[14] J. Machowski, *Piractwo w świetle historii i prawa*, Warszawa 2000, s. 27–34.
[15] *Ibidem*, s. 34.

W opinii Martina N. Murphy'ego, piractwo morskie powstaje jako reakcja na szansę stworzoną przez następujące czynniki: niedostateczny poziom bezpieczeństwa, luki prawne, korzystne położenie geograficzne, konflikty i chaos, dogodne środowisko polityczne, tradycje morskie oraz zyski niewspółmierne do ponoszonego ryzyka[16]. Do czynników dodatkowych sprzyjających rozwojowi procederu piractwa zaliczyć możemy: mobilność piratów, dostępność odpowiednich kryjówek, właściwych systemów ochrony statków przed atakami czy zdolność piratów do korzystania z najnowszych technologii[17]. Pojawienie się piractwa nie zawsze wymaga obecności każdego z siedmiu czynników wymienionych przez Murphy'ego, ale im więcej czynników, tym bardziej opłacalny i mniej ryzykowny okazuje się biznes piracki we współczesnym świecie.

Ger Teitler oraz Kerstin Petretto wskazują na słabość państwa i jego struktur instytucjonalnych jako jeden z czynników przyczyniających się do rozwoju piractwa[18]. John Vagg w swych analizach kładzie nacisk na czynnik kulturowy, będący szczególnym determinantem dla rozwoju piractwa. Jego zdaniem współczesne piractwo morskie jest wytworem lokalnych tradycji, które tworzą społeczną akceptację dla jego obecności i dalszego rozwoju[19]. Kulturowa akceptacja dla piractwa morskiego jest charakterystyczna dla regionu Azji Południowo-Wschodniej, gdzie piractwo wzięło swój początek z długoletniej tradycji zarabiania w ten sposób pieniędzy oraz obrony własnego dobytku przed zewnętrznym podbojem. W przypadku piractwa somalijskiego czynnik kulturowy jako determinant dla rozwoju morskiej przestępczości jest nieadekwatny. Eric Frecon łączy rozkwit piractwa z ubóstwem oraz deprywacją. Piraci wywodzą się z ubogich grup społecznych i dostrzegając w swym otoczeniu możliwość wzbogacenia się, korzystają z niej. Dlatego ubóstwo oraz brak możliwości zaspokojenia pożądanych potrzeb będą stymulować rozwój pirackiego biznesu[20].

Brytyjski Departament Transportu oraz Biuro Spraw Zagranicznych i Wspólnoty (*The U.K.'s Department of Transport and the Foreign and Commonwealth Office*) uważa, że piractwo morskie jako problem społeczno-ekonomiczny dotyka przede wszystkim regiony o niskim poziomie rozwoju gospodarczego i małej skuteczności egzekwowania prawa. Tym samym niestabilność i bezprawie, dostępność łatwych celów morskich oraz wysokie zyski stanowią silną motywację dla biednych i niezadowolonych społeczności, tworząc podatny grunt dla rozwoju piractwa morskiego[21].

Jak wynika z powyższej analizy, czynników wpływających na rozwój piractwa jest wiele. Należy wyraźnie podkreślić, że proceder ten ma rację bytu tylko wówczas, gdy oczekiwane zyski przewyższają spodziewane straty oraz gdy przynosi on większe korzyści niż alternatywne sposoby zarabiania pieniędzy (lub gdy brak tych drugich).

---

[16] M.N. Murphy, *Future Scenarios and Future Threats: What Happens if Piracy is not Controlled, and How Might Manifestations Change?*, [w:] *Conference on Global Challenge, Regional Responses: Forging a Common Approach to Maritime Piracy*, Dubai 2011, s. 36–37.

[17] M.N. Murphy, J. Saba, *Countering Piracy: The Potential of Onshore Development*, [w:] *Ibidem*, s. 46.

[18] K. Petretto, *Weak states, Offshore piracy in modern times*, „East African Human Security Forum Discussion Paper" 2008, s. 6–7; G. Teitler, *Piracy in Southeast Asia: A Historical Comparison*, „Maritime Studies 1" 2001, no 1, s. 77.

[19] J. Vagg, *Rough Seas? Contemporary Piracy in South East Asia*, „British Journal of Criminology" 1995, no. 1, vol. 35.

[20] E. Frecon, *Piracy in the Malacca Straits: notes from the field*, „IIAS Newsletter" 2005, s. 36.

[21] http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmtran/1026/6032910.htm (data dostępu 14.09.2012).

Raporty na temat aktów piractwa i rozboju morskiego, publikowane od 1984 roku przez Międzynarodową Organizację Morską, wskazują nie tylko na stopniowy wzrost liczby ataków pirackich w ostatnich latach w skali globalnej, ale także na zmianę częstotliwości występowania ich w określonych regionach świata.

W 1991 roku odnotowano 107 ataków pirackich. W roku 1995 – 126, w 2000 – 471, a w 2005 – 266. W 2008 roku znacząco wzrosła liczba ataków dokonywanych przez piratów somalijskich. Wówczas zarejestrowano 111 ataków na statki z ich udziałem. Rok 2010 zapisał się w historii jako rekordowy co do aktywności piratów na świecie z liczbą 489 ataków. W raporcie z 2011 roku odnotowano 439 ataków pirackich, a w 2012 roku 297. Realna liczba ataków pirackich może być jednak znacznie większa, gdyż nie wszystkie napady pirackie są zgłaszane przez armatorów.

W ostatnim dwudziestoleciu zmieniała się również częstotliwość występowania aktów piractwa w określonych obszarach świata. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku najwięcej ataków pirackich rejestrowano w rejonie Azji Południowo-Wschodniej. W połowie pierwszej dekady XXI wieku ten rejon został wyparty przez akty piractwa dokonywane przez piratów somalijskich. W 2008 roku liczba ataków pirackich zarejestrowanych w Rogu Afryki i Zatoce Adeńskiej była większa od sumy ataków pirackich w pozostałych obszarach świata. Obecnie w rankingach przodują nadal ataki dokonywane przez piratów somalijskich. Na miejscu drugim znajduje się Afryka Zachodnia, na trzecim Azja Południowo-Wschodnia. Liczba ataków pirackich w Ameryce Południowej i na Karaibach jest umiarkowana, ale niższa od ataków dokonywanych w wyżej wymienionych obszarach świata.

Współcześnie wodami szczególnie narażonymi na ataki piratów są: obszar Azji Południowo-Wschodniej (Cieśnina Malakka, wody oblewające Indonezję), Róg Afryki (wody somalijskie, Zatoka Adeńska, cieśnina Bab el-Mandeb), Afryka Zachodnia (Zatoka Gwinejska, Delta Nigru) oraz obszar wzdłuż wybrzeża Pacyfiku w Ameryce Południowej i Środkowej oraz Karaiby. Piractwo morskie w skali globalnej nie jest zjawiskiem jednorodnym, choć pozornie sprawia takie wrażenie. Najistotniejsze różnice w postrzeganiu modeli piractwa w określonych regionach świata związane są ze sposobami dokonywania ataków.

Wśród metod, jakimi posługują się współcześni piraci, w literaturze wyróżnia się: ataki na statki w portach oraz podczas cumowania (*harbor and anchorage attacks*), ataki na statki na morzu – rozbój (*attacks against vessels at sea – robbery*), ataki na statki na morzu – porwanie (*attacks against vessels at sea – hijacking*) oraz porwania statków dla okupu (*kidnap-for-ransom*)[22]. Wymienione metody ataków należą do najczęściej występujących i zgłaszanych. Prócz tego są one również charakterystyczne dla określonych obszarów geograficznych.

Ataki na statki w portach i podczas cumowania wyróżniają piractwo w Ameryce Południowej (głównie Peru i Brazylia). Piraci napadają na statki podczas ich postoju w portach lub na kotwicowiskach, terroryzują załogę wachtową i rabują pieniędze, rzeczy osobiste, sprzęt elektroniczny oraz towary o wysokiej wartości[23].

Rabunkowe napady na statki mają miejsce w Afryce Zachodniej. Głównie dotyczą one uprowadzania cudzoziemców zatrudnionych przez koncerny naftowe lub grabienia

[22] R.M. O'Meara, *Maritime Piracy in the 21st Century: A Short Course for U.S. Policy Makers*, „Journal of Global Change and Governance" 2007, no 1, vol. 1, s. 4.
[23] J. Porada, *Współczesne piractwo morskie. Środki obrony biernej i czynnej statków*, Szczecin 2007, s. 3.

statków. Proceder rabunkowy prowadzony jest z niewielkich łodzi, z których piraci obserwują potencjalny cel ataku w oczekiwaniu na odpowiedni moment. Następnie wdzierają się na pokład, łupią wartościowe przedmioty i oddalają do bezpiecznych baz[24].

Akty pirackie w Azji Południowo-Wschodniej wyglądają nieco inaczej. Piraci podpływają łodziami z obu burt atakowanej jednostki, gdy znajduje się ona w ruchu. Następnie wdzierają się na pokład, terroryzują załogę oraz grabią pieniądze, kosztowności i cenne wyposażenie statku. Po dokonaniu grabieży statek zostaje porzucony lub przemalowany i zarejestrowany pod nowym armatorem. Ataki te charakteryzuje wyjątkowa brutalność w stosunku do załogi statku, która ginie lub zostaje porwana w celu uzyskania okupu[25]. Ataki pirackie połączone z rabunkiem statku występują także w rejonie Ameryki Środkowej i Karaibów. Należy jednak podkreślić, że w tym obszarze świata piraci nie są zainteresowani wielkimi frachtowcami wypełnionymi drogocennym towarem. Ataki dokonywane są na jednostki małe – luksusowe jachty bogato zaopatrzone w żywność i paliwo. Tak porwane łodzie służą głównie do przemytu narkotyków[26].

U wybrzeży Somalii piraci operują z tak zwanych statków-matek (*mothership*), z których następnie na małych łodziach ruszają w kierunku potencjalnego celu ataku. W przeciwieństwie do poprzednich modeli, piraci somalijscy nie są zainteresowani ładunkiem i wyposażeniem statku, a okupem, który mogą za niego uzyskać. Po opanowaniu, statek kierowany jest na wybrzeże somalijskie. Tam porwana jednostka jest przetrzymywana do czasu zakończenia negocjacji i uzyskania żądanego okupu. Piraci somalijscy atakują głównie ogromne statki towarowe, zbiornikowce, kontenerowce oraz masowce[27].

Organizacje międzynarodowe wobec współczesnego piractwa morskiego

Piractwo morskie znacząco zakłóca żeglugę międzynarodową, handel, zagraża życiu i mieniu wielu osób. Zarówno ze względu na koszty ludzkie[28] i ekonomiczne[29] oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa regionalnego na morzu, piractwo stało się sprawą ogromnej wagi dla społeczności międzynarodowej i w konsekwencji przyciągnęło uwagę całego świata. Kilka międzynarodowych organizacji rządowych, w tym Organizacja Narodów Zjednoczonych, sojusz północnoatlantycki, Unia Europejska, Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej, Unia Afrykańska aktywnie angażują się w rozwiązanie tego poważnego problemu[30].

---

[24] A. Nodland, *Guns, Oil, and "Cake" Maritime Security in the Gulf of Guinea*, [w:] A.B. Elleman, A. Forbes, D. Rosenberg, (red.), *Piracy and Maritime Crime. Historical and Modern Case Study*, Newport 2010, s. 202.
[25] C.Z. Raymond, *Piracy and Armed Robbery in the Malacca Strait: A Problem Solved?*, [w:] *Ibidem*, s. 110–112.
[26] Zob. M. Machowski, *op. cit.*, s. 114–141; H. Mąka, *op. cit.*, s. 133–181.
[27] *Piracy and Armed Robbery Against Ships*…, s. 20.
[28] Zob. *The Human Cost of Somali Piracy*, London 2011.
[29] Raport organizacji Oceans Beyond Piracy *The Economic Cost of Somali Piracy 2011* szacuje, że piractwo somalijskie w 2011 roku kosztowało prawie 7 mld dolarów. Prawie 80% tej kwoty to koszty dla przemysłu morskiego, pozostałe 20% to wydatki rządowe przeznaczone na walkę z piractwem morskim; zob. *The Economic Cost of Somali Piracy 2011*, Broomfield 2012.
[30] Prócz międzynarodowych organizacji rządowych w walkę z piractwem morskim angażują się aktywnie indywidualne państwa, koalicje państw oraz organizacje i instytucje pozarządowe. Zob. http://oceansbeyondpiracy.org/matrix/counter-piracy-activities-dynamic (data dostępu 23.09.2012).

Współcześnie proceder piractwa morskiego występuje równolegle w kilku regionach świata, lecz najintensywniej w Rogu Afryki. Ze względu na skalę i konsekwencje piractwa morskiego w tym obszarze świata, organizacje międzynarodowe podejmują najaktywniej działania mające na celu zwalczanie piractwa morskiego – głównie Organizacja Narodów Zjednoczonych, sojusz północnoatlantycki i Unia Europejska. W Azji Południowo-Wschodniej na szczególną uwagę zasługują inicjatywy Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej. Prócz tego w ostatnich latach wzrasta zaangażowanie Unii Afrykańskiej w działania antypirackie w Afryce. Aktywnością wykazała się także Liga Państw Arabskich.

Organizacja Narodów Zjednoczonych

Na poziomie globalnym organizacją podejmującą aktywność w zwalczaniu piractwa jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. Ze względu na wzrost pirackich incydentów w 2008 roku u wybrzeży Somalii, Rada Bezpieczeństwa, działając na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, przyjęła wiele rezolucji w odniesieniu do zwalczania piractwa i rozboju w Rogu Afryki. Rezolucje Rady był podejmowane w obliczu narastającego zagrożenia piractwem morskim, ale odnosiły się również do sytuacji Somalii.

Rada przyjęła 15 maja 2008 roku rezolucję 1814 (2008), w której zwróciła się do państw oraz organizacji regionalnych, aby podjęły środki w celu ochrony statków biorących udział w transporcie i dostawie pomocy humanitarnej przeznaczonej dla Somalii. Rada przyjęła 2 czerwca 2008 roku kolejną rezolucję 1816 (2008), którą w całości poświęcono kwestii piractwa. W rezolucji upoważniono na okres sześciu miesięcy państwa współpracujące z Tymczasowym Rządem Federalnym w Somalii do wpłynięcia na wody terytorialne Somalii i użycia wszelkich niezbędnych środków w celu powstrzymania aktów piractwa i rozboju[31]. Następnie upoważnienie to zostało przedłużone o rok na podstawie rezolucji 1846 (2008) z 2 grudnia 2008 roku[32]. Wcześniej, 7 października 2008 roku, Rada Bezpieczeństwa w rezolucji 1838 (2008) wyraziła zadowolenie z planowanej przez Unię Europejską wojskowej operacji morskiej oraz innych inicjatyw podejmowanych w celu realizacji postanowień zawartych w rezolucjach 1814 (2008) oraz 1816 (2008)[33]. W kolejnych rezolucjach Rada Bezpieczeństwa zezwoliła państwom i regionalnym organizacjom, współpracującym z Tymczasowym Rządem Federalnym w zwalczaniu piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii, na podjęcie wszelkich niezbędnych środków, które uzna za konieczne, by stłumić akty piractwa i rozboju na morzu. Dotyczyły one również prowadzenia operacji lądowych na terytorium Somalii[34]. Dalsze rezolucje Rady Bezpieczeństwa 1918 (2009), 1976 (2011), 2015 (2011), 2020 (2011), ponownie wezwały państwa i organizacje regionalne do powzięcia działań w zakresie ścigania oraz sądzenia osób podejrzanych o piractwo i rozboje na morzach. W 2011 i 2012 roku Rada Bezpieczeństwa powzięła również dwie rezolucje 2018 (2011) i 2039 (2012) w odniesieniu do aktów piractwa morskiego w Zatoce Gwinejskiej.

[31] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/361/77/PDF/N0836177.pdf?OpenElement (data dostępu 26.09.2012).
[32] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/630/29/PDF/N0863029.pdf?OpenElement (data dostępu 26.09.2012).
[33] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/538/84/PDF/N0853884.pdf?OpenElement (data dostępu 26.09.2012).
[34] Rezolucje: 1851 (2008) z 16 grudnia 2008 roku, 1897 (2009) z 30 listopada 2009 roku oraz 1950 (2009) z 23 listopada 2010 roku.

Zgromadzenie Ogólne podejmuje problematykę piractwa morskiego w ramach sesji poświęconych oceanom i prawu morza (*Oceans* and *Law of the Sea*). W rezolucji przyjętej 24 grudnia 2011 roku Zgromadzenie Ogólne zawarło wiele zapisów odnoszących się do zagadnienia piractwa morskiego. Zwróciło w niej szczególną uwagę na rolę międzynarodowej współpracy w walce, zgodnie z prawem międzynarodowym, z zagrożeniami dla bezpieczeństwa morskiego, takimi jak piractwo i rozboje na morzu. W rezolucji podkreślono także potrzebę niezwłocznego zgłaszania pirackich incydentów oraz wezwano państwa do podjęcia odpowiednich kroków w ramach krajowego prawodawstwa, by ułatwić zatrzymanie oraz ściganie osób podejrzanych o piractwo. Zgromadzenie Ogólne zwróciło też uwagę państw na istotę współpracy z Międzynarodową Organizacją Morską[35].

W ramach systemu ONZ także inne instytucje podejmują działania na rzecz zwalczania piractwa morskiego, są to m.in.: Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (*The United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme*, UNDP) oraz Biuro Polityczne Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Somalii (*The United Nations Political Office for Somalia*, UNPOS).

Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej

Zapobieganie piractwu i rozbojom morskim jest ogromnym wyzwaniem dla państw członkowskich Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), przede wszystkim ze względu na olbrzymie znaczenie polityczne, ekonomiczne i wojskowe arterii komunikacyjnych w tym regionie oraz niską skuteczność działań antypirackich podejmowanych przez indywidualne państwa. Dość długo piractwo morskie postrzegano w Azji Południowo-Wschodniej jako indywidualny problem państw regionu, które niechętnie odnosiły się do wzajemnej współpracy w zakresie zapobiegania mu. Dodatkowo, ze względu na skutki kryzysu finansowego z końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku, brakowało im także odpowiednich środków pieniężnych do zwalczania tego procederu[36].

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku podjęto pierwsze próby włączenia problemu piractwa i rozboju morskiego jako istotnego obszaru aktywności ASEAN. Początkowo proceder ten na forum ASEAN traktowano bardzo ogólnikowo i analizowano razem z wieloma innymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa. Niemniej problem znalazł odzwierciedlenie w przyjmowanych przez organizację dokumentach. Wspomnieć można o wspólnym komunikacie dotyczącym piractwa, przyjętym na trzydziestym posiedzeniu ministerialnym ASEAN obywającym się w dniach 24–25 lipca 1997 roku w Subang Jaya w Malezji czy wspólnej deklaracji ASEAN w sprawie międzynarodowej przestępczości uchwalonej w Manili 20 grudnia 2000 roku. Na szczycie ASEAN w listopadzie 2001 r. były japoński premier Junichiro Koizumi przedstawił propozycję zawarcia regionalnego porozumienia o współpracy w zwalczaniu piractwa i rozboju morskiego w Azji. Wzrost zainteresowania problematyką piractwa i rozboju morskiego należy łączyć ze zwiększeniem liczby ataków

[35] http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/L.21 (data dostępu 25.09.2012).
[36] C.K. Raymond, *op. cit.*, s. 32–33.

pirackich w Cieśninie Malakka od 2000 roku. Japonia zainicjowała negocjacje ze względu na jej uzależnienie od dostaw surowców energetycznych, transportowanych między innymi przez Cieśninę Malakka. W 2002 roku nastąpiła intensyfikacja prac dotyczących zawarcia przyszłego porozumienia. Ostatecznie odpowiedzią Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej wobec piractwa i rozboju morskiego w regionie stało się, uchwalone 11 listopada 2004 roku podczas konferencji w Tokio, Regionalne porozumienie w sprawie zwalczania piractwa i zbrojnych napaści na statki w Azji (*The Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia*, ReCAAP), porozumienie weszło w życie 4 września 2006 roku. Jego stronami zostało 16 państw członkowskich ASEAN oraz Japonia, Chiny, Korea Południowa, Indie, Bangladesz i Sri Lanka, a więc kraje, które również zmagają się z problemem piractwa morskiego. Na podstawie porozumienia została zbudowana Inicjatywa ReCAAP, czyli forma współpracy międzyrządowej państw. Zakres współdziałania państw w ramach tej struktury współpracy objął podejmowanie skutecznych środków w celu: zapobiegania i zwalczania piractwa oraz rozboju morskiego, zatrzymania piratów lub osób, które popełniły rozbój wobec statków, konfiskowania statków lub samolotów użytych do popełnienia aktów piractwa lub rozboju morskiego, konfiskowania statków przejętych i znajdujących się pod kontrolą piratów lub osób, które popełniły rozbój morski, a także rekwirowania dobra znajdującego się na pokładzie takich statków oraz ratowania poszkodowanych statków i ofiar morskiego rozbójnictwa[37]. W celu wzmocnienia współpracy regionalnej przez wymianę informacji, budowę potencjału oraz porozumień o współpracy w zwalczaniu piractwa i rozboju morskiego na podstawie porozumienia powołano ponadto Centrum Wymiany Informacji (*The Information Sharing Center*) z siedzibą w Singapurze. Centrum rozpoczęło swą działalność 29 listopada 2006 roku.

Inicjatywa ReCAAP okazała się porozumieniem przełomowym w odniesieniu do działań antypirackich podejmowanych w regionie Azji Południowo-Wschodniej. Poprawiła relacje między państwami w tym obszarze, doprowadziła do zmniejszenia liczby ataków pirackich oraz stała się przykładem do naśladowania dla inicjatyw antypirackich podejmowanych w innych regionach świata.

Pakt północnoatlantycki

Aktywność sojuszu północnoatlantyckiego skierowana przeciwko piractwu szczególnie widoczna jest w odniesieniu do zwalczania procederu w Somalii. Działania NATO przeciwko piractwu somalijskiemu koncentrują się na prowadzeniu operacji morskich, budowie zdolności obronnych w państwach regionu Rogu Afryki oraz wymianie informacji i krzewieniu dobrych praktyk.

W 2008 roku sekretarz generalny ONZ Ban Ki-Moon zwrócił się do NATO z prośbą o podjęcie inicjatywy wspierającej rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), odnoszące się do piractwa morskiego w Rogu Afryki. W następstwie przyjęcia rezolucji oraz w porozumieniu z innymi aktorami stosunków międzynarodowych, na przełomie października i grudnia 2008 roku, NATO przeprowadziło

[37] *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia*, Tokyo 2004, s. 3.

operację Allied Provider. Jej głównym celem było zapewnienie ochrony statkom transportującym pomoc żywnościową dla Somalijczyków (*United Nations World Food Program*). Operacja ta zakończyła się w momencie rozmieszczenia w regionie znaczących sił operacji Unii Europejskiej skierowanej przeciwko piractwu somalijskiemu.

W grudniu 2008 roku, podczas posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli, sojusz północnoatlantycki zobowiązał się do kontynuowania walki z piractwem morskim w Rogu Afryki[38]. W lutym 2009 roku NATO ponownie zdecydowało o udziale w międzynarodowej walce z piractwem w tymże regionie, uruchamiając operację Allied Protector[39], która była odpowiedzialna za eskortowanie statków z pomocą żywnościową oraz ochronę jednostek handlowych przed atakami piratów. Ponadto celem tej operacji było prowadzenie rozpoznania, demonstracja siły i udział w wyznaczonym dla żeglugi korytarzu tranzytowym przez Zatokę Adeńską. Operacja ta miała potwierdzać wizerunek NATO jako silnej i nowoczesnej organizacji, starającej się skutecznie wypełniać podejmowane przez siebie zobowiązania[40]. Operacja Allied Protector zakończyła się w sierpniu 2009 roku. Zastąpiono ją kolejną, o kryptonimie Ocean Shield.

Trwająca obecnie operacja Ocean Shield również przyczynia się do zapewniania bezpieczeństwa w obszarze działań piratów somalijskich. W jej ramach NATO prowadzi działania antypirackie na morzu oraz lądzie. Operacja Ocean Shield została zainicjowana 17 sierpnia 2009 roku. Jej mandat obejmuje powstrzymywanie i ochronę przed atakami pirackimi, poszukiwanie jednostek podejrzanych o piractwo i zapobieganie ich dalszej działalności, wspieranie rozwoju zdolności regionalnych państw w dziedzinie przeciwdziałania piractwu oraz koordynowanie operacji NATO z innymi antypirackimi inicjatywami w regionie[41]. Elementem dopełniającym operację morską Ocean Shield mają być działania zapewniające państwom regionalnym (na ich wniosek) pomoc w rozwijaniu własnych zdolności do walki z piractwem morskim. Pomoc ta ma dotyczyć między innymi przeprowadzania szkoleń lokalnej straży przybrzeżnej. Budowa zdolności w perspektywie długoterminowej ma stanowić uzupełnienie międzynarodowych wysiłków przyczyniających się do trwałego zapewnienia bezpieczeństwa morskiego w Rogu Afryki[42]. Operacja Ocean Shield jest wspierana przez wszystkie państwa członkowskie NATO bezpośrednio – na wodach opływających Somalię oraz pośrednio – poprzez struktury dowodzenia NATO i wspólne mechanizmy finansowe. Obszar operacyjny misji jest zbliżony wielkością do obszaru Europy Zachodniej i wynosi ponad 2 mln kilometrów kwadratowych. Statki biorące udział w operacji Ocean Shield mogą, za zgodą rządu w Mogadiszu, wejść na wody terytorialne Somalii. Mandat operacji nie obejmuje jednak działań na lądzie[43]. Rada Północnoatlantycka, podkreślając dotychczasowe sukcesy NATO w walce z piratami somalijskimi, 19 marca 2012 roku zdecydowała o przedłużeniu operacji Ocean Shield do grudnia 2014 roku.

---

[38] http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_46247.htm (data dostępu 25.09.2012).
[39] Operacja Allied Protector trwała od 24 marca do sierpnia 2009 roku.
[40] M. Łuszczuk, *NATO wobec asymetrycznych zagrożeń bezpieczeństwa na obszarach morskich*, [w:] M. Pietraś, J. Olchowski (red.), *NATO w pozimnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa*, Lublin 2011, s. 347.
[41] http://www.shipping.nato.int/operations/OS/Pages/OosBackground.aspx (data dostępu 20.09.2012).
[42] *Ibidem*.
[43] http://www.aco.nato.int/page208433730.aspx (data dostępu 20.09.2012).

Prócz działań na morzu, NATO podejmuje inicjatywy wspierające, polegające na przekazywaniu informacji i propagowaniu dobrych praktyk. W somalijskim radiu nadawane są natowskie audycje antypirackie skierowane do ludności Somalii. Głównym celem przekazywanych komunikatów jest nakłanianie Somalijczyków do nieangażowania się w piracki biznes, wyjaśnienie konsekwencji wynikających z piractwa oraz zachęcenie Somalijczyków do zgłaszania wszelkiej pirackiej aktywności NATO Shipping Centre[44]. Strona internetowa NATO Shipping Centre dostarcza informacji oraz ostrzeżeń na temat aktualnej pozycji pirackich łodzi i statków matek. Ponadto witryna codziennie aktualizuje rejestr ataków pirackich i wydaje tygodniowy oraz miesięczny newsletter. NATO Shipping Centre odgrywa więc rolę łącznika między siłami morskimi NATO a jednostkami żeglugi handlowej w zakresie wymiany informacji na temat potencjalnych zagrożeń wynikających z działalności piratów[45]. NATO współprzewodniczy ponadto spotkaniom The Shared Awareness and Deconfliction (SHADE). Mechanizm ten powstał w 2008 roku i ma na celu rozwiązywanie konfliktów i koordynację działań aktorów zaangażowanych w przeciwdziałanie piractwu w Rogu Afryki i we wschodniej części Oceanu Indyjskiego[46].

Zaangażowanie sojuszu północnoatlantyckiego w zwalczanie piractwa w Rogu Afryki świadczy o zwiększonym zainteresowaniu NATO tym obszarem świata. Zaangażowanie to ma związek z potrzebą reagowania na zagrożenia wpływające na bezpieczeństwo wspólnoty transatlantyckiej także poza jej tradycyjnym obszarem odpowiedzialności. Jednak skupienie działań antypirackich sojuszu głównie na morzu, dowodzi o traktowaniu tych inicjatyw przede wszystkim w kategoriach politycznych. NATO w Koncepcji Strategicznej, przyjętej w Lizbonie w listopadzie 2010 roku, zwróciło uwagę na coraz większą zależność państw od dróg tranzytowych, na których opiera się międzynarodowy handel, bezpieczeństwo energetyczne i dobrobyt. Tym samym NATO wyraźnie wskazało na znaczenie bezpieczeństwa energetycznego i morskich szlaków handlowych. Koncepcja Strategiczna sojuszu nie odnosi się zatem bezpośrednio do piractwa morskiego jako zagrożenia, ale wskazuje, że Róg Afryki jest obszarem szczególnej troski w zakresie realizacji interesów strategicznych, takich jak handel międzynarodowy i dostawy energii w obszarze euroatlantyckim[47].

Unia Europejska

Za pierwszy przełomowy dokument Unii Europejskiej, zwracający uwagę na problem piractwa morskiego jako nowego wymiaru przestępczości zorganizowanej, możemy uznać *Europejską Strategię Bezpieczeństwa „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”* z 2003 roku[48]. Jak wynika z wypowiedzi komisarza ds. transportu Siima Kallasa: „Piractwo na morzu jest prawdziwym zagrożeniem dla polityki transportowej UE”. Postrzegane jest także jako zagrożenie dla handlu zagranicznego, dostaw energii, bezpie-

[44] http://www.shipping.nato.int/operations/OS/Pages/NatoBroadcast.aspx (data dostępu 20.09.2012).
[45] http://www.shipping.nato.int/Pages/default.aspx (data dostępu 20.09.2012).
[46] http://oceansbeyondpiracy.org/matrix/activity/shared-awareness-and-deconfliction-shade (data dostępu 20.09.2012).
[47] P.T. Ferreira, *Piracy and the Lisbon Strategic Concept of NATO*, „Policy Paper” 2011, no. 11/09, s. 30.
[48] *Europejska Strategia Bezpieczeństwa „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”*, Bruksela 2003, s. 6.

czeństwa energetycznego, bezpieczeństwa marynarzy oraz przekazywania pomocy humanitarnej UE[49].

Analizując działania Unii Europejskiej w walce z piractwem, należy wyraźnie podkreślić, że jest to organizacja, która posiada szerokie instrumentarium do walki z procederem. Wśród istotnych narzędzi wymienić możemy: pomoc na rzecz wymiany handlowej oraz pomoc rozwojową, ustanawianie misji wojskowych, pomoc w odbudowie państwowości.

Współcześnie działania Unii Europejskiej skierowane są przede wszystkim wobec piractwa w Rogu Afryki. Działania te zmierzają do: wyeliminowania piractwa na morzu (*European Union Naval Force Atalanta*, EUNAVFOR Atalanta), ustabilizowania sytuacji w Somalii (*European Union Training Mission Somalia*, EUTM) oraz wzmocnienia regionalnych zdolności morskich (*European Union Maritime Capacity Building Mission in the Horn of Africa*, EUCAP Nestor). W ostatnim czasie wzrasta również zainteresowanie Unii Europejskiej problemem piractwa morskiego w Afryce Zachodniej.

Rada Unii Europejskiej zwróciła uwagę 26 maja 2008 roku na wzrost liczby aktów pirackich w Rogu Afryki. W grudniu 2008 roku, na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008) i 1846 (2008), Unia Europejska podjęła decyzję w sprawie swej pierwszej morskiej operacji wojskowej – European Union Naval Force Atalanta. Poprzedziło ją wojskowe działanie koordynujące EU NAVCO (European Union Naval Coordination Cell), służące wsparciu działań państw członkowskich posiadających lub rozmieszczających swoje zasoby wojskowe w obszarze Rogu Afryki[50]. Celem operacji Atalanta, zgodnie ze Wspólnym Działaniem Rady Unii Europejskiej 2008/851/WPZiB z 10 listopada 2008 roku, jest:

- zapewnienie ochrony statkom wyczarterowanym przez Światowy Program Żywnościowy,
- ochrona statków handlowych,
- nadzorowanie obszarów u wybrzeży Somalii,
- podejmowanie niezbędnych środków z włączeniem użycia siły wobec aktów piractwa i rozboju,
- zatrzymywanie i przekazywanie odpowiednim władzom osób podejrzanych o paranie się piractwem,
- monitorowanie działalności połowowej na wodach somalijskich oraz nawiązywanie współpracy i kontaktów z organizacjami, podmiotami i państwami działającymi w regionie na rzecz walki z aktami piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii[51].

Operacja Atalanta formalnie rozpoczęła się 8 grudnia 2008 roku i początkowo miała wykonywać swoje zadania przez rok. W późniejszym czasie kilkakrotnie podejmowano decyzje o jej przedłużeniu. W marcu 2012 roku Rada Unii Europejskiej poinformowała, że operacja Atalanta przedłużona zostanie do grudnia 2014 roku. Prócz tego będzie mogła wykonywać swe zadania na wybrzeżu Somalii oraz jej wodach terytorialnych i wewnętrznych.

---

[49] *Piractwo morskie: wzmocnić reagowanie UE*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Opinia Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, Bruksela, 3 grudnia 2012 r., TEN/496.

[50] M. Łuszczuk, *Społeczność międzynarodowa wobec zagrożeń dla bezpieczeństwa morskiego w rejonie Rogu Afryki*, [w:] P. Olszewski, T. Kapuśniak, W. Lizak (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, Radom 2009, s. 188–189.

[51] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:301:0033:0037:PL:PDF (data dostępu 26.09.2012).

Obszar operacyjny operacji Atalanta obejmuje: południową część Morza Czerwonego, Zatokę Adeńską i część Oceanu Indyjskiego wraz z terenami przybrzeżnymi Seszeli.

Inicjatywy podejmowane w ramach operacji Atalanta przyniosły kilka sukcesów. Wśród nich stuprocentowy wskaźnik skuteczności w ochronie statków dostarczających żywność dla ludności Somalii, współpracę z państwami regionu w przekazywaniu piratów odpowiednim organom ścigania (Kenia, Seszele), ochronę transportów operacji pokojowej Unii Afrykańskiej prowadzonej w Somalii (*African Union Mission to Somalia*, AMISOM), oraz jednostek znajdujących się w korytarzu tranzytowym w Zatoce Adeńskiej[52]. W maju 2012 roku siły operacji Atalanta dokonały pierwszego nalotu na bazę piratów na wybrzeżu Somalii.

W ramach operacji Atalanta ustanowiono również Morskie Centrum Bezpieczeństwa Rogu Afryki (*The Maritime Security Centre Horn of Africa*, MSCHOA), które w systemie dobowym przesyła komunikaty oraz monitoruje statki w tranzycie przez Zatokę Adeńską, tym samym zmniejszając zagrożenie atakiem pirackim[53]. Prócz tego operacja Atalanta odgrywa główną rolę w ramach mechanizmu SHADE, wspierającego koordynację międzynarodowych, regionalnych oraz krajowych sił morskich w obszarze działań piratów somalijskich[54].

Obok operacji morskiej, Unia Europejska prowadzi misję szkoleniową dla somalijskich sił bezpieczeństwa (*The European Union Training Mission*, EUTM). Szkolenia te odbywają się od maja 2010 roku i są rozlokowane głównie w Ugandzie. W jej ramach Unia Europejska przyczynia się do rozwoju somalijskiego sektora bezpieczeństwa, w tym tworzenia struktur dowodzenia, kierowania oraz wyspecjalizowanych zdolności, a także umiejętności w zakresie samodzielnego szkolenia somalijskich sił bezpieczeństwa. Działania te są prowadzone w ścisłej współpracy z innymi podmiotami społeczności międzynarodowej[55].

Uzupełnieniem operacji Atalanta, misji szkoleniowej EUTM oraz innych inicjatyw Unii Europejskiej w zakresie walki z piractwem morskim w Rogu Afryki ma być misja Unii Europejskiej dotycząca budowania regionalnych zdolności morskich w Rogu Afryki (*European Union Maritime Capacity Building Mission in the Horn of Africa*, EUCAP Nestor). Misja ta została ustanowiona Decyzją Rady 2012/389/WPZiB z 16 lipca 2012 roku. Za cel postawiła sobie wspieranie rozwoju w państwach Rogu Afryki i zachodniej części Oceanu Indyjskiego trwałych zdolności ciągłej poprawy ich bezpieczeństwa morskiego w tym zwalczania piractwa i zarządzania obszarami morskimi[56]. Zadaniem misji jest więc wzmacnianie sektora praworządności w Somalii przez szkolenie policji przybrzeżnej i sędziów oraz wzmocnienie potencjału dalekomorskiego innych państw w regionie (Dżibuti, Kenii, Seszeli oraz Tanzanii). Pierwsza grupa ekspertów rozpoczęła szkolenia w ramach misji Nestor na początku września 2012 roku[57].

Unia Europejska w ramach działań antypirackich stworzyła również inicjatywę skierowaną do walki z piractwem morskim w Afryce Zachodniej. Unijny projekt (*The*

[52] *EUNAVFOR Operation Atalanta*, Northwood 2012, s. 5.
[53] Zob. http://www.mschoa.org/ (data dostępu 25.09.2012).
[54] V.P. Nanda, *Maritime Piracy: How Can International Law and Policy Address this Growing Global Menace?*, „Denver Journal of International Law and Policy" 2011, vol. 39, issue 02, s. 193.
[55] http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eu-somalia-training-mission?lang=en (data dostępu 25.09.2012).
[56] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32012D0389:PL:NOT (data dostępu 25.09.2012).
[57] http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/stepping-up-help-to-fight-piracy-off-the-horn-of-africa?lang=pl (data dostępu 25.09.2012).

Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea Programme, CRIMGO) wdrożony został w styczniu 2013 roku. Ma wspomagać państwa Afryki Zachodniej i Środkowej w zwiększeniu bezpieczeństwa i ochrony na głównych morskich szlakach handlowych w tym rejonie świata. Program obejmuje szkolenia dla straży przybrzeżnej oraz stworzenie systemu wymiany informacji pomiędzy państwami. Obecnie uczestniczy w nim siedem państw afrykańskich: Benin, Kamerun, Gwinea Równikowa, Gabon, Nigeria, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca oraz Togo. Program w dłuższej perspektywie ma przyczynić się do poprawy zarządzania gospodarką morską w Afryce Zachodniej i Środkowej[58].

Podsumowując dość pobieżną, ze względu na ograniczone ramy objętościowe opracowania, analizę działań Unii Europejskiej w dziedzinie zwalczania piractwa należy zwrócić jeszcze uwagę na kilka zasadniczych elementów, które pojawiają się w praktycznej działalności organizacji. Są to:

- rozwój współpracy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami rządowymi w zakresie zwalczania procederu. Przykładem może być współpraca z ONZ, NATO, Międzynarodową Organizacją Morską, Unią Afrykańską czy ReCAAP;
- zawieranie umów dwustronnych w sprawie postępowania karnego wobec piratów. Umowy takie zawarte zostały m.in. z Kenią, Seszelami i Mauritiusem;
- powoływanie specjalnych instytucji zajmujących się badaniem i zwalczaniem procederu piractwa oraz koordynacja działań, np. mianowanie na podstawie ram strategicznych dla Rogu Afryki specjalnego przedstawiciela koordynującego działania UE w tym regionie;
- podejmowanie inicjatyw na rzecz szkolenia marynarzy w zakresie zwalczania piractwa;
- wzmacnianie współpracy z partnerami społecznymi, np. Stowarzyszeniem Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) i Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF).

Unia Afrykańska

Zaangażowanie Unii Afrykańskiej w zwalczanie piractwa morskiego obejmuje kilka inicjatyw. Wśród nich warto zwrócić uwagę na działania podejmowane w ramach operacji pokojowej w Somalii (*African Union Mission in Somalia*, AMISOM) oraz zapisy dotyczące piractwa morskiego, zawarte w Afrykańskiej Karcie Transportu Morskiego (*African Maritime Transport Charter*) oraz deklaracji z Durbanu (*Durban Resolution on Maritime Safety, Maritime Security and Protection of The Marine Environment in Africa*). Poza tym Unia Afrykańska jest członkiem Grupy Kontaktowej ds. Piractwa u Wybrzeży Somalii (*The Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*, CGPCS), zajmującej się sprawami prawnymi związanymi z piractwem morskim. Prócz tego, uczestniczy w konferencjach poświęconych tematyce piractwa morskiego, organizowanych przez państwa Afryki Wschodniej i Południowej.

Operacja pokojowa Unii Afrykańskiej w Somalii została powołana w 2007 roku za zgodą Organizacji Narodów Zjednoczonych[59]. Początkowo jej mandat skupiał się na

[58] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-14_en.htm (data dostępu 29.01.2013).
[59] ONZ dokonało jej autoryzacji na mocy rezolucji 1744 (2007) na podstawie rozdziału VIII Karty Narodów Zjednoczonych.

wykonywaniu zadań wspierających przywrócenie pokoju w ogarniętej wojną domową Somalii. Zadania dotyczyły głównie aktywnej współpracy z Tymczasowym Rządem Federalnym, tłumienia działalności islamskiej bojówki Al-Shabaab oraz zabezpieczenia stolicy Mogadiszu[60]. Obecnie AMISOM współpracuje z rządem federalnym Somalii w walce z piractwem morskim na lądzie i wodach przybrzeżnych Somalii poprzez zapewnienie egzekwowania prawa i koordynację programów Organizacji Narodów Zjednoczonych. W ramach misji AMISOM, przy wsparciu Unii Europejskiej, prowadzone są także w Ugandzie szkolenia dla somalijskich sił bezpieczeństwa. AMISOM głównie odpowiada za rozlokowanie i wykorzystanie przeszkolonych oddziałów na terytorium Somalii.

W Afrykańskiej Karcie Transportu Morskiego uchwalonej w dniach 12–16 października 2009 roku zostały zawarte między innymi przepisy dotyczące bezpieczeństwa na morzu. W odniesieniu do piractwa morskiego, rozboju oraz innych bezprawnych czynów skierowanych przeciwko żegludze morskiej, państwa członkowskie Unii Afrykańskiej zobowiązały się do podejmowania wszelkich skutecznych środków w celu zwalczania tych procederów przy współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi. Zadeklarowały się także do wymiany informacji i wzajemnej pomocy celem poprawy wydajności systemów bezpieczeństwa stworzonych do zwalczania piractwa i morskich rozbojów[61].

W deklaracji z Durbanu, uchwalonej w dniach 12–16 października 2009 roku, państwa członkowskie Unii Afrykańskiej uznały piractwo oraz rozboje morskie za wyzwanie dla kontynentu afrykańskiego w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego. Zobowiązały się jednocześnie do wspierania inicjatyw Międzynarodowej Organizacji Morskiej oraz Rady Bezpieczeństwa ONZ, podejmowanych wobec piractwa morskiego wzdłuż wybrzeży Somalii – zwłaszcza dotyczących ustanowienia centrum wymiany informacji o piractwie morskim i budowy subregionalnego potencjału do walki z morską przestępczością. Prócz tego, w deklaracji, nakazano państwom członkowskim Unii Afrykańskiej wdrożenie do swoich krajowych systemów prawnych Kodeksu postępowania z Dżibuti (*The Djibouti Code of Conduct*), przyjętego 26 stycznia 2009 roku[62]. W jego ramach państwa z regionu obejmującego zachodnią część Oceanu Indyjskiego, Zatokę Adeńską i Morze Czerwone, pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Morskiej, zadeklarowały chęć współpracy w walce z piractwem morskim zgodnie z prawem międzynarodowym[63].

Afryka pozostaje kontynentem, który najmocniej odczuwa skutki piractwa morskiego. Jednocześnie Unia Afrykańska jest organizacją zbyt słabą, by z problemem tym mogła poradzić sobie samodzielnie. Dlatego współpraca Unii Afrykańskiej z innymi organizacjami w zwalczaniu piractwa morskiego jest elementem koniecznym. Dużą rolę w tej kwestii odgrywają inicjatywy antypirackie Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej oraz sojuszu północnoatlantyckiego skierowane do walki z procederem piractwa w Afryce oraz budowy potencjału obronnego w państwach tego regionu.

[60] http://www.unhcr.org/refworld/country,,,RESOLUTION,SOM,,46cbdf692,0.html (data dostępu 29.01.2013).
[61] *African Maritime Transport Charter*, Second African Union Conference of Ministers Responsible for Maritime Transport, Durban 2009.
[62] *Durban Resolution on Maritime Safety, Maritime Security and Protection of The Marine Environment in Africa*, Durban 2009.
[63] Zob. http://www.imo.org/ourwork/security/piu/pages/dcoc.aspx (data dostępu 29.01.2013).

Liga Państw Arabskich

Liga Państw Arabskich zaangażowała się w zwalczanie piractwa morskiego u wybrzeży Somalii głównie w celu zabezpieczenia szlaków żeglugowych przed atakami piratów somalijskich. Państwa członkowskie Rady Współpracy Zatoki Perskiej (*Gulf Cooperation Council*, GCC) chciały ochronić główne drogi transportu morskiego ropy naftowej. Egipt w związku z przekierowywaniem statków na alternatywne morskie szlaki żeglugowe ponosił ogromne straty z tytułu opłat w Kanale Sueskim.

Po zajęciu przez piratów somalijskich w 2008 roku saudyjskiego supertankowca MV Sirius Star, który transportował ropę naftową o wartości 100 milionów dolarów, Liga Państw Arabskich zwołała 4 grudnia 2008 roku w Kairze nadzwyczajną sesję Rady Ligii Państw Arabskich. Podczas spotkania Rada między innymi udzieliła wsparcia dla operacji AMISOM, potępiła wszelkie akty piractwa i rozboju będące udziałem piratów somalijskich oraz podkreśliła znaczenie afro-arabskich inicjatyw na rzecz zwalczania piractwa morskiego[64].

Liga Państw Arabskich mimo szybkiej reakcji na problem piractwa somalijskiego, nie zdołała wypracować po nadzwyczajnym szczycie w Kairze własnych metod antypirackich. Kolejne spotkania Ligii oraz organizowane konferencje antypirackie także nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, między innymi ze względu na ograniczone możliwości morskie jej państw członkowskich. Współcześnie część państw członkowskich Ligii Państw Arabskich, w tym Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Bahrajn, podejmuje działania antypirackie w ramach wielonarodowej Połączonej Grupy Bojowej 151 (*Combined Task Force 151 – CTF 151*). Liga Państw Arabskich jest również członkiem Grupy Kontaktowej ds. Piractwa u wybrzeży Somalii oraz posiada status obserwatora w ramach Kodeksu postępowania z Dżibuti. Udział w tych inicjatywach powinien zapewnić Lidze Państw Arabskich zdolność do bezpośredniego zaangażowania się działania antypirackie w najbliższej przyszłości[65].

Zwiększenie udziału Ligii Państw Arabskich w działania antypirackie jest niezbędne między innymi ze względu na geograficzne położenie państw Ligii bezpośrednio w pobliżu obszaru aktywności piratów somalijskich.

Podsumowanie

W ciągu ostatnich lat społeczność międzynarodowa powzięła wiele środków i inicjatyw mających na celu zwalczanie piractwa morskiego. Jednak mimo podjętych działań, piractwo morskie nadal stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa oraz żeglugi morskiej, zwłaszcza w Rogu Afryki. Zwalczanie piractwa morskiego we współczesnym świecie wymaga więc systematycznego usprawniania i rozwijania działań zapobiegawczych.

Fenomen piractwa morskiego jest głęboko osadzony w politycznych, ekonomicznych i społecznych realiach regionów, w których występuje. Brak stanowczych działań na lądzie, związanych z likwidacją źródeł piractwa morskiego, skutkować będzie jedynie ograniczeniem

[64] http://www.hiiraan.com/news4/2008/dec/8875/somalia_statement_by_the_council_of_arab_league.aspx (data dostępu 29.01.2013).

[65] K.A. Al Bu-Ainnain, *The GCC and Piracy: An Arab Solution*, [w:] *Conference on Global Challenge, Regional Responses*…, s. 65.

liczby napadów pirackich lub przeniesieniem aktywności piratów na inny obszar. Tezę tę potwierdza praktyka ostatnich lat. Zdolność powstrzymywania piractwa morskiego zależy w dużej mierze od umiejętności lokalnych podmiotów i instytucji i to właśnie nim należy poświęcić szczególną uwagę. Prócz podejmowania działań prawotwórczych i operacyjnych na szczeblu międzynarodowym, obecna sytuacja wymaga również skutecznych inicjatyw w celu zapobiegania i zwalczania piractwa u jego źródła. Skuteczna walka z piractwem wymaga bowiem rozwiązywania problemów zarówno na morzu, jak i na lądzie z aktywnym udziałem społeczności międzynarodowej.

W aktywności NATO oraz Unii Europejskiej widoczne zaczynają być zmiany w podejściu do rozwiązania problemu piractwa somalijskiego. Obie organizacje ukierunkowują swoje inicjatywy na budowę zdolności państw znajdujących się w obszarze aktywności piratów, choć do niedawna skupiały siły głównie na środkach krótkoterminowej walki z piractwem morskim, koncentrując działania przede wszystkim na prowadzeniu operacji morskich. Inicjatywa ReCAAP stała się modelowym przykładem dla innych regionów i projektów antypirackich. Część jej postanowień włączono do Kodeksu postępowania z Dżibuti, który stał się głównym narzędziem umożliwiającym państwom Rogu Afryki opracowanie odpowiednich rozwiązań do walki z piractwem somalijskim.

W działaniach podejmowanych przez rządowe organizacje międzynarodowe wobec współczesnego piractwa morskiego pojawia się jednak kilka dylematów. W realizowanych inicjatywach brakuje głównego koordynatora, co skutkuje niejednokrotnie dublowaniem wysiłków i nakładów, a niektóre przepisy prawne odnoszące się do piractwa morskiego wymagają niezwłocznej rewizji. Jednak największy dylemat dotyczy intencji społeczności międzynarodowej w kwestii zwalczania współczesnego piractwa morskiego: czy zależy jej na trwałej likwidacji problemu piractwa morskiego, czy na rozwiązaniach doraźnych?

Literatura uzupelniajaca

Elleman A.B., Forbes A., Rosenberg D. (ed.), *Piracy and Maritime Crime. Historical and Modern Case Study*, Newport 2010.

Kubiak K., *Piractwo czy terroryzm?*, „Stosunki Międzynarodowe” 2009, nr 56–57.

Kubiak K., *Przemoc na oceanach. Współczesne piractwo i terroryzm morski*, Warszawa 2009.

Machowski J., *Piractwo w świetle historii i prawa*, Warszawa 2000.

Mąka H., *Piraci ery atomowej*, Warszawa2003.

Nand a V.P., *Maritime Piracy: How Can International Law and Policy Address this Growing Global Menace?*, „Denver Journal of International Law and Policy” 2011, vol. 39, issue 02.

O’Meara R.M., *Maritime Piracy in the 21st Century: A Short Course for U.S. Policy Makers*, „Journal of Global Change and Governance” 2007, no 1, vol. 1.

Olszewski P., Kapuśniak T., Lizak W. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, Radom 2011.

Piracy and Armed Robbery Against Ships Annual Report 2011, London 2012.

Porada J., *Współczesne piractwo morskie. Środki obrony biernej i czynnej statków*, Szczecin 2007.

Tomasz Klin

Uniwersytet Wrocławski

Państwa upadłe

Abstract

The category of failed states has been critically considered in the article because it is often defined due to the dominant, West-oriented ideology. Four states have been chosen, ie. Afghanistan, Haiti, the Democratic Republic of the Congo, and Somalia, which to the highest extent fulfill the criteria of being "failed". The next section discusses regulations prepared by international governmental organisations, which refer to the problem of failed or fragile states. The main part of the article regards practical activities of IGOs toward states that are in danger of failure. The essence is military, police, and various civilian missions (eg. supporting the rule of law). A special importance is attached to humanitarian and development assistance. Further some methods of controlling the effects by IGO's have been pointed out. The conclusions emphasize the uncertain future of failed states and a high degree of IGOs' involvement in counteracting the problem.

Wprowadzenie

Wśród licznych problemów, powodujących troskę państw wysoko rozwiniętych i zdominowanych przez nie organizacji międzynarodowych, występuje zjawisko upadku państwowości. Tak zwane państwa upadłe lub zagrożone upadkiem znajdują się niemal w każdym regionie międzynarodowym, na wszystkich zamieszkanych kontynentach. W ostatniej dekadzie zachodnie elity polityczne i biurokracja międzynarodowa dość powszechnie przyjęły tezę, że fundamentalne braki organizacyjne niektórych państw uniemożliwiają trwałe rozwiązanie wielu innych problemów, zwłaszcza: ubóstwa, zaopatrzenia w wodę, analfabetyzmu oraz dostępu do podstawowych usług zdrowotnych. W rzeczywistości międzynarodowej rozpatrywanie upadku państwa jako problemu wiąże się też z upowszechnieniem specyficznej tożsamości zbiorowej, w której uznaje się funkcjonowanie państw za właściwe i efektywne dla obecnego stopnia rozwoju cywilizacyjnego. W związku z tym pojawiła się kategoria państwa upadłego, która często jest za szeroka – zagrożenie upadkiem przypisuje się zbyt wielu państwom, co wpisuje się w pewną grę o charakterze ideologicznym[1].

Od organizacji międzynarodowych, które powołano do rozwiązywania określonych problemów, oczekuje się przede wszystkim efektywności. Krytycy twierdzą, że nawet przekazywanie pomocy rozwojowej, które prowadzone jest systematycznie od ponad

[1] R. Rybkowski, *Komu potrzebne są państwa upadłe?*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012, s. 16–20.

półwiecza, bywa często przeciwskuteczne[2]. Procesom „budowania" i odbudowy państwowości przypisuje się bardzo złożony charakter, a organizacje międzynarodowe nie mają jeszcze dużego doświadczenia w tej materii. Jednocześnie, obecnie takie podmioty jak ONZ, Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy angażują się czynnie w *state-building* przynajmniej w kilkunastu państwach, zwłaszcza w Afryce, na Bliskim Wschodzie i w Oceanii. Warto zatem przyjrzeć się deklarowanym celom tej działalności, jej przejawom oraz efektywności.

Państwa upadłe – charakterystyka kategorii

Nawet niektórzy uznani naukowcy powielają kontrowersyjne opinie na temat państw upadłych. Jako przykład niech posłuży definiowanie tej kategorii przez brak zdolności do wymuszania rządów prawa[3], co zupełnie ignoruje historię państwowości i zróżnicowanie kulturowe państw. Inny powszechny błąd polega na przypisywaniu państwom roli *welfare state*, a w konsekwencji traktowanie jako upadłych państw pozbawionych takich atrybutów (np. systemu zabezpieczenia społecznego)[4]. Wszystkie tego rodzaju błędne ujęcia wynikają z braku zrozumienia istoty państwowości, która jest dość trudna do określenia. Niemniej wystarczy poprzestać na prostej konstatacji, że w historii istniały setki państw, które nie opierały się na praworządności ani nie dostarczały mieszkańcom dóbr publicznych w sposób trwały i uporządkowany.

Należy zatem odpowiedzieć na pytanie: czym jest państwo? Zgodnie z klasyczną definicją, to zorganizowana trwale władza nad ludnością na danym terytorium. Do tego dochodzi uznanie międzynarodowe, dzięki któremu nawet przejściowa utrata terytorium nie powoduje zaniku państwowości[5]. Niektórzy podkreślają ponadto znaczenie państwowego monopolu na stosowanie przemocy[6], przy jednoczesnym wskazywaniu na jego stopniowalność. Współczesne państwa z różnych względów rezygnują z pełnego monopolu na użycie środków przemocy; zwiększa się znaczenie prywatnych armii, policji i służb ochrony[7]. Dyskusyjna pozostaje także kwestia władzy państwowej oraz kontroli nad ludnością i terytorium – w praktyce także one są stopniowalne[8]. Ostatnią ważną kwestią jest możliwość tymczasowej utraty władzy nad częścią terytorium przez każde państwo –

[2] W. Easterly, *Brzemię białego człowieka*, Warszawa 2008; D. Moyo, *Dead Aid. Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa*, London 2009.
[3] G. King, L. Zeng, *Improving Forecasts of State Failure*, „World Politics" 2001, nr 4, s. 623.
[4] S.S. Eriksen, *'State Failure' in Theory and Practice: The Idea of the State and the Contradictions of State Formation*, „Review of International Studies" 2011, nr 1, s. 231; krytyka tego ujęcia: *Ibidem*, przyp. 6.
[5] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008, s. 120. Na przykład Polska podczas II wojny światowej była reprezentowana przez rząd na uchodźctwie.
[6] R. Kłosowicz, *Państwa upadłe i ich destabilizujący wpływ na stosunki międzynarodowe*, [w:] I. Stawowy-Kawka (red.), *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, Kraków 2009, s. 387; S.S. Eriksen, *op. cit.*, s. 232.
[7] W tym kontekście zadziwia stwierdzenie z prestiżowej publikacji: B. Jessop, *State and State-building*, [w:] R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford 2006, s. 115. W opinii tego autora do atrybutów państw współczesnych należy posiadanie stałych armii, a przecież niektóre państwa świadomie z tego zrezygnowały.
[8] S.S. Eriksen, *op. cit.*, s. 238.

wystarczy huragan lub inna duża katastrofa naturalna[9]. Państwo po pewnym czasie odzyskuje władzę na takim obszarze, państwo upadłe tego nie potrafi.

Przy analizie problemu państw upadłych istotna jest także kwestia spuścizny pokolonialnej. Wskazuje się, że kolonializm przyczynił się do wielokierunkowych zmian we wszystkich dziedzinach życia, niszcząc lub osłabiając tradycyjne struktury społeczne. Jednocześnie, pomimo kopiowania wzorów instytucjonalnych z Zachodu, nie skutkował ich pełnym utrwaleniem i uprawomocnieniem[10]. Skłoniło to jednego z naukowców – Christophera Claphama – do zmiany podejścia w traktowaniu państwowości i wprowadzenia jej stopniowalności, co miało lepiej oddawać rzeczywistość, zwłaszcza w odniesieniu do politycznych jednostek terytorialnych w Afryce[11]. W takim ujęciu państwo ma różne stopnie rozwoju, powiązane z efektywnością ekonomiczną, dominującą kulturą, czynnikami geograficznymi itd.

Problem z precyzyjnym określeniem istoty państwowości nie powinien stanowić przeszkody w definiowaniu kategorii państw upadłych. W moim przekonaniu muszą one spełnić następujące ogólne kryteria:

- dotychczas były państwami, tj. ich rządy sprawowały władzę nad mieszkańcami i formalnie określonymi terytoriami;
- w pewnych okolicznościach uległy trwałej anarchizacji, czyli na znacznym obszarze rząd utracił władzę terytorialną na rzecz innych ośrodków dysponujących środkami przymusu (zwykle grup zbrojnych, niezależnie od wyznawanych przez nie ideologii) lub władzę państwową zastąpiła anarchia;
- są nadal traktowane jako państwa, tj. uznawane przez społeczność międzynarodową albo jej przewodnią część.

Typowym państwem upadłym od kilku dekad jest Afganistan, na którego terytorium funkcjonują konkurencyjne ośrodki realnej władzy, a instytucje rządowe działają jedynie dzięki zagranicznemu wsparciu. Nieco odmienną kategorię tworzą państwa sfragmentaryzowane[12], które charakteryzują się relatywnie wysoką efektywnością władzy na znacznym obszarze przy braku kontroli nad częścią terytorium. Do tego typu zalicza się Kolumbię, na której terytorium przez kilka dekad działała partyzantka FARC. Wydaje się, że kryterium to spełnia również Liban, gdzie organizacja Hezbollah sprawuje pełnię władzy w części kraju, paradoksalnie będąc równocześnie członkiem koalicji rządowej[13]. Do aktualniejszych przykładów można zaliczyć Mali. W 2012 roku Tuaregowie opanowali północno-wschodnią część kraju, proklamując państwo Azawad, które obejmowało m.in. słynne miasto Timbuktu[14]. Na skutek tego Mali przejściowo stało się państwem sfragmentaryzowanym, aż do skutecznej interwencji zbrojnej Francji na początku 2013 roku[15].

---

[9] A. Vinci, *Anarchy, Failed States, and Armed Groups: Reconsidering Conventional Analysis*, „International Studies Quarterly" 2008, nr 2, s. 298.
[10] S. Bieleń, *Państwa w stanie kryzysu i upadku?*, [w:] M. Sułek, J. Symonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 56.
[11] C. Clapham, *Degrees of Statehood*, „Review of International Studies" 1998, nr 2.
[12] W literaturze anglojęzycznej funkcjonuje wiele podobnych pojęć, m.in.: *failed state*, *collapsed state*, *fragmented state*, *fragile state*, *weak state*.
[13] R. Ożarowski, *Liban jako państwo upadłe na Bliskim Wschodzie*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *op. cit.*, s. 138.
[14] *Łuna nad pustynią*, „Forum" nr 16, 16–22.04.2012.
[15] *Mali: Security, Dialogue and Meaningful Reform*, http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/mali/201-mali-security-dialogue-and-meaningful-reform.aspx (data dostępu 6.11.2013).

Upadek państwa można ujmować jako wiele procesów, poczynając od delegitymizacji społecznej, poprzez utratę monopolu na przemoc, atrofię funkcji administracyjnych i gospodarczych (zwłaszcza systemu fiskalnego), kończąc na anarchizacji wewnętrznej. Jeśli jednak państwo wciąż pozostaje uznawane *de iure* na arenie międzynarodowej, traktowane jest w specyficzny sposób. Z jednej strony nie można kwestionować granic i całości terytorialnej państwa upadłego oraz innych zobowiązań o charakterze prawnym. Wynika to z tzw. teorii kontynuacji[16]. Z drugiej strony zaś wobec państw upadłych stosuje się niekiedy odmienne standardy; np. Afganistan nie jest oskarżany o wspieranie handlu narkotykami, ponieważ przyjmuje się, że jego wewnętrzne słabości nie pozwalają na przeciwstawienie się temu procederowi[17]. Generalnie przyjmuje się za podstawę brak odpowiedzialności prawnej państwa upadłego za powstałe delikty, kierując ją na jednostki[18], w tym zwłaszcza dowódców wojskowych. Jednakże niektóre aspekty wyjątkowego podejścia wobec państw upadłych przybierają mniej przyjazny charakter. Ponieważ zwykle „produkują" one więcej terrorystów, chętniej im udzielają gościny, a ich obywatele częściej padają ofiarami terroryzmu[19], co najmniej od zamachów na Nowy Jork i Waszyngton z 2001 roku podejmuje się wobec tych państw coraz więcej wyjątkowych działań, nie zawsze zgodnych z prawem międzynarodowym. Do najradykalniejszej formy można zaliczyć atakowanie (np. przy użyciu rakiet czy bezzałogowych samolotów) obiektów na terytorium państwa bez zgody jego rządu.

O ideologiczno-politycznym charakterze tytułowej kategorii świadczy powołanie przy CIA State Failure Task Force, która działa od 1994 roku[20]. Stany Zjednoczone w coraz większym stopniu traktują państwa upadłe jako zagrożenie dla porządku międzynarodowego, co nasiliło się szczególnie od 2001 roku. Ideologizacja kategorii powoduje pewną polaryzację: niektórzy naukowcy przyjmują i sami reprodukują idee wymyślone przez władze amerykańskie[21], a jednocześnie coraz częściej uczeni ujmują określenie „państwa upadłe" w cudzysłów.

Najsłynniejszy ranking państw zagrożonych upadkiem publikuje corocznie amerykańska organizacja typu non-profit Fund for Peace wraz z *quasi*-naukowym

[16] H. Dudkiewicz, *Prawo międzynarodowe w kwestii państwa upadłego*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *op. cit.*, s. 85; T. Srogosz, *Upadłość państwa a odpowiedzialność międzynarodowa (rozważania w kontekście międzynarodowego prawa praw człowieka)*, [w:] W. Wacławczyk (red.), *Wokół współczesnych problemów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2009, s. 122–123; S. Bieleń, *op. cit.*, s. 58. Teoria kontynuacji wyjaśnia reakcje społeczności międzynarodowej na zjawisko upadku państwowości. Przede wszystkim państwo upadłe nie traci podmiotowości ani tym bardziej państwowości (choć społeczność międzynarodowa może przestać uznawać rząd), lecz zdolność do działania, w tym także zdolność do czynności prawnych. Podmioty nierządowe (grupy zbrojne, gangi itp.), które sprawują faktyczną kontrolę nad państwem upadłym, z zasady nie uzyskują statusu legalnej władzy. W rezultacie pozostają w mocy podstawowe prawa państwa, zwłaszcza zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych.

[17] A. Vinci, *op. cit.*, s. 307.

[18] T. Srogosz, *op. cit.*, s. 127.

[19] J.A. Piazza, *Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism?*, „International Studies Quarterly" 2008, nr 3.

[20] C.T. Call, *Beyond the 'Failed State': Toward Conceptual Alternatives*, „European Journal of International Relations" 2011, nr 2, s. 305, 322, przyp. 3.

[21] Przykładem następująca publikacja: R.H. Dorff, *Failed States After 9/11: What Did We Know and What Have We Learned?*, „International Studies Perspectives" 2005, nr 1. Takie ujęcie skutkuje opinią o zbliżonym charakterze państw upadłych i zbójeckich, które rzekomo wywołują podobne problemy. *Ibidem*, s. 24. Przykładem przyjęcia podobnej optyki w publikacji polskiej jest zaliczenie do państw upadłych Iranu i Pakistanu w: T. Szubrycht, *Nadbrzeżne państwa upadłe a bezpieczeństwo transportu morskiego*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *op. cit.*, s. 196.

czasopismem „Foreign Policy”[22]. Indeks wydaje się kontrowersyjny[23], niemniej można go pomocniczo stosować w celu zobrazowania tytułowego zjawiska, ponieważ w dużym stopniu pokrywa się z wiedzą o współczesnej państwowości. Na czele znajduje się Somalia, w pierwszej dziesiątce m.in. także Czad, Demokratyczna Republika Konga (DRK), Afganistan, Irak i Haiti. Bezsprzecznie są to państwa upadłe lub na pograniczu upadku; ich egzystencję podtrzymują zewnętrzni interwenci.

W moim przekonaniu trudno obecnie wyodrębnić liczną grupę państw upadłych, choćby dlatego, że zasadnicza część społeczności międzynarodowej wspiera finansowo i organizacyjnie wiele słabych ośrodków władzy, znacznie poprawiając ich efektywność, a pośrednio także legitymizację społeczną. Poza tym można pominąć kraje, które od początku swojego istnienia przechodzą permanentne konflikty zbrojne, kryzysy polityczne i zamachy stanu, jak np. Gwinea Bissau[24]. W tabeli 1 wyodrębniono cztery państwa, które w największym stopniu pasują do scharakteryzowanej wcześniej kategorii państw upadłych. Kierowano się trzema kryteriami: długotrwałego załamania się instytucji państwowych na większej części terytorium; relatywnej efektywności tych struktur wcześniej; uznaniu *de iure* przez społeczność międzynarodową. Pominięto sytuacje po konfliktach zbrojnych – dotyczy to m.in. Liberii, Sierra Leone – gdzie odbudowa struktur państwowych nie jest kontestowana przez znaczące siły polityczne lub jak w przypadku Libii, konflikt zakończył się względnie niedawno[25]. Poza tym, niektóre państwa (np. Irak) w ostatnich latach ewidentnie poprawiły efektywność sprawowanej władzy i dlatego nie zostały zaliczone do tytułowej kategorii. Należy zastrzec, że sytuacja może ulec zmianie, tj. państwo upadłe po kilku latach intensywnego wsparcia zewnętrznego ma szansę powrócić do poziomu relatywnie efektywnej władzy na całym lub większej części terytorium; i odwrotnie: nowe kraje mogą znaleźć się w stanie upadku.

Tabela 1. Państwa upadłe (opracowanie własne)

Państwo	Główne przyczyny upadku
Afganistan	Wojny domowe, ingerencje zbrojne z zewnątrz, konflikty ideologiczne i etniczne
Demokratyczna Republika Konga	Wojny domowe, ingerencje zbrojne z zewnątrz, niejednorodność etniczna
Haiti	Kryzysy gospodarcze, przeludnienie, przemoc polityczna, katastrofy naturalne
Somalia	Upadek dyktatury, wojny domowe, kryzysy ekologiczno-gospodarcze

[22] *Failed States Index 2012*, http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive (data dostępu 18.06.2012).

[23] W rankingu wykorzystano liczne kryteria jako zmienne niezależne. Tymczasem część z nich powinna być ujmowana w sposób powiązany. Na przykład powszechne i notoryczne łamanie praw człowieka może wskazywać na niezdolność rządu do wywiązania się ze swoich zobowiązań – jednak nie uwzględnia to ustroju państwa. Stąd przypisanie Korei Północnej kategorii *critical*, czyli zaliczenie jej do państw upadłych. W tym przypadku mamy do czynienia z dyktaturą totalitarną, która poprzez działania zbrojne i dyplomatyczne od kilkudziesięciu lat potrafi wymusić korzystną dla siebie politykę sąsiadów, a swoich obywateli zmuszać do zachowań całkowicie sprzecznych z ideą wolności osobistej. A zatem kryterium praw człowieka powinno być zmienną powiązaną z systemem politycznym.

[24] K. Kubiak, *Państwo upadłe Gwinea Bissau*, [w:] R. Kłosowicz, A. Mania (red.), *op. cit.*, s. 120–125.

[25] Ostatnie wydarzenia, w tym szczególnie uprowadzenie premiera libijskiego rządu przez jedną z grup zbrojnych, wskazują, że także Libia spełnia kryteria państwa trwale upadłego. *Heavy shooting lasting hours in Libya's capital Tripoli*, http://www.reuters.com/article/2013/11/05/us-libya-security-idUSBRE9A40G520131105 (data dostępu 6.11.2013).

Deklarowany stosunek organizacji międzynarodowych

Chociaż kategoria państw upadłych znalazła trwałe miejsce w podręcznikach akademickich, organizacje międzynarodowe nader rzadko odnoszą się do niej oficjalnie. Preferuje się określenie *fragile states*, które stanowi pojemniejszą kategorię[26]. Są to wszystkie słabe państwa, niezależnie od ich wcześniejszej kondycji, które mają niewielkie zdolności do zarządzania populacją na swoim terytorium[27]. Ich podstawowe cechy to: niski poziom efektywności instytucji państwowych, legitymizacji społecznej, zamożności obywateli; generalnie są one zagrożone upadkiem lub rozpadem. Praktycznie wszystkim udziela się wsparcia z zewnątrz; niekiedy trudno ocenić, które z nich przetrwałyby bez zagranicznej pomocy.

Jaki jest zasięg zjawiska państw zagrożonych upadkiem? Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (International Development Association; IDA) w ramach Grupy Banku Światowego definiuje *fragile states* poprzez dwa kryteria: niski współczynnik Polityki Krajowej i Instytucjonalnej (CPIA[28]) oraz występowanie misji typu *peace-keeping* lub *peace-building* w ciągu minionych 3 lat. Na liście znajduje się 35 państw (w tym Sahara Zachodnia[29]) oraz Palestyna[30]. Z kolei w corocznym przeglądzie Komitetu Pomocy Rozwojowej (Development Assitance Committee; DAC) przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) określono 46 *fragile states* w 2011 roku. Przewidywano wzrost pomocy programowanej, która stanowi rdzeń pomocy rozwojowej, dla DRK i Kenii, a znaczny spadek dla Haiti i Afganistanu[31], przy czym oba te kraje otrzymywały w ostatnich latach duże środki *per capita*. Jak wynika z powyższego, nie ma pełnej zgody odnośnie do zagrożenia upadkiem nie tylko wśród uczonych, ale też między dwiema kluczowymi dla pomocy rozwojowej organizacjami: Bankiem Światowym i OECD.

Indeks CPIA wyznacza podział na *core fragile states*, gdy współczynnik wynosi poniżej 3 lub brakuje danych (!), oraz *marginal fragile states*, kiedy mieści się w obrębie 3–3,2. Na liście według średniej wskaźników BŚ i dwóch banków regionalnych w najgorszej sytuacji znajdują się: Somalia 1,13; Erytrea 2,15; Zimbabwe 2,16; poniżej 3 mają też kolejno: Sudan, Komory, Mikronezja, Afganistan, Wyspy Marshalla, Czad, Republika Środkowoafrykańska, Wybrzeże Kości Słoniowej, DRK, Kiribati, Haiti, Togo, Angola, Jemen. Brak danych dla: Myanmaru, Iraku, Libii, Syrii, Palestyny, Sahary Zachodniej, Sudanu Południowego

[26] Dosł. „państwa kruche". W dalszej części rozdziału tłumaczone także jako „państwa zagrożone upadkiem".

[27] *Supporting Statebuilding in Situation of Conflict and Fragility*, OECD 2011, http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4311031e.pdf, s. 11; R.B. Zoellick, *Fragile States: Securing Development*, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21898896~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html (data dostępu 28.07.2012).

[28] W oryginale Country Policy and Institutional Assessment, szacowany odrębnie przez Bank Światowy oraz Azjatycki Bank Rozwoju lub Afrykański Bank Rozwoju. Obejmuje ocenę wielu kryteriów, ujętych w czterech grupach: zarządzanie gospodarką (np. polityka fiskalna), polityki strukturalne (np. regulacje związane z przedsiębiorczością), polityki zwalczające wykluczenie społeczne (np. równość płci), sektor publiczny i instytucje (np. jakość administracji publicznej). The World Bank Group, *CPIA 2011 Criteria*, http://www.worldbank.org/ida/IRAI/2011/CPIAcriteria2011final.pdf, s. 3.

[29] Uznawana *de iure* w ramach Unii Afrykańskiej, ale nie przez ONZ.

[30] *Harmonized List of Fragile Situations FY13*, http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/FCSHarmonizedListFY13.pdf (data dostępu 30.08.2012).

[31] *Outlook on Aid: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2012-2015*, http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture/50056866.pdf, s. 2.

i Tuvalu[32]. Tak duża liczba państw i terytoriów nie powinna przesłaniać faktu, że właściwie znajdują się one w trzech regionach: Afryki Subsaharyjskiej, Oceanii oraz Bliskiego Wschodu.

Jakie stanowisko wobec *fragile states* przyjmuje IDA? Oto reprezentatywna opinia: „Państwa zagrożone upadkiem napotykają szczególnie surowe wyzwania rozwojowe: słabe zdolności instytucjonalne, słabe zarządzanie, niestabilność polityczną, a często trwającą przemoc lub spuściznę przeszłego konfliktu. […] nie tylko przeszkadzają one w osiągnięciu Milenijnych Celów Rozwoju, ale także zwiększają ryzyko braku bezpieczeństwa, przestępczości i narkotyków oraz przemytu ludzi w obrębie samych *fragile states*, w regionach otaczających i poza nimi”[33].

Natomiast Bank Światowy deklaruje: „Wyzwaniem pozostaje powstanie z popiołów i stworzenie państwa, które ma zarówno zdolność, jak i wolę do mobilizowania zasobów, rozciągania władzy politycznej, kontroli nad swoim terytorium, zarządzania gospodarką, wdrażania polityki i promowania ludzkiego dostatku w sposób niewykluczający, łącznie z dostarczaniem żywotnych usług [w obrębie wymiaru] sprawiedliwości i bezpieczeństwa, służby zdrowia, oświaty, [dostępu do] wody i kanalizacji”[34]. Z uwagi na kluczową rolę Banku Światowego w próbach globalnego przeciwdziałania biedzie i stymulowania rozwoju, tego rodzaju opinię można uznać za reprezentatywną. W moim przekonaniu przytoczone cytaty wskazują na obowiązywanie ideologicznej mieszanki liberalizmu i *welfare state* jako dalekosiężnych zamierzeń Grupy Banku Światowego wobec państw zagrożonych upadkiem.

Z kolei na stronie internetowej OECD upubliczniono „Zasady postępowania dla donatorów i personelu zarządzającego pomocą rozwojową wobec państw zagrożonych upadkiem”. Wyszczególniono następujące reguły działania:

1. Przyjmować za punkt odniesienia sytuację (kontekst) państwa.
2. Nie szkodzić.
3. Skupić się na budowaniu państwa jako głównym celu.
4. Traktować prewencję priorytetowo.
5. Rozpoznać powiązania między celami politycznymi, rozwojowymi i dotyczącymi bezpieczeństwa.
6. Promować niedyskryminację jako bazę dla stabilnych społeczeństw pozbawionych wykluczenia.
7. Współpracować w zgodzie z priorytetami lokalnymi na różne sposoby w zależności od kontekstu.
8. Zgadzać się na praktyczne mechanizmy koordynacji między aktorami międzynarodowymi.
9. Działać szybko, lecz zostać wystarczająco długo, by dać sukcesowi szansę.
10. Unikać tworzenia lokalnych lub sektorowych przestrzeni wykluczenia[35].

[32] *Harmonized List….*
[33] http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21389950~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html (data dostępu 14.08.2012).
[34] http://wbi.worldbank.org/wbi/stories/building-capacity-fragile-states (data dostępu 14.08.2012).
[35] http://www.oecd.org/dac/conflictandfragility/aboutthefragilestatesprinciples.htm (data dostępu 29.08.2012).

Takie rozbudowane zalecenia podkreślają skomplikowany charakter działań wobec *fragile states*; wskazują też na poważne traktowanie problemu przez OECD, która zrzesza głównych donatorów pomocy rozwojowej.

Warto pamiętać, że państwa uznane za upadłe pozostają członkami Międzynarodowego Funduszu Walutowego; mają obowiązek przekazywać kwoty do jego dyspozycji, proporcjonalnie do których przysługują im głosy. Kwoty te można określić jako bardzo niskie, podobnie jak kilkudziesięciu innych małych gospodarek, np. Azerbejdżanu, Estonii, Paragwaju[36]. Trzy z omawianych państw upadłych, mianowicie: Afganistan, DRK i Haiti ściśle współpracują z MFW, o czym świadczą regularne spotkania z personelem Funduszu, czego efektem są raporty i informacje dla mediów. Natomiast Somalia, mimo formalnego członkostwa, nie utrzymuje współpracy z MFW. Przyczyną tego jest brak od 1991 roku (początek wojny domowej) rządu uznanego przez MFW i zawieszenie współpracy z Somalią[37]. Jako jeden z niewielu członków, obok Zimbabwe i Sudanu, Somalia ma poważne zaległości finansowe wobec Funduszu[38]. Przeglądając dane dotyczące podziału kwot i głosów, trudno dopatrzyć się ulgowej taryfy MFW dla państw upadłych.

Działania organizacji międzynarodowych
Organizacje uniwersalne

Jeżeli uznaje się, że państwa upadłe zagrażają bezpieczeństwu międzynarodowemu (chociażby przez ułatwioną działalność piratów i terrorystów na ich terytoriach), to nakaz poprawy sytuacji wynika z pryncypiów zapisanych w Karcie Narodów Zjednoczonych. W art. 1 pkt 1 jest mowa o utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jako jednym z celów ONZ. Podobnie w pkt 3 wskazano na dążenie do współpracy międzynarodowej dla rozwiązywania problemów natury społecznej, kulturowej ekonomicznej i humanitarnej oraz promocji praw człowieka[39]. Oba te cele wyznaczają ogólne normy, na których mocy należy przeciwdziałać upadkowi struktur państwowych, pod warunkiem że atrofia instytucji rządowych rzeczywiście zagraża bezpieczeństwu globalnemu i współpracy międzynarodowej. Nakaz poprawy sytuacji państw upadłych nie wynika *explicite* z Karty Narodów Zjednoczonych, lecz opiera się na swojego rodzaju diagnozie.

Analogicznie kwestia zwolnienia państw upadłych z odpowiedzialności za delikty nie została wyłożona *expressis verbis* w oenzetowskich projektach aktów prawnych, takich jak konwencja o odpowiedzialności państw za czyny szkodliwe o zasięgu międzynarodowym[40]. Zapisy o naruszeniu prawa międzynarodowego oraz o przypisaniu zachowania państwu – kluczowe dla określenia odpowiedzialności – interpretuje się jako niedotyczące państw upadłych. Rozkład władzy publicznej powoduje bowiem przeniesienie odpowiedzialności na

[36] http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#3 (data dostępu 5.02.2012). W przypadku DRK kwota jest wyższa nawet od słynącego z bogactwa Kataru.
[37] International Monetary Fund, *Review of the Fund's Strategy on Overdue Financial Obligations*, August 20, 2012, www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082012.pdf, s. 3.
[38] *Ibidem*, s. 3, 6. Stan na 2012 r.
[39] *Charter of the United Nations*, http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml (data dostępu 29.08.2012).
[40] *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001*, United Nations 2005, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf (data dostępu 10.02.2013).

osoby prywatne, nawet jeśli formalnie należą do organów państwowych. Wynika to z rozróżnienia działań osób sprawujących funkcje publiczne w interesie własnym i państwa – a przecież prywatyzacja władzy jest podstawową cechą państw w stanie upadku[41]. Niemniej we wspomnianym projekcie konwencji brakuje kategorii państwa upadłego, a jego zwolnienie z odpowiedzialności ma charakter prawnej interpretacji.

Wyjątkowe regulacje wobec państw upadłych stworzono w związku ze zwalczaniem piractwa. W nawiązaniu do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza[42] Rada Bezpieczeństwa ONZ wydała od 2008 roku serię rezolucji. W pkt 5 rezolucji 1816 z 2006 r. wzywa się państwa do udzielenia pomocy technicznej Somalii; w pkt 7 zaś zezwala się na wkraczanie państw zwalczających piractwo na wody terytorialne tegoż kraju. Na szczególne traktowanie Somalii zwraca uwagę także pkt 9, który podkreśla, że nie obejmuje to innych państw członkowskich[43]. Z kolei rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 2018 z 2011 roku, dotycząca piractwa w Zatoce Gwinejskiej, koncentruje się na współpracy państw regionu w ramach organizacji międzynarodowych, np. ECOWAS[44]. Jak wynika z powyższego, zwalczanie piractwa w Somalii wiąże się z wyjątkowymi normami w obrębie ONZ[45].

W jaki sposób ONZ odnosi się praktycznie do państw upadłych? Warto wiedzieć, że wielkość wkładu omawianych czterech państw do budżetu wymienionej organizacji jest wręcz symboliczna i wynosi po kilkadziesiąt tysięcy dolarów, podobnie jak wielu innych małych gospodarek[46]. Głównym przejawem działalności ONZ wobec państw upadłych są oczywiście różnego rodzaju misje, zwłaszcza wojskowe i policyjne, na przykład Misja Stabilizacyjna Narodów Zjednoczonych dla Haiti (MINUSTAH[47]). Według danych ONZ do końca 2011 roku wybudowano m.in. ponad 600 szkół, 100 tys. tymczasowych schronisk, a także zwiększono liczbę dzieci w szkołach powyżej stanu sprzed trzęsienia ziemi[48]. W pewnym sensie jedna z najstraszniejszych katastrof ostatnich lat stała się szansą dla Haiti, ponieważ spowodowała znaczny wzrost zainteresowania i wielkie wsparcie ze strony społeczności międzynarodowej oraz osób prywatnych. Misje poprawiające sytuację państw upadłych zwiększają też zdolność ONZ do wywiązywania się z zadania gromadzenia danych statystycznych w poszczególnych krajach.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy zajmuje się stabilnością finansową państw członkowskich. Fundusz działa w Afganistanie od 2002 roku. W latach 2006–2010 obowiązywał pierwszy program MFW, przez siebie oceniany pozytywnie ze względu na utrzymanie stabilności makroekonomicznej i wdrażanie reform. W jego ramach przyznano tzw. Rozszerzone Udogodnienie Kredytowe, przeznaczone wyłącznie dla krajów

[41] T. Srogosz, *op. cit.*, s. 127–133.
[42] Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, DzU 2002, nr 59, poz. 543.
[43] Resolution 1816 (2008) Adopted by the Security Council at its 5902nd meeting on 2 June 2008, http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/361/77/PDF/N0836177.pdf (data dostępu 29.08.2012).
[44] Resolution 2018 (2011) Adopted by the Security Council at its 6645th meeting, on 31 October 2011, http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/573/21/PDF/N1157321.pdf (data dostępu 29.08.2012).
[45] Szerzej na temat działań międzynarodowych organizacji rządowych w zwalczaniu piractwa międzynarodowego zob. artykuł A. Bomby *Piractwo morskie*, zamieszczony w niniejszej publikacji.
[46] http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/824 (data dostępu 29.08.2012).
[47] Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. Angielska nazwa: United Nations Stabilization Mission in Haiti.
[48] *Haiti Two Years after the Earthquake. United Nations Response*, http://minustah.org/docs/dpi/haiti_two_years_after_DPI_factsheet_05012012.doc, (data dostępu 29.08.2012).

o przedłużających się problemach ze spłatą zobowiązań[49]. Program określał docelową wysokość wydatków socjalnych i innych pozycji budżetowych. Przykładem konkretnej reformy jest wprowadzenie podatku VAT. Z uwagi na napiętą sytuację MFW ocenia ryzyko fiaska reform jako wysokie, a także wskazuje na problemy natury ściśle ekonomicznej, np. słabość sektora bankowego w Afganistanie[50].

Wobec DRK również przyjęto Rozszerzone Udogodnienie Kredytowe od 2009 roku na 3 lata o łącznej wartości 346 mln SDR (ponad 500 mln dolarów). Co ciekawe, to ok. 65% obowiązkowego wkładu DRK do budżetu Funduszu[51]. Spośród omawianych państw upadłych MFW odgrywa szczególną rolę na Haiti. Po trzęsieniu ziemi w 2010 roku darował zobowiązania finansowe o wartości ok. 270 mln dolarów oraz przyznał niewielkie środki w ramach Rozszerzonego Udogodnienia Kredytowego[52]. Haiti znajduje się pod pełną kontrolą MFW, co potwierdzają także oświadczenia członków rządu haitańskiego[53]. Program obowiązujący w latach 2011–2012 obejmował m.in.: zatrudnienie międzynarodowej firmy konsultingowej, asystującej rządowi; rekrutację personelu zarządzającego; obowiązek informowania w Internecie o poczynaniach władz publicznych (zwłaszcza w odniesieniu do kontraktów); stworzenie jednostki zajmującej się długiem publicznym; zmianą prawa dotyczącego długu publicznego[54].

Jak wspomniano, MFW przez dwie dekady nie miał praktycznie oficjalnych relacji z Somalią, chociaż formalnie pozostawała ona jego członkiem. Po katastrofie tsunami na Oceanie Indyjskim w grudniu 2004 roku wyjaśniono, iż zadłużenie wobec Funduszu nie pozwala Bankowi Światowemu na przekazanie Somalii kredytów i darowizn udzielanych w nagłych wypadkach – co w oczywisty sposób potwierdza pierwszeństwo Funduszu nad Bankiem Światowym nawet w relacjach z państwami upadłymi. MFW nie potrafił także oszacować strat gospodarczych w tym kraju[55]. Jednocześnie Fundusz udziela pośredniego wsparcia dla elit politycznych *fragile states* – przykładem może być konferencja o zarządzaniu surowcami naturalnymi w Afryce Subsaharyjskiej, sfinansowana częściowo z budżetu Środkowoafrykańskiego Regionalnego Centrum Pomocy Technicznej MFW, organizowana wspólnie przez rząd DRK i Fundusz[56].

---

[49] http://www.imf.org/external/np/country/notes/afghanistan.htm (data dostępu 27.08.2012).

[50] *Islamic Republic of Afghanistan: First Review Under the Extended Credit Facility Arrangement, Request for Waiver of Nonobservance of a Performance Criterion, Modification of Performance Criteria, and Rephasing of Disbursements—Staff Report; Staff Supplement; Staff Statement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Islamic Republic of Afghanistan*, IMF Country Report No. 12/245, August 2012, s. 4, 6–7.

[51] *IMF Executive Board Reviews Noncomplying Disbursements and Grants Waivers of Nonobservance of a Performance Criterion under the Extended Credit Facility for the Democratic Republic of the Congo*, http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr1246.htm (data dostępu 28.08.2012).

[52] *Economic Activity Revives in Haiti Two Years After Earthquake*, http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/int081412a.htm (data dostępu 28.08.2012).

[53] R. Baudin, C. Castel, *Letter of Intent*, http://www.imf.org/external/np/loi/2011/hti/042511.pdf (data dostępu 28.08.2012).

[54] *Haiti: Fourth Review Under the Extended Credit Facility—Staff Report and Press Release*, IMF Country Report No. 12/220, August 2012, http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12220.pdf, s. 4.

[55] The IMF in Cooperation with the World Bank, *Preliminary Assessment of the Macroeconomic Impact of The Tsunami Disaster on Affected Countries, and of Associated Financing Needs*, February 4, 2005, http://www.imf.org/external/np/oth/2005/020405.htm (data dostępu 27.08.2012).

[56] *The Democratic Republic of Congo and the IMF to Co-Host High Level Conference On the Management of Natural Resources in Sub-Saharan Africa*, http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr1278.htm (data dostępu 28.08.2012).

Organizacje grupowe i regionalne

Także organizacje grupowe, takie jak OECD, podejmują próby uregulowania przeciwdziałania upadkowi państw. Pouczającym przykładem jest obszerny dokument pt. *Wspieranie budowania państwa w sytuacjach konfliktu i zagrożenia upadkiem*, przygotowany przez urzędników OECD, przy współpracy z przedstawicielami niektórych krajów wysoko rozwiniętych, uczelni, think tanków oraz innych rządowych organizacji międzynarodowych, w tym NATO i agend ONZ[57]. Zawiera on sugerowane normy postępowania dla polityków i pracowników agencji pomocowych. W publikacji podano wiele szczegółowych zaleceń dla personelu zarządzającego pomocą dla państw zagrożonych upadkiem.

Organizacja Narodów Zjednoczonych często działa za pośrednictwem międzynarodowych organizacji regionalnych. Od początku XXI wieku w misje w Afryce i na Bliskim Wschodzie zaangażowała się szczególnie aktywnie Unia Europejska. W Afganistanie od 2007 roku działa Misja Policyjna UE (European Union Police Mission in Afghanistan; EUPOL), służąca doradztwem i szkoleniami dla personelu resortów bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości. Misja obejmuje zróżnicowane cele – od stworzenia efektywnego dowództwa policji po poprawę skuteczności wydziału kryminalnego[58]. Nie trzeba dodawać, że UE jest jednym z głównych donatorów wobec Afganistanu. Na konferencji w Tokio Komisarz ds. Rozwoju obiecał utrzymanie co najmniej 200 mln euro pomocy rozwojowej rocznie w okresie 2011–2013. Jako priorytetowe określono: zarządzanie i kwestie policyjne, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich oraz ochronę zdrowia i rozwój społeczny[59].

Niektóre operacje ONZ i UE można odczytywać w kategoriach prewencyjnych – jako przeciwdziałanie upadkowi państw. Działająca od 2007 roku Misja Narodów Zjednoczonych w Republice Środkowoafrykańskiej i Czadzie (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad; MINURCAT) o charakterze wojskowo-policyjnym ma za zadanie głównie ochronę cywilów, w tym uchodźców z Sudanu; w jej ramach przysłano również personel cywilny w celu promocji rządów prawa[60]. Niezwykle pomocny dla ONZ był wkład Unii Europejskiej, w ramach którego wysłano do Czadu 3700 żołnierzy[61], co miało kluczowe znaczenie dla sukcesu oenzetowskiej operacji.

Unia Europejska przekazuje dla Somalii znaczne środki w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju w celu poprawy zarządzania, rządów prawa, stanu edukacji i przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Unia współfinansuje także Misję Unii Afrykańskiej dla Somalii (African Union Mission to Somalia; AMISOM). Łączne zobowiązania deklarowane przez UE dla Somalii wynoszą znacznie powyżej miliarda euro na lata 2008–2013[62]. Wyrazem działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa Somalijczyków jest Misja Treningowa

[57] *Supporting Statebuilding…*
[58] http://www.eupol-afg.eu/?q=about-us (data dostępu 30.08.2012).
[59] *EU Commissioner Piebalgs to attend the Tokyo Conference on Afghanistan: „The EU will remain a steadfast partner for Afghanistan's stabilisation and development”*, http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/750&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en (data dostępu 30.08.2012).
[60] http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minurcat/index.shtml (data dostępu 31.08.2012).
[61] http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/eufor-tchadrca?lang=en (data dostępu 31.08.2012).
[62] *Catherine Ashton travelled to Somalia*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132222.pdf, s. 2.

UE dla Somalii (European Union Training Mission in Somalia; EUTM Somalia), która polega na szkoleniu żołnierzy somalijskich dla rządu w Mogadiszu[63]. Jest to najcharakterystyczniejszy przykład zaangażowania w przeciwdziałanie upadłości państw. Z kolei w celu zwalczania piractwa UE zaangażowała Siły Morskie UE w operacji Atlanta[64]. Ta misja ma charakter doraźny i z pewnością nie rozwiązuje problemu piractwa w Rogu Afryki, co dobrze rozumieją decydenci unijni, łącząc ją z operacjami szkoleniowymi, pomocą rozwojową i działaniami dyplomatycznymi.

Unia Europejska uznaje Haiti za państwo poważnie zagrożone upadkiem, stąd duże środki przekazywane w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju, w którym określono cztery obszary wsparcia: infrastrukturę (zwłaszcza drogową), zarządzanie, w tym decentralizację, ogólne wsparcie dla budżetu oraz wzmocnienie współpracy dwustronnej z Dominikaną[65]. Ten ostatni priorytet można określić jako próbę ograniczenia patriarchalnych relacji z UE poprzez poprawę relacji kraju docelowego z sąsiadami.

Unia Europejska podjęła liczne działania na rzecz poprawy sytuacji w Demokratycznej Republice Konga, wliczając w to misje policyjne i wojskowe oraz wsparcie finansowe i organizacyjne dla wolnych wyborów. Operacja Artemida z 2004 roku do dziś oceniana jest jako wysoce skuteczna – w krótkim czasie spacyfikowano sytuację we wschodniej DRK. Chociaż tamtejsze ugrupowania nie zostały rozbrojone, to zaprzestały one działań zbrojnych i ucisku ludności cywilnej[66]. Na lata 2008–2013 w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju przewidziano ponad 0,5 miliarda euro, koncentrując się na infrastrukturze drogowej i zarządzaniu państwem[67]. W tym kontekście aparat unijny, np. Catherine Ashton, wspiera rokowania i współpracę DRK i Ruandy, oskarżanej w 2012 roku przez ONZ i państwa zachodnie o udzielenie wsparcia rebelii we wschodniej DRK[68].

Analizując działania podejmowane przez międzynarodowe organizacje rządowe wobec państw upadłych bądź zagrożonych upadkiem, z pewnością należy wspomnieć o Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego. NATO dysponuje dużymi zdolnościami militarnymi, które są przydatne w niektórych rodzajach przeciwdziałania upadkowi państw. Najbardziej wszechstronną (a także najdroższą) strukturą pozostają Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa (International Security Assistance Force; ISAF) w Afganistanie, w których pod dowództwem natowskim operują także wojska z kilkudziesięciu innych państw. W ramach misji ponad 129 tys. żołnierzy, w tym aż 90 tys. ze Stanów Zjednoczonych[69], wykonuje takie zadania, jak: przeprowadzanie ataków na rebeliantów, ochrona obiektów rządowych i ekspozytur podmiotów zagranicznych, a w ostatnich latach przede wszystkim szkolenie żołnierzy armii afgańskiej. Większość państw członkowskich NATO zamierza

[63] http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eu-somalia-training-mission?lang=en (data dostępu 30.08.2012).
[64] http://www.eunavfor.eu/about-us/ (data dostępu 30.08.2012).
[65] http://eeas.europa.eu/haiti/index_en.htm (data dostępu 30.08.2012).
[66] P. Leski, *Pogranicze w ogniu*, „Tygodnik Powszechny" nr 33, 12.08.2012.
[67] http://eeas.europa.eu/congo_kinshasa/index_en.htm (data dostępu 30.08.2012).
[68] *Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the European Union on the situation in the eastern Democratic Republic of the Congo*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/131682.pdf, s. 1.
[69] *International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures*, http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf, s. 2. Stan na maj 2012 roku.

zakończyć misję do 2014 roku[70], jednak ze względu na silny opór zbrojny talibów i pomniejszych grup bojowników idea ta budzi poważne kontrowersje. Wielu obserwatorów obawia się, że po opuszczeniu Afganistanu przez wojska NATO pojawi się niebezpieczeństwo ponownej eskalacji konfliktu.

Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego udzieliła także pomocy Haiti po trzęsieniu ziemi w 2010 r. Natowskie samoloty transportowe C17 przewoziły pomoc humanitarną z bazy na Węgrzech. Co ciekawe, co najmniej jeden z przelotów został przeprowadzony na prośbę Szwecji, która pozostaje poza sojuszem północnoatlantyckim[71]. Podobnej pomocy udzielono wojskom ugandyjskim, przewożonym do Somalii w ramach misji AMISOM. Rotację kontyngentu zapewniły samoloty transportowe Stanów Zjednoczonych, którymi dysponowało NATO[72]. Jak dotychczas sojusz prowadził w rejonie Somalii kilka operacji ściśle militarnych, m.in. Allied Provider w 2008 roku (eskorta statków Światowego Programu Żywnościowego, transportujących pomoc dla Somalijczyków), rok później Allied Protector (ochrona szlaków żeglugowych przed piratami), a następnie operację Ocean Shield (planowana co najmniej do 2014 roku), która oprócz patrolowania polega na identyfikacji i śledzeniu w celu wykrycia jednostek pirackich, a także eskortę dla statków ONZ w rejonie portu w Mogadiszu[73]. Sojusz nie ogranicza się jednakże wyłącznie do misji wojskowych – przykładem może być dyplomatyczny charakter zaangażowania w Międzynarodowej Grupie Kontaktowej dla Somalii[74]. Wsparcie dla porozumienia kluczowych sił politycznych w Somalii zaowocowało uchwaleniem konstytucji w sierpniu 2012 roku, co można uznać za względny sukces. Jednakże Somaliland i Al-Shabaab (oba kontrolujące znaczną część terytorium Somalii) nie uczestniczyły w rokowaniach i sprzeciwiają się tego rodzaju aktom prawnym[75].

W przeciwdziałanie upadkowi państwowości Somalii angażuje się również Unia Afrykańska (UA). I tak w art. 4 pkt b Aktu Ustanawiającego UA wśród zasad organizacji wymieniono: „Respektowanie granic istniejących od uzyskania niepodległości", natomiast w pkt j: „prawo Państw Członkowskich do prośby o interwencję Unii w celu przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa"[76]. Oznacza to możliwość interwencji organizacji w przypadku wewnętrznych konfliktów przez organizację, ale również *implicite* przywrócenie uznawanej władzy państwowej. Być może tłumaczy to częściowo brak zgody na niepodległość Somalilandu, który jako *quasi*-państwo wyróżnia się na tle reszty Somalii względnie stabilną władzą, a jego legitymizacja bazuje na demokratycznym referendum. W traktatach przyjętych przez UA można znaleźć analogiczne pod względem ideowym treści, np. o budowie efektywnej administracji[77], co pośrednio wiąże się ze wsparciem dla przeciwdziałania

[70] http://www.nato.int/cps/en/SID-B64197C3-B85C04B8/natolive/topics_69366.htm (data dostępu 31.08.2012).
[71] *C17 conducts third humanitarian relief flight to Haiti*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_61165.htm?selectedLocale=en (data dostępu 31.08.2012).
[72] *NATO Provides Airlift Support to African Union Mission in Somalia (AMISOM)*, http://www.aco.nato.int/page27220646.aspx (data dostępu 31.08.2012).
[73] http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm (data dostępu 31.08.2012).
[74] http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8191.htm (data dostępu 31.08.2012).
[75] *Somalia: Failed state or fantasy land?*, http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-19099442 (data dostępu 31.08.2012).
[76] *Constitutive Act of the African Union*, http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf.
[77] *African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration*, http://au.int/en/sites/default/files/African_Charter_on_Values_Principles_of_Public_Service_EN.doc (data dostępu 30.08.2012).

upadkowi państw członkowskich. Od lat funkcjonuje Misja Unii Afrykańskiej dla Somalii (AMISOM). Spośród licznych funkcji usługowych, które pełni, można wyróżnić działalność kontyngentów policji z takich krajów, jak Uganda i Nigeria. Głównym zadaniem AMISOM jest walka z organizacją Al-Shabaab, uznawaną za terrorystyczną[78]. W ramach misji wysłano też kilka tysięcy żołnierzy, większość z Burundi; aczkolwiek wiele państw UA nie wypełniło w pełni swoich zobowiązań odnośnie do wielkości kontyngentów wojskowych[79].

Z kolei Południowoazjatyckie Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej (South Asian Association for Regional Cooperation; SAARC) w swojej Karcie kładzie nacisk głównie na poszanowanie suwerenności, integralności terytorialnej i nieingerencję w sprawy wewnętrzne jako nadrzędne reguły organizacji[80]. Odzwierciedleniem stanu prawnego jest brak czynnego udziału SAARC w Afganistanie, co dotyczy zarówno operacji multilateralnych, jak i przedsięwzięć samych państw członkowskich[81].

Podobnie Karta Organizacji Państw Amerykańskich (OPA) podkreśla przede wszystkim prawa do niepodległości i wyboru własnej drogi rozwoju. Niemniej art. 29 potwierdza możliwość działania OPA także „w jakiejkolwiek sytuacji, która mogłaby zagrozić pokojowi Ameryk" – brakuje jednak jasnej wskazówki, na czym polegałoby to działanie[82]. Z kolei w odniesieniu do misji na Haiti OPA przytacza inne zapisy Karty, w tym regułę wspierania demokracji, rozwoju i walkę ze skrajną biedą[83]. Wskazuje to na stosowanie szerokiej interpretacji norm prawnych w kontekście interwencji w państwach upadłych przez społeczność międzynarodową.

Działania operacyjne Organizacji Państw Amerykańskich koncentrują się na udzielaniu pomocy Haiti. Jej formalny charakter mieści się w tzw. Specjalnej Misji ds. Wzmocnienia Demokracji na Haiti (Special Mission for Strengthening Democracy in Haiti), która udziela wsparcia m.in. dla budowy systemu identyfikacji obywateli; jak wiadomo, OPA nadzorowała przebieg wyborów prezydenckich w 2010 roku. Wyrazem działalności OPA są też drobne projekty (tj. kosztujące zwykle poniżej miliona dolarów), mające na celu szkolenie policji, poprawę sytuacji w branży turystycznej i promocję inwestycji oraz wiele innych[84].

Kończąc omówienie praktycznych działań organizacji międzynarodowych wobec problematyki upadku państw, warto postawić pytanie: Czy pomoc dla państw upadłych jest porównywalna z pomocą przekazywaną na rzecz innych krajów? Tabela 2 pokazuje ogromne

---

[78] *Somali Police Commissioner welcomes the first AMISOM Formed Police Unit in Mogadishu*, http://au.int/en/dp/ps/sites/default/files/AMISOM%20Press%20Release%20on%20Somali%20Police%20Commissioner%20welcoming%20the%20first%20AMISOM%20Formed%20Police%20Unit%20in%20Mogadishu.pdf.

[79] *Burundi sends 1,000 extra AU Troops to Somalia*, http://af.reuters.com/article/burundiNews/idAFLDE72B08T20110312 (data dostępu 31.08.2012).

[80] *SAARC Charter*, http://www.saarc-sec.org/SAARC-Charter/5/ (data dostępu 30.08.2012).

[81] Jeśli pominąć udzielanie wsparcia talibom przez część aparatu państwowego Pakistanu.

[82] *Charter of the Organization of American States (A-41)*, http://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States.htm (data dostępu 30.08.2012).

[83] http://portal.oas.org/Portal/Topic/TheOASinHaiti/OASmandate/tabid/1188/language/en-US/default.aspx (data dostępu 30.08.2012).

[84] *OAS Main Projects in Haiti*, http://portal.oas.org/Portal/Topic/TheOASinHaiti/OASmainprojectsinHaiti/tabid/1190/language/en-US/default.aspx, 30.08.2012; *OPA sprawdza wyniki wyborów prezydenckich na Haiti*, http://www.rmf24.pl/fakty/swiat/news-opa-sprawdza-wyniki-wyborow-prezydenckich-na-haiti,nId,315639 (data dostępu 30.08.2012); *The OAS Country Office in Haiti*, http://portal.oas.org/Default.aspx?tabid=1186&language=en-US (data dostępu 30.08.2012).

sumy, które trafiały do Afganistanu, Haiti i DRK od państw wysoko rozwiniętych i organizacji międzynarodowych. Widać wyraźnie, że państwa upadłe traktowane są jako ważne, jeśli nie priorytetowe.

Tabela 2. Państwa upadłe jako odbiorcy rządowej pomocy rozwojowej (dane 2010 r.)

Państwo	Miejsce wśród odbiorców pomocy na świecie	Kwota pomocy netto (w mld dol. amerykańskich)
Afganistan	1	6,42
Demokratyczna Republika Konga	2	3,54
Haiti	4	3,06
Somalia	57	0,49

Źródło: oprac. własne na podst.: http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD?order=wbapi_data_value_2010+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=asc (data dostępu 24.08.2012).

Tabela 3. Szczegółowe dane dotyczące pomocy rozwojowej dla Afganistanu (dane 2010 r.)

Udział pomocy wielostronnej	Stosunek pomocy do PNB	Podmioty multilateralne wśród głównych donatorów – półgrube (w mln dol. amerykańskich; dane uśrednione za lata 2009–2010)	
13%	bd. (po uwzględnieniu danych MFW ok. 51%)	1. USA – 2 991 2. Japonia – 541 3. Niemcy – 404 **4. Unia Europejska – 340** **5.** Wielka Brytania – 281 **6. IDA – 258**	7. Kanada – 250 **8. Azjatycki Bank Rozwoju – 180** 9. Norwegia – 118 10. Holandia – 104

Źródło: oprac. własne na podst.: http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/44789608.gif (data dostępu 7.02.2013).

Tabela 4. Szczegółowe dane dotyczące pomocy rozwojowej dla Demokratycznej Republiki Konga (dane 2010 r.)

Udział pomocy wielostronnej	Stosunek pomocy do PNB	Podmioty multilateralne wśród głównych donatorów – półgrube (w mln dol. amerykańskich; dane uśrednione za lata 2009–2010)	
59%	27,8%	**1. IDA – 1 188** **2. MFW – 429** 3. Belgia – 413 **4. Unia Europejska – 299** 5. USA – 258 **6. Afrykański Fundusz Rozwoju[85] – 253**	7. Wielka Brytania – 238 8. Holandia – 232 9. Hiszpania – 174 10. Niemcy – 78

Źródło: oprac. własne na podst.: http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/1901167.gif (data dostępu 7.02.2013).

[85] Jest to agenda Grupy Afrykańskiego Banku Rozwoju.

Tabela 5. Szczegółowe dane dotyczące pomocy rozwojowej dla Haiti (dane 2010 r.)

Udział pomocy wielostronnej	Stosunek pomocy do PNB	Podmioty multilateralne wśród głównych donatorów – półgrube (w mln dol. amerykańskich; dane uśrednione za lata 2009–2010)	
39%	45,7%	1. USA – 714 **2. Międzyamerykański Bank Rozwoju – 613** **3. IDA – 302** 4. Kanada – 289 **5. MFW – 230**	**6. Unia Europejska – 193** 7. Hiszpania – 152 8. Francja – 131 9. Japonia – 48 10. Norwegia – 36

Źródło: oprac. własne na podst.: http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/1877775.gif (data dostępu 7.02.2013).

Tabela 6. Szczegółowe dane dotyczące pomocy rozwojowej dla Somalii (dane 2010 r.)

Udział pomocy wielostronnej	Stosunek pomocy do PNB	Podmioty multilateralne wśród głównych donatorów – półgrube (w mln dol. amerykańskich; dane uśrednione za lata 2009–2010)	
36%	bd.	1. USA – 127 **2. Unia Europejska – 118** 3. Wielka Brytania – 53 4. Norwegia – 32 5. Hiszpania – 29	6. Szwecja – 28 7. Japonia – 26 8. Dania – 20 9. Niemcy – 17 **10. Global Fund – 16**

Źródło: oprac. własne na podst.: http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/1878989.gif (data dostępu 7.02.2013).

Wyrazem tego jest przekazywanie pomocy rozwojowej i humanitarnej bezpośrednio przez organizacje. Według danych ONZ ok. ⅓ pomocy ma charakter multilateralny, tj. odbywa się przez struktury organizacji i instytucji międzynarodowych[86]. A zatem nadal państwa--donatorzy preferują pomoc w formie bilateralnej[87]. W przypadku państw upadłych tabele 3–6 pokazują istotne zróżnicowanie w tej materii. Relatywnie duży udział dwustronnej pomocy rozwojowej dla Afganistanu wynika z zaangażowania politycznego i militarnego Stanów Zjednoczonych i Kanady; oba te państwa przekazywały też znaczne środki dla Haiti, co z kolei jest w dużym stopniu podyktowane bliskością geograficzną. Natomiast organizacje międzynarodowe zaangażowały się szczególnie wydatnie w Demokratycznej Republice Konga. Zwraca uwagę względnie duży udział Unii Europejskiej w pomocy rozwojowej dla omawianych państw upadłych. Oczywiście nadal liczy się pozostawanie w sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi lub innymi mocarstwami, niemniej jednak trudno wskazać przypadek państwa zagrożonego upadkiem, które w ostatnich latach byłoby całkowicie pozostawione własnemu losowi. Oprócz Afganistanu, który otrzymuje szczególnie duże środki od państw natowskich, trzy omawiane kraje uzyskały relatywnie więcej pomocy od podmiotów wielostronnych niż wynosi średnia dla wszystkich odbiorców.

[86] United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2012*, New York 2012, http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202012.pdf, s. 58.

[87] Szerzej na temat roli organizacji międzynarodowych w udzielaniu pomocy humanitarnej zob. artykuł J. Dobrowolskiej-Polak *Pomoc humanitarna*, zamieszczony w niniejszej publikacji.

Podsumowanie

Sposoby sprawdzania efektów działań na rzecz poprawy sytuacji państw upadłych i zagrożonych upadkiem nadal są dyskutowane – dotyczy to zwłaszcza podmiotów kontrolujących oraz stosowanych przez nie metod[88]. Niektóre organizacje międzynarodowe wypracowały skomplikowany, biurokratyczny sposób kontroli. Międzynarodowy Fundusz Walutowy organizuje spotkania z przedstawicielami rządu państwa członkowskiego, w których uczestniczą pracownicy Funduszu. W przypadku Afganistanu jest to regularna kontrola ogólnych wskaźników ekonomicznych, czyli wzrostu PKB, wielkości depozytów bankowych, wysokości stóp procentowych, wielkości rezerw walutowych[89]. W efekcie tworzone są dokumenty w formie raportu oraz relacje dla mediów. Trzeba podkreślić, że niektóre dane są łatwe do weryfikacji, inne natomiast przyjmowane są głównie od rządu, jedynie przy oszacowaniach dokonywanych przez personel Funduszu. Podobnie wygląda sytuacja odnośnie do DRK, którego polityka finansowa kontrolowana jest przez Departament MFW ds. Afryki.

Niektóre sposoby oceny skutków działalności polegają na analizowaniu trendów w danych statystycznych w skali ogólnej. Na przykład w ONZ zauważono, że kryzys w Somalii był jednym z głównych źródeł nieskuteczności w realizacji jednego z Milenijnych Celów Rozwoju, którym jest zredukowanie liczby uchodźców na świecie[90]. Podobnie organizacje mogą weryfikować skuteczność operacji przeciwko piratom przez zmiany w liczbie ataków i uprowadzeń statków. Natomiast, jak wspomniano na początku rozdziału, kwestia oszacowania efektywności pomocy rozwojowej dla krajów słabo rozwiniętych (w tym wszystkich *fragile states*) pozostaje przedmiotem kontrowersji.

Kontrola niektórych projektów, które są realizowane przy udziale organizacji międzynarodowych, takich jak OPA czy UE, może być relatywnie łatwa; jeśli dotyczy podania danych na rządowej stronie internetowej lub budowy szkoły, dokonują tego lokalni przedstawiciele organizacji. Z kolei informacje dotyczące bezpieczeństwa i porządku podczas misji wojskowych lub policyjnych w państwach upadłych otrzymywane są od żołnierzy, policjantów lub cywilnych przedstawicieli, którzy działają w terenie. O wznowieniu konfliktu we wschodniej DRK decydenci ONZ i UE mogli dowiedzieć się za pośrednictwem personelu znajdującego się na tym obszarze.

Podsumowując, można stwierdzić, że „upadłość" państw wpisuje się w państwowocentryczny dyskurs, w którym nie ma miejsca na władzę zorganizowanych grup społecznych innych niż państwa. Jak pokazano w rozdziale, organizacje międzynarodowe podchodzą do zagadnienia nieco inaczej, zajmując się szerszą kategorią *fragile states*, co można odczytać jako prewencję wobec upadku państw. Dlatego brakuje norm prawnych w statutach lub głównych aktach prawnych, które *explicite* wskazywałyby na konieczność przeciwdziałania upadkowi państw. Z kolei działania organizacji w państwach upadłych mają charakter wieloaspektowy – łączą pomoc rozwojową i humanitarną, operacje wojskowe i policyjne, doradztwo dla instytucji publicznych, zwalczanie piractwa, aż po gromadzenie danych statystycznych.

---

[88] D. Desai, D. Isser, M. Woolcock, *Rethinking Justice Reform in Fragile and Conflict-Affected States: Lessons for Enhancing the Capacity of Development Agencies*, „Hague Journal on the Rule of Law" 2012, nr 1.
[89] *Islamic Republic of Afghanistan*…, s. 6.
[90] United Nations, *The Millennium Development Goals Report*…, s. 15.

Powstaje zatem pytanie o efektywność działań organizacji międzynarodowych wobec problematyki państw upadłych. Jak zauważają krytycy podmiotów multilateralnych, często przekraczają one kompetencje, popełniają biurokratyczne błędy, a nawet szkodzą[91]. Niekiedy zdają sobie z tego sprawę, o czym świadczy opinia OECD: „Organizacje międzynarodowe mogą nieumyślnie stworzyć podziały społeczne i pogorszyć stan korupcji i nadużyć, jeżeli nie bazują na wnikliwej analizie konfliktu i zarządzania"[92]. W praktyce celem działań wobec państw upadłych, podobnie jak wobec wszystkich krajów słabo rozwiniętych, jest budowa ładu liberalnego z silnymi instytucjami trwale powiązanymi ze strukturami międzynarodowymi. Ta idea podlega krytyce na przykładzie Somalii[93], gdzie kilkakrotnie organizacje międzynarodowe borykały się z problemem niewystarczającego zaangażowania państw członkowskich, by odpowiednio wcześnie przeciwdziałać eskalacji konfliktów lub ich negatywnym skutkom. Krytyki nie wytrzymuje także sytuacja DRK. Problemy jednego z największych państw Afryki nie zostały rozwiązane, ponieważ nie rozbrojono grup rebelianckich we wschodniej części kraju. Trudno jednak za to winić organizacje międzynarodowe – zabrakło woli przewodnich państw członkowskich UE i UA. Wola państw ma szczególnie duże znaczenie w misjach wojskowych i policyjnych, ponieważ organizacje międzynarodowe właściwie nie dysponują własnymi, mobilnymi siłami zbrojnymi czy policyjnymi (nawet NATO nie może użyć sił zbrojnych bez zgody państw członkowskich). Podobnie wygląda zagadnienie rządowej pomocy rozwojowej – większość środków przekazują państwa wysoko rozwinięte; organizacje mają bardziej ograniczone zasoby finansowe.

Przyszłość dotychczasowych państw upadłych jawi się jako niepewna. Umiarkowanym optymizmem może napawać zaangażowanie finansowe w pomoc dla Afganistanu, Haiti i DRK, jednakże kwestia efektywności pomocy pozostaje otwarta. Tymczasem wraz z „Arabską Wiosną" na Bliskim Wschodzie rozlała się fala konfliktów wewnętrznych, grożących upadkiem lub rozpadem kolejnych państw.

Literatura uzupełniajaca

Bukovac M., *Failed States: Unstable Countries in the 21st Century*, New York 2011.

Hurd I., *International Organizations: Politics, Law, Practice*, Cambridge 2013.

Kłosowicz R., Mania A. (red.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012.

Stawowy-Kawka I. (red.), *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, Kraków 2009.

Sułek M., Symonides J. (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2009.

[91] E. Gartzke, M. Naoi, *Multilateralism and Democracy: A Dissent Regarding Keohane, Macedo, and Moravcsik*, „International Organization" 2011, nr 3, s. 594.

[92] http://www.oecd.org/dac/conflictandfragility/aboutthefsps210.htm (data dostępu 29.08.2012).

[93] W połowie ubiegłej dekady sytuacja tego kraju nie wyglądała tragicznie. Dane dotyczące biedy i infrastruktury wskazywały na podobne proporcje jak u sąsiadów i korzystniejsze niż w krajach Afryki Zachodniej (!). Większość kraju opierała się na klanowych sieciach, które ułatwiały wymianę gospodarczą. Muzułmański system finansowy *hawala* wzmacniał rozwój także poprzez kontakty z zagranicą. C.J. Coyne, *Reconstructing Weak and Failed States: Foreign Intervention and the Nirvana Fallacy*, „Foreign Policy Analysis" 2006, nr 4, s. 350-354. Należy dodać, że w ostatnich latach sytuację znacznie pogorszył konflikt zbrojny z udziałem radykalnej grupy islamskiej Al-Shabaab.

Arkadiusz Domagała

Uniwersytet Wrocławski

Interwencje humanitarne

Abstract

The paper presents the position of international governmental organisations in regard to humanitarian intervention. After the end of the Cold War, the international community generally accept, under strict conditions, the possibility of the use of force when serious and massive violations of human rights take place. Nevertheless, a lot of organisations (e.g. ASEAN, OAS, LAS) remains reluctant to humanitarian intervention, considering it as an instrument of policy of the great powers. Other organizations (primarily the African Union) undergo a noticeable evolution in the perception of humanitarian intervention, in which the concept of the Responsibility to Protect plays a noteworthy role. The moderate supporters of human rights enforcement nowadays are mainly NATO and the European Union. However, also in the Charter of the African Union robust special measures for countries violating human rights are provided. Finally, the paper presents the determinants of the position of the organisations, it assess their readiness and political will to intervene, and attitude towards an intervention which is not authorized by the UN Security Council.

Wprowadzenie

Artykuł przedstawia stosunek najistotniejszych organizacji międzynarodowych do interwencji humanitarnej, rozumianej jako użycie siły poza granicami kraju przez państwo, grupę państw w celu zapobieżenia lub zatrzymania poważnych i zakrojonych na szeroką skalę naruszeń fundamentalnych praw jednostek innych niż obywatele państwa interweniującego, bez zgody państwa, wobec którego siła została zastosowana[1]. Wspomniane użycie siły może być dokonane przez organizację międzynarodową (czyli sformalizowaną grupę państw) lub może być autoryzowane przez konkretną organizację międzynarodową. Interwencja traktowana jako użycie siły w celu zmiany bądź utrzymania danego stanu rzeczy w państwie, wobec którego używa się przymusu, postrzegana jest jako złamanie prawa międzynarodowego, a suwerenność państwa nadal pozostaje fundamentem współczesnych stosunków międzynarodowych[2]. Stąd też używanie siły w przypadku wystąpienia poważnych

[1] J.L. Holzgrefe, *The humanitarian intervention debate*, [w:] J.L. Holzgrefe, R. Keohane, (eds), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge 2003, s. 18.

[2] Autor niniejszego artykułu nie ma zamiaru rozstrzygać problemu legalności interwencji, zakładając *a priori*, że reprezentowana w Narodach Zjednoczonych społeczność międzynarodowa takim prawem dysponuje. Interwencja bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa dość powszechnie uważana jest za bezprawną (aczkolwiek czasem uzasadnioną). Zob. więcej na ten temat m.in.: Danish Institute of International Affairs, *Humanitarian Intervention: Legal and Political Aspects*, Copenhagen 1999; S. Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford 2001.

i masowych naruszeń praw człowieka budzi kontrowersje wśród badaczy, środowisk prawniczych i decydentów. Istotną cezurą wydaje się koniec zimnej wojny, jako że do końca lat 80. powszechnie traktowano przestrzeganie praw człowieka jako kwestię należącą do wyłącznej kompetencji państwa oraz nie podważano prymatu suwerenności i zasady nieinterwencji w wewnętrzne sprawy państw. Sytuacja zmieniła się wraz z nową atmosferą w stosunkach międzynarodowych po 1990 roku, uznaniem praw człowieka jako jednej z zasad stosunków międzynarodowych i traktowaniem ich przestrzegania jako sprawy będącej przedmiotem zainteresowania całej społeczności międzynarodowej. Towarzyszyło temu przeprowadzenie pierwszej po 1945 roku interwencji o zdecydowanie humanitarnym charakterze, cieszącej się akceptacją ze strony większości państw i podmiotów subpaństwowych (operacja *Provide Comfort* w Iraku w 1991 roku).

Warte prześledzenia jest postrzeganie przez organizacje międzyrządowe kluczowych kontrowersji dotyczących omawianego zagadnienia, przede wszystkim: a) statusu prawnego interwencji humanitarnej i możliwości legalnego używania siły w sytuacji zagrożenia lub wystąpienia poważnych i masowych naruszeń praw człowieka; b) unilateralnej interwencji humanitarnej oraz c) interwencji bez autoryzacji Rady Bezpieczeństwa ONZ. W przypadku wielu organizacji stosunek do wymuszania przestrzegania praw człowieka ulegał ewolucji, której determinanty także zostaną naszkicowane. Stanowisko organizacji międzynarodowych jest oceniane głównie na podstawie aktów prawnych lub dokumentów danej instytucji, ewentualnie innych działań (np. udziału w operacji wymuszania przestrzegania praw człowieka), na których podstawie można określić jej podejście wobec omawianego zagadnienia. W wielu kwestiach odnoszących się do interwencji humanitarnej organizacje międzynarodowe nie zajmowały stanowiska – w takiej sytuacji prześledzona zostanie postawa poszczególnych państw członkowskich danej organizacji. Krótkiej analizie w tekście zostaną poddane Organizacja Narodów Zjednoczonych (*United Nations*, ONZ), Unia Europejska (*European Union*, UE), Unia Afrykańska (*African Union*, UA), Organizacja Państw Amerykańskich (*Organisation of American States*, OPA), Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego (*North Atlantic Treaty Organisation*, NATO) i Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Assosiation of Southeast Asian Nations*, ASEAN). Inne organizacje międzyrządowe zajmowały stanowisko wobec kwestii używania siły w celach humanitarnych albo bardzo rzadko, albo nie mają istotnego znaczenia dla polityki światowej, albo ich profil działalności (funkcje) nie jest bezpośrednio związany z omawianymi zagadnieniami[3].

[3] W tym kontekście można wspomnieć np. o G77, Ruchu Państw Niezaangażowanych (*Non-Aligned Movement*, RPN), Organizacji Współpracy Islamskiej (*Organisation of Islamic Cooperation*, OWI) i Wspólnocie Niepodległych Państw (*Community of Independent States*, WNP), generalnie niechętnych wobec naruszania zasady nieinterwencji, czy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (*Organisation of Security and Cooperation in Europe*, OBWE) skoncentrowanej na dyplomacji prewencyjnej i dlatego niechętnie poruszającej problematykę użycia siły, ale nieodżegnującej się od akcji podjętej na podstawie Karty ONZ. Z kolei Liga Państw Arabskich (*League of Arab States*, LPA), mimo że wyraziła umiarkowane (milczące) poparcie dla interwencji w Libii w 2011 roku, pozostaje zwolennikiem pluralistycznie rozumianej społeczności międzynarodowej i stąd jest krytyczna wobec interwencji humanitarnej (np. jej podjęcia w Syrii w 2012 roku).

Organizacja Narodów Zjednoczonych

Organizacja Narodów Zjednoczonych i jej organy przez ponad czterdzieści lat swojego funkcjonowania krytycznie odnosiły się do koncepcji interwencji humanitarnej. Była to konsekwencja określonego kontekstu, w którym ufundowano organizację – celem Karty Narodów Zjednoczonych było wyrugowanie wszelkiego używania siły w relacjach międzypaństwowych, gdyż postrzegano to w kategoriach ryzyka przeistoczenia się konfliktu lokalnego w globalny. Jeszcze w toku prac przygotowawczych Francja zgłosiła poprawkę do projektu Karty, wedle której państwa członkowskie miały prawo do interwencji w innym państwie, nawet bez zgody Rady Bezpieczeństwa, jeśli wystąpi „oczywiste naruszenie zasadniczych wolności i praw człowieka”[4]. Została ona odrzucona jako sprzeczna z ideą pokojowego rozstrzygania sporów, przyjmując, że taki wyjątek od zakazu użycia siły byłby zbyt ogólnikowy i rodziłby pokusę nadużyć. Zakaz używania siły miał mieć w założeniu charakter bezwzględny (zob. art. 2 ust. 4 Karty), a Organizacja nie miała być upoważniona do interwencji w sprawach, które z istoty swej należały do kompetencji wewnętrznej któregokolwiek państwa (zob. art. 2 ust. 7 Karty), do której podczas tworzenia Karty bezsprzecznie zaliczano przestrzeganie praw człowieka.

Kwestia pojawiła się ponownie podczas prac Specjalnego Komitetu na temat Zasad Prawa Międzynarodowego dotyczących Przyjaznych Stosunków i Współpracy Między Państwami (1964 i 1966–1970). Postulaty części państw (głównie Europy Zachodniej) dotyczyły potrzeby rozróżnienia między interwencjami prawnymi i bezprawnymi oraz przyznania, że zasada nieinterwencji nie powinna mieć zastosowania, w sytuacji ochrony przed poważnymi i masowymi naruszeniami praw człowieka. Zdecydowana większość państw (głównie z tzw. Trzeciego Świata) w toku obrad uznała wszelkie interwencje za zakazane, także te, które miały na celu łagodzenie cierpień ludności, a nawet zaprzestanie ludobójstwa. Tym samym potwierdzono bezwarunkowy charakter zakazu wyrażonego w art. 2 ust. 4 Karty. Jedyny postęp, jaki osiągnięto podczas prac wymienionego komitetu, polegał na stwierdzeniu, że zasada nieinterwencji ONZ w wewnętrzne sprawy państw nie powinna być wykorzystywana w złej wierze do łamania zobowiązań wynikających z międzynarodowych praw człowieka. Był to ważny krok w kierunku uznania, że przestrzeganie praw człowieka nie należy do wewnętrznej kompetencji państw, a jest przedmiotem troski całej społeczności międzynarodowej, do czego doszło wnet po zakończeniu zimnej wojny[5].

Przez szereg lat po utworzeniu, ONZ konsekwentnie, ze względu na art. 2 ust. 7 Karty, odmawiała zainicjowania interwencji militarnej w przypadku łamania praw człowieka – tak było w przypadku Biafry (1967–1970), Pakistanu Wschodniego (1970/71), Ugandy czy Kambodży (lata 70. XX wieku). Krytyce podlegały również wszelkie interwencje unilateralne, także te które niosły pozytywny skutek humanitarny, jako że były naruszeniem

[4] T. Franck, *Interpretation and change in the law of humanitarian intervention*, [w:] J.L. Holzgrefe, R. Keohane (eds), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge 2003, s. 207; M. Heiberg, *Introduction*, [w:] M. Heiberg (ed.), *Subduing Sovereignty. Sovereignty and the Right to Intervene*, London 1994, s. 15.

[5] W latach 70. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucje potępiające apartheid w Republice Południowej Afryki, co może być traktowane jako wstęp do uznania naruszeń praw człowieka za przedmiot zainteresowania społeczności międzynarodowej. Apartheid był traktowany jako zbrodnia prawa międzynarodowego. Zob. S.D. Murphy, *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order*, Philadelphia 1996, s. 117–118.

kluczowej zasady zakazu używania siły w relacjach międzypaństwowych. Przełom nastąpił wraz z konstruktywniejszą postawą wielkich mocarstw w Radzie Bezpieczeństwa oraz powszechną świadomością co do znaczenia ochrony praw człowieka i coraz częstszym traktowaniem ich jako zasady prawnomiędzynarodowej. W 1991 roku sekretarz generalny ONZ Javier Perez de Cuellar w raporcie skierowanym do Zgromadzenia Ogólnego przyznał, że działanie Narodów Zjednoczonych w przypadku masowych i systematycznych naruszeń praw człowieka jest koniecznością, której nie mogą przeszkodzić argumenty ani prawne, ani moralne[6]. W kwietniu 1991 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ uznała w rezolucji 688, że humanitarne implikacje kryzysów wewnętrznych mogą stać się zagrożeniem dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a tym samym mogą być przesłanką akcji na podstawie rozdz. VII Karty. Rezolucja ta, mimo częściowej krytyki wśród państw rozwijających się, wyznaczyła kierunek zaangażowania ONZ i obecnie nie ma wątpliwości, że Rada Bezpieczeństwa może reagować we wszelki możliwy sposób (np. przez autoryzowanie użycia siły państwu członkowskiemu, autoryzowanie akcji podejmowanej przez grupę państw lub organizację międzynarodową czy zlecenie misji sekretarzowi generalnemu) na naruszenia praw człowieka i że takie działanie jest zgodne z prawem międzynarodowym. W ten sposób doszło do operacji ONZ uważanych powszechnie za interwencje humanitarne (organy ONZ unikały takiej terminologii): w Somalii (rezolucja 794 w 1992 roku), w byłej Jugosławii (rezolucje 757, 770, 827 w latach 1991–1994), w Rwandzie (rezolucja 929 w 1994 roku), na Haiti (rezolucja 940 w 1994 roku), w Timorze Wschodnim (rezolucja 1264 w 1999 roku), w Kongo (rezolucja 1484 w 2003 roku), w Sudanie (rezolucja 1706 w 2006 roku), w Libii (rezolucja 1973 w 2011 roku).

Swoisty kryzys interwencji humanitarnej w ONZ przyszedł wraz z interwencją Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego w Kosowie. Powszechnie pojawiły się pytania o legitymację interwencji, potencjał Rady Bezpieczeństwa do rozwiązywania kryzysów humanitarnych oraz niemożność reakcji w przypadku, gdy interwencji unilateralnej dokonuje jeden z (lub kilku) członków stałych Rady Bezpieczeństwa. Dyskusja wokół interwencji NATO w Kosowie odbiła się negatywnie na samym postrzeganiu interwencji humanitarnej jako mechanizmie rozwiązywania problemów związanych z masowymi naruszeniami praw człowieka[7]. Krytyka koncepcji interwencji humanitarnej była udziałem nie tylko jej przeciwników, ale i orędowników, zwracających uwagę na potrzebę zmiany formuły interwencji humanitarnej, która miałaby być konsekwencją nowego ujęcia suwerenności i przy okazji zerwać z dotychczasowym wizerunkiem i ułomnościami interwencji humanitarnej. Ową nową formułą stało się *Responsibility to Protect*, zaproponowane przez ustanowioną przez kanadyjski rząd Międzynarodową Komisję do spraw Interwencji i Suwerenności Państwa (*International Commission of Intervention and State Sovereignty*) i przedłożone Sekretarzowi Generalnemu ONZ Kofiemu Annanowi[8].

Międzynarodowa debata nad raportem doprowadziła do przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ zmodyfikowanej koncepcji *Responsibility to Protect* (R2P) jako elementu

[6] Raport Sekretarza Generalnego na temat pracy Organizacji przyjęty na 46. sesji Zgromadzenia Ogólnego, 13 września 1991, UN Doc. A/46/1 (1991), s. 5.
[7] Zob. m.in. C. Portela,. *Humanitarian Intervention, NATO and International Law*, Berlin 2000; D. Rieff, *A Bed for the Night. Humanitarianism in Crisis*, New York 2002.
[8] *Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa 2002.

konkluzji Światowego Szczytu w 2005 roku[9]. W podrozdziale dotyczącym praw człowieka, (paragraf 138) dokument stwierdza, że każde państwo jest odpowiedzialne za ochronę własnej populacji przed ludobójstwem, zbrodniami przeciwko ludzkości, czystkami etnicznymi i zbrodniami wojennymi, a społeczność międzynarodowa uznając tę odpowiedzialność, wspiera i zachęca państwa do odpowiednich działań. Następnie (w paragrafie 139) pada kluczowe stwierdzenie, zgodnie z którym społeczność międzynarodowa jest nie tylko odpowiedzialna za podjęcie właściwych działań na podstawie rozdziału VI i VIII Karty, ale także „jest gotowa do podjęcia zbiorowej akcji (…) poprzez Radę Bezpieczeństwa w zgodzie z Kartą, włączając w to rozdział VII, (…) jeśliby pokojowe środki okazały się nieodpowiednie, a władze krajowe w sposób widoczny niezdolne do ochrony własnych populacji przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi i zbrodniami przeciwko ludzkości". Rada Bezpieczeństwa powinna każdy przypadek rozpatrywać indywidualnie i przy współpracy z organizacjami regionalnymi. Zobowiązano się także do wsparcia państw, także w budowie potencjału koniecznego do ochrony własnej ludności przed wspomnianymi zagrożeniami[10]. W opinii zwolenników koncepcji, suwerenność państwa nie stoi w sprzeczności z ideą R2P, ponieważ społeczność międzynarodowa działa zgodnie z koncepcją subsydiarności – wspomaga państwo w realizacji suwerennych praw i podejmuje działanie tylko wtedy, gdy państwo nie jest w stanie realizować swoich obowiązków[11]. Państwa członkowskie podkreślały, że R2P znacząco odróżnia się od interwencji humanitarnej, jako że stanowi kompleksowe podejście w reagowaniu na łamanie praw człowieka i oznacza w każdym przypadku działanie kolektywne (odrzucając tym samym unilateralizm możliwy w przypadku interwencji humanitarnej).

Rada Bezpieczeństwa również ustosunkowała się do koncepcji R2P. W rezolucji 1674 dotyczącej ochrony ludności cywilnej w konfliktach zbrojnych, pod wyraźnym wpływem i naciskiem organizacji pozarządowych, Rada Bezpieczeństwa potwierdziła wagę postanowień Szczytu Światowego z 2005 roku[12]. Odwołanie do koncepcji R2P można odnaleźć także w rezolucji 1970 z 2011 roku dotyczącej sytuacji w Libii – znalazło się w niej odniesienie do odpowiedzialności Libii (a więc także każdego innego państwa) za zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej[13]. Z kolei w rezolucji 1975 dotyczącej sytuacji w Wybrzeżu Kości Słoniowej Rada Bezpieczeństwa podkreśliła „odpowiedzialność każdego państwa do zapewnienia ochrony ludności cywilnej". Odnotowując stanowisko sekretarzy generalnych warto zauważyć, że zarówno Kofi Annan, jak i Ban Ki-moon systematycznie w odpowiednich raportach potwierdzali swoje przywiązanie do formuły *Responsibility to*

[9] *2005 World Summit Outcome*, Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne podczas 60 sesji, 16 września 2005 roku, UN Doc A/RES/60/1.
[10] *Ibidem*, s. 30.
[11] Zob. m.in. *Czy R2P daje prawo do obalenia reżimu?*, za: http://www.european-circle.pl/polityka-wydarzenia/wladza-rzad/datum/2012/04/11/czy-r2p-daje-prawo-do-obalenia-rezimu.html (data dostępu 30.07.2012).
[12] Rezolucja 1674 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa na 5430 spotkaniu (28 kwietnia 2006 roku) UN Doc S/RES/1674 (2006); *Letter of Oxfam International, CARE International, International Rescue Committee, Human Rights Watch, International Save the Children Alliance, Refugees International, World Federalist Movement on the Inclusion of Responsibility to Protect in Security Council Resolution on Protection of Civilians in armed conflict*, za: http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/427-security-council-resolution-reaffirms-r2p (data dostępu 24.08.2012).
[13] „*Recalling* the Libyan authorities' responsibility to protect its population", Cyt za: Rezolucja 1970 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 6491 spotkania, 26 lutego 2011 roku, UN Doc S/RES/1970 (2011).

Protect[14]. Zaangażowanie ONZ względem R2P potwierdziło ustanowienie przez sekretarza generalnego 21 lutego 2008 roku urzędu Specjalnego Doradcy ds. Responsibility to Protect. Jego zadaniem ma być rozwijanie koncepcji w ramach ONZ, promowanie politycznego dialogu i wypracowywanie konsensusu między państwami członkowskimi i poparcia dla koncepcji R2P.

Wnioski ze Szczytu Światowego w 2005 roku potwierdzone zostały w debacie na temat *Responsibility to Protect* podczas 63. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 2009 roku. Zdecydowana większość państw pozytywnie (lub z umiarkowanym optymizmem) odniosła się do koncepcji. Pojawiające się pytania i obawy części państw dotyczyły m.in. form wsparcia dla państw borykających się z ryzykiem masowego naruszenia praw człowieka czy warunków podjęcia przez Radę Bezpieczeństwa akcji w celu ochrony ludności cywilnej. Państwami, które w trakcie debaty domagały się odrzucenia R2P, były Kuba, Sudan, Nikaragua oraz Wenezuela. Sri Lanka jako jedyne państwo wprost uznało tzw. trzeci filar R2P (prawo Rady Bezpieczeństwa do podjęcia akcji na podstawie rozdziału VII) za niezgodny z prawem międzynarodowym, z kolei Pakistan, Korea Północna i Iran wyraziły sprzeciw wobec koncepcji, uznając ją za listek figowy polityki mocarstw i przesłankę do jednostronnej interwencji, czemu zgodnie zresztą zaprzeczyła większość państw[15].

Przyjęcie zespołu norm *Responsibility to Protect* należy uznać za niewątpliwy sukces zwolenników interwencji humanitarnej, gdyż oznacza ono, że teoretycznie wszystkie organy ONZ oraz państwa członkowskie akceptują mechanizm używania środków polityczno-militarnych w celu zapobieżenia lub zaprzestania masowych i poważnych naruszeń praw człowieka w postaci zbrodni międzynarodowych, takich jak ludobójstwo czy zbrodnie przeciwko ludzkości. W praktyce natrafiono jednak na problemy w postaci niewydolności decyzyjnej Rady Bezpieczeństwa oraz ograniczonych możliwości operacyjnych (interwencyjnych) Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Unia Afrykańska

Niemalże wszystkie państwa afrykańskie w okresie funkcjonowania Organizacji Jedności Afrykańskiej (*Organisation of African Unity*, OJA) były co najmniej sceptyczne (jeśli nie wrogie) wobec koncepcji interwencji w przypadku naruszeń praw człowieka. Słabość wewnętrzna poszczególnych państw, niechęć do byłych metropolii i pamięć o kolonizacji były głównymi czynnikami określającymi stosunek do uświęconej Kartą Narodów Zjednoczonych koncepcji suwerennej równości, nieinterwencji i nieużywania siły w stosunkach międzypaństwowych. Państwa w OJA konsekwentnie stały na stanowisku, że respektowanie suwerenności państw jest kluczem do stabilizacji regionu i ochrony kluczowych dla nowo powstałych państw wartości. Wydarzenia, które można uznać za symptomy zmian, to reperkusje masowych naruszeń (śmierci co najmniej 300 tys. osób) w Ugandzie za Idiego Amina oraz interwencji Tanzanii w 1979 roku, krwawych rządów

[14] Zob. m.in. *Implementing the responsibility to protect*, Report of the Secretary-General, 63th session of the General Assembly, 9 January 2009, UN Doc A/63/677.

[15] Global Centre for Responsibility to Protect Report (2009). *Implementing the Responsibility to Protect The 2009 General Assembly Debate: An Assessment*. za: www.globalr2p.org/media/pdf/GCR2P_General_Assembly_Debate_Assessment.pdf (data dostępu 30.07.2012), s. 1–8.

Jean-Bedel Bokassy w Republice Środkowej Afryki oraz Maciasa Nguemy w Gwinei Równikowej, a następnie przyjęcia Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów (podpisana w 1981, weszła w życie w 1986 roku) będącej częściowo uznaniem wagi ochrony praw człowieka i skutkującej uwrażliwieniem państw afrykańskich na konsekwencje nieprzestrzegania praw człowieka (co jednak nie oznaczało zmiany stanowiska wobec interwencji humanitarnej czy naruszania suwerenności państw). Lata 90. przyniosły wydarzenia, w których można doszukiwać się genezy zmiany stanowiska państw afrykańskich – po pierwsze, okazało się, że kurczowe trzymanie się zasady *uti possidetis iuris* nie jest niezbędne, a zmiany granic nie muszą skutkować falą kolejnych wojen domowych i secesji (zob. uznanie niepodległości Erytrei w 1993 roku), po drugie, zauważono związek między stabilnością w regionie a konsekwencjami masowych naruszeń praw człowieka (zob. interwencja Ekonomicznej Wspólnoty Państw Afryki Zachodniej (*Economic Community of West African States*, ECOWAS) w Liberii w 1990 roku, wojna domowa w Somalii po 1990 roku oraz wojna domowa w Kongo po 1996 roku), po trzecie, zwrócono uwagę na niezdolność lub niechęć społeczności międzynarodowej (głównie ONZ) do zaradzenia konfliktom i ich konsekwencjom (*vide* konflikt w Somalii oraz konflikt w Rwandzie w 1994 roku), po czwarte, istotną rolę odgrywały ambicje poszczególnych państw (czy też osobowości), które skłaniały się ku przeformułowaniu dotychczasowych założeń OJA i zwiększenia efektywności organizacji regionalnej – mowa tu głównie o Republice Południowej Afryki, Nigerii oraz Libii[16]. Przyjęcie projektu Aktu Konstytuującego Unii Afrykańskiej (7 listopada 2000 roku), a następnie jego wejście w życie (26 maja 2001 roku) jest konsekwencją powyższych.

Statut Unii Afrykańskiej jest pierwszą umową międzynarodową uznającą prawo organizacji międzyrządowej do podjęcia interwencji w przypadku poważnych i masowych naruszeń praw człowieka. Akt Konstytuujący *expressis verbis* stwierdza w art. 4 (h), że Unia Afrykańska ma prawo do podjęcia interwencji w państwie członkowskim w przypadku wystąpienia ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych. Warto zwrócić uwagę, że Unia Afrykańska ma **prawo**, a nie **obowiązek** podjęcia interwencji w przypadku wspomnianych typów naruszeń[17]. Jest to stanowisko zrozumiałe, gdyż decyzja o interwencji uzależniona jest od wielu wielu dodatkowych okoliczności, m.in. prawdopodobieństwa skutecznej reakcji, gotowości sił konkretnych państw do podjęcia akcji, warunków logistyczno-geograficznych. Decyzję o takiej interwencji podejmuje Zgromadzenie Unii Afrykańskiej, co czyni ją aktem politycznym i *de facto* wymierzonym w integralność i niezależność danego państwa. Unia Afrykańska może podjąć także decyzję o interwencji na mocy art. 4 (j) w celu przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa – zasadnicza przesłanka jest wprawdzie odmienna niż ta wspomniana w art. 4 (h), ale bez wątpienia zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne czy ludobójstwo nierzadko towarzyszą naruszeniom pokoju i bezpieczeństwa.

Zgodnie z protokołem dotyczącym ustanowienia Rady Pokoju i Bezpieczeństwa w Unii Afrykańskiej (podpisany 9 lipca 2002 roku, wszedł w życie 26 grudnia 2003 roku),

[16] T. Kwasi Tieku, *Explaining the clash and accommodation of interests of major actors in the creation of the African Union*, „African Affairs" 2004, vol. 103, s. 254–265.

[17] Zob. także J. Sarkin, *Dealing with Africa's Human Rights Problems: The Role of the United Nations, the African Union and African Sub-Regional Organizations in Dealing with Africa's Human Rights Problems: Connecting Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect*, „African Journal of Law" 2009, vol. 53, Issue 1, s. 1–33.

wspomniana Rada Pokoju i Bezpieczeństwa rekomenduje Zgromadzeniu Unii Afrykańskiej interwencję w państwie członkowskim na mocy art. 4 (h). Decyzję w sprawie interwencji ostatecznie podejmuje Zgromadzenie. Oba organy korzystają z podobnych rozwiązań proceduralnych – decyzje powinno się podjąć konsensualnie, a w przypadku niemożności osiągnięcia wspólnego stanowiska decyduje większość kwalifikowana dwóch trzecich państw biorących udział w głosowaniu. Radę Pokoju i Bezpieczeństwa merytorycznie wspiera tzw. Panel Mędrców.

Zdaniem części obserwatorów istotne zmiany obrazujące nastawienie Unii Afrykańskiej względem motywowanego humanitarnie używania siły wprowadza protokół dotyczący poprawki do Aktu Konstytuującego Unii Afrykańskiej (podpisany 11 lipca 2003, do 2012 roku nie wszedł w życie)[18]. Zgodnie z poprawionym art. 4 (h) Unia Afrykańska ma prawo do interwencji w przypadku nie tylko ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych, ale i w sytuacji wystąpienia poważnego zagrożenia dla porządku (*legitimate order*) w państwie członkowskim, po rekomendacji Rady Pokoju i Bezpieczeństwa. Akt Konstytuujący nie definiuje zagrożeń dla porządku (co samo w sobie czyni ten instrument politycznym, uzależniając od woli Zgromadzenia i Rady Pokoju i Bezpieczeństwa podjęcie decyzji o interwencji), aczkolwiek można domniemywać, że chodzi tu głównie o niekonstytucyjną zmianę władzy, czyli inną „przypadłość" rządów państw afrykańskich[19]. Niemniej jednak pojawia się obawa, że państwa Unii Afrykańskiej pozostaną niechętne interweniowaniu w przypadkach poważnych naruszeń praw człowieka (do tej pory ani razu nie uruchomiono procedury na podstawie art. 4 (h)), a chętniej widziałyby interwencje organizacji regionalnej w sytuacji zagrożenia dla legitymizowanego konstytucjami porządku politycznego. Zaryzykować można stwierdzenie, że o ile OJA stawiała w centrum swojego zainteresowania interesy państw, o tyle Unia Afrykańska próbuje równoważyć interesy ludności (*human security*) oraz rządów (*regime security*).

Praktyka Unii Afrykańskiej wskazuje na słabość w zakresie implementacji przyjętych rozwiązań koncepcyjnych i wywiązywania się z realizacji prawnomiędzynarodowych zobowiązań. Organizacja nie była w stanie skutecznie przeciwstawić się masowym naruszeniom praw człowieka w Sudanie (wojna w Darfurze i Sudanie Południowym) oraz w Kongo (wojna domowa do 2003, a we wschodnich prowincjach Kivu Południowym i Północnym do 2009 roku), zignorowała także kontrowersyjne działania rządów, np. w Zimbabwe (operacja Murambatsvina, czyli wysiedlania farmerów i niszczenia ich dobytku w 2005 roku)[20]. Z kolei przykład interwencji w Komorach zmierzającej do usunięcia samozwańczego prezydenta (2008) wskazuje na o wiele większą atrakcyjność polityczną i zdolność do mobilizacji w przypadku przesłanek, o których mówi poprawiony Akt Konstytuujący. Wspomniana praktyka Unii Afrykańskiej nie jest, co warto zauważyć, specyfiką tylko tego regionu i na tle innych organizacji regionalnych jej zaangażowanie w realizację idei interwencji humanitarnej w postaci *Responsibility to Protect* należy ocenić pozytywnie.

[18] E. Baimu, K. Sturman, *Amendment to the African Union's right to intervene. A shift from human security to regime security?*, „African Security Review" 2003, vol. 12, No 2, s. 37–45.
[19] *Ibidem*, s. 41–43.
[20] Zob. m.in. B. Kreykes, *Toward a Model of Humanitarian Intervention: The Legality of Armed Intervention to Address Zimbabwe's Operation Murambatsvina*, „Loyola of Los Angeles International and Comparative Law" 2010, vol. 32, s. 335–360.

Unia Europejska

Unia Europejska należy do tych organizacji międzynarodowych, które otwarcie deklarują przywiązanie do praw człowieka i która jest uważana za głównego na świecie promotora praw człowieka. Nie oznacza to jednak *ipso facto* pozytywnego stosunku do interwencji humanitarnej w jakiejkolwiek postaci – UE wprawdzie jest gotowa podjąć się interwencji zbrojnej mającej na celu zapobieżenie lub zaprzestanie masowym i poważnym naruszeniom praw człowieka, ale tylko pod ściśle określonymi warunkami. Dyskusja nad zaangażowaniem militarnym Unii Europejskiej toczy się od co najmniej 1992 roku, kiedy to w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej sformułowano tzw. zadania petersberskie – jednym z nich miały być misje ratownicze i humanitarne[21]. Przełomem okazała się deklaracja z St. Malo przywódców Francji i Wielkiej Brytanii (1998) skutkująca decyzją o utworzeniu niezależnych sił pozostających w dyspozycji UE (tzw. cele helsińskie) i utworzeniem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (obecnie Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony). Dopiero w 2003 roku Unia Europejska podjęła się pierwszej wspólnej akcji militarnej przy wykorzystaniu zasobów NATO (*EUFOR Concordia* w Macedonii), a w tym samym roku doszło jeszcze do pierwszej niezależnej od NATO interwencji Unii Europejskiej poza Europą (*Artemis* w Kongo). Podejmowanie interwencji humanitarnej umożliwia Europejska Strategia Bezpieczeństwa (2003), która uznaje ochronę praw człowieka za najlepszy sposób na zagwarantowanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i zapowiada możliwość, w razie potrzeby, stanowczego używania siły poza granicami UE[22]. Unia Europejska oraz jej członkowie pozostają jednymi z najgorliwszych orędowników *Responsibility to Protect*. Podkreślają tym samym, w swojej większości, przywiązanie do multilateralizmu w rozwiązywaniu kryzysów humanitarnych oraz konieczności legitymizacji akcji militarnej ze strony Rady Bezpieczeństwa.

Dotychczas zaledwie jedna operacja spośród dotychczasowych dwudziestu ośmiu podjętych przez Unię Europejską zasługuje na miano interwencji humanitarnej. Interwencja *Artemis* w 2003 roku zapobiegła „drugiej Rwandzie" w prowincji Ituri (Kongo), w której doszło do krwawych starć między plemionami Hemu i Lendu. Wydarzenia zmobilizowały społeczność międzynarodową, a na apel Kofiego Annana odpowiedziała UE. Rada Bezpieczeństwa rezolucją 1484 na podstawie rozdziału VII Karty autoryzowała 30 maja rozmieszczenie sił międzynarodowych (*Interim Emergency Multinational Force*, IEMF), których celem stało się przy użyciu wszelkich koniecznych środków (*all necessary means*) ustabilizowanie sytuacji wewnętrznej w Ituri, poprawa w kwestii humanitarnej, ochrona lotniska, personelu ONZ oraz obozów dla uchodźców. Rada UE 5 czerwca 2003 roku ustaliła ramy operacji *Artemis*, którą rozpoczęto tydzień później[23]. Dowództwo faktycznie spoczywało w rękach Francji, która w porównaniu do interwencji *Turquoise* (w Rwandzie

[21] Do włączenia zadań petersberskich do katalogu działań UE doszło na podstawie traktatu amsterdamskiego (1997), a inkorporacja UZE do UE następowała sukcesywnie od 1999 roku.
[22] *European Security Strategy*. *A Secure Europe in a Better World*, Bruksela 2003, za: www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf (data dostępu 21 sierpnia 2012), s. 10–11.
[23] Council Joint Action 2003/423/CFSP, 5 czerwca 2003 (OJEU L143/50, 11 czerwca 2003).

w 1994 roku) zachowywała polityczną powściągliwość. Sformowano szeroką koalicję – dziewięć państw wysłało żołnierzy, a ogółem partycypowało w niej siedemnaście państw.

Operacja *Artemis*, mimo realizacji założonych celów i humanitarnego sukcesu, pokazuje ograniczenia interwencjonizmu Unii Europejskiej. Warunkiem wstępnym interwencji była zgoda Rady Bezpieczeństwa w postaci odpowiedniej rezolucji. Misja była ściśle ograniczona co do celów, czasu i miejsca. Siły interwencyjne podejmowały działania na stosunkowo niewielkim terytorium (krytycy indolencji społeczności międzynarodowej wskazywali na dramat setek tysięcy osób w tym samym czasie w północnym i południowym Kivu), co było funkcją ograniczonych zasobów (zaledwie 1400 żołnierzy). Już 1 września IEMF przekazało zadania MONUC (*UN Mission in the Democratic Republic of Congo*) i wkrótce UE wycofała swoje siły. Warto jednakże zauważyć, że jednym z czynników decydujących o interwencji była wola polityczna kluczowych państw UE, głównie Francji. Akcję podjęto w czasie interwencji Stanów Zjednoczonych w Iraku, co było symbolicznym protestem przeciw unilateralnej polityce Stanów Zjednoczonych, a zarazem testem europejskiej strategii bezpieczeństwa i sił szybkiego reagowania (co także ma swój antyamerykański wymiar). Owej woli politycznej i determinacji zabrakło m.in. w przypadku Darfuru.

Stosunek Unii Europejskiej do interwencji humanitarnej można scharakteryzować w kilku punktach. Po pierwsze, UE niechętnie podejmuje akcje wymagające politycznego i militarnego ryzyka. Unia nie podejmuje akcji militarnych, w tym interwencji humanitarnych, które albo wymagają dużych zasobów w sensie militarno-logistycznym, albo nie mają szans na legitymizację ze strony społeczności międzynarodowej (*de facto* Rady Bezpieczeństwa ONZ), zwłaszcza po interwencji Stanów Zjednoczonych w Iraku w 2003 roku, której większość państw członkowskich Unii Europejskiej stanowczo się sprzeciwiała (UE nie wypracowała jednolitego stanowiska w tej sprawie). Unia pozostaje więc obecnie krytykiem jednostronnych interwencji humanitarnych, mimo że pojedyncze państwa są gotowe do bardziej zdecydowanych działań poza maszynerią decyzyjną UE (np. Wielka Brytania w Sierra Leone w 2003 roku, Francja w Wybrzeżu Kości Słoniowej w 2002 roku czy Holandia deklarująca poparcie dla interwencji humanitarnej w Syrii w 2012 roku).

Po drugie, Unia Europejska jest organizacją niejednolitą, jeśli chodzi o gotowość do używania siły w celu zapobiegania i powstrzymywania poważnych naruszeń praw człowieka, co znacznie utrudnia, a czasem uniemożliwia szybką i adekwatną reakcję. W dotychczasowych, najbardziej zdecydowanych działaniach prohumanitarnych, dominowała Francja, która była największym kontrybutorem i politycznym sponsorem operacji w Kongo (*Artemis*) oraz Czadzie (*EUFOR/Tchad*), jednocześnie państwa takie jak Niemcy czy Wielka Brytania, z odmiennych względów, są bardzo sceptyczne do interwencji firmowanych przez UE. Do państw chętnie biorących udział w działaniach militarnych należy także Polska, jednak warto zwrócić uwagę, że w swoim stanowisku bliżej jej raczej do Wielkiej Brytanii niż do Francji, ze względu na ściślejsze powiązania polityczno-militarne z NATO i Stanami Zjednoczonymi.

Po trzecie, UE niechętnie „gra pierwsze skrzypce" w przypadku konieczności reakcji na sytuacje kryzysowe (w tym masowe naruszenia praw człowieka) i zdecydowanie preferuje realizowanie zadań pomocniczych względem innych organizacji, np. ONZ (zob. misja w Czadzie w 2007 roku), NATO (zob. operacje na Bałkanach lub deklarowana misja humanitarna w Libii w 2011 roku), czy nawet Unii Afrykańskiej (zob. operacja AMIS

w Darfurze 2005–2007). Wynika to zarówno z braku dostatecznych zasobów, niechęci do ryzyka, jak i, generalizując, niezdolności do szybkiego i stanowczego działania wskutek konieczności wypracowania konsensusu politycznego w UE. *Last but not least*, Unia Europejska, pomimo deklaracji o gotowości do stanowczego używania siły[24], preferuje środki oddziaływania na konflikty i sytuacje kryzysowe typowe dla „mocarstw cywilnych" – głównie dyplomatyczne i ekonomiczne. Należy zaznaczyć, że nie ma sprzeczności między wspomnianymi deklaracjami (zob. Europejska Strategia Bezpieczeństwa) a preferowanymi działaniami, ale w przypadku UE owe deklaracje rozmijają się z faktyczną aktywnością (zob. brak operacji militarnej w Sudanie Południowym oraz Sudanie Zachodnim). Wydaje się, że UE pogodziła się ze swoją ograniczoną rolą jako aktora asertywnie oddziałującego na sytuacje kryzysowe związane z masowymi i poważnymi naruszeniami praw człowieka.

Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego

Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego należy do jednych z najskuteczniejszych struktur międzynarodowych w osiąganiu celów humanitarnych przy wykorzystaniu zasobów militarnych. Jej wyjątkowy potencjał polityczno-wojskowy i logistyczny predestynuje je do ryzykowniejszych niż inne organizacje działań, co oczywiście nie oznacza, że NATO podejmuje interwencje humanitarne zawsze, gdy spełnione zostaną określone przesłanki (humanitarna przyczyna).

Od co najmniej połowy lat 90. XX wieku pakt północnoatlantycki zmienia swój charakter: w orbicie jego zainteresowania jest coraz więcej kwestii (zagrożeń) – od klasycznych militarnych przez informacyjne i energetyczne po humanitarne, a sam pakt przestał być zwykłym sojuszem, stając się *sui generis* instytucją bezpieczeństwa międzynarodowego. Za istotną cezurę należy uznać lata 1992–1995, kiedy to NATO przeprowadziła operacje zbrojne, realizując postanowienia Rady Bezpieczeństwa dotyczące embarga na Jugosławię (*Maritime Guard*), zakazu lotów nad terytorium Bośni i Hercegowiny (początkowo *Sky Monitor*, a następnie *Deny Flight*), a w konsekwencji w 1995 roku dokonała ataków na pozycje sił serbskich naruszających strefę zakazu lotów oraz atakujących strefy bezpieczeństwa. Ta ostatnia z wymienionych operacja (*Deliberate Force*) może być uznana za pierwszą interwencję humanitarną sojuszu. Jej podstawy prawne budziły pewne wątpliwości – NATO (głównie Stany Zjednoczone) powoływały się na rezolucję 836 z 4 czerwca 1993 roku, wedle której siły pokojowe Narodów Zjednoczonych (*United Nation Protection Force*, UNPROFOR) miały podjąć wszelkie środki, z użyciem siły włącznie, w celu odparcia wojsk naruszających strefy bezpieczeństwa. Część państw (np. Rosja) krytykowała operację, utrzymując, że jest nadużyciem rezolucji Rady Bezpieczeństwa[25]. Sytuacja wskazywała na gotowość Stanów Zjednoczonych i innych państw NATO do ponoszenia politycznego ryzyka wynikającego z użycia siły.

[24] Szczególnie po 1999 roku i doświadczeniach na Bałkanach – wojny w Bośni i Hercegowinie (1992–1995) oraz w Kosowie (1999). Zob. m.in. J. Solana, *Reflection on a Year in Office*, Speech at Swedish Institute of International Affairs, Stockholm 27 październik 2000. Cyt za: P. Kubicek, D. Parke, *European Union and Humanitarian Intervention.* „European Union External Affairs Review" 2011, Issue July, s. 63.

[25] N. Wheeler, *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in the International Society*, Oxford 1999, s. 254–256.

Pozytywne z punktu wiedzenia społeczności międzynarodowej i NATO skutki *Deliberate Force* skłoniły członków NATO do operacji lotniczej w Kosowie w 1999 roku (*Allied Force*). Członkowie sojuszu powołując się na normy prawa zwyczajowego, uzasadniali naruszenie integralności Serbii, aczkolwiek tylko jedno państwo NATO odwoływało się wprost do doktryny interwencji humanitarnej (Belgia)[26]. W dyskursie publicznym operacja ta powszechnie uznawana była za interwencję humanitarną, mimo że jej przeprowadzenie wywołało falę krytyki, także ze strony organizacji pozarządowych, dotyczącą niehumanitarnych środków interwencji i nieproporcjonalnie wysokiego ryzyka narażenia życia populacji będącej przedmiotem ochrony[27]. Ponadto, państwa NATO zdecydowały się na interwencję mimo braku zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ (czy ściślej, nie zabiegały o nią wobec spodziewanego weta Rosji oraz Chin). Stany Zjednoczone, wskutek niepełnego sukcesu interwencji, bezsprzecznie poniosły polityczne koszty operacji, na które składały się przede wszystkim nadszarpnięty prestiż, wzrost resentymentów antyzachodnich w świecie i nadwątlone relacje z wciąż kluczowymi dla mocarstwowej polityki Stanów Zjednoczonych, Rosją i Chinami[28]. Dodatkowo, ważnym czynnikiem zmniejszającym wolę polityczną interwentów były wydarzenia z 11 września 2001 roku i wzrastające zagrożenie terrorystyczne. Zmiany w postrzeganiu środowiska międzynarodowego skutkowały dużo pragmatyczniejszym stosunkiem mocarstw zachodnich do kwestii humanitarnych. W konsekwencji, przez kolejne dziesięciolecie widoczna była duża rezerwa wobec używania siły w celach humanitarnych.

Po 1999 roku NATO podejmowało się kilku specyficznych akcji humanitarnych. Miały one charakter nie interwencji, lecz działań ratowniczych lub wspierających. W przypadku operacji ratowniczych podejmowanych podczas klęsk żywiołowych (*disaster relief operations*) mowa przede wszystkim o *Winter Race* w Pakistanie w 2005 roku[29]. Była to pierwsza tego typu operacja podjęta poza obszarem NATO i Euroatlantyckiej Rady Współpracy (*Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC), polegająca z jednej strony na dokonaniu masowego transportu w trudny teren i w ciężkich warunkach klimatycznych, a z drugiej na rozmieszczeniu infrastruktury techniczno-organizacyjnej paktu (kontroli, zarządzania, logistyki itp.) w tymże niełatwym regionie. W 2005 roku na prośbę Unii Afrykańskiej NATO udzieliła specjalistycznej pomocy logistycznej w ramach misji UA w Sudanie (*African Union Mission in Sudan*, AMIS). Do 1 października 2005 roku przetransportowano do Darfuru około 5 tys. sił pokojowych, a ogółem samoloty i helikoptery NATO

[26] *International Court of Justice*, Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium), *Oral Proceedings*, 1999, CR 99/15, s. 6, http://www.icj-cij.org/docket/files/105/4515.pdf (data dostępu 24 lipca 2012).

[27] Skłaniać to może do wniosku, że interwencja NATO nie spełniała warunków interwencji humanitarnej. Zob. A. Domagała, *Interwencja humanitarna w stosunkach międzynarodowych*, Wrocław–Bydgoszcz 2008, s. 132–137.

[28] Więcej na ten temat zob. M. Mandelbaum, *A Perfect Failure: NATO's War against Yugoslavia*, „Foreign Policy" 1999, vol. 78, No. 5, s. 2 i 7; C. Rice, *Promoting the National Interest*, „Foreign Affairs" 2000, vol. 79, No. 1, s. 46–47; C. Portela, *op. cit.*, s. 20–24.

[29] Oprócz *Winter Race* można wspomnieć także o pomocy w Stanach Zjednoczonych (stany Missisipi i Luizjana zniszczone przez huragan Katrina), Turcji (pomoc ludności i władzom obszarów dotkniętych trzęsieniem ziemi), Ukrainie (pomoc ludności i władzom obszarów dotkniętych powodzią) oraz Portugalii (pomoc w zwalczaniu gigantycznych pożarów lasów). Więcej na ten temat zob. m.in. A. Domagała, *Nowe role NATO – Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego jako instrument wsparcia dla misji humanitarnych i stabilizacyjnych w Afryce i Azji w XXI wieku*, [w:] M. Pietraś, J. Olchowski (red.), *NATO w pozimnowojennym środowisku bezpieczeństwa*, Lublin 2011, s. 312–315.

przetransportowały około 31 tys. osób[30]. W czerwcu 2007 roku NATO wyraziło zgodę na podobną pomoc dla działań Unii Afrykańskiej w Somalii (*African Union Mission in Somalia*, AMISOM). Unia Afrykańska zabiegała także o pomoc sojuszu przy organizacji własnych sił szybkiego reagowania (*African Standby Force*, ASF). Te działania wpisują się w strategię NATO (także, co warto zauważyć, Unii Europejskiej) wspierania (sub)regionalnych instytucji bezpieczeństwa, co znacząco zmniejsza ryzyko zaangażowania państw zachodnich poprzez redukcję nieakceptowanych strat osobowych (tzw. *body bag syndrome*), rosnącego zaangażowania materialnego i osobowego w misji, niepewnego efektu politycznego (i humanitarnego) oraz konieczności wypracowania strategii wyjścia z operacji.

W obliczu kryzysu humanitarnego w Libii i innych okoliczności polityczno-ekonomicznych (nierozstrzyganych w niniejszym artykule) Rada Bezpieczeństwa autoryzowała użycie siły w Libii w 2011 roku w celu wyegzekwowania strefy zakazu lotów i niedopuszczenia do zbrodni przeciwko ludzkości[31]. Początkowo w operacji brała udział koalicja *ad hoc* państw, ale szybko w NATO, choć nie bez ostrej wewnętrznej dyskusji (początkowy sprzeciw Turcji), podjęto decyzję o egzekwowaniu strefy zakazu lotów nad terytorium Libii oraz nadzorowaniu embarga na broń (*Unified Protector*). Warto zwrócić uwagę, że są to zadania podobne do tych realizowanych przez sojusz już w połowie lat 90. Sekretarz generalny Anders Fogh Rasmussen podkreślał, że NATO nie ma zamiaru rozmieszczać sił lądowych na terytorium Libii, a okręty paktu nie będą naruszać jej wód terytorialnych[32]. Politycznym impulsem do podjęcia operacji była niechęć poszczególnych państw koalicji (zwłaszcza Stanów Zjednoczonych) do firmowania działań zbrojnych wobec rządowych sił libijskich. Misja uwidoczniła, że z jednej strony wzrasta gotowość państw Zachodu do podejmowania bardziej zdecydowanych akcji poza obszarem odpowiedzialności wyznaczanym art. 5 traktatu waszyngtońskiego (nazywany też traktatem północnoatlantyckim, podpisany w 1949 roku, wszedł w życie w 1949 roku), lecz z drugiej utrzymuje się sceptycyzm wobec ryzykownych operacji humanitarnych podejmowanych bez zgody władz państw, w których akcja taka ma mieć miejsce. Niemniej jednak, operacja *Unified Protector* może być uznana za kolejny przykład zakończonej sukcesem interwencji humanitarnej.

Poważnym ograniczeniem wykorzystywania zasobów militarnych przez NATO, czasem niedocenianym, jest problem (niedostatecznej) legitymizacji działań sojuszu. Do kolejnej „kosowskiej lekcji" należy przekonanie decydentów państw skupionych w Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego[33], że brak zgody państwa, w którym dochodzi do naruszeń bądź brak odpowiedniej rezolucji Rady Bezpieczeństwa może rodzić poważne negatywne skutki polityczne. Nie zmienia to jednak faktu, że w zakresie wygenerowania woli politycznej, NATO jest wiarygodniejszym podmiotem od innych organizacji międzynarodowych i częściej rozważa militarną opcję rozwiązania kryzysu humanitarnego. Niewystarczającą w wymiarze prawnomiędzynarodowym podstawą dla używania siły w celach humanitarnych

[30] *Assisting the AU in Darfur, Sudan*, www.nato.int/issues/au-somalia/index.html (data dostępu 27 lipca 2012).
[31] Rezolucja 1973 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 6498 spotkania 17 marca 2011 roku, UN Doc S/RES/1973 (2011).
[32] *NATO Secretary General's statement on Libya no-fly zone*, Press Release (2011) 035 (issued on 24 Mar. 2011), www.nato.int/cps/en/SID-19269091-4C1F472D/natolive/news_71763.htm?mode=pressrelease (data dostępu 20 lipca 2012).
[33] Głównie państw europejskich, w mniejszym stopniu Stanów Zjednoczonych i Kanady.

są koncepcje strategiczne paktu północnoatlantyckiego. Niemniej jednak, już co najmniej od 1999 roku zwracano w dokumentach strategicznych uwagę, że może dojść do takiego użycia zasobów NATO poza granicami państw członkowskich paktu (*out of area*), które będzie sytuacją odmienną od tej, o której mówi art. 5 traktatu waszyngtońskiego, a za źródło zagrożeń wskazywano, *explicite* lub *implicite*, masowe naruszenia praw człowieka. Zgodnie z najnowszą strategią NATO, sytuacje lub konflikty poza granicami państw członkowskich mogą wymagać reakcji paktu, „jeśli będzie to możliwe i konieczne" (zob. punkt 11 oraz 20 strategii). Trzy ostatnie dokumenty strategiczne podkreślają nadrzędną rolę Rady Bezpieczeństwa w procesie przywracania pokoju i bezpieczeństwa. Pierwszą nową operacją militarną podjętą przez NATO w warunkach nowej strategii była akcja nadzorowania zakazu lotów i embarga na broń na terytorium Libii[34].

Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej

Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej należy do jednej z niewielu organizacji polityczno-ekonomicznych w Azji i bodajże jedynej na tym kontynencie, która ma ambicje budowy subregionalnego systemu bezpieczeństwa. ASEAN jest też na tle pozostałych struktur azjatyckich organizacją stabilną, aktywną i liczną (zrzesza obecnie 10 państw), a poprzez Regionalne Forum ASEAN (*ASEAN Regional Forum*, ARF) ma afiliacje z większością państw Azji Wschodniej i Południowej (w tym Chinami, Japonią i Indiami) oraz mocarstwami pozaregionalnymi zaangażowanymi w sprawy Azji (m.in. Stanami Zjednoczonymi, Unią Europejską, Kanadą, Rosją, Australią). Z tego też względu warto wspomnieć o stanowisku organizacji wobec interwencji humanitarnej.

ASEAN zostało ufundowane na zasadzie nieinterweniowania w wewnętrzne sprawy państw. Dzięki tej zasadzie państwom organizacji udało się wygasić wewnątrzregionalne spory, zachować jedność w obliczu rywalizacji supermocarstw, zintegrować w stopniu nieosiągalnym dla zdecydowanej większości państw azjatyckich i zdjąć fatum „Bałkanów Azji"[35]. Kluczem do zrozumienia znaczenia przywiązania państw regionu do nieinterwencji i suwerenności jest ich defensywny (w wymiarze strategicznym) charakter. W epoce postkolonialnej i zimnowojennej bezwzględne poszanowanie suwerenności było zrozumiałym postulatem, a obecnie dzięki forsowaniu formuły *ASEAN Way* (konfucjańsko-malajskiemu zbiorowi zasad osiągania konsensusu i respektowania własnych interesów) państwa ASEAN próbują eksportować „międzypaństwową" stabilność poza obszar swojej organizacji, ale i bronią swojej pozycji przed rosnącymi wpływami Chin czy Stanów Zjednoczonych. Skutkiem postawy państw ASEAN było konsekwentne traktowanie kwestii ochrony praw człowieka jako wewnętrznej sprawy państw (m.in. w kontekście aneksji Timoru przez Indonezję czy

[34] Decyzja NATO obrazuje elastyczność sojuszu i wcześniejsze uwagi na temat możliwości reakcji w regionach niestabilnych, a mających kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Niemniej jednak warto zauważyć, że główne cele rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1973 mają charakter humanitarny, a problemami takiej natury koncepcja strategiczna z 2010 roku się nie zajmuje (z kontekstu koncepcji strategicznej wynika, że mogą one być przesłanką zaangażowania, jeśli powiązane są bezpośrednio z bezpieczeństwem państw NATO). Zob. *Active Engagement, Modern Defense. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm?selectedLocale=en (data dostępu 23 lipca 2012).

[35] J. Funston, *ASEAN and the Principle of Non-Intervention – Practice and Prospects*, Singapore 2000, s. 2–6.

akcesji Myanmaru do ASEAN). Testem dla jedności i postawy ugrupowania wobec interwencjonizmu był kryzys finansowy (tzw. azjatycka grypa, 1997–1999), a zwłaszcza operacja w Timorze Wschodnim (1999), w której udział wzięli, obok Australii i Nowej Zelandii, także członkowie ASEAN (na życzenie Indonezji zresztą). Na umiarkowaną (tzn. nie otwarcie krytyczną) wobec interwencji w Timorze postawę ASEAN wpływały nie tylko czynniki ekonomiczne (ewentualna pomoc międzynarodowych instytucji finansowych), ale przede wszystkim to, że ostatecznie Indonezja zaprosiła ONZ i siły międzynarodowe do przeprowadzenia operacji na swoim terytorium[36].

W nieformalnych wypowiedziach ministra spraw zagranicznych Tajlandii (Surina Pitsuwana) i wicepremiera Malezji (Anwara Ibrahima) pojawiła się koncepcja „konstruktywnej interwencji" jako „przyjaznej rady i partnerskiej presji" – nie dotyczyła ona jednak spraw humanitarnych jako takich, a raczej kryzysów wewnętrznych zagrażających regionalnej stabilności[37]. Została ona przedstawiona na forum ASEAN i przez państwa grupy zaakceptowana jako zasada „wzmocnionych kontaktów" (*enhanced interactions*), jednocześnie jednak potwierdzono, że zasada nieinterwencji jest jak „klej spajający członków ASEAN"[38]. Za istotną cezurę należy uznać rok 2005, kiedy zastosowano w praktyce regułę „wzmocnionych kontaktów". Państwa ASEAN wezwały wtedy Mynamar (członka organizacji) i innych członków społeczności międzynarodowej do dyskusji na temat politycznych zmian w Myanmarze, uznając jednocześnie, że poważne naruszenia praw człowieka nie powinny być traktowane jako wewnętrzna sprawa państw. Jednocześnie w karcie ASEAN przyjętej w 2007 roku państwa członkowskie zobowiązały się do ochrony praw człowieka i demokracji. Powyższe działania pozwalają na wyciagnięcie wniosku, że ASEAN powoli, acz systematycznie zmierza do przeformułowania zasady nieinterwencji oraz ku rozumieniu suwerenności jako odpowiedzialności za własnych obywateli, a nie jedynie jako praw państwa egzekwowanych względem tychże obywateli[39].

Państwa ASEAN mimo krytycznego stosunku wobec koncepcji interwencji humanitarnej nigdy nie kontestowały kompetencji Rady Bezpieczeństwa do przeprowadzania operacji humanitarnych na podstawie VII rozdziału Karty Narodów Zjednoczonych, a 26 marca 1999 roku Malezja, ówczesny niestały członek Rady Bezpieczeństwa, nie poparła propozycji rezolucji Rosji określającej interwencję NATO w Kosowie jako „rażące naruszenie Karty Narodów Zjednoczonych, a w szczególności art. 2(4)"[40]. Pozwala to na wyciagnięcie wniosku, zgodnie z którym opór wobec interwencji humanitarnej i naruszania zasady nieinterwencji ma ściśle regionalny (tzn. wschodnioazjatycki) kontekst i jest pochodną stosunku do postrzegania roli ASEAN w Azji Południowo-Wschodniej. Niechęć do interwencji humanitarnej ma więc raczej charakter funkcjonalny, a nie bezwzględny i wynika

[36] Zob. także Rezolucja 1264 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 4045 spotkania, 15 września 1999 roku, UN Doc. S/RES/1264 (1999). Zob. też I. Martin, *International Intervention In East Timor*, [w:] J. Welsh (ed.), *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford 2004, s. 142–162.

[37] *Ibidem*. Zob. L. Jones, *ASEAN. Sovereignty and Intervention in Southeast Asia*, London 2012, s. 153–168; C. Drummond, *Non-interference and the Responsibility to Protect: Canvassing the Relationship between Sovereignty and Humanity in Southeast Asia*, http://www.polsis.uq.edu.au/dialogue/articledrummond2.pdf (data dostępu 30 lipca 2012, s. 2–8.

[38] J. Funston, *op. cit*, s. 12.

[39] C. Drummond, *op. cit.*, 10–14.

[40] www.un.org/News/Press/docs/1999/19990326.sc6659.html (data dostępu 30 lipca 2012).

z chęci zachowania spoistości ASEAN oraz promowania jego roli jako koncyliatora w naszpikowanym sprzecznościami i sporami regionie Azji i Pacyfiku.

Członkowie Stowarzyszenia Państw Azji Południowo-Wschodniej pozostają nadal sceptyczni wobec oenzetowskiej zasady *Responsibility to Protect* (którą *nota bene* uważają otwarcie za „reinkarnację interwencji humanitarnej”[41]) i mimo braku otwartego sprzeciwu na forum Zgromadzenia ONZ (deklarację Szczytu w 2005 roku przyjęto przez aklamację) domagają się dalszych dyskusji w celu wyjaśnienia formuły i przedstawienia jej prawnych uwarunkowań i implikacji. Na podstawie wewnętrznej dyskusji można uznać, że wyłoniły się dwie podgrupy państw – jedna z nich (m.in. głównie Myanmar, Malezja, także Wietnam) nalega, w duchu *ASEAN Way*, na konsekwentne trzymanie się zasady nieinterwencji, koncentrując się na tych komponentach R2P, które podkreślają tradycyjnie rozumianą suwerenność państwa, druga natomiast (m.in. Filipiny, Tajlandia, Singapur, Indonezja) zmierza do zaakceptowania zasady R2P i postuluje jej współistnienie z fundamentalną dla ASEAN normą nieinterwencji.

Organizacja Państw Amerykańskich

Organizacją równie sceptyczną wobec interwencji humanitarnej jak ASEAN jest Organizacja Państw Amerykańskich. Wyraźnym piętnem na państwach regionu i ich stosunku do suwerenności i nieinterwencji odcisnęła się kolonizacja, procesy dekolonizacyjne i pozostawanie w strefie wpływów Stanów Zjednoczonych, korzystających ze swej pozycji w sposób typowy dla *power politics*. Niemalże wszystkie państwa regionu pozostają zwolennikami tradycyjnego, pluralistycznego postrzegania relacji międzypaństwowych, co doskonale obrazuje Karta OPA (podpisana w 1948 roku, weszła w życie w 1951 roku). Wedle art. 2 Karty istotą porządku międzynarodowego jest poszanowanie suwerenności i niezależności państw (litera b), a każde państwo ma obowiązek powstrzymywać się od mieszania się w sprawy innego państwa (litera e). Także dalsze artykuły Karty dotykają zasady nieinterwencji, czyniąc z niej fundament stosunków międzynarodowych w zachodniej hemisferze – art. 19 podkreśla, że żadne z państw, jak i ich grupa nie ma prawa do interweniowania, pośrednio lub bezpośrednio, bez względu na jakiekolwiek powody, w wewnętrzne i zewnętrzne sprawy któregoś z państw. Ten sam artykuł zabrania nie tylko używania siły w relacjach wzajemnych, ale także jakiejkolwiek formy przemocy. Z kolei art. 21 zaznacza, że terytorium jakiegokolwiek z państw jest nienaruszalne, nie może być przedmiotem stosowanych środków zakładających użycie siły, a inna polityka jest pozbawiona jakichkolwiek podstaw[42]. Dodatkowo, uciekanie się do siły w stosunkach wzajemnych potępia wprost art. 23 Karty.

Biorąc powyższe, jak i historyczne uwarunkowania pod uwagę (wieloletnia presja lub interwencje Stanów Zjednoczonych i mocarstw europejskich) zrozumiały staje się niechętny stosunek do interwencji humanitarnej, traktowanej raczej jako swoista zasłona dymna i instrument realizacji wielkomocarstwowych interesów, a nie środek służący przestrzeganiu

[41] Zob. A. Bellamy, *Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit*, „Ethics and International Affairs” 2000, vol. 20 No. 2, s. 152.
[42] Wyjątek stanowi jedynie zastosowanie środków przymusu na podstawie rozdz. VII Karty ONZ (zob. Art. 23 Karty OPA).

praw człowieka[43]. Postawa taka uwidoczniła się najsilniej w dwóch przypadkach: interwencji na Haiti w 1994 roku oraz Kosowie w 1999 roku. OPA po 1991 roku systematycznie potępiała obalenie demokratycznie wybranego prezydenta (Jeana Bertranda Aristide'a) i dążyła do dyplomatycznego rozwiązania sporu i przywrócenia go do władzy. Pomimo fiaska swoich zabiegów pozostawała niechętna wobec interwencji, do której doszło po nieudanej implementacji tzw. *Governor Island Agreement*. Dogmatyzm OPA zderzył się z pragmatyzmem Stanów Zjednoczonych, które wygenerowały poparcie w Radzie Bezpieczeństwa i na podstawie rezolucji 940 usunęły rządy wojskowych[44]. Z państw Ameryki Łacińskiej początkowo Argentyna popierała wkroczenie sił międzynarodowych na Haiti, ale wycofała się z uczestnictwa w operacji po protestach opinii publicznej. Z kolei Brazylia początkowo bardzo krytyczna wobec interwencji, złagodziła swoje stanowisko, w czym bez wątpienia miała udział wizyta podsekretarza stanu Stanów Zjednoczonych Petera Tarnoffa. W konsekwencji Brazylia, obecna w 1994 roku w Radzie Bezpieczeństwa, wstrzymała się od głosu. Sprzeciwiły się użyciu siły wobec Haiti także Urugwaj, Kuba oraz Meksyk.

Operacja NATO w Kosowie wywołała protesty w państwach OPA głównie ze względu na brak autoryzacji interwencji przez Radę Bezpieczeństwa i jednostronne użycie siły przez NATO. Głębokie zaniepokojenie i sprzeciw wobec zignorowania art. 53 i 54 Karty ONZ wyraziła Grupa z Rio, także ci jej członkowie, którzy w Radzie Bezpieczeństwa nie zdecydowali się otwarcie skrytykować państw paktu północnoatlantyckiego (Brazylia i Argentyna)[45]. Stosunkowo najmniej krytyczne wobec operacji *Allied Force* były te państwa OPA, które mają silne powiązania ze Stanami Zjednoczonymi (wspomniane wcześniej Argentyna i Brazylia, także Chile) i które oprócz wyrażenia ubolewania z powodu naruszenia karty próbowały częściowo usprawiedliwiać działania Stanów Zjednoczonych. O wiele mniej umiarkowane były pozostałe państwa OPA, w szczególności Meksyk, Wenezuela, Ekwador, Peru i Urugwaj, zwracając uwagę na bezprawność działań NATO[46]. Częściowa ewolucja poglądów OPA i jej członków, podobnie jak w przypadku ASEAN, nastąpiła wraz z dyskusją wokół *Responsibility to Protect*, aczkolwiek warto zauważyć, że OPA nie wypracowała jednolitego stanowiska wobec koncepcji R2P, co jest konsekwencją dość dużych różnic wśród państw członkowskich. O ile wśród większości dominuje akceptacja trzonu R2P i wątpliwości pojawiają się jedynie w tzw. filarze trzecim (użycie siły w przypadku niezdolności państwa do samodzielnego powstrzymania ludobójstwa, zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości), o tyle część stanowczo przeciwstawia się albo samej koncepcji, albo możliwości wymuszania przestrzegania praw człowieka (Wenezuela, Kuba, Boliwia, Nikaragua).

---

[43] H. Vales, *The Latin American View on the Doctrine of Humanitarian Intervention*, „The Journal of Humanitarian Assistance" 2001, http://sites.tufts.edu/jha/archives/1491 (data dostępu 27 lipca 2012).

[44] Rezolucja 940 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 3413 spotkania, 31 lipca 1994 roku, UN Doc. S/RES/940 (1994).

[45] Państwa Ameryki Łacińskiej wolą częstokroć wypowiadać się w ramach Grupy z Rio, ze względu na brak Stanów Zjednoczonych i Kanady w tej strukturze (pozycja Stanów Zjednoczonych w OPA pozostaje wysoka). Zob. także H. Vales, *op. cit.*

[46] Zob. m.in. przemówienia Meksyku, Urugwaju i Wenezueli podczas 55. sesji Komisji Praw Człowieka. UN Doc E/CN.4/1999/SR.30 (16 April 1999), s. 13–15.

Podsumowanie

Stanowisko międzynarodowych organizacji międzyrządowych wobec interwencji humanitarnej pozostaje zróżnicowane. Część z organizacji (Unia Afrykańska, ONZ, NATO, UE) zdecydowanie akceptuje możliwość użycia siły zbrojnej w celu powstrzymania poważnych i masowych naruszeń praw człowieka, część albo pozostaje bardzo sceptyczna, albo prezentuje stanowisko raczej negatywne (ASEAN, Organizacja Państw Amerykańskich, także Liga Państw Arabskich, Organizacja Współpracy Islamskiej, Wspólnota Niepodległych Państw). Należy zwrócić uwagę na ewolucję, jakiej podlega stosunek wobec interwencji humanitarnej w wymienionych organizacjach międzynarodowych. O ile w NATO, UE i ONZ od niemalże zakończenia zimnej wojny zwracano uwagę na racjonalność i prawne uzasadnienie dla operacji wymuszania praw człowieka, o tyle w kilku organizacjach dopiero określone wydarzenia spowodowały zmianę w poglądach. Najwidoczniejsza była ona w pracach OJA i jej następczyni Unii Afrykańskiej – od krytyki interwencji humanitarnej (traktowanej jako element polityki neokolonializmu) po dokonanie kluczowego wyłomu w zasadzie suwerenności i nieinterwencji poprzez wprowadzenie traktatowej możliwości interwencji w celu ochrony przed masowymi i poważnymi naruszeniami praw człowieka. OPA i ASEAN złagodziły swoje stanowisko wobec używania siły w celach humanitarnych dopiero wraz z pojawieniem się formuły *Responsibility to Protect* i jej zaaprobowaniem przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Co ciekawe, zdecydowana większość organizacji (wszystkie przedstawione w niniejszym artykule) niechętnie posługuje się określeniem „interwencja humanitarna", zdając sobie sprawę z negatywnych konotacji, które ten termin może budzić. Zwłaszcza państwa ASEAN i OPA, ale także nie omawiane szerzej G77 i Ruch Państw Niezaangażowanych, wyrażając swoje umiarkowane poparcie dla R2P, podkreślają, że nie oznacza ona akceptacji interwencji humanitarnej, której doktrynę uważają za naruszającą dotychczasowy ład prawny i będącą zagrożeniem dla porządku międzynarodowego.

Organizacje międzynarodowe stosunkowo zgodnie oceniają możliwość nieautoryzowanego przez Radę Bezpieczeństwa ONZ użycia siły do powstrzymania masowych naruszeń praw człowieka. Za przeciwników takiej interwencji humanitarnej należy uznać bez wątpliwości ONZ, OPA, UE i ASEAN. Jeśli chodzi o Unię Afrykańską, to jej przedstawiciele podkreślali status UA jako organizacji regionalnej i nie uznawali za niezbędną rezolucję Rady Bezpieczeństwa *ex ante* dla autoryzowania użycia siły przez Unię Afrykańską. W NATO do 1999 roku zauważalne było stanowisko, które można określić jako „nieposzukiwanie autoryzacji Rady Bezpieczeństwa za wszelką cenę", natomiast po operacji w Kosowie pakt północnoatlantycki zmierza do posiadania jasnej podstawy prawnej w postaci rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ dla użycia siły typowego dla interwencji humanitarnej.

Niemalże wszystkie wspomniane organizacje regionalne krytycznie wypowiadają się o jednostronnym użyciu siły do powstrzymania naruszeń praw człowieka, zwłaszcza w przypadku braku zgody Rady Bezpieczeństwa, zdecydowanie optując za działaniem kolektywnym. Na podstawie praktyki stosunków międzynarodowych można pokusić się o wniosek, że interwencji unilateralnej nie wyklucza Unia Europejska (jej członkowie dokonywali samodzielnych interwencji w Afryce po 1991 roku) oraz NATO, których

członkowie akceptują lub co najmniej nie krytykują działań mocarstw będących członkami paktu. Kolektywność działania w przypadku interwencji humanitarnej jest podkreślana bardzo wyraźnie przez Unię Afrykańską i ONZ, szczególnie po szczycie światowym w 2005 roku.

Na koniec warto również ocenić gotowość, w sensie woli politycznej oraz potencjału, określonych organizacji do użycia siły w celach humanitarnych. Bezsprzecznie, organizacją realizującą w najwyższym stopniu oba komponenty gotowości jest pakt północnoatlantycki, aczkolwiek nie sposób nie zauważyć rosnącego sceptycyzmu tej instytucji wobec interwencji humanitarnej. Unia Europejska i Unia Afrykańska są organizacjami, w których z jednej strony silnie zaznacza się wymiar deklaratywny w ochronie praw człowieka, ale ich potencjał ekspedycyjny pozostaje ograniczony (UE) lub bardzo ograniczony (UA). Z kolei ONZ w swoim działaniu pozostaje uzależniona od wielkich mocarstw (stałych członków Rady Bezpieczeństwa) i nie jest w stanie reagować na kryzysy humanitarne w sposób odpowiadający jej ambicjom. W przypadku OPA i ASEAN nie ma woli politycznej dla operacji wymuszania przestrzegania praw człowieka, a potencjał także pozostaje niezwykle ograniczony (teoretycznie OPA miałaby takie zdolności, jednak można bez wahania stwierdzić, że latynoamerykańskie państwa nie dopuszczą do wykorzystania potencjału Stanów Zjednoczonych w jej imieniu).

Literatura uzupełniająca

Domagała A., *Interwencja humanitarna w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz-Wrocław 2008.

Martin M., Kaldor M., *The European Union and Human Security: External Interventions and Missions*, Routledge, London 2010.

Hehir A., *The Responsibility to Protect: Rhetoric, Reality and the Future of Humanitarian Intervention*, Palgrave Macmillan, New York 2012.

Jones L., *ASEAN. Sovereignty and Intervention in Southeast Asia*, London 2012

Kuwali D., Viljoen F., *Africa and the Responsibility to Protect: Article 4(h) of the African Union Constitutive Act*, Routledge, New York 2013.

Pattison J., *Humanitarian Intervention and Responsibility to Protect. Who Should Intervene?*, Oxford University Press, Oxford 2012.

Walling C.B., *All The Necessary Measures: The United Nations and Humanitarian Intervention*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2013.

Alicja Lisowska

Uniwersytet Wrocławski

Ochrona środowiska

Abstract

International cooperation on environmental protection nowadays takes various forms and is undertaken by various subjects. Practice shows that it is international organisations, which function both globally and locally, that are among the leading subjects actively engaged in undertakings that serve the natural environment and its preservation. Having regard to the criterion of activity, it can be observed that these organisations differ widely in respect of the strength and degree of their commitment to pro-environmental activities. This article focuses only on those organisations whose activity and adopted solutions serve the natural environment and substantially contribute to its preservation.

Wprowadzenie

Przełom XX i XXI wieku przyniósł rozwój współpracy z dziedzinie ochrony środowiska oraz szersze, aniżeli to miało miejsce wcześniej, zainteresowanie tą problematyką ze strony zarówno państw, jak i organizacji międzynarodowych. Kwestie związane z ochroną środowiska stały się przedmiotem wielostronnej współpracy międzynarodowej, rozwijających się współzależności państw, a także istotnym elementem procesów integracyjnych.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że wydarzeniem, które stało się punktem zwrotnym w podejściu do spraw ogólnoświatowych oraz zapoczątkowało okres rozwoju międzynarodowej współpracy w zakresie ochrony środowiska, było wystąpienie Sekretarza Generalnego ONZ U'Thanta na XXIII sesji Zgromadzenia Narodowego ONZ w 1968 roku, a następnie opublikowanie rok później, 26 maja 1969 roku, dokumentu: „Człowiek i Jego Środowisko". To właśnie ów raport zwierał zwięzłe informacje na temat najpoważniejszych zagrożeń dla środowiska naturalnego, występujących na całym świecie, z wyróżnieniem trzech grup problemowych, rozumianych w kategoriach zagadnień podstawowych. W raporcie zwrócono ponadto uwagę na możliwość zaistnienia poważnego kryzysu wywołanego pogarszającym się stanem środowiska naturalnego oraz wezwano do współpracy w celu stworzenia skutecznych przedsięwzięć zmierzających do rozwiązania tych problemów[1].

Odwołując się do kryterium podmiotów współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska, okazuje się, że obecnie organizacje międzynarodowe w istotny sposób kształtują przedsięwzięcia w tym obszarze. Co więcej, jawią się jako aktorzy, których

[1] R. Alberski, R. Solarz, *Polityka ochrony środowiska*, [w:] H. Lisicka (red.), *Polityka ochrony środowiska w społeczności lokalnej*, Wrocław 1994, s. 7.

zainteresowanie problematyką związaną z ochroną środowiska jest coraz większe, a podejmowane działania skoordynowane, odnoszące się do konieczności rozwiązywania konkretnych problemów środowiskowych, z wyraźnie określonym zakresem kompetencji poszczególnych organów czy zespołów. W związku z tym w niniejszym artykule szczególna uwaga zostanie skupiona na tych organizacjach międzynarodowych, które aktywnie działają na rzecz ochrony środowiska, bez względu na zasięg ich działań, a tym samym odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu polityki i prawa środowiskowego. Analizie zostaną poddane zarówno przyjęte przez te podmioty różnorodne rozwiązania, w tym programy, umowy międzynarodowe, jak i wypracowane mechanizmy i procesy decyzyjne w obszarze środowiska naturalnego.

Organizacje międzynarodowe o zasięgu globalnym wobec problematyki ochrony środowiska

Aktywność organizacji międzynarodowych o zasięgu globalnym w obszarze dotyczącym środowiska przyrodniczego i jego ochrony w ciągu ostatnich 40 lat ewoluowało w znaczący sposób. Ewolucja owa przejawia się nie tylko we wzroście zainteresowania problematyką prośrodowiskową, ale też w kreowaniu procesów politycznych oraz tworzeniu prawa międzynarodowego w tym obszarze. Organizacją międzynarodową o zasięgu globalnym, która już od końca lat 60. XX wieku podejmuje działania mające na celu ochronę środowiska przyrodniczego, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. ONZ należy do tej kategorii podmiotów, które jako jedne z pierwszych wykazały zainteresowanie problematyką ochrony środowiska i zwróciły uwagę na potrzebę podjęcia działań mających na celu ograniczanie negatywnego wpływu człowieka na stan i kondycje środowiska. Praktycznym przejawem okazały się zarówno światowe konferencje poświęcone tylko i wyłącznie problematyce środowiska naturalnego i jego ochronie, jak i liczne dokumenty odnoszące się do szeroko rozumianej ochrony środowiska. Ponadto w ramach ONZ działa wiele agend wyspecjalizowanych, których celem jest ochrona środowiska i jego zasobów[2].

Do najistotniejszych, z punktu widzenia rozwoju współpracy w dziedzinie ochrony środowiska na arenie międzynarodowej, oraz kształtowania się i rozwoju polityki środowiskowej zalicza się następujące konferencje: w Sztokholmie (1972 rok), w Rio de Janeiro (1992, następnie Rio+20; 2012 rok) w Johannesburgu (2002 rok), do szczególnie zaś istotnych ze względu na aktualność występowania określonych problemów środowiskowych, między innymi dokumenty przyjęte podczas wskazanych konferencji. Warto podkreślić, że konferencje zorganizowane pod auspicjami ONZ zostały zorganizowane jako spotkania szefów państw, poświęcone tylko i wyłącznie kwestiom ochrony środowiska naturalnego, a konferencja w Sztokholmie była pierwszą na świecie tego typu inicjatywą.

[2] W niniejszym artykule uwaga zostanie skupiona tylko na 2 z 3 wyspecjalizowanych agendach ONZ, które zostały wyposażone w mandat do zajmowania się kwestami związanymi ze środowiskiem, na UNEP oraz EKG ONZ. Pozostałe wyspecjalizowane organizacje systemu ONZ zostały pominięte w sposób świadomy, nie mają bowiem mandatu do podejmowania problematyki prośrodowiskowej (choć cechuje je podejmowanie konkretnych przedsięwzięć w tym obszarze). Jednocześnie w artykule tym zrezygnowano z przedstawienia działań Organizacji NZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), mimo że FAO ma zapisane w swej konstytucji działania na rzecz środowiska i jego ochrony.

Deklaracja sztokholmska (zwana też deklaracją końcową), przyjęta w 1972 roku podczas konferencji w Sztokholmie, nie tylko bezpośrednio wskazywała na poszczególne komponenty środowiska naturalnego, w którym człowiek żyje, ale także precyzowała zasady dysponowania i użytkowania nimi oraz częściowo wpłynęła na ukształtowanie się współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochronie środowiska. Na szczególną uwagę zasługuje to, że na konferencji ochrona środowiska została podniesiona do rangi podstawowej funkcji państwa. Dodatkowo pojawił się nowy termin: polityka ochrony środowiska jako integralna część polityki państwowej[3].

Dwadzieścia lat po konferencji w Sztokholmie odbyła się kolejna światowa konferencja, zorganizowana pod auspicjami ONZ. W 1992 roku w Rio de Janeiro spotkali się przedstawiciele 179 państw, którzy przyjęli następujące dokumenty:

1) Deklarację z Rio w sprawie Środowiska i Rozwoju, zwaną Kartą Ziemi[4];
2) Globalny Program Działań – Agenda 21;
3) obszerny program działań dotyczący ogólnoświatowego zrównoważonego rozwoju – deklarację wytyczającą kierunki zrównoważonego rozwoju lasów wszystkich typów, ich ochrony i użytkowania, mających duże znaczenie dla rozwoju gospodarczego i podtrzymania wszelkich form życia oraz dwie ważne konwencje (w skrócie deklaracja o ochronie lasów);
4) (negocjowane oddzielnie, choć równolegle z przygotowaniami do Szczytu Ziemi): ramową konwencję ONZ w sprawie zmian klimatu i konwencję o różnorodności biologicznej.

W przeciwieństwie do konferencji sztokholmskiej, konferencja z Rio de Janeiro nie wpłynęła w stymulujący sposób na prace podmiotów stosunków międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska. Bardzo często podkreśla się, że nie tylko urzeczywistnianie postanowień i zaleceń konferencji z 1992 roku napotykało opór, ale również pogłębienie „chaosu kompetencyjnego narastającego w sferze ekologii". Nie zostały sprecyzowane kompetencje i rola utworzonych przy ONZ na mocy konferencji z Rio Komisji Zrównoważonego Rozwoju (Commission for Sustainable Development, CSD) oraz Światowego Funduszu Środowiska (Global Environmental Fund, GEF), co uniemożliwiało określenie relacji pomiędzy wieloma organizacjami i instytucjami, jak np. UNEP, GEF, CSD. Jest przy tym oczywiste, że ten stan rzeczy przyczynił się jednocześnie do braku „koordynacji licznych programów zajmujących się ochroną środowiska, co zmniejszyło ich skuteczność oraz podważyło wiarę w międzynarodowe wysiłki"[5].

W celu przywrócenia zaufania organizacji międzynarodowych, instytucji oraz opinii światowej do potrzeby funkcjonowania międzynarodowych mechanizmów służących ochronie środowiska, na przełomie września i sierpnia 2002 roku odbył się w Johannesburgu Szczyt Rio+10. Przewidywano, iż spotkanie to przyczyni się do szerszej promocji zasady

[3] R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 32.
[4] Deklaracja z Rio zawierała 27 zasad, które stanowiły rozwinięcie i jednocześnie kontynuację zasad przyjętych na konferencji sztokholmskiej z 1972 roku. Podkreślano, że: „Prawo do rozwoju musi być egzekwowane tak, aby sprawiedliwie uwzględnić rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń". *Dokumenty Końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych*, „Środowisko i Rozwój", Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992 r., „Szczyt Ziemi", Warszawa 1993, s. 13. Ostateczna wersja Karty Ziemi zatwierdzona w 2000 roku.
[5] S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 74.

zrównoważonego rozwoju w skali globu oraz przyniesie przełamanie impasu w jej realizacji. Szczyt w Johannesburgu miał również podjąć konkretne działania w celu zmniejszenia ubóstwa na świecie, skuteczniejszej walki z AIDS, usprawnić światową politykę dotyczącą wody, energii, zdrowia, rolnictwa i bioróżnorodności.

Przedstawiciele 191 krajów przyjęli na wrześniowym Szczycie Ziemi „Deklarację Johannesburską w sprawie zrównoważonego rozwoju", która satysfakcjonowała uczestników przede wszystkim pod względem politycznym. Deklaracja była wynikiem kompromisu: zalecała np. „istotny wzrost" wykorzystania energii odnawialnej, ale – ze względu na stanowisko Stanów Zjednoczonych i państw OPEC – odrzucała sformalizowane propagowanie przez Unię Europejską postulatu zwiększenia udziału tej energii w łącznym bilansie energetycznym świata z około 14% do 15% w 2010 roku.

W przyjętej deklaracji johannesburskiej nie zapisano wielu proponowanych wcześniej rozwiązań (m.in. docelowej wielkości pomocy rozwojowej), złagodzono sformułowania dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorstw, nie zaakceptowano stwierdzenia, że zadłużenie krajów rozwijających się jest poważną przeszkodą dla zrównoważonego rozwoju. Nie zawarto także ostrzeżenia, że niektóre rodzaje energii przyczyniają się do zmiany klimatu i pustynnienia. Dziesięciodniową debatę na szczycie podsumowano jako rozmywanie tematów przez przedstawicieli państw, zamiast dochodzenie do uzgodnień w dziedzinach, które były już omówione na wcześniejszych spotkaniach międzynarodowych. Szczyt w Johannesburgu bywa w związku z tym nazywany „szczytem niemożliwości"[6].

W czerwcu 2012 r., dwadzieścia lat po Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro, odbyła kolejna konferencja NZ, tak zwane Rio+20, czyli Konferencja NZ ds. Zrównoważonego Rozwoju, będąca, po pierwsze, kontynuacją dorobku dwóch poprzednich konferencji i, po drugie, wskazująca na nowe problemy występujące w środowisku, w tym zmiany klimatu.

Niezależnie od zorganizowanych przez ONZ konferencji poświęconych problematyce środowiskowej, organizacja w ramach swej działalności podejmowała także inne inicjatywy dotyczące tego zagadnienia. Lata 80. ubiegłego wieku umożliwiły opracowanie dwóch istotnych dokumentów odnoszących się do międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony przyrody. W 1980 roku uchwalono Światową Strategię Ochrony Przyrody, a w 1982 roku Światową Kartę Przyrody[7].

Obecnie działalność ONZ w obszarze ochrony środowiska jest zogniskowana na rozwiązywaniu istniejących konkretnych problemów środowiskowych, którym w pierwszej dekadzie XXI wieku okazały się zmiany klimatu. Tym samym aktywność ONZ w tym obszarze problemowym przejawia się zarówno w organizowaniu tematycznych spotkań i konferencji oraz wypracowywaniu podczas nich różnego rodzaju dokumentów prawnie wiążących, jak i w bezpośrednim zaangażowaniu agend ONZ w działalność na rzecz zmian klimatu. Podstawą działań ONZ w rozwiązywaniu problemu jest Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (sporządzona 9 maja 1992 roku, przedłożona do podpisu podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro, weszła w życie dwa lata później, zwana

[6] M. Romańska, *Johannesburg niespełnionych nadziei*, „Eko i My" 2002, nr 10.
[7] S. Kozłowski, *Ekologiczne problemy przyszłości świata i Polski*, Warszawa 1998, s. 12; S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 106.

konwencją klimatyczną)[8], której celem, zgodnie z treścią artykułu 2, jest „doprowadzenie do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Dla uniknięcia zagrożenia produkcji żywności i dla umożliwienia zrównoważonego rozwoju ekonomicznego poziom taki powinien być osiągnięty w okresie wystarczającym do naturalnej adaptacji ekosystemów do zmian klimatu”[9].

Ponieważ konwencja NZ w sprawie zmian klimatu miała charakter ramowy i inicjowała jedynie rozwiązanie problemu, nie nakładając na sygnatariuszy wiążących zobowiązań, to pożądane stało się stworzenie instrumentu, który mógłby skuteczniej chronić klimat i stał się podstawą do stworzenia właściwego prawnomiędzynarodowego systemu ochrony klimatu. W 1997 roku podpisano Protokół do ramowej Konwencji NZ w sprawie zmian klimatu, tzw. protokół z Kioto. Warunkiem wejścia w życie tej umowy było ratyfikowanie jej przez 55 strony konwencji klimatycznej, pod warunkiem że w gronie tym znajdą się strony z załącznika I do konwencji, których emisje wynoszą co najmniej 55% całkowitej emisji dwutlenku węgla powodowanej w 1990 roku łącznie przez wszystkie strony załącznika I. O ile nie było trudności z uzyskaniem ratyfikacji przez 55 stron konwencji, o tyle problemem okazało się uzyskanie wymaganego poziomu 55% emisji. Możliwe to było dopiero w 2004 roku, kiedy Rosja, odpowiedzialna za 17,4% emisji ratyfikowała protokół. Wszedł on w życie w 2005 roku, a jego celem była nie tylko stabilizacja emisji gazów cieplarnianych, ale także redukcja ich emisji. Zobowiązanie to jednak dotyczyło państw rozwiniętych oraz będących w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej[10]. W załączniku B do protokołu (tzw. Annex B) wymieniono kraje, które zobowiązały się do określonego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych[11] – łącznie o co najmniej 5,2% (liczone jako średnia roczna z okresu 2008–2012) w stosunku do roku bazowego konwencji (1990 rok). Cele redukcyjne zostały określone w sposób zróżnicowany dla poszczególnych krajów[12]. Do protokołu przystąpiły 192 państwa oraz Unia Europejska[13]. Państwo o kluczowym znaczeniu dla światowego bilansu emisji CO_2, czyli Stany Zjednoczone, do chwili obecnej nie ratyfikowały protokołu z Kioto[14].

Wszelkie prace, negocjacje oraz późniejsze decyzje odnoszące się do protokołu z Kioto (ale także do konwencji klimatycznej) od 1995 roku prowadzone były w ramach

[8] Więcej na temat konwencji zob.: M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011, s. 174–180. M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011, s. 178–231.

[9] DzU 96. nr 53, poz. 238, *Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r*. (DzU z dnia 10 maja 1996 r.).

[10] J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 179. W treści załącznika I znalazły się Stany Zjdnoczone. Jest to jednak państwo, które choć uczestniczyło w negocjacjach, nie ratyfikowało protokołu z Kioto. USA emitują 36% emisji pochodzącej z państw wymienionych w załączniku I do konwencji.

[11] W załączniku A do gazów cieplarnianych zaliczono: dwutlenek węgla (CO_2), metan (CH_4), podtlenek azotu (N_2O), fluorowęglowodory (HFC), perfluorowęglowodory (PFC), sześciofluorek siarki (SF_6).

[12] DzU05. nr 203, poz. 1684, *Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r*. (DzU z dnia 17 października 2005 r.).

[13] Stan na dzień 12.10.2013, źródło: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&lang=en.

[14] Z.M. Karaczun, M. Sobolewski, *Negocjacje klimatyczne – konferencja COP 15 i porozumienie Copenhagen Accord*, Biuro Analiz Sejmowych nr 12 (37), Warszawa 2010, s. 2.

posiedzeń konferencji stron[15]. Do dziś odbyło się 18 spotkań, w różnych częściach świata, a każde z nich charakteryzował zróżnicowany zakres negocjacji. Pierwsze odbyło się w 1995 roku w Berlinie, a ostatnie w 2013 roku w Warszawie.

Analizując aktywność ONZ w rozwiązywaniu aktualnych zagrożeń środowiskowych, warto odnieść się do działalności różnego typu komisji i agend, w tym Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) oraz Programu Środowiskowego ONZ (United Nations Environmental Programme, UNEP).

W roku 1983 Zgromadzenie ONZ powołało Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju (*The World Commission on Environment and Development* – WCED), której zadaniem było opracowanie nowych propozycji działań w obszarze ochrony środowiska oraz pobudzenie międzynarodowej współpracy w tym obszarze. Komisja ta opublikowała w 1987 roku raport pt.: „Nasza wspólna przyszłość", w którym sformułowano zasady koncepcji zrównoważonego rozwoju, pryncypium odnoszącym się do procesów, celów i działań dotyczących środowiska przyrodniczego oraz szeroko pojętych przedsięwzięć społeczno-gospodarczych[16]. Działalność komisji przyczyniła się także do zwołania konferencji w Rio de Janeiro w 1992 roku.

Kolejną komisją funkcjonującą w strukturach ONZ jest Komisja ds. Zrównoważonego Rozwoju. Została ona powołana w 1992 roku na podstawie rezolucji ZO 47/191, a jej utworzenie nastąpiło rok później (uchwała Rady Gospodarczej i Społecznej z 1993 roku), nadając jej status funkcjonalnej komisji Rady Gospodarczej i Społecznej. Do zadań Komisji, będącej efektem działań pokonferencyjnych w 1992 roku, zaliczono dokonywanie przeglądu zaleceń i postanowień związanych z zobowiązaniami przyjętymi podczas konferencji w Rio de Janeiro oraz popieranie dialogu i budowanie partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju z udziałem różnych środowisk, w tym organizacji pozarządowych, grup społecznych, podmiotów gospodarczych. Efektem prac tejże Komisji był Raport Grupy Ekspertów na temat identyfikacji zasad prawa międzynarodowego odnoszącego się do zrównoważonego rozwoju oraz przygotowanie kolejnego Szczytu Ziemi w 2002 roku w Johannesburgu[17].

Wśród regionalnych komisji ONZ tylko EKG ONZ może legitymować się znaczącym dorobkiem różnego rodzaju działań służących ochronie środowiska i są to najczęściej dokumenty międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Pod auspicjami tej właśnie regionalnej agendy ONZ przyjęto m.in. Konwencję w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości (1979 rok), Konwencję o ocenach oddziaływania na

[15] Konferencja Stron – obecnie główny organ decyzyjny konwencji klimatycznej oraz protokołu z Kioto, gdzie prowadzone są negocjacje i podejmowane decyzje, utworzony na podstawie artykułu 7 Konwencji klimatycznej i na podstawie artykułu 13 ustęp 1 Protokołu z Kioto służący „(…) jako spotkanie Stron niniejszego protokołu" [DzU05. Nr 203, poz. 1684, Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (DzU z dnia 17 października 2005 r.)]. Do 2005 roku, czyli do momentu wejścia w życie protokołu z Kioto, Konferencja Stron była organem tylko i wyłącznie przypisanym do konwencji klimatycznej.

[16] A. Lisowska, *Zrównoważony rozwój i subsydiarność jako podstawowe zasady polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 232. Raport ten nazywany jest również „raportem komisji Brundtland", od nazwiska premier Norwegii, która była przewodniczącą tej komisji (Gro Harlem Brundtland). Więcej na temat koncepcji zrównoważonego rozwoju zob. np. także: G. Zabłocki, *Rozwój zrównoważony – idee, efekty, kontrowersje (perspektywa socjologiczna)*, Toruń 2002.

[17] A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona środowiska – w trosce o przyszłość ludzkości*, [w:] J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 284 i 287.

środowisko w kontekście transgranicznym (1991 rok), Konwencję w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych (1992 rok), Konwencję o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych (1992 rok), Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (1998 rok). Ponadto w 1995 roku na forum komisji przyjęto Program na rzecz środowiska dla Europy[18].

Natomiast celem UNEP – agendy ONZ – jest rozwijanie i upowszechnianie wiedzy przyczyniającej się do racjonalnego gospodarowania zasobami biosfery, wspieranie metod planowania rozwoju z uwzględnieniem uwarunkowań przyrodniczych, udzielanie pomocy głównie państwom rozwijającym się w wysiłkach na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska[19]. Program ONZ swoją normotwórczą działalność zogniskował między innymi na zainicjowaniu powstania umów międzynarodowych, w tym konwencji wiedeńskiej o ochronie warstwy ozonowej z 1985 roku oraz protokołu montrealskiego w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową z 1987 roku, konwencji bazylejskiej z 1989 roku o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, Konwencji o ochronie różnorodności biologicznej (1992 r.). UNEP zainicjował również tworzenie regionalnych systemów ochrony środowiska morskiego, którego efektem było ponad 30 traktatów i planów działania w obszarze morskim[20] oraz Milenijną deklarację rozwoju[21]. Dla powyżej wskazanych konwencji, i nie tylko, UNEP pełni funkcję sekretariatu[22]. Do ostatnio podejmowanych przez UNEP przedsięwzięć można z pewnością włączyć utworzenie w 2012 roku Koalicji na Rzecz Klimatu i Czystego Powietrza (Climate and Clean Air Coalition, CCAC). Jest to międzynarodowe forum współpracy początkowo utworzone między rządami Bangladeszu, Kanady, Ghany, Meksyku, Szwecji oraz Stanów Zjednoczonych, a obecnie także przez państwa grupy G8 oraz Komisję Europejską. Wśród innych partnerów CCAC można wskazać Bank Światowy oraz organizacje pozarządowe.

---

[18] Szerzej zob.: J. Jendrośka, M. Bar, *op. cit.*, s. 189–235.

[19] A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 278.

[20] UNEP to agenda ONZ powołana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1972 roku (ZO 2997/72), działająca od 1973 roku, w celu prowadzenia przez ONZ działań w zakresie ochrony środowiska i stałego monitorowania jego stanu na świecie. Więcej zob.: M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 86; R. Paczuski, *op. cit.*, s. 39 oraz J. Ciechanowicz-MCLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 47–48.

[21] J. Ciechanowicz-McLean, *op. cit.*, s. 48 i 55/2 *Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, czerwiec 2002 (www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja_milenijna.doc; data dostępu 21.10.2013). Dokument przyjęty podczas 55. sesji ZO NZ w 2000 roku podczas Szczytu Milenijnego ONZ przez przywódców 189 państw. Deklaracja składa się z ośmiu milenijnych celów, które stanowią zobowiązanie społeczności międzynarodowej do redukcji ubóstwa i głodu, zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawy stanu zdrowia, poprawy stanu edukacji, walki z AIDS, ochrony środowiska naturalnego, a także zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju. Termin realizacji celów został przewidziany na 2015 rok.

[22] Ponadto pod auspicjami Programu działają sekretariaty dla następujących konwencji: Konwencji waszyngtońskiej o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (1973 rok), Konwencji bolońskiej o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt (1979 rok), Ramowej Konwencji w sprawie zmian klimatu z 1992 roku, Konwencji z 1992 roku o różnorodności biologicznej, Konwencji NZ w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważanymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce (1994 rok), Konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po wcześniejszym poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami z 1998 roku, Konwencji sztokholmskiej o trwałych zanieczyszczeniach organicznych z 2001 roku, Ramowej Konwencji z Kijowa o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat z 2003 roku. A. Przyborowska-Klimczak, *op.cit*, s. 279–280.

Organizacje międzynarodowe o charakterze regionalnym wobec problematyki ochrony środowiska

Organizacje regionalne odgrywają coraz większą rolę w rozwoju polityki i prawa środowiskowego. Jak przez wiele lat działalność tę można było dostrzec w inicjatywach i przedsięwzięciach organizacji regionalnych skupionych przede wszystkim na Starym Kontynencie, tak już pod koniec lat 80. XX wieku problematyka prośrodowiskowa stała się przedmiotem regulacji organizacji regionalnych funkcjonujących na kontynencie afrykańskim oraz w Azji. Choć działania na rzecz środowiska przyrodniczego przybierają zróżnicowane formy, istotne jest to, że uwzględniają one coraz częściej specyfikę wymiaru regionalnego samego środowiska przyrodniczego oraz skupiają się na rozwijaniu wieloaspektowej i wielopodmiotowej współpracy.

Organizacje europejskie

Obecnie współpraca regionalna na Starym Kontynencie w dziedzinie ochrony środowiska organizowana jest albo wokół określonych ekosytemów, sztucznie podzielonych granicami państw i wspólnie użytkowanych: Morze Północne, Morze Bałtyckie, albo przez ugrupowania integracyjne, bez uwzględniania granic ekosystemów, gdzie kooperacja na płaszczyźnie środowiskowej jest jednym z elementów całości i interakcji między państwami. W tym przypadku projekcją tego typu przedsięwzięć jest Unia Europejska, Inicjatywa Środkowoeuropejska, KBWE/ OBWE, Rada Europy, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Rada Nordycka i Euroarktyczny Region Morza Barentsa.

Organizacją, która ma najbardziej rozwinięty system rozwiązań służących ochronie środowiska spośród organizacji regionalnych, zarówno funkcjonujących w Europie, jak i na obszarze pozostałych kontynentów jest Unia Europejska (UE). System ten to normy prawne, procedury implementacyjne, szereg działań związanych z realizacją polityki środowiskowej oraz instytucje realizujące przedsięwzięcia służące środowisku naturalnemu. Warto zauważyć, iż system rozwiązań polityczno-prawnych wypracowanych przez UE odnosi się nie tylko do państw członkowskich, ale w związku z licznymi umowami międzynarodowymi zawartymi z wieloma państwami położonymi w różnych częściach świata, rozciąga się poza granice samej organizacji. Tym samym oddziaływanie UE wpływa nie tylko na proces tworzenia rozwiązań prośrodowiskowych w skali globalnej, ale też wprowadza do tego procesu standardy wypracowane przez samą organizację[23].

Choć obecnie UE cechuje zarówno aktywność, jak i ogólna skuteczność rozwiązań służących ochronie środowiska, to początkowo przedsięwzięcia te nie stanowiły ważkiego kierunku działalności państw członkowskich, a problematyka związana ze środowiskiem nie miała znaczenia dla ustanowienia i funkcjonowania wspólnego rynku. Dopiero z czasem, gdy stopień degradacji środowiska, powodowany działalnością gospodarczą człowieka, był już widoczny, zaczęła się zwiększać liczba regulacji o charakterze wspólnotowym mających

[23] M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 91–92.

na celu ochronę środowiska[24]. Niezależnie jednak od uwarunkowań formalno-prawnych zawartych w traktach ustanawiających trzy Wspólnoty, zarówno na płaszczyźnie teoretycznej konceptualizacji, jak i samej praktyki, ochrona środowiska rozwijała się w ramach reakcji na gwałtowną industrializację lat 60. ubiegłego wieku, której zagrożenia opisywał I raport Klubu Rzymskiego pt.: „Granice wzrostu" z 1972 roku. Obecnie ochrona środowiska jest kwestią znajdującą swoje przełożenie w sferze polityczno-prawnej, społeczno-kulturowej i ekonomicznej oraz rzutującą na współczesną politykę, zarówno na szczeblu poszczególnych państw, jak i w wymiarze globalnym. Ową zmianę w podejściu do ochrony środowiska, jak i do sposobów rozwiązywania problemów pojawiających się w tej dziedzinie można dostrzec przede wszystkim w ewolucji prawa pierwotnego, tworzonego przez kompleks traktatów (wraz z protokołami i aneksami), stanowiących konstytucję Unii Europejskiej[25].

Traktaty ustanawiające Wspólnoty w swoim pierwotnym brzmieniu nie odnosiły się bezpośrednio do zagadnień ochrony środowiska, a tym bardziej nie akcentowały konieczności prowadzenia polityki w tym zakresie. Tylko niektóre artykuły traktatów powołujących do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) i Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) wskazywały na działania, które pośrednio mogły wpływać na stan środowiska naturalnego. Impulsem, który niewątpliwie wpłynął na rozszerzenie interpretacji postanowień traktatów, było spotkanie szefów państw i rządów krajów członkowskich Wspólnoty w Paryżu w 1972 roku. Na szczycie paryskim panowało powszechne przekonanie, że gospodarcza ekspansja i wzrost powinny przynosić pożądane skutki nie tylko w sferze *stricte* gospodarczej, ale równolegle winny służyć rozwiązywaniu problemów ochrony środowiska[26].

Ostatecznie podstawą działań na rzecz ochrony środowiska stał się Jednolity Akt Europejski (JAE). Postanowienia tegoż dokumentu wprowadziły do traktatu EWG nowy, VII, rozdział zatytułowany „Środowisko naturalne" i stworzyły możliwości Wspólnocie do działania w obszarze „środowisko" [27]. Zmiany w traktacie rzymskim w dziedzinie ochrony środowiska wprowadzone mocą Traktatu o Unii Europejskiej (traktatu z Maastricht) potwierdzały, że ochrona środowiska została zaliczona do podstawowych zadań i celów Wspólnoty, a traktat z Amsterdamu, utrwalając porządek oparty na strukturze trzech filarów, wprowadził określone zmiany w prowadzonej przez Unię Europejską polityce w obszarze ochrony środowiska[28]. Przyjęte modyfikacje w traktacie nie tylko potwierdzały obowiązek prowadzenia przez Wspólnotę polityki w tej sferze, na podstawie artykułów

[24] J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2000, nr 3 (21), s. 52.

[25] A. Lisowska, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe*, Wrocław 2005, s. 41 i n.

[26] S.P. Johnson, G. Corcelle (eds.), *The Environmental Policy of the European Communities*, London–Dordrecht–Boston 1989, s. 1.

[27] Wszelkie cytaty i odniesienia dotyczące Jednolitego Aktu Europejskiego są zaczerpnięte z: http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/main (marzec 2003). Ponadto tłumaczenie polskie Jednolitego Aktu Europejskiego można odnaleźć w: W. Czapliński, R. Ostrihansky, S. Wyrozumska, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, Warszawa 1996.

[28] Wszelkie cytaty i odniesienia dotyczące Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w wersji traktatu z Amsterdamu są zaczerpnięte z: *Dokumenty europejskie* w opracowaniu A. Przyborowskiej-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelskiej, tom III (*Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Amsterdamskiego*), Lublin 1999.

174–176 TWE[29], ale także zaakcentowały, w artykule 6 TWE, włączenie wymogów ochrony środowiska do wszystkich polityk realizowanych przez Wspólnotę w celu urzeczywistniania koncepcji zrównoważonego rozwoju[30]. Tym samym wzrost znaczenia ochrony środowiska potwierdziły zapisy traktatu z Amsterdamu i w żaden sposób nie kwestionowały postanowienia traktatu z Nicei (TN).

Obecnie polityka środowiskowa i rozwiązania mające na celu poprawę stanu środowiska realizowane są na podstawie zmian wprowadzonych mocą traktatu lizbońskiego[31]. W Tytule XX Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE) zawarto 3 artykuły: 191, 192 i 193 bezpośrednio odnoszące się do problematyki środowiskowej. Treść artykułu 191 ustęp 1 odnosi się do celów polityki środowiskowej, ustęp 2 do zasad szczegółowych mających zastosowanie w obszarze środowiskowym. Wskazane w tym artykule pryncypia korespondują swoją treścią i wymową z zasadnymi ogólnymi także mającymi zastosowanie w problematyce środowiskowej, takimi jak: zasada subsydiarności (pomocniczości) skorelowana z zasadą proporcjonalności (artykuły 2 i 352 TFUE) oraz z zasadą integracyjną (11 TFUE)[32].

Artykuł 191 TFUE ustęp 3 zobowiązuje Unię do przestrzegania określonych wskaźników, które mają stanowić gwarancję zgodności podejmowanych działań w dziedzinie ochrony środowiska, zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i zewnętrznej, z celami zaprezentowanymi w artykule 191 ustęp 1. Wyszczególnione więc kryteria, takie jak: dostępne dane naukowo-techniczne, warunki środowiska naturalnego w różnych regionach UE, potencjalne zyski lub koszty działań (lub ich brak) oraz gospodarczy i społeczny rozwój Wspólnoty jako całości oraz zrównoważony rozwój regionów, powinny być brane pod uwagę przy przygotowywaniu wspólnych przedsięwzięć w ramach polityki w zakresie ochrony środowiska.

Artykuł 192 TFUE określa natomiast kompetencje organów UE i procedurę podejmowania decyzji w kwestiach związanych z ochroną środowiska naturalnego, a w ustępie 3 możliwości wprowadzania programów służących ochronie środowiska. UE do 2012 roku przyjęła 6 ramowych programów w dziedzinie ochrony środowiska[33].

Ostatni artykuł – 193 TFUE odnosi się do relacji pomiędzy normami unijnymi a normami uznanymi przez poszczególne państwa w obszarze ochrony środowiska. Tym samym, coraz powszechniejszy problem wyczerpywania się niektórych zasobów naturalnych próbuje się rozwiązywać przez powszechne zaostrzanie norm ochrony środowiska, gdy ich przestrzeganie

[29] Jednolity Akt Europejski miał odpowiednią numerację właściwych artykułów: 130R, 130S, 130T, natomiast traktat o Unii Europejskiej następującą: 130r, 130s, 130t.
[30] Więcej zob.: A. Lisowska, *op. cit.*, s. 61 i n.
[31] DzUrz UE C115 z 9 maja 2008 r. str. 47.
[32] Artykuł 191 (dawny artykuł 174 TWE):
1. Polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągania następujących celów:
   - zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska,
   - ochrony zdrowia ludzkiego,
   - ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych,
   - promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.
2. Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem rozmaitych sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci". DzUrz UE C115 z 9 maja 2008 r., s. 47.
[33] Więcej: A. Lisowska, *op. cit.*, s. 155–178.

może stanowić nieodzowny element przyszłego sukcesu gospodarczego. W artykule tym stwierdza się, że środki ochronne, przyjęte na podstawie artykułu 192, nie stoją na przeszkodzie poszczególnym państwom członkowskim do stosowania lub wprowadzania surowszych przepisów w sferze ochrony środowiska. Oczywiście, środki te muszą być zgodne z traktatem i musi o ich podjęciu zostać powiadomiona Komisja[34].

Jak przedsięwzięcia realizowane w ramach polityki ochrony środowiska są regulowane przez treść artykułów: 191–193 TFUE, tak źródłem prawa w obszarze środowiskowym są regulacje zawarte w prawie pochodnym UE, przyjmowane na podstawie artykułu 288 TFUE, czyli rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie[35].

Do 2009 roku przyjęto 700 aktów prawnych (dyrektyw, rozporządzeń, zaleceń, opinii, decyzji, konwencji, rezolucji, porozumień) dotyczących takich obszarów/komponentów środowiska, jak: ochrony przed hałasem, odpadów i odpadów radioaktywnych, ochrony fauny, flory i lasów, ochrony powietrza i warstwy ozonowej, wód i ogólnie rozumianego środowiska naturalnego[36]. Zestawienie w tabeli dowodzi, ze znacznie częściej wykorzystywanymi regulacjami w domenie środowiskowej okazały się rozporządzenia aniżeli dyrektywy.

Tabela. Liczba wybranych regulacji prawnych przyjętych do 2008 roku przez Unię Europejską w konkretnych obszarach/komponentach środowiska

Komponenty środowiska	Dokumenty dotyczące ochrony poszczególnych obszarów/ komponentów środowiska ogółem	Dyrektywy	Rozporządzenia
ochrona przed hałasem	11	10	0
odpady	76	17	16
odpady radioaktywne	38	1	1
ochrona flory	23	3	10
ochrona lasów	17	1	11
ochrona fauny	44	6	12
ochrona morza	212	3	123
ochrona powietrza i warstwy ozonowej	94	34	13
ochrona wód	71	19	3
obszary chronione	30	1	7
ochrona środowiska – ogólnie	84	12	22
OGÓŁEM	700	107	218

Oprac. własne na podst.: J.W. Tkaczyński, *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej. Analiza porównawcza Polski i Niemiec ze spisem u innych aktów prawnych – stan na dzień 1 stycznia 2009 roku*, Warszawa 2009.

[34] DzUrz UE C115 z 9 maja 2008 r., s. 47.
[35] M.M. Kenig-Witkowska (2011), *op. cit.*, s. 93.
[36] J.W. Tkaczyński, *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej. Analiza porównawcza Polski i Niemiec ze spisem u innych aktów prawnych – stan na dzień 1 stycznia 2009 roku*, Warszawa 2009, s. 319–396.

Źródłem działań Unii Europejskiej są również umowy międzynarodowe zawierane w obszarze ochrony środowiska. Po usystematyzowaniu zagadnień ochrony środowiska w traktacie z Maastricht możliwe stało się bycie sygnatariuszem przez UE ponad trzydziestu konwencji i porozumień międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska oraz branie czynnego udziału w negocjacjach prowadzących do przyjmowania i wdrażania w życie różnych instrumentów polityki środowiskowej, naturalnie w granicach swych kompetencji[37]. W tym ostatnim przypadku przejawia się to obecnie w aktywności UE w działaniach na rzecz ograniczania zmian klimatu w ramach działań ONZ.

Choć z treści artykułu 192 TFUE wynika, które z organów UE mają wpływ na kreowanie i realizację polityki środowiskowej oraz prawa w tym obszarze, to nie bez znaczenia jest też rola, jaką odgrywa wyspecjalizowany organ, a mianowicie Europejska Agencja Ochrony Środowiska (EAOŚ). Od 1990 roku EAOŚ odpowiedzialna jest za tworzenie europejskiej sieci informacji i obserwacji środowiska, by w ten sposób zapewnić Unii i państwom członkowskim obiektywne, wiarygodne i porównywalne informacje, umożliwiające podejmowanie działań w zakresie ochrony środowiska, ocenę wyników tych działań oraz należyte informowanie opinii publicznej o stanie środowiska[38].

Inicjatywa Środkowoeuropejska (ISE) jest ugrupowaniem regionalnym krajów Europy Południowej i Środkowej[39], które już rok po powstaniu podczas spotkania w Wiedniu w 1990 roku wśród podstawowych dziedzin realizowanej współpracy wskazało na ochronę środowiska (obok transportu, telekomunikacji, przemysłu oraz kultury i nauki). Skoncentrowanie uwagi na tej dziedzinie miało dotyczyć przede wszystkim prowadzenia stałego monitoringu atmosfery, wód i gleby oraz stworzenia odpowiedniego systemu przetwarzania danych i takiego systemu ich opracowywania, który byłby kompatybilny z tym, z którego korzystać będzie Europejska Agencja Ochrony Środowiska[40].

Problematykę ochrony środowiska uwzględniono także w przyjętych dokumentach na konferencjach w Klagenfurcie (20–21 marca 1992 rok) i Warszawie (6–7 października 1995 roku). „Dokument polityczny spotkania ministrów spraw zagranicznych, Klagenfurt, 21 marca 1992 rok" wskazywał na powagę i trudności w rozwiązywaniu problemu degradacji środowiska oraz na potrzebę rozwiązywania tej kwestii na arenie międzynarodowej. W związku z tym walka z degradacją środowiska została zaliczona do jednych z największych wyzwań współpracy międzynarodowej, co oznacza, że państwa ISE będą kontynuowały praktykę wymiany informacji i przygotowywania wspólnych inicjatyw w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Środowiska i Rozwoju[41]. Natomiast dokument przyjęty na konferencji warszawskiej: „Wytyczne działania i zasady proceduralne Inicjatywy Środkowo-

[37] R. Paczuski, *op. cit.*, s. 130–131.

[38] Rozporządzenie Rady EWG z dnia 7 maja 1990 roku w sprawie utworzenia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz sieci informacji i obserwacji środowiska – 210/90/EWG (OJ L 169, 29.6.1987).

[39] Szerzej: G. Bernatowicz, *Od Pentagonale do Heksagonale*, „Sprawy Międzynarodowe" 1991, nr 12.

[40] G. Bernatowicz, *Nowy europejski regionalizm*, „Sprawy Międzynarodowe" 1994, nr 3; F. Gołembski, A. Kupich, J. Wiejacz, *Polska w ugrupowaniach regionalnych*, [w:] B. Wizimirska (red.), *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1992*, Warszawa 1994.

[41] Za: *Dokument polityczny spotkania Ministrów spraw zagranicznych, Klagenfurt, 21 marca 1992 rok*, [w:] *Inicjatywa Środkowoeuropejska. Dokumenty Europejskie. Rada Europy; OBWE; OECD; Grupa Wyszehradzka; CEFTA; EFTA; ISE; NATO; UZE; Rada Państw Morza Bałtyckiego*, tom II, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999.

europejskiej" wskazał, że współdziałania prowadzone w ramach tejże inicjatywy winny obejmować obok współpracy ekonomicznej i technicznej, umacniania instytucji demokratycznych i przestrzegania praw człowieka także te, które dotyczą ochrony środowiska. Tak więc w jednoznaczny sposób dziedzina ta została zaliczona do priorytetowych działań ugrupowania, na które kraje członkowskie mają obowiązek się zgodzić. Jednocześnie kraje mogą zdecydować o włączeniu innych spraw i podmiotów w ramach współpracy[42].

Organem Inicjatywy Środkowoeuropejskiej odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji w sprawie ochrony środowiska, określającym sposób realizowania poszczególnych projektów oraz decydującym o rodzaju kontaktów z innymi organizacjami (w tym z Radą Państw Morza Bałtyckiego) jest Spotkanie Ministrów Spraw Zagranicznych (spotkania odbywają się raz w roku), natomiast zadanie koordynowania prac ISE prowadzonych w poszczególnych krajach leży w gestii Komitetu Krajowych Koordynatorów[43] (spotkania odbywają się w razie potrzeby). Najważniejszy organ w Inicjatywie Środkowoeuropejskiej – Spotkanie Szefów Rządów – ma prawo tworzenia, łączenia i rozwiązywania grup roboczych oraz innych ciał pomocniczych, w tym także grupy zajmującej się ochroną środowiska. Poza tym organ ten nie podejmuje żadnych bezpośrednich decyzji dotyczących ochrony środowiska. Może on tylko pośrednio oddziaływać na tę dziedzinę poprzez decyzje podejmowane w sprawach politycznej i gospodarczej współpracy w Inicjatywie Środkowoeuropejskiej lub członkostwa w ugrupowaniu[44].

Wśród projektów zrealizowanych w dziedzinie ochrony środowiska na szczególną uwagę zasługuje utworzenie w 1992 roku systemu monitoringu ekologicznego (Central European Data Request Facility, CEDAR), gromadzącego informacje o stanie środowiska naturalnego oraz przyjęcie umowy dotyczącej monitoringu ekologicznego, opracowania standardów oraz norm produkcji żywności, odbudowy na wsi agroturystyki[45], prewencji i pomocy w przypadkach katastrof naturalnych i technicznych. Porozumienie to zostało podpisane 18 lipca 1992 roku w ramach powołanej *ad hoc* Grupy ds. Obrony Cywilnej w Wiedniu i zostało potwierdzone przez ministrów spraw zagranicznych Austrii, Chorwacji, Polski, Słowenii, Węgier i Włoch. Przewidywało ono wymianę danych i informacji oraz specjalistyczne konsultacje w celu koordynacji wysiłków w zwalczaniu katastrof na obszarze państw sygnatariuszy i krajów trzecich[46]. Aktualną listę projektów zatwierdzili ministrowie spraw zagranicznych na spotkaniu w Pradze 1999 roku[47]. Ponadto ISE organizuje specjalistyczne seminaria i koordynuje monitoring ekologiczny.

Oprócz już wprowadzonych w życie projektów w sferze ochrony środowiska wiele przedsięwzięć znajduje się w fazie planowania. Przewiduje się zarówno kontynuację i inten-

[42] Za: Wytyczne działania i zasady proceduralne Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, Warszawa, 6–7 października 1995 rok, [w:] Zbiór dokumentów 1995, nr 4, Warszawa 1995.
[43] Jest to najważniejszy organ pomiędzy spotkaniami premierów i ministrów spraw zagranicznych. Tworzony jest przez urzędników wyższego szczebla.
[44] Szerzej: Wytyczne działania i zasady proceduralne Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, Warszawa, 6–7 października 1995 rok, [w:] *Dokumenty Europejskie. Rada Europy*…
[45] *Inicjatywa Środkowoeuropejska, Dokumenty Europejskie. Rada Europy*…
[46] G. Bernatowicz, *Inicjatywa Środkowoeuropejska*, [w:] S. Parzymies (red.), *Europejskie struktury współpracy. Informator*, Warszawa 1995, s. 164.
[47] *Spotkanie szefów rządów państw członkowskich Inicjatywy Środkowoeuropejskiej* (fragmenty), Praga, 6 listopada 1999 rok, [w:] *Zbiór dokumentów 1999*, nr 4, Warszawa 1999.

syfikację współpracy w opracowywaniu wspólnego systemu monitoringu, jak i utrzymywanie bliskich kontaktów z innymi ugrupowaniami regionalnymi, w tym z Radą Państw Morza Bałtyckiego[48]. Potrzeba wzmocnienia kontaktów i współdziałanie z tą organizacją regionalną znalazło potwierdzenie w „Dokumencie Końcowym Szefów Rządów Państw Członkowskich" na spotkaniu w Warszawie w 1995 roku. Premierzy państw zobowiązali Komitet Krajowych Koordynatorów do rozważenia najwłaściwszych sposobów realizacji tych zamierzeń, pojmując te przedsięwzięcia w kategoriach istotnych działań politycznych. Ten sam dokument wskazuje też na znaczenie, jakie przywiązują szefowie rządów państw członkowskich Inicjatywy Środkowoeuropejskiej do wspólnych działań prowadzonych z Komisją Europejską od 1995 roku. W części ekonomicznej tego dokumentu znalazł się zapis podkreślający szczególne znaczenie i konieczność kontynuowania współpracy z komisją w priorytetowych dziedzinach, w tym w ochronie środowiska[49].

Kraje europejskie od szeregu lat tworzą różnorakie formy i mechanizmy współpracy i działania w zakresie ochrony środowiska. Za przykład może posłużyć Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która choć nie jest ciałem *stricte* zajmującym się problematyką ochrony środowiska, to w swoich inicjatywach uwzględnia elementy współpracy państw również w dziedzinie ochrony środowiska. Chodzi tu przede wszystkim o stopniowe włączanie zagadnień ochrony środowiska do pojęcia „bezpieczeństwo", które w procesie KBWE posiadało wyraźne zabarwienie militarno-obronne[50].

Współpraca prowadzona w dziedzinie ochrony środowiska została wyznaczona przez wiele celów i wspólnych przedsięwzięć. To przede wszystkim wspólne badanie i rozwijanie międzydyscyplinarnego podejścia do problemów zawiązanych z ochroną środowiska, zwiększanie skuteczności narodowych i międzynarodowych środków ochrony środowiska, w ramach harmonizacji oraz porównywania metod gromadzenia i analizowania faktów (poprzez lepsze określanie czynników powodujących zanieczyszczenia i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych), wymianę informacji, ujednolicanie definicji i opracowywanie wspólnych technologii w dziedzinie środowiska, zbliżanie i harmonizowanie polityk w tej dyscyplinie, a także podejmowanie wysiłków w celu opracowywania produkcji i ulepszania urządzeń do kontroli, ochrony i poprawy środowiska[51].

Warto przypomnieć, że zagadnieniom ochrony środowiska poświęcono osobny rozdział Aktu Końcowego KBWE. Zobowiązywał on państwa uczestniczące w konferencji do ochrony przyrody, troski o coraz wyższą jakość warunków środowiskowych w skupiskach ludzkich, wdrożenia stosownych procedur i mechanizmów (środki prawne i administracyjne) kontrolowania poziomu zanieczyszczenia powietrza i wody, obserwowania i prognozowania zmian zachodzących w środowisku, a także do odchodzenia od działalności, która mogłaby

[48] Obok tej organizacji ISE szczególną wagę przywiązuje do prowadzonej współpracy z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Radą Europy i Europejską Komisją Gospodarczą Narodów Zjednoczonych.

[49] *Dokument Końcowy po spotkaniu Szefów Rządów Państw Członkowskich Inicjatywy Środkowoeuropejskiej*, Warszawa, 6–7 października 1995 rok, [w:] *Zbiór dokumentów 1995*, nr 4 (542), Warszawa 1995.

[50] Zob. np. W. Anioł, *Polityka Polski wobec instytucji europejskich (KBWE, Wspólnota Europejska, Rada Europy*), [w:] B. Wizimirska (red.), *Roczniki Polskiej Polityki Zagranicznej*, Warszawa 1992, s. 75–78; J.M. Nowak, *Polska w OBWE*, [w:] B. Wizimirska (red.), *Roczniki Polskiej Polityki Zagranicznej*, Warszawa 1997, s. 58–65.

[51] S. Wajda, *Zagadnienia ekologii jako płaszczyzna współpracy Wschód – Zachód w Europie*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych" 1989, nr 1–2.

prowadzić do dewastacji środowiska naturalnego na terytorium państw trzecich[52]. Najważniejsze jest jednakże to, że Akt Końcowy KBWE z 1975 roku stworzył zręby „późniejszej ogólnoeuropejskiej współpracy środowiskowej" przez „określenie celów, dziedzin oraz form i metod tej współpracy. Do podstawowych celów zaliczono: a) badanie problemów ekologicznych, b) zwiększanie skuteczności narodowych i międzynarodowych środków ochrony środowiska, c) upodabnianie i tam, gdzie jest to możliwe, harmonizowanie polityki ekologicznej poszczególnych państw, d) rozwój urządzeń służących ochronie środowiska"[53]. Co więcej, do treści Aktu Końcowego KBWE odwołano się podczas przygotowywania regionalnej konwencji EKG ONZ w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości z 1979 roku[54].

Jedenaście lat później w ramach kolejnego spotkania w Wiedniu (4 listopada 1986 – 19 stycznia 1989) podtrzymano zasadnicze ustalenia z Helsinek o konieczności koordynowania i ujednolicania działań w sferze ochrony środowiska. W dokumencie końcowym spotkania wiedeńskiego zalecono stworzenie systemu wczesnego ostrzegania, wymiany informacji, danych i udzielaniu wzajemnej pomocy podczas awarii i wypadków przemysłowych grożących skażeniem środowiska naturalnego. Poza tym zobowiązano państwa-strony KBWE do regularnej i konsekwentnej redukcji emisji tlenku siarki oraz ochrony warstwy ozonowej. Istotną implikacją konferencji wiedeńskiej w sferze koordynacji działań na rzecz ochrony środowiska w Europie było rozpoczęcie cyklu spotkań europejskich ministrów ochrony środowiska, z których pierwsze miało miejsce w Sofii (od 16 października do 3 listopada 1989 roku). Oprócz kwestii techniczno-organizacyjnych odnoszących się do współpracy europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska, wiele uwagi poświęcono edukacji i świadomości ekologicznej[55]. Ponadto w przyjętym dokumencie końcowym spotkania wiedeńskiego zaakcentowano udzielenie poparcia EKG ONZ w organizowaniu współpracy w obszarze ochrony środowiska w Europie, potrzebę systematycznej redukcji emisji związków siarki i ich transgranicznych przepływów, przez między innymi zachęcanie do wstąpienia do „Klubu 30%" oraz zalecano, by państwa KBWE jak najszybciej stały się stronami konwencji wiedeńskiej z 1985 roku oraz protokołu monteralskiego z 1987 roku. Państwa KBWE opowiedziały się również na spotkaniu w Wiedniu za uwzględnianiem w swych działaniach postanowień raportu komisji Brundtland[56].

Warto zauważyć, że problematyka ochrony środowiska w procesie KBWE do roku 1989 ściśle skorelowana była z prowadzonym dialogiem między zachodnią i wschodnią częścią Europy. W dialog ten wpisana była dbałość o ochronę praw człowieka, swobodny przepływ ludzi, a nade wszystko o niezakłócony obieg idei oraz informacji, także w zakresie ochrony środowiska[57].

Kolejną ważną inicjatywą KBWE było przyjęcie przez reprezentantów 32 krajów europejskich oraz Stanów Zjednoczonych i Kanady Karty nowej Europy (Paryż 21 listopada

[52] W. Michajłow, *Środowisko i polityka*, Wrocław 1976, s. 164–167.
[53] M. Pietraś, *op. cit.*, s. 263.
[54] J. Jendrośka, M. Baar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s.189.
[55] Por. H. Ognik, *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] S. Parzymies (red.), *Europejskie struktury współpracy. Informator*, Warszawa 1995, s. 77.
[56] M. Pietraś, *op. cit.*, s. 264.
[57] H. Ognik, *op. cit.*, s. 77.

1990 rok), dokumentu, który jest uznawany w procesie KBWE za równy rangą Aktowi Końcowemu z 1975 roku. W nowych okolicznościach polityczno-społecznych, które zaistniały wówczas w Europie, zadaniem pilnym stało się zredefiniowanie kategorii tożsamości europejskiej. Wspomniana karta miała być zbiorem podstawowych wartości, które ową tożsamość kreują. Dokument stanowił też, że nie można traktować różnych wymiarów bezpieczeństwa i dobrobytu oddzielnie: rozwój gospodarczy i społeczny powinien postępować „z należytym uwzględnieniem kwestii środowiska naturalnego". W karcie zaznaczono, że problemy środowiska naturalnego muszą stać się przedmiotem „indywidualnych i wspólnych wysiłków", co niewątpliwie przywodzi na myśl zasadę pomocniczości oraz wspólnej odpowiedzialności, które determinują społeczne uczestnictwo w problematyce ochrony środowiska i „podejmowanie inicjatyw zmierzających do poprawy stanu środowiska". Jednakże nie jest to możliwe „bez dobrze poinformowanego społeczeństwa", stąd konieczność „popularyzacji wiedzy na temat środowiska oraz informowania społeczeństwa o ekologicznych skutkach koncepcji, projektów i programów"[58].

Ważnym elementem odczytywania tożsamości Europy stał się stosunek do ochrony środowiska, który włączono do systemu aksjologicznego leżącego u podstaw europejskości. Zaakcentowano przy tym zagadnienie odpowiedzialności ekologicznej. Miało ono być realizowane w warstwie kulturowo-aksjologicznej m.in. przez wzbudzanie świadomości ekologicznej, kreowanie wysokiej kultury ekologicznej (stymulowanie przepływu informacji na temat stanu środowiska, potencjalnych i już realnych zagrożeń środowiskowych), na płaszczyźnie polityczno-gospodarczej zaś – w drodze promocji „czystych technologii" i udoskonalania rozwiązań prawnoadministracyjnych. Tym samym Paryską Kartę nowej Europy można traktować jako dokument potwierdzający uznanie przez KBWE związków między wolnością ekonomiczną, sprawiedliwością społeczną i odpowiedzialnością za środowiska[59].

Kolejnym wyrazem zaangażowania KBWE (przekształconej w 1994 r. w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – OBWE) w problematykę ochrony środowiska były także następne konferencje i szczyty organizowane w Helsinkach – 1992 rok, Budapeszcie – 1994 rok, Lizbonie – 1996 rok, Istambule – 1999 rok, 2007 w Madrycie, w Astanie – 2010 rok i rok później w stolicy Litwy – Wilnie.

W Helsinkach wskazano, że doniosłym komponentem współtworzenia zalecanej przez paryską kartę stabilnej i bezpiecznej Europy jest kooperacja ekologiczna oraz integracja polityki ochrony środowiska z innymi politykami sektorowymi, zwłaszcza polityki gospodarczej. Środowisko naturalne zaliczono do fundamentalnych wartości respektowanych przez państwa – strony KBWE, dlatego nie tylko podtrzymano, ale rozwinięto wcześniejsze stanowisko dotyczące zapewnienia równowagi ekologicznej przez właściwy system kontroli i ewaluacji zagrożeń środowiskowych oraz politycznych zobowiązań do przeciwdziałania tym zagrożeniom. Wyeksponowano przy tym problematykę degradacji i rekonstrukcji środowiska naturalnego na terenie Europy Środkowo-Wschodniej, ponownie ukazano konieczność wymiany informacji o stanie i zagrożeniach ekologicznych (zwłaszcza

[58] *Paryska Karta Nowej Europy*, „Sprawy Międzynarodowe" 1991, nr 2, s. 99, 106–107.
[59] M. M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 91.

w dziedzinie atomowej), zredukowania obciążania środowiska kosztami obronnymi, kształtowania adekwatnej świadomości ekologicznej.

W Budapeszcie dokonano identyfikacji dwóch procesów KBWE: ekonomicznego oraz ekologicznego. W dokumencie budapeszteńskim w części odnoszącej się do wymiaru ekonomicznego bezpieczeństwa potwierdzono wartości i zasady wyrażone w dokumentach procesu helsińskiego. Istotnym odniesieniem dokumentu był jednak wymiar ekonomiczny obejmujący działalność poświęconą popieraniu współpracy w dziedzinie gospodarczej, ochrony środowiska naturalnego oraz nauki i techniki, a także współpracy regionalnej i transgranicznej[60]. W dokumentach szczytu dużo miejsca poświęcono zasadzie zrównoważonego rozwoju, podkreślono podjęte wysiłki na rzecz usprawnienia europejskich kanałów wymiany informacji o stanie środowiska naturalnego (powołanie w 1993 roku Europejskiej Agencji Informacyjnej) oraz kooperacji w zakresie ochrony środowiska (konferencja ministerialna w Dobris z 1991 roku „O czyste środowisko Europy", wspieranie inicjatyw ochrony środowiska na terenie Federacji Rosyjskiej oraz Wspólnoty Niepodległych Państw), pogłębienie troski o bezpieczeństwo użytkowania energii jądrowej.

Na mocy decyzji Stałej Rady OBWE z 5 listopada 1997 roku (wynik postanowień szczytu w Lizbonie wskazującego na szerokie konotacje terminu „bezpieczeństwo": polityczne, ekonomiczne, militarne i ekologiczne) utworzono stanowisko Koordynatora ds. Ekonomicznych i Ochrony Środowiska, umiejscowionego w strukturze Sekretariatu OBWE. Powołanie nowego organu miało służyć zwróceniu większej uwagi na problematykę środowiskową oraz na sposoby identyfikacji zagrożeń dla bezpieczeństwa globalnego, wynikających z problemów ekonomicznych, społecznych i ochrony środowiska. Potwierdzeniem aktywności koordynatora stały się liczne seminaria organizowane w ramach tzw. Forum Ekonomicznego, jako najważniejszego spotkania w ramach wymiaru ekonomiczno-środowiskowego OBWE. Forum ekonomiczne jest zatem miejscem dialogu, gdzie formułowane są założenia polityki OBWE w zakresie wymiaru ekonomicznego oraz uzgadniane są działania i projekty, które mogą być realizowane przez OBWE samodzielnie lub we współpracy z innymi organizacjami. Tematyka Forum Ekonomicznego w ostatnich latach dotyczyła m.in.: zwalczania korupcji, wprowadzania zasad dobrego rządzenia, bezpieczeństwa energetycznego, zjawiska handlu ludźmi, narkotykami i bronią, migracji, transportu, zagadnień środowiskowych (degradacja gruntów i skażenia gleby) i ich wpływu na szeroko pojęte bezpieczeństwo[61]. W 1999 tematem Forum było bezpieczeństwo w ochronie środowiska, w 2002 roku współpraca w zakresie zrównoważonego użytkowania i ochrony jakości w kontekście OBWE, w 2007 roku podjęto problematykę kluczowych wyzwań zapewniających bezpieczeństwo środowiskowe i zrównoważony rozwój. Rok później, na 16. Forum odniesiono się do kwestii współpracy OBWE w zakresie szlaków morskich i śródlądowych, a tym samym zwiększenia bezpieczeństwa i poziomu ochrony środowiska, w 2011 roku skupiono się na wspieraniu i promocji wspólnych działań i kooperacji w zakresie rozwoju zrównoważonych energii i transportu w obszarze[62], a w roku

[60] *KBWE. Dokument Budapeszteński 1994. Ku Prawdziwemu partnerstwu w nowej erze*, Warszawa 1995, s. 58.
[61] http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obwe/organy_decyzyjne_oraz_struktury_i_instytucje_obwe (data dostępu 22.10.2013).
[62] http://www.osce.org/eea/43229 (data dostępu 21.10.2013).

2013 spotkanie poświęcono kwestiom ograniczania negatywnego wpływu działań człowieka związanych z gospodarką energetyczną na środowisko naturalne[63].

Szczyt OBWE w Turcji w 1999 roku w kontekście problematyki środowiskowej doprowadził natomiast do podjęcia decyzji, zgodnie z którą Urząd Koordynatora Aktywności Gospodarczej i Ekologicznej będzie przygotowywał okresowe raporty na temat ekonomicznych i ekologicznych zagrożeń bezpieczeństwa w Europie[64]. Spotkanie w Madrycie poświęcono problematyce współpracy w zakresie zarządzania zasobami wodnymi dla zintensyfikowania regionalnej kooperacji ekonomicznej i środowiskowej oraz stabilności obszaru OBWE. W tym celu postanowiono, że rolą OBWE będzie: skłanianie państw członkowskich do ściślejszego dialogu i współpracy w dziedzinie zarządzania zasobami wodnymi oraz zachęcanie do ratyfikacji istniejących międzynarodowych regulacji prawnych z dziedziny ochrony środowiska naturalnego w aspekcie zarządzania wodą oraz wspieranie pełnego wdrożenia przez państwa członkowskie tych regulacji, których stronami są już członkowie OBWE. Ponadto podczas szczytu w Madrycie przyjęto Madrycką deklarację o środowisku i bezpieczeństwie[65].

W 2010 roku odbył się szczyt OBWE w Astanie, podczas którego podpisano Rocznicową deklarację polityczną z Astany. W dokumencie tym, w dziedzinie ochrony środowiska zaproponowano utworzenie Forum Ekologicznego OBWE, które mogłoby pomóc w rozwiązaniu licznych problemów, takich jak wysychanie Morza Aralskiego i rewitalizacja terenów dawnego poligonu jądrowego w Semipałatyńsku. Ponadto zwrócono uwagę na potrzebę uregulowania kwestii prawnych związanych z problemami z wodą i wypracowanie w tym celu programu „Woda i Prawo", którego adresatem byłby państwa doświadczające niedoborów wody[66]. Natomiast podczas spotkania w Wilnie uwagę zwrócono na wyzwania stojące obecnie przed państwami członkowskimi OBWE związane z katastrofami o genezie naturalnej i tymi, które są wywołane działalnością człowieka oraz na kwestię bezpieczeństwa transportu. W kontekście tego ostatniego zagadnienia zdaniem członków szczytu w Wilnie istnieje potrzeba skoordynowanej polityki w tej dziedzinie, zarówno w aspekcie ochrony środowiska, jak i ekonomicznym[67].

Niewątpliwe stałym komponentem europejskiej współpracy w zakresie ochrony środowiska, który został zapoczątkowany przez proces KBWE/OBWE, są spotkania ministerialne, z których pierwsze odbyło się w Sofii w 1989 roku. Zainicjowanie prac nad trzema konwencjami: w sprawie zwalczania transgranicznych skutków awarii przemysłowych, zwalczania ekologicznych skutków zanieczyszczenia transgranicznych cieków wodnych i jezior międzynarodowych oraz postępowania z potencjalnie niebezpiecznymi substancjami chemicznymi, było ważnym krokiem w kierunku uwielostronnienia współpracy w dziedzinie ochrony środowiska. Przekazanie do EKG ONZ pakietu sofijskich porozumień i zaleceń w celu

[63] http://www.wiedenobwe.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/21_forum_ekonomiczno_srodowiskowe_obwe__praga_11_13_wrzesnia_2013_r_;jsessionid=33F1E957DE71124E1C609E5253DAC02D.cmsap2p (data dostępu 22.10.2013).
[64] M. Pietraś, *op. cit.*, s. 268.
[65] Fifteenth Meeting of the Ministerial Council 29 and 30 November 2007 Statements and declarations by the Ministerial Council Decisions of the Ministerial Council Perception papers by the Chairmanship Statements by delegations Reports to the Ministerial Council Madrid 2007, s. 28.
[66] *Second day of the Astana Summit Meeting*, SUM (10) Journal No. 2, Agenda item 4.
[67] *Vilnius 2011 Meaningful Steps Report on progress made Turing Lithuania's Chairmanship of the OSCE*, 2011, s. 7.

dalszego ich skonkretyzowania i kontynuowania stworzyło gwarancję szerokiego uczestnictwa w pracach nad dokumentami. Waga tych konwencji polegała przede wszystkim na tym, że pozwoliły one wprowadzić określony tryb informowania o awariach i źródłach zagrożenia i zwalczania skutków awarii, tryb rozstrzygania sporów i szerokość stref przygranicznych wiążącą się z rozwojem zagrożenia[68].

Następne spotkanie zostało zorganizowane w Republice Czeskiej (Dobris, 1991 rok), gdzie zdecydowano się wypracować program działań („O czyste środowisko dla Europy", przyjęty podczas kolejnej konferencji ministerialnej w Lucernie w 1993 roku) zmierzających ku poprawie stanu środowiska naturalnego w Europie Środkowo-Wschodniej (Albania, Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rosja, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Ukraina, Węgry).

Kolejne wspólne prace europejskich ministrów ochrony środowiska zaowocowały ważnymi dokumentami i projektami tworzonymi w powyżej zasygnalizowanym duchu. Należy wspomnieć np. Paneuropejską strategię różnorodności biologicznej i krajobrazowej, opracowaną na okres 1996–2000 przez uczestników spotkania w Sofii (w 1995 roku), konwencję dotyczącą dostępu do informacji, uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji oraz o aplikacji zasady sprawiedliwości do problematyki ekologicznej. Na osłabienie zaangażowania krajów Europy Środkowo-Wschodniej w prace regionalne związane z ochroną środowiska znaczący wpływ ma znaczna intensyfikacja negocjacji akcesyjnych z Unią Europejska, prowadzonych przez część z tych państw[69].

Dokonując podsumowania działań OBWE związanych z ochroną środowiska, warto podkreślić, że od początku funkcjonowania tej organizacji problematyka ta była integralną częścią budowy szeroko ujmowanej infrastruktury pokoju i bezpieczeństwa w Europie. Choć początkowo kwestie środowiskowe były marginalizowane, to obecnie ich rola w praktycznej działalności OBWE ulega wzmocnieniu. Coraz częściej bowiem zagadnienia środowiskowe stają się stałym komponentem rozważań i działań podejmowanych w ramach struktur OBWE, proponowane są nowe formy współpracy w ramach samej organizacji, jak i między nią a innymi państwami lub organizacjami.

Analizując działalność europejskich organizacji regionalnych na rzecz ochrony środowiska, nie sposób pominąć osiągnięć Rady Europy (RE). Rada jest międzynarodową organizacją powołaną do życia w 1949 roku, która jako pierwsza, poza strukturami ONZ, dostrzegła zagrożenia wynikające z degradacji środowiska, a jej działalność w zakresie ochrony środowiska przyniosła już pierwsze efekty w latach 60. ubiegłego wieku. Skoncentrowana początkowo na prawach człowieka i demokratyzacji Rada z czasem zaczęła przejawiać aktywność w innych dziedzinach i doprowadziła do zawarcia ponad 160 konwencji[70]. Chociaż organizacja ta nie ma przyznanego *explicite* mandatu do podejmowania działań związanych z ochroną środowiska, to jednak przyjęła wiele aktów prawnych o różnym charakterze odnoszących się do zagadnień środowiskowych[71].

---

[68] S. Michałowski, *Ogólnoeuropejska współpraca w zakresie ochrony środowiska*, „Sprawy Międzynarodowe" 1990, nr 12, s. 17–18.
[69] Zob. R. Alberski, *Międzynarodowa współpraca w ochronie środowiska*, [w:] R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer, *Polityka ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 147.
[70] Szerzej: Council of Europe, *European Treaties*, ETS nr 164 i nr 168.
[71] M.M. Kenig-Witkowska (2011), *op. cit.*, s. 91.

I tak, w grudniu 1962 roku Komitet Ministrów przyjął rezolucję upoważniającą Sekretarza Generalnego do stworzenia Komitetu Ekspertów do spraw ochrony przyrody i krajobrazu. Komitet ten, który przyjął nazwę Europejskiego Komitetu Przyrody i Zasobów Naturalnych, został zobligowany do wprowadzenia uregulowań w zakresie ochrony środowiska i udzielania pomocy organizacjom ekologicznym w Europie. Implikacją zainteresowania Rady Europy problematyką ochrony środowiska stały się także organizowane konferencje europejskich ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i ministrów ochrony środowiska (są one zwoływane przez Radę od 1973 roku, co 3 lata)[72]. Rada utworzyła też tzw. czerwoną listę roślin i zwierząt w Europie, czyli listę gatunków, którym grozi wyginięcie, a od 1987 roku zaczęła prowadzić kampanię na rzecz ochrony miejsc krajobrazowych Europy. W 1967 roku utworzono Europejski Ośrodek Informacyjny ds. Ochrony Środowiska, a w 1970 rok ogłoszono rokiem Ochrony Środowiska. Także zwołana w tym samym roku w Strasburgu konferencja międzynarodowa przyjęła deklarację w sprawie zarządzania w dziedzinie ochrony środowiska. W efekcie w większości państw członkowskich Rady utworzono ministerstwa lub inne urzędy centralne ds. ochrony środowiska.

Wśród wielu umów przyjętych albo z inicjatywy Rady Europy, albo pod jej auspicjami w dziedzinie ochrony środowiska na szczególną uwagę zasługują:

1. Zasady kontroli zanieczyszczenia powietrza z 1964 roku;
2. Europejska karta ochrony zasobów wodnych z 1968 roku (w skrócie karta wody);
3. Rezolucja w sprawie zanieczyszczeń powietrza w regionach granicznych z 1971 roku;
4. Europejska karta gleby z 1972 roku;
5. Konwencja berneńska o zachowaniu w Europie przyrody w stanie dzikim i naturalnego środowiska z 1979 roku[73];
6. Europejska konwencja o ochronie zwierząt kręgowych używanych do celów doświadczalnych oraz do innych celów naukowych z 1986 roku;
7. Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego z 1992 roku (konwencja maltańska);
8. Europejska konwencja krajobrazowa z 2000 roku.

W latach 90. XX wieku, ze względu na zaakceptowanie faktu globalnego wymiaru zagrożeń środowiska przez społeczność międzynarodową, nastąpił wzrost liczby wynegocjowanych dokumentów międzynarodowych, również tych, w których tworzeniu brała udział Rada Europy. Szczególne miejsce w dorobku RE na rzecz ochrony środowiska zajmują dwie konwencje: Konwencja w sprawie odpowiedzialności za szkody spowodowane działalnością niebezpieczną dla środowiska (przyjęta w Lugano w 1993 r.) oraz Konwencja nr 172 o prawno karnej ochronie środowiska (przyjęta w Strasburgu w 1998 r.).

[72] Z.M. Klepacki, *Rada Europy 1949–1991*, Białystok 1991, s. 60.

[73] Konwencja ta dotyczy sprawowania ochrony przede wszystkim na obszarach, na których występują rzadkie, zagrożone wyginięciem gatunki roślin i zwierząt. Wylicza gatunki podlegające bezwzględniej ochronie, określa metody stosowane w badaniach niektórych gatunków i wzywa państwa do uregulowania zasad handlu zwierzętami, a w szczególności importu gatunków egzotycznych. Szerzej: *Rada Europy: Działania i efekty*, Ośrodek Informacji Rady Europy, Warszawa 1999, s. 49–52. Konwencja ta weszła w życie w 1982 roku i do chwili obecnej ratyfikowało ją 50 państw; http://www.gdos.gov.pl/Articles/view/2329/ (data dostępu 21.10.2013).

Problematyka ochrony środowiska znalazła także odzwierciedlenie w działaniach instytucji Rady Europy[74]. Ważnymi organami pomocniczymi w Zgromadzeniu Parlamentarnym są komisje, w których ramach prowadzone są debaty polityczne i przygotowywane merytoryczne sprawozdania z różnych form działalności organizacji. Jedną z nich jest Komisja Środowiska Naturalnego, Zagospodarowania Terenu i Władz Lokalnych[75], która została powołana już w momencie tworzenia organizacji. Do zadań tego organu należy przegląd działań prowadzonych w obszarze „środowisko naturalne" przez państwa członkowskie Rady Europy (ochrona zasobów naturalnych, zagospodarowania terenu, wprowadzanie w życie konwencji RE) oraz przyjmowanie i ocena raportów dotyczących europejskiej polityki w zakresie ochrony środowiska naturalnego i przestrzegania obowiązujących konwencji.

Działania Rady Europy na rzecz ochrony środowiska koncentrują się wokół trzech rodzajów przedsięwzięć:

1) ochrony i zarządzania środowiskiem naturalnym Europy;
2) ochrony i zarządzania środowiska zamieszkania człowieka;
3) poszukiwania nowych koncepcji planowania przestrzennego i nowych koncepcji rozwoju.

Implikacją tak określonych priorytetów Rady Europy są konkretne działania, które służą, przede wszystkim, ochronie różnorodności biologicznej i różnorodności krajobrazu[76]. Elementarnym przykładem jest Ogólnoeuropejska strategia zróżnicowania biologicznego i krajobrazu, przyjęta podczas konferencji ministerialnej pt.: „Środowisko dla Europy", odbywającej się w Sofii 1995 roku. Ministrowie do spraw środowiska naturalnego 55 państw europejskich podkreślili poprzez zapisy tego dokumentu nie tylko konieczność zahamowania procesu degradacji różnorodności biologicznej i krajobrazu, ale też określili zakres współpracy między sygnatariuszami oraz działania, które będą w tym celu podejmowane. Niezmiernie ważne okazało się wzmocnienie jedności ekologicznej w Europie oraz wprowadzenie strategii polegającej na zaangażowaniu w proces ochrony różnorodności biologicznej głównych instytucji europejskich i UNEP[77]. Po drugie, jest to kontynuacja rozpoczętych w latach 80. XX wieku działań na rzecz ochrony dzikiej przyrody. U podstaw tych działań leży wykonywanie konwencji berneńskiej z 1979 roku. Po trzecie, są to działania służące kształtowaniu świadomości ekologicznej społeczeństw europejskich. Za tego typu przedsięwzięcia odpowiedzialne jest Centrum Naturopa (powołane w 1967 roku), do którego obowiązków zalicza się rozprzestrzenianie informacji i edukacji o ochronie przyrody oraz podejmowanie akcji uświadamiających w zakresie konkretnych problemów. I tak np. w 1995 roku zainicjowało szeroką kampanię informacyjną znaną pod nazwą:

[74] Szerzej: W. Anioł, *Rada Europy w środowisku międzynarodowym. Historia. Polityka. Stosunki międzynarodowe. Księga Jubileuszowa na 65-lecie profesora Józefa Kukułki*, Warszawa 1994; B. Gronowska, *Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1991, nr 10; Z. M. Klepacki, *op. cit.*; H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratyczna państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Warszawa 1996; Internet: http://www.radaeuropy.org.pl, październik 2002; J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Warszawa 2000; E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2001.

[75] H. Ognik, *Rada Europy*, [w:] S. Parzymies (red.), *op. cit.*, s. 61.

[76] M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne. Studium porównawcze*, Lublin 2000, s. 308.

[77] Szerzej: *Rada Europy: Działania i efekty*, Ośrodek Informacji Rady Europy, Warszawa 1999, s. 49–52.

„1995 Rokiem Europejskiej Ochrony Przyrody”[78]. Po czwarte, są to działania zmierzające do realizowania takiego planowania przestrzennego, które byłoby zgodne z koncepcją rozwoju zrównoważonego i po piąte – stymulowanie współpracy naukowej dotyczącej katastrof naturalnych i technologicznych (wstępne porozumienie o zapobieganiu takim katastrofom i pomocy zawarto w 1987 roku)[79]. Radę Europy charakteryzuje zatem szeroki zakres przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska przyrodniczego i stała tendencja do poszerzania zakresu tychże działań. Odnosi się to nie tylko do regulacji prawnych, których inicjatorem jest Rada Europy, ale także do praktycznego kontekstu aktywności tej organizacji międzynarodowej.

Przy analizie aktywności organizacji europejskich na szczególną uwagę zasługują struktury integracyjne, pojawiające się w ramach regionalizmu bałtyckiego. Jest to specyficzna forma europejskiej współpracy regionalnej w zakresie ochrony środowiska[80].

W Europie znacznie wyraźniej niż w innych regionach świata widoczne są powiązania współzależności globalnych z regionalnymi. Obok kategorii bezpieczeństwa, powiązań o charakterze gospodarczym czy technologicznym zaczynają dominować współzależności środowiskowe (ekologiczne) przejawiające się w tworzeniu różnego rodzaju instytucji, w tym organizacji regionalnych. Przykładem są zarówno Rada Państw Morza Bałtyckiego, Rada Nordycka i Euroarktyczny Region Morza Barentsa, których zinstytucjonalizowana współpraca regionalna pozwala na kształtowanie się regionalizmu morskiego[81] – bałtyckiego, a możliwość istnienia współpracy w ramach tych właśnie organizacji jest typowym przykładem przewartościowania w podejściu do pojęcia regionu. Podstawowym kryterium prowadzonej współpracy nie jest tylko i wyłącznie fizyczna bliskość na określonej przestrzeni terenu, sąsiadującej ze sobą, ale przede wszystkim oparcie współpracy przy rozwiązywaniu problemów na istnieniu wspólnoty interesów państw, w tym przypadku z obszarem Morza Bałtyckiego. Obszar Morza Bałtyckiego jest więc regionem morskim w sensie geograficznym, określonym przez wyszczególnienie linii brzegowej i charakterystykę właściwości jako akwenu morskiego, ale równocześnie ma wymiar funkcjonalny i operacyjny. Na wymiar funkcjonalny składa się sieć regulacji i instytucji, natomiast wymiar operacyjny kształtowany jest przez współpracę bilateralną i wielostronną państw leżących w zlewisku morza[82].

Początków współpracy regionalnej państw bałtyckich w dziedzinie ochrony środowiska i rybołówstwa należy szukać już w ubiegłym stuleciu, kiedy to wielowiekowa rywalizacja pomiędzy Szwecją i Danią o dominację w regionie ustąpiła poczuciu wspólnoty w regionie. Wtedy to zawarto kilka umów dwu- i wielostronnych dotyczących

[78] Rada Europy: www.radaeuropy.org.pl/rada.htm (data dostępu 13.10.2002).
[79] M. Pietraś, *op. cit.*, s. 308.
[80] Treść fragmentu dotycząca regionalizmu bałtyckiego została ograniczona do przedsięwzięć służących ochronie środowiska podejmowanych tylko i wyłącznie na rzecz konkretnego akwenu morskiego, jakim jest Morze Bałtyckie i ochronie środowiska w jego zlewisku. Oznacza to, iż świadomie zrezygnowano z charakterystyki działań organizacji takiej jak Rada Arktyczna.
[81] Przez wiele lat teorie i koncepcje regionalizmu były odnoszone wyłącznie do obszarów lądowych. Definiowanie regionalizmu morskiego na tych samych zasadach i kryteriach jak w przypadku lądu nie jest ani właściwe, ani bezpośrednio możliwe, ze względu na odmienną naturę i charakter zarówno obszarów lądowych, jak i wodnych. Szerzej: E. Haliżak, *Regionalizm morski*, „Stosunki Międzynarodowe” 1992, nr 16.
[82] M. Pietraś, *op. cit.*, s. 242.

połowu niektórych gatunków ryb, ujednolicono niektóre dziedziny prawa (handlowe i cywilnego), a z czasem zaczęto tworzyć instytucje służące ochronie Morza Bałtyckiego i prowadzeniu współpracy na płaszczyźnie naukowej[83]. Po II wojnie światowej państwa skandynawskie mimo różnego statusu politycznego zdecydowały się podjąć współpracę regionalną[84], która początkowo miała charakter przede wszystkim gospodarczy i kulturowo-naukowy. Jednak ze względu na szybki rozwój rybołówstwa we wszystkich krajach bałtyckich zaistniała potrzeba opracowania i przyjęcia nowych wspólnych uregulowań prawnych mogących skutecznie chronić łowiska bałtyckie przed nadmierną ich eksploatacją. Zaproponowano więc stworzenie systemu rozwiązań instytucjonalnych, które tworzone przez państwa mogły stanowić ramy dla działalności różnego typu organizacji, stowarzyszeń i nieformalnych grup zainteresowanych ochroną środowiska, a także przyspieszyć proces poprawy stanu środowiska naturalnego w ramach aktywności regionalnej. Pierwsze takie powiązania, dotyczące ochrony środowiska, odnoszą się do konwencji dotyczącej rybołówstwa i ochrony środowiska żywych zasobów Bałtyku z 1973 roku oraz ochrony środowiska morskiego tego akwenu z 1974 roku. Intensyfikacja integracji w zakresie rozwiązywania szeroko rozumianych problemów środowiskowych nastąpiła zaś po 1989 roku, wraz z przemianami politycznymi w Europie Środkowej i Wschodniej. W związku z tym możliwe stało się utworzenie zarówno Rady Państw Morza Bałtyckiego, jak i Euroarktycznego Regionu Morza Barentsa oraz skoordynowanie działań Rady Nordyckiej.

Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) powołana została w marcu 1992 roku podczas Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych Państw Bałtyckich: Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Norwegii, Polski, Rosji i Szwecji i z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej[85]. Jest regionalnym forum współpracy i koordynacji działań państw basenu Morza Bałtyckiego. Do jej priorytetowych kierunków działania obok pomocy dla nowych instytucji demokratycznych, pomocy gospodarczej i technicznej, współpracy w dziedzinie kultury, edukacji, turystyki, transportu i łączności oraz współpracy w zakresie energetyki znalazła się ochrona środowiska. W Deklaracji Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych Państw Morza Bałtyckiego z 1992 roku w punkcie 4 poświęconym ochronie środowiska wyraźnie podkreślono, że nawiązanie współpracy między krajami tego regionu stwarza lepsze możliwości wspólnego rozwiązywania problemów dotyczących środowiska naturalnego, a stan Morza Bałtyckiego jest przedmiotem wspólnej odpowiedzialności[86]. Zaznaczono, że pomyślność tej współpracy wymaga aktywnego uczestnictwa

[83] Szerzej: M. Jaworski, *Współpraca regionalna państw bałtyckich w zakresie ochrony zasobów biologicznych Bałtyku*, Warszawa 1994.

[84] Należy bowiem wspomnieć, że Finlandia zawarła traktat pokojowy z ZSRR w 1947 roku, a rok później Układ o Przyjaźni; Szwecja miała status państwa neutralnego, natomiast Dania, Islandia, Norwegia były zainteresowane współpracą z Europą Zachodnią i Stanami Zjednoczonymi (zostało to potwierdzone wstąpieniem tych krajów w 1949 roku do NATO). Szerzej: Z. Klepacki, R. Ławniczak, *Rada Nordycka a współpraca i integracja państw skandynawskich*, Warszawa 1976.

[85] Powołaniu Rady towarzyszyło uchwalenie dwóch głównych dokumentów ją konstytuujących i określających jej strukturę. Podstawowym z nich jest Deklaracja Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych, drugim zaś Mandat Rady Państw Morza Bałtyckiego; http://www.mswia.gov.pl/bezp_dbp_baltyk.html (data dostępu 10.2002).

[86] *Rada Państw Morza Bałtyckiego*, [w:] *Dokumenty Europejskie*…

decydentów politycznych wszystkich szczebli, a sama RPMB będzie zachęcała do podejmowania inicjatyw regionalnych publicznych i prywatnych[87].

Najszerszy zestaw celów i kierunków współpracy regionalnej dotyczącej ochrony środowiska (jak i działań podejmowanych w sektorze energetycznym i transportu) został sformułowany w trakcie spotkania ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Rady Państw Morza Bałtyckiego w Kalmarze w Szwecji w lipcu 1996 roku. Został on następnie potwierdzony podczas spotkania w Rydze w lipcu 1997 roku. Jednocześnie podczas tego szczytu można było zauważyć pewną ewolucję celów współpracy regionalnej. Ochrona środowiska naturalnego Bałtyku, a także rozbudowa sieci transportu i komunikacji, które przyświecały współpracy regionalnej na początku, zaczęły ustępować powoli miejsca sprawom społecznym (szczególnie przeciwdziałaniu bezrobociu) oraz walce z przestępczością zorganizowaną.

Ponowne uznanie problematyki środowiskowej jako jednego z priorytetowych działań RPMB nastąpiło dopiero w 2008 roku, podczas sesji ministerialnej w Rydze. Reformy wprowadzone podczas tego spotkania dotyczyły zatem zmiany i dookreślenia najważniejszych obszarów aktywności RPMB. Ustanowiono pięć długoterminowych priorytetów, wśród których jako pierwszy wymieniono środowisko (oraz zrównoważony rozwój), a następnie 2) rozwój gospodarczy, 3) energię, 4) edukację i kulturę, 5) bezpieczeństwo społeczne i wymiar ludzki. Natomiast podczas VIII szczytu w Wilnie w 2010 roku przyjęto deklarację wileńską „Wizje dla regionu Morza Bałtyckiego do 2020".

Rada Państw Morza Bałtyckiego na różnych szczeblach bałtyckiej współpracy podkreśla także ścisły związek współpracy regionalnej w strefie Bałtyku z integracją europejską, a zwłaszcza z procesem rozszerzania się Unii Europejskiej. W czasie spotkania premierów Rady Państw Morza Bałtyckiego w Visby (Dania) w maju 1996 roku, ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej, Jacques Santer, przedstawił tzw. Inicjatywę Bałtycką (Inicjatywa Regionu Morza Bałtyckiego)[88]. Potwierdził ją również II Szczyt Rady Państw Morza Bałtyckiego, który się odbył w Rydze w styczniu 1998 roku. Inicjatywa przewidywała wspólne projekty Unii oraz państw Europy Środkowej i Wschodniej o łącznej wartości 950 mln ecu do 1999 roku (w ramach realizowanych unijnych programów PHARE, TACIS i INTERREG) – od infrastruktury drogowej (*Via Baltica*) po kursy językowe dla mniejszości rosyjskiej w republikach bałtyckich, aby ułatwić integrację Rosjan w tych krajach. W zakresie współpracy transgranicznej, Inicjatywa, obok poparcia na rzecz realizowanych już programów rozwoju regionalnego, zobowiązywała się do udzielenia pomocy finansowej w zakresie tworzenia ułatwień w przekraczania granic państwowych (głównie przez harmonizację prawa oraz poprawę infrastruktury przejść granicznych)[89].

[87] Szerzej: S. Michałowski, *Współpraca bałtycka*, [w:] B. Wizimirska (red.), *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej*, Warszawa 2000; M. Jaworski, *Międzynarodowe uwarunkowania regionalizmu bałtyckiego*, „Sprawy Międzynarodowe" 1991, nr 6; S. Michałowski, *Ogólnoeuropejska współpraca w zakresie ochrony środowiska*, „Sprawy Międzynarodowe" 1990, nr 12.

[88] Baltic Sea Region Initiative, Brussels, European Commission, 10.04.1996 r.

[89] Szerzej na ten temat: I. Budzyńska, *„Północny wymiar" w polityce Unii Europejskiej*, Informacja nr 658, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa, styczeń 1999.

Praktyczną implementacją wyartykułowanych idei okazała się koncepcja Wymiaru Północnego Unii Europejskiej (WP[90]), w której RPMB obok Nordyckiej Rady Ministrów, Euroarktycznej Rady Morza Barentsa brała udział w przygotowaniach tej koncepcji, a następnie była odpowiedzialna za wdrażanie i opracowanie planu WP. Podczas VIII sesji Ministrów Spraw Zagranicznych RPMB, która odbyła się w Połądze (Litwa) w 1999 roku (16–17 września) zadeklarowano gotowość krajów stowarzyszonych w RPMB do aktywnego uczestnictwa w implementacji „Północnego Wymiaru", a także wyrażono zainteresowanie rozwijaniem współpracy w takich dziedzinach, jak: infrastruktura, handel i inwestycje, bezpieczeństwo nuklearne i energetyka, ochrona środowiska, współpraca przygraniczna, demokracja i praworządność oraz edukacja i rozwój zasobów ludzkich[91]. Konsekwencją tych ustaleń była konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych RPMB poświęcona realizacji idei „Północnego Wymiaru" polityki Unii Europejskiej, która odbyła się w 1999 roku w Helsinkach (w dniach 11–12 listopada). W konferencji tej wzięły udział delegacje wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, Polski (wtedy jeszcze jako państwo stowarzyszone z UE), państw bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia – kraje te także nie były członkami UE), Rosji oraz Islandii i Norwegii. W spotkaniu uczestniczyły również delegacje międzynarodowych instytucji finansowych: Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Nordyckiego Banku Inwestycyjnego, Komitetu Regionów oraz Komitetu Społeczno-Ekonomicznego Unii Europejskiej. Poparto zasadność wprowadzenia w życie tej inicjatywy, nie tylko ze względu na zawarte w niej plany działań, ale też z uwagi na rozszerzenie dodatkowego obszaru rozwoju stosunków Unii Europejskiej z Rosją i utworzenie współpracy obejmującej baseny mórz: Bałtyckiego, Barentsa, Arktycznego i obszarów północno-zachodnich obwodów Rosji oraz działających tam organizacji regionalnych. Wyrażono także przekonanie, że koncepcja ta będzie sprzyjała połączeniu dotychczas rozproszonych instrumentów i inicjatyw, jakie są tam podejmowane[92].

W ścisłej współpracy i pod auspicjami Rady Państw Morza Bałtyckiego działa również Bałtycka Konferencja Współpracy Subregionalnej. Jest ona niezależną organizacją, która powstała, aby promować współpracę w dziedzinie ekonomii, technologii, ekologii, zdrowia, spraw społecznych, edukacji, kultury i łączności między subreginami Morza Bałtyckiego[93]. Konferencja ta stanowi forum dyskusji przedstawicieli poziomu lokalnego (miasta i gminy) i regionalnego z krajów basenu Morza Bałtyckiego. Jest także grupą nacisku wobec rządów krajowych, władz Unii Europejskiej i organizacji międzyrządowych podejmujących decyzje istotne dla tego regionu. Konferencja działając pod auspicjami Rady Państw Morza Bałtyckiego, jest partnerem Komisji Europejskiej, opierając się na

[90] Więcej zob. np.: A. Lisowska, *„Północny Wymiar" Unii Europejskiej a ochrona środowiska naturalnego*, [w:] A. Staszczyk, J. Jartyś (red.), *Wielowymiarowość integrującej się Europy. Wymiar wschodni Unii Europejskiej*, Szczecin 2007, s. 133–145.

[91] „Program działania Rady Państw Morza Bałtyckiego". Raport Knuta Vollebaeka, ministra spraw zagranicznych Norwegii, przewodniczącego Rady Państw Morza Bałtyckiego przedstawiony podczas 8. konferencji parlamentarnej w sprawie współpracy w regionie Morza Bałtyckiego. Maarianhamina, Wyspy Alandzkie, 7 września 1999 rok [w:] *Zbiór dokumentów. Dokumenty z zakresu polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych* 1999, nr 3 [http:/www.zbiordokumentow.pl/1999/3/9.html (maj 2005 rok)].

[92] S. Michałowski, *Współpraca bałtycka*…, s. 77–78.

[93] Bałtycka Konferencja Współpracy Subregionalnej jest otwarta dla wszystkich subregionów bałtyckich, które zadeklarują chęć uczestnictwa.

założeniach Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych Rady Państw Morza Bałtyckiego, mającej miejsce w Kopenhadze w 1992 roku. Szczegółowa lista projektów realizowanych lub koordynowanych przez Konferencję obejmuje ponad 350 pozycji.

Inicjatywą, której istota oraz formuła ma szczególne znaczenia dla praktycznego funkcjonowania RPMB, jest Agenda 21 dla regionu Morza Bałtyckiego (Bałtyk 21 /BALTIC 21), której powstanie zapoczątkowali ministrowie środowiska w październiku 1996 roku w Saltsjobaden (początkowo poza strukturą RPMB)[94]. W ramach tej inicjatywy przyjęto wspólne cele oraz podjęto działania na rzecz zrównoważonego rozwoju, angażując w nie liczne podmioty, w tym rządowe, przemysłowe, finansowe, obywatelski oraz Komisję Europejską. Głównym efektem dokumentu „Bałtyk 21" jest Program działań, składający się z 30 różnych działań przyczyniających się do zrównoważonego rozwoju w regionie Morza Bałtyckiego, oparty na wybranych obszarach aktywności/sektorach: edukacja, energia, leśnictwo, planowanie przestrzenne, przemysł, rolnictwo, rybołówstwo, transport, turystyka i siedmiu wspólnych działań (ponadnarodowych i międzysektorowych). Dla każdego sektora opracowano cele, scenariusze zrównoważonego rozwoju oraz sektorowe programy działań obejmujące harmonogramy, uczestników i sposób finansowania. Kwestie energii i planowania przestrzennego były prowadzone w ramach planów działania BASREC i VASAB 2010.

W programie Bałtyk 21 kładzie się nacisk na długoterminową wymianę i regionalną współpracę i jednocześnie uznaje potrzebę dalszego opracowania wymiaru społecznego, kulturowego i ekonomicznego. W ramach tej inicjatywy prowadzone są liczne projekty. Jako kluczowe dla zrównoważonego rozwoju regionu uznano kwestie zintegrowanego zarządzania zasobami naturalnymi, zrównoważonego systemu żywności, zrównoważonej turystyki, energii odnawialnej, dostępności i mobilności, kultury, młodzieży i demokracji[95].

Efektem ożywienia współpracy bałtyckiej w latach 90. XX wieku na różnych szczeblach, zarówno rządowych, resortowych i samorządowych, jak i w ramach działalności podmiotów i instytucji gospodarczych, naukowych czy kulturowych[96] było tworzenie nowych instytucji oraz wzrost aktywności już istniejących. W związku z tym zasadnicze znaczenie dla współpracy w regionie Morza Bałtyckiego obok działalności Rady Państw Moza Bałtyckiego mają również przedsięwzięcia Rady Nordyckiej.

Rada Nordycka jest organizacją państw skandynawskich, która została powołana do życia w 1952 roku jako forum współpracy parlamentarnej Danii, Islandii, Norwegii i Szwecji. Trzy lata później przyłączyła się do niej Finlandia. W 1962 roku został podpisany traktat helsiński, w którym państwa zobowiązały się do rozwoju współpracy na płaszczyźnie prawnej, kultury i nauki, socjalnej, gospodarczej oraz ochrony środowiska. Traktat potwierdził funkcjonujące już w ciągu minionych lat mechanizmy współpracy, w tym bezpośrednio rolę samej Rady Nordyckiej. W 1971 roku w wyniku zmian w owym traktacie została powołana Nordycka Rada Ministrów jako forum regularnej współpracy na szczeblu rządowym. Tak

[94] Agenda 21 dla regionu Morza Bałtyckiego została przyjęta na 7. Sesji Ministerialnej Rady Państw Morza Bałtyckiego w Nyborgu, 22–23 czerwca 1998 roku.
[95] *Agenda 21 dla regionu Morza Bałtyckiego – „Bałtyk 21"*, Seria Bałtyk 21 nr 1/98.
[96] Szerzej: *Instytucje i programy współpracy bałtyckiej*, „Przegląd Rządowy" 1999, nr 1.

więc Rada Nordycka i Nordycka Rada Ministrów (w skrócie NRM) są głównymi organami koordynującymi współpracę regionalną państw skandynawskich[97].

Pracę NRM wspierają wyspecjalizowane komisje, zajmujące się wydzieloną problematyką. W związku z tym konkretne programy oraz instrumenty prawnofinansowe dotyczące spraw ochrony środowiska są koordynowane i uzgadniane w ramach Nordyckiej Komisji ds. Ochrony Środowiska. Wprowadzone rozwiązania dotyczą wykorzystywania takich rozwiązań, jak: instrumenty podatkowe, depozyty, subsydia, promocja technologii energooszczędnych i korzystnych dla środowiska czy też wspólne programy utylizacji odpadów. Dodatkowo członkostwo Danii, Finlandii i Szwecji w Unii Europejskiej zapewniają tym państwom utrzymanie wysokich standardów ochrony środowiska i pomoc finansową przy ich realizacji[98].

Szczególną uwagę poświęca się ochronie środowiska Morza Bałtyckiego i przyległych do niego regionów. To m.in. z inicjatywy Rady państwa zawarły liczne porozumienia szczegółowe, w tym: konwencję gdańską, podpisaną w 1973 roku, Konwencję helsińską o ochronie środowiska Bałtyku z 1974 roku[99] i Konwencję o ochronie środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego z 1992 roku. Państwa skandynawskie są również członkami utworzonej w 1975 roku Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku – HELCOM[100] oraz stronami konwencji o ochronie środowiska w regionie Bałtyku z 1991 roku (Espoo).

Pod koniec lat 80. ubiegłego wieku, wraz z poprawą sytuacji międzynarodowej, a przede wszystkim stosunków politycznych Wschód–Zachód zaczęły powstawać warunki sprzyjające ożywieniu współpracy regionalnej, m.in. w zakresie wykonywania konwencji helsińskiej. Koniec lat 80. to także okres wzrastającego zaniepokojenia pogarszającym się stanem środowiska morskiego Bałtyku oraz potrzeba podjęcia konkretnych działań służących poprawie stanu środowiska tego akwenu morskiego. Dlatego w 1988 roku Rada Nordycka podjęła kolejną inicjatywę w sprawie ochrony środowiska mórz przyległych do państw nordyckich. Ministrowie wszystkich państw bałtyckich, odpowiedzialnych za sprawy ochrony środowiska, podpisali Deklarację o ochronie morskiego środowiska obszaru Morza Bałtyckiego. W dokumencie tym państwa zobowiązały się do podjęcia działań na rzecz redukcji do 1995 roku ładunku zanieczyszczeń trafiających do Morza Bałtyckiego o 50%, co miało doprowadzić do przywrócenia naturalnego ekosystemu Morza Bałtyckiego. Cel ten miał być osiągnięty przez redukcję zanieczyszczeń pochodzących z instalacji przemysłowych oraz szerszą i lepszą neutralizację ścieków komunalnych. Państwa zapowiedziały także intensyfikację prac badawczych i rozszerzenie wymiany informacji dotyczących skażenia środowiska w rejonie bałtyckim oraz metod poprawy jego stanu, ze szczególnym uwzględnieniem technologii ekologicznych.

Równocześnie organizacja ta rozciągnęła aktywność w ochronie środowiska na kraje bałtyckie byłego bloku socjalistycznego, kierując środki finansowe z Nordyckiego Funduszu

---

[97] Szerzej: B. Kołecka, *Rada Nordycka, Nordycka Rada Ministrów*, [w:] S. Parzymies (red.), *op. cit.*, s. 182–183.
[98] *Ibidem*, s. 189.
[99] P. Sroczyński, A. Tyszecki, *Konwencja Helsińska a ochrona środowiska Morza Bałtyckiego*, Gdańsk 1995, s. 10.
[100] Zgodnie z art. 12 Konwencji Helsińskiej Komisja Helsińska (HELCOM – Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku) jest najwyższym organem decyzyjnym, odbywającym coroczne narady w Helsinkach. Do jej podstawowych zadań należy tworzenie warunków współpracy międzynarodowej przez harmonizację prawodawstwa, struktur organizacyjnych i systemu kontroli stanu środowiska naturalnego. DzU 1980, nr 18, poz. 64, art. 12.

Ekologicznego. Opracowaniu wspólnych działań służyły konferencje z 1990 i 1992 roku[101]. Także na potrzeby udzielania pomocy Europie Środkowej i Wschodniej w realizowaniu inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska nordyccy ministrowie ochrony środowiska powołali w 1990 roku, początkowo na 6 lat, Nordycką Korporację Finansową Ochrony Środowiska, z siedzibą w Helsinkach. Na jej czele stoi rada, w której skład wchodzi po jednym przedstawicielu z każdego państwa skandynawskiego, która dokonuje wyboru projektów i podejmuje decyzje o wysokości inwestowanych środków. Warunkiem uzyskania pomocy jest udział nordyckiego partnera w realizacji projektu.

Państwa skandynawskie coraz bardziej angażując się we współpracę regionalną w dziedzinie ochrony środowiska, pomagają w przeprowadzaniu reform społeczno-gospodarczych i poprzez to również w sektorze ochrony środowiska nie tylko na Litwie, Łotwie i w Estonii, ale także przez poszerzenie współpracy z Rosją, przede wszystkim w obrębie regionu Morza Barentsa. W tym celu rządy Norwegii, Szwecji, Danii, Islandii, Finlandii, Rosji oraz Komisja Europejska utworzyły w styczniu 1993 roku Euroarktyczny Region Morza Barentsa (BEAR). Rozpoczęta współpraca regionalna została potwierdzona na sztokholmskiej sesji Nordyckiej Rady Ministrów w marcu 1994 roku. Przyjęto wtedy dokument określający nordycką strategię w sprawie ochrony środowiska na lata 1995–1999, w którym podkreślono potrzebę prowadzenia dalszej współpracy w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego i Euroantarktycznego Regionu Morza Barentsa. W ten sposób nawiązana współpraca prowadzona jest przez rządy państw na poziomie regionalnym i obejmuje obok rozwijania kontaktów gospodarczych, turystyki, nauki i technologii także ochronę środowiska. Prowadzone w ramach tej organizacji badania koncentrują się przede wszystkim na problemie zanieczyszczeń i zagrożeń wynikających ze składowania odpadów radioaktywnych oraz koncentracji w tym regionie rosyjskiej broni jądrowej.

Warto podkreślić, że BEAR jest specyficzną, dwupoziomową strukturą współpracy, która na szczeblu międzyrządowym jest realizowana przez BEAC (Euroarktyczna Rada Morza Barentsa), a na szczeblu lokalnym – na podstawie odrębnie zawartych porozumień z udziałem miejscowej ludności – między lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego północnej Norwegii, Szwecji, Finlandii i Rosji za pośrednictwem Rady Regionalnej. Uczestnikiem współpracy na szczeblu ministerialnym jako obserwator jest także Polska[102].

Dokonując podsumowania różnego rodzaju działań podejmowanych na rzecz środowiska przyrodniczego i jego ochrony w zlewisku Morza Bałtyckiego można stwierdzić, że współpraca na rzecz ochrony środowiska naturalnego jest stałym elementem więzi między państwami uczestniczącymi w ugrupowaniach subregionalnych, a w przypadku RPMB, RN i BEAR była czynnikiem inaugurującym szerszą współpracę międzynarodową. Ze względu na jej samoistną treść, jaką jest eliminowanie istotnych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodów i państw oraz znaczenie jako czynnika umacniania współdziałania państw (a także społeczności lokalnych), przyczynia się ona obecnie do kreowania pozytywnych współzależności

[101] Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 1996, s. 223.
[102] R. Zięba, *Rola ugrupowań subregionalnych w nowym systemie bezpieczeństwa europejskiego*, „Studia Europejskie" nr 1, Warszawa 2000, s. 29.

międzynarodowych skłaniających do budowania kooperatywnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego[103] opartego także na kryterium środowiskowym.

Organizacje afrykańskie wobec problematyki ochrony środowiska

Główną organizacją regionalną na kontynencie afrykańskim, którą cechuje aktywność i podejmowanie określonych przedsięwzięć służących środowisku naturalnemu i jego ochronie, jest Unia Afrykańska (AU). Jako sukcesorka Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA) działania AU w obszarze prośrodowiskowym są projekcją dwóch przyjętych jeszcze przez OJA konwencji, a mianowicie: Afrykańskiej konwencji o ochronie przyrody i zasobów naturalnych oraz Afrykańskiej konwencji o kontroli i zakazie importu do Afryki odpadów niebezpiecznych. Ponadto również w Afrykańskiej karcie praw człowieka i ludów zawarte są przepisy bezpośrednio odnoszące się do ochrony środowiska[104].

Afrykańska konwencja o ochronie przyrody i zasobów maturalnych została podpisana w 1968 roku i weszła w życie rok później (1969 rok). Sygnatariuszami są 42 państwa, a dokument podpisany jest przez 30 krajów[105]. Konwencja ta odnosi się prawie do wszystkich elementów środowiska (z wyjątkiem atmosfery) i składa z 25 artykułów oraz 3 załączników. Artykuły określają zarówno cel przyjęcia tego dokumentu, pojęcia określające obszar działań na rzecz konwencji (artykuł III), obszary aktywności państw służące ochronie i poprawie stanu poszczególnych komponentów środowiska przyrodniczego, a także – ze względu na szczególne walory przyrodnicze kontynentu afrykańskiego – zachowania państw w przypadku wywozu trofeów i okazów oraz przepisy określające formy współpracy, warunki ratyfikacji, przystąpienia, wypowiedzenia konwencji i rewizji. Do konwencji dołączono także listę gatunków chronionych[106].

W 2003 roku na sesji Unii Afrykańskiej przyjęto Konwencję afrykańską o ochronie przyrody i zasobów naturalnych (konwencja z Maputo), którą można uznać jako swego rodzaju kontynuację konwencji z 1968 roku. Przyjęty w 2003 roku traktat okazuje się współcześnie jednym z najnowocześniejszych i wszechstronnych dokumentów regulujących zagadnienia ochrony i zarządzania środowiskiem, w którym ochrona glebowego środowiska jest przedmiotem wspólnej troski ludzkości a ochrona środowiska w Afryce przedmiotem wszystkich Afrykańczyków. W przyjętych pryncypiach konwencja odwołuje się do zasady prewencji i ostrożności, uwzględnia wartość tradycji i etyki, bierze pod uwagę zdobycze nauki i nawiązuje do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Z treści zapisów wynika także, że nawet poza obszarami chronionymi państwa są zobowiązane do ochrony, zachowania i polepszenia stanu środowiska, ochrony różnorodności fauny i flory oraz siedlisk, uwzględniając zasady planowania przestrzennego i zrównoważonego rozwoju[107].

Kolejny akt, Konwencja o kontroli i zakazie importu do Afryki i odpadów niebezpiecznych (zwana też konwencją Bamako), została podpisana w 1991 roku i weszła

[103] *Ibidem*, s. 38.
[104] M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 98.
[105] www.unep.ch/regionalseas/legal/afr (data dostępu 21.10.2013).
[106] *African Convention on Conservation of Nature and Natural Resources* CAB/LEG/24.1. Treść konwencji zob.: www.africa-union.org/.../Convention%20on%20Com (data dostępu 11.10.2013).
[107] M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 214.

w życie 1998 roku. Dokument ten ratyfikowały 24 państwa, przy podpisach złożonych przez 33 kraje. Impulsem do przyjęcia tegoż dokumentu okazało się nieprzestrzeganie, szczególnie przez państwa rozwinięte, zapisów wynikających z konwencji bazylejskiej, a tym samym związany z tym nadmierny eksport toksycznych odpadów do państw afrykańskich. Za przykład może posłużyć zdarzenie z 1987 roku, kiedy włoska firma Ecomar i Jelly Wax wwiozła 2900 m^3 odpadów toksycznych na prywatną posesję w Nigerii. Wstrzymanie transportu niebezpiecznych odpadów z portu Lagos do miejsca przeznaczenia umożliwiło zwrot odpadów właścicielowi. Jednakże ze względu na toksyczność odpadów trzy porty morskie we Włoszech odmówiły przyjęcia statków przywożących odpady włoskiego właściciela.

Konwencja składa się z 30 artykułów oraz 5 załączników, a przyjęte w niej rozwiązania były wzorowane na przepisach konwencji bazylejskiej. Jednakże, na co wskazują twórcy konwencji z Bamako, w dokumencie z 1991 roku wprowadzono restrykcyjniejsze zapisy, szczególnie odnoszące się do rozumienia pojęcia „odpadów radioaktywnych" i możliwości importu tychże materiałów. Odzwierciedla to treść artykułów 1–4 włącznie. W kolejnych artykułach (5–7) wskazano i określono podmioty i procedury związane z kontrolą oraz monitoringiem importu odpadów niebezpiecznych, zarówno na terenie państw-stron konwencji, jak i transgranicznego przemieszczania w przypadku państw nieratyfikujących dokumentu. Pozostałe artykuły odnoszą się do kwestii związanych z obowiązkami importerów (artykuł 8), ze współpracą wewnątrzkontynentalną (artykułu 10) i międzynarodową (artykuł 11), z zobowiązaniami i odszkodowaniami (artykuł 12) oraz w pozostałych artykułach: przepływem informacji między państwami uczestniczącymi w imporcie odpadów niebezpiecznych, aspektami finansowymi i organizacyjnymi. Szczegółowe kwestie związane z implementacją konwencji zawarto w załącznikach, w których określono kategorie odpadów niebezpiecznych, w tym promieniotwórczych (załącznik I), wykaz niebezpiecznych właściwości poszczególnych odpadów (załącznik II), wszelkie rodzaje działań, które potencjalnie można wykonywać z odpadami (załącznik III) oraz w załączniku IV A i B informacje odnoszące się do zakresu działań w przypadku importu odpadów niebezpiecznych. Załącznik ostatni (V) odnosi się do arbitrażu[108].

Odwołując się zaś do Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów[109], przepisy bezpośrednio odnoszące się do problematyki środowiska i jego ochrony nawiązują do dwóch rodzajów kwestii. Po pierwsze, wskazano na rolę i znaczenie zasobów naturalnych kontynentu afrykańskiego – w artykule 21 paragraf 3 karty według określonych zasad możliwe jest dysponowanie zasobami naturalnymi, włącznie z prawem do ich zbywalności i, po drugie, zwrócono uwagę na istnienie pozytywnych korelacji między stanem środowiska a rozwojem narodów. O tej kwestii stanowi artykuł 24, w którym twórcy Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów zapisali, że: „Wszystkie ludy będą miały prawo do ogólnie zadawalającego środowiska naturalnego, korzystnego dla ich rozwoju"[110].

[108] http://www.africa-union.org/root/au/documents/treaties/treaties.htm (data dostępu 10.10.2013).
[109] Afrykańska karta praw człowieka i ludów została podpisana w 1981 przez 42 kraje, weszła w życie w 1986 roku. Według stanu na koniec 2012 roku ratyfikowało ją 53 państwa.
[110] libr.sejm.gov.pl/publish/TEK01/02/35/00/00/TEK01.000000235.html (data dostępu 1.01.2013).

Organizacje azjatyckie i Oceanii wobec problematyki ochrony środowiska

W regionie azjatyckim jedyną organizacją mającą dość rozbudowaną działalność na rzecz środowiska i jego ochrony zarówno w kontekście prawa, jak i konkretnych przedsięwzięć jest Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). W dokumencie powołującym ASEAN zawarto bezpośrednie odniesienia do kwestii związanych z obszarem środowiskowym, wskazując, że: strony porozumienia podejmą w ramach indywidualnych działań prawnych wszelkie kroki, wspólne lub indywidualne, w celu ochrony podstawowych procesów ekologicznych i systemów podtrzymujących życie oraz w celu ochrony gatunków i zachowania produktywności zasobów naturalnych, znajdujących się w granicach państw ASEAN, zgodnie z zasadami naukowymi i w celu osiągnięcia trwałego rozwoju[111].

Od lat 70. ubiegłego wieku w ramach ASEAN wprowadzane są konkretne przedsięwzięcia i rozwiązania mające służyć ochronie środowiska przyrodniczego. Od 1977 roku opracowywane są subregionalne programy ochrony środowiska (ASEP I, II, III), na lata 1999–2004 przygotowano Strategiczny Plan Działań na rzecz Środowiska, w którym zdefiniowano 55 obszarów programowych, wskazano na środki pozwalające na osiągnięcie podwójnego celu: promowania środowiska i zrównoważonego zarządzania jego zasobami naturalnymi oraz wypracowano na ten cel 12 strategii działań. Przygotowano także ASEAN Vision 2020 (będący kontynuacją programu działań Vientiane 2004–2010 (VAP)[112]), który apeluje o czysty i zielony ASEAN[113].

W 1985 roku państwa ASEAN przyjęły umowę w sprawie ochrony przyrody i zasobów naturalnych, której powstanie poprzedzone było licznymi spotkaniami Grupy Roboczej ds. Ochrony Środowiska. Pierwsze z nich odbyło się w 1978 roku, a następne w 1982 roku i jeszcze rok później[114]. W dokumencie tym, składającym się z sześciu rozdziałów, za cel podstawowy uznano utrzymanie podstawowych procesów ekologicznych i systemów podtrzymujących życie, by móc zachować różnorodność genetyczną, a także zapewnić zrównoważone wykorzystanie zasobów żywych. Rozdział II poświęcono ochronie gatunków i ekosystemów poprzez rozległe środki zarządzania, w tym zrównoważone wykorzystanie gatunków zagrożonych i endemicznych, pokrywy roślinnej i leśnej. Rozdział III odnosi się do ochrony procesów ekologicznych w celu utrzymania ich prawidłowego funkcjonowania, a rozdział IV przewiduje tworzenie obszarów chronionych oraz przeprowadzanie ocen oddziaływania na środowisko. Rozdział V dotyczy krajowych środków wspierających, na które składają się między innymi promowanie edukacji, informacji i udział społeczeństwa w planowaniu i realizacji działań ochronnych, w szkoleniu personelu naukowego i technicznego, a w rozdziale VI odwołano się do międzynarodowej współpracy między stronami przez, między innymi, koordynację działań w dziedzinie ochrony przyrody i gospodarowania zasobami naturalnymi, w szczególności gdy są one wspólne. Strony uznają swoją odpowiedzialność międzynarodową w zakresie transgranicznego wpływu na środowisko i zobowiązują

[111] M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 98–99.
[112] Więcej zob.: www.asean.org/archive/ADS-2004.pdf.
[113] Więcej zob.: www.aseanhrmech.org/.../Asean-Vision-2020.pdf.
[114] aw.nus.edu.sg/apcel/.../pub/.../aseanagreement.doc (data dostępu 10.09.2013).

się do zapobiegania i ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko. Pozostałe rozdziały – VII i VIII – dotyczą aspektów formalnych funkcjonowania umowy[115]. Dokument ten znajduje zastosowanie zarówno w przypadku flory, jak i fauny, jest w zasadzie pierwszym dokumentem międzynarodowym, w którym występuje termin zrównoważony rozwój, zanim pojawił się on w oficjalnych dokumentach Szczytu Ziemi w 1992 roku, pośrednio odwołuje się do zasady zanieczyszczający płaci (artykuł 6) oraz w artykule 20 wprowadza zasadę 21 deklaracji sztokholmskiej[116].

Dużą aktywność w dziedzinie ochrony środowiska wykazują także organizacje regionu Oceanii. I tak pod auspicjami Komisji Południowego Pacyfiku powstały: Konwencja z Apia z 1976 roku o ochronie przyrody w regionie Południowego Pacyfiku[117] oraz Konwencja z Noumea z 1986 roku o ochronie zasobów naturalnych i środowiska regionu Południowego Pacyfiku. Co więcej, Forum Południowego Pacyfiku doprowadziło do przyjęcia Traktatu ustanawiającego region południowego Pacyfiku strefą bezatomową – traktat z Rarotonga z 1985 roku oraz Konwencji zakazującej stosowanie sieci dryfujących w regionie południowego Pacyfiku (1989 rok)[118].

Ponadto warto wskazać też na aktywność Programu na rzecz środowiska regionu południowego Pacyfiku (SPREP), który jako organizacja regionalna funkcjonuje od 1991 roku. Jest to podmiot, którego celem jest koordynacja działań prośrodowiskowych poprzez między innymi przyjęcie strategii działania dla ochrony przyrody w regionie wysp Pacyfiku czy w ramach pełnienia funkcji sekretariatu dla wykonywania konwencji z Apia[119].

Jak w regionie azjatyckim i afrykańskim zauważalna jest działalność organizacji regionalnych w obszarze ochrony środowiska, tak w regionie Ameryki Południowej i Karaibów aktywność organizacji regionalnych jest bardzo ograniczona[120]. Brak aktywności regionalnych organizacji nie oznacza oczywiście, że problematyka dotycząca środowiska przyrodniczego i jego ochrony nie jest podejmowana. Ponieważ poszczególne konwencje i umowy zostały przyjęte poza strukturami organizacji funkcjonujących w regionie Ameryki Południowej i Karaibów, to nie stały się przedmiotem analizy niniejszego artykułu.

Podsumowanie

Doceniając wagę wszystkich postanowień, planów czy już realizowanych przedsięwzięć w ramach prezentowanych organizacji można z pewnym uproszczeniem stwierdzić, że obszar współdziałania zakreślony w sferze ochrony środowiska jest niewspółmierny do

[115] http://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=pl&prev=/search%3Fq%3Dasean%2Bagreement%2Bon%2Bthe%2Bconservation%2Bof%2Bnature%2Band%2Bnatural%2Bresources%26client%3Dfirefox-a%26rls%3Dorg.mozilla:pl:official%26channel%3Dnp%26biw%3D1366%26bih%3D665&rurl=translate.google.pl&sl=en&u=http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/TRE/Full/En/TRE000820.txt&usg=ALkJrhhRB1dw39ezOhJDUHQiwwcbIdxW0A (data dostępu 20.10.2013).

[116] M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 218.

[117] Celem konwencji z Apia jest utrzymanie potencjału w regionie w zakresie możliwości odnawialnych zasobów naturalnych i ochrona naturalnych ekosystemów, dziedzictwa dzikich gatunków fauny i flory i ich siedlisk przy zachowaniu tradycji i praktyk kulturowych.

[118] M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 99.

[119] *Ibidem*, s. 99 i 217.

[120] *Ibidem*, s. 98.

stopnia istniejących potrzeb. Zarówno postanowienia konferencji sztokholmskiej, działania prowadzone w ramach procesu OBWE, programy Rady Państw Morza Bałtyckiego, Rady Nordyckiej, Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, Unii Europejskiej, czy po prostu wytyczne działań podejmowanych w ochronie środowiska w innych organizacjach bardzo często są odzwierciedleniem jedynie intencji państw uczestniczących. Potwierdzenia tej tezy można doszukiwać się nie tylko w coraz skromniejszych ustaleniach kolejnych konferencji i spotkań organizowanych na szczeblu międzynarodowym, ale przede wszystkim na podstawie wyników realizacji określonych działań. Można stwierdzić, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat obowiązywania licznych dokumentów sytuacja w zakresie ochrony środowiska nie uległa wyraźniej poprawie, by nie powiedzieć nie pogorszyła się. Oczywiście nie decyduje tylko i wyłącznie o tym słabość przyjętych rozwiązań, ale także to, że pozytywne impulsy zostały zdominowane przez ogólne determinanty polityczne i nader często względami gospodarczymi. Ponieważ większość z omawianych dokumentów nie ma charakteru prawnie wiążącego, tworzą one tym samym miękkie prawo. Nie ulega także wątpliwości, że istnieje ścisły związek między problematyką ochrony środowiska a ogólnym rozwojem, który jednocześnie powoduje dużą zbieżność kryzysów ekonomicznych i środowiskowych (ekologicznych). Nie bez znaczenia jest też to, że złożoność problematyki ochrony środowiska związana jest z niemożnością ograniczenia problematyki ochrony środowiska jedynie do spraw ochrony środowiska naturalnego i odniesienia jej do określonych regionów, bez korelacji z takimi kwestiami jako okoliczności polityczne, militarne czy ekonomiczne.

Poza tym pogłębiona analiza większości programów, umów międzynarodowych czy działań przedstawionych organizacji skłania do zwrócenia uwagi na podstawowe zasady polityczne i ekonomiczno-społeczne, które leżą również u podstaw Unii Europejskiej a mianowicie subsydiarność i ściśle skorelowana z nią proporcjonalność oraz wspólna odpowiedzialność. Większość bowiem dokumentów, odnoszących się w mniejszym lub w większym stopniu do ochrony środowiska podkreśla, że skuteczność podejmowanych działań zależy głównie od współpracy, w tym współpracy regionalnej, czyli warunkowana jest przez szczebel lokalny i samych obywateli, którzy powinni czuć się odpowiedzialni za stan środowiska naturalnego. Ponadto motywacja mogłaby być skuteczna przez stosowanie właściwych instrumentów polityki ochrony środowiska, które oddziaływałyby na podmioty gospodarcze. Konsekwencją byłoby odchodzenie od inwazyjnych sposobów wykorzystywania zasobów naturalnych (paliw kopalnych, wody w przemyśle, rolnictwie i gospodarstwach domowych) oraz tworzenie preferencji dla nowoczesnych, oszczędnych i „czystych" technologii, których obecność na obszarze poszczególnych kontynentów jest w znacznym stopniu warunkowana pomocą państw rozwiniętych (finansowanie działań, udostępniania rozwiązań technologicznych, wymiana informacji, danych i doświadczeń).

Jednocześnie trzeba dbać o to, aby – mając na uwadze realną skuteczność programów i umów międzynarodowych – normy i standardy środowiskowe korespondowały z faktycznymi możliwościami ich adresatów. Jest to pilna potrzeba, której początek winien mieć miejsce od ograniczania samego procesu degradacji środowiska szczególnie tam, gdzie jest najwidoczniejszy i najbardziej zaawansowany. Proporcjonalność wymaga też angażowania instytucji, organizacji, jednostek administracyjnych funkcjonujących na właściwym poziomie. Taki stan rzeczy może gwarantować rozwiązywanie problemów środowiskowych

możliwie skutecznie oraz blisko obywatela. Co więcej, warto zwrócić uwagę, że z zasadą wspólnej odpowiedzialności współgra subsydiarne ujęcie relacji między partnerami współpracy prośrodowiskowej. Oznacza to, że pomoc państw rozwiniętych czy państw zjednoczonej Europy dla samopomocy urzeczywistnianej dla państw biednych lub Europy Środkowej i Wschodniej powinna być traktowana jako dostrzeżenie wspólnej sprawy i wzięcie za nią wspólnej odpowiedzialności. Niezwykle ważne jest przy tym, by wypracować właściwe metody egzekwowania odpowiedzialności za środowisko naturalne na poziomie mikro- i makrospołecznym. Świadomość zagrożeń ekologicznych, przejęcie odpowiedzialności za środowisko naturalne, rozwijanie prac naukowo-badawczych i szkoleniowych jest realne tylko wówczas, gdy zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym (ogólnospołecznym) będzie prowadzony, a być może pogłębiany, w dostatecznym choćby stopniu stan świadomości i kultury środowiskowej/ekologicznej.

Literatura uzupełniająca

Bukowski Z., *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005.

Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.

Grabowska G., *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001.

Hałdyj A. (red.), *Współpraca międzynarodowa w ochronie środowiska. Węzłowe problemy*, Radom 2004.

Karski L., Grochowska I. (red.), *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, Warszawa 2010.

Kenig-Witkowska M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005.

Kocot K., *Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii*, Warszawa 1977.

Lisicka H. (red.), *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, Wrocław 2010.

Lisicka H., Lisowska A. (red.), *Konflikty środowiskowe i sposoby ich rozstrzygania*, Wrocław 2012.

Radecki W. (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010.

Prawa człowieka,
demokracja,
pomoc humanitarna

Agnieszka Florczak

Uniwersytet Wrocławski
Dolnośląska Szkoła Wyższa

Prawa człowieka

Abstract

Human rights became the subject of practical activities of government organisations operating at international level following the Second World War. They are now among the statutory goals of national and regional government organisations, and are recognised as an issue of major significance. Contemporary international organisations have at their disposal a substantial number of relevant legal instruments on the one hand, while on the other, a vast range of control instruments for ensuring that states respect human rights. This article proposes a synthetic analysis of the regulatory, control and operational functions of government organisations operating at international level within the field of human rights.

Wprowadzenie

Problematykę praw człowieka włączono do działalności organizacji międzynarodowych o charakterze rządowym dopiero po II wojnie światowej. W okresie międzywojennym społeczność międzynarodowa, mimo wzrostu liczby organizacji międzynarodowych i pojawienia się pierwszej organizacji o charakterze politycznym w postaci Ligi Narodów, wypracowała niewiele dokumentów prawnie wiążących odnoszących się do sfery praw człowieka. Zasadnicza zmiana w tej kwestii nastąpiła dopiero po powołaniu do życia Organizacji Narodów Zjednoczonych. Problematyką tą zajęły się też w kolejnych dekadach organizacje o charakterze regionalnym. Obecnie prawa człowieka stanowią rozbudowaną gałąź prawa międzynarodowego, w którego ramach przyjęto setki dokumentów w postaci deklaracji i konwencji. Wraz z kodyfikacją prawa międzynarodowego rozwijano środki kontrolne w dziedzinie praw człowieka. Tym samym społeczność międzynarodowa ewoluowała od podejścia, że prawa człowieka należą do kompetencji wewnętrznych poszczególnych państw do zauważenia, że są przedmiotem troski całej społeczności międzynarodowej i stanowią niekwestionowaną wartość w stosunkach międzynarodowych.

Mimo licznych dokumentów wypracowanych przez organizacje międzynarodowe nie ma jednej powszechnie akceptowanej definicji praw człowieka. Na potrzeby niniejszej publikacji możemy przyjąć, że prawa człowieka to „pojęcie międzynarodowe oznaczające zespół sytuacyjnie rozwarstwionych, naturalnych możności ludzkich, co do istoty indywidualnych, ale społecznie zdeterminowanych, równych, niezbywalnych, czasowo trwałych, podmiotowo

uniwersalnych, przedmiotowo i terytorialnie (a do pewnego stopnia kulturowo), koniecznych i zawsze wypływających z przyrodzonej każdemu człowiekowi godności osobowej. Źródłem praw człowieka jest godność osoby ludzkiej, a więc to, że jest się człowiekiem)"[1].

Analizując prawa człowieka przez pryzmat działalności organizacji międzynarodowych o charakterze rządowym, należy zwrócić uwagę na kilka zasadniczych aspektów. Po pierwsze – kiedy prawa człowieka pojawiły się wśród statutowych celów organizacji międzynarodowych i/lub w praktycznej ich działalności, po drugie – jakie znaczenie ma zakres członkostwa (w tym istnienie kryteriów członkostwa związanych z przestrzeganiem praw człowieka i ich badanie przy przyjmowaniu nowych członków) oraz struktura organizacji (organy główne i pomocnicze) i po trzecie – w jaki sposób organizacje międzynarodowe realizują swe funkcje (regulacyjne, kontrolne, operacyjne) w sferze praw człowieka.

Prawa człowieka jako statutowy cel działalności organizacji międzynarodowych

Możemy przyjąć, że prawa człowieka pojawiły się jako wyraźnie sformułowany cel działalności organizacji międzynarodowych po II wojnie światowej. Pakt Ligi Narodów nie zawierał w tej dziedzinie żadnych konkretnych postanowień. Dopiero Karta Narodów Zjednoczonych, przyjęta 26 czerwca 1945 r., zawiera sformułowania odnoszące się do praw człowieka. Znalazły się one zarówno w Preambule Karty, w której ludy Narodów Zjednoczonych potwierdziły „ponownie wiarę w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość osoby ludzkiej, w równe prawa kobiet i mężczyzn, jak również narodów dużych i małych", jak i w art. 1, w którym wśród celów organizacji wymieniono obok utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i rozwijania przyjaznych stosunków między narodami, także rozwijanie i wspieranie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub religię[2]. Zapisy dotyczące praw człowieka zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych z jednej strony uznawane są za pewien sukces, po raz pierwszy bowiem społeczność międzynarodowa odwołała się do tej wartości *expressis verbis* w dokumencie międzynarodowym stanowiącym statut organizacji, z drugiej poddane są ostrej krytyce jako zbyt lakoniczne, za mało kategoryczne i będące w pewien sposób dowodem na hipokryzję społeczności międzynarodowej w odniesieniu do kwestii związanych z prawami człowieka, która w kolejnych dekadach ulegnie znacznemu nasileniu[3]. Niemniej, jak słusznie zauważa M. Frejman, Organizacja Narodów Zjednoczonych wprowadziła koncepcję praw człowieka do polityki i prawa międzynarodowego[4].

Mimo wyraźnych zapisów odwołujących się do praw człowieka w Karcie NZ problematyka praw człowieka w różnym stopniu uwzględniana była w statutach organizacji regionalnych o celach ogólnych, powoływanych do końca lat 80. Zapisy dotyczące praw człowieka znalazły się w przyjętej 30 kwietnia 1948 r. Karcie z Bogoty (Karta Organiczna), która po wejściu w życie 13 grudnia 1951 r., stała się podstawą prawną funkcjonowania

[1] B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993, s. 350.
[2] Karta Narodów Zjednoczonych, DzU 1947.23.90.
[3] Szerzej na temat praw człowieka w Karcie NZ zob. w: R. Normand, S. Zaidi, *Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice*, Bloomington and Indianapolis 2008, s. 107–139; R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo instytucje, stosunki międzynarodowe*, wyd. 3 uzup., Warszawa 2004, s. 58–62.
[4] M. Freeman, *Prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 11.

Organizacji Państw Amerykańskich (OPA)[5]. Zauważyć jednak należy, że prawa człowieka nie zostały wyszczególnione w artykule zawierającym cele organizacji, a w części zawierającej 14 zasad (art. 3), których państwa członkowskie powinny przestrzegać, dążąc do realizacji celów[6]. Z kolei podpisana 25 maja 1963 r. Karta Organizacji Jedności Afrykańskiej w sposób pośredni odwoływała się do praw człowieka, wymieniając wśród najważniejszych celów organizacji m.in. popieranie współpracy międzynarodowej opierającej się na Karcie NZ i Powszechnej deklaracji praw człowieka. Zasada poszanowania praw człowieka nie została natomiast wymieniona wśród zasad organizacji[7]. Bezpośrednich odwołań do praw człowieka nie znajdziemy w podpisanym 22 marca 1945 r. pakcie ustanawiającym Ligę Państw Arabskich czy aktach konstytuujących Organizację Konferencji Islamskiej (od 2011 r. Organizacja Współpracy Islamskiej). Prawa człowieka nie zaliczone zostały także do priorytetowych dziedzin aktywności w ramach powstałych w latach 50. wspólnot europejskich (EWWiS, EWG czy EWEA). Pewien ewenement stanowił statut Rady Europy (RE) oraz przyjęty w połowie lat 70. Akt Końcowy KBWE[8]. Pierwszy z wymienionych dokumentów za podstawowy cel organizacji uznaje „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny", w związku z czym zgodnie z art. 3 Statutu „Każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności"[9]. W kolejnych latach w Radzie Europy wypracowano szereg dokumentów i środków kontrolnych, które stanowiły prekursorskie wręcz rozwiązania w dziedzinie praw człowieka oraz były kopiowane przez inne organizacje regionalne. Drugi ze wspomnianych dokumentów – Akt Końcowy KBWE – zawiera, i to w dość rozbudowanej formie, zapisy dotyczące zasady poszanowania praw człowieka[10].

Od początku lat 90. w działalności organizacji międzynarodowych zauważyć możemy zwiększone zainteresowanie problematyką praw człowieka. Wiele z organizacji zmienia profil swej działalności i wprowadza do statutów bądź do aktów prawa wewnętrznego zapisy dotyczące praw człowieka. Dotyczy to zarówno organizacji o celach ogólnych, jak i wyspecjalizowanych. Nawet te organizacje, które statutowo mają zagwarantowane rozwijanie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie praw człowieka, owe zapisy wzmacniają lub rozszerzają. Pojawiają się także nowe organizacje międzynarodowe, które uwzględniają wśród płaszczyzn aktywności problematykę praw człowieka. Ewolucję statutowych celów w strukturach regionalnych przeanalizować możemy na przykładzie takich organizacji, jak: Rada Europy, Unia Europejska, Unia Afrykańska czy NATO. Jak wspomniano, w przypadku Rady Europy prawa człowieka zaliczane były od początku jej

[5] Do Karty z Bogoty kilkakrotnie wprowadzano poprawki. Obecnie obowiązująca jej wersja weszła w życie 25 września 1997 r.
[6] Tekst Karty zob. w: W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002, s. 450–474.
[7] Tekst Karty OJA: http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963.pdf (data dostępu 15.08.2012).
[8] Autorka ma świadomość, że cały proces KBWE nie mieści się w pojęciu organizacji międzynarodowej, wspomina jednak o tym ze względu na późniejszą instytucjonalizację konferencji i jej przekształcenie w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.
[9] Statut Rady Europy, DzU 1994.118.565.
[10] Zasada poszanowania praw człowieka zapisana została w części Aktu nazwanej *Deklaracją zasad rządzących stosunkami między państwami uczestniczącymi*.

istnienia do priorytetowych obszarów działalności. W ostatnich dwóch dekadach wprawdzie nie doszło do zasadniczych zmian w zapisach statutowych, ale państwa członkowskie zredefiniowały cele organizacji poprzez deklaracje przyjmowane na kolejnych szczytach (Wiedeń 1993, Strasburg 1997, Warszawa 2005). W deklaracjach tych państwa wyraźnie podkreśliły konieczność rozwijania współpracy w dziedzinie praw człowieka, demokracji i praworządności, koordynacji działań Rady z innymi organizacjami, wspieranie transformacji politycznej i ekonomicznej państw Europy Środkowo-Wschodniej, rozwój współpracy w dziedzinie poszanowania praw mniejszości narodowych, prawnej ochrony dzieci, w zwalczaniu przemocy wobec kobiet oraz w dziedzinie integracji migrantów. Do priorytetowych celów zaliczano także spójność ekonomiczną, poprawę bezpieczeństwa obywateli przez walkę z terroryzmem, zorganizowaną przestępczością, zwalczanie handlu ludźmi i cyberprzestępczości[11].

Daleko idącą ewolucję przeszła w ostatnich latach Unia Europejska. Zmiany wprowadzane kolejnymi traktatami reformującymi doprowadziły nie tylko do rozszerzenia Unii, przebudowy jej struktur instytucjonalnych, ale także do nadania Unii statusu organizacji międzynarodowej oraz istotnych zmian prawnych podstaw jej funkcjonowania. Jak wspomniano, powstałe w latach 50. wspólnoty do statutowych celów swej działalności nie zaliczały praw człowieka. Problematyka ta pojawiła się na przełomie lat 60. i 70. w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, aby w kolejnych dekadach uzyskać rangę dziedziny regulowanej aktami prawa wtórnego oraz pierwotnego. Traktatowe umocowanie praw człowieka odnaleźć możemy w przyjętym w 1991 r. Traktacie o Unii Europejskiej, w którym w ówczesnym art. F pkt 2 zapisano, że „Unia szanuje prawa podstawowe, takie, jakie są gwarantowane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (…) oraz takie, jakie wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw-Członków jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”[12]. W kolejnych traktatach reformujących (amsterdamskim, nicejskim, lizbońskim) wzmacniano ochronę praw człowieka w różnych sferach (m.in. przez wskazanie zasad, na których UE się opiera, rozwój prawodawstwa antydyskryminacyjnego, ochronę konsumentów i danych osobowych, przyjęcie Karty Praw Podstawowych czy uwzględnianie elementów praw człowieka w polityce zagranicznej) oraz wprowadzono sankcje dla państw członkowskich je naruszających. Zgodnie z obecnie obowiązującymi aktami konstytuującymi UE (Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) prawa człowieka zaliczane są do statutowych celów Unii[13].

---

[11] Por. Deklaracja wiedeńska, Wiedeń 9 października 1993 r., tekst zamieszczony w: „Biuletyn” 1993, nr 10, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego; Deklaracja strasburska, Strasburg, 10–11 października 1997, tekst zamieszczony w: „Biuletyn” 1998, nr 5, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego; Deklaracja warszawska oraz Plan Działania, Warszawa 16–17.05.2008, dokumenty zamieszczone na stronie: http://www.coe.int/t/dcr/summit/default_pl.asp

[12] Tekst Traktatu o Unii Europejskiej w wersji traktatu z Maastricht zob. w: DzU UE C 191, 29.07.1992.

[13] Odpowiednie zapisy zawarte są w:

– art. 2, zgodnie z którym „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości (…)”;

– art. 3, w którym do celów UE zaliczono m.in.: zapewnienie swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych; zwalczanie wyłączenia społecznego i dyskryminacji oraz wspieranie sprawiedliwości i ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn, solidarności między pokoleniami i ochrony praw dziecka; poszanowanie bogatej różnorodności kulturowej i językowej oraz czuwanie nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy;

– art. 6, zgodnie z którym „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką

W przypadku OBWE trudno mówić o ewolucji statutowych celów. Mimo że od początku lat 90. następuje proces instytucjonalizacji KBWE, to do dziś państwa członkowskie OBWE nie wypracowały statutu w postaci wiążącej umowy międzynarodowej. Zmianom natomiast podlegają instytucje i obszary aktywności OBWE oraz zakres wykonywanych przez nią funkcji. Należy także wyraźnie podkreślić, że prawa człowieka nie wzbudzają na forum OBWE już tyle kontrowersji, ile wzbudzały w okresie zimnowojennym.

Daleko idącą ewolucję w zakresie traktowych podstaw funkcjonowania przeszła Organizacja Jedności Afrykańskiej, która w 2002 r. została przekształcona w Unię Afrykańską. W nowej podstawie prawnej organizacji – Akcie Ustanawiającym – poszanowanie praw człowieka i demokracji zaliczone zostało do statutowych celów, choć, jak zauważa B. Trawiński, „w 14-punktowym zestawie celów UA wskazania dotyczące zadań ekonomicznych (6) dominują nad akapitami poświęconymi ochronie praw człowieka i demokracji (2)”[14]. Istotne znaczenie wśród zapisów statutowych mają ponadto przyjęte w art. 4 zasady organizacji, wśród których wymieniono m.in.: prawo do interwencji Unii motywowanej poważnymi okolicznościami, do których zaliczono przykładowo zbrodnie wojenne, ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości; promowanie równości płci; szacunek dla demokratycznych pryncypiów, praw człowieka, rządów prawa i dobrego rządzenia; poważanie dla świętości ludzkiego życia[15]. Warto wspomnieć, że w 2011 r. Departament Spraw Politycznych Komisji UA (Department of Political Affairs African Union Commission) przedstawił dokument *Strategia praw człowieka dla Afryki* (Human Rights Strategy for Africa). Ma on stworzyć ramy rozwoju współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, Unią Afrykańską oraz regionalnymi wspólnotami ekonomicznymi (Regional Economic Communities – RECs). Do podstawowych celów strategii zaliczono ponadto: wzmocnienie efektywności afrykańskich instytucji działających w sferze praw człowieka, przyspieszenie procesu ratyfikacji instrumentów z dziedziny praw człowieka, zapewnienie efektywnej implementacji instrumentów i decyzji, położenie większego nacisku na promocję i popularyzację afrykańskich norm praw człowieka. Podkreślono jednocześnie, że strategia nie nakłada nowych obowiązków na państwa, a raczej stanowi dopełnienie istniejących instrumentów w dziedzinie praw człowieka[16].

Wiele dokumentów odnoszących się do promowania demokracji i praw człowieka przyjęto także w ramach Organizacji Państw Amerykańskich. Akty te zachowują charakter prawa wewnętrznego organizacji i nie zmieniają jej podstaw statutowych. Niemniej wskazują kierunki zmian w obszarach priorytetowych, do których obecnie z pewnością

samą moc prawną jak Traktaty”. Por. Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, DzU UE C 83/15, 30.3.2010. Jak wynika z powyższych zapisów, prawa człowieka stanowią obecnie niekwestionowany obszar aktywności Unii Europejskiej. Szerzej na temat praw człowieka w Unii Europejskiej zob. na przykład G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; A. Florczak (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009; I. Justyńska, *Zasada poszanowania praw człowieka w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 2009; T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009.

[14] B. Trawiński, *Unia Afrykańska (Organizacja Jedności Afrykańskiej)*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, wyd. 4, Wrocław 2004, s. 189.

[15] Por. art. 4 Constitutive Act of the African Union, źródło: http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf (data dostępu 12.09.2012).

[16] Human Rights Strategy for Africa, źródło: http://au.int/en/dp/pa/sites/default/files/HRSA-Final-table%20(EN)[3].pdf (data dostępu 12.09.2012).

zaliczyć możemy wzmacnianie demokracji i poszanowania praw człowieka. Istotnym dokumentem w tym zakresie była przyjęta 4 czerwca 1991 r. deklaracja z Santiago, w której państwa członkowskie oświadczają, że „Będą angażować się w dzieło obrony i promocji demokracji przedstawicielskiej i praw człowieka w regionie, przy poszanowaniu zasad samostanowienia i nieinterwencji". Wzmocnienie demokracji przedstawicielskiej oraz promocja wzmocnienia przestrzegania i ochrony praw człowieka uznane zostały za jedne z priorytetowych obszarów działalności organizacji[17]. W kolejnych latach państwa członkowskie przyjęły szereg dokumentów deklarujących gotowość wzmacniania demokracji i poszanowania praw człowieka, których analiza wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Warto jednak nadmienić, że 11 września 2001 r. Zgromadzenie Ogólne OPA przyjęło Międzyamerykańską Kartę Demokratyczną (Inter-American Democratic Charter), w której wskazano na znaczenie ochrony praw człowieka w procesie umacnia systemów demokratycznych[18].

Prawa człowieka, jako jeden z podstawowych celów aktywności, zapisane zostały w statutach organizacji powstałych po zakończeniu zimnej wojny. I tak na przykład, w przyjętym w 1993 r. statucie Wspólnoty Niepodległych Państw do głównych celów organizacji zaliczono „zapewnienie praw człowieka i podstawowych wolności zgodnie z ogólnie uznanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego i dokumentami OBWE"[19]. Prawa człowieka wymienione także zostały w statucie wśród głównych sfer wspólnej działalności państw członkowskich. W przyjętej w 2007 r. nowej Koncepcji rozwoju WNP „realizacja głównych międzynarodowych zasad i standardów w sferze demokracji i praw człowieka" wymieniona została wśród celów krótko- i średniotermionowych[20]. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w ramach WNP problematyka praw człowieka pozostaje bardziej w sferze deklaratywnej niż rzeczywistej aktywności organizacji. Wśród nowo powstałych struktur współpracy w przestrzeni postradzieckiej z pewnością wymienić należy GUAM – Organizację na rzecz Demokracji i Rozwoju, powstałą 26 maja 2006 r.[21] Jak zauważa R. Mazur, „działania integracyjne członków tej struktury miały ścisły związek z pojawieniem się tzw. kolorowych rewolucji, najpierw w Gruzji (2003), a następnie na Ukrainie (2004)"[22].

Aktywność w sferze praw człowieka przejawiają także takie organizacje i struktury współpracy, jak: OECD, Rada Państw Morza Bałtyckiego (jedna z najaktywniejszych

[17] Por. Deklaracja z Santiago dotycząca demokracji i odnowy systemu międzyamerykańskiego, Santiago de Chile, 4 czerwca 1991 r., tekst zob. w: W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002, s. 535.
[18] Por. Inter-American Democratic Charter, 11 września 2001, źródło: http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic_Charter.htm (data dostępu 12.09.2012).
[19] Ustaw Sodrużestwa Niezawisimych Gosudarstw, źródło: http://www.cis.minsk.by (data dostępu 12.09.2012).
[20] *Koncepcyja dalniejszego rozwitija Sodrużestwa Niezawisimych Gosudarstw i Plan osnownych mieroprijatij po riealizacyi Koncepcyi dawniejszego rozwitija SNG*, 5 października 2007, cyt. za: R. Mazur, *Organizacja na Rzecz Demokracji i Rozwoju (GUAM)*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, wyd. 5, Wrocław 2009, s. 218.
[21] Początki GUAM sięgają drugiej połowy 1997 r. W pierwszych latach działalności była to luźna forma współpracy kilku państw (Gruzji, Ukrainy Azerbejdżanu, Mołdawii, w latach 1999–2005 Uzbekistanu). W 2006 r. państwa podjęły decyzję o przekształceniu związku w organizację międzynarodową pod nazwą Organizacja na rzecz Demokracji i Rozwoju – GUAM.
[22] R. Mazur, *op. cit.*, s. 244.

struktur subregionalnych w tej dziedzinie), Inicjatywa Środkowoeuropejska, Rada Nordycka i Nordycka Rada Ministrów[23] oraz liczne regionalne organizacje afrykańskie[24].

Demokracja, praworządność i przestrzeganie praw człowieka pojawiają się w wielu organizacjach jako warunek *sine qua non* członkostwa. W praktyce może być to wymóg statutowy (np. Rada Europy), jak i pozastatutowy. Przykładami organizacji międzynarodowych, w których, mimo braku statutowych regulacji, warunek taki został wprowadzony, mogą być Unia Europejska czy NATO. W przyjętych w 1993 r. przez Radę Europejską tzw. kryteriach kopenhaskich po raz pierwszy Unia Europejska określiła pozaekonomiczne kryteria członkostwa, zaliczając do nich: stabilność instytucji demokratycznych, praworządność, poszanowanie praw człowieka, ochronę mniejszości narodowych[25]. Wymóg przestrzegania praw człowieka i poszanowania zasad państwa demokratycznego wprowadzono także po 1989 r. w pakcie północnoatlantyckim. Kryteria te są obecnie istotne przy nawiązywaniu współpracy z państwami trzecimi w ramach Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego, Partnerstwa dla Pokoju, współpracy z Rosją i Ukrainą oraz przy przyjmowaniu nowych członków. W kontekście wzrostu znaczenia praw człowieka w praktycznej działalności organizacji międzynarodowych znamienne jest, że największa, uniwersalna organizacja, jaką jest ONZ, praktycznie nigdy nie przykładała wagi do badania warunków członkostwa sformułowanych w Karcie NZ[26].

Kształtowanie standardów ochrony praw człowieka przez organizacje międzynarodowe

Do II wojny światowej prawa człowieka w niewielkim stopniu skodyfikowane były w prawie międzynarodowym. Wyjątki stanowiły tu porozumienia z dziedziny prawa humanitarnego, regulacje dotyczące uchodźców[27] oraz mniejszości narodowych. Po roku 1945 r. rozpoczyna się bardzo intensywny proces kodyfikacji prawa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka. Z pewnością jedną z przyczyn tej intensyfikacji był rozwój organizacji międzynarodowych. Szczególny wkład w rozwój norm międzynarodowego prawa praw człowieka wniosła Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz organizacje i struktury regionalne (Rada Europy, OPA, OJA/UA) i subregionalne (KBWE/OBWE). Za przełomowy moment w kodyfikacji międzynarodowego prawa praw człowieka uznać możemy przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. Powszechnej deklaracji praw człowieka. Dokument ten odegrał olbrzymią rolę w procesie internacjonalizacji praw człowie-

[23] Szerzej na temat działalności tych struktur w sferze praw człowieka zob. w: T. Sokołowski, *Prawa człowieka w innych organizacjach międzynarodowych*, [w:] L. Koba, W. Wacławczyk (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009, s. 143–150.

[24] Szerzej an temat regionalnych organizacji afrykańskich i ich aktywności w sferze praw człowieka zob.: F. Viljoen, *International Human Rights Law in Africa*, Oxford 2007, s. 479–529.

[25] Por. Conclusions of the Presidency, European Council 21–22 czerwiec 1993, źródło: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf (data dostępu 15.09.2012).

[26] Warunki członkostwa zawiera art. 4 Karty NZ. Z powyższych zapisów wynika, że podmiotem uprawnionym do uzyskania członkostwa jest państwo, przy spełnieniu równoczesnego, bardzo nieczytelnego kryterium miłowania pokoju oraz zdolności do wykonywania zobowiązań wynikających z Karty i pragnienia ich wykonywania. Tak sformułowane kryteria członkostwa nie miały jednak odzwierciedlenia w praktyce ONZ w zakresie przyjmowania nowych członków. Por. J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004, s. 108.

[27] Szerzej na temat pierwszych regulacji dotyczących uchodźców zob. w artykule: A. Florczak, zamieszczonym w niniejszej publikacji.

ka[28]. Stał się też inspiracją dla kolejnych dokumentów przyjmowanych nie tylko w systemie ONZ, ale także w ramach organizacji regionalnych. I tak warto wspomnieć, że uchwalenie Powszechnej deklaracji praw człowieka w kolejnych latach skutkowało przyjęciem w ONZ wielu wiążących umów międzynarodowych, wśród których wymienić w pierwszej kolejności należy Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych oraz Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (oba przyjęte 16 grudnia 1966 r.)[29]. W ramach Rady Europy w 1950 r. przyjęto Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności uzupełnioną w kolejnych latach 14 protokołami dodatkowymi, w OPA – Amerykańską konwencję praw człowieka (1969 r.), w OJA (od 2002 r. Unia Afrykańska) – Afrykańską kartę praw człowieka i ludów (1981 r.)[30]. Także przyjęta 15 września 1994 r. Arabska karta praw człowieka jest wzorowana na Powszechnej deklaracji.

Kodyfikacja praw człowieka przez pierwszych kilka dekad po II wojnie światowej dokonywana była w specyficznych warunkach zimnowojennych, gdy prawa człowieka jawiły się jako sfera konfrontacji międzyblokowej. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że mimo licznych rozbieżności pojawiających się w społeczności międzynarodowej następował powolny proces kodyfikacji praw człowieka oraz niezwykle intensywny rozwój i wzrost aktywności organizacji pozarządowych. Zakończenie zimnej wojny, jak wspomniano wyżej, nadało nowy impuls w działalności organizacji międzynarodowych w sferze praw człowieka, zarówno płaszczyźnie normotwórczej, jak i implementacyjnej (o czym dalej). Przez kilka dekad funkcjonowania organizacje rządowe wypracowały setki dokumentów w postaci wiążących umów międzynarodowych i tysiące deklaracji i rezolucji. W zasadzie nie sposób nie tylko przeanalizować, ale nawet wymienić, wszystkich najważniejszych aktów prawnych. Możemy natomiast wyróżnić kilka tendencji w płaszczyźnie normotwórczej organizacji międzynarodowych:

1. Kodyfikacji podlegają w największym stopniu prawa obywatelskie i polityczne (prawa I generacji), w mniejszym stopniu prawa społeczne, ekonomiczne i kulturowe (prawa II generacji). Natomiast prawa solidarnościowe (III generacji) generalnie nie są skodyfikowane w umowach międzynarodowych[31]. Niemniej organizacje międzynarodowe, przede wszystkim ONZ, lansują tezę o komplementarności trzech generacji praw człowieka.
2. Ochroną na podstawie umów międzynarodowych i aktów prawa niewiążącego objęte są niemal wszystkie kategorie osób, w tym m.in.: kobiety, dzieci, uchodźcy, bezpaństwowcy, migranci, osoby pozbawione wolności, osoby należące do mniejszości narodowych.
3. Dokumenty o charakterze ogólnym, gwarantujące szeroki katalog praw i wolności danej generacji uzupełniane są szczegółowymi konwencjami odnoszącymi się do pojedynczych praw. Przykładem może być np. zakaz tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania lub karania, zakaz dyskryminacji, ochrona prywatności, której elementem składowym są dane osobowe, prawo do obywatelstwa.

[28] Szerzej na temat Powszechnej deklaracji praw człowieka zob. w: R. Normand, S. Zaidi, *op. cit.*, s. 177–197.
[29] Teksty paktów zob. w: DzU 1997.38.167 i 169.
[30] Wszystkie te dokumenty w preambułach zawierają odwołania do Powszechnej deklaracji praw człowieka. Teksty tych dokumentów zob. w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *op. cit.*
[31] Wyjątkiem pozostaje Afrykańska karta praw człowieka i ludów, w której oprócz praw i wolności indywidualnych zapisano prawa solidarnościowe.

4. Umowy przyjmowane przez organizacje międzynarodowe zawsze wyznaczają minimalny standard ochrony, który może być znaczenie wyższy w prawodawstwie krajowym.
5. Dokumenty wypracowywane na poziomach uniwersalnym i regionalnych stanowią generalnie koherentne elementy składające się na międzynarodowe prawo praw człowieka.
6. Wynegocjowane w ramach uniwersalnych organizacji międzynarodowych umowy i deklaracje zawsze są wypadkową interesów państw różnych kręgów cywilizacyjno-kulturowych.

Od czasu uchwalenia Karty NZ oraz Powszechnej deklaracji praw człowieka nastąpił ogromny postęp w kodyfikacji prawa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka. Wypracowane dokumenty wraz z przyjmowanymi mechanizmami implementacji doprowadziły do wykształcenia w ramach organizacji międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka. I choć, jak w innych obszarach stosunków międzynarodowych, proces kodyfikacji prawa jest dość żmudny, często powolny i nie nadąża za komplikującą się rzeczywistością, to z pewnością możemy uznać, że w płaszczyźnie legislacyjnej organizacje międzynarodowe zanotowały wiele sukcesów. Niestety nie zawsze tak spektakularne sukcesy widoczne będą w płaszczyźnie kontrolnej.

Kontrola przestrzegania poszanowania praw człowieka przez organizacje międzynarodowe

Za autorami podręcznika prawa międzynarodowego R. Bierzanka i J. Symonidesa możemy przyjąć, że „kontrolą międzynarodową są wynikające z umowy działania organów wspólnych mające na celu stwierdzenie, czy postępowanie państw jest zgodne z przyjętymi przez nie zobowiązaniami”[32].

Środki kontroli międzynarodowej w dziedzinie praw człowieka pojawiły się po I wojnie światowej. W ramach Ligi Narodów stworzono system ochrony mniejszości narodowych, w którym przestrzeganie praw cywilnych, politycznych i kulturowych zagwarantowanych mniejszościom kontrolowane było przez Radę. Wypracowane zostały także procedury kontrolne oparte na petycjach i specjalnej procedurze ich rozpatrywania (procedura została wypracowana w latach 1920–1929). W Lidze Narodów za petycje uznano informacje lub żądania dotyczące naruszeń w odniesieniu do postanowień o ochronie mniejszości lub pojawiającego się niebezpieczeństwa takiego naruszenia, skierowane do Ligi. System ochrony mniejszości (rasowych, religijnych, językowych) realizowany pod nadzorem Ligi Narodów opierał się na jednostronnych zobowiązaniach nałożonych tylko na nowo powstałe państwa oraz na część państw zwyciężonych. Wyłączenie z systemu mocarstw, a w szczególności Niemiec, doprowadziło do instrumentalnego traktowania gwarancji międzynarodowych oraz do wykorzystywania środków kontrolnych dla realizacji politycznych interesów. Cały system ochrony mniejszości narodowych w ramach Ligi Narodów po II wojnie światowej został poddany ostrej krytyce, lecz negatywne doświadczenia z pewnością rzutowały na dużą powściągliwość państw w odniesieniu do prawnie wiążących regulacji w tej dziedzinie. Świadczyć o tym może to, że

[32] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 8 zmienione, Warszawa 2002, s. 280. Podobną definicję funkcji kontrolnych przyjmują inni badacze organizacji międzynarodowych. Por. np.: Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1997, s. 75–80; J. Menkes, A. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 166–168.

w Karcie Narodów Zjednoczonych w ogóle nie ma odniesień do praw mniejszości narodowych (są tylko postanowienia dotyczące praw człowieka w ogóle), w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych są one lakoniczne[33], a Deklarację o prawach osób należących do mniejszości Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło dopiero w 1992 r. Do dziś nie przyjęto w ONZ prawnie wiążącej konwencji w tym zakresie.

Prawo petycji pojawiło się także w polsko-niemieckiej konwencji górnośląskiej z 15 maja 1922 r. W okresie międzywojennym pewne mechanizmy kontrolne ukształtowały się także w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz w systemie mandatowym ukształtowanym przez Ligę. W odniesieniu do tego ostatniego obowiązywał system kontroli oparty na sprawozdaniach oraz petycjach (w sytuacji, kiedy dochodziło do naruszeń praw człowieka).

Po II wojnie światowej organizacje międzynarodowe wykształciły szerokie spektrum środków kontrolnych w dziedzinie praw człowieka. J. Donnelly wyróżnia w ramach procedur podejmowania decyzji przez międzynarodowe instytucje środki wymuszania (enforcement), implementacji (implementation) i działania promocyjne (promotional activities). Do środków wymuszających zalicza wiążące decyzje podejmowane na szczeblu międzynarodowym i bardzo silne formy międzynarodowego monitoringu dotyczące wypełniania zobowiązań. Międzynarodowa implementacja oznacza stosowanie słabszego monitoringu i politycznej współpracy, w której ramach państwa na forum międzynarodowym mogą koordynować politykę, która ostatecznie pozostaje pod kontrolą na poziomie narodowym. Natomiast międzynarodowa promocja oznacza wymianę informacji oraz podejmowanie wysiłków na rzecz propagowania i ewentualnie wspierania wprowadzania norm międzynarodowych na poziomie krajowym[34].

Analizując umowy międzynarodowe z dziedziny praw człowieka w odniesieniu do środków kontrolnych, możemy podzielić je na:

- umowy nieprzewidujące środków kontrolnych,
- nieprzewidujące środków kontrolnych, ale zawierające gwarancje, że ich wykonanie może być kontrolowane w ramach systemu już istniejącego w organizacji, na której forum przyjęto daną konwencję (procedury ogólne),
- umowy ze specjalnym systemem kontroli[35].

Środki kontroli przestrzegania praw człowieka zabezpieczające wykonywanie postanowień umów międzynarodowych oraz zasad obowiązujących w organizacji możemy podzielić na:

- monitoring,
- skargi państwowe,
- petycje i skargi indywidualne,
- sankcje.

Dodatkowo wymienione środki możemy podzielić na fakultatywne i obligatoryjne. Do najczęściej stosowanych przez organy organizacji międzynarodowych środków kontrolnych zaliczyć możemy różne formy monitoringu. Przygotowany przez Helsińską Fundację Praw Człowieka podręcznik monitoringu pojęcie to definiuje „jako zaplanowane, usystematyzowane,

[33] Art. 27 paktu brzmi: „W państwach, w których istnieją mniejszości, etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy".
[34] J. Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca and London 1989, s. 206.
[35] Klasyfikacja za: R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, s. 281.

prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej. Jednocześnie monitoring jest elementem działań zmierzających do zmiany tej rzeczywistości bez stosowania przemocy”[36]. W przypadku praw człowieka monitoring oznacza więc regularne obserwacje zjawisk prowadzone przez określony czas, mające na celu zgromadzenie informacji na temat stanu przestrzegania praw człowieka w różnych ich aspektach. Celem monitoringu jest nie tylko gromadzenie danych dotyczących naruszeń praw człowieka w określonym obszarze, ale również przeprowadzenie analizy porównawczej zgromadzonych danych ze standardami prawnymi obowiązującymi na poziomie krajowym i międzynarodowym, ustalenie przyczyn pojawiania się naruszeń oraz podjęcie działań na rzecz zmian systemowych. Doprowadzenie do zmian jest więc bardzo istotnym elementem monitoringu. Należy pokreślić, że monitoring, choć jest to zazwyczaj główna jego funkcja, nie musi mieć na celu gromadzenia udokumentowanej wiedzy na temat naruszeń praw człowieka – można go prowadzić w celach profilaktycznych. Monitoring może przybrać różne formy. Te najczęściej wykorzystywane przez organizacje międzynarodowe polegają na wprowadzaniu systemu sprawozdań z wykonania zobowiązań międzynarodowych przedkładanych przez państwa do kompetentnych organów, przeprowadzaniu wizytacji lub badań na miejscu, podejmowanie działań, których celem jest uruchomienie specjalnych procedur kontrolnych, sporządzanie przez organy raportów i zaleceń, włączanie pewnych zagadnień do prac organów głównych i pomocniczych, grup roboczych czy organów powoływanych *ad hoc*. Ze względu na ograniczone ramy opracowania niemożliwe jest przeprowadzenie dogłębnej analizy stosowanych przez organizacje międzynarodowe form monitoringu. Omówione zostaną tylko niektóre z nich.

W ONZ-owskim systemie ochrony praw człowieka dość rozpowszechnionym środkiem kontrolnym są sprawozdania państw. Na podstawie wielu konwencji środek ten możemy zakwalifikować jako obligatoryjny. Wśród konwencji przewidujących ten środek kontrolny możemy wymienić: Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (1966), Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (1966), Międzynarodową konwencję o likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (1966), Konwencję przeciwko torturom, nieludzkiemu, poniżającemu traktowaniu lub karaniu (1984), Konwencję o likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (1979), Konwencję o prawach dziecka (1989), Konwencję o ochronie praw wszystkich pracowników – migrantów i członków ich rodzin (1990) czy Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych (2006). Sprawozdania (wstępne, okresowe, *ad hoc*) składane są przez państwa do specjalnych organów konwencyjnych powołanych na podstawie przywołanych konwencji. Rozpatrywanie sprawozdań kończy się przyjęciem przez komitet zaleceń, które nie są wiążące dla państw. Mankamentem systemu sprawozdań jest nie tylko niewiążący charakter zaleceń organów kontrolnych, ale także brak terminowości i rzetelności przy składaniu sprawozdań oraz brak możliwości zastosowania wobec państwa sankcji za niezłożenie sprawozdania lub niewykonanie zaleceń[37]. W rodzinie ONZ system sprawozdań obowiązuje także w Międzynarodowej

[36] *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2004, s. 13.

[37] Szerzej na temat zalet i mankamentów systemu sprawozdań w ONZ zob.: R. Wieruszewski, *Rozpatrywanie sprawozdań państw przez Komitet Praw Człowieka*, [w:] *Realizacja przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2000; *idem*, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka – bilans dokonań*, [w:] J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych – bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 302–304.

Organizacji Pracy. Sprawozdania jako środek kontrolny pojawiają się także w dokumentach przyjmowanych w systemach regionalnych. Jako przykłady przywołać możemy Europejską kartę socjalną czy konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych[38].

Oprócz sprawozdań dość powszechną formą monitoringu jest przeprowadzanie badań na miejscu. Szczególnie efektywną formę monitoringu stosuje się w ramach konwencji dotyczących zakazu tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania bądź karania. Monitoring polega tu na przeprowadzaniu wizytacji miejsc odosobnienia (okresowych i *ad hoc*), w których przybywają osoby pozbawione wolności. Prekursorem takich rozwiązań była Rada Europy. W ramach przyjętej przez RE w 1987 r. Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu powołano Komitet Zapobiegania Torturom (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CPT)[39]. Działalność Komitetu koncentruje się na przeprowadzaniu wizytacji miejsc odosobnienia oraz wystosowywaniu do państw zaleceń, w celu poprawy stanu przestrzegania praw osób pozbawionych wolności. Zgodnie z postanowieniami konwencji podstawową zasadą obowiązującą członków Komitetu jest zasada poufności. Tym samym ewentualne zastrzeżenia komitetu dotyczące stanu przestrzegania zakazu tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania bądź karania, warunków panujących w miejscach, w których przebywają osoby pozbawione wolności i naruszeń innych praw i wolności tychże osób wraz z rekomendacjami są przekazywane tylko i wyłącznie odpowiednim władzom. Kiedy skala naruszeń zakazu tortur i/lub innych praw osób pozbawionych wolności przybiera niepokojące rozmiary, a państwo nie chce współpracować z komitetem i wypełniać jego zaleceń, ma on prawo wydać publiczne oświadczenie dotyczące sytuacji w danym kraju. Upublicznienie raportu jest środkiem, po który Komitet sięga niezwykle rzadko. Do tej pory zdecydował się na taką sankcję tylko pięciokrotnie: trzy raporty dotyczyły naruszeń dokonanych przez Federację Rosyjską w Czeczenii (upublicznione w latach 2001, w 2003 i w 2007), dwa w Turcji (w roku 1992 i 1996)[40]. Komitet odbył 323 wizytacje (195 okresowych i 128 *ad hoc*), 272 raporty komitetu zostały opublikowane[41].

Rozwiązania wypracowane w Radzie Europy w odniesieniu do zakazu tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania bądź karania przejęte zostały przez Organizację Narodów Zjednoczonych. W 2002 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Protokół opcyjny do Konwencji w sprawie zakazu tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania[42]. Na jego podstawie powołano Podkomitet ds. Prewencji

[38] W konwencji nie pojawia się sprawozdanie jako środek kontrolny, lecz państwa zobligowane są na mocy art. 25 do przedkładania Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy pełnej informacji o środkach podjętych w celu realizacji postanowień konwencji. Stosowne informacje powinny być też przekazywane przez państwa na każde żądanie Komitetu Ministrów. Możemy uznać, że przekazywanie informacji o realizacji postanowień konwencji jest środkiem bardzo zbliżonym do systemu sprawozdań. (por. Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, DzU 2002.22.209).

[39] Tekst konwencji zob. w: DzU 1995.46.238.

[40] Raporty można zaleźć na stronach: http://www.cpt.coe.int/en/states/rus.htm oraz http://www.cpt.coe.int/en/states/tur.htm (data dostępu 9.09.2012).

[41] Stan na dzień 09.08.2012, źródło: http://www.cpt.coe.int/en/about.htm. Szerzej na temat działalności Komitetu zob.: M. Niełaczna, *Europejski Komitet Zapobiegania Torturom. Między kontrolą a standaryzacją*, Warszawa 2010.

[42] Konwencja została przyjęta 10 grudnia 1984 r., weszła w życie 26 czerwca 1987 r. Obecnie jej stroną jest 151 państw (stan na dzień: 18 września 2012, źródło: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en). Protokół opcyjny przyjęto 18 grudnia 2002 r. wszedł w życie 22 czerwca 2006 r. Obecnie

(Subcommittee on Prevention of Torture, SPT), który jest upoważniony do odbywania regularnych wizytacji w miejscach zatrzymań znajdujących się na terytoriach państw-stron. Zasady działania podkomitetu są zbliżone do tych obowiązujących w Komitecie Zapobiegania Torturom RE. Od 2014 r. podkomitet przeprowadził 15 wizytacji w 14 krajach[43].

Specyficzną formą monitoringu, o której warto wspomnieć, jest Powszechny Przegląd Okresowy (Universal Periodic Rewiev – UPR) przeprowadzany przez Radę Praw Człowieka ONZ. Podstawę prawną mechanizmu stanowi rezolucja ZO ONZ 60/251, na której mocy powołano do życia Radę Praw Człowieka. Zastosowanie tego mechanizmu pozwala Radzie na przeprowadzenie raz na cztery lata analizy stanu przestrzegania praw człowieka we wszystkich 192 państwach członkowskich ONZ. Specyfika tego środka kontrolnego polega z jednej strony na źródłach informacji, na których podstawie analizowana jest sytuacja praw człowieka w państwach członkowskich ONZ, z drugiej na trybie przyjmowania przez państwa rekomendacji. W praktyce, podstawę do analizy sytuacji przestrzegania praw człowieka w danym kraju stanowią trzy źródła: 1) informacje przedstawione przez państwo („national report"), 2) informacje pochodzące z raportów niezależnych ekspertów, grup, uzyskane w ramach specjalnych procedur lub funkcji kontrolnych sprawowanych przez organy konwencyjne ONZ (w praktyce raport przygotowywany jest przez Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka), 3) informacje pochodzące z innych źródeł (organizacje pozarządowe oraz krajowe instytucje praw człowieka). Duża dyferencjacja źródeł informacji daje Radzie możliwość przeprowadzenia rzetelnej analizy i debaty na temat stanu przestrzegania praw człowieka w kraju poddanym procedurze UPR. Natomiast specyfika przyjmowania przez państwa rekomendacji polega na możliwości dokonania przez państwa wyboru, które z rekomendacji zostaną przyjęte i zrealizowane, a które odrzucone[44]. Warto także nadmienić, że Rada Praw Człowieka korzysta z innych specyficznych form monitoringu, takich jak mandaty krajowe i tematyczne[45]. W przypadku potwierdzenia się zarzutów naruszeń praw człowieka specjalni sprawozdawcy powoływani w ramach mandatów (krajowych i tematycznych) wystosowują do rządów państw tzw. pilne apele lub listy zarzutów. W 2011 r. wystosowano 605 takich komunikatów do rządów 131 państw[46].

stroną protokołu są tylko 63 państwa członkowskie ONZ (stan na dzień: 18 września 2012, źródło: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en).

[43] Dane na dzień 15 kwietnia 2012, źródło: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.

[44] To rozwiązanie jest krytykowane, choć jednocześnie trudno odmówić instytucjom ONZ-owskim logiki działania. Wiele bowiem ciał monitorujących stan przestrzegania praw człowieka w państwach członkowskich ONZ kieruje do państw rekomendacje, nie mając jednocześnie do dyspozycji środków wymuszających realizację tychże rekomendacji. W ramach Rady Praw Człowieka przyjęto więc dość praktyczne rozwiązanie, uznając, że lepiej jeśli państwo samo zobowiąże się wypełnienia choć części rekomendacji i rzeczywiście je zrealizuje, niż narzucone zostaną one państwu i nie będą przez nie realizowane. Szerzej na temat UPR zob.: http://www.ohchr.org/EN/ HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx.

[45] W ramach mandatów krajowych i tematycznych powoływani są specjalni sprawozdawcy, niezależni eksperci lub grupy robocze. Organy te pełnią głównie funkcje informacyjne. Powoływane są do zbadania konkretnego problemu (mandaty tematyczne) lub stanu przestrzegania praw człowieka w danym państwie lub na określonym terytorium. Mandatami krajowymi objętych jest obecnie 12 krajów i terytoriów. Wśród nich znajdują się: Białoruś, Kambodża, Erytrea, Haiti, Wybrzeże Kości Słoniowej, Demokratyczna Republika Korei, Iran, Myanmar, okupowane terytoria palestyńskie, Somalia, Sudan, Syria. Obecnie w Radzie jest uruchomionych 36 mandatów tematycznych. Wśród nich przykładowo wymienić można mandaty dotyczące: odpowiednich warunków mieszkaniowych jako komponentu prawa do odpowiedniego poziomu życia, arbitralnych aresztowań, praw kulturowych, prawa do edukacji, promocji demokratycznego i sprawiedliwego porządku międzynarodowego. Pełną listę mandatów krajowych i tematycznych można znaleźć na stronie Rady Praw Człowieka: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx.

[46] Źródło: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx (data dostępu 9.09.2012).

Rada Praw Człowieka może przyjmować rezolucje potępiające masowe naruszenia praw człowieka w państwach członkowskich ONZ[47].

W zasadzie wszystkie organizacje rządowe realizujące statutowe i pozastatutowe cele w zakresie praw człowieka stosują różne formy monitoringu w odniesieniu do państw członkowskich i niekiedy także do państw niecłonkowskich. Przykładem tych ostatnich może być Unia Europejska, która problematykę praw człowieka realizuje nie tylko w wymiarze wewnętrznym (w odniesieniu do państw członkowskich), ale także uwzględnia ją w prowadzonej polityce zagranicznej i obrony[48].

Skargi państwowe jako środek kontrolny występują zarówno w systemie uniwersalnym ONZ, jak i w systemach regionalnych. W praktyce jednak jako środek kontrolny realizacji postanowień konwencji ONZ-owskich nie są wykorzystywane, o czym świadczy to, że do dnia dzisiejszego żaden z organów konwencyjnych nie otrzymał do rozpatrzenia skargi państwowej. Przyczyną tego stanu rzeczy są zawiłe procedury rozpatrywania skarg, niewiążący charakter poglądu organu kontrolnego oraz niechęć państw do składania tego typu skarg. W systemie ONZ skargi państwowe mogą być także wnoszone do Międzynarodowej Organizacji Pracy. Rozpatrywane są przez tworzoną specjalnie w tym celu komisję *ad hoc* (która ma uprawnienia do powoływania specjalnych komisji i podkomisji badawczych dla każdej sprawy).

Kompetencje do rozpatrywania skarg państwowych mają także regionalne trybunały praw człowieka: Europejski Trybunał Praw Człowieka, Amerykański Trybunał Praw Człowieka oraz Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów. Doświadczenia trybunałów wskazują jednak, że skarga tego typu nie jest instrumentem preferowanym przez państwa. Potwierdzeniem tej tezy są dane statystyczne: Europejski Trybunał Praw Człowieka w ciągu kilkudziesięciu lat swej działalności wydał orzeczenia w 21 sprawach wnoszonych przez państwa przeciwko innemu państwu-stronie konwencji, a Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów do czerwca 2012 r. nie otrzymał ani jednej skargi państwowej.

Dość powszechnie za jeden z najefektywniejszych środków kontrolnych funkcjonujących w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka uznaje się petycje i skargi indywidualne. Termin petycje zarezerwowany powinien być dla wniosków dotyczących naruszeń praw i wolności zagwarantowanych w poszczególnych konwencjach i składanych przez osoby fizyczne (niekiedy także przez organizacje pozarządowe lub grupy osób) do organów kontrolnych nieposiadających charakteru sądowego. Natomiast termin „skarga" powinien odnosić się do zażaleń przedkładanych organom sądowym (trybunałom). W praktyce jednak dość powszechnie mianem skargi indywidualnej określa się obydwa rodzaje wniosków. Organami kompetentnymi do rozpatrywania petycji o naruszeniach praw i wolności zagwarantowanych w poszczególnych konwencjach w systemie ONZ-owskim są organy konwencyjne[49]. Obecnie ten środek kontrolny przewidziany jest w: Protokole fakultatywnym

[47] Szerzej na temat Rady Praw Człowieka i jej działalności zob.: B.G. Ramcharan, *The UN Human Rights Council (Global Institution)*, Manchester 2011.

[48] Szerzej na ten temat praw człowieka w polityce zagranicznej Unii Europejskiej zob.: P. Turczyński, *Prawa podstawowe w polityce zagranicznej Unii Europejskiej*, [w:] A. Florczak (red.), *op. cit.*

[49] Obecnie funkcjonuje 9 organów konwencyjnych: Komitet Praw Człowieka, Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, Komitet Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Komitet Przeciwko Torturom, Komitet Praw Dziecka, Komitet ds. Pracowników – Migrantów, Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć.

do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (art. 14), Konwencji przeciwko torturom, nieludzkiemu, poniżającemu traktowaniu lub karaniu (art. 22); Protokole fakultatywnym do Konwencji o likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet[50]; Konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników – migrantów i członków ich rodzin (art. 77, wejdzie w życie po złożeniu stosownych deklaracji przez 10. państwo), Protokole fakultatywnym do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, Konwencji o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem (art. 31)[51]. 10 grudnia 2008 r. został przyjęty Protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych gwarantujący jednostkom możliwość składania petycji o naruszeniach praw zagwarantowanych w pakcie. Protokół do dnia dzisiejszego nie wszedł w życie[52]. Od trzech lat trwają też prace nad przyjęciem specjalnego protokołu do Konwencji o prawach dziecka umożliwiającego składnie zawiadomień o indywidualnych naruszeniach przez jednostki i grupy osób.

Należy wyraźnie podkreślić, że wprowadzenie tego środka kontrolnego w systemie ONZ-owskim wzbudzało wiele kontrowersji. Państwa tradycyjnie rozumiejące pojęcie suwerenności oraz zwierzchnictwa terytorialnego uznawały (a niektóre uznają do dziś), że wyposażenie jednostki w możliwość składania zawiadomień o naruszeniach praw człowieka do organów organizacji międzynarodowych godzi w interesy państwa oraz jego pozycję na arenie międzynarodowej. Z tego powodu możliwość składania przez osoby fizyczne petycji dotyczących indywidualnych naruszeń praw i wolności uwarunkowana jest przyjęciem przez państwo specjalnego protokołu opcyjnego do konwencji lub złożeniem oświadczenia o uznaniu kompetencji komitetu do rozpatrywania tego typu zawiadomień. O negatywnym stosunku części państw skupionych w ONZ do tego środka kontrolnego może świadczyć to, że nie wszystkie państwa-strony poszczególnych konwencji uznają kompetencje komitetów do rozpatrywania indywidualnych zawiadomień o naruszeniach.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że komitety nie otrzymują wielu petycji. Jak wynika z ostatniego opublikowanego rocznego raportu, funkcjonujący od 1977 r. Komitet Praw Człowieka do tej pory otrzymał tylko 2076 indywidualnych zawiadomień o naruszeniach praw i wolności zagwarantowanych w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych[53]. Pozostałe komitety otrzymują jeszcze mniej zawiadomień. I tak na przykład: Komitet ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej otrzymał od 1984 r. 49 zawiadomień skierowanych przeciwko 54 państwom[54], a Komitet Przeciwko Torturom – 462 zawiadomienia skierowane przeciwko 29 państwom (od 1989 r.)[55]. Z pewnością niewielka liczba zawiadomień napływających do komitetów nie jest konsekwencją braku naruszeń praw i wolności zagwarantowanych w konwencjach. Przyczyn należy bardziej upatrywać w niskiej

[50] Protokół fakultatywny do konwencji o likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet został przyjęty 6 października 1999 r., wszedł w życie 22 grudnia 2000 r.

[51] W przypadku tej konwencji tylko 14 państw członkowskich ONZ uznało kompetencje komitetu do rozpatrywania indywidualnych petycji. Dokument ratyfikowało tylko 35 państw. Źródło: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en, stan na 1.10.2012.

[52] Do dnia 1 października 2012 r. protokół ratyfikowało tylko 8 państw-stron paktu.

[53] Por. Report of the Human Rights Committee, Vol. I, Supplement No. 40 (A/66/40).

[54] Por. Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Supplement No. 18 (A/67/18). Obecnie kompetencje komitetu do rozpatrywania indywidualnych zawiadomień uznały 54 państwa członkowskie ONZ.

[55] Por. Report of the Committee against Torture, Supplement No. 44 (A/66/44).

świadomości społecznej w wielu krajach o dostępności takich środków kontrolnych oraz w niewiążącym charakterze decyzji komitetów. Mimo licznych mankamentów działalność organów konwencyjnych uważana jest za dość skuteczną w systemie ONZ-owskim. R. Wieruszewski ocenia, że w przypadku Komitetu Praw Człowieka w odniesieniu do około 21% decyzji, w których stwierdzono naruszenia praw i wolności zagwarantowanych w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych, państwa udzieliły zadowalającej odpowiedzi[56]. Warto nadmienić, że w systemie ONZ petycje mogą być także wnoszone przez osoby indywidualne do Rady Praw Człowieka w ramach procedury 1503 oraz w sprawach dotyczących pogwałceń praw do oświaty, nauki, kultury i informacji w ramach UNESCO. Organizacje zawodowe pracowników lub pracodawców w przypadku niewypełniania konwencji mogą wnosić skargi do Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Jak wspomniano, skargi indywidualne dotyczące naruszeń praw człowieka rozpatrywane są przez trybunały międzynarodowe. Warto przypomnieć, że prekursorem w tworzeniu tego typu instytucji była Rada Europy, która jako pierwsza organizacja międzynarodowa powołała w swojej strukturze wyspecjalizowany trybunał zajmujący się naruszeniami prawa człowieka. Podjęcie w 1950 r. przez państwa członkowskie Rady Europy decyzji o powołaniu trybunału uznać możemy za przełomowy moment w zakresie wprowadzania środków kontrolnych w dziedzinie praw człowieka przez organizacje międzynarodowe. Rozwiązania przyjmowane w Radzie Europy kopiowane były w innych regionalnych systemach ochrony praw człowieka. Funkcjonujący od 1959 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka ewoluował i uznawany jest, mimo licznych mankamentów, za bardzo efektywny organ. Do końca 2011 roku wydał około 15 tys. orzeczeń. Prawie połowa z nich dotyczyła naruszeń dokonanych przez cztery państwa członkowskie, a mianowicie: Turcję (2747), Włochy (2166), Federację Rosyjską (1212) i Polskę (945). O wzroście znaczenia trybunału w ciągu ostatnich dwóch dekad świadczy to, że aż 91% orzeczeń zostało wydanych w latach 1998–2011[57]. Od kilku lat liczba skarg indywidualnych wnoszonych do trybunału wynosi około 60 tys. rocznie. Wzrost liczby skarg indywidualnych w ostatnich latach odnotowała także Inter-Amerykańska Komisja Praw Człowieka. W latach 2005–2010 do Komisji wniesiono blisko 7 tys. skarg[58]. Natomiast Inter-Amerykański Trybunał Praw Człowieka rozpatruje znacznie mniej spraw niż Europejski Trybunał Praw Człowieka. W praktyce jest to zazwyczaj kilka lub kilkanaście orzeczeń wydanych w ciągu roku[59]. Najmniej skarg zostało rozpatrzonych przez Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów. Wynika to z tego, że w praktyce działa on zaledwie od 2008 r. Do czerwca 2012 r. otrzymał 24 skargi, zakończył postępowanie w 12 sprawach[60].

W ramach pełnionych funkcji kontrolnych organizacje międzynarodowe mają także możliwość stosowania różnego rodzaju sankcji za naruszenia praw człowieka dokonywane

[56] R. Wieruszewski, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka*, [w:] B. Banaszak i in., *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003, s. 107.
[57] Dane ETPC, Overview 1959–2011, źródło: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E58E405A-71CF-4863-91EE-779C34FD18B2/0/APERCU_19592011_EN.pdf (data dostępu 4.09.2012).
[58] *2005-2010. Meeting the Challenges. The role of the OAS in the Americas*, s. 11. Źródło: http://www.oas.org/documents/eng/quinquenio_2010_ENG.pdf (data dostępu 4.09.2011).
[59] Por. Roczne raporty z działalności OPA zamieszczone na stronie: http://www.oas.org/en/information_center/annual_reports.asp.
[60] Źródło: http://www.african-court.org/en/index.php/about-the-court/brief-history (data dostępu 5.09.2012).

przez państwa. Najczęściej w dziedzinie praw człowieka stosowane są sankcje o charakterze politycznym, polegające na publicznym potępieniu państwa za dokonane naruszenia. Sankcją polityczną może być także usunięcie państwa z organizacji lub zawieszenie go w prawach członkowskich. W praktyce jednak środek ten w zasadzie nie jest stosowany. Przykładem wszczęcia procedury wykluczenia państwa z organizacji międzynarodowej może być sprawa członkostwa Grecji w Radzie Europy w okresie rządu pułkowników[61]. Mimo licznych naruszeń praw człowieka dokonywanych przez państwa organizacje międzynarodowe zazwyczaj nie decydują się na wykluczenie lub zawieszenie w prawach członka i to nawet w sytuacjach, kiedy dochodzi do rażącego łamania statutowych zasad organizacji. Widoczne jest to szczególnie w Organizacji Narodów Zjednoczonych[62], Unii Afrykańskiej czy WNP. Warto jednak zauważyć, że są organizacje, w których wprowadzono specjalne mechanizmy sanacyjne za naruszenia zasad demokracji, praworządności i praw człowieka. Przykładem takiej organizacji jest Unia Europejska, która w przyjętym w 1997 r. traktacie amsterdamskim wprowadziła mechanizm sankcji dla państw członkowskich za naruszenie ww. zasad[63]. Oprócz sankcji politycznych często do dyspozycji organizacji międzynarodowych pozostają środki o charakterze ekonomicznym. Środki te są coraz częściej i coraz chętniej wykorzystywane przez organizacje międzynarodowe w ramach pełnionych funkcji kontrolnych i operacyjnych. Organizacje międzynarodowe z jednej strony nakładają na państwa sankcje ekonomiczne, z drugiej stosują różnego rodzaju zachęty w postaci pomocy finansowej dla państw podejmujących starania o podwyższanie standardów praw człowieka. Ciekawe rozwiązanie w ramach polityki handlowej stosuje Unia Europejska. Otóż wszystkie umowy handlowe i o współpracy podpisywane z państwami trzecimi muszą zawierać specjalne klauzule potwierdzające, że prawa człowieka są zasadniczym elementem współpracy między stronami[64]. W przypadku naruszeń praw człowieka Unia może zawiesić koncesje handlowe lub ograniczyć programy pomocy.

Najbardziej kontrowersyjnym środkiem, ale jednocześnie rzadko stosowanym, jest interwencja zbrojna w obronie praw człowieka. Zagadnienie interwencji humanitarnych jest

---

[61] Procedura wykluczania państw z Rady Europy jest specyficzna. W pierwszym etapie następuje zawieszenie reprezentacji państwa i wystosowanie przez Komitet Ministrów wezwania do wystąpienia. W drugim etapie – jeśli państwo nie zareaguje na wezwanie Komitetu – następuje wykluczenie. Grecja – po wezwaniu KM RE – wystąpiła z organizacji w 1969 r., dwa lata później do niej powróciła. W latach 1981–1984 doszło do zawieszenia prawa Turcji do uczestnictwa w pracach Zgromadzenia Parlamentarnego RE.

[62] W ONZ debatowano nad wykluczeniem Republiki Południowej Afryki za stosowanie polityki apartheidu oraz aneksję Namibii. W konsekwencji jednak RPA pozostało pełnoprawnym członkiem organizacji.

[63] Na podstawie traktatu amsterdamskiego mechanizm sankcji działał *ex post* (najpierw powinno dojść do naruszenia wartości, na których Unia się opiera, a następnie zastosowania sankcji). Mechanizm sankcji zastosowano wobec Austrii po dojściu do władzy w 2000 r. populistycznej partii ŐVP Jőrga Haidera. Wszczęcie procedury sankcji za naruszenie zasad demokracji, praworządności i praw człowieka wobec Austrii, jak się później okazało, było bezprawne, gdyż mechanizm przewidziany w traktacie amsterdamskim nie zakładał możliwości stosowania sankcji prewencyjnie, lecz tylko w przypadku rzeczywistego dokonania naruszenia wyżej wymienionych zasad. Przypadek Austrii przyczynił się do wprowadzenia zmian w mechanizmie stosowania sankcji w traktacie nicejskim, od którego procedura sankcji może być uruchomiona już w chwili zaistnienia wyraźnego ryzyka naruszenia podstawowych zasad Unii Europejskiej. Obecnie mechanizm sankcji uregulowany jest w art. 7 TUE (DzU UE C 83/19 z 30.03.2010). Szerzej na temat zastosowania sankcji wobec Austrii zob.: M. Happold, *Fourteen Against One: the EU Mamber States' Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government*, International and Comparative Law Quarterly, October 2000, vol. 49, no. 4, s. 953–963.

[64] Unia zawarła ponad 120 umów z taką klauzulą. Szerzej na ten temat zob: E. Fierro, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Kluwer Law International 2003; L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford 2005.

przedmiotem analizy w artykule A. Domagały zamieszczonym w niniejszej publikacji i dlatego nie jest omawiane w tej części.

W kontekście analizowanej funkcji kontrolnej warto także nadmienić, że we wszystkich organizacjach rządowych realizujących zadania w sferze praw człowieka intensyfikacji uległ także proces instytucjonalizacji. Obok organów głównych – statutowych organizacje powołują organy wyspecjalizowane zajmujące się różnymi kwestiami ochrony praw człowieka. Przy zastosowaniu kryterium składu organów możemy je podzielić na:

1) polityczne – składające się z przedstawicieli państw. Wśród nich wyróżnić możemy organy główne i organy pomocnicze. Jako przykłady organów głównych zajmujących się problematyką praw człowieka wymienić możemy: Zgromadzenie Ogólne ONZ, Radę Społeczno-Gospodarczą ONZ, Radę Bezpieczeństwa ONZ, Radę Europejską i Radę Unii Europejskiej, Komitet Ministrów Rady Europy, Zgromadzenie Ogólne OPA, Zgromadzenie Unii Afrykańskiej. Należy jednak pamiętać, że organy główne często, ze względu na bardzo szerokie kompetencje, w ograniczonym zakresie podejmują zagadnienia ochrony praw człowieka. Stąd, szczególna rola przypada organom pomocniczym, wyspecjalizowanym w dziedzinie praw człowieka. Jednocześnie pamiętać należy, że upolitycznienie organów pomocniczych zazwyczaj negatywnie rzutuje na ich efektywność. Jako przykłady pomocniczych organów politycznych przywołać możemy Radę Praw Człowieka ONZ[65], Komisję Praw Człowieka WNP czy Komisję Praw Człowieka Ligi Państw Arabskich;
2) niezależne – o statusie autonomicznym. Organy te możemy z kolei podzielić na mające charakter sądowy i pozasądowy. Do tych ostatnich zaliczany na przykład wszystkie organy konwencyjne ONZ, specjalnych sprawozdawców, instytucje wysokich komisarzy[66] czy Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej[67]. Po II wojnie

[65] Poprzedniczka Rady Praw Człowieka – Komisja Praw Człowieka, powołana w 1946 r. i działająca do 2006 r., była negatywnym przykładem wysokiego upolitycznienia działań w sferze praw człowieka. Komisji zarzucano niewłaściwy skład (dość licznie reprezentowane w niej były państwa powszechnie uznane za poważnych naruszycieli praw człowieka), nieefektywność procesu podejmowania decyzji (na forum Komisji odnotowano przypadki handlu głosami), brak reakcji lub jej nieproporcjonalność w przypadkach masowych naruszeń praw człowieka, selektywność w działaniach podejmowanych wobec państw naruszających podstawowe prawa i wolności (Komisja podejmowała działania w stosunku do państw małych i średnich, prawie nigdy natomiast w stosunku do mocarstw). Z powyższych powodów Komisja na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego (A/RES/60/251) przyjętej 15 marca 2006 r. przekształcona została w Radę Praw Człowieka. Niestety niektóre z mankamentów Komisji przeniesione zostały do nowej instytucji. Por. A. Florczak, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka – analiza krytyczna*, [w:] W. Wacławczyk (red.), *Wokół współczesnych problemów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2009.

[66] W ostatnich dwóch dekadach nastąpił widoczny rozwój instytucji komisarzy w strukturach organizacji międzynarodowych. Po II wojnie światowej pierwsza tego typu instytucja została powołana w ONZ i był to Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (szerzej na temat tej instytucji zob. w rozdziale dotyczącym uchodźców zamieszczonym w niniejszej publikacji). Po 1989 r. wysocy komisarze pojawili się w różnych organizacjach międzynarodowych. I tak chronologicznie, w 1992 r. w KBWE został powołany Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych, w ONZ w 1993 Wysoki Komisarz ds. Praw Człowieka, a w Radzie Europy w 1999 r. komisarz Praw Człowieka. W Radzie Państw Morza Bałtyckiego w 1994 r. powołano Komisarza ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, w tym Praw Osób Należących do Mniejszości. Organ ten działał do 2003 r., kiedy ostatecznie go rozwiązano ze względu na istnienie wielu organów zajmujących się podobną problematyką.

[67] Agencja Praw Podstawowych UE rozpoczęła działalność 1 marca 2007 r. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady instytucja ta ma dostarczać „informacji, pomocy oraz wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych odpowiednim instytucjom i organom Wspólnoty oraz jej państw członkowskich przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego, w celu zagwarantowania pełnego przestrzegania praw podstawowych przez te instytucje i organy podczas podejmowania przez nie środków lub określania kierunków działań w dziedzinach należących do ich kompetencji". Głównym

światowej nastąpił rozwój sądownictwa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka. Jak wspomniano, najważniejsze organizacje regionalne powołały wyspecjalizowane organy sądowe, posiadające kompetencje do rozpatrywania skarg indywidualnych i państwowych. Warto wspomnieć raz jeszcze o powołanym do życia w 1959 r. Europejskim Trybunale Praw Człowieka, utworzonym w 1979 r. Amerykańskim Trybunale Praw Człowieka czy – najmłodszym, funkcjonującym od 2008 r. – Afrykańskim Trybunale Praw Człowieka i Ludów[68]. Należy pamiętać, że duże znaczenie dla kodyfikacji praw człowieka mogą mieć także orzeczenia sądów międzynarodowych o szerszych kompetencjach. Wymienić tu trzeba Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ostatnie dwie dekady obfitowały w niezwykle ważne wydarzenia dla rozwoju sądownictwa międzynarodowego. Traktat rzymski wszedł w życie 1 lipca 2002 r. ustanowił Międzynarodowy Trybunał Karny, odpowiedzialny za sądzenie sprawców zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości. Wcześniej, bo 25 maja 1993 r. powołany został Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii, a 8 listopada 1994 r. Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy. Obydwa międzynarodowe trybunały *ad hoc* powołane zostały na mocy bezprecedensowych rezolucji Rady Bezpieczeństwa[69]. Rozwija się także umiędzynarodowione sądownictwo karne. Do tego typu organów zaliczamy: Specjalny Trybunał dla Sierra Leone, Specjalny Trybunał dla Libanu oraz Nadzwyczajne Izby Sądów Kambodży[70].

Podsumowanie

Jak łatwo zauważyć, z dość pobieżnej analizy, od 1945 r. dzięki działalności międzynarodowych organizacji rządowych nastąpił intensywny proces kodyfikacji prawa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka. Organy organizacji międzynarodowych wypracowały także szerokie instrumentarium środków kontrolnych. W konsekwencji wykształciły się międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka na poziomie uniwersalnym (ONZ) i regionalnym (system europejski, afrykański, inter-amerykański czy, jak twierdzą niektórzy badacze, arabski). Jednocześnie, mimo licznych regulacji i wysokiego zinstytucjonalizowania systemów ochrony praw człowieka, społeczność międzynarodowa (w tym organizacje rządowe) nie były w stanie uporać się z wieloma kluczowymi problemami

zadaniem Agencji ma być wspieranie za pomocą analiz, raportów i ekspertyz instytucji UE i państw członkowskich przy kreowaniu i wdrażaniu prawa unijnego w zakresie praw człowieka. Por. Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r., ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. UE L53/1 z 22.02.2007.

[68] Z największymi problemami przy powoływaniu borykał się Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów. Podstawy prawne do utworzenia Trybunału dała przyjęta w 1994 r. rezolucja Zgromadzenia UA. Po czterech latach do Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów przyjęto protokół dodatkowy, na którego mocy miał zostać utworzony Trybunał. Na wejście protokołu w życie trzeba było czekać aż do 15 stycznia 2004 r., pierwszy skład sędziowski powołano dopiero w 2006 r. Dodatkowo Trybunał borykał się z problemami finansowymi i ze zmianą siedziby. W 2004 r. podjęto decyzję o połączeniu Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów z powołanym w 2003 Afrykańskim Trybunałem Sprawiedliwości. W lipcu 2008 r. przyjęto specjalny protokół, na którego mocy ma powstać Afrykański Trybunał Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Protokół nie wszedł jeszcze w życie.

[69] Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii został powołany w 1993 r. na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 827, natomiast Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy w 1994 r. na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 955.

[70] Szerzej na ten temat zob.: A. Domagała, *Międzynarodowe trybunały karne*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacja…*, s. 66–73.

dotyczącymi praw człowieka. Jednym z nich jest problem akceptacji przez wszystkich członków społeczności międzynarodowej zasady uniwersalizmu praw człowieka. Przy kwestionowaniu uniwersalnego wymiaru praw człowieka najczęściej podnoszony jest zarzut, że są one wytworem „kultury euroatlantyckiej" i jako takie nie mogą być postrzegane w kategoriach wartości uniwersalnej. Jak zauważa K. Przybyszewski, w dyskusji kwestionującej uniwersalność praw człowieka, wysuwane są przede wszystkim trzy zarzuty dotyczące: 1) legitymizacji praw człowieka, 2) koherencji praw człowieka, 3) problemu kulturowego praw człowieka[71]. Jak podkreśla ten sam autor, „przeciwko tezie o uniwersalności praw człowieka formułuje się zarzut o heterogeniczności ich ontologii. (…) Nie można zatem pokazać w sposób jednoznaczny i bezdyskusyjny, skąd prawa człowieka czerpią swą moc obowiązującą"[72]. Oznacza to, że nie ma jasno zdefiniowanego i określonego źródła (czy katalogu źródeł) praw człowieka i kwestia ta pozostaje otwarta. Brak jednoznacznego doktrynalnego uzasadnienia praw człowieka zdaniem C. Mika skutkuje tym, że wypracowywane na poziomie instytucji międzynarodowych dokumenty są wypadkową różnych systemów filozoficznych, gospodarczych, kulturowych i politycznych, a prawa człowieka są w konsekwencji zespołem praktycznych uzgodnień[73]. Większość badaczy podkreśla, że największym wyzwaniem dla uniwersalizmu praw człowieka są kraje arabskie i Azja Wschodnia. Odmienne pojmowanie zasady niedyskryminacji, roli kobiet, kar wymierzanych za przestępstwa (w tym dopuszczalność stosowania kary śmierci przez kamienowanie), inna interpretacja prawa do życia, zakazu stosowania tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania bądź karania, prawa do małżeństwa, wolności wypowiedzi i wolności wyznania – to tylko nieliczne przykłady świadczące o odmiennościach kulturowych, jakże ważnych dla koncepcji praw człowieka. Uniwersalizm praw człowieka wzbudza liczne dyskusje na forach organizacji międzynarodowych. Jako przykład przywołać możemy dyskusje toczące się na wiedeńskiej Światowej Konferencji Praw Człowieka w 1993 r., gdzie uaktywniła się grupa państw (z Chińską Republiką Ludową, Indonezją, Iranem, Jemenem, Kubą, Malezją, Pakistanem, Singapurem, Syrią i Wietnamem) wzywająca do ograniczenia zasady uniwersalizmu poprzez uznanie swobody interpretacji praw człowieka i konieczności uwzględnienia przy ich realizacji specyficznych uwarunkowań poszczególnych państw[74]. Wprawdzie na konferencji udało się osiągnąć kompromis, o czym świadczyć mogą zapisy deklaracji przyjętej na zakończenie konferencji, ale trudności w redakcji tekstu wskazują jednoznacznie, że zasada uniwersalizmu nadal wzbudza kontrowersje[75].

Innym problemem, przed którym stanęła społeczność międzynarodowa, było usystematyzowanie hierarchii zasad prawa międzynarodowego. Pojawienie się praw człowieka jako przedmiotu współpracy międzynarodowej po II wojnie światowej, czego wyrazem były zapisy zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych, wywołało dyskurs dotyczący zasady poszanowa-

[71] K. Przybyszewski, *Uniwersalność praw człowieka pod ostrzałem krytyki*, [w:] L. Koba, W. Wacławczyk (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009, s. 31.
[72] *Ibidem*, s. 32.
[73] C. Mik, *Zbiorowe prawa praw człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992, s. 7.
[74] Szerzej na ten temat zob.: A. Bińczyk-Missala, *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.*, Warszawa 2005, s. 44.
[75] Por. deklaracja wiedeńska i Program działania przyjęty przez Światową Konferencję Praw Człowieka, Wiedeń 1993, tekst Deklaracji zob. w: R. Kuźniar, *op. cit.*

nia suwerenności jako zasady absolutnej. Sytuację komplikowało to, że wśród zapisów Karty Narodów Zjednoczonych znalazła się także zasada zakazu interwencji ze strony Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawy, które z istoty należą do kompetencji wewnętrznej państw (art. 2 p. 7 KNZ). Dyskurs dotyczący hierarchii zasad: poszanowania suwerenności i nieingerencji w sprawy wewnętrzne oraz poszanowania praw człowieka przez kilka dekad determinowany był czynnikiem ideologicznym, zimnowojennym podziałem świata i konfliktem w stosunkach Wschód–Zachód. Przełom lat 80. i 90. przynosi zasadnicze zmiany (przynajmniej w sferze deklaratywnej) w podejściu do kwestii związanych z ochroną praw człowieka. Jak już wskazano w wielu dokumentach (w tym w statutach organizacji międzynarodowych), problematyka praw człowieka pojawia się z całą wyrazistością, zajmując, obok zagadnień związanych z demokratyzacją, wręcz kluczową pozycję wśród obszarów aktywności organizacji międzynarodowych. W sferze deklaratywnej następuje też wyraźne usystematyzowanie hierarchii zasad. Państwa coraz częściej deklarują, że prawa człowieka stanowią przedmiot troski całej społeczności międzynarodowej i nie mogą być zaliczane do wewnętrznych kompetencji państw[76]. O ujednoliceniu stanowiska państw w odniesieniu do hierarchii zasad prawa międzynarodowego i uznaniu wyższości zasady poszanowania praw człowieka wobec zasady suwerenności i nieingerencji w sprawy wewnętrzne zadecydowało wiele czynników. Wśród nich wymienić można: relatywizację pojęcia suwerenności, wzrost znaczenia prawa międzynarodowego, instytucjonalizację współpracy państw, pojawienie się w organizacjach międzynarodowych różnych form kontroli i monitoringu praw człowieka, zakończenie zimnej wojny, wzrost znaczenia sądownictwa międzynarodowego, procesy integracyjne, globalizację. Niemniej pamiętać należy, że mimo licznych deklaracji, kwestia hierarchii zasad nadal wzbudza kontrowersje[77].

Działalność organizacji międzynarodowych w sferze praw człowieka często jest ostro krytykowana. Jest to wynik dużego rozdźwięku między ideałami wyrażanymi w statutach i deklaracjach organizacji a praktyką państw członkowskich. Organizacje międzynarodowe znajdują się często w dwuznacznej pozycji, będąc z jednej strony autorem i jednocześnie strażnikiem międzynarodowych standardów praw człowieka, z drugiej zaś zgromadzeniem rządów państw, z których część dopuszcza się poważnych, niekiedy masowych, naruszeń praw człowieka. Jak zauważa M. Frejman, „miejscem, gdzie rozdźwięk pomiędzy ideałami praw człowieka a rzeczywistością jest szczególnie widoczny”[78], jest ONZ. Podobna sytuacja występuje także w innych organizacjach międzynarodowych, wśród których wymienić możemy: WNP, Unię Afrykańską czy OPA. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że mimo licznych rozbieżności pojawiających się w społeczności międzynarodowej następuje powolny rozwój kodyfikacji praw człowieka oraz intensywny rozwój i wzrost aktywności organów organizacji międzynarodowych. Organizacjom udało się też wypracować wiele mechanizmów w dziedzinie praw człowieka nie tylko o charakterze represyjnym (działające *ex post*), ale także prewencyjnym. Praktyka pokazuje, że organizacje międzynarodowe borykają się z licznymi problemami przy wprowadzaniu, a następnie praktycznym stosowaniu, środków kontrolnych.

[76] Przywołać tu możemy dokumenty wypracowane w ramach procesu KBWE (np. dokument moskiewski z 1991 r.), deklarację wiedeńską przyjętą na zakończenie Światowej Konferencji Praw Człowieka czy deklarację milenijną ONZ z 2000 r.
[77] Przykładem jest tu Statut Urzędu Wysokiego Komisarza do spraw Praw Człowieka, przyjęty w 1993 r., w którym zapisano, że Komisarz nie może ingerować w sprawy, które ze swej istoty należą do kompetencji wewnętrznych państw.
[78] M. Freeman, *Prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 17.

Państwa członkowskie bowiem chętniej przyjmują słabe środki kontrolne (np. sprawozdania z wykonywania konwencji), wyrażając jednocześnie dezaprobatę lub niechęć do efektywniejszych środków, np. sądowych. Posłużyć się tu możemy wieloma przykładami: od stosunku państw do MTK, Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii, do blokowania przez Rosję reformy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[79] czy problemów z powołaniem i funkcjonowaniem Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów. Organizacjom rządowym zarzuca się także wysokie upolitycznienie praw człowieka. Zastanowić się jednak należy, czy w tego typu organizacjach możliwe jest oddzielenie sfery polityki i interesów państw od problematyki praw człowieka. Organizacje rządowe nie są bytami funkcjonującymi ponad polityką, i jak zauważa M. Frejman, „polityczny charakter wprowadzenia w życie praw człowieka jest nieunikniony"[80]. W tym kontekście jednak istotnym wydaje się unikanie, aby skala upolitycznienia nie przybierała tak patologicznych form jak to miało miejsce w przypadku funkcjonowania Komisji Praw Człowieka.

Literatura uzupełniająca

Alston P., Goodman R., *International Human Rights*, Oxford University Press, 2012.

Banaszak B. i in., *Systemy ochrony praw człowieka*, Wolters Kluwer Polska SA, 2003.

Donnelly J., *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, 2013, wyd. 3.

Dunne T., Wheeler N.J. (red.), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge University Press, 1999.

Egan S., *The UN Human Rights Treaty System: Law and Procedure*, Bloomsbury Professional 2011.

Forsythe D.P., *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press 2012, wyd. 3.

Freedman R., *The United Nations Human Rights Council: A critique and early assessment*, Routledge 2013.

Freeman M.A., *Human Rights: An Interdisciplinary Approach*, Polity 2011, wyd. 2.

Wieruszewski R., Gliszczyńska A., Sękowska-Kozłowska K. (red.), *Komitet praw człowieka ONZ. Wybór orzecznictwa*, Wolters Kluwer Polska SA, 2009.

[79] Rosja przez ponad trzy lata wstrzymywała reformę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W 2004 r. państwa członkowskie Rady Europy przyjęły protokół 14. do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, na podstawie którego miała zostać przeprowadzona kolejna już reforma Trybunału. Wszystkie państwa członkowskie RE, oprócz Rosji, ratyfikowały protokół w latach 2004–2006. Oficjalnym argumentem podawanym przez Rosję, był zarzut dotyczący zbyt dużej dyskrecjonalności sędziów, którzy na mocy postanowień protokołu w niektórych sprawach mogą orzekać jednoosobowo. W praktyce jednak problem dla Rosji stanowiła zbyt duża liczba spraw przegranych przed Europejskim Trybunałem. Warto nadmienić, że skargi przeciwko Federacji Rosyjskiej stanowią ok. 30% wszystkich spraw oczekujących przed Trybunałem na rozpatrzenie. Ostatecznie FR ratyfikowała protokół w 2010 r. i w tym samym roku wszedł on w życie.

[80] M. Freeman, *op. cit.*, s. 16.

Laura Koba

Biuro Rzecznika Praw Dziecka

Fundacja Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu La Strada

Edukacja w zakresie praw człowieka

Abstract

Education is currently one of the key social issues in the focus of interest of many international organisations and particular states alike. The main reason is the process of transformation of industrial society into a global information society, which has been in progress for many years. Education was supposed to make people aware of serious problems of today's world. It was then when slogans of „learning without borders" and „lifelong learning" started to be introduced by international organisations. Thanks to U.S. President Jimmy Carter, also human rights appeared in the centre of attention of the education sector as President Carter made them a part of "the reality of international politics. Relying on UNESCO guidelines, education should reflect ideas „based upon the hope for a world that is a better place to live in, where people will have learned to respect the rights of women and men, to show mutual understanding, and to use advances in knowledge to foster human development rather than to create further distinctions between people". For practical purposes, human rights education has been defined by almost all international organisations. Working out a common definition of human rights education – a notion used in wider context that included also civic education, and education for respect and understanding – by various international organisations, namely UNESCO, UN High Commissioner for Human Rights, Office of Democratic Institutions and Human Rights, and the Council of Europe and others proved to be a success. Thus, human rights education is understood both as teaching activities, training courses and as providing various information that are aimed at building a common culture of human rights. Comprehensive human rights education provides not only knowledge on them and mechanisms of their protection but also skills necessary to exercise them in everyday life.

Wprowadzenie

Edukacja jest obecnie jednym z kluczowych tematów społecznych znajdujących się w centrum zainteresowania wielu organizacji międzynarodowych i poszczególnych państw. Główną tego przyczyną jest trwający od wielu lat proces przekształcania współczesnego społeczeństwa industrialnego w globalne społeczeństwo oparte na wiedzy i informacji. Powszechnie uznaje się, że proces ten został zapoczątkowany wydarzeniami

1968 r. oraz raportem Klubu Rzymskiego[1] (*Granice wzrostu*) przedstawionym w 1972 r. i dotyczącym ograniczoności zasobów naturalnych na świecie. W pierwszym wypadku można mówić o intensyfikacji konfliktu Wschód–Zachód (konflikt w Zatoce Świń, wybudowanie muru berlińskiego, dekolonizacja Afryki i Azji, długotrwała wojna w Wietnamie) oraz rewolucji technologicznej, która doprowadziła do nowej jakości życia i rewolucji obyczajowej zmieniającej mentalność ludzi, przejawiającej się m.in. w żądaniu równego traktowania (np. kobiety–mężczyźni, biali–kolorowi, obywatele–cudzoziemcy). W drugim zaś wypadku zadecydowała o tym konieczność wspólnej polityki państw do rozsądnego korzystania z zasobów naturalnych, by nie doprowadzić do zagłady Ziemi. Jednym ze sposobów uświadamiania ludziom poważnych problemów współczesnego świata miała być powszechna edukacja. Był to początek wprowadzania przez organizacje międzynarodowe hasła „uczenie się bez granic", „uczenie się przez całe życie"[2]. Dzięki prezydentowi Stanów Zjednoczonych – Jimmy'emu Carterowi, również prawa człowieka znalazły się wtedy w centrum zainteresowania edukacji. Uczynił z nich część „rzeczywistości międzynarodowej polityki"[3].

Powszechne uzasadnienie konieczności edukacji w aspekcie praw człowieka

Edukacja w aspekcie praw człowieka[4] uznana została przez społeczność międzynarodową za jedno z praw człowieka[5]. Edukacja ta nie jest celem samym w sobie. Stanowi ona nieodzowny element przygotowania współczesnych społeczeństw do wspólnego, globalnego współżycia. Nowe wyzwania podporządkowały edukację podwójnemu nakazowi. „Edukacja powinna przekazywać masowo i skutecznie coraz więcej wiedzy i umiejętności, które ewoluują, adekwatnych do kognitywnej cywilizacji, albowiem są one podstawą kompetencji jutra. Jednocześnie powinna znaleźć i zaznaczyć punkty odniesienia, które będą chronić sferę publiczną i prywatną przed zalewem informacji, mniej lub bardziej

[1] Klub Rzymski jest nieformalną organizacją międzynarodową (typu *think tank*), utworzoną w 1968 r., która ma na celu rozpowszechnianie wiedzy o wzajemnych zależnościach między globalnymi systemami gospodarczymi, politycznymi, naturalnymi oraz społecznymi. Liczący maksymalnie 100 członków (m.in. przemysłowców, ekonomistów i naukowców) Klub stara się inicjować nowe przedsięwzięcia i podejmować działania ukierunkowane na rozwiązanie stojących przed ludzkością problemów globalnych, którymi nie można zająć się efektywnie w ramach tradycyjnych organizacji i krótkoterminowych planów działania, za: *Uczenie się przez całe życie: rola systemów edukacji w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Przegląd sytuacji w poszczególnych krajach. Dokument przygotowany przez Europejskie Biuro Eurydice na Konferencję Ministrów inaugurującą Programy SOKRATES II, LEONARDO DA VINCI II i MŁODZIEŻ*, Lizbona, 17–18 marca 2000, przeł. E. Kolanowska, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2002, s. 8.

[2] *Lifelong learning for all: meeting of the Education Committee at Ministerial level*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Paryż 1996, s. 15, w: *Uczenie się przez całe życie*…, s. 10.

[3] M. Freeman, *Prawa człowieka*, przeł. M. Fronia, Wydawnictwo Sic! s.c., Warszawa 2007, s. 96.

[4] Potocznie przyjęło się pojęcie „edukacja o prawach człowieka" na określenie nauczania w tej dziedzinie. Jednak ze względu na to, że prawa człowieka występują w nauczaniu nie tylko jako wiedza teoretyczna, ale przede wszystkim umiejętnościowa, pozwalająca jednostce aktywnie uczestniczyć w swoim życiu osobistym i życiu publicznym należy odróżnić od siebie edukację o prawach człowieka – czyli teorie, od edukacji praw człowieka, czyli zdobywania umiejętności korzystania z praw człowieka i edukacji dla praw człowieka, czyli aktywności na rzecz edukowania innych i działania przeciw naruszeniom praw człowieka.

[5] K.P. Fritzsche, *Die Macht der Menschenrechte und die Schlüsselrolle der Menschenrechtsbildung*, przeł. W. Wacławczyk, [w:] S. Krech (red.), *Menschenrechte*, „DER BÜRGER IM STAAT"55, Jahrgang Heft 1/2 2005, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, s. 64.

efemerycznych, oraz pozwolą zachować właściwy kierunek indywidualnym i zbiorowym projektom rozwoju”[6]. Edukacja ma więc wyposażyć jednostkę w wiedzę i umiejętności pozwalające jej funkcjonować w nowej sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej, z poszanowaniem swojej godności i godności innych. Edukacja w aspekcie praw człowieka jest uświadomieniem jednostkom i grupom, że wiedza na ten temat, korzystanie z praw oraz przestrzeganie praw innych, umożliwiają każdemu bezpieczne funkcjonowanie, zarówno w społeczeństwie lokalnym, jak i globalnym, opartym na wspólnym szacunku dla różności, wspieraniu się w potrzebie i wzajemnej odpowiedzialności za siebie.

Powszechnie uznaje się, że to zapisy Powszechnej deklaracji praw człowieka z 1948 r. stanowią wskazówkę co do celów, jakie mają zostać osiągnięte poprzez edukację w aspekcie praw człowieka. Podnoszenie świadomości, zrozumienie i akceptacja praw człowieka, prowadzi do wypracowania standardów i zasad zawierających coraz to skuteczniejsze gwarancje ochrony praw człowieka na szczeblu międzynarodowym, regionalnym i państwowym. To z kolei prowadzi do rozwijania powszechnej kultury praw człowieka, w której każdy człowiek jest świadomy swoich praw i obowiązków w odniesieniu do praw innych osób, a także służy wspieraniu rozwoju jednostki, jako odpowiedzialnego członka pokojowego, pluralistycznego i zintegrowanego społeczeństwa; społeczeństwa, w którym dąży się do skutecznej realizacji wszystkich praw człowieka poprzez propagowanie tolerancji, niedyskryminacji i równości oraz społeczeństwa, które zapewnia równe szanse wszystkim, eliminując z życia codziennego dyskryminację, rasizm, stereotypy i nienawiść[7].

Dla celów praktycznych edukacja w aspekcie praw człowieka została zdefiniowana niemal przez wszystkie organizacje międzynarodowe. Poza definicjami opracowanymi w ramach ONZ skierowanymi do wszystkich państw członkowskich, opracowane zostały definicje dotyczące omawianego zagadnienia, w ramach organizacji regionalnych. Podkreślić to miało uwzględnienie ich specyfiki kulturowej. Między innymi, podczas kairskiej Konferencji o Edukacji i Upowszechnianiu Praw Człowieka[8], która odbyła się w 2000 r. dla państw afrykańskich zapisano, że „edukacja w aspekcie praw człowieka jest zadaniem władz publicznych mającym na celu dostarczenie społeczeństwu podstawowej wiedzy, niezbędnej do wyzwolenia od wszelkiego ucisku i represji oraz wpajania poczucia odpowiedzialności za siebie i innych. Edukacja jest procesem ciągłym i kompleksowym i obejmuje wszelkie aspekty życia osobistego, zawodowego, kulturalnego, społecznego, politycznego i obywatelskiego. Podstawowym celem edukacji jest przeplatanie wiedzy i praktyki na temat godnego traktowania, wzajemnego poszanowania, wsparcia i dostosowania się do zbiorowych oraz swoich potrzeb i praw”[9]. W przypadku tej definicji akcentowane są przede wszystkim wartości związane ze wspólnotowym życiem i rozpatrywaniem praw człowieka z punktu widzenia interesów grupy.

---

[6] J. Delors (red.), *Edukacja: jest w niej ukryty skarb. Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji dla XXI wieku*, przeł. W. Rabczuk, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich, Warszawa 1998, s. 85.

[7] Cele te zostały wpisane do art. 4 Projektu Deklaracji Narodów Zjednoczonych w sprawie nauczania i szkolenia w dziedzinie praw człowieka, zob.: *Draft United Nations declaration on human rights education and training*, za: *Advance Edited Version*, A/HRC/WG.9/1/2, Geneva 26 January 2011, s. 3.

[8] *Konferencja o Edukacji i Upowszechnianiu Praw Człowieka*, Kair 13–16 października 2000 r., http://193.194.138.190/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2002.74.EnOpenDocument?

[9] *Ibidem*.

Od powyższej różni się definicja zaakceptowana przez Radę Europy i tym samym obowiązująca w państwach członkowskich tejże organizacji. Europa Zachodnia jest kolebką indywidualizmu, co zostało podkreślone zapisem, że „edukacja w aspekcie praw człowieka" oznacza różne formy kształcenia, szkolenia, rozpowszechniania informacji, praktyk i działań, które mają na celu wyposażenie uczniów w wiedzę, umiejętności, rozumienie i kształtowanie ich postaw i zachowań, aby umożliwić im udział w tworzeniu i obronie powszechnej kultury praw człowieka w społeczeństwie, w celu ich promowania, a przede wszystkim ochrony praw człowieka i podstawowych wolności[10].

W ramach Unii Europejskiej przyjęto definicję dostosowaną do założeń edukacyjnych tej organizacji, ale uwzględniającą ogólnoświatowe tendencje, dlatego w uzasadnieniu do raportu przygotowanego przez Agencję Praw Podstawowych wprowadzającym definicję, przywołana została i ONZ, i Rada Europy. Tak więc „edukacja w aspekcie praw człowieka" jest to edukacja, zawierająca „programy i działania edukacyjne, które skupiają się na promowaniu równości w godności osoby ludzkiej, w połączeniu z innymi programami takimi jak promowanie uczenia się, uczestnictwa i wzmocnienie pozycji mniejszości"[11].

Sukcesem okazało się wypracowanie przez różne organizacje i instytucje międzynarodowe: UNESCO, Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka reprezentujących ONZ, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) reprezentujących Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Radę Europy, wspólnej definicji pojęcia „edukacja w aspekcie praw człowieka", pojęcia użytego w szerszym kontekście, obejmującego również edukację obywatelską i edukację na rzecz wzajemnego szacunku i zrozumienia. Edukacja w aspekcie praw człowieka rozumiana jest zatem jako nauczanie, różnego rodzaju szkolenia oraz informacje mające na celu budowanie wspólnej kultury praw człowieka. Wszechstronna edukacja w aspekcie praw człowieka dostarcza nie tylko wiedzy na temat tychże praw i mechanizmów ich ochrony, lecz też wyposaża w umiejętności niezbędne w życiu codziennym, aby to czynić. Edukacja na rzecz społeczeństwa demokratycznego skupia się na praktycznych umiejętnościach i działaniach mających pomóc młodzieży i dorosłym aktywnie uczestniczyć w życiu demokratycznym, w korzystaniu z praw człowieka i wykonywaniu obowiązków. Edukacja dla wzajemnego szacunku i zrozumienia podkreśla godność, szacunek dla innych i służy poprawie relacji między ludźmi o różnych tradycjach kulturowych[12].

Zdefiniowania omawianego pojęcia podjęły się też organizacje pozarządowe zajmujące się edukacją w aspekcie praw człowieka. Amnesty International podkreśla, że edukacja w aspekcie praw człowieka „to różnorodne działania, mające na celu przekazywanie wiedzy o prawach i zachęcanie do działalności w ich obronie. W tym kontekście edukacja ta jest skutecznym narzędziem, które obejmuje nie tylko proces uczenia się, ale również konkretnych działań. Edukacja o prawach człowieka w dłuższej perspektywie zmienia

[10] *What is Education for Democratic Citizenship and Human Rights?*, http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/1_What_is_EDC_HRE/What_%20is_EDC_en.asp#TopOfPage (data dostępu 25.07.2009).
[11] *Institutional needs assessment for Human Rights Education. Raport by the Change Institute*, European Union Agency for Fundamental Rights, Wiedeń 2010, s. 21.
[12] *Human Rights Educations In the School System of Europe, Central Asia i North America: A Compendium of Good Practice (Council of Europe, OSCE/ODIHR, UNESCO, OHCHR*), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw 2009, s. 9.

postawy i zachowania, przyczyniając się do powszechnego poszanowania praw i równości. Wzmacnia wiedzę, uczy umiejętności stawania w obronie praw swoich i innych ludzi. Rozwijanie świadomości praw człowieka może być pierwszym krokiem w realizacji działań edukacyjnych w szkole czy w społeczności lokalnej”[13].

Z powyższych rozważań wynika, że zagadnienie edukacji w aspekcie praw człowieka jest tak wieloaspektowe, że stworzenie jednej definicji staje się prawie niemożliwe. Nancy Flowers na podstawie różnych definicji[14] wyjaśniających, co to jest edukacja w aspekcie praw człowieka, wyróżniła trzy typy ich rozumienia. Autorka skoncentrowała się na źródle definicji. Pierwszy typ definicji został stworzony przez instytucje rządowe i organizacje międzynarodowe. N. Flowers podkreśla rolę dokumentów krajowych i międzynarodowych i znaczenia prawa w kształtowaniu się postaw skierowanych na zachowanie pokoju, ładu międzynarodowego i demokracji. Według niej drugi typ definicji stworzony został przez organizacje pozarządowe, które podkreślają rolę edukacji w transformacji i przemianach społecznych. Są one krytyczniejsze wobec naruszeń praw człowieka i podkreślają rolę edukacji, która ma przyczyniać się do eliminowania naruszeń praw człowieka poprzez kształtowanie odpowiednich postaw oraz działania na rzecz i wspierania potencjalnych ofiar i grup narażonych na dyskryminację. W przeciwieństwie do dwóch pierwszych typów (definicji stworzonych przez państwa w ramach organizacji międzynarodowych i definicji preferowanych przez organizacje pozarządowe skoncentrowanych na działaniu), trzeci typ definicji jest wynikiem naukowych opracowań treści i metodologii nauczania o prawach człowieka. W definicjach opracowanych przez nauczycieli akademickich i edukatorów szkolnych podkreśla się znaczenie takich słów, jak „zasady”, „normy”, „standardy”, „wartości” i „wybory moralne”. Definicje te są często efektem analizy przeprowadzonych badań wśród uczniów, studentów, różnych grup zawodowych czy społecznych w celu uzyskania konkretnych informacji będących później jej podstawą. W tym refleksyjnym i naukowym podejściu zazwyczaj brakuje doświadczenia, a dominuje teoria[15].

W inny sposób na pojęcie „edukacja w aspekcie praw człowieka” spojrzała natomiast Felisa Tibbitts, która podobnie jak poprzedniczka rozróżnia trzy typy definicji, ale w jej przypadku podstawą jest treść edukacji. Autorka skoncentrowała się na celach kształcenia i ich roli w promowaniu strategicznych założeń ruchu na rzecz praw człowieka. Stworzony przez nią pierwszy typ definicji eksponuje „wartości i model świadomości obywatelskiej”, a edukacja skupia się na przekazywaniu wiedzy na temat praw człowieka oraz wspieraniu integracji tych wartości w społeczeństwie. Autorka stwierdziła, że tworzone kampanie informacyjne i programy nauczania, czyli edukacja poprzez przekazywanie teorii wykazuje tendencje spadkowe. Drugi typ, nazwany przez nią „modelem odpowiedzialności”, eksponuje rolę szkolenia specjalistów i działaczy praw człowieka w aspekcie monitorowania,

[13] Definicja zapisana na stronie internetowej AI http://amnesty.org.pl/badz-aktywny/edukacja/prawa-czlowieka/edukacja-praw-czlowieka.html (data dostępu 21.02.2009).

[14] Autorka podaje przykład stworzonej przez Shulamith Koenig, w styczniu 2002 r. listy dyskusyjnej w Internecie dotyczącej wyjaśnienia, czym jest edukacja o prawach człowieka. Okazało się, że w ponad trzech tysiącach odpo+wiedzi przedstawiono różne podejścia do tego zagadnienia. Umożliwiło to precyzowanie pytań, wokół których ta definicja miałaby być opracowana. W dalszym ciągu nie było jednak możliwe stworzenie wspólnej definicji, zob.: N. Flowers, *What is Human Rights Education?*, A Survey of Human Rights Education, Bertelsmann Verlag 2003, s. 2. Także: *Institutional needs assessment for Human Rights Education…*, s. 21.

[15] N. Flowers, *op. cit.*, s. 2–9.

lobbingu i stosowania norm prawnych oraz praktyki działania. Ten typ jest najczęściej praktykowany i stosowany. Trzeci typ tzw. model transformacyjny dotyczy uczenia praw człowieka skierowanego na działanie, czyli od wiedzy, poprzez zdobyte umiejętności do działania na rzecz ochrony tychże praw. Podkreśla się w nim rolę osobistego doświadczenia jednostki w zakresie naruszania jej praw, co ułatwia mobilizowanie osób do aktywności. Według autorki ten typ definicji eksponuje autorefleksję, rozumienie i twórcze działanie jednostki na rzecz ochrony swoich praw, ale również i praw innych osób[16].

Edukacja w aspekcie praw człowieka jest więc nieodłącznym elementem kształcenia społeczeństwa na każdym etapie życia człowieka, wpisanym w idee globalnego społeczeństwa informacyjnego.

Międzynarodowe zobowiązania dotyczące edukacji w aspekcie praw człowieka

Już w Karcie Narodów Zjednoczonych z 1945 r., stanowiącej podstawę funkcjonowania tej organizacji, zostało mocno podkreślone znaczenie praw człowieka w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa na świecie. Współdziałanie międzynarodowe w „rozwiązywaniu zagadnień o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym" oraz popieranie i zachęcanie do „poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie"[17] stanowią jeden z podstawowych celów Organizacji Narodów Zjednoczonych. W związku z tym międzynarodowa współpraca kulturalna i oświatowa, będąca warunkiem stałości pokoju i dobrobytu ludzi, koncentrowała się również na promocji praw człowieka. Według Janusza Symonidesa przyjęcie Powszechnej deklaracji praw człowieka w 1948 r. uznane zostało przez wielu specjalistów „nie tylko za fundament międzynarodowych praw człowieka, lecz także za początek ich nauczania i upowszechniania"[18].

W ciągu kilkudziesięciu lat, jakie minęły od przyjęcia wymienionej deklaracji, „postanowienia dotyczące nauczania praw człowieka zostały sformułowane przez liczne umowy, deklaracje i rekomendacje organizacji międzynarodowych"[19]. Edukacja ta znalazła się również w pracach różnych organów i instytucji powstałych w ramach wielu organizacji. Wśród nich można wymienić na przykład: Radę Europy, Unię Europejską, ONZ czy KBWE/OBWE.

Koordynacją działań na rzecz edukacji w aspekcie praw człowieka w Organizacji Narodów Zjednoczonych zajmuje się UNESCO, a promocją tychże praw powołany w 1993 r. Urząd Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie scedowała funkcję edukacyjną na Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. W Radzie Europy edukację praw człowieka prowadzi CDED (Steering

[16] *Institutional Leeds…*, s. 21–22.
[17] Art. 1. rozdziału I Karty Narodów Zjednoczonych zatytułowanego „Cele i zasady", zob.: Karta Narodów Zjednoczonych, źródło: http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Karta_Narodow_Zjednoczonych.pdf (data dostępu 12.05.2013).
[18] J. Symonides, *Prawnomiędzynarodowy obowiązek państw nauczania praw człowieka*, „Stosunki Międzynarodowe" 2001, nr 3–4, (t. 24), s. 57.
[19] *Ibidem*, s. 57.

Committee for Education)[20], a w Unii Europejskiej powołana w 2007 r. Agencja Praw Podstawowych (European Union Agency for Fundamental Rights).

Edukacja w aspekcie praw człowieka w ONZ

W ramach ONZ najszersze działania w zakresie edukacji w aspekcie praw człowieka podejmuje UNESCO, a powołany w 1993 r. Wysoki Komisarz ds. Praw Człowieka koordynuje działania ONZ związane z promocją tychże praw.

Teoretycznie od początku istnienia UNESCO, czyli od 1945 r., miało wpisane w swoją działalność promocję praw człowieka oraz wprowadzanie tego zagadnienia do powszechnej nauki. UNESCO wychodzi z założenia, że prawa człowieka przyczyniają się do zmian społecznych, poprzez wzmacnianie pozycji jednostki w społeczeństwie, poprawę jakości jej życia i zwiększanie zdolności jej uczestnictwa w procesach decyzyjnych, prowadząc tym samym do poprawy jakości polityki społecznej, kulturowej i gospodarczej poszczególnych państw[21]. Wydane w 1974 r. zalecenia dotyczące Edukacji na rzecz Międzynarodowego Zrozumienia, Współpracy i Pokoju oraz Edukacji w Aspekcie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (*The 1974 Recommendation concerning Education for International Understanding, Cooperation and Peace and Education Relating to Human Rights and Fundamental Freedom*) wraz z dwoma połączonymi dokumentami: deklaracją genewską uchwaloną na 44. sesji międzynarodowej Konferencji na temat Edukacji oraz Zintegrowanych Ram Działania w Aspekcie Edukacji na rzecz Pokoju, Praw Człowieka i Demokracji uchwalonej w Paryżu (*Integrated Framework of Action on Education for Peace, Human Rights and Democracy*) w 1995 r.[22], wytyczyły drogę działania UNESCO w aspekcie praw człowieka. W tym kontekście wspomnieć należy również o Międzynarodowym Kongresie Nauczania Praw Człowieka w Wiedniu w 1978 r., Międzynarodowym Kongresie Nauczania Praw Człowieka, Informacji i Dokumentacji na Malcie w 1987 r., Międzynarodowym Forum Edukacja dla Demokracji, w Tunisie w grudniu 1992 r., a zwłaszcza o Międzynarodowym Kongresie dla Edukacji o Prawach Człowieka i Demokracji, trwającym od 8 do 11 marca 1993 r. w Montrealu w Kanadzie, w którego trakcie wypracowano *Światowy plan działania w sprawie edukacji praw człowieka i demokracji*[23].

Już w pierwszym z wymienionych dokumentów z 1974 r. UNESCO uznało edukację w aspekcie praw człowieka jako niezbędny warunek utrzymania pokoju na świecie. Przywołując podstawowe dokumenty, m.in. PDPC czy konwencje genewskie w sprawie ochrony ludności cywilnej w trakcie działań wojennych, organizacja wytyczyła tym samym

[20] Komitet Sterujący ds. Edukacji – *CDED* (*Steering Committee for Education*), zob.: http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/Committee/ (data dostępu 12.12.2010).

[21] *Introduction*, in: *UNESCO and Human Rights Education*, Section for Peace and Human Rights Education. Division for the Promotion of Quality Education, UNESCO, Paris 2003, s. 1.

[22] *Deklaracja genewska* uchwalona w październiku 1994 r. na 44. Sesji Międzynarodowej Konferencji na temat Edukacji została zatwierdzona przez Konferencję Generalną UNESCO w trakcie 28. sesji w Paryżu, w listopadzie 1995 r. i wraz z uchwalonym wówczas dokumentem *Zintegrowane ramy działania na rzecz edukacji dla pokoju, praw człowieka i demokracji* stanowią jeden dokument.

[23] Załącznik 4 pt. *Światowy plan działania w sprawie edukacji, praw człowieka i demokracji*, za: S. Spiliopoulou Åkermark (ed.), *Human Rights Education. Achievements and Challenges*, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, The Finnish National Commissionier for UNESCO, Turku/ Åbo 1998, s. 185–192.

cel zapobieżenia wojnom, nienawiści czy dyskryminacji z jakichkolwiek powodów. Wyznaczyła jednocześnie edukacji szczególną rolę – przygotowania jednostek do świadomego rozwoju siebie oraz działania na rzecz wspólnoty narodowej i międzynarodowej[24]. Natomiast następne dwa dokumenty – genewska deklaracja z 1994 r. i paryskie *Zintegrowane ramy działania w aspekcie edukacji na rzecz praw człowieka i demokracji* z 1995 r. powstały w okresie szczególnie drastycznych naruszeń praw człowieka na świecie (np. Rwanda, Srebrenica), toteż położono w nich nacisk na zagadnienia związane z przejawami przemocy, rasizmu, ksenofobii, agresywnego nacjonalizmu i łamania praw człowieka z powodu nietolerancji religijnej, rozwoju terroryzmu oraz rosnącej przepaści oddzielającej bogate kraje od biednych, czyli zjawiskami, które stanowią zagrożenie dla pokoju i demokracji oraz przeszkodę na drodze rozwoju poszczególnych państw[25].

Światowy plan działania w sprawie edukacji praw człowieka i demokracji okazał się następnym krokiem milowym. Dokument ten skierowany był „do pojedynczych osób, rodzin, grup i wspólnot; wychowawców placówek oświatowych i ich zarządów, studentów, młodzieży, mediów, pracodawców i związków zawodowych, ruchów społecznych, partii politycznych, parlamentarzystów, urzędników państwowych, krajowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych, wszystkich wielostronnych układów i organizacji międzyrządowych. Dalej w planie wymienione zostały osoby, uwzględniając podział na wiek, płeć, klasę, pochodzenie etniczne, narodowe, grupy religijne i językowe”[26]. To wyliczenie podmiotów miało na celu podkreślenie wagi kompleksowej edukacji w aspekcie praw człowieka. Tylko i wyłącznie znajomość praw uzyskana w trakcie edukacji przez całe życie umożliwia osobom, których prawa mogą być naruszane, oraz funkcjonariuszom, pracownikom i innym potencjalnym naruszycielom, realną szansę na zwiększenie świadomości

[24] Wyznaczone zostały główne cele polityki edukacyjnej o wymiarze międzynarodowym promującej solidarność i współpracę (nauczanie na wszystkich poziomach i we wszystkich jej formach z globalnej perspektywy; zrozumienie i szacunek dla wszystkich narodów, ich kultur, cywilizacji, wartości i stylu życia, w tym krajowych kultur etnicznych i kultur innych narodów; uświadamianie globalnej współzależności między ludźmi i narodami, kształcenie umiejętności komunikowania się z innymi, korzystanie ze swoich praw, ale również uświadamianie sobie obowiązków ciążących na poszczególnych osobach, grupach społecznych i narodach w stosunku do siebie, przygotowanie ludzi do udziału w rozwiązywaniu problemów swojej społeczności, kraju i całego świata – przeciwdziałanie takim zjawiskom, jak: kolonializm, neokolonializm, rasizm, faszyzm i apartheid oraz inne ideologie, które eksponując rasy narodowe prowadzą tym samym do nienawiści rasowej), w której prawa człowieka stanowiły nieodłączny element. Natomiast w wymiarze krajowym każde państwo powinno dążyć do zwiększenia skuteczności edukacji w wykształceniu postaw obywatelskich nastawionych na zrozumienie i współpracę między jednostkami, grupami, narodami, w celu utrzymania pokoju, ustanowienia sprawiedliwości społecznej, poszanowania i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz w celu zwalczania uprzedzeń, nierówności i wszelkich form niesprawiedliwości. Przewidziana została kompleksowa edukacja w zakresie praw człowieka, począwszy od dopasowania przepisów prawa, poprzez kształcenie całego społeczeństwa (uczniów, nauczycieli, rodziców, studentów, nauczycieli akademickich, funkcjonariuszy i urzędników) przy wykorzystaniu różnych form edukacji oraz różnych środków (środki masowego przekazu, biblioteki, muzea, kluby i ośrodki młodzieżowe, domy kultury, świetlice i związki zawodowe, spotkania młodzieży i festiwale, imprez sportowych, kontakty z zagranicznymi gośćmi, studentami, imigrantami). Podkreślono również ogromne znaczenie wymiany międzynarodowej studentów i pracowników, zob.: *Recommendation concerning education for international understanding, co-operation and peace and education relating to human rights and fundamental freedoms* adopted by the General Conferenceatits eighteenth session Paris, 19 November 1974, s. 2–3, http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/Peace_e.pdf (data dostępu 15.04.2009).

[25] *Deklaracja i zintegrowane ramy działania w zakresie edukacji na rzecz pokoju, praw człowieka i demokracji*, http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/REV_74_E.PDF (data dostępu 10.04.2009).

[26] S. Spiliopoulou Åkermark (ed.), *op. cit.*, s. 185.

i ochrony praw człowieka. Zgodnie z postanowieniami planu przedmiotem wspólnego działania w dziedzinie edukacji w aspekcie praw człowieka ma być „mobilizacja sił i zasobów, od rodziny do Narodów Zjednoczonych, kształcenie jednostek i grup na temat praw człowieka tak, że postępowania prowadzące do naruszeń praw człowieka zostaną zmienione, wszelkie prawa będą przestrzegane i dążyć się będzie do wypracowaniu modelu pokojowego i aktywnego społeczeństwa. Nauka nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem eliminacji naruszeń praw człowieka i budowania kultury pokoju, opartej na demokracji, rozwoju, tolerancji i wzajemnego poszanowania”[27].

UNESCO opierając się na wymienionych dokumentach, wypracowało instrumenty, które mają wprowadzić tematykę praw człowieka w powszechne użycie. Są nimi sprawozdania państw pozwalające identyfikować problemy i przeszkody we wprowadzaniu problematyki praw człowieka do edukacji w poszczególnych państwach oraz monitoring[28].

Przełomem w globalnym myśleniu o roli praw człowieka okazało się spotkanie wiedeńskie z 1993 r., w którego trakcie powołano do życia Urząd Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka (High Commissioner for Human Rights HCHR)[29]. Jego podstawowym zadaniem stała się promocja praw człowieka oraz monitorowanie ich wdrażania. Od momentu powołania aktywność komisarzy koncentrowała się na rzeczywistym działaniu na rzecz edukacji w aspekcie praw człowieka. Asumpt do tego dała, przygotowana z okazji nadchodzącej 50. rocznicy powstania Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1995 r. oraz Powszechnej deklaracji praw człowieka w 1998 r., Dekada Praw Człowieka na lata 1995–2004. Ogłoszona 23 grudnia 1994 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ odwoływała się do celów tej organizacji, zapisanych w różnych dokumentach, które traktowały, że „znajomość praw człowieka, zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i w zastosowaniu praktycznym powinna stać się priorytetem w polityce edukacyjnej”[30]. Janusz Simonides słusznie zauważył, że „waga, jaką przywiązuje się do nauczania praw człowieka w ostatnich latach,

[27] *Ibidem*.

[28] *UNESCO and Human Rights Educationo*…, s. 11. UNESCO monitoruje wdrażanie tych dwóch instrumentów, przez analizę raportów przedstawianych przez państwa członkowskie (państwa mają obowiązek przedstawiać je co sześć lat), w których wskazywane są działania podejmowane na swoim terenie w celu jak najpełniejszej edukacji na temat praw człowieka. Dla UNESCO jest to nieocenione źródło informacji na temat problemów i zagrożeń dla praw człowieka, na podstawie którego możliwe jest wskazanie kierunku, w jakim edukacja w dziedzinie praw człowieka powinna się rozwijać. Wiele wcześniejszych spotkań organizowanych przez UNESCO koncentrowało się na zagadnieniach związanych z edukacją w zakresie prawach człowieka. I tak w 1978 r. odbył się w Wiedniu Międzynarodowy Kongres Nauczania o Prawach Człowieka, na którym uznano, że nauczanie o prawach człowieka musi propagować postawy tolerancji, szacunku, solidarności jako części nieodłącznych od praw człowieka, musi krzewić wiedzę na ich temat w poszczególnych krajach poprzez rozwijanie świadomości jednostkowej i roli, jaką prawa człowieka mają spełnić w społeczeństwie, zob.: *Human Rights Teaching*, vol. 1, nr 1, UNESCO – XII, 1980, za: M. Rutkowska-Paszta, *Prawa człowieka w edukacji obywatelskiej*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1998, s. 5.

[29] Formalnie w trakcie spotkania wiedeńskiego podjęto inicjatywę powołania Wysokiego Komisarza, faktycznie jednak powołany został na podstawie rezolucji 48/141 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z 20 grudnia 1993 r., czyli prawie pół roku po spotkaniu wiedeńskim.

[30] Dekada edukacji o prawach człowieka 23 grudnia 1994 r., A/RES/49/184. Zgromadzenie Ogólne na 94. posiedzeniu plenarnym przyjmując Plan działania na rzecz Dekady Edukacji Praw Człowieka w latach 1995–2005, zwróciło się do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka w sprawie koordynacji przez niego przedsięwzięcia, które rozpoczęło się 1 stycznia 1995 r.

znajduje swój, nie tylko symboliczny, wyraz w proklamowaniu przez Narody Zjednoczone Dekady Nauczania Praw Człowieka (1995–2004)”[31].

Ogłoszenie pierwszej Dekady Edukacji o Prawach Człowieka zaktywizowało społeczność międzynarodową. Na rzecz promocji edukacji współpracowały ze sobą rządy państw, międzynarodowe organizacje rządowe, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia zawodowe i wszystkie sektory społeczeństwa obywatelskiego. Jako przykład podjętych działań przywołać możemy opracowany przez prof. Ewę Łętowską w ramach Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka raport na temat stanu wiedzy o prawach człowieka i edukacji o nich w Polsce. W raporcie pt. *Survey on Human Rights Education within the Framework of the UN Decade for Human Rights Education (1995–2005) in Poland*[32], przedstawione zostały istotne problemy utrudniające realizację rzetelnej edukacji w aspekcie praw człowieka oraz zobowiązań podjętych przez Polskę.

W czasie trwania pierwszej dekady zorganizowane zostały również konferencje regionalne, których celem było przygotowanie państw do podjęcia wysiłku dotyczącego edukacji o prawach człowieka. Dla państw europejskich taką konferencję regionalną zorganizowano w Turku w Finlandii w okresie od 18 do 21 września 1997 r. Na podstawie prac przeprowadzonych w trzech zespołach tematycznych (pierwszy zajmował się metodami nauczania oraz materiałami edukacyjnymi, drugi formalnym kształceniem, trzeci edukacją nieformalną) i przy wykorzystaniu informacji zawartych w przedstawionych 19 krajowych raportach (Polska nie przygotowała raportu krajowego) opracowano dwa dokumenty: *The Plenary Report the European Implementation Strategy* oraz *The Reports of the Three Working Groups*[33]. W raportach podkreślono, że edukacja w aspekcie praw człowieka jest kompleksowym procesem uczenia się przez całe życie, przez wszystkich, zarówno osoby prywatne, jak i funkcjonariuszy i urzędników publicznych. Obowiązkiem państw jest stworzenie skutecznego sposobu nauczania, a organizacji międzynarodowych wspomagania je w tym działaniu. Jednak w proces ten musi włączyć się całe społeczeństwo, stąd podkreślenie szczególnej roli NGOs i edukacji nieformalnej. W tym kontekście na uwagę zasługuje inicjatywa prof. Zdzisława Kędzi, doradcy Wysokiego Komisarza ds. Praw Czło-

[31] J. Symonides, *op. cit.*, s. 57. W preambule przyjętego *Planu Działania na rzecz Dekady Edukacji Praw Człowieka* zapisano, że „edukacja w dziedzinie praw człowieka powinna obejmować więcej niż dostarczanie informacji i powinna stanowić kompleksowy proces, w którym przez całe życie ludzi na wszystkich poziomach rozwoju i we wszystkich społeczeństwach naucza się szacunku dla godności innych”, zob.: *Dekada edukacji o prawach człowieka (1995–2004)*, [w:] *Edukacja o prawach człowieka w Azji*, t. VI, *Szkoły*, za: http://193.294.138.190/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2002.74.EnOpenDocument? (data dostępu 25.03.2009). Dotyczy to godności każdej kobiety i każdego mężczyzny, z uwzględnieniem grup szczególnie narażonych na naruszenia ich praw, takich jak dzieci, młodzież, osoby starsze, ludność tubylcza, mniejszości, mieszkańców obszarów wiejskich i miejskiej biedoty, imigrantów, uchodźców, nosicieli wirusa HIV i osób z niepełnosprawnością. W punkcie 13. zapisano, że edukacja w zakresie praw człowieka powinna odbywać się w trzech wymiarach: wiedzy, czyli przekazywania informacji na temat praw człowieka i mechanizmów ich ochrony; wartości, przekonań i postaw, czyli promowania kultury praw człowieka oraz działania, czyli czynnego udziału na rzecz obrony i zapobieżeniu naruszeniom praw człowieka, zob.: *United Nations Decade for Human Rights Education (1995–2004*), http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/decade.htm (data dostępu 16.09.2009).

[32] E. Łętowska, *Survey on Human Rights Education within the Framework of the UN Decade for Human Rights Education (1995–2005) in Poland* (raport w maszynopisie, dokument w posiadaniu autorki).

[33] *Conference Report* and *European Implementation Strategy*, [w:] *Introduction*, w: *UNESCO Regional Conference on Human Rights Education in Europe*, Organized by the Finnish National Commissioner for UNESCO, the Institute for Human Rights at Abo Akademi University and UNESCO, in collaboration with the UN Centre for Human Rights, Turku/Abo 1997, s. 1.

wieka, dotycząca opublikowania Powszechnej deklaracji praw człowieka w 200 językach[34]. Znajomość praw człowieka i ich świadomość to podstawa pokoju i bezpieczeństwa na świecie. Aby jednak prawa człowieka mogły być realizowane, niezbędne jest współdziałanie wszystkich, dlatego w raportach podkreślono wagę wspólnych działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe istniejące w Europie (Rada Europy, Unia Europejska, OBWE) z UNESCO w zakresie edukacji w aspekcie praw człowieka. Podobne konferencje odbyły się w innych rejonach świata.

Dekada nakreśliła ogólne ramy globalnego, wspólnego działania i współpracy różnych podmiotów. Wypracowano wiele konkretnych propozycji wspólnych inicjatyw, które miały uświadamiać, że prawa człowieka to odpowiedzialność każdego z osobna i wszystkich razem[35]. Z dniem 1 stycznia 2005 r. ogłoszono następną dekadę praw człowieka, ustanowioną na lata 2005–2014. Wprowadzeniem do niej był raport podsumowujący poprzednią dekadę, przygotowany przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, opracowany na podstawie sprawozdań otrzymanych z 28 państw, z dwóch Komisji Narodowych ds. UNESCO, m.in. polskiej oraz z instytucji i uczelni z 5 państw[36]. Raport przedstawiony został Komisji Praw Człowieka. Na podstawie otrzymanych informacji ułożono listę osiągnięć i niepowodzeń będących efektem działań programu edukacyjnego. Za sukces uznać należy przede wszystkim to, że program przyczynił się do zwiększenia świadomości potrzeby edukacji i kształcenia o prawach człowieka oraz wzajemnej współpracy i pomocy międzynarodowej. Natomiast do niepowodzeń zaliczyć należy wciąż jednak istniejące drastyczne naruszenia praw człowieka oraz akty terrorystyczne, które wskazują na istnienie silnych fundamentalizmów i ekstermizmów. Jak zapisano w 22. punkcie raportu: „paradoksalnie, proces globalizacji często prowadzi do niedowierzania i nieufności, będąc podatnym gruntem dla rozwoju terroryzmu i nietolerancji". Toteż edukacji o prawach człowieka postawiono wysoką poprzeczkę. Przede

[34] *Ibidem*, s. 9. Warto zaznaczyć, że „Powszechna Deklaracja Praw Człowieka została wpisana do Księgi Guinnessa jako najczęściej tłumaczony dokument na świecie. Deklaracja została przełożona na 360 języków. Istnieje w 6 oficjalnych językach ONZ: arabskim, chińskim, angielskim, francuskim, rosyjskim i hiszpańskim, którymi posługują się miliardy ludzi. Została przetłumaczona także na tak rzadki język jak *pipil*, którym posługuje się 50 osób w Salwadorze i Hondurasie, *kirundi* używany w Burundi czy *yao* w Malezji", za: Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, http://www.unic.un.org.pl/udhr (data dostępu 15.02.2010).

[35] Jednym z wielu przykładów jest międzynarodowe opracowanie podręcznika pt. ABC: Nauczanie Praw Człowieka. Zajęcia praktyczne dla uczniów szkół podstawowych i średnich (*ABC: Teaching Human Rights. Practicalactivities for primary and secondaryschools*). We wstępie do podręcznika autorzy napisali, że prawa człowieka są nieodłącznym elementem naszej natury i bez nich nie możemy żyć, jako istoty ludzkie, zob.: *ABC: Teaching Human Rights. Practical activities for primary and secondary schools, United NationsDecade for Human Rights Education (1995–2004)* No 4, HR/PUB/DECADE/2003/1, United Nations, New York and Geneva 2003, s. 3. W podręczniku przedstawione zostały propozycje zajęć praktycznych dla uczniów szkół podstawowych i średnich. Edukacja rozpoczyna się od uświadomienia, że mówi się o istotach ludzkich, a proces nauczania i uczenia się skoncentrowany jest na podkreśleniu znaczenia wrodzonej „godności i wartości osoby ludzkiej", które są „podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie", zob.: S.Vieira de Mello, *Foreword*, [w:] *ABC: Teaching Human Rights*…, United Nations, New Jork–Geneva 2003, s. iii.

[36] *Promotion and Protection of Human Rights: Information and Education. Raport of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*, Commission on Human Rights, Sixtiteh session GE.04-11236 (E) 040304, [w:] *Human Rights Education in Asian School*, http://www.hurights.or.jp/pub/hreas/7/18CHR.pdf (data dostępu 12.12.2009). W raporcie wykorzystano również sprawozdania państw z badań przeprowadzonych w latach 2000 i 2003.

wszystkim podkreślono, że należy się „skupić na promowaniu i dialogu solidarności międzynarodowej, a także integracji społecznej w społeczeństwach wielokulturowych”[37].

Pierwszy etap drugiej dekady skoncentrowany był na podkreśleniu roli edukacji młodzieży szkół podstawowych i średnich oraz przygotowaniu kadry nauczycielskiej do kompleksowego uczenia o prawach człowieka (ponownie Rada Praw Człowieka zachęcała państwa, które jeszcze nie podjęły działań w celu włączenia edukacji o prawach człowieka do podstawowego i ponadpodstawowego kształcenia, aby to uczyniły)[38]. Z wytycznych zapisanych w rezolucji wynika, że działania podejmowane w ramach realizacji drugiego etapu mają być skoncentrowane na edukacji o prawach człowieka w ramach szkolnictwa wyższego i wprowadzaniu elementów edukacji praw człowieka do programów szkoleniowych dla nauczycieli oraz pedagogów, urzędników, funkcjonariuszy organów ścigania oraz personelu wojskowego na wszystkich poziomach. Przyjęty w pierwszej dekadzie za podstawę działań w aspekcie edukacji praw człowieka *Plan działania na rzecz dekady edukacji praw człowieka* skoordynowany został ze światowym programem; instytucją odpowiedzialną za koordynację został Wysoki Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka. Realizacja drugiego etapu światowego programu rozpoczęła się 1 stycznia 2010 roku. Jednym z pierwszych poczynań tego etapu stało się opublikowanie przez ONZ *Projektu deklaracji o edukacji i praktyce praw człowieka* (*Draft United Nations declaration on human rights education and training*), która rozszerza tradycyjny nacisk na kształcenie w tej tematyce o praktykę działania, w celu rzeczywistego korzystania z tych praw[39]. Projekt deklaracji podkreśla, że prawo do edukacji o prawach człowieka i praktyce ich stosowania wymaga mobilizacji wszystkich członków społeczeństwa, władz lokalnych, sektora prywatnego, a nie tylko państwa i władz publicznych.

Dopełnieniem działań edukacyjnych są ustanawiane przez ONZ dni, w których upamiętnia się wydarzenia ważne dla praw. Najważniejszym świętem jest Międzynarodowy Dzień Praw Człowieka, obchodzony od 1950 r., kiedy Zgromadzenie Ogólne w uchwale 423 (V) zaprosiło wszystkie państwa członkowskie i zainteresowane organizacje do obchodzenia 10 grudnia, jako Dnia Praw Człowieka (*Human Rights Day*)[40]. W Polsce od wielu lat z tej okazji odbywają się konferencje oraz zajęcia w szkołach poświęcone prawom człowieka.

---

[37] Na potwierdzenie tego faktu w dalszej części raportu przytoczono dane otrzymane w wyniku przeprowadzonych badań w wielu państwach w latach 1996–2002, które wskazały aż trzykrotny wzrost liczby skarg otrzymywanych przez krajowe instytucje ochrony praw człowieka (punkt 19) na naruszenia ze strony różnych funkcjonariuszy publicznych. Szczególnie mocno podkreślono niepodzielność praw człowieka i odpowiedzialność za ich przestrzeganie i ochronę. Wreszcie zwrócono uwagę na konieczność zmiany metod edukacji o prawach człowieka. Problemem okazała się również niewystarczająca liczba osób mających przygotowanie, aby uczyć o prawach człowieka. Jest to wynik zbyt małych nakładów finansowych czynionych na realizację programów nauczania o prawach człowieka oraz brak woli politycznej ze strony kompetentnych władz (punkt 27), zob.: *Ibidem*, s. 179–181.

[38] Również powstała na miejsce Komisji Praw Człowieka – Rada Praw Człowieka (RPC) – uznała edukację w tym obszarze za priorytet. W przyjętej 1 października 2009 r. rezolucji pt. *Propagowanie i ochrona wszystkich praw człowieka, praw obywatelskich, politycznych, gospodarczych, społecznej i praw kulturalnych*, w tym prawa do rozwoju, wspomniana Rada dokonała podsumowania pierwszego etapu drugiej dekady w rezolucji *Światowego Programu na rzecz Edukacji o Prawach Człowieka*. Jak wynika z samego tytułu rezolucji RPC, za deklaracją wiedeńską z 1993 r. uznała niepodzielność praw człowieka, co tym samym oznaczało kontynuację wytyczonego wtedy kierunku edukacji o prawach człowieka.

[39] *Draft United Nations declaration on human rights education and training*, the draft is due to be submitted to the UN Human Rights Advisory Council on to the Council for Cconsideration at its 13th session in March 2010, zob.: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/105/08/PDF/G1110508.pdf?OpenElement (data dostępu 12.02.2011).

[40] *Human Rights Day*, zob.: http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HumanRightsDay.aspx (data dostępu 19.04.2010).

W raporcie Kofi Annana z 2000 r. odnaleźć możemy stwierdzenie, że „edukacja jest kluczem do nowej globalnej gospodarki. Jest podstawowym warunkiem wzrostu gospodarczego, rozwoju społecznego oraz wolności”[41].

Obchody 60. rocznicy uchwalenia Powszechnej deklaracji praw człowieka wywołały refleksje na temat skuteczności i zasadności propagowania praw człowieka. Uznano je za jeden z najistotniejszych elementów zachowania pokoju na świecie. Na mocy rezolucji A/RES/62/171 Zgromadzenie Ogólne ONZ ogłosiło rok 2009 Międzynarodowym Rokiem Nauczania o Prawach Człowieka. Wytyczne przedstawione państwom członkowskim zalecały podjęcie działań „zwiększających i pogłębiających zakres nauczania o prawach człowieka: zasady powszechności, niepodzielności, współzależności, bezstronności i obiektywności; konstruktywnego dialogu i współpracy, prawa do rozwoju itp. Obowiązkiem państwa bez względu na ustrój polityczny, ekonomiczny i kulturowy jest promocja praw człowieka i podstawowych wolności oraz znaczenie krajowych i regionalnych odrębności, jak również historycznych, kulturowych i religijnych uwarunkowań. ONZ docenia ważną rolę, jaką spełniają organizacje pozarządowe w promowaniu i ochronie praw człowieka w poszczególnych krajach, regionach i na szczeblu międzynarodowym”[42]. Państwa członkowskie zobowiązały się w tym roku do szczególnego promowania praw człowieka na swoim terytorium.

Prawa człowieka i ich promocja są jednym z eksponowanych zagadnień ONZ. Badania, zwane milenijną ankietą, przeprowadzone na własny koszt przez firmę Gallup International w 1999 r., w której wzięło udział 57 tys. osób z 60 państw świata, wykazały, że „dla większości ludzi na świecie najważniejszym zadaniem Narodów Zjednoczonych jest ochrona praw człowieka. Im młodsi byli respondenci, tym większy nacisk kładziono na tę kwestię”[43]. Warto również, jako ciekawostkę, podać fakt, że w 1978 r., z okazji 30. rocznicy uchwalenia Powszechnej deklaracji praw człowieka, ustanowiono nagrodę *UNESCO dla Edukacji o Prawach Człowieka* za promowanie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez edukację. Nagroda przyznawana jest co dwa lata „instytucji, organizacji i osobom, które wniosły szczególny wkład do rozwoju edukacji o prawach człowieka”[44]. Przyznana została m.in. prezydentowi Czech, Vaclavowi Havlovi oraz miastu Norymberga jako „Miastu Pokoju i Praw Człowieka”.

---

[41] K. Annan, *My, Ludy: rola Narodów Zjednoczonych w dwudziestym pierwszym wieku. Raport Sekretarza Generalnego*, Pięćdziesiąta czwarta sesja. Zgromadzenie Milenijne Narodów Zjednoczonych, A/54/2000, s. 19.

[42] Międzynarodowy Rok Nauczania o Prawach Człowieka 2009 (*International Year of Human Rights Learning*), http://www.unic.un.org.pl/show.php?news=1354&wai=&wid=18&year=2009 (data dostępu 15.03.2010). Także: *Dorina López Matías, 2009: International Year of Human Rights Learning*, http://www.unicef.org/republicadominicana/english/overview_14448.htm (data dostępu 15.03.2010).

[43] K. Annan, *op. cit.*, s. 13.

[44] Nagroda UNESCO dla edukacji o prawach człowieka *UNESCO Prize for Human Rights Education*, dziś *UNESCO/Bilbao Nagroda za wspieranie kultury praw człowieka*, zob.: http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/events/prizes-and-celebrations/unesco-prizes/unescobilbao-prize (data dostępu 12.12.2010).

Edukacja w aspekcie praw człowieka w organizacjach regionalnych

KBWE/OBWE

Edukacja o prawach człowieka była jednym z zadań, jakie wyznaczyły sobie państwa w trakcie kolejnych spotkań Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Zadanie to było kontynuowane przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, stając się stałym elementem polityki tej organizacji na rzecz budowania demokratycznych państw prawnych.

W warunkach istnienia „żelaznej kurtyny" zapisy obligujące państwa komunistyczne do zaznajomienia swoich obywateli z prawami człowieka oraz zobowiązania przyjęte, aby je przestrzegać, były rewolucyjne i stały się początkiem wielkich zmian w tej części Europy. W Akcie Końcowym KBWE, podpisanym w Helsinkach, 1 sierpnia 1975 r. zapisano, że jednostka ma prawo do poznania swoich praw człowieka i działania w oparciu o nie. Uznano ponadto, że poszanowanie praw i podstawowych wolności jest jedną z dziesięciu zasad przewodnich, którymi winny się kierować państwa w swych wzajemnych relacjach[45]. Był to jednak dopiero początek długiego procesu „oswajania" państw bloku wschodniego do realnego wprowadzania indywidualistyczno-liberalnej koncepcji praw człowieka do kolektywistycznej koncepcji praw i obowiązków obywatelskich, negującej jakąkolwiek kontrolę działań władzy i ochrony jednostki.

Sytuacja zaczęła się zmieniać po 1989 r., kiedy pod wpływem Stanów Zjednoczonych, Kanady oraz państw skupionych w Radzie Europy i we Wspólnotach Europejskich, państwa z Europy Środkowej i Wschodniej oraz powstałe po rozpadzie Związku Radzieckiego, podjęły dyskusję na temat obowiązkowej edukacji w aspekcie praw człowieka. Podczas konferencji moskiewskiej, w październiku 1991 r., państwa uczestniczące uznały, że „nauczanie praw człowieka ma podstawowe znaczenie, a tym samym, istotne jest, by ich obywatele byli kształceni w aspekcie praw człowieka i podstawowych wolności oraz obowiązków przestrzegania takich praw i wolności zapisanych w ustawodawstwie krajowym i dokumentach międzynarodowych, których są stronami"[46]. Uznano, że „skuteczne nauczanie praw człowieka przyczynia się do zwalczania nietolerancji, uprzedzeń i nienawiści opartej na religii, rasie, pochodzeniu etnicznym, w tym przeciwko Cyganom, ksenofobii i antysemityzmu"[47]. W tym celu państwa uczestniczące „będą popierały swoje kompetentne władze, odpowiedzialne za programy edukacyjne, w aspekcie wyznaczania skutecznych programów i kursów praw człowieka, dla studentów wszystkich szczebli, zwłaszcza dla studentów prawa, administracji i nauk społecznych, jak również szkół wojskowych, policyjnych i służb publicznych (…) oraz będą popierały organizacje i instytucje wychowawcze w aspekcie ich współpracy w krajowym, jak i międzynarodowym wymiarze"[48].

[45] *Human Rights Education Mapping*, Raport by the Change Institute, European Union Agency for Fundamental Rights, Vienna 2010, s. 10.
[46] *Dokument Spotkania w Moskwie Konferencji w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE (Moskwa, 3 X 1991) (fragmenty)*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Wydawnictwo COMER, Toruń 1993, s. 239–240.
[47] *Ibidem*, s. 240.
[48] *Ibidem*.

Istotne jest także stwierdzenie, że „działania podjęte w celu popierania edukacji w dziedzinie praw człowieka w szerszym znaczeniu, uwzględniają doświadczenia, programy i formy współpracy w ramach istniejących międzynarodowych, rządowych i pozarządowych ciał, takich jak ONZ i Rada Europy". Powyższe sformułowania wyraźnie zaznaczają wagę edukacji w aspekcie praw człowieka w celu budowania społeczeństwa obywatelskiego tworzącego demokratyczne państwo prawne.

Promocją i edukacją praw człowieka zajęło się powołane do życia przez przyjętą w 1991 r. Kartę paryską Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR), z siedzibą w Warszawie (pierwotna nazwa instytucji to Biuro Wolnych Wyborów). ODIHR wspiera państwa członkowskie OBWE „w zapewnianiu pełnego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, przestrzeganiu zasad praworządności, propagowaniu zasad demokracji oraz świadczeniu pomocy w budowaniu, umacnianiu i ochronie instytucji demokratycznych, a także inicjowaniu działań na rzecz tolerancji w społeczeństwie"[49]. ODIHR, będąc jedną z instytucji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, podjęło działania edukacyjne, koncentrując się na analizie konkretnych naruszeń praw człowieka. Jako przykład działalności w sferze edukacyjnej możemy przywołać sfinansowanie wydania angielskiej wersji książki *Dlaczego należy uczyć o Holokauście?* Książka dotyczy historii trudnej, związanej z życiem i zagładą Żydów i Romów[50]. Funkcje edukacyjne pełni także upublicznianie raportów z monitoringu wyborów. Należy także wyraźnie podkreślić, że KBWE/OBWE podejmowały wiele działań edukacyjnych kierowanych do urzędników i funkcjonariuszy publicznych w poszczególnych państwach członkowskich (rzadziej adresatami działań byli zwykli obywatele).

Rada Europy

W Statucie Rady Europy z 1949 r. w art. 1 zapisano, że „celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny"[51]. Piotr Świtalski zauważył, że „Rada Europy z punktu widzenia typologii organizacji międzynarodowych jest organizacją prekursorską – pierwszą, która fundamentem członkostwa ustanowiła wartości. Wyprzedziła czas – dziś, kiedy mówi się o tym, że system międzynarodowy powinien ewoluować w stronę systemu opartego na wartościach – nowatorskość Rady Europy powinna być szczególnie doceniona. Drugim pionierskim osiągnięciem Rady Europy jest to, że służy nie tylko państwom, które je ustanowiły, ale wprost i bezpośrednio – obywatelom"[52]. Polska w momencie przystąpienia do Rady Europy

[49] *Dokument helsiński, 1992 r.*, http://www.osce.org/pl/odihr/elections/13702 (data dostępu 27.03.2009).
[50] J. Ambrosewicz-Jacobs, *Wstęp*, [w:] J. Ambrosewicz-Jacobs, L. Hońdo, *Dlaczego należy uczyć o Holokauście?*, Uniwersytet Jagielloński, Instytut Europeistyki, Kraków 2005, s. 7.
[51] *Statut Rady Europy*, DzU 1994, nr 118, poz. 565; http//lex.pl/bap/student/DzU 1994.118.565.html (data dostępu 12.08.2009).
[52] P.A. Świtalski, *Wprowadzenie*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Wydawnictwo Wiedza i Praktyka Sp. z o.o., Warszawa 2009, s. 15.

zobowiązała się do promocji i edukacji w aspekcie praw człowieka, którym organizacja ta poświęciła wiele uwagi.

Dla omawianej problematyki doniosłe znaczenie miał I Szczyt Rady Europy, który odbył się w październiku 1993 r. w Wiedniu. We wspólnym oświadczeniu przyjętym na zakończenie szczytu przez szefów rządów państw europejskich zapisano: „Zakończenie podziału Europy stwarza historyczną szansę dla umocnienia pokoju i stabilizacji na kontynencie. Wszystkie nasze państwa członkowskie przywiązane są do wartości demokracji pluralistycznej i parlamentarnej, niepodzielności i uniwersalności praw człowieka, praworządności i wspólnoty dziedzictwa kulturowego, wzbogaconego swą różnorodnością. Dzięki temu Europa może stać się rozległym obszarem demokratycznego bezpieczeństwa. Taka Europa jest źródłem ogromnej nadziei, której w żadnym wypadku nie wolno zniszczyć terytorialnymi ambicjami, odradzaniem się agresywnego nacjonalizmu, utrwalaniem stref wpływów, nietolerancji lub totalitarnych ideologii”[53]. Na spotkaniu podjęto także dyskusje na tematy związane z ochroną praw mniejszości narodowych, wprowadzeniem polityki zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji. W opracowanej deklaracji wiedeńskiej i planie działania położono nacisk na wzmocnienie wzajemnego zrozumienia i zaufania międzyludźmi, poprzez realizację różnego rodzaju programów współpracy i pomocy koordynowanych przez Radę Europy. Działania w tej dziedzinie winny skupić się przede wszystkim na badaniu głęboko zakorzenionych przyczyn nietolerancji i szukaniu rozwiązań, w szczególności za pomocą seminariów i wsparcia dla programów naukowo-badawczych; wspieraniu edukacji w dziedzinie praw człowieka i poszanowania dla różnorodności kulturowej; wzmocnieniu programów walki z uprzedzeniami w nauczaniu historii przez podkreślanie wzajemnego, korzystnego oddziaływania między różnymi krajami, religiami i ideami w historycznym rozwoju Europy[54]. Zgodnie z Deklaracją Szefów Państw oraz Szefów Rządów Państw-Członków Rady Europy podjęto prace nad przygotowaniem konwencji traktującej o prawach osób należących do mniejszości narodowych. Ich wynikiem była ogłoszona 1 lutego 1995 r. w Strasburgu Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych[55].

Do tej pory w ramach Rady Europy odbyły się trzy szczyty poświęcone wzmacnianiu demokratycznych państw prawnych i prawom człowieka. Drugi szczyt odbył się w 1997 r. w Strasburgu, a jego uwaga skoncentrowana była m.in. na zniesieniu kary śmierci w Europie, a także na wzmocnieniu środków zapobiegania oraz zwalczania stosowania tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania bądź karania. Uczestnicy spotkania wezwali społeczność międzynarodową oraz rządy państw do wzmożenia walki z rasizmem, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją. Jednym z istotnych zagadnień poruszonych podczas szczytu było równouprawnienie kobiet i mężczyzn, w tym podkreślono wagę bardziej zrówno-

[53] *Deklaracja wiedeńska*, 9 października 1993 r., http://www.coe.int/t/dcr/summit/decl_vienne_pl.asp (data dostępu 15.02.2010). Nie można jej mylić z wydaną w tym samym roku, w czerwcu 1993 r. deklaracją wiedeńską, która wraz z programem działania stanowiła podsumowanie Światowej Konferencji Praw Człowieka zorganizowanej w Wiedniu przez ONZ. Natomiast omawiana deklaracja wiedeńska jest wynikiem prac podjętych przez państwa członkowskie w trakcie I Szczytu Rady Europy, który odbył się w październiku 1993 r. w Wiedniu.

[54] *Ibidem*.

[55] *Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych*, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (DzU z 2002 r., nr 22, poz. 209), http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/118/278 (data dostępu 11.11.2010).

ważonej reprezentacji obu płci we wszystkich dziedzinach życia społecznego i politycznego. W deklaracji końcowej uczestnicy szczytu podkreślili rolę instytucji demokracji lokalnej w zachowaniu stabilności europejskiej, zwłaszcza w praktykowaniu wspólnych europejskich standardów prawnych[56]. Sposobem na realizację wymienionych założeń miała być „oświata w duchu demokratycznego obywatelstwa". Jak zapisano w planie działania, będącym częścią wspomnianej deklaracji, „Szefowie Państw i Rządów postanawiają podjąć inicjatywę oświaty w duchu demokratycznego obywatelstwa, w celu tworzenia świadomości obywatelskiej, dotyczących ich praw i obowiązków w społeczeństwie demokratycznym, dynamizowania istniejących sieci, i łącznie z nowym programem wymiany dla młodzieży"[57].

W celu propagowania idei praw człowieka oraz ich poszanowania „Szefowie Państw i Rządów powitali z radością stworzenie urzędu Komisarza ds. Praw Człowieka". Urząd ten został powołany na podstawie *Rezolucji (99)50* (*Resolution (99) 50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights*), przyjętej 7 maja 1999 r. na 104. sesji Komitetu Ministrów Rady Europy[58]. Zgodnie z treścią artykułu I rezolucji „Komisarz jest pozasądową instytucją powołaną w celu promowania edukacji, mającej prowadzić do świadomości praw człowieka oraz ich poszanowania zgodnie z instrumentami ochrony praw człowieka istniejącymi w Radzie Europy"[59]. Thomas Hammarberg, b. Komisarz ds. Praw Człowieka Rady Europy w wygłoszonym przez siebie referacie pt. „Edukacja o prawach człowieka: ignorancja walki, zachęcanie do tolerancji", na lizbońskim forum zatytułowanym „Tworzenie kultury praw człowieka poprzez edukację", które odbyło się 13 listopada 2009 r., stwierdził: „Najlepszą obroną praw człowieka jest to, że wszyscy wiemy, że mamy prawa i że możemy narzekać na niesprawiedliwość. Edukacja na temat praw człowieka ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego wprowadzenia w życie uzgodnionych standardów międzynarodowych. Jest również ważnym sposobem walki z dyskryminacją, rasizmem i ksenofobią"[60]. Komisarz w tej wypowiedzi zaznaczył, że w czasie swoich wizyt w poszczególnych krajach miał „do czynienia z przykładami werbalnych i fizycznych ataków na członków niektórych wrażliwych grup, takich jak LGBT, Romów i mniejszości etnicznych"[61]. Podkreślił szczególną wagę edukacji o prawach człowieka w pracy z dziećmi i młodzieżą, zaznaczając, że w ramach Rady Europy jest to jeden z priorytetów. Jako przykład dobrych praktyk na rzecz promocji, świadomości i ochrony praw każdego, przywołał podręcznik Kompas, który powstał dzięki pracy Młodzieżowego Programu Edukacji na rzecz Praw Człowieka. Podręcznik został przedstawiony na trzecim szczycie Rady Europy, który odbył się w 2005 r. w Warszawie, gdzie *nota bene* zatwierdzono również program nowej akcji edukacyjnej,

[56] *Deklaracja Końcowa Drugiego Szczytu Szefów Państw i Rządów Rady Europy* (Strasburg, 10–11 października 1997 r., http://www.coe.int/t/dcr/summit/action_plan_pl.asp (data dostępu 12.04.2010).
[57] *Plan Działania do Deklaracji Końcowej Drugiego Szczytu Szefów Państw i Rządów Rady Europy* (Strasburg, 10–11 października 1997 r., http://www.coe.int/t/dcr/summit/action_plan_pl.asp (data dostępu 12.04.2010).
[58] *Resolution (99) 50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, przyjęta przez Komitet Ministrów 7 maja 1999 r. na 104. sesji, https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=458513&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75 (data dostępu 29.04.2010).
[59] *Ibidem*.
[60] T. Hammarberg, *Human Rights Education: Fighting ignorance, encouraging tolerance*, on *Creating a culture of human rights through education*, Lisbon, 13 November 2009, CommDH/Speech(2009)12, https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1539017&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679 (data dostępu 10.09.2010).
[61] *Ibidem*.

będący kontynuacją kampanii przeciwko nietolerancji, ksenofobii i antysemityzmowi „Wszyscy różni – wszyscy równi", zainicjowanej przez Radę Europy 10 lat wcześniej[62]. Edukacja w tej dziedzinie wydaje się nadal niezbędna w kontekście powtarzających się w różnych krajach Europy akcji rasistowskich, ksenofobicznych i homofobicznych.

Na wspomnianym trzecim szczycie Rady Europy podkreślono szczególną rolę edukacji w aspekcie praw człowieka. W dokumentach końcowych podsumowujących obrady szczytu – deklaracji warszawskiej i planie działania – zapisano, że promowanie kultury demokratycznej, idei obywatelstwa europejskiego, budowy społeczeństwa opartego na wiedzy i technologii wymagają zwiększenia wysiłków Rady Europy w dziedzinie oświaty, której celem powinno być zapewnienie dostępu do edukacji wszystkich młodych ludzi w całej Europie, poprawa jej jakości i promowanie kompleksowej wiedzy o prawach człowieka[63]. Podkreślono także konieczność dążenia do zwiększenia publicznej świadomości europejskich norm i wartości, szczególnie przez przedsięwzięcia edukacyjne realizowane w ramach „Europejskiego Roku Edukacji Obywatelskiej"[64].

Warto podkreślić, że w celu wzmacniania przedsięwzięć edukacyjnych Rada Europy podjęła współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi (m.in. przez wzmacnianie procesu bolońskiego w zakresie nauki języków, uznawania dyplomów i kwalifikacji, oraz przez włączenie się do działań mających na celu stworzenie do 2010 r. europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego). Te przykłady świadczą o tym, że Rada Europy aktywnie promuje współpracę w dziedzinie edukacji i wymiany studentów na wszystkich poziomach. Zwiększa również możliwości dostępu do szkoleń dla nauczycieli, w dziedzinie edukacji obywatelskiej, praw człowieka, historii i edukacji międzykulturowej oraz promuje odpowiednie programy i wymianę międzykulturową na poziomie szkół podstawowych i średnich, w celu szerzenia europejskich wartości wśród nowych pokoleń[65].

Wszystkie powyższe założenia edukacyjne Rady Europy znalazły potwierdzenie w wydanym w 2010 r. *Zaleceniu Komitetu Ministrów w sprawie Karty edukacji obywatelskiej i edukacji o prawach człowieka* (*Recommendation CM/Rec(2010)7 of the Committee of Minister to memberstates on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education*)[66]. Powołując się na podstawową misję Rady Europy zapisaną w statucie tej organizacji, a mianowicie działania na rzecz praw człowieka, zasad demokracji i praworządności, komitet stwierdził, że kluczową rolę w realizowaniu tej misji odgrywają edukacja i szkolenia, czyli dostarczanie odbiorcom teorii i praktyki. W niniejszym zaleceniu odwołano się do doświadczeń innych organizacji

[62] D. Grzemny, *Kompas. Przedmowa do polskiego wydania*, [w:] P. Braner, E. Keen, M.L. Lemineur (red.), *Kompas. Edukacja o prawach człowieka w pracy z młodzieżą*, Stowarzyszenie dla Dzieci i Młodzieży SZANSA, Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa 2005, s. 6–7.

[63] *Action PlanMinisters' Deputies CM Documents CM(2005)80 final 17 May 2005*; http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_pl.asp (data dostępu 21.04.2010).

[64] Rada Europy ogłosiła rok 2005 Europejskim Rokiem Edukacji Obywatelskiej, zob.: *Europejski Rok Edukacji Obywatelskiej*, http://www.metis.pl/ereo (data dostępu 15.03.2009).

[65] *Action PlanMinisters' Deputies CM Documents*…

[66] *Recommendation CM/Rec(2010)7 of the Committee of Minister to member states on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education, z dnia 11 maja 2010 r.*, przyjętej na 120 sesji, w: *Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education. Recommendation CM/Rec(2010)7 and explanatory memorandum*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2010.

w eksponowaniu roli edukacji, zwłaszcza zasad wprowadzonych przez Światową Konferencję Praw Człowieka zorganizowaną w 1993 r. przez ONZ w Wiedniu, kiedy podjęto decyzję o włączeniu praw człowieka, demokracji i rządów prawa, jako przedmiotu nauczenia, podkreślając jednocześnie jego nową jakość. Sam tytuł przyjętego przez Komitet Ministrów dokumentu sugeruje, że obecnie w edukacji kładzie się nacisk nie na kształcenie oparte na analizach teoretycznych założeń demokratycznego państwa prawnego i praw człowieka, ale na budowaniu świadomości jednostkowej i obywatelskiej przez czynne uczestnictwo w życiu publicznym swojego państwa. Nie wiedza, ale codzienna partycypacja tworzą społeczeństwo obywatelskie zdolne do obrony najważniejszej dla niej wartości, jaką są prawa człowieka.

Unia Europejska

Edukacja jest tym obszarem, którym państwa członkowskie UE zajęły się stosunkowo niedawno. Dziś stanowi jedną z podstawowych dziedzin działania Unii Europejskiej. Stworzony w jej ramach projekt europeizacji oświaty zakładał kompatybilność z procesem integracji społecznej, gospodarczej, politycznej, ale opierając się na osobnych systemach oświaty i przy założeniu przechodzenia do globalnego społeczeństwa informacyjnego. Oznaczało to związek z założe-niami edukacyjnymi UNESCO, Rady Europy, OECD i programem „uczenia się przez całe życie”[67]. W 1996 r. Komisja Europejska podjęła inicjatywę wspierania edukacji w państwach członkowskich w związku z ogłoszonym „Europejskim rokiem uczenia się przez całe życie”.

Jakkolwiek w ramach Unii Europejskiej nie stworzono jednolitego systemu edukacyjnego[68], to jednak wypracowano wspólny kanon wartości i wspólne cele społeczne, gospodarcze i polityczne, które wytyczają kierunki nauczania i wychowania w Europie. Zostały one określone w art. 2 i 3 Konstytucji dla Europy z 2004 r. W art. 2 tego dokumentu zapisano, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości oraz na równości kobiet i mężczyzn”. W art. 3 wymieniono cele, jakie przyświecają tej międzynarodowej organizacji. Podstawowym jest „wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów. Ponadto Unia czyni to, wspierając postęp naukowo-techniczny; zwalczając wyłączenie społeczne i dyskryminację; wspierając sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka oraz wspierając spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, solidarność między państwami członkowskimi. Podobne cele odnoszą się do stosunków z państwami zewnętrznymi. Tym

[67] Uczenie się przez całe życie (*Lifelong Learning Programme*) to program Unii Europejskiej w dziedzinie edukacji i doskonalenia zawodowego przewidziany na lata 2007–2013.

[68] Traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich nie podjęły kwestii edukacji, to podstawowy cel, jakim było „popieranie, przez utworzenie wspólnego rynku oraz stopniowe ujednolicanie polityki gospodarczej Państw będących członkami Wspólnoty, ciągłej i równomiernej ekspansji, wzmożonej stabilizacji, szybszego podwyższenia poziomu życia i ściślejszych stosunków między Państwami, które jednoczy”, wymagał dopasowania oświaty poszczególnych państw członkowskich do powyższych założeń, zob.: Art. 2, *Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, [w:] *Zbiór dokumentów 1957 nr 5*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1957, s. 947, za: D. Dziewula, *Systemy szkolne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo „Żak”, Warszawa 1997, s. 19.

samym działania Unii przyczyniają się „do pokoju, bezpieczeństwa, stałego rozwoju naszej Planety, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do stałego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”[69].

Podstawą wymienionych wartości i celów stało się kulturowe, religijne i humanistyczne dziedzictwo Europy, „z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”[70]. Dalej zapisano, że wpływ na tę decyzję miały wspólne tragiczne doświadczenia dające asumpt do podążania „drogą cywilizacji, postępu i dobrobytu, dla dobra wszystkich jej mieszkańców, także tych najsłabszych i najbardziej poszkodowanych”. Europa „zamierza pozostać kontynentem otwartym na kulturę, wiedzę i postęp społeczny; oraz zamierza pogłębiać demokratyczny charakter i przejrzystość swojego życia publicznego, a także dążyć do pokoju, sprawiedliwości i solidarności na świecie”[71]. Wynika to z przekonania, że Europa tylko „«zjednoczona w różnorodności» daje najlepszą możliwość dalszego prowadzenia, w poszanowaniu praw każdej jednostki i ze świadomością odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń i naszej Planety, ogromnego przedsięwzięcia, które uczyni ją uprzywilejowanym obszarem ludzkiej nadziei”[72].

Wielokrotne powtórzenie znaczenia praw człowieka we wzajemnych stosunkach podkreśla, jak ogromną rolę im przyznano, a zarazem jak wiele nadziei w nich położono. Już w opracowanych w 1993 r. kryteriach kopenhaskich zaznaczono, że jedynie państwa przestrzegające praw człowieka mogą stać się członkami Unii Europejskiej[73].

Uznano, że to właśnie prawa człowieka są podwaliną przyszłości świata. Podstawowym zaś narzędziem wprowadzenia ich w życie jest edukacja. W Unii Europejskiej wyznaczono jej potrójną rolę. Po pierwsze, należy umożliwić każdemu uczenie się przez całe życie, bez dyskryminacji i wyrównując szanse najsłabszych – osób z niepełnosprawnością, biednych, imigrantów i innych. „Uczenie się ludzi nie może być przywilejem, lecz prawem, a wykształcenie człowieka nie może być dla niego dekoracją, lecz kompetencją i przygotowaniem do szerokiego uczestnictwa społecznego”[74] (*Uczyć się – bez granic. Jak zewrzeć „lukę ludzką”*). Toteż nic dziwnego, że jednym z tematów przewodnich w edukacji europejskiej jest zakaz nieuzasadnionej dyskryminacji i konieczność korzystania z praw człowieka. Opracowana w ramach Unii Europejskiej Karta praw podstawowych stała się wyznacznikiem działań edukacyjnych o prawach człowieka. Ze względu zaś na charakter tej przede

[69] *Ibidem*, s. 11–12.
[70] *Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 16.12.2004, C 310/3.
[71] *Ibidem*.
[72] *Ibidem*.
[73] Kryteria kopenhaskie są to wytyczne przygotowane przez Radę Europejską, ogłoszone 21–22 czerwca 1993 r., określające warunki przyjęcia nowych członków z Europy Środkowo-Wschodniej do Unii Europejskiej. Znalazły się tam obok ochrony praw człowieka m.in. zapisy o praworządności, stabilności instytucji demokratycznych, gospodarce rynkowej, ochronie praw mniejszości narodowych itd., zob.: *Co to są kryteria kopenhaskie?*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, http://www.cie.gov.pl/WWW/quest.nsf/0/E94FF12B879ADE4EC1256E860027B9BD?open (data dostępu 21.02.2009).
[74] J.W. Botkin, M. Elmandjra, M. Malitza, *Uczyć się – bez granic. Jak zewrzeć „lukę ludzką”*, Raport Klubu Rzymskiego, Warszawa 1982, s. 183–184.

wszystkim jednak gospodarczej organizacji, skierowano myślenie o roli edukacji w zmieniających się diametralnie warunkach ekonomicznych. Jest to związane z przejściem od społeczeństwa postindustrialnego do globalnego społeczeństwa informacyjnego. Edukacja nastawiona jest więc na przygotowanie całego społeczeństwa do życia w zmieniającym się świecie.

Po drugie, edukacja musi być oparta na współpracy i wspieraniu jednostek przez społeczność lokalną, państwo, a na końcu dopiero przez organy unijne, w myśl zasady subsydiarności. Tym samym Unia Europejska działa tylko wtedy, gdy państwo, mimo swoich zobowiązań, nie czyni w tym kierunku żadnych działań lub ze względu na ograniczone możliwości i zasoby wyznaczone cele są realizowane z większą efektywnością na poziomie ponadnarodowym.

Trzecim istotnym założeniem w polityce edukacyjnej UE w dziedzinie praw człowieka jest różnorodność w edukacji. W celu jego realizacji powstał program *Comenius* nakierowany na rozwój oświaty. Nawiązując do myśli wielkiego pedagoga przełomu XVI i XVII w., Amosa Komeńskiego, który w edukacji oparł się na pansofii zalecając „zdobycie wiedzy uniwersalnej, przekraczającej ograniczenia czasoprzestrzenne, narodowe, czy wyznaniowe", która jednocześnie miała być wiedzą o całej rzeczywistości i możliwościach jej spożytkowania[75], Unia Europejska stworzyła wiele programów wspomagających działania na rzecz wzmacniania otwartości systemów edukacji i szkoleń poprzez zwiększoną mobilność oraz upowszechnianie uczenia się przez całe życie[76].

W jakim stopniu poważnie traktuje się prawa człowieka w Unii Europejskiej, świadczy powołanie przez tę organizację w 2007 r. Agencji Praw Podstawowych (FRA). Jej głównym celem jest udzielanie wszelkiej pomocy, zwłaszcza dostarczanie fachowej wiedzy w aspekcie praw podstawowych instytucjom, organom, urzędom Unii oraz państwom członkowskim UE. Drugim istotnym celem Agencji jest podniesienie świadomości w aspekcie praw podstawowych wśród ogółu społeczeństwa oraz promowanie aktywnego uczestnictwa obywateli w instytucjach demokratycznych. Ważnym źródłem informacji na temat przestrzegania praw człowieka są dla Agencji raporty przygotowywane przez Sieć Niezależnych Ekspertów Unii Europejskiej ds. Praw Podstawowych.

---

[75] S. Sztobryn, *Historia wychowania*, [w:] B. Śliwerski (red.), *Pedagogika. Podstawy nauk o wychowaniu*, t. 1, Gdańskie Wydawnictwo Pedagogiczne, Gdańsk 2006, s. 59.

[76] W Unii Europejskiej w sferze edukacyjnej realizowane są również inne programy edukacyjne. Wspomnieć to można chociażby o realizowanym w latach 2007–2013 Zintegrowanym Programie Działania na rzecz uczenia się przez całe życie. Program opiera się na podprogramach *Comenius* (adresowanym do uczniów i nauczycieli w edukacji przedszkolnej i szkolnej do poziomu średniego i do instytucji prowadzących tę edukację); *Erasmus* (adresowanym dla uczniów i nauczycieli kształcenia wyższego i zawodowego na poziomie wyższym i do instytucji realizujących takie kształcenie); *Leonardo da Vinci* (adresowanym do uczniów i nauczycieli na każdym poziomie kształcenia zawodowego, poza wyższym i do instytucji); *Sokrates* (w dziedzinie edukacji), *Młodzież–Youth* (nieformalna edukacja oraz międzynarodowa mobilność młodzieży), *Grundtvig* (mobilność dorosłych) oraz Programie horyzontalnym (*The Transversalsub-programme*), który zawiera cztery główne rodzaje aktywności – kooperacja w zakresie *LLL–Lifelong Learning* między krajami wspólnoty, promocja nauki języków, rozwój technik nauczania na podstawie ICT, upowszechnianie rezultatów innych programów i wymiana dobrych praktyk; Programie *Jean Monnet*, którego zasadniczym celem jest integracja społeczna (zwłaszcza w kontekście migracyjnym) i wspieranie instytucji działających w obszarze edukacji na terenie Europy, zob.: http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=503 (data dostępu 29.01.2011). Cele zapisane zostały w polskiej *Strategii Rozwoju Edukacji na lata 2007–2013*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa, sierpień 2005.

Warto wspomnieć o spektakularnej formie edukacji w ramach Unii Europejskiej, jaką jest corocznie przyznawana przez Parlament Europejski „Nagroda im. Andrieja Sacharowa". Jej laureatami są osoby, grupy, instytucje, organizacje pozarządowe, które wyróżniają się działaniami na rzecz ochrony praw człowieka, szczególnie „w walce o obronę wolności myśli i słowa przed nietolerancją, fanatyzmem i nienawiścią"[77].

Pozostałe organizacje

Rola edukacji w aspekcie praw człowieka podkreślana jest również przez organizacje międzynarodowe w innych regionach świata oraz przez porozumienia państw w regionach, w których takie organizacje nie istnieją (Azja).

Jednym z głównych celów powstałej w 1948 r. na bazie Unii Panamerykańskiej – Organizacji Państw Amerykańskich jest promowanie praw człowieka, w szczególności w obszarze praw kobiet, praw dziecka i praw kulturowych. W uchwalonej w 1969 r. Amerykańskiej konwencji praw człowieka (weszła w życie w 1978 r.) zapisano, że organ powołany do przestrzegania tych praw – Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka – ma za zadanie m.in. „rozwijanie świadomości ludów Ameryki w zakresie praw człowieka"[78]. Podobnie, jak w innych organizacjach międzynarodowych, zmiany cywilizacyjne zapoczątkowane wydarzeniami lat sześćdziesiątych oraz ogłoszenie wyników Raportu Rzymskiego w 1972 r. spowodowały, że i na terenie kontynentów amerykańskich zaczęto więcej uwagi poświęcać roli edukacji.

Ponadto w 1980 roku Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka[79] zawarł umowę z Republiką Kostaryki, w wyniku której powołano do życia Międzyamerykański Instytut Praw Człowieka (Inter-American Institute of Human Rights, IIHR). Jest to autonomiczna międzynarodowa instytucja o charakterze akademickim. Dziś, stała się jednym z głównych w świecie ośrodków prowadzących badania naukowe oraz edukacyjne na temat praw człowieka. Instytut jest organem pomocniczym amerykańskiego systemu ochrony praw człowieka. Prowadzi przede wszystkim lokalne i regionalne projekty upowszechniania praw człowieka, opierając się na organizacjach pozarządowych i instytucjach publicznych w krajach regionu, tym samym realizując międzynarodowe zobowiązania poszczególnych państw[80].

Od 2002 r. instytut publikuje coroczne raporty przedstawiające problemy związane z prawami człowieka oraz stan faktyczny przeciwdziałania im. W pierwszym raporcie przedstawiono analizę podstaw prawa krajowego różnych państw amerykańskich w dziedzinie praw człowieka oraz mechanizmy umożliwiające obywatelom poznanie praw, a także

[77] *Nagroda imienia Sacharowa na rzecz wolności myśli*, Parlament Europejski, za: http://www.europarl.europa.eu (data dostępu 12.12.2008).
[78] B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *op. cit.*, s. 300.
[79] Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka powstał w 1979 r. na mocy Amerykańskiej konwencji praw Człowieka. Zajmuje się rozpatrywaniem spraw o naruszenie praw i wolności jednostek, wniesionych przez państwa-strony oraz Komisję Praw Człowieka. Ponadto interpretuje Konwencję oraz inne traktaty poświęcone prawom człowieka, zob.: T. Sokołowski, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2004, s. 80.
[80] Strona Internetowa Międzyamerykańskiego Instytutu Praw Człowieka, http://www.iidh.ed.cr/multic/defaultIIDHEn.aspx?Portal=IIDHen (data dostępu 10.03.2013).

zobowiązania państw w dziedzinie edukacji w aspekcie praw człowieka. Następne raporty dotyczyły monitorowania zobowiązań państw w aspekcie edukacji uczniów, studentów, różnych grup zawodowych oraz przygotowania nauczycieli do nauczania o prawach człowieka i publikacjach poświęconych tej tematyce. Dużą wagę przywiązuje się w raportach do dobrych praktyk edukacyjnych oraz innowacyjnych rozwiązań w tym zakresie[81].

W opracowanej na lata 2011–2014 strategii działania dla państw amerykańskich, Instytut położył nacisk na edukację praw człowieka, jako niezbędnego warunku dla budowania demokracji przyszłości. Zagadnienia wykluczenia, biedy, terroru państwowego, chorób itd. są problemami wszystkich i tylko wspólne działania mogą przyczynić się do poprawy „globalnej wioski"[82].

Edukacja o prawach człowieka jest też jednym z ważnych zagadnień poruszanych przez państwa afrykańskie w Unii Afrykańskiej (do 2000 r. Organizacja Jedności Afrykańskiej). Wśród głównych zasad, na których opiera się ta organizacja, znajdują się m.in. „popieranie współpracy międzynarodowej zgodnie z Kartą NZ i Powszechną Deklaracją" oraz „promocja i ochrona praw człowieka i ludów zgodnie z Afrykańską Kartą Praw Człowieka i Ludów"[83].

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku to okres intensywnej działalności państw afrykańskich w obszarze praw człowieka. Starając się nadgonić stracony czas, państwa afrykańskie podpisywały i ratyfikowały prawie wszystkie konwencje ONZ poświęcone prawom człowieka. Niestety, nie szła za tym ich praktyczna ochrona. Niemniej jednak, prawa człowieka zaczęły istnieć w świadomości wielu osób z kontynentu afrykańskiego, co przełożyło się na bezpośrednie działania państw skupionych w Unii Afrykańskiej w tworzeniu nowych konwencji, deklaracji i procedur ochronnych oraz aktywność organizacji pozarządowych zajmujących się działalnością edukacyjną i pomocą humanitarną dla grup wykluczonych, ofiar wojny i różnych przestępstw oraz jednostek zaangażowanych w walkę na rzecz ochrony praw człowieka (np. przeciwko obrzezaniu kobiet, udziałowi dzieci w działaniach wojennych). Nie zapobiegło to jednak konfliktom lokalnym, wykorzystywaniu środków przeznaczonych przez organizacje międzynarodowe na pomoc humanitarną do budowania własnych fortun i wypaczania idei praw człowieka[84]. Rwanda, Darfur, działalność Kony'ego w Ugandzie – oto przykłady najcięższych naruszeń praw człowieka dokonujących się mimo istnienia dokumentów i instytucji je chroniących. Niezbędna jest zmiana świadomości rządzących i rządzonych. Edukacja społeczeństwa i władzy w zakresie praw człowieka wydaje się więc niezbędnym elementem rozwiązania wszelkich problemów Afryki.

Najaktywniejszą na terenie Afryki instytucją zajmującą się ochroną praw człowieka i edukacją w tym zakresie jest Południowoafrykańska Komisja Praw Człowieka (South African Human Rights Commission, SAHRC). Powołana została do życia w 1995 r. na

---

[81] *Ibidem*.
[82] *Strategic Framework 2011–2014. Education as the key to a democratic future*, http://www.iidh.ed.cr/multic/defaultIIDHEn.aspx?Portal=IIDHen (data dostępu 10.03.2013).
[83] T. Sokołowski, *op. cit.*, s. 85.
[84] N. Horn, *Human rights education in Africa*, http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/namibia/Human_Rights_in_Africa/3_Horn.pdf.

podstawie Konstytucji Południowej Afryki, zajmuje się wspieraniem demokracji, ochroną, monitorowaniem i promowaniem praw człowieka[85].

Inną organizacją regionalną jest założone w 1967 r. Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of South East Asian Nations, ASEAN), które w swoich celach zapisało: przyspieszenie wzrostu gospodarczego, postępu społecznego oraz rozwoju kulturalnego w regionie poprzez wspólne wysiłki podejmowane w duchu równości i partnerstwa; promowania pokoju i stabilności w regionie; szacunku dla wymiaru sprawiedliwości i praworządności; aktywnej współpracy i wzajemnej pomocy gospodarczej, społecznej, kulturalnej, technicznej, naukowej i administracyjnej oraz współpracy edukacyjnej[86]. Jednym z kluczowych zagadnień stała się promocja praw człowieka. Realizując założenia ONZ w dziedzinie edukacji praw człowieka podjęte na szczycie wiedeńskim w 1993 r. oraz ogłoszone w ramach dekady praw człowieka, z inicjatywy ASEAN-u przeprowadzono wiele działań edukacyjnych w poszczególnych państwach członkowskich. Tematami były zagadnienia szczególnie trudne dla regionu, związane z działaniami wojennymi, ubóstwem, wykluczeniem społecznym różnych grup (np. ze względu na płeć, narodowość, przynależność społeczną). Ogromną rolę organizacja przywiązuje również do edukacji dzieci i młodzieży. By skutecznie wprowadzać zmiany w mentalności, prawie i praktyce życia codziennego powołano do życia w 2009 r. Międzyrządową Komisję Praw Człowieka (Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR)[87], a w 2012 r. podpisano Deklarację praw człowieka ASEAN, w której ogromny nacisk położono na wspólną promocję tych praw i edukację obejmującą społeczeństwo, NGOs i funkcjonariuszy publicznych[88].

Ważnym wydarzeniem o skali międzynarodowej, dotyczącym tematu edukacji w aspekcie praw człowieka, są organizowane corocznie, od 2010 r., Międzynarodowe Konferencje Edukacji o Prawach Człowieka. Mimo że głównym inicjatorem jest jedna z czołowych uczelni wyższych w danym państwie, współorganizatorami są organizacje pozarządowe, instytuty państwowe oraz organizacje międzynarodowe. Do tej pory odbyły się trzy konferencje międzynarodowe. Pierwsza, zorganizowana w Sidney (Australia) w 2010 r., poświęcona edukacji dla praw człowieka, pokojowi i dialogowi międzykulturowemu. Konferencja została zorganizowana w odpowiedzi na program ONZ pt. „Światowa Edukacja Praw Człowieka", w celu wspierania edukacji w zakresie praw człowieka, zwłaszcza w Australii oraz w regionie Azji i Pacyfiku. Druga konferencja odbyła się w Durbanie (RPA) w 2011 r. i koncentrowała się na dostrzeganiu wartości płynących z różnorodności oraz korzyściach wynikających z osiągnięć sprawiedliwości społecznej. Trzecia konferencja miała miejsce w Krakowie w 2013 r., dyskusje koncentrowały się przede wszystkim na zagadnieniu wpływu zmian dokonujących się w czasie transformacji i kryzysu[89]. W 2013 r., na Uniwersytecie Soochow w Taipei (Tajwan) odbyła się czwarta konferencja poświęcona

[85] Strona Internetowa SAHR, zob.: http://www.sahrc.org.za/home (data dostępu 20.01.2013).
[86] Strona Internetowa *ASEAN*, zob.: http://www.asean.org/ (data dostępu 7.03.2013).
[87] Strona Internetowa *AICHR*, zob.: http://aichr.org/about/ (data dostępu 3.01.2013).
[88] ASEAN Human Rights Declaration, zob.: http://www.asean.org/news/asean-statement-communiques/item/asean-human-rights-declaration (data dostępu 15.03.2013).
[89] Strona Internetowa University of Western Sydney, http://www.uws.edu.au/equity_diversity/equity_and_diversity/tools_and_resources/international_human_rights_education_conference (data dostępu 11.02.2013).

globalnej zbieżności kulturowej i lokalnej praktyce oraz zrewidowaniu zakresu i siły edukacji w aspekcie praw człowieka[90].

Podsumowanie

Analiza dotychczasowych rozważań prowadzi do wniosku, że organizacje o charakterze rządowym w swej praktycznej działalności poświęcają sporo uwagi edukacji w aspekcie praw człowieka. Należy jednak podkreślić, że realizacja funkcji edukacyjnej w dużej mierze spoczywa na państwach członkowskich, organizacje natomiast mogą tworzyć jedynie ramy i wytyczne dla działalności państw. W ostatnich dwóch dekadach zauważamy widoczny wzrost aktywności organizacji rządowych w dziedzinie edukacji na rzecz praw człowieka. Wydaje się, że coraz powszechniej przez organizacje rządowe lansowany jest pogląd, że powszechna edukacja doprowadzi nie tylko do wzrostu świadomości obywateli w zakresie posiadanych praw i wolności oraz mechanizmów dochodzenia roszczeń, ale przyczyni się też do budowy stabilnego świata, opartego na wartościach demokracji, praworządności i przestrzegania praw człowieka. Takie podejście od dawna preferują organizacje pozarządowe, dla których funkcja edukacyjna pozostaje jedną z najistotniejszych w dziedzinie praw człowieka.

Literatura uzupełniająca

Delors J. (red.), *Edukacja: jest w niej ukryty skarb. Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do spraw edukacji dla XXI wieku*, przeł. W. Rabczuk, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich, Warszawa 1998.

Human Rights Educations In the School System of Europe, Central Asia i North America: A Compendium of Good Practice (Council of Europe, OSCE/ODIHR, UNESCO, OHCHR), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw 2009.

Institutional needs assessment for Human Rights Education. Raport by the Change Institute, European Union Agency for Fundamental Rights, Wiedeń 2010.

UNESCO and Human Rights Education, Section for Peace and Human Rights Education. Division for the Promotion of Quality Education, UNESCO, Paris 2003.

[90] Strona internetowa Uniwersytetu Soochow informująca o 4. Międzynarodowej Konferencji Edukacji o Prawach Człowieka, http://www.hre2013.org.tw (data dostępu 11.03.2013).

Anna Pacześniak

Uniwersytet Wrocławski

Promocja demokracji i praworządności

Abstract

The purpose of the article is to analyse the following organisations: the Council of Europe, the Organization for security and cooperation in Europe (OSCE), the European Union, the Organization of American States, the African Union, and other regional organisations in the context of their activities for the promotion of democracy and the rule of law.

Critical analysis of their activities based not only on the study of documents, declarations, resolutions, but also on the examination of the political context, the interests of individual Member States having a decisive influence on the decisions taken within the framework of international organizations. Summary includes the conclusions about the efficiency barriers in the area of the promotion of democracy and the rule of law by the international actors.

Wprowadzenie

Wyraz „demokracja" należy do najpopularniejszych w politycznym słownictwie współczesnego świata, stanowi centralną kategorię myśli politycznej i teorii polityki. Nie powinno zatem dziwić, że większość współczesnych organizacji międzynarodowych wskazuje jako jeden z celów działania promocję demokracji i deklaruje, że jest ona podstawową wartością podzielaną przez należące do nich państwa. Z pojęciem demokracji związana jest kategoria praworządności, którą zalicza się do jednego z normatywnych składników demokracji. Praworządność (rządy prawa) rozumiana jako wartość polityczna „ma być zabezpieczeniem przed arbitralnością rządzących i instrumentem ochrony obywateli przed naruszającą ich prawa podmiotowe ingerencją państwa"[1]. Empiryczne ujęcie praworządności pozwala na uchwycenie faktycznego przestrzegania prawa przez rządzonych i rządzących w danym systemie politycznym.

Według Andrzeja Antoszewskiego, można wyróżnić trzy zasadnicze sposoby definiowania demokracji: aksjologiczne, proceduralne i substancjalne[2]. W ujęciu aksjologicznym demokracja traktowana jest jako sposób rządzenia oparty na swoistym – w zależności od koncepcji doktrynalnej – katalogu wartości (wolności, równości, godności człowieka, sprawiedliwości, tolerancji, pluralizmu). W proceduralnym ujęciu nacisk położony jest na instytucje i mechanizmy sprawowania władzy, a demokrację utożsamia się z typem reżimu politycznego opartym na zasadach prawno-ustrojowych (m.in. suwerenności narodu/ludu,

[1] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1999, s. 447.
[2] *Ibidem*, s. 82–91.

reprezentacji, wyborów jako głównego źródła legitymacji i kontroli władzy, podziału władz, instytucjonalnej ochrony praw obywatelskich)[3]. Ujęcie substancjalne (materialne) postrzega demokrację jako realny efekt społeczny, a procedury i instytucje polityczne traktowane są jako środek osiągnięcia określonych celów społecznych (np. likwidacji rażących różnic społecznych, eliminacji przemocy w rozwiązywaniu konfliktów politycznych, ochrony mniejszości). Analiza dokumentów organizacji międzynarodowych pokazuje, że demokracja bywa rozumiana na wszystkie wymienione sposoby, choć już podejmowane przez organizacje działania w sferze legislacyjnej, kontrolnej, operacyjnej opierają się głównie na proceduralnym ujęciu demokracji.

W artykule omówiono następujące organizacje: Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Unia Europejska, Organizacja Państw Amerykańskich, Unia Afrykańska. Wspomniano także inne organizacje regionalne, które odwołują się w swoich dokumentach lub działaniach do promocji demokracji i praworządności. Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) opisano głównie w kontekście przyjętych dokumentów w zakresie promocji demokracji, a nie podejmowanych działań inspirowanych przez ONZ, a realizowanych przez omawiane w artykule organizacje regionalne.

W przypadku wybranych organizacji dokonano krytycznej analizy ich aktywności w promowaniu demokracji i praworządności w przekonaniu, że niejednokrotnie warto – obok studiowania dokumentów, deklaracji, rezolucji, czy np. składowych części budżetu organizacji – poznać polityczny kontekst, interesy poszczególnych państw mających znaczący wpływ na decyzje podejmowane w ramach organizacji międzynarodowych.

W podsumowaniu zawarto wnioski dotyczące barier efektywności aktorów międzynarodowych w obszarze promocji demokracji i praworządności.

Demokracja i praworządność w dokumentach organizacji międzynarodowych

W Karcie Narodów Zjednoczonych powołującej do życia ONZ, podpisanej w 1945 r., słowa „demokracja" i „praworządność" nie padają ani razu[4]. Z czasem to jednak właśnie Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ udało się wypracować międzynarodowy konsensus dotyczący katalogu elementów istotnych do określenia danego systemu politycznego za demokratyczny. Zostały one zdefiniowane w dwóch rezolucjach[5] zaakceptowanych przez niemal wszystkie państwa członkowskie ONZ (żadne ze 172 państw członkowskich nie głosowało przeciw, 15 wstrzymało się od głosu[6]).

Do zasadniczych wyznaczników demokracji określonych przez ONZ należą:

- poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, w tym wolności zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń, wolności słowa i opinii;

[3] Por. M. Gulczyński, *Politologia. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2010.
[4] *Karta Narodów Zjednoczonych*, http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php (data dostępu 7.01.2013).
[5] Assemblée générale de l'ONU, *Promotion et consolidation de la démocratie*, 4 décembre 2000, Doc ONU A/RES/55/96; Assemblée générale de l'ONU, *Renforcement du rôle des organisations et mécanismes régionaux, sous-régionaux et autres en vue de promouvoir et de consolider la démocratie*, 23 mars 2005, Doc ONU A/RES/59/201.
[6] Od głosu wstrzymały się następujące państwa: Białoruś, Bhutan, Chiny, Kuba, Korea Północna, Libia, Laos, Birma, Arabia Saudyjska, Syria, Turkmenistan, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Wenezuela, Wietnam, Zimbabwe.

- prawo do uczestniczenia w prowadzeniu spraw publicznych, bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli, głosowania i bycia wybieranym w wolnych, regularnych, powszechnych, równych i tajnych wyborach, gwarantujących swobodne wyrażenie woli ludu;
- pluralistyczny system partyjny;
- poszanowanie państwa prawa;
- podział władz i niezależność władzy sądowniczej;
- przejrzystość i odpowiedzialność administracji publicznej;
- wolne, niezależne i pluralistyczne media.

Większość organizacji regionalnych odwołuje się do tych ustaleń w swoich dokumentach i konkretnych działaniach z zakresu promocji demokracji i rządów prawa (zob. poniższa tab.).

Tabela. Demokracja wg organizacji międzynarodowych

Wyznaczniki demokracji	ONZ	UE	RE	OECD	OPA	UA
udział obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi	1	2	-	2	-	1
równy dostęp do władzy	1	2	-	2	1	2
wolne wybory (prawo do głosowania i bycia wybieranym)	1	2	2	2	1	2
wolność zrzeszania się	1	2	2	2	1	2
wolność zgromadzeń	1	2	2	2	1	2
wolność słowa	1	2	2	1	1	1
podział władz	1	-	2	-	1	1
państwo prawa	1	2	2	2	1	2
pluralistyczny system wielopartyjny	1	2	2	2	1	2
przejrzystość i odpowiedzialność władz	1	2	2	2	1	2
wolne i pluralistyczne media	1	2	-	2	1	2

1 – odnosi się do wskaźnika definiowanego przez organizację za „istotny element demokracji"

2 – odnosi się do wskaźnika, który nie został wyraźnie zdefiniowany przez organizację jako istotny element demokracji

Źródło: *La démocratie revisitée. Quel concept de démocratie pour les relations extérieures de l'Union européenne?*, Bureau pour la Promotion de la Démocratie Parlementaire, Bruxelles, Parlement européen, 2009, s. 26–27 oraz własne ustalenia na podstawie oficjalnych dokumentów organizacji

Najliczniejsza z (sub)regionalnych organizacji międzynarodowych na świecie, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) założona w grudniu 1994 r. w wyniku decyzji o przekształceniu Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, *de facto* nie ma dokumentu będącego statutem organizacji. Za takowy możemy uznać Paryską kartę nowej Europy podpisaną na szczycie państw KBWE w listopadzie 1990 r., w którym potwierdzono znaczenie procesu KBWE dla demokratycznej ewolucji ustrojowej

państw Europy. Wskazano również na elementy, które służą trwałej demokratyzacji w państwach członkowskich: rządy prawa, zasada wolnych i demokratycznych wyborów, pluralizm polityczny, poszanowanie człowieka i praworządności, gwarancja wolności słowa, tolerancja wobec wszystkich grup społeczeństwa i równych szans dla każdego, odpowiedzialność wobec wyborców, bezstronne przestrzeganie prawa. W dokumencie potępiono także wszelkie działania zagrażające bezpieczeństwu państwa i demokracji (np. działalność wywrotową czy terrorystyczną)[7].

Do kategorii demokracji i praworządności odwołuje się wyraźnie preambuła Statutu Rady Europy (nazywanego również traktatem londyńskim od miejsca podpisania dokumentu w maju 1949 r.), podkreślając, że państwa powołujące tę organizację potwierdzają „swoje głębokie przywiązanie do duchowych i moralnych wartości stanowiących wspólne dziedzictwo ich narodów i źródło zasad wolności osobistej, swobód politycznych i praworządności, które stanowią podstawę każdej prawdziwej demokracji”[8].

Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (*North Atlantic Treaty Organization* – NATO) powołana do życia w 1949 r. jako sojusz polityczno-wojskowy, którego głównym celem była obrona militarna przed atakiem ze strony Związku Radzieckiego i jego satelitów, a po rozpadzie Układu Warszawskiego stabilizacja, zapewnienie bezpieczeństwa i zapobieganie rozprzestrzenianiu konfliktów regionalnych, odwoływała się do demokracji i rządów prawa w preambule dokumentu założycielskiego (w tzw. traktacie waszyngtońskim)[9]. Sojusz północnoatlantycki od początku swojego istnienia postrzega demokrację i praworządność nie tyle jako wartość samą w sobie (ujęcie aksjologiczne), ile środek osiągnięcia określonych celów społecznych, w tym konkretnym przypadku zapobiegania konfliktom politycznym i zwiększania stabilności międzynarodowej (ujęcie substancjalne).

Unia Europejska nie wypracowała własnej definicji demokracji, co więcej, przez pierwsze 30 lat swojego istnienia (wtedy jako Wspólnota Europejska) nie stawiała sobie za cel jej promowania. Dopiero w preambule Jednolitego Aktu Europejskiego z 1987 r. zapisano, że państwa członkowskie są zdecydowane „promować demokrację w oparciu o prawa człowieka”. Od tego czasu Unia konsekwentnie podkreśla, że: „opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”[10], a postanowienia ogólne dotyczące działań zewnętrznych UE wskazują na silny związek między tożsamością wewnętrzną UE a jej podejściem do stosunków zewnętrznych: „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawa, (…) oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego”[11].

---

[7] *Charte de Paris pour une Nouvelle Europe*, Paris, 19–21 novembre 1990, http://www.osce.org/node/39517 (data dostępu 16.01.2013).
[8] *Statut Rady Europy*, http://prawo.legeo.pl/prawo/statut-rady-europy-przyjety-w-londynie-dnia-5-maja-1949-r/ (data dostępu 7.01.2013).
[9] *Traktat Północnoatlantycki*, http://www.nato.int/nato-welcome/pdf/nato_treaty_fr_light.pdf (data dostępu 15.01.2013).
[10] Art. 2 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2010/C 83/01 (data dostępu 30.03.2010).
[11] Art. 21 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej.

Kolejna organizacja o charakterze regionalnym Organizacja Państw Amerykańskich, w Karcie organicznej (zwaną Kartą z Bogoty)[12] z 1948 r., za jeden z głównych celów działania uznaje „wzmacnianie i konsolidację demokracji przedstawicielskiej w szacunku do zasady nieinterwencjonizmu”[13]. W Karcie zostały także zapisane zasady, których mają przestrzegać państwa członkowskie, a wśród nich znalazł się wymóg efektywnej demokracji przedstawicielskiej, choć kolejny artykuł zastrzega, że każde państwo ma prawo do wyboru własnego systemu politycznego bez jakiejkolwiek ingerencji zewnętrznej. Zgromadzenie Ogólne OPA przyjęło 11 września 2001 r. Międzyamerykańską kartę demokratyczną, w której wskazano na znaczenie w procesie umacnia systemów demokratycznych poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, praworządności, wolnych, uczciwych, powszechnych, tajnych wyborów, wielopartyjnego systemu, separacji i niezależności władz publicznych oraz poszanowania praw społecznych[14]. OPA zaadaptowała wszystkie wyznaczniki demokracji, które można znaleźć w ONZ-owskich rezolucjach, rozszerzając je o element praw społecznych, których poszanowanie jest jej zdaniem niezbędne w osiągnięciu pełnej demokracji.

Unia Afrykańska, która w 2002 r. została powołana na miejsce Organizacji Jedności Afrykańskiej, w Akcie Ustanawiającym podpisanym w lipcu 2000 r. w Lomé zaliczyła do swoich statutowych celów konsolidację instytucji i kultury demokratycznej na kontynencie afrykańskim, promocję dobrego rządzenia i praworządności. Istotne znaczenie wśród zapisów statutowych mają ponadto przyjęte w art. 4 zasady organizacji, wśród których wymieniono m.in. szacunek dla demokratycznych pryncypiów, rządów prawa i dobrego rządzenia, potępienie antykonstytucyjnych przewrotów i zamachów stanu[15]. W styczniu 2007 r. UA przyjęła Afrykańską kartę demokracji, wyborów i rządzenia, która po ratyfikacji weszła w życie 15 lutego 2012 r. Zawiera niemal wszystkie elementy z rezolucji ONZ na temat promocji i konsolidacji demokracji, czyli poszanowanie praw człowieka, równy dostęp do pełnienia funkcji publicznych, rządy przedstawicielskie, przejrzyste, wolne i uczciwe wybory, podział władzy, efektywny udział obywateli w procesach zarządzania sprawami publicznymi, odrzucenie niekonstytucyjnych zmian rządu, wzmocnienie pluralizmu politycznego umożliwiające działania również partiom opozycyjnym, a także dodatkowo walkę z korupcją, przestępczością i bezkarnością oraz wspieranie równowagi między kobietami i mężczyznami w instytucjach publicznych i prywatnych[16]. Sygnatariusze Karty zobowiązują się do respektowania tych zasad oraz promowania ich na kontynencie afrykańskim.

Wiele innych organizacji międzynarodowych deklaruje zobowiązanie do przestrzegania standardów demokracji, w tym Commonwealth, Wspólnota Niepodległych Państw, Liga Arabska, Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), Wspólnota

[12] OPA, *Karta Organizacji Państw Amerykańskich*, http://www.oas.org/dil/french/traites_A-41_Charte_de_l_Organisation_des_Etats_Americains.pdf (data dostępu 14.01.2013).
[13] Art. 2 Karty Organizacji Państw Amerykańskich.
[14] OPA, *Charte démocratique interaméricaine*, 2001, http://www.oas.org/OASpage/fm/documents/Democractic_Charter.htm (data dostępu 16.01.2013).
[15] Unia Afrykańska, *Akt Ustanawiający Unię Afrykańską*, http://www.au.int/en/sites/default/files/Constitutive%20act%20French-1.pdf (data dostępu 15.01.2013).
[16] Union Africaine, *Charte Africaine de la démocratie, des elections et de la gouvernance*, http://www.bonnegouvernanceafrique.com/?page_id=13 (data dostępu 16.01.2013).

Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS), jednak żadna z nich nie precyzuje, co rozumie pod pojęciem demokracji.

Demokratyczny reżim jako warunek członkostwa w organizacjach

Demokracja i praworządność pojawiają się w wielu organizacjach jako warunek *sine qua non* członkostwa, choć nie wszędzie wynika on z wymogów statutowych (jak np. w Radzie Europy), co nie znaczy, że jest możliwy do obejścia.

Zacznijmy od wymogów statutowych. W Statucie Rady Europy zapisano, że jej członkiem może zostać każde zaproszone przez organizację państwo akceptujące zasady rządów prawa, demokracji parlamentarnej i ochrony praw człowieka, czyli kryteria odzwierciedlające podstawowe wartości, na których opiera się ta organizacja. Wyrażane są wątpliwości, czy w praktyce wszystkie spośród 47 państw członkowskich Rady Europy spełniają te kryteria (są one najczęściej podnoszone w odniesieniu do tych państw europejskich, które nie należą równocześnie do Unii Europejskiej, m.in. Rosji, Ukrainy, Albanii, w których standardy demokratyczności są – oględnie mówiąc – odmienne niż w skonsolidowanych reżimach demokratycznych). Jedynym państwem europejskim nienależącym do Rady Europy pozostaje Białoruś, która od września 1992 r. do stycznia 1997 r. miała status specjalnego gościa RE, ale utraciła go z powodu niespełniającego norm demokratycznych referendum konstytucyjnego z września 1996 r. oraz ograniczania przez organy władzy państwowej swobód obywatelskich (zwłaszcza wolności słowa).

W Karcie Organizacji Państw Amerykańskich nie napisano co prawda, że warunkiem członkostwa jest demokratyczny system polityczny i rządy prawa, ale znalazł się w niej zapis, że wobec państwa członkowskiego, w którym demokratycznie wybrany rząd został obalony siłą, można zastosować sankcję w postaci zawieszenia praw członkowskich. Sankcje te mogą być stosowane dopiero wtedy, gdy nieskuteczne okażą się działania dyplomatyczne OPA w celu przywrócenia demokracji przedstawicielskiej. W 1962 r. OPA uznała, że zapis ten należy zastosować wobec Kuby, która do chwili obecnej realnie pozostaje poza organizacją, mimo iż formalnie nie została z niej wykluczona. Przypadek Kuby jest interesującym przykładem tego, w jaki sposób realia polityczne wpływają na stosowanie się organizacji do przyjętych przez siebie zasad i zapisów umów międzynarodowych. Początek lat 60. XX w. to okres politycznej dominacji w organizacji Stanów Zjednoczonych[17] oraz niezwykle napiętej sytuacji na linii Kuba–Stany Zjednoczone. Po rewolucji kubańskiej, w wyniku której partyzantka Fidela Castro przejęła władzę na Kubie w 1959 r., jednym z celów dyplomacji Stanów Zjednoczonych było doprowadzenie do jej izolacji na kontynencie oraz niedopuszczenie do podobnej rewolucji w innych częściach Ameryki Łacińskiej. Administracja prezydenta Johna F. Kennedy'ego chciała zaangażować Organizację Państw Amerykańskich w działania mające doprowadzić do upadku Castro. W tym celu państwa członkowskie OPA miały solidarnie zerwać stosunki dyplomatyczne i gospodarcze z Kubą. OPA starała się jednak nie zaogniać konfliktu i początkowo nie uległa naciskom Stanów

[17] Dominacja Stanów Zjednoczonych w Organizacji Państw Amerykańskich uległa z czasem osłabieniu, a OPA zaczęła prowadzić bardziej niezależną politykę, czego dowodem są rezolucje popierające Argentynę podczas kryzysu falklandzkiego w 1982 r. oraz rezolucje potępiające interwencje Stanów Zjednoczonych w Panamie w 1989 r.

Zjednoczonych. Po nieudanej z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych inwazji w Zatoce Świń w kwietniu 1961 r., rząd Kuby został wykluczony z systemu OPA pod koniec stycznia 1962 r. Kryzys kubański w październiku 1962 r., wpisanie Kuby na listę państw popierających terroryzm, wprowadzenie embarga handlowego i blokady morskiej wyspy przez Stany Zjednoczone pokazały, że powściągliwość OPA w zastosowaniu sankcji wobec Kuby nie miałaby już żadnego znaczenia[18]. Smaczku całej sprawie dodaje jednak to, że do obalenia siłą władzy wybranej w demokratycznych wyborach doszło na Kubie dużo wcześniej, bo już w 1952 r. (czyli dekadę przed jej wykluczeniem z organizacji), z tym że wtedy zamachu stanu dopuścił się Fulgencio Batista, proamerykański prezydent Kuby z lat 1940–1944, który nie pogodził się z wyborczą porażką.

Unia Europejska nie wprowadziła traktatowych zapisów, że warunkiem akcesji jest wypełnienie przez państwo kandydujące standardów demokratyczności i praworządności, jednak w przyjętych w 1993 r. przez Radę Europejską tzw. kryteriach kopenhaskich określone zostały pozaekonomiczne kryteria członkostwa. Znalazły się wśród nich m.in. stabilność instytucji demokratycznych i praworządność[19]. Polityczna część kryteriów kopenhaskich nie jest martwym zapisem, o czym przekonała się Słowacja za rządów Vladimíra Mečiara (1994–1998). Rząd Mečiara był oskarżany zarówno przez przeciwników politycznych na Słowacji, jak i kraje Zachodu, o autokratyczny styl rządów, nieszanowanie reguł demokratycznych, korupcję, ataki na opozycyjnych parlamentarzystów, nierespektowanie niekorzystnych dla siebie decyzji Trybunału Konstytucyjnego, dyskredytowanie prezydenta, ingerencję w niezależność mediów. W związku z tym, że Mečiar złożył wniosek o członkostwo Słowacji w Unii Europejskiej w 1995 r., ułatwiło to Unii skuteczną reakcję. Początkowo wyrażała zaniepokojenie lub niezadowolenie wobec wewnętrznej sytuacji na Słowacji, czy to poprzez Parlament Europejski z jego rezolucjami, Radę Europejską i Komisję Europejską, czy nieformalne naciski europejskich liderów politycznych[20]. Kiedy metody te okazały się nieskuteczne, Komisja Europejska nie rekomendowała otwarcia negocjacji akcesyjnych ze Słowacją, a Rada Europejska nie nadała Słowacji w grudniu 1997 r. statusu kandydata. Był to czytelny komunikat: Słowacja jako jedyne państwo Grupy Wyszehradzkiej nie weszła do tzw. grupy luksemburskiej, która rozpoczęła negocjacje z Unią Europejską na początku 1998 r., a jej marsz do Unii został poważnie wyhamowany. Okazało się, że proceduralna forma słowackiej demokracji odbiegała zbyt daleko od standardów wyznaczonych przez Unię Europejską[21], a wyraźna reakcja unijnych instytucji była jednym z czynników, który wzmocnił opozycję Mečiara i doprowadził do jej wygranej w wyborach parlamentarnych 1998 r. Zmiana władzy na Słowacji i ścisłe przestrzeganie przez nowy rząd unijnych

[18] W czerwcu 2009 r. Zgromadzenie Ogólne OPA wydało rezolucję, która dopuszcza dialog z Republiką Kuby na temat jej powrotu na łono organizacji pod warunkiem wystosowania w tym celu wniosku przez rząd kubański oraz respektowania zasad zapisanych w Karcie OPA.

[19] Por. Conclusions of the Presidency, European Council 21–22 czerwiec 1993, źródło: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf (data dostępu 15.10.2012).

[20] *„Démarche" to the Government of the Slovak Republic*, Council of the European Union, 23 November 1994 and 26 October 1995; *Resolution on the Slovak Republic*, European Parliament, Brussels, 26 October 1998; *Resolution on Slovakia's application for membership of the European Union*, European Parliament, Brussels, 21 December 1998.

[21] I. Samson, *Slovakia: Misreading the Western Message*, [w:] J. Zielonka, A. Pravda, (red.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. 2, *International and Transnational Factors*, Oxford 2001.

wytycznych (m.in. dotyczących procedur demokratycznych i praworządności), zostały nagrodzone otwarciem negocjacji akcesyjnych w lutym 2000 roku.

Wymóg poszanowania zasad państwa demokratycznego wprowadził także po 1989 r. sojusz północnoatlantycki. NATO deklaruje, że kryteria te są istotne przy nawiązywaniu współpracy z państwami trzecimi w ramach Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego, Partnerstwa dla Pokoju, współpracy z Rosją i Ukrainą oraz przy przyjmowaniu nowych członków. Poszanowanie zasad demokratycznych nie zawsze idzie jednak w parze z praktyką funkcjonowania państw partnerów NATO, o czym świadczy choćby lista krajów należących obecnie do Partnerstwa dla Pokoju, wśród których są Turkmenistan i Uzbekistan (od 1994), Białoruś i Kazachstan (od 1995), Tadżykistan (od 2002), notorycznie łamiące demokratyczne standardy. Oficjalne stanowisko NATO wobec Białorusi opiera się na przekonaniu, iż polityka zaangażowania, konsultacji i transparentności jest skuteczniejsza w promocji demokracji i rządów prawa niż polityka wycofania i izolacji[22].

Wymogu przestrzegania standardów demokratycznego państwa prawa jako warunku członkostwa nie wprowadziły dwie z omawianych w artykule organizacji międzynarodowych: OBWE i Unia Afrykańska. W związku z tym, że obie wykształciły się z istniejących już wcześniej bytów międzynarodowych: pierwsza z forum dialogu i współpracy KBWE, druga z Organizacji Jedności Afrykańskiej, od początku dysponowały gotową „bazą członkowską". W przypadku Unii Afrykańskiej, w której skład wchodzą wszystkie państwa kontynentu z wyjątkiem Maroka, nietrudno wywnioskować, że promocja demokracji i rządów prawa jest co prawda jednym z celów tej organizacji, jednak nieprzestrzeganie wartości demokratycznych przez kraje członkowskie nie stanowi powodu do kwestionowania ich praw i obowiązków związanych z przynależnością do organizacji. Jednocześnie, UA zawiesiła ostatnio w prawach członkowskich trzy państwa: Madagaskar w marcu 2009 r., Mali w marcu 2012 r. i Gwineę-Bissau w kwietniu 2012 r. – wszystkie w konsekwencji przeprowadzonych na ich terenie zamachów stanu.

Aktywność regionalnych organizacji międzynarodowych w zakresie promocji demokracji

Rada Europy

Rada Europy zwykle jest postrzegana jako organizacja, której zakres zainteresowań ogranicza się do sfery ochrony praw człowieka. Niemniej, nie można zapominać, że Rada Europy prowadzi szeroko zakrojone działania także w obszarze promocji demokracji i praworządności. Organem, którego podstawowym celem jest zapewnianie sprawnego funkcjonowania instytucji demokratycznych, jest Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, częściej nazywana Komisją Wenecką[23]. To doradczy organ Rady Europy działający w formule tzw. rozszerzonego porozumienia częściowego RE, złożony z niezależnych ekspertów w dziedzinie prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, sędziów i członków parlamentów narodowych. Do Komisji Weneckiej należy 58 państw, w tym wszystkie

[22] NATO's relations with Belarus, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49119.htm (data dostępu 16.01.2013).
[23] http://www.venice.coe.int/site/main/references_f.asp (data dostępu 13.01.2013).

państwa członkowskie RE oraz: Kirgistan, Chile, Republika Korei, Maroko, Algieria, Izrael, Brazylia, Peru, Tunezja, Meksyk i Kazachstan. Wiele państw pozaeuropejskich ma w niej status obserwatora.

Komisja Wenecka powstała w maju 1990 r. w czasie transformacji ustrojowej państw Europy Środkowej i Wschodniej. Początkowo była traktowana jako „awaryjny instrument inżynierii konstytucyjnej”[24], ale stopniowo ewoluowała w kierunku niezależnej instancji, która zdobyła na arenie międzynarodowej szerokie uznanie. Jej działania koncentrują się na czterech kluczowych domenach: pomocy w zakresie tworzenia krajowych konstytucji tak, by spełniały standardy demokratycznego państwa prawa; wyborach, referendach i regułach działania partii politycznych; współpracy z trybunałami konstytucyjnymi i rzecznikami praw obywatelskich oraz opracowywaniu raportów i prowadzeniu seminariów międzynarodowych. Analizując przepisy prawa krajowego konkretnego państwa, Komisja Wenecka identyfikuje potencjalne niezgodności ze standardami europejskimi lub luki w prawie, ocenia teksty konstytucyjne i inne uregulowania o charakterze systemowym (np. prawo wyborcze, prawo dotyczące mniejszości lub niezależności sądownictwa). Jej opinie nie są wiążące, a podstawową zasadą funkcjonowania jest nienarzucanie proponowanych rozwiązań.

W ramach Komisji Weneckiej od 2002 r. funkcjonuje Rada na rzecz Demokratycznych Wyborów, która stanowi forum współpracy w dziedzinie obserwacji wyborów oraz promocji wartości europejskich dotyczących demokratycznego prawa wyborczego. W tym zakresie Komisja (we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE) opracowuje standardy dotyczące np. organizacji referendów, funkcjonowania partii politycznych i ustawodawstwa wyborczego oraz organizuje warsztaty dla komisji wyborczych i sądów. Przykładem działań w tym zakresie była pomoc przedstawicieli Komisji w tworzeniu prawa wyborczego w Bośni-Hercegowinie w 1997 r. czy w Albanii w 1997, 2000 i 2003 roku.

OBWE

W 1992 r., jeszcze pod auspicjami KBWE, zostało powołane Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (*Office for Democratic Institutions and Human Rights* – ODIHR), które obecnie funkcjonuje w ramach OBWE, sprawując kontrolę nad przestrzeganiem demokracji i praw człowieka na terenie 58 państw członkowskich w Europie Środkowej, Azji i Ameryce Północnej. Organizuje m.in. szkolenia, konferencje, nadzoruje wybory, odpowiada za kontakt z Radą Europy i organizacjami pozarządowymi, tworzy bazę informacyjną o sytuacjach kryzysowych. ODIHR oferuje wsparcie prawne zarówno przy tworzeniu nowych aktów normatywnych, jak i przy przeglądzie już istniejących, w kierunku ich zgodności z zasadami demokratycznymi, skuteczności, transparentności. W latach 2009–2010 legislacyjne wsparcie ODIHR zostało udzielone np. Macedonii.

ODIHR stworzyło katalog priorytetów w obszarze promocji demokracji w państwach członkowskich OBWE, do których należy: podniesienie poziomu partycypacji kobiet w polityce, wzmocnienie roli parlamentów narodowych, zinstytucjonalizowane systemy

[24] Cytat z oficjalnej internetowej strony Komisji Weneckiej.

wielopartyjne, wolne elekcje. Na tle innych organizacji międzynarodowych promujących demokrację OBWE wyróżnia się tym, że uznała równość między kobietami i mężczyznami w sferze publicznej i politycznej za fundamentalny przejaw demokratycznego społeczeństwa. Podejmuje zatem wiele działań zmierzających do równego udziału kobiet we władzy, wspiera mechanizmy pozytywnej dyskryminacji (np. ustawowe gwarancje minimalnego procentowego udziału kobiet na listach wyborczych), rekomenduje narodowe plany działania na rzecz równości płci.

Obserwacja wyborów w regionie to – podobnie jak dla Komisji Weneckiej Rady Europy i w nieco mniejszym zakresie dla Unii Europejskiej – podstawowe narzędzie w obszarze promocji demokracji stosowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. Tylko w 2011 r. we wspólnych misjach obserwacyjnych w 18 państwach członkowskich OBWE, w których odbywały się wybory, wzięło udział niemal dwa tysiące obserwatorów z 48 państw[25]. Misje obserwacyjne ODIHR nie ograniczają się jedynie do dnia lub dni elekcji, ale polegają na kompleksowym przeglądzie uregulowań prawnych wyborów, monitoringu pracy administracji wyborczej, analizie przebiegu kampanii, dostępu do mediów uczestników elekcji, a także protestów i skarg wyborczych.

Mimo że działania Biura są nakierowane na państwa członkowskie OBWE, to wydarzenia Arabskiej Wiosny, obalenie dotychczasowych niedemokratycznych reżimów w afrykańskiej części Basenu Morza Śródziemnego, skutkują wsparciem na rzecz demokracji i praworządności także w tym regionie świata. Polega ono głównie na szkoleniach dla przedstawicieli miejscowych organizacji pozarządowych w zakresie przygotowywania i monitorowania demokratycznych wyborów, obserwacji kampanii w mediach, specyfiki tranzycji demokratycznej, w której do tej pory wzięli udział reprezentanci organizacji z Tunezji, Egiptu i Maroka.

Unia Europejska

Unia Europejska jest wśród aktorów polityki międzynarodowej uznawana za jednego z najaktywniejszych promotorów demokracji. Wymóg poszanowania demokracji kieruje zarówno do państw członkowskich, jak i kandydujących, państw stowarzyszonych oraz korzystających z unijnej pomocy (Afryka, Karaiby, kraje Pacyfiku). Do każdej z tych grup państw Unia stosuje inne instrumenty, w celu wzmocnienia procesów demokratyzacyjnych lub umacniania cenionych przez nią wartości. W związku z tym zróżnicowany jest katalog potencjalnych sankcji za niewypełnianie demokratycznych wymogów. Poziom unijnej determinacji i nieustępliwości w zakresie promocji demokracji i praworządności wynika w dużej mierze z oczekiwanej skuteczności oraz analizy kosztów i korzyści w krótkiej, średniej i długiej perspektywie. Zasadne jest zatem analizowanie unijnych działań w tym obszarze z perspektywy paradygmatu realistycznego z zastosowaniem elementów teorii racjonalnego wyboru.

Unia Europejska, po akcesji Chorwacji w lipcu 2013 r., nie planuje szybko kolejnego rozszerzenia, co z pewnością wpłynie także na skuteczność promocji demokratycznych

[25] *Annual Report 2011*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warszawa 2012, s. 5.

wartości poza jej granicami. To dla Unii ważne wyzwanie nie tyle i nie tylko ze względów etycznych, lcze także ze względów bezpieczeństwa. Państwa członkowskie UE uznały, że najlepszym gwarantem bezpieczeństwa jest „utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”[26]. W związku z chwilowym (?) wyczerpaniem modelu rozszerzenia UE należy podejmować inne działania i stosować inne instrumenty mające na celu m.in. promocję demokracji i praworządności w bliższym i dalszym sąsiedztwie. Należą do nich: Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), Europejska Fundacja na rzecz Demokracji (EFD), Instrument Wsparcia Społeczeństwa Obywatelskiego (CSF) oraz Urząd Promowania Demokracji Parlamentarnej (OPPD).

Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) funkcjonuje od grudnia 2006 roku[27]. Jego działania obejmują przede wszystkim wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w dziedzinie demokracji; umacnianie międzynarodowych i regionalnych ram wspierających demokrację i praworządność; budowanie zaufania do procesu wyborczego oraz wzmacnianie jego wiarygodności, w szczególności poprzez misje monitorowania wyborów. Finansowanie może przyjąć formę dotacji na projekty, zamówienia publicznego, umowy o pracę itp. Beneficjenci to m.in. podmioty sektora niepaństwowego: pozarządowe organizacje non profit i niezależne fundacje polityczne, organizacje społeczności lokalnych z państw członkowskich UE, państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, państw ubiegających się o członkostwo w UE i innych państw trzecich na podstawie stosownych porozumień z UE. Jedną z najważniejszych cech EIDHR jest to, że – inaczej niż w wypadku pozostałych geograficznych instrumentów finansowych UE – nie jest wymagana uprzednia zgoda rządu goszczącego na realizację projektu. W latach 2007–2013 przewidziano na ten instrument 1,1 mld euro, co stanowi 2% środków przeznaczanych przez UE na działania zewnętrzne[28].

W 2011 r. utworzono dwie nowe unijne instytucje mające wspierać demokrację: Europejski Fundusz na rzecz Demokracji (*European Endowment for Democracy* – EED) oraz Instrument Wsparcia Społeczeństwa Obywatelskiego (CSF). Inicjatorem utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji była polska prezydencja w 2011 r. Jego podstawowym celem ma być udzielanie wsparcia dla przemian demokratycznych w krajach autorytarnych lub przechodzących transformację ustrojową sąsiadujących z UE, m.in. w krajach Afryki Północnej czy na Białorusi. Fundusz jest dobrowolny, organizowany na podstawie konwencji międzyrządowej, do której będą mogły przystępować państwa członkowskie Unii i Komisja Europejska. Bezpośrednimi odbiorcami środków mają być m.in. partie polityczne, opozycjoniści, liderzy środowisk prodemokratycznych, organizacje obywatelskie działające na rzecz pluralizmu politycznego i przemian demokratycznych, ruchy społeczne oraz dziennikarze niezależnych mediów w krajach sąsiadujących z UE. Za wcześnie jeszcze mówić o skuteczności działań nowego instrumentu, zwłaszcza że dopiero

[26] Art. 8 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej.

[27] Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (DzU L 386 z 29.12.2006, s. 1).

[28] R. Youngs, *Trends in democracy assistance. What has been Europe doing?*, „Journal of Democracy” 2008, http://www.journalofdemocracy.org.

pod koniec 2012 r. państwa członkowskie zaczęły deklarować wysokość swoich wkładów do EED.

Odrębną instytucję mającą na celu wspieranie parlamentów rodzących się demokracji poza granicami UE powołał w 2008 r. Parlament Europejski. Urząd Promowania Demokracji Parlamentarnej (OPPD) działa w ramach Dyrekcji Generalnej Parlamentu Europejskiego ds. Polityki Zewnętrznej Unii Europejskiej, wspomagając tworzenie i reformowanie parlamentów poprzez wzmacnianie ich zdolności do pełnienia zasadniczych funkcji polegających na tworzeniu prawa, nadzorze i reprezentacji. Beneficjentami wsparcia udzielanego przez OPPD są instytucje parlamentarne krajów nowych i wschodzących demokracji, ich parlamentarzyści i urzędnicy, którzy mają możliwość udziału w ukierunkowanych szkoleniach i długoterminowych stypendiach dla urzędników, utrzymywania sieci kontaktów z posłami do PE oraz służbami PE. OPPD wspiera również badania praktyk parlamentarnych, opracowuje wraz z partnerami wskaźniki i standardy dla parlamentów demokratycznych mające na celu stworzenie skutecznego narzędzia samooceny parlamentarnej umożliwiającego określanie głównych potrzeb i wyzwań.

W unijnym otoczeniu zachodzą w ostatnich latach na tyle dynamiczne zmiany, że europejska dyplomacja postanowiła reagować na nie z większą niż dotychczas elastycznością także w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), która została zainaugurowana w 2004 r.[29] Obecnie ma wspierać przede wszystkim przemiany demokratyczne i rozwój społeczny w regionie. Jest to w szczególności odpowiedź na wydarzenia Arabskiej Wiosny i upadek reżimów autorytarnych w północnej Afryce. W marcu 2011 roku Unia powołała do życia „Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego", by wesprzeć państwa regionu w procesie transformacji demokratycznej. Strategia ta oparta została na zasadzie zróżnicowania i warunkowości pomocy (tzw. zasada *more-for-more*). Za główne kryterium oceny uznano tempo reform wewnętrznych, w tym zaangażowanie w budowanie głębokiej i trwałej demokracji, jednak kryteria mierzenia postępów w tym zakresie nie zostały precyzyjnie określone.

Zaangażowanie Unii, zwłaszcza z perspektywy jej wcześniejszego przyzwolenia na funkcjonowanie autorytarnych reżimów w Tunezji, Egipcie, Libii, jest zrozumiałe, a motywy unijnej dyplomacji tylko odrobinę zawoalowane. Unii zależy przede wszystkim na własnym bezpieczeństwie. Wcześniej zapewniała je sobie cichym poparciem dla reżimów autorytarnych w państwach północnej Afryki, które uniemożliwiały dojście do władzy siłom islamskim, by po Arabskiej Wiośnie zmienić taktykę i poprzeć przemiany zachodzące w tych państwach. Tuż po odsunięciu od władzy reżimów autorytarnych w afrykańskich państwach Basenu Morza Śródziemnego najbardziej palącym wyzwaniem była trudna sytuacja humanitarna oraz problemy związane z nasiloną migracją ludności do Unii Europejskiej, którą w pewnym momencie określono nawet mianem masowej. Udzielono wsparcia Włochom, bo stanowiły one furtkę do Unii dla migrujących Tunezyjczyków, ale jasne stało się, że do zmian w Afryce Północnej należy podejść w sposób systemowy. UE szybko

[29] Polityka Unii Europejskiej skierowana do 15 państw sąsiadujących nieobjętych perspektywą członkostwa. Podstawą prawną funkcjonowania EPS jest art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy".

przygotowała dodatkowy pakiet pomocy w wysokości 17 mln euro, przeznaczony na wsparcie przemian demokratycznych w Tunezji oraz pomoc dla obszarów ubogich w tym państwie i zamierza wdrożyć długoterminowe programy obejmujące „wsparcie dla młodej demokracji, praworządności i rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu”[30].

Europejską polityką sąsiedztwa, poza państwami północnej Afryki, objęte są też państwa sąsiadujące z UE od wschodu. Jednym z nich jest Ukraina, z którą Unia od 2007 r. negocjowała umowę stowarzyszeniową. Parafowano ją w marcu 2012 r., ale jej ostateczne podpisanie Unia warunkowała m.in. „przywróceniem i utrzymaniem rządów prawa” oraz rozwiązaniem „problemu wybiórczego stosowania prawa” wobec byłej premier Julii Tymoszenko i innych opozycjonistów[31]. W opublikowanym 15 maja 2012 r. raporcie na temat postępów w relacjach UE–Ukraina w 2011 r. Komisja Europejska zalecała Ukrainie respektowanie zasady poszanowania prawa i wartości demokratycznych, walkę z korupcją, wprowadzenie reform makroekonomicznych, większą przejrzystość finansów publicznych. Bodźcem, który miał pomóc Ukrainie w podjęciu właściwych z punktu widzenia UE decyzji, było uzależnienie unijnej pomocy finansowej od postępu w wypełnianiu przez Ukrainę postawionych jej warunków oraz perspektywa podpisania układu stowarzyszeniowego z UE.

Po wyroku ogłoszonym w październiku 2011 r., skazującym Tymoszenko na siedem lat kolonii karnej za nadużycia popełnione przy zawieraniu umów gazowych z Rosją w 2009 r., stosunki ukraińsko-unijne znacznie się pogorszyły. W Unii nikt nie miał wątpliwości, że był on elementem walki politycznej prezydenta Janukowycza z jego główną oponentką polityczną. Wcześniej, w październiku 2010 r., Sąd Konstytucyjny Ukrainy przywrócił konstytucję z 1996 r., która dawała prezydentowi niemal nieograniczone kompetencje. Wtedy jednak dyplomacja unijna nie reagowała i nie podnosiła argumentów o „psuciu” demokracji, ponieważ okazało się, iż dzięki tym zmianom prezydentowi Janukowyczowi udało się w rekordowym tempie zamknąć kilka rozdziałów negocjacyjnych umowy stowarzyszeniowej. Unia długo nie reagowała we właściwy sposób na manipulowanie wyborami, podporządkowywanie prezydentowi – pod hasłem konsolidacji władzy – sądownictwa, służby bezpieczeństwa, wojska, policji, Narodowego Banku Ukrainy. Nie po raz pierwszy okazało się, że w dyplomacji – także tej unijnej – ważniejsze od wartości demokratycznych i pluralizmu są spokój, bezpieczeństwo i własne interesy.

Pod koniec kwietnia 2012 r. politycy z krajów UE i przedstawiciele unijnych instytucji zaczęli mówić o możliwym bojkocie ukraińskiej części Euro 2012[32]. W sprawę bardzo zaangażowała się kanclerz Angela Merkel, na której wniosek niemieccy lekarze diagnozowali stan zdrowia głodującej w więzieniu byłej ukraińskiej premier i nadzorowali jej kurację. Zapowiedź bojkotu igrzysk zbiegła się nie tylko z rozpoczęciem głodówki przez Tymoszenko, ale także z brakiem porozumienia między niemieckimi koncernami

[30] Wspólny komunikat do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 8 marca 2011 r. – Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego [COM(2011) 200 wersja ostateczna – nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym]; http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/rx0024_pl.htm (data dostępu 19.12.2012).

[31] Depesza PAP z 15 maja 2012 r.

[32] Wstrzymanie swojego przyjazdu na Ukrainę w trakcie mistrzostw zapowiedział przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso i pozostali komisarze, prezydenci Niemiec, Austrii, Czech i wielu kluczowych polityków z Holandii, Belgii, Włoch.

i ukraińskimi operatorami gazociągów w sprawie magazynowania zapasów gazu. Nie brakowało komentarzy, że zaangażowanie kanclerz Merkel było obliczone głównie na efekty w polityce wewnętrznej przed wyborami parlamentarnymi w 2013 r.

Ostatecznie do podpisania układu stowarzyszeniowego Ukrainy z Unią Europejską miało dojść na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie pod koniec listopada 2013 r., jednak prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz z obawy o pogorszenie gospodarczych relacji z Rosją wstrzymał ten proces i do podpisania układu ostatecznie nie doszło. Protest części społeczeństwa ukraińskiego, będący reakcją na wycofanie się z procesu zbliżenia z Unią Europejską, przerodził się z czasem w masowy ruch społeczny przeciwko prorosyjskim władzom. Próba siłowego spacyfikowania protestów doprowadziła do upadku ekipy Janukowycza i ucieczki obalonego prezydenta do Rosji.

Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa opiera się na metodzie „kija i marchewki", która niejednokrotnie sprawdziła się w unijnej polityce akcesyjnej. Jednak w przypadku polityki sąsiedztwa ani marchewka nie jest zbyt słodka (brak nadziei na nagrodę w postaci akcesji), ani kij nie jest zbyt gruby (w razie niespełniania stawianych przez UE wymogów państwo trzecie ryzykuje jedynie czasowe wstrzymanie unijnej pomocy finansowej). To oznacza, że wartości, które chce promować Unia (m.in. demokracja i praworządność), nie mogą zostać partnerom współpracy jednostronnie narzucone, a powinny zostać wspólnie i suwerennie uzgodnione. Jest to ważne zwłaszcza w państwach Maghrebu, które w związku z kolonialną przeszłością odbierają postawę unijnej dyplomacji jako wtrącanie się w ich wewnętrzne sprawy i reagują na nią alergicznie. Okazuje się, że polityka, która była skuteczna w wypadku państw kandydujących do UE (zwłaszcza postkomunistycznych), nie może zostać w prosty sposób transponowana do Afryki Północnej czy na Bliski Wschód[33].

Organizacja Państw Amerykańskich

Organizacja Państw Amerykańskich traktuje wsparcie demokracji i praworządności jako cel sam w sobie, ale także jako sposób na zapewnienie pokoju, bezpieczeństwa i rozwoju w regionie. Zadania w zakresie wspierania demokracji koordynuje Biuro Wykonawcze Sekretarza do Spraw Politycznych, które koncentruje się na trzech obszarach: obserwacji wyborów, wpieraniu efektywnego zarządzania publicznego oraz stabilizowania demokracji.

Departament Wyborczej Współpracy i Obserwacji oferuje stałe wsparcie dla państw członkowskich w zakresie technicznej pomocy przy organizacji wyborów, a także wysyła misje obserwacyjne na wszystkie wybory, które mają miejsce na terenie OPA. Przygotowuje również analizy i raporty na temat demokratycznych instytucji wyborczych, obywatelskiej partycypacji i legitymizacji instytucji publicznych wśród obywateli. Departament Stabilizacji Demokratycznej i Misji Specjalnych ma za zadanie wspomaganie Sekretarza Generalnego OPA w zapobieganiu, zarządzaniu i rozwiązywaniu konfliktów w regionie, zarówno wewnętrznych, jak i międzypaństwowych, poprzez udzielanie porad i pomocy technicznej misjom ustanowionym przez Stałą Radę lub Sekretarza Generalnego OPA. Wszystkie

[33] Por. M. Petithomme, *Quelle politique de voisinage pour l'Union européenne? Entre injonction sécuritaires et conditionalis démocratique, la puissance normative européenne en question*, „Politique européenne" 2009, no 28, vol. 2.

działania są nastawione na „pokojowe rozstrzyganie sporów terytorialnych i promocję kultury pokoju". Celem trzeciego z departamentów – Departamentu Efektywnego Zarządzania Sferą Publiczną, jest wparcie dla skutecznego, przejrzystego, partycypacyjnego zarządzania jako „efektywnego ćwiczenia z demokracji"[34].

Organizacja Państw Amerykańskich koordynuje również projekty edukacyjne, które mają promować kulturę demokratyczną w ramach edukacji formalnej i nieformalnej. W sierpniu 2005 r. ministrowie edukacji państw członkowskich OPA przyjęli Międzyamerykański Program Edukacji w zakresie Wartości i Praktyk Demokratycznych[35], który wspiera badania, szkolenia, wymianę informacji między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, uczelniami, decydentami, szkołami. Za przykładowy projekt w zakresie promocji edukacji demokratycznej może posłużyć program szkoleń internetowych dotyczących demokratycznego obywatelstwa skierowany do nauczycieli państw karaibskich. Pomysłodawcy programu wyszli z założenia, że oddziaływanie nauczycieli na Karaibach wykracza daleko poza szkolne mury, stąd szkolenie dla tej grupy zawodowej pozytywnie wpłynie na demokratyzację regionów, a nawet całych państw.

Organizacja niejednokrotnie stawała przed koniecznością reakcji na niedemokratyczne posunięcia swoich członków. Najostrzejsza z nich miała miejsce na początku lipca 2009 r. w odniesieniu do Hondurasu, kiedy po przeprowadzeniu wojskowego zamachu stanu, obaleniu prezydenta Manuela Zelayi i uprowadzeniu go do Kostaryki, OPA postawiła Hondurasowi ultimatum, żądając przywrócenia demokracji w ciągu 72 godzin, pod groźbą wykluczenia z organizacji. Roberto Micheletti, który objął władzę w wyniku zamachu stanu, nie ugiął się pod presją państw amerykańskich, nie przyjął również propozycji politycznych mediacji, w wyniku czego Honduras został zawieszony w prawach członkowskich OPA za złamanie art. 20 Międzyamerykańskiej karty demokratycznej[36]. Mimo że zawieszenie praw nie zdejmuje z państwa członkowskiego obowiązku przestrzegania praw człowieka i zapewniania wolności obywatelskich, to niedemokratyczny rząd Hondurasu zawiesił jesienią 2009 r. konstytucyjne prawo do wolności osobistej, wolności słowa, swobody przemieszczania się po kraju oraz wolności zrzeszania się i zgromadzeń. Jesienią 2011 r. po przeprowadzonych wyborach, które zostały uznane za demokratyczne oraz udzieleniu zgody na powrót obalonego prezydenta do kraju, OPA przywróciła Hondurasowi pełne prawa członkowskie. Od 1962 r., kiedy z OPA została wykluczona Kuba, Honduras był jedynym krajem, który spotkały tak ostre sankcje za nieprzestrzeganie zasad demokratycznych.

Unia Afrykańska

Unia Afrykańska skupia najwięcej niedemokratycznych państw ze wszystkich organizacji regionalnych na świecie. Nie przeszkadza jej to w ambitnych planach promowania demokracji i praworządności. Mimo że na kontynencie afrykańskim nie

[34] Artykuł 2, 4, 6 Międzyamerykańskiej karty demokratycznej, 2001, http://www.oas.org/OASpage/frn/documents/Democractic_Charter.htm (data dostępu 18.01.2013).
[35] *Inter-American Program on Education for Democratic Values and Practices*, AG/RES. 2481 (XXXIX-O/09).
[36] *Suspension of the right of Honduras to participate in the Organisation of American States*, AG/RES. 2 (XXXVII-E/09), 4 lipca 2009.

brakowało w latach 90. i na początku XXI w. przykładów pozytywnych zmian w kierunku demokratyzacji, to liczne są także przykłady negatywne: porzucania demokratycznych przemian przez państwa afrykańskie, wzmacniania istniejących reżimów autorytarnych, nieprzestrzegania prawa, naruszania wolności słowa i stowarzyszania się, powszechnej korupcji, skazywania na kary więzienia przeciwników politycznych, przejmowania władzy siłą. To pokazuje ogrom wyzwań, jakie stoją przed UA, która – w przeciwieństwie do europejskich organizacji regionalnych – skupia się głównie na promocji demokracji i praworządności wśród własnych członków.

Najintensywniejsze działania prowadzone są w zakresie wzmocnienia instytucji demokratycznych wyborów. Przedstawiciele Unii Afrykańskiej uczestniczą we wszystkich misjach obserwacyjnych wyborów na kontynencie i współpracują w tym zakresie z OECD, Radą Europy, Unią Europejską.

Skuteczność UA w zakresie promocji demokracji jest niska. Mimo że została powołana m.in. po to, by przezwyciężyć niemoc swojej poprzedniczki, Organizacji Jedności Afrykańskiej, to nie spełnia pokładanych w niej nadziei. Przyjęte rekomendacje dotyczące promocji demokracji i dobrego rządzenia, które miały zreformować Afrykę i stać się symbolem nowego otwarcia, szybko poszły w zapomnienie. Unii Afrykańskiej brakuje środków (ponad dwie trzecie państw nie wpłaca uzgodnionych składek[37]), woli politycznej, siły (Komisja Afrykańska w żadnym razie nie jest odpowiednikiem Komisji Europejskiej i jest traktowana przez przywódców państw członkowskich raczej jako sekretariat wykonawczy organizacji). Jak do tej pory, UA nie była w stanie rozwiązać samodzielnie żadnego konfliktu politycznego bez pomocy z zewnątrz, nie zareagowała nawet na ostrzeliwanie Libijczyków przez wojska Kadafiego wiosną 2011 r., a co dopiero mówić o promocji demokracji i praworządności.

Podsumowanie

Analizując deklaracje i działania organizacji międzynarodowych w obszarze promocji demokracji i praworządności, trudno nie zadać sobie pytania o ich skuteczność. Można by się spodziewać, że energia, czas, środki finansowe poświęcane na ten cel powinny przynosić wymierne efekty w postaci podnoszenia standardów demokratycznych na świecie. Z raportu publikowanego co roku przez amerykańską organizację pozarządową Freedom House, która analizuje sytuację w 194 krajach i 14 terytoriach zależnych, wynika, że od kilku lat mamy do czynienia raczej ze spadkiem poziomu przestrzegania praw politycznych i wolności obywatelskich na świecie niż postępem w tej dziedzinie. Można oczywiście dyskutować z przyjętymi przez tę organizację kryteriami demokracji, metodologią badań i obiektywizmem raportów, ale wyraźnie widać, iż Bliski Wschód, Azja Środkowa i duża część Afryki to wciąż regiony o najniższym poziomie wolności demokratycznych.

Dlaczego państwa demokratyczne i ich organizacje nie są w stanie działać skuteczniej? Za przykład niech posłuży Unia Europejska, której aktywność w obszarze

[37] V. Hodonou, *L'impuissance de l'Union africaine*, 2011, http://www.slateafrique.com/1901/politique-la-recurrente-impuissance-de-l-union-africaine (data dostępu 18.01.2013).

promocji demokracji i praworządności jest wysoko oceniana przez środowisko międzynarodowe, a demokratyczność jej członków nie jest poddawana w wątpliwość[38]. Stabilizujący potencjał tej organizacji jest jednak nierównomierny i różni się w zależności od adresata poczynań. Tylko realna perspektywa akcesji okazuje się skutecznym instrumentem promocji demokracji w państwach przechodzących transformację od reżimów autorytarnych do demokratycznych[39]. Wynika to ze wspomnianej wcześniej kalkulacji zysków i strat państwa kandydującego, w którego ocenie warto zgodzić się na ingerencję w jego wewnętrzne sprawy w zamian za możliwość dostępu do wspólnego rynku, gwarancję transferów pieniężnych, zwiększenie potencjału na arenie międzynarodowej. Decydenci z państwa kandydującego zdają sobie także sprawę, że sankcje, które może zastosować Unia w przypadku odejścia od promowanych przez nią standardów demokratycznych, są realne. Dysproporcja potencjałów obu stron jest zatem ogromna, zwłaszcza jeśli państwo-kandydat nie dysponuje „asem w rękawie", choćby w postaci strategicznego położenia geopolitycznego.

Żadna organizacja międzynarodowa nie działa w próżni. Kiedy któraś z regionalnych organizacji w imię demokratycznych pryncypiów „schładza" relacje z państwem wykazującym tendencje autokratyczne, jej miejsce zajmują inni gracze, którym promocja demokracji i praworządności nie przesłania interesów politycznych i ekonomicznych, co sprawia, że państw demokratycznych na mapie świata nie przybywa.

Literatura uzupełniająca

Cox M., Ikenberry G.J., Inoguchi, T. (eds), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies and Impacts*, Oxford University Press 2000.

Kupchan C.A., *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*, Oxford University Press 2012.

Maravall J.M., Przeworski A., *Demokracja i rządy prawa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

Petithomme M., *Quelle politique de voisinage pour l'Union européenne? Entre injonction sécuritaires et conditionalis démocratique, la puissance normative européenne en question*, „Politique européenne" 2009, no 28, vol. 2.

[38] Powyższa konstatacja nie oznacza, iż w łonie UE nie toczą się dyskusje na temat przestrzegania demokratycznych standardów w państwach członkowskich. W 2012 r. najwięcej miejsca poświęcono Węgrom i nowej konstytucji węgierskiej, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r.

[39] Por. F. Schimmelfennig, H. Scholtz, *EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange*, „European Union Politics" 2008, vol. 9, no 2.

Joanna Dobrowolska-Polak

Instytut Zachodni

Pomoc humanitarna

Abstract

International humanitarian assistance is an expression of solidarity and empathy for the people standing in the face of disaster. It is given to the victims of armed conflicts and humanitarian crises and it has the power to save lives and health. Presence of humanitarian aid or its lack often determines the viability of local communities. Aid is usual necessary to the recovery and revitalization of the crisis-affected areas. Intergovernmental organisations are actively engage in the process of humanitarian aid distribution. Their activities – carried throughout the last decade – have transformed the humanitarian sphere of international relations.

The purpose of this paper is to determine the contribution of intergovernmental organizations in the delivery of aid and to highlight the main areas of their responsibility. The author describes activities of the Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs, World Food Programme, Food & Agriculture Organisation of the United Nations, World Health Organisation, United Nations Children's Fund, United Nations High Commissioner for Refugee, International Organisation for Migration as well as United Nations Development Programme. Author also presents the main assumptions of humanitarian cluster approach and describes the range of support, which is provided by the large intergovernmental organisations to the humanitarian community.

Wprowadzenie

Międzynarodowa pomoc humanitarna jest wyrazem solidarności i empatii dla ludzi stojących w obliczu nieszczęścia. Przekazywana ofiarom konfliktów zbrojnych i kryzysów humanitarnych jest „mobilizacją ludzi w odpowiedzi na niepotrzebne cierpienia innych ludzi dokonywaną ze względu na wspólne człowieczeństwo”[1]. Ofiarujący ją pracownicy organizacji i agend humanitarnych – rządowych, międzyrządowych i pozarządowych, narodowych i lokalnych, a także członkowie niesformalizowanych grup i kościołów niosą pomoc potrzebującym w różnych zakątkach globu. Ich działanie ma nieocenioną wartość. Pozwala ratować życie i zdrowie, warunkuje możliwość przetrwania społeczności lokalnych, wspomaga odbudowę i rewitalizację obszarów dotkniętych kryzysami. Sukces ich działalności warunkowany jest jednak otrzymywaniem odpowiednich dotacji, konstytuujących możliwość przeprowadzania akcji pomocy i jest zależny od efektywności oraz wydajności międzynarodowych struktur zarządzających przekazywaniem humanitarnego wsparcia.

[1] A. Davies, *The Challenges to Humanitarian Action*, „Humanitarian Exchange” 2002, nr 3, s. 42.

Nieustrukturalizowane konflikty zbrojne głównie o etnicznym i narodowym charakterze, które wybuchły w I połowie lat 90. XX wieku, skutkowały licznymi ofiarami i zniszczeniami o tak dużej skali, że społeczność międzynarodowa nie sprostała humanitarnym wyzwaniom, które się z nimi wiązały. Zabrakło woli, kompetencji i środków do przeprowadzenia kompleksowych akcji pomocy. Uruchamiane programy były w większości niedostosowane do potrzeb i chaotycznie prowadzone, a organizacje dublowały swoje działania. Systematyczny wzrost dotacji na aktywność humanitarną – w latach 1992–2012 globalny budżet humanitarny urósł ponadsześciokrotnie z 2 do 12 mld USD – dał organizacjom finansowe możliwości działania, ale przekształcił też sferę humanitarną w pomocowy biznes. Sprzyjał powstawaniu nowych organizacji i pojawianiu się prywatnych korporacji, które – za odpowiednim wynagrodzeniem – prowadziły akcje pomocy humanitarnej. Organizacje i agendy humanitarne organizacji międzyrządowych, które dotąd transferowały największą część środków pomocowych, podobnie jak organizacje czerwonokrzyskie i klasyczne organizacje pozarządowe, zostały zmuszone do konkurowania z nowymi aktorami humanitarnego rynku, którzy jednak – odmiennie od nich – w mniejszym stopniu kierowali się ideami Henry'ego Dunanta, a w większym własnym zyskiem. Powstałą sytuację wykorzystywały rządy państw (najwięksi donatorzy pomocy), które uznały programy humanitarne za nową formę realizacji utylitarnych celów własnej polityki zagranicznej. Obwarowywały one środki przekazywane na organizację wsparcia dla ofiar katastrof warunkiem ich alokacji w określonych regionach i wspieraniem wybranych grup beneficjentów. Dotacje otrzymywały organizacje podatne na rządowe sugestie.

Upolitycznienie pomocy stało się jedną z największych barier utrudniających dostosowanie odpowiedzi do wyzwań humanitarnych stojących przed społecznością międzynarodową. Przeciwdziałając mu, organizacje międzyrządowe rozpoczęły proces konsolidacji aktywności humanitarnej, wzmacniania jej koordynacji i promowania instrumentów finansowych o zintegrowanych (a nie terytorialnie przeznaczonych) budżetach. Efektywność ich działania została poddana dwóm próbom, którym organizacje nie sprostały – w Afganistanie i Iraku. Sukcesywne zmiany pozwoliły jednak na coraz lepszą organizację pomocy dla ofiar konfliktów zbrojnych i kryzysów humanitarnych, a uruchomiony proces ewaluacji działań, szczególnie wnikliwie przeprowadzony w przypadku dwóch największych katastrof naturalnych ostatniej dekady – tsunami na Oceanie Indyjskim i trzęsienia ziemi na Haiti – pozwoliły usprawnić działanie tworzonego systemu humanitarnego reagowania kryzysowego.

W działania na rzecz zwiększenia efektywności pomocy włączyły się także niektóre organizacje międzyrządowe, które nie należą do społeczności humanitarnej i nie przekazują bezpośredniego wsparcia ofiarom przebywającym na obszarze objętym kryzysem, są natomiast członkami społeczności donatorów finansujących pomoc. Przekazane przez nie środki wsparły profesjonalizację i konsolidację sfery humanitarnej, a wdrażane procedury i dobre praktyki dotacyjne pozwoliły w części ograniczyć upolitycznienie pomocy. Organizacje – donatorzy pomocy nie skonsolidowały jednak swoich wysiłków i widoczna pozostaje znaczna dysproporcja skali ich humanitarnego zaangażowania.

Reforma humanitarnej sfery stosunków międzynarodowych

Proces reformy obszaru humanitarnego został uruchomiony w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i jest prowadzony pod auspicjami Sekretarza Generalnego ONZ. Doprowadził on do powołania dwóch centralnych ogniw dzisiejszego globalnego systemu pomocy humanitarnej – Biura ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – UN OCHA*) oraz Stałego Komitetu Międzyagencyjnego (*Inter-Agency Standing Committee – IASC*).

Bazą dla współcześnie działającego systemu pomocy humanitarnej stała się rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 46/182 z 19 grudnia 1991 r.[2] Powołała ona w ONZ pierwszy z najważniejszych dziś jej organów zajmujących się działaniami humanitarnymi: Stały Komitet Międzyagencyjny (*Inter-Agency Standing Committee – IASC*), na którego czele stanął Koordynator ds. Pomocy w Sytuacjach Nadzwyczajnych (*Emergency Relief Coordinator – ERC*). Urząd *ERC* powstał z przekształcenia dotychczas działającego urzędu Koordynatora ds. Pomocy w Czasie Klęsk Żywiołowych (*Distater Relief Coordinator – DRC*), powierzono mu jednak bardziej znaczące zadanie – obowiązek koordynowania działalności humanitarnej agend ONZ. *IACS* powierzono rolę centralnego organu sterującego zaangażowaniem całej klasycznej społeczności humanitarnej: agend i organizacji międzyrządowych, pozarządowych i czerwonokrzyskich.

W 1992 r. Sekretarz Generalny ONZ Bouthros Bouthros-Ghali powołał w ramach Sekretariatu Generalnego Departament ds. Humanitarnych ONZ (*UN Department for Humanitarian Affairs – DHA*) mający wspomóc działanie *IACS*. Na jego czele również stanął *ERC*. Do bezpośrednich zadań *DHA* zaliczono: ocenę globalnych potrzeb humanitarnych i planowanie polityki humanitarnej, w tym koordynację procesu konstruowania przez społeczność międzynarodową skonsolidowanych apeli humanitarnych (tworzonych w ramach Instrumentu Skonsolidowanych Apeli – *Consolidated Appeal Process – CAP*), w których wnioskowano o pomoc dla ofiar kryzysów. Zobowiązano go także do koordynacji działalności społeczności humanitarnej i jej ewaluacji; zarządzania przepływem informacji oraz zapewniania funduszy na pomoc kryzysową, w tym poprzez uruchomienie – powołanego na podstawie rezolucji z 1991 r. – Centralnego Odnawialnego Funduszu Kryzysowego (*Central Emergency Revolving Fund – CERF*). *IACS*, działający równolegle z *DHA*, skupił się na budowaniu struktur koordynujących przekazywanie pomocy bezpośrednio na obszarze objętym kryzysem, organizując działanie koordynatorów humanitarnych (*Humanitarian Coordinators – HCs*).

Nowo powstałe struktury nie udźwignęły jednak ciężaru zadań na nie nałożonych. Wpłynęło na to nie tylko niedostosowanie liczebne pracowników nowych organów do skali kryzysów, które pojawiły się w latach 90. XX wieku, ale także zmieniające się otoczenie systemu pomocy humanitarnej, szczególnie reforma działania operacji pokojowych ONZ oraz zmiana sposobu angażowania się państw i organizacji międzynarodowych na arenie międzynarodowej. Zbyt duży zakres zadań nałożonych na *DHA*, *IACS i ERC* oraz nowe

[2] *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, UN Doc. A/RES/46/182.

wyzwania humanitarne wymusiły modyfikację systemu. Jej plan został przedstawiony przez Sekretarza Generalnego ONZ Kofiego Annana 14 lipca 1997 r.[3]

W 1998 r. Departament ds. Humanitarnych ONZ (*DHA*) przekształcono w Biuro ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – UN OCHA*) i znacząco ograniczono zakres jego obowiązków. *OCHA* stało się centrum koordynacji działań humanitarnych, skupiającym się na działalności nieoperacyjnej, przede wszystkim na: zarządzaniu aktywnością humanitarną poszczególnych agend ONZ (na każdym szczeblu ich działalności), planowaniu działań całej społeczności humanitarnej, w tym ogłaszaniu skonsolidowanych apeli o przekazywanie dotacji na pomoc oraz na ewaluowaniu efektywności działań humanitarnych. Dotychczasową aktywność prowadzoną w celu udzielania pomocy ofiarom bezpośrednio na obszarze konfliktów zbrojnych i kryzysów humanitarnych przekazano innym organizacjom z rodziny ONZ, przede wszystkim Programowi NZ ds. Rozwoju (U*nited Nations Development Programme – UNDP*) i departamentom ONZ, głównie Departamentowi Operacji Pokojowych (*Department of Peacekeeping Operation – DPKO*). Działalność nowo stworzonego biura miała na celu wypracowanie szybkiego mechanizmu udzielania pomocy ofiarom konfliktów i kryzysów humanitarnych, spowodowanych działaniami człowieka i klęskami żywiołowymi. Podczas konfliktów końca lat 90. XX wieku, szczególnie w czasie wojny w Kosowie, efektywność działania *OCHA* była zadowalająca. Jednak kolejne istotne zmiany, do których doszło na arenie międzynarodowej, utrudniły dalsze wdrażanie reformy humanitarnych struktur ONZ.

Po atakach na Stany Zjednoczone w 2001 r. państwa, dotąd dotujące działalność organizacji międzyrządowych oraz dużych pozarządowych i czerwonokrzyskich organizacji humanitarnych, zaczęły podporządkowywać udzielanie pomocy humanitarnej bieżącym celom polityki zagranicznej i instrumentalnie traktować zarówno ONZ i jego agendy koordynujące przekazywanie pomocy, jak i organizacje działające bezpośrednio na obszarach konfliktów. Praktyka państw podczas konfliktów w Afganistanie i Iraku była głównym motorem kolejnych zmian na obszarze międzynarodowej pomocy humanitarnej. Znaczącym impulsem do jej przeprowadzenia stała się także niewystarczająca efektywność działań podczas największego ze wszystkich programów wsparcia – pomocy organizowanej w Azji Południowo-Wschodniej dla ofiar tsunami na Oceanie Indyjskim, do którego doszło w grudniu 2004 r.

Pierwszym przejawem zmian było poszerzenie katalogu zasad rządzących przekazywaniem pomocy humanitarnej. W rezolucji z 1991 r. do głównych zasad niesienia pomocy w sytuacjach kryzysowych zaliczono humanitaryzm, bezstronność i neutralność. Zgromadzenie Ogólne NZ, 5 lutego 2004 r., w rezolucji nr 58/114[4], dodało kolejną zasadę działalności humanitarnej – niezależność. Humanitaryzm nakazuje niesienie pomocy ludziom cierpiącym, niezależnie od miejsca ich pobytu, bezstronność – przekazywanie pomocy odpowiadającej na potrzeby ofiar, wykluczającej obecność dyskryminacji ze względu na narodowość, rasę, płeć, religię i poglądy polityczne. Neutralność nakłada na organizacje humanitarne obowiązek nieangażowania się po żadnej ze stron konfliktu, a niezależność nakazuje organizacjom humanitarnym minimalizowanie wpływu interesów politycznych, ekonomicznych i militarnych

[3] *Report of the Secretary-General on Renewing the United Nations: A programme for reform*, UN Doc. A/51/950.
[4] *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*, UN Doc. A/RES/58/114.

państw oraz pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych na kształt i formę działalności humanitarnej. Zasady te wyznaczają dzisiaj ramy działalności humanitarnej, w których powinny funkcjonować wszystkie – międzyrządowe i pozarządowe – agendy i organizacje humanitarne.

Kolejnym krokiem na drodze przebudowy systemu stała się reforma przeprowadzona w 2005 r.[5] Uczyniła ona z *OCHA* i *IACS* kluczowe agendy humanitarne ONZ i całej społeczności międzynarodowej. W czasie reformy poprawiono metody analizy potrzeb ofiar kryzysów, usprawniono zarządzanie finansami humanitarnymi oraz uruchomiono procedury ewaluacji międzynarodowych działań humanitarnych, ugruntowano też podział zadań między *OCHA* a *IASC*[6]. Przede wszystkim jednak wdrożono kompleksowy system reagowania na kryzysy humanitarne polegający na tworzeniu klastrów międzynarodowych organizacji odpowiedzialnych za zaspokojenie konkretnie określonych potrzeb ofiar konfliktów. To kompleksowe podejście – określane terminem „cluster approach" – obejmuje podział akcji humanitarnych na jedenaście obszarowych sektorów wsparcia. W każdym z nich organizacja odgrywająca rolę lidera koordynuje wewnątrzsektorową działalność wszystkich organizacji międzynarodowych (międzyrządowych i pozarządowych), narodowych, lokalnych oraz czerwonokrzyskich udzielających pomocy klasyfikującej się do konkretnego sektora. Działalność międzysektorową koordynuje *ERC*, któremu wsparcia udziela *IASC* i *OCHA*.

Do sektorów (klastrów) wsparcia humanitarnego należą:

- bezpieczeństwo żywnościowe, sektorem tym kierują wspólnie Światowy Fundusz Żywnościowy (*World Food Programme – WFP*) oraz Światowa Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa (*Food & Agriculture Organisation of the United Nations – FAO*);
- zdrowie, koordynowane przez Światową Organizację Zdrowia (*World Health Organisation – WHO*);
- odżywienie populacji dotkniętej kryzysem, kierowane przez Fundusz NZ Pomocy Dzieciom (*United Nations Children's Fund – UNICEF*);
- ochrona ofiar, pozostająca w gestii Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (*United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR*);
- schronienie – sektorem tym podczas klęsk żywiołowych kieruje Międzynarodowa Federacja Czerwonego Krzyża/Czerwonego Półksiężyca, (*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* – IFRC), a podczas konfliktów wywołanych przez człowieka *UNHCR*;
- koordynacja i zarządzanie obozami – podczas klęsk żywiołowych koordynację tego sektora prowadzi Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (*International Organisation for Migration – IOM*), a podczas konfliktów wywołanych przez człowieka *UNHCR;*
- edukacja – kierowana wspólnie przez *UNICEF* i organizację pozarządową *Save the Children;*

[5] *Humanitarian Response Review. An Independent Report Commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator & Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA),* New York, Geneva 2005.

[6] Założenia kolejnych reform humanitarnych zob. szerzej: *OCHA. Coordination to Save Lives. History and Emerging Challenges,* New York, Geneva 2012, s. 2–8.

- woda, sprawy sanitarne i higiena, koordynowana przez *UNICEF*;
- wczesna odbudowa, którą kieruje Program NZ ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme – UNDP*);
- logistyka, zarządzana przez *WFP*;
- łączność, organizowana przez *WFP*.

Za całokształt działań humanitarnych odpowiada Koordynator ds. Pomocy w Sytuacjach Nadzwyczajnych (*ERC*), w randze Zastępcy Sekretarza Generalnego ONZ, obecnie funkcję tę pełni Valerie Amos, która kieruje Stałym Komitetem Międzyagencyjnym (*IACS*). *ERC* i *IACS* koordynują wysiłki całej społeczności humanitarnej i są odpowiedzialni za odpowiednie zaplanowanie działań, zaangażowanie w ich realizację najważniejszych organizacji pomocowych i organizację pomocy w terenie. *ERC* podlegają koordynatorzy humanitarni (*HCs*) powoływani dla poszczególnych kryzysów humanitarnych. Każdy *HC* koordynuje działania całej społeczności humanitarnej na obszarze kryzysu we wszystkich sektorach wsparcia, planuje działania pomocowe i czuwa nad ich realizacją. Kieruje też Krajowym Zespołem Humanitarnym (*Humanitarian Country Team*), w którego skład wchodzą przedstawiciele największych agend humanitarnych ONZ i organizacji z rodziny ONZ (tj. *WFP, UNHCR, UNICEF*) oraz międzynarodowych organizacji pozarządowych (tj. *Save the Children, Oxfam*) i ruchu czerwonokrzyskiego (*IFRC*). Zarówno *ERC,* jak i *HC* współpracują przede wszystkim z organizacjami pełniącymi funkcję liderów poszczególnych klastrów sektorowych – *ERC* na poziomie globalnym, określając wyzwania humanitarne i główne wytyczne polityki, a *HC* na poziomie krajowym, planując konkretne działania na obszarze kryzysu.

OCHA nie uczestniczy bezpośrednio w działaniach w terenie. Jego zadaniem jest przede wszystkim planowanie (w skali globalnej) odpowiedniej odpowiedzi na pojawiające się wyzwania humanitarne i koordynacja działań organizacji odgrywających rolę liderów w poszczególnych sektorach aktywności humanitarnej. *OCHA* wspomaga także działania *HC* w koordynacji międzysektorowej na poziomie krajowym. Wszystkim aktorom humanitarnym udziela wsparcia technicznego i zarządza przepływem informacji między nimi oraz między organizacjami humanitarnymi a donatorami (szczególnie za pośrednictwem sieci informacyjnej *IRIN – Integrated Regional Information Networks* oraz strony internetowej *ReliefWeb*). Choć *OCHA* nie dystrybuuje pomocy bezpośrednio do ofiar, to ocenia skalę potrzeb humanitarnych w poszczególnych kryzysach, planuje działania całej społeczności i apeluje do donatorów o udzielenie stosownego wsparcia humanitarnego.

Podstawowym narzędziem pozostającym w dyspozycji *OCHA* jest System Skonsolidowanych Apeli Humanitarnych (*CAP*) uzupełniany Apelami *ad hoc* (*Flash Appeal*), ogłaszanymi w sytuacji nagłych kryzysów humanitarnych oraz trzema rodzajami specjalnych funduszy zbiorczych: Centralnym Funduszem Reagowania Kryzysowego (*Central Emergency Response Fund – CERF*), Wspólnymi Funduszami Humanitarnymi (*Common Humanitarian Funds – CHFs*) i Funduszami Reagowania Kryzysowego (*Emergency Response Funds – ERFs*).

Za pośrednictwem systemu Skonsolidowanych Apeli Humanitarnych *OCHA* corocznie koordynuje wysiłki humanitarne kilkuset organizacji. W apelu na rok 2013, ogłoszonym w grudniu 2012 r., partycypuje 520 podmiotów, które wspólnie wnioskują o środki na organizację pomocy dla 51 mln osób przebywających na 16 obszarach kryzysowych: w Somalii i Południowym Sudanie (dla nich apel o pomoc jest największy i dla

każdego przekracza 1 mld USD), Sudanie, Demokratycznej Republice Konga, Kenii, Jemenie, Czadzie, Afganistanie, na okupowanym Terytorium Palestyńskim, w Mali, Nigrze, Mauretanii, Burkinie Faso, Zimbabwe, Republice Środkowoafrykańskiej i na Filipinach (na Mindanao). Łącznie organizacje wnoszą o przekazanie wsparcia w wysokości 8,5 miliarda USD[7]. System *CAP* uzupełniają fundusze zbiorcze: Wspólne Fundusze Humanitarne (*CHFs*) i Fundusze Reagowania Kryzysowego (*ERFs*) przeznaczone są poszczególnym obszarom kryzysowym. W pierwszej połowie 2012 r. działało pięć *CHFs* finansujących podstawowe wsparcie w pierwszym okresie kryzysu w: Demokratycznej Republice Konga, Republice Środkowoafrykańskiej, Somalii, Sudanie i Sudanie Południowym oraz 13 *ERFs* finansujących dodatkowe wydatki (nieumieszczone w *CAP*) w: Afganistanie, Demokratycznej Republice Konga, Etiopii, Haiti, Indonezji, Jemenie, Kenii, Kolumbii, Myanmarze, na okupowanym terytorium palestyńskim, w Pakistanie, Syrii i Zimbabwe. Wyjątkową rolę odgrywa Centralny Fundusz Reagowania Kryzysowego (*CERF*) powstały w 1991 r. jako Centralny Odnawialny Fundusz Kryzysowy (*Central Emergency Revolving Fund*), a pod obecną nazwą funkcjonujący od 2006 r. *CERF* jest funduszem najsilniej odzwierciedlającym ideały i zasady pomocy humanitarnej. Zbiera on środki od donatorów na wypadek potrzeby organizacji pomocy. Są one uruchamiane w pierwszej fazie kryzysu i nie podlegają sugestiom donatorów co do miejsca i sposobu alokacji pomocy. W 2012 r. przez trzy rodzaje specjalnych funduszy *OCHA* dystrybuowało do ofiar pomoc o wartości przekraczającej 1 mld USD (1016,92 mln USD)[8].

OCHA i *IASC* z ramienia ONZ koordynują wysiłek humanitarny, jednak nie mają bezpośredniego wpływu na alokację środków pomocowych dokonywaną przez poszczególnych donatorów. Państwa, które z narodowych budżetów finansują ponad 90% globalnych środków pomocowych, wybierają kanały dystrybucji własnej pomocy zgodnie z wytycznymi politycznymi przyjętymi przez rządy. Wytyczne te obejmują zarówno wskazania odnoszące się do obszaru geograficznego lub narodowego, jak i do sektora alokacji pomocy. Niekiedy na poziomie politycznym wskazane są również konkretne typy organizacji humanitarnych preferowanych przez rządy. W efekcie, pomimo coraz sprawniejszej koordynacji działań humanitarnych część organizacji i sektorów pomocy oraz niektóre regiony kryzysowe pozostają znacząco niedofinansowane. Do organizacji międzyrządowych otrzymujących od domatorów największe środki na realizację programów humanitarnych należą: *WFP*, *UNHCR* i *UNICEF*. Łącznie agendy i programy ONZ oraz organizacje międzyrządowe przekazały w latach 2001–2012 pomoc humanitarną w wysokości 69 357 mln USD, która stanowiła 60% globalnego budżetu. W 2012 r. organizacje te dysponowały kwotą 8511,80 mln USD.

[7] *UN OCHA. Overview of the 2013. Consolidated Appeals and comparable humanitarian action plans*, Geneva 2012.

[8] *UN OCHA. Financial Tracking System* (custom search), http://fts.unocha.org. Źródłem wszystkich przywoływanych w tekście danych dotyczących budżetów organizacji i miejsc alokacji środków, jeśli nie zaznaczono inaczej, jest *Financial Tracking System* prowadzony przez *UN OCHA*.

Tabela. Najważniejsze organizacje transferujące środki pomocowe w latach 2001–2011

Lp.	Organizacja	Wysokość transferowanych środków (w mln USD)
1	**WFP *** – *World Food Programme*, Światowy Program Żywnościowy	31 213,76
2	**UNHCR** – *United Nations High Commissioner for Refugees*, Wysoki Komisarz ds. Uchodźców	9 151,33
3	**UNICEF** – *United Nations Children's Fund*, Fundusz NZ Pomocy Dzieciom	6 615,80
4	ICRC – *International Committee of the Red Cross*, Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża	4 925,63
5	**UNRWA** – *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, Agencja NZ ds. Uchodźców Palestyńskich	2 593,38
6	**FAO** – *Food & Agriculture Organization of the United Nations*, Światowa Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa	2 259,07
7	**UN OCHA** – *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, Biuro ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ	1 680,68
8	IFRC – *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, Międzynarodowa Federacja Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca	1 571,17
9	**IOM** – *International Organization for Migration*, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji	1 412,43
10	**WHO** – *World Health Organization*, Światowa Organizacja Zdrowia	1 306,88
11	*Save the Children*	1 221,07
12	*CARE International*	1 202,08
13	*Catholic Relief Services*	1 193,49
14	**UNDP** – United Nations Development Programme, Program NZ ds. Rozwoju	1 140,24
15	*Oxfam/Community Aid Abroad/Intermon/Novib*	942,44
16	MSF – *Médecins sans Frontières* – Lekarze bez Granic	906,00
17	*World Vision International*	746,09
18	DCV – *Caritas Germany*	688,64
19	*Bechtel*	680,00
	Łączny globalny budżet humanitarny	103 753,54

*Półgrube – organizacje międzyrządowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UN OCHA. Financial Tracking System, http://fts.unocha.org.

Światowy Program Żywnościowy

Światowy Program Żywnościowy (*World Food Programme – WFP*) przekazuje ofiarom konfliktów zbrojnych i kryzysów humanitarnych około 1/3 globalnej pomocy humanitarnej. Jego działanie najsilniej kojarzy się z pomocą humanitarną, powszechnie utożsamianą z dostarczaniem ofiarom dóbr pierwszej potrzeby. Podczas kryzysów humanitarnych *WFP* jest odpowiedzialny jednak nie tylko za organizację pomocy żywnościowej (w ramach klastra bezpieczeństwa żywnościowego), ale także za sektory logistyki i komunikacji.

Globalny klaster bezpieczeństwa żywnościowego (*Food Security Cluster – FSC*), którego założenie *IASC* zaproponował 15 grudnia 2010 r., jest wspólnie zarządzany przez *WFP* i *FAO*. Koordynuje działanie największych organizacji pomocowych. W 2012 r. – oprócz liderów – współdziałało w nim 25 organizacji pozarządowych oraz *IFRC*, a obserwatorami były *ICRC, UNHCR i UNICEF*. Jego podstawowym celem jest poprawa systemowych rozwiązań dotyczących koordynacji i dystrybucji pomocy bezpośrednio na obszarach kryzysów (na poziomie wewnątrzkrajowym). Klaster globalny jest parasolową strukturą łączącą klastry krajowe i przenoszącą najlepsze praktyki wewnątrzkrajowe do globalnej pomocy humanitarnej. *WFP* i *FAO* prowadzą lokalne klastry w większości państw objętych kryzysami humanitarnymi. Jednym z pierwszych z nich był *Food Security Cluster* w Pakistanie, stworzony w 2005 r. w celu pomocy ofiarom trzęsienia ziemi. Niestabilna sytuacja w tym państwie – konflikt zbrojny na granicy z Afganistanem oraz skutki dwóch powodzi w 2010 r., której ofiarami było ponad 20 mln ludzi, i w 2012 r., w której ucierpiało 2 mln osób – sprawia, że klaster działa do dziś. Zgodnie z analizami potrzeb humanitarnych w styczniu 2013 r. ponad 70% gospodarstw domowych w trzech z czterech prowincji państwa (Pendżabie, Baludżystanie i Sidh) wymaga dalszego przekazywania wsparcia żywnościowego[9]. W sąsiednim Afganistanie, gdzie kryzys humanitarny trwa od dekad, a od 2001 r. przekazywana pomoc humanitarna jest jedną z największych na świecie, *Food Security and Agriculture Cluster* prowadzony przez *WFP*, *FAO* i pozarządową organizację *Afghan Aid* działa od 2008 r. i został utworzony dopiero po zmianie polityki amerykańskiej wobec Afganistanu. W większości kryzysów humanitarnych Światowy Fundusz Żywnościowy jest głównym kanałem dystrybucji środków pomocowych, szczególnie na początku konfliktów, a Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa skupia się na pomocy w odbudowie systemów produkcji żywności na obszarze objętym konfliktem.

W ramach klastra logistyki (*Global Logistics Cluster – GLC*) *WFP* jest odpowiedzialne za zarządzenie obiegiem informacji oraz za bezpośrednią koordynację i optymalizację transportu wszystkich rodzajów pomocy na obszar objęty kryzysem przy użyciu transportu powietrznego, morskiego i lądowego. Od 2006 r. współpracują z nim *UNHCR*, *UNICEF*, *OCHA*, Wspólne Centrum Logistyczne NZ (*United Nations Joint Logistics Centre – UNJLC*), Fundusz Ludnościowy NZ – (*United Nation Population Found – UNFPA*), *WHO i IOM*. W ramach klastra telekomunikacji (*Emergency Telecomunication Cluster – ETC*) *WFP* jest zobowiązana w ciągu 48 godzin od rozpoczęcia operacji w terenie umożliwić połączenia telefoniczne i internetowe wszystkim organizacjom humanitarnym. *WFP* współpracuje w tym zakresie z trzema organizacjami pozarządowymi: *NET Hope*, *Telecoms Sans Frontieres* i *World Vision International* oraz dziewięcioma partnerami zdolnymi oddać do dyspozycji pracowników do pracy na rzecz *ETC* na obszarze kryzysu w ciągu 72 godzin. ETC działa efektywnie od 2007 r.

Głównym darczyńcą *WFP* jest rząd Stanów Zjednoczonych. Nie jest to zaskoczeniem, zważywszy, że ten największy globalny donator jako priorytet swojego zaangażowania humanitarnego wskazuje pomoc żywnościową i przekazuje na nią 47% ogółu środków (drugi

[9] *FSA Report. Detailed Food Security Assessment for 2012 Monsoon Affected Districts of Punjab, Sindh and Balochistan*, 29 January 2013, s. 3.

– pod względem wysokości amerykańskiego wsparcia – sektor otrzymuje 5,5% środków). Dofinansowując Światowy Program Żywnościowy rząd Stanów Zjednoczonych instrumentalnie traktuje tę organizację i przekazuje wsparcie konkretnym regionom objętym kryzysem. Jedną trzecią środków przekazanych *WFP* w 2003 r. rząd Stanów Zjednoczonych przeznaczył dla Iraku (395 mln z 1,2 mld USD). W 2002 r. jedna czwarta amerykańskiej dotacji dla *WFP* (228 mln z 921 mln USD) została przeznaczona dla Afganistanu. Do pozostałych darczyńców programów humanitarnych *WFP* należą Komisja Europejska (drugi co do wielkości donator, przeznaczający na program pięciokrotnie mniejszą dotację niż Stany Zjednoczone) oraz Japonia, Kanada, Wielka Brytania i *CERF*.

W 2011 r. priorytetowymi obszarami zaangażowania programu pozostawał Afganistan oraz Sudan, Etiopia, Somalia, Kenia, Czad, Sudan Południowy i Demokratyczna Republika Konga. Łącznie *WFP* dystrybuował pomoc na obszarze 63 państw i przekazał ją ofiarom kryzysów wywołanych konfliktami zbrojnymi (m.in. w Afganistanie, Iraku, okupowanym Terytorium Palestyńskim) i klęskami naturalnymi (powodziami w Ameryce Środkowej, Kolumbii i Boliwii, Kambodży i na Filipinach, suszami w Rogu Afryki) oraz ofiarom kompleksów kryzysowych, gdzie nałożyły się na siebie skutki konfliktów zbrojnych i klęsk żywiołowych – m.in. w Somalii, gdy trwała największa od lat klęska głodu, a także w Pakistanie i na Sri Lance.

Urząd Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców

W ostatnich dekadach znacząco wzrosło zaangażowanie obecnie drugiej co do wielkości globalnej agencji humanitarnej – Urzędu Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (*United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR*). Kryzysy uchodźcze są jedną z głównych twarzy współczesnych konfliktów. W czasie trwania konfliktów zbrojnych *UNHCR* – z ramienia społeczności międzynarodowej – jest odpowiedzialny za kilka sfer humanitarnej działalności: przede wszystkim za ochronę ludności cywilnej znajdującej się na obszarze teatru działań zbrojnych, pojmowanej jako ochrona przed atakami na godność, nietykalność, wolność i prawa cywilów, ale także za tworzenie tymczasowych miejsc schronienia dla migrującej ludności oraz za zarządzanie tymi miejscami.

Prowadzony przez *UNHCR* globalny klaster działań ochronnych (*Global Protection Cluster – GPC*) jest jednym z największych. Jego celem jest zapewnianie maksymalnej ochrony ludności cywilnej podczas konfliktów zbrojnych, zgodnej z regułami prawa praw człowieka i prawa humanitarnego. Klaster rozpoczął swoją działalność w 2005 r. i obecnie jego aktywność dzielona jest między cztery współpracujące ze sobą zespoły prowadzące prace w zakresie: ochrony dzieci, zespołem tym kieruje *UNICEF*; powstrzymywania przemocy seksualnej i pomocy jej ofiarom, ten zespół wspólnie prowadzą Fundusz Ludnościowy NZ (*United Nation Population Fund – UNFPA*) i *UNICEF*; ochrony obszaru, budynków cywilnych i własności, zespołem tym kieruje Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (*United Nations Human Settlements Programme – UN-Habitat*) oraz przeciwdziałania używaniu min przeciwpiechotnych, rozbrajaniu ich oraz pomocy ich ofiarom, pracami tego zespołu kieruje Akcja Rozminowywania ONZ (*United Nation Mine Action Service – UNMAS*). W ramach każdego z zespołów koordynowane są prace kilkudziesięciu organizacji. Według stanu na koniec grudnia 2012 r. w działaniach na rzecz

dzieci uczestniczyły 33 znaczące agencje i organizacje humanitarne, w tym rządowe (jak *Office of U.S. Foreign Disaster Assistance*), międzyrządowe (m.in. *UNHCR*, *UNICEF*, *DPKO*, Międzynarodowa Organizcja Pracy – *Internatinal Labour Organisation – ILO*), pozarządowe (tj. *Child Soldiers*, *Save the Children*, *World Vision International*) i czerwonokrzyskie (*ICRC*). Zarządzane przez *UNHCR* krajowe sektory ochrony (*Field Protections Clusters*) działają obecnie w Afganistanie, Czadzie, Demokratycznej Republice Konga, Etiopii, na Filipinach, w Gwinei, na Haiti, w Indonezji, Jemenie, Kolumbii, Laosie, Mali, Mozambiku, Nepalu, Nigrze, na okupowanym Terytorium Palestyńskim, w Pakistanie, Peru, Republice Środkowoafrykańskiej, Salwadorze, Somalii, Sudanie Południowym, na Wybrzeżu Kości Słoniowej, w Zimbabwe oraz na południowym Pacyfiku (klaster regionalny).

Działalność *UNHCR* na rzecz tworzenia schronień dla ludności uciekającej przed bezpośrednimi i pośrednimi skutkami działań zbrojnych jest jednym z głównych elementów aktywności tej organizacji. Współtworząc klaster odpowiedzialny za organizację tymczasowych schronień (*Global Emergency Shelter Cluster – GESC*), *UNHCR* przyjęło na siebie odpowiedzialność za koordynowanie tworzenia obozów podczas katastrof humanitarnych wywołanych przez człowieka. Podczas katastrof naturalnych funkcję koordynatora pełni *IFRC*. Głównym adresatem działań *UNHCR* w ramach klastra są osoby wysiedlone wewnętrznie (*Internally Displaced Persons – IDPs*), których ochrona – stanowiona przez dokumenty prawa międzynarodowego – jest zdecydowanie słabsza aniżeli uchodźców. W pracy na ich rzecz *UNHCR* wspiera trzydzieści organizacji, tradycyjnie związanych z działaniami pomocowymi na rzecz *IDPs* i uchodźców. Są to m.in. *Norwegian Refugee Council*, *Dannish Refugee Concil*, *UNRWA* i *IOM*. Organizacje te wspólnie wypracowały zasady tworzenia i rozmieszczania obozów, zawierające wytyczne związane m.in. z koniecznością uwzględniania różnicy płci, wieku i potrzeb zdrowotnych osób poszukujących ochrony oraz różnicujące działania podejmowane podczas tworzenia schronień dla uchodźców przebywających na obszarach wiejskich i zurbanizowanych.

Kolejnym obszarem humanitarnej działalności *UNHCR* jest zarządzanie czasowymi miejscami schronienia. *UNHCR* (odpowiedzialny za ten sektor w czasie konfliktów zbrojnych) wraz z *IOM* (działającą podczas katastrof naturalnych) współzarządzają klastrem organizacji i zarządzania obozami (*Camp Management and Camp Coordination Cluster – CCCM Cluster*). Ich celem jest wypracowanie na poziomie globalnym i wdrażanie w lokalnych konfliktach sprawnych metod: zarządzania obozami dla uchodźców i *IDPs*, dystrybucji na terenie obozów pomocy humanitarnej, organizacji służb porządkowych, opieki zdrowotnej, edukacji *etc*. *IOM* podkreśla, że celem działalności klastra nie jest promowanie istnienia obozów, ale dążenie do tworzenia innych stałych rozstrzygnięć kwestii migrantów i uchodźców, przy pełnej jednak świadomości konieczności stosowania rozwiązań tymczasowych[10]. W 2011 r. *UNHCR* jako lider *CCCM Cluster* koordynował lokalne działania w 4 państwach: Czadzie, Demokratycznej Republice Konga, Jemenie i Pakistanie.

Wielosektorowe zaangażowanie *UNHCR* na obszarach kryzysowych w 2011 r. koncentrowało się przede wszystkim na obszarze Kenii, Sudanu, Czadu, Etiopii, Pakistanu

[10] *IOM. Camp Coordination and Camp Mamagement*, http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/humanitarian-emergencies/cluster-approach.html.

i Libii (oraz sąsiednich państw goszczących libijskich uchodźców: Egiptu, Nigru i Tunezji) oraz w regionie Afryki Zachodniej. Największym darczyńcą finansującym humanitarną działalność *UNHCR* są Stany Zjednoczone, Japonia i Komisja Europejska.

Fundusz NZ Pomocy Dzieciom

Trzecią co do wielkości międzynarodową agendą humanitarną jest Fundusz NZ Pomocy Dzieciom (*United Nations Children's Fund – UNICEF*). *UNICEF*, powołany do ochrony dzieci i działania na ich rzecz, był naturalnym kandydatem do roli humanitarnego koordynatora aktywności międzynarodowej podejmowanej w celu poprawy losu dzieci podczas konfliktów zbrojnych i klęsk żywiołowych oraz na obszarach postkryzysowych. W 2005 r., na początku reformy humanitarnej, powierzono mu rolę lidera w sektorach edukacji i odżywienia dzieci. Został także koordynatorem sektora higieniczno-sanitarnego.

Działania podejmowane przez *UNICEF* i *Save the Children*, który partneruje Funduszowi podczas planowania i organizowania edukacji dzieci i młodzieży w czasie kryzysów oraz współtworzy z nim globalny klaster edukacyjny (*Global Education Cluster*), skupiają się na: wypracowaniu ram i standardów w zakresie wspomagania nauki młodzieży oraz wspierania edukacji wczesnoszkolnej i przedszkolnej (oba te obszary działań są często zaniedbywane w warunkach kryzysu); organizacji kształcenia dzieci; włączaniu w ramy edukacyjne treści dotyczących zarządzania kryzysowego i metod minimalizowania zagrożeń; integrowaniu działań edukacyjnych ze wspieraniem psychologicznym dzieci i młodzieży; wyrównywaniu szans i wspieraniu dostępu do edukacji dzieci i młodzieży obojga płci oraz na budowie infrastruktury i wyposażaniu szkół. W ramach klastra globalnego, który formalnie rozpoczął działanie w 2007 r., z liderującymi organizacjami współpracują 23 organizacje, w tym *UNESCO*, *UNFPA*, *WFP*, *UNHCR*, *Finn Church Aid*, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, *Action Aid International* i *World Vision International*. Wypracowane rozwiązania za pośrednictwem klastrów lokalnych (krajowych) wdrażane są w 46 państwach w: Afryce (20 klastrów), Azji Południowo-Wschodniej i na Pacyfiku (14), na Bliskim Wschodzie (5), w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach (4) oraz w Europie Wschodniej (3).

UNICEF samodzielnie koordynuje – w globalnej skali – działanie kolejnego sektora humanitarnej aktywności: odżywienia populacji dotkniętej kryzysem. W globalnym klastrze (*Global Nutrition Cluster – NC*), utworzonym w 2006 r., współpracują z nim 34 organizacje, m.in. *WHO*, *WFP*, *UNHCR*, *IFRC*, *FAO*, Dyrekcja Generalna UE ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (*EC Directoriate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection – ECHO*), *Oxfam*, *International Resque Commitee*, *International Medical Corps*, a partnerami obserwującymi prace są *ICRC* i Lekarze bez Granic (*Medecins Sans Frontieres – MSF*). Działanie *UNICEF* na tym obszarze skupia się na trzynastu programach tematycznych, przede wszystkim na: przeciwdziałaniu niedożywieniu i ostremu niedożywieniu, szczególnie małych dzieci, w tym opracowywaniu planów przeciwdziałania niedożywieniu i strategii postępowania w przypadkach masowej skali niedożywienia ludności, opiece nad noworodkami i niemowlętami oraz ich matkami, a także na uzupełnianiu niedoborów mikroelementów w diecie dzieci. *UNICEF* zajmuje się także zarządzaniem procedurami oszacowywania dobrostanu ludności i oceną potrzeb humanitarnych, organizacją i koordynacją

dostaw oraz dystrybucją specjalnych pakietów żywnościowych zawierających odpowiednie dla wieku i stanu zdrowia odżywki i zestawy mikroelementów. Oprócz działań w skali globalnej *UNICEF*, podobnie jak inne organizacje zarządzające sektorami humanitarnymi, działa bezpośrednio na obszarach konfliktów humanitarnych, prowadząc lokalne (krajowe) klastry, które – według stanu na koniec 2012 r. – działały w dwudziestu państwach w: Afganistanie, Bangladeszu, Czadzie, Demokratycznej Republice Konga, Dżibuti, Etiopii, Haiti, Indonezji, Jemenie, Kenii, Mali, Mauretanii, Myanmarze, Nepalu, Nigrze, Pakistanie, Somalii, Sudanie, Sudanie Południowym i Zimbabwe.

Do trzeciego głównego obszaru humanitarnej aktywności *UNICEF* należy organizacja dostaw wody i zaplecza higieniczno-sanitarnego. *UNICEF* jest najbardziej doświadczoną organizacją międzynarodową specjalizującą się w programach dostarczania czystej wody, oczyszczania wody do stanu zdatnego do picia, dostarczania podstawowych pakietów higienicznych i organizacji systemów sanitarnych. Działalnością tą zajmuje się regularnie od ponad 40 lat, a od 2006 r. jest liderem humanitarnego klastra higieniczno-sanitarnego (*Water, Higiene and Sanitation Cluster – WASH*). Podjęcie działań w tym sektorze *UNICEF* uzasadniał troską o dobrostan dzieci i koniecznością podjęcia działań zwiększających szanse ich przetrwania w trudnych warunkach kryzysowych, zmniejszenia śmiertelności niemowląt i dzieci poniżej 5. roku życia, polepszenia stanu ich zdrowia i wyników edukacyjnych[11]. W ramach działań *WASH* partnerują mu m.in. *UNHCR*, *WHO*, *IFRC*, *International Rescue Committee*, *Care*, *InterAction*, *Mercy Corps i Oxfam*.

UNICEF charakteryzuje zdecydowanie odmienny od *WFP* i *UNHCR* profil donatorów. Działania Funduszu finansowane są przede wszystkim z prywatnych wpłat i dotacji, które w 2011 r. stanowiły 15,5% jego budżetu. *UNICEF* jest faworyzowany przez prywatnych donatorów, otrzymuje dwukrotnie więcej środków niż druga w kolejności prywatnych dotacji organizacja humanitarna – Amerykański Czerwony Krzyż. Kolejnymi co do wielkości donatorami *UNICEF* są: *CERF* i Komisja Europejska (których wpłaty równały się 10% środków organizacji). Największymi darczyńcami państwowymi w 2011 r. były Japonia i Wielka Brytania (przekazujące po ok. 9% środków). Dopiero trzecie miejsce (z wpłatą równą 6,5% budżetu organizacji) zajął największy globalny donator – Stany Zjednoczone. Taka struktura dochodów budżetowych *UNICEF* oznacza, że organizacja jest zdecydowanie mniej podatna na upolitycznianie swojej działalności (co jest zazwyczaj konsekwencją przyjmowania amerykańskiego wsparcia). W efekcie odmiennie od *WFP* i *UNHCR* kształtuje się obszarowe zaangażowanie *UNICEF*, który w 2011 r. przede wszystkim wspierał ofiary konfliktu w Somalii (gdzie ulokował jedną czwartą humanitarnego budżetu – 264 z 978 mln USD), Demokratycznej Republice Konga, Sudanie i Etiopii.

Światowa Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa

Światowa Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa (*Food & Agriculture Organisation of the United Nations – FAO*) także należy do grupy największych organizacji humanitarnych. Jej działalność jest zaliczana do sektora bezpieczeństwa żywnościowego – *FAO* współtworzy

[11] *UNICEF. Water, sanitation and hygiene strategies for 2006-2015*, 15 listopada 2005, UN Doc. E/ICEF/2006/6.

z *WFP* globalny klaster bezpieczeństwa żywnościowego. Odmiennie jednak niż partnerska organizacja *FAO* skupia się na wspomaganiu lokalnych społeczności w odbudowie rolnictwa (upraw i hodowli) i rybołówstwa na obszarach kryzysowych i postkryzysowych. Jego celem jest zapobieganie klęskom głodu przez niezwłoczną pomoc rodzinom w odzyskaniu zdolności do samodzielnego wytworzenia pożywienia. Choć organizacja prowadzi politykę równouprawnienia płci – liczne programy kieruje szczególnie do kobiet, uznając, że w wielu kulturach na nich ciąży główna odpowiedzialność za prowadzenie rodzinnych gospodarstw.

Działalność *FAO* ma również na celu minimalizowanie skutków klęsk naturalnych przez tworzenie mechanizmów zapobiegania zagrożeniom, budowę systemów wczesnego ostrzegania i szybkiego reagowania. W 2004 r. *FAO* założyło specjalny fundusz umożliwiający szybkie uruchamianie akcji pomocowych i ograniczający ich upolitycznienie – *Special Fund for Emergency and Rehabilitation Activities – SFERA*. W pierwszym roku działalności *SFERA* sfinansowała pomoc dla ofiar konfliktu w Darfurze i Kolumbii. Po pozytywnej ocenie obu operacji fundusz rozpoczął działanie na szerszą skalę i stał się podstawowym instrumentem szybkiego reagowania pozostającym w gestii *FAO*. Głównym niepaństwowym donatorem *SFERA* jest *CERF*, który, posiadając środki alokowane jeszcze przed wybuchem kryzysu, dofinansowuje fundusz *FAO* w pierwszych chwilach klęski humanitarnej. Dotacje rządowe przekazuje mu przede wszystkim Szwecja, do pozostałych dużych donatorów należą Norwegia, Belgia i Wielka Brytania. W I połowie 2012 r. *SFERA* większość środków przeznaczyła na programy dla Somalii, zmagającej się z klęską suszy i głodu oraz Pakistanu, który został dotknięty powodzią.

Dotacje przekazywane przez donatorów do *FAO*, podobnie jak w przypadku *UNICEF* odbiegają od profilu dwóch największych międzyrządowych organizacji *WFP* i *UNHCR*. Największym jej donatorem jest Komisja Europejska (finansująca w latach 1999–2011 18,5% działań *FAO*), a Stany Zjednoczone (choć na drugim miejscu pod względem wysokości wpłat) pokrywają – relatywnie niewielką – 12,5% część jej budżetu. W efekcie *FAO* alokuje środki w rejonach niedofinansowanych i zapomnianych przez ogół społeczności. W 2011 r. *FAO* wspierało przede wszystkim ofiary kryzysów w Somalii i Zimbabwe (dla którego pomoc w 80% pokryła Komisja Europejska) – pomoc dla tych dwóch państw stanowiła ponad 30% budżetu organizacji – oraz rodziny w Afganistanie, Sri Lance, Sudanie i Pakistanie. W 2012 r. najwięcej środków również przekazano do Somalii i Zimbabwe oraz do Demokratycznej Republiki Konga, Afganistanu, Sudanu, na okupowane Terytoria Palestyńskie, do Pakistanu i Burkiny Faso[12]. *FAO* stara się aktywnie przeciwdziałać upolitycznianiu środków pomocowych przez rządy państw także przez działanie specjalnego funduszu posiadającego zintegrowany budżet (nierozdzielany między narodowe projekty), którego donatorzy nie mogą wskazywać miejsca alokacji środków pomocowych – *FAO Multipartner Programme Support Mechanism – FMM*). *FMM* wspierają m.in. Szwecja i Norwegia.

[12] *The FAO Component of the Consolidated Appeals. 2013*, New York 2012, s. VI.

Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji

Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji *(International Organisation for Migration – IOM*) jest siódmą pod względem wielkości humanitarną organizacją międzyrządową. Choć obszar jej działalności jest siostrzany wobec *UNHCR*, dysponuje budżetem sześciokrotnie niższym od Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców. *IOM* jest jednak aktywnie zaangażowana w działania humanitarne na rzecz ofiar konfliktów. Skupia się na przekazywaniu pomocy ludności wysiedlonej wewnętrznie. Wraz z *UNHCR* współzarządza sektorem organizacji i zarządzania obozami, jest też jego aktywnym partnerem w sektorze budowy schronień i wzmacnianiu personalnej ochrony ofiar konfliktów; wspomaga *WFP* w sektorze logistyki, *WHO* w działaniach na rzecz poprawy stanu zdrowia ofiar oraz *UNDP* w postkonfliktowej odbudowie infrastruktury cywilnej.

Podstawowym obszarem odpowiedzialności *IOM* jest pomoc ofiarom klęsk żywiołowych poprzez: zarządzanie skupiskami poszkodowanej ludności; wspomaganie właściwych władz krajowych i samorządowych w tymczasowym administrowaniu obszarami, na których przebywają ofiary, oraz koordynację przekazywania pomocy dostarczanej ludności przez organizacje humanitarne. Do zadań *IOM* należy zaplanowanie przebiegu wsparcia (wraz z koordynatorem humanitarnym delegowanym przez *ERC*), szybkie rozmieszczenie personelu w rejonie katastrofy i udzielenie pomocy mieszkańcom zagrożonych terenów w ich opuszczeniu. W 2011 r. *IOM* w ramach *Camp Management and Camp Coordination Cluster* prowadziła programy pomocowe w sześciu państwach: na Filipinach, Haiti, w Namibii, Myanmarze, Nepalu i na Timorze Wschodnim. Oprócz działań pomocowych w poszczególnych państwach dotkniętych kryzysami *IOM* – wraz z parterami z klastra *CMCC* – na poziomie globalnym wypracowuje zasady i procedury reagowania w sytuacjach klęsk żywiołowych i wspomaga ich implmenetację do wewnętrznych systemów reagowania kryzysowego państw.

Oprócz projektów z zakresu pomocy humanitarnej (bieżącej pomocy dla ofiar) *IOM* prowadzi także programy średniookresowej pomocy rozwojowej dającej podwaliny pod późniejszą odbudowę zniszczonego kryzysem obszaru. W okresie postkonflitkowym zajmuje się m.in. przygotowywaniem i wspomaganiem repatriacji migrantów, łączenia rodzin i reintegracji społeczeństw postkonflitkowych.

Działania *IOM* są finansowane przede wszystkim przez Stany Zjednoczone, które w ostatnich kilkunastu latach przekazały wpłaty stanowiące ok. 30% budżetu organizacji, Komisję Europejską, Japonię i *CERF*.

Światowa Organizacja Zdrowia

Na Światowej Organizacji Zdrowia (*World Health Organisation – WHO*) ciąży podstawowa odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego ofiar kryzysów humanitarnych. *WHO* jest liderem globalnego klastra zdrowia (*Global Health Cluster – GHC*), który rozpoczął działanie w 2005 r. Współpracują z nią największe agendy i organizacje humanitarne: *WFP*, *UNHCR*, *UNICEF*, *FAO*, *UNFPA* i *IOM*, organizacje pozarządowe

i agendy rządowe, a także centra uniwersyteckie. Łącznie w działaniach klastra zdrowia uczestniczy 38 partnerów i 4 obserwatorów.

Na poziomie globalnym *WHO* jest odpowiedzialna za budowanie zdolności adekwatnego do potrzeb reagowania kryzysowego na wyzwania związane z ochroną zdrowia i zdrowotnego dobrostanu ludności. Celem jej działania jest zmniejszenie śmiertelności ofiar kryzysów, zmniejszenie ich zapadalności na choroby zakaźne (szczególnie powstrzymywanie epidemii) i wywołane złymi warunkami sanitarnymi, zredukowanie liczby trwałej niesprawności postkonfliktowej ofiar oraz zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej internistycznej i specjalistycznej jak największej grupie osób. Wraz z partnerami *WHO* przygotowuje plany i strategie udzielania pomocy medycznej w sytuacjach kryzysowych, zapewniające dotarcie do jak największej liczby osób poszkodowanych i eliminujące dublowanie się działań poszczególnych organizacji (do którego doszło m.in. podczas programów pomocy ofiarom trzęsienia ziemi na Haiti w 2010 r.), a także zasady organizacji natychmiastowej akcji pomocowej uwzględniającej wykorzystywanie lokalnych i regionalnych struktur ochrony zdrowia.

W latach 2005–2011 organizacje koordynowane przez *WHO* przekazywały pomoc humanitarną (tworząc klastry krajowe) w kryzysach na terytorium 30 państw w: Afganistanie, Czadzie, Demokratycznej Republice Konga, Etiopii, Filipinach, Gwinei, Haiti, w Indonezji, Iraku, Jemenie, Kenii, Kolumbii, Liberii, Mali, Mauretanii, Myanmarze, Nepalu, Nigrze, okupowanym Terytorium Palestyńskim, Pakistanie, Peru, Republice Środkowoafrykańskiej, Somalii, Sudanie, Sudanie Południowym, Sri Lance, Timorze Wschodnim, Ugandzie, Wybrzeżu Kości Słoniowej i Zimbabwe. Największe operacje pomocy przeprowadzone zostały w 2010 r. na Haiti i w Pakistanie. W każdej z nich pomocy medycznej ofiarom udzielało ponad 300 różnych organizacji. Klaster globalny bezpośrednio nie nadzorował tych operacji. Wsparcie i nadzór prowadziły regionalne i międzynarodowe biura *WHO*.

Humanitarną działalność *WHO* wspierają znacząco *CERF*, który w 2012 r. pokrył 40% wydatków organizacji (w 2011 r. 20%), Komisja Europejska, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Norwegia i Korea Południowa.

Program NZ ds. Rozwoju

Program NZ ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme – UNDP*) koordynuje wysiłki społeczności międzynarodowej zmierzające do jak najszybszej odbudowy regionu objętego kryzysem i przywrócenia funkcjonowania podstawowej infrastruktury cywilnej, tj. systemy pozyskiwania i przesyłu wody, odprowadzania i utylizacji ścieków, dystrybucji żywności, pozyskiwania i dystrybucji energii; odbudowy budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, naprawy dróg i przywrócenia komunikacji publicznej. W gestii *UNDP* leżą wszystkie działania prowadzące do pełnej odbudowy regionów postkryzysowych, działania, które nie mieszczą się lub nie są realizowane przez pozostałe krajowe klastry humanitarne. Działanie Programu ds. Rozwoju obejmuje także inicjowanie i wspieranie rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju poprzez m.in. rewitalizację rynku pracy, obejmującą zatrudnianie lokalnych wykonawców oraz ożywianie

gospodarki przez udzielanie mikrokredytów i dotacji (*start-up grants*) na rozpoczęcie działalności gospodarczej. *UNDP* wspomaga też rządy i samorządy w tworzeniu planów odbudowy i wspiera ich realizację.

Od 2005 r. *UNDP* kieruje klastrem wczesnej odbudowy regionów kryzysowych i postkryzysowych (*Cluster Working Group on Early Recovery – CWGER*). Wspomagają go 23 organizacje i agendy, w tym wszystkie największe humanitarne organizacje międzyrządowe, *ICRC*, *IFRC*, Urząd Wysokiego Komisarza ds Praw Człowieka (*Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR*), Międzynarodowa Organizacja Pracy (*International Labour Organisation – ILO*) i *UNESCO*. W 2011 r. *UNDP* prowadziło projekty w 30 państwach. Największe środki (tylko z budżetu programu) przeznaczono na odbudowę Haiti (11% – 4 z 36 mln USD) oraz Myanmaru, Somalii, Indonezji, Ekwadoru, Etiopii i Bangladeszu.

Charakterystyczna jest struktura finansowania działalności *UNDP*, ponieważ największy globalny donator pomocy humanitarnej – Stany Zjdnoczone jest dopiero 7. co do wielkości udziałowcem budżetu UNDP (w 2011 r. przekazał 2 mln USD). Program wspiera przede wszystkim Komisja Europejska, która w 2011 r. przekazała 7 mln USD oraz *CERF*, Nowa Zelandia i Szwajcaria.

Międzyrządowi donatorzy pomocy humanitarnej

Członkom społeczności humanitarnej przekazującym pomoc bezpośrednio do ofiar kryzysów partnerują międzyrządowe organizacje finansujące część ich działalności. Największe, regionalne organizacje międzyrządowe są jednak zaangażowane w tą działalność w bardzo nierównym stopniu. Jedynym międzyrządowym donatorem pomocy humanitarnej (poza agendami ONZ), którego działania wywierają rzeczywisty wpływ na kształt systemu pomocowego i efektywność wsparcia udzielanego ofiarom kryzysów jest Unia Europejska. W śladowym stopniu w sferze humanitarnej działają organizacje międzyrządowe z regionów, w których toczą się konflikty zbrojne i trwają kryzysy humanitarne. Unia Afrykańska (*African Union*), Organizacja Państw Amerykańskich (*Organisation of American States*), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (*Organisation for Security and Co-operation in Europe*), Organizacja Państw Eksporterów Ropy Naftowej (*Organisation for Petroleum Exporting Countries*) czy Organizacja Współpracy Islamskiej (*Organisation for Islamic Co-operation*) przekazują pomoc o wartości setnych, tysięcznych i dziesięciotysięcznych części procenta globalnego budżetu humanitarnego. Podobnie niewielki udział w globalnej pomocy mają banki, których działanie wspiera rozwój Bank Światowy (*World Bank*), Islamski Bank Rozwoju (*Islamic Development Bank*), Azjatycki Bank Rozwoju (*Asian Development Bank*), Afrykański Bank Rozwoju (*African Development Bank*) czy Interamerykański Bank Rozwoju (*Inter-American Development Bank*).

Tabela 2. Organizacje międzyrządowe (bez agend ONZ) – donatorzy pomocy humanitarnej w latach 2001–2012 w porównaniu do największych donatorów*

Miejsce na liście donatorów	Donatorzy pomocy	Kwota przekazanego wsparcia (w tys. USD)	Wsparcie jako % globalnego budżetu
	Globalny budżet humanitarny	116 527 223	100,0000
1	Stany Zjednoczone	31 631 916	27,1455
3	Wielka Brytania	6 095 368	5,2300
4	dotacje prywatne	5 595 085	4,8000
5	Japonia	5 081 935	4,3600
6	Szwecja	4 829 616	4,1400
2	Unia Europejska i jej organy (Komisja Europejska i *ECHO*)	13 340 189	11,4525
45	Bank Światowy (*World Bank*)	139 242	0,1195
78**	Organizacja Państw Eksporterów Ropy Naftowej (*Organisation of Petroleum Exporting Countries – OPEC*) – (96) i Fundusz OPEC na rzecz Rozwoju (*OPEC Fund for Development*) – (106)	36 237	0,0311
79	Islamski Bank Rozwoju (*Islamic Development Bank*)	33 150	0,0284
92	Azjatycki Bank Rozwoju (*Asian Development Bank*)	21 970	0,0189
95	Afrykański Bank Rozwoju (*African Development Bank*)	19 676	0,0169
105***	Unia Afrykańska (*African Union*) i Organizacja Jedności Afrykańskiej (*Organisation of African Unity*)	17 234	0,0148
127	Interamerykański Bank Rozwoju (*Inter-American Development Bank*)	11 995	0,0103
173***	Organizacja Współpracy Islamskiej (*Organisation of Islamic Cooperation*) – (180) i Organizacja Konferencji Islamskiej (*Organisation of the Islamic Conference* – (352)	6 719	0,0058
179	Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (*Economic Community of West African States*)	5 653	0,0048
451	Organizacja Państw Amerykańskich (*Organization of American States*)	585	0,0005
491	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (*Organization for Security & Cooperation in Europe*)	461	0,0004
519	Międzynarodowa Organizacja Frankofonii (*Organisation Internationale de la Francophonie*)	383	0,0003

* W tabeli uwzględnione zostały tylko organizacje, które w badanym okresie przekazały powyżej 300 tys. USD pomocy. Miejsce na liście donatorów odzwierciedla miejsce wśród wszystkich donatorów (państw oraz organizacji międzyrządowych i pozarządowych, kościołów i osób prywatnych).
** Miejsca szacunkowe, wyliczone z zsumowania dotacji samej organizacji i jej poszczególnych funduszy.
*** Miejsce szacunkowe, wyliczone z zsumowania dotacji przekazywanych przez organizację występującą w badanym okresie pod dwoma nazwami.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *UN OCHA. Financial Tracking System*, http://fts.unocha.org.

Pomoc humanitarna Unii Europejskiej

Udział Unii Europejskiej (organizacji i jej organów) w globalnym budżecie humanitarnym w latach 2001–2012 wyniósł 11,5%. Ulokowało to UE na drugiej pozycji na liście największych donatorów pomocy humanitarnej w tym okresie. W 2012 r. z jej obszaru (łącznie od organizacji i państw członkowskich UE) pochodziło 39,13% globalnej pomocy.

Komisja Europejska, Parlament i Rada Europejska w przyjmowanych przez siebie dokumentach odnoszących się do wspierania ofiar kryzysów humanitarnych zawsze podkreślają znaczenie przekazywania pomocy humanitarnej. Podstawowy z dokumentów: *Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej* uznaje ją za jeden z „najważniejszych przejawów powszechnej solidarności międzyludzkiej" i „obowiązek moralny"[13]. Określając sposób przekazywania pomocy, UE opiera się na podstawowych międzynarodowych wytycznych dla donatorów, takich jak m.in. *Good Humanitarian Donorship*, opracowanych przez Komitet Pomocy Rozwojowej (*Development Assistance Committee*) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Co-operation and Development*). Jako naczelną zasadę swojej działalności wskazuje humanitaryzm, definiowany w unijnych dokumentach jako działanie nakierowane na ulgę w ludzkim cierpieniu, zakłada też neutralność, bezpartyjność, apolityczność oraz równe traktowanie ofiar. W odróżnieniu jednak od organizacji pozarządowych, szczególnie *ICRC*, dopuszcza militaryzację pomocy humanitarnej, zezwalając na transferowanie pomocy do ofiar poprzez oddziały wojskowe. Podstawą unijnej pomocy humanitarnej jest tytuł III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („Współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna"), który stanowi w art. 214, że działania Unii Europejskiej „mają na celu niesienie doraźnej pomocy i opieki dla ludności w państwach trzecich (…) oraz jej ochronę" w sytuacjach klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka[14].

Deklaracje o wadze „międzyludzkiej" i „solidarnej" pomocy ofiarom oraz idące za nimi działanie odróżniają Unię od pozaeuropejskich donatorów, szczególnie Stanów Zjednoczonych. Unia Europejska, działając w celu implementacji idei humanitaryzmu i świadczenia takiej pomocy ofiarom konfliktów, która byłaby wolna od upolitycznienia, opracowała i wdrożyła dwa programy: globalnej oceny potrzeb humanitarnych na obszarach kryzysowych (*Global Needs Assessment – GNA*) oraz oceny kryzysów pod względem wielkości niedofinansowania programów wsparcia dla ich ofiar (*Forgotten Crisis Assessment – FCA*). Program *GNA* umożliwia identyfikację regionów i osób szczególnie potrzebujących wsparcia, a *FCA* ma na celu wybór tych kryzysów (spośród zidentyfikowanych w pierwszej procedurze), które leżą poza priorytetowymi obszarami zaangażowania donatorów państwowych. Procedurą *FCA* – oprócz kryzysów humanitarnych wywołanych klęskami żywiołowymi i bieżącymi konfliktami zbrojnymi – objęte są również regiony niestabilne, państwa upadłe, upadające i słabe. Dodatkowo Unia rozwija strategię reagowania na konkretne sytuacje niestabilności, takie jak klęski głodu i opracowuje systemy wczesnego ostrzegania o groźbie

[13] Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej. Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej, DzU UE nr 2008/C 25/01 z 30 stycznia 2008 r., p. 1.

[14] Wersja skonsolidowana po wejściu w życie traktatu z Lizbony DzU UE C115 z 9 maja 2008 r.

ich wybuchu oraz przeciwdziałania ich eskalacji. Podstawą działania UE w tym zakresie jest Strategia reagowania na sytuacje niestabilności[15] oraz Konsensus europejski w sprawie rozwoju[16]. W 2012 r. został m.in. przyjęty ramowy program działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego[17]. Powodem prac nad nim stała się największa klęska głodu ostatnich lat, która dotknęła Sahel i Róg Afryki.

Za przekazywanie unijnej pomocy humanitarnej odpowiedzialna jest Komisja Europejska i jej wyspecjalizowana Dyrekcja Generalna UE ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (*EC Directoriate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection – ECHO*), na której ciążą zadania organizacji pomocy humanitarnej finansowanej z budżetu UE oraz koordynacji pomocy przekazywanej przez państwa członkowskie Unii. *ECHO* zostało utworzone jako Biuro ds. Pomocy Humanitarnej w 1992 r. i początkowo miało ograniczony zakres działania. Zwiększający się udział Unii Europejskiej w globalnej pomocy oraz stałe poszerzanie spektrum pomocowej działalności *ECHO* doprowadziło do jego przekształcenia w 2004 r. w dyrekcję generalną. W 2010 r. po raz kolejny znacząco poszerzono obszar działania *ECHO*. W celu sprawniejszego i kompleksowego reagowania na kryzysy humanitarne do jego zadań dołączono (obok dotychczasowej pomocy humanitarnej) koordynację unijnych działań prowadzonych na rzecz ochrony cywilów przebywających na obszarach kryzysów oraz ochrony budynków i instalacji cywilnych.

W 2011 r. *ECHO* skierowało unijną pomoc humanitarną do 91 państw i objęło wsparciem około 117 mln osób, ofiar trwałych kryzysów humanitarnych (42% pomocy), katastrof naturalnych (38%) oraz nagłych sytuacji kryzysowych (20%)[18]. Sfinansowało m.in. pomoc dystrybuowaną w Japonii (trzęsienie ziemi, tsunami i katastrofa jądrowa), w regionach: Afryki Zachodniej, Rogu Afryki, Ameryce Środkowej i Południowej (klęski suszy), Azji Południowo-Wschodniej (powodzie i huragany), Kamerunie (epidemia cholery) oraz Sudanie i Sudanie Południowym, na okupowanym Terytorium Palestyńskim oraz w Demokratycznej Republice Konga (konflikty zbrojne).

W 2012 r. Unia Europejska wsparła finansowo programy pomocy humanitarnej realizowane w 83 państwach i na okupowanym Terytorium Palestyńskim, przeznaczając na nie łącznie 1 764 098 985 USD. Największą wartościowo pomocą objęto ofiary kryzysu w Południowym Sudanie (na który KE przekazała 131 mln USD), Somalii (104 mln), Pakistanie, Demokratycznej Republice Konga, Czadzie i Sudanie (odpowiednio 94–88 mln), Nigrze (74 mln) i Etiopii (73 mln). Największą pozycję w budżecie stanowiły jednak wpłaty ogólne na pomoc humanitarną, w których nie oznaczono regionu wsparcia humanitarnego

[15] Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Strategie reagowania UE na sytuacje niestabilności – podejmowanie działań w trudnych warunkach na rzecz zrównoważonego rozwoju, stabilności i pokoju. KOM(2007) 643 z 25.10.2007 (odpowiedź na komunikat Komisji Rada i Parlament przyjęły w listopadzie 2007 r. zob. *Bulletin EU* 11-2007, p. 30).

[16] Konsensus europejski w sprawie rozwoju. Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej, DzU UE 2006/C 46/01, zob. też prace legislacyjne nad dokumentami „Spójność polityki UE na rzecz rozwoju" oraz „Koncepcja oficjalnej pomocy rozwojowej plus", procedura nr 2009/2218 (INI).

[17] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Podejście UE do kwestii odporności: wyciąganie wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego, z 3 października 2012, COM(2012) 586 final.

[18] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie roczne dotyczące polityki Unii Europejskiej w zakresie pomocy humanitarnej i ochrony ludności oraz wdrażania tej polityki w 2011 r., z 6 września 2012 r., COM(2012) 489 final, s. 5 i 6.

(135 mln)[19]. Najwięcej środków – spośród wskazanych z nazwy klastrów humanitarnych – przekazano na sektor żywnościowy (332 mln), a następnie zdrowie (291 mln). Głównymi kanałami transferu pomocy z UE do ofiar były organizacje i agendy z rodziny ONZ (głównie *WFP*, *UNHCR*, *UNICEF* i *FAO*), którym przekazano 42% środków. UE jest stałym donatorem osiemnastu najważniejszych humanitarnych agend i organizacji z rodziny ONZ, a ramy współpracy UE z ONZ określa umowa z 23 kwietnia 2003 r.[20] Drugim kanałem transferu unijnego wsparcia były międzynarodowe organizacje pozarządowe (głównie *Save the Children*, *Oxfam GB* i *Nowegian Refugee Council*), które otrzymały 37% środków (działania Polskiej Akcji Humanitarnej – PAH zostały wsparte 1 351 352 USD, co stanowiło 0,08% środków. W stosunku do 2008 r. udział PAH w budżecie humanitarnym UE zwiększył się niemal trzykrotnie). Organizacje międzyrządowe spoza rodziny ONZ otrzymały jedynie 3,6% humanitarnego budżetu Unii, a ruch czerwonokrzyski 8%. Wszyscy pozarządowi partnerzy zostali przez UE zobligowani do zaakceptowania generalnych zasad pomocy humanitarnej Unii zawartych w stosownych do ich statusu Ramowych Umowach Partnerstwa (*Framework Partnership Agreement – FPA*).

Podsumowanie

W ciągu ostatniej dekady społeczność humanitarna, wspierana przede wszystkim przez Unię Europejską oraz rządy niektórych państw (tj. Szwecja, Norwegia czy Kanada), dokonała transformacji humanitarnej sfery stosunków międzynarodowych. Choć zapoczątkowana w 2005 r. reforma systemu przekazywania pomocy kryzysowej jeszcze nie została zakończona, przebudowano już metody planowania operacji, usprawniono koordynację na poziomie globalnym i bezpośrednio na obszarach objętych kryzysami, podzielono odpowiedzialność za realizację poszczególnych elementów programów humanitarnych między największe, wyspecjalizowane organizacje międzynarodowe oraz zbudowano partnerstwa między różnymi aktorami – rządowymi i pozarządowymi. Uruchomiono także procesy oceny potrzeb humanitarnych oraz ewaluacji międzynarodowych działań. Społeczność humanitarna wypracowała instrumenty finansowe, które pozwoliły ograniczyć wpływ politycznych wytycznych na realizację programów pomocy. Mimo że nie we wszystkich sektorach humanitarnej działalności postęp jest równomierny, proces transformacji doprowadził do zdecydowanego zwiększenia efektywności pomocy udzielanej ofiarom klęsk żywiołowych i katastrof wywołanych przez człowieka oraz do skrócenia czasu potrzebnego na rozpoczęcie dystrybucji pomocy na obszarze kryzysu.

Literatura uzupełniająca

Food Security Cluster. Strengthening Humanitarian Response, Geneva 2012.

[19] UN OCHA FTS, Custom table.

[20] *Agreement between the United Nations and the European Community on the principles applying to the financing or co-financing by the Community of programmes and projects administered by the United Nations* (*FAFA*).

FSA Report. Detailed Food Security Assessment for 2012 Monsoon Affected Districts of Punjab, Sindh and Balochistan, 29 January 2013.

Nutrition Cluster Handbook. A practical guide for country-level action. Global Nutrition Cluster, Geneva 2013.

Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations, UN Doc. A/RES/46/182.

The FAO Component of the Consolidated Appeals. 2013, New York 2012.

UN OCHA. Coordination to Save Lives. History and Emerging Challenges, New York, Geneva 2012.

UN OCHA. Overview of the 2013. Consolidated Appeals and comparable humanitarian action plans, Geneva 2012.

UN OCHA. To stay and deliver. Good practice for humanitarians in complex security environments, Geneva 2011.

Water, Sanitation, and Hygiene (WASH) Cluster Coordination Handbook. A practical guide for all those involved in the Water, Sanitation, and Hygiene Cluster, New York 2009.

WHO. Health Cluster Guide, Geneva 2009.

Patologie

Arkadiusz Domagała

Uniwersytet Wrocławski

Przemoc seksualna w konfliktach zbrojnych

Abstract

The paper presents the position of international governmental organisations in regard to sexual violence in armed conflicts. After civil wars in Bosnia and Hercegovina and Rwanda international society recognizes that conflict – related sexual violence (CRSV) could be considered as genocide or crimes against humanity and treated as a serious threat to international peace and security. Consequently, it is emphasized that prevention of sexual violence in conflicts and gender mainstreaming must be implemented. The advocate of such perspective are the United Nations that creates the conceptual framework for the fight against CRSV through resolutions of Women, Peace, and Security. Actions of other intentionally established agencies within the UN are noticed as well. International organizations differ when implementing the UN guidelines. The EU and NATO are proponents of the systematic protection of women during and after armed conflicts; however, most of organizations remain passive. The latter do not appreciate the issue of sexual violence or do not have adequately properly prepared infrastructure, finance, know – how and primarily human resources. Finally, the paper depicts the specific activities within the peacekeeping operations in the context of combating and prevention of CRSV.

Wprowadzenie

Przemoc seksualna w konfliktach zbrojnych (*Conflict – Related Sexual Violence* – CRSV, *Sexual and Gender Based Violence in Armed Conflict* – SGBVAC) należy do tych zagadnień, które znalazły się w orbicie zainteresowań organizacji międzynarodowych, międzyrządowych ze względu na rosnący nacisk różnorakich struktur pozarządowych (humanitarnych, związanych z prawami kobiet i feministycznych). Przez szereg lat problem przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, czy przemocy seksualnej w ogóle, był systematycznie ignorowany, co było konsekwencją m.in. niskiej pozycji społeczno-politycznej kobiet. Pomimo dość wczesnego zauważenia problemu (już w XIX wieku) ani organizacje międzynarodowe, ani odpowiednie organy państwowe albo nie ścigały i nie karały sprawców takowych naruszeń, albo traktowały przemoc seksualną jako produkt uboczny wojny, albo jako kwestię drugo- czy trzeciorzędną.

Organizacją międzynarodową, która zainicjowała kompleksową politykę wobec przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych, natomiast aktywność pozostałych organizacji międzynarodowych jest funkcją działań ONZ na tym polu. Narody Zjednoczone dostarczają konceptualnych ram i wytyczają kierunki

działań innych podmiotów (głównie państw). Tym samym polityka organizacji międzynarodowych wobec CRSV pozostaje w ścisłym związku z działaniami ONZ i jest konkretyzacją jej polityki. Warto zwrócić uwagę, że spora część znaczących instytucji międzynarodowych nie zajęła się w sposób szczególny przemocą seksualną w konfliktach zbrojnych (dotyczy to m.in. Organizacji Państw Amerykańskich czy Stowarzyszenia Państw Azji Południowo-Wschodniej).

Stosunek organizacji międzynarodowych jest oceniany głównie na podstawie aktów prawnych lub dokumentów danej instytucji, ewentualnie innych działań na których podstawie można określić jej podejście wobec omawianego zagadnienia (np. uczestnictwa w globalnych inicjatywach dotyczących CRSV). W wielu kwestiach odnoszących się do przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych organizacje międzynarodowe nie zajmowały stanowiska – w takiej sytuacji prześledzona zostanie postawa poszczególnych państw członkowskich danej organizacji. Krótkiej analizie w tekście poddano głównie Organizację Narodów Zjednoczonych (wraz z trybunałami karnymi *ad hoc* jako powiązanymi instytucjonalnie z ONZ), ale także Unię Europejską i Organizację Paktu Północnoatlantyckiego jako organizacje, które w największym stopniu dokonały implementacji dorobku ONZ. Kilka słów poświęcono Unii Afrykańskiej oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Spora część organizacji nie podjęła jak dotąd w sposób szczególny problematyki CRSV, dotyczy to m.in. Organizacji Państw Amerykańskich (*Organisation of American States*, OPA), Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN), Ligi Państw Arabskich (*League of Arab States*, LPA), Organizacji Współpracy Islamskiej (*Organisation of Islamic Cooperation*, OWI, dawnej Konferencji Państw Islamskich) czy Wspólnoty Niepodległych Państw (*Community of Independent States*, WNP). Przemoc seksualna w konfliktach zbrojnych może być postrzegana jako element przemocy wobec kobiet (mimo że CRSV jest w sensie płciowym neutralna), niemniej jednak niniejszy artykuł nie porusza kwestii powiązanych z reakcją organizacji międzynarodowych na dyskryminację i przemoc wobec kobiet w czasach pokoju (w rodzinie, w miejscu pracy *etc*.).

Organizacja Narodów Zjednoczonych

Organizacja Narodów Zjednoczonych zwróciła uwagę na problem CRSV już pod koniec lat 60., kiedy Komisja ds. Statusu Kobiet, czyli jeden z funkcjonalnych organów Rady Gospodarczo-Społecznej, podjęła dyskusję dotyczącą problemu bezpieczeństwa kobiet w państwach, w których toczą się konflikty zbrojne. W konsekwencji, w 1974 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Deklarację o ochronie kobiet i dzieci w stanach zagrożenia i konfliktach zbrojnych. Dokument podkreślał rolę kobiet w społecznościach i nawoływał do zapewnienia im ochrony wynikającej z prawa międzynarodowego (głównie czwartej konwencji genewskiej). Warto podkreślić, że elementem stymulującym przyjęcie aktu przez Zgromadzenie Ogólne były masowe zgwałcenia w konflikcie w Pakistanie Wschodnim (późniejszym Bangladeszu) w 1971 roku, ale i to, że społeczność międzynarodowa zgromadzona w ONZ była zdolna przyjąć jedynie deklarację. Przez kolejne lata ani organy ONZ, ani inne organizacje międzynarodowe nie zajmowały się skutecznie problemem

przemocy seksualnej. Za przełomowe należy uznać dwa konflikty po zakończeniu zimnej wojny (konflikt w Bośni i Hercegowinie 1992–1995 oraz Rwandzie 1994), w których trakcie zwrócono uwagę na masowość, brutalność i funkcjonalność przemocy seksualnej. W przypadku wojny w Bośni i Hercegowinie ONZ dysponowała w wyniku aktywności Specjalnego Sprawozdawcy Komisji Praw Człowieka ONZ Tadeusza Mazowieckiego oraz tzw. Komisji Jugosłowiańskiej bogatym materiałem, który potwierdzał informacje m.in. o instrumentalnie stosowanej przemocy seksualnej[1]. Po raz pierwszy Rada Bezpieczeństwa poświęciła swoją rezolucję tylko i wyłącznie przemocy seksualnej, określając ją jako „niewymownie brutalną", z kolei Sekretarz Generalny w jednym z raportów przedstawił zagadnienie przemocy seksualnej w konflikcie[2]. W przypadku konfliktu w Rwandzie, początkowo przemoc seksualną ignorowano, ale z czasem obrazowały ją m.in. raporty agend ONZ. Przede wszystkim jednak opinia publiczna zapoznawała się ze zjawiskiem dzięki aktywności organizacji pozarządowych oraz trybunału *ad hoc*[3].

Międzynarodowe trybunały karne *ad hoc* do spraw Jugosławii (MTKJ) oraz Rwandy (MTKR) powstały na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ[4]. MTKJ i MTKR odegrały niezwykle istotną rolę w zakresie definiowania i penalizacji przemocy seksualnej, a ich znaczenie dla rozpowszechnienia wiedzy na temat CRSV, a także ukazania jej jako problemu politycznego jest bezdyskusyjne. Na podstawie praktyki trybunałów utworzono stosowaną powszechnie definicję zgwałcenia, wyróżniono inne formy przemocy seksualnej i wygenerowano system ochrony ofiar przemocy seksualnej[5]. Kluczowe dla ścigania i karania przemocy seksualnej było uznanie jej, pod określonymi warunkami, za wyjątkowo perfidną i ohydną

[1] Interim Report of the Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 780 (1992), S/25274, 10 February 1993; Final Report of the Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 780 (1992), S/1994/674, 24 May 1994 and 31 May 1995 (Annex IX); Report on the Situation of Human Rights in the former Yugoslavia, submitted by Mr. Tadeusz Mazowiecki, Special Rapporteur of the Commission of Human Rights, pursuant to Commission resolution 1992/S-1/1 of 14 August 1992, E/CN.4/1993/50, 10 February 1993.

[2] Rezolucja 798 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 3150 spotkania, 18 grudnia 1992, UN Doc. S/RES/798 (1992); Raport Sekretarza Generalnego, „Rape and Abuse of Women in the Territory of the Former Yugoslavia", (E/CN.4/1994/5), 30 czerwca 1993.

[3] Zob. m.in. Report on the Situation of Human Rights in Rwanda submitted by Mr René Degni-Ségui, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, E/CN.4/1996/68, 29 January 1996. Początkowo, analogiczny jak w przypadku byłej Jugosławii, panel ekspertów utworzony przez Radę Bezpieczeństwa (Komisja Rwandyjska) nie zwracał szczególnej uwagi na masową przemoc seksualną w konflikcie.

[4] Międzynarodowy Trybunał do Sądzenia Osób Odpowiedzialnych za Poważne Naruszenia Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Popełnione na terenie Byłej Jugosławii od 1991 roku oraz Międzynarodowy Trybunał Karny do Sądzenia Osób Odpowiedzialnych za Ludobójstwo i Inne Poważne Naruszenia Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Popełnione na Terytorium Rwandy oraz Obywateli Rwandy Odpowiedzialnych za Ludobójstwo i Inne Takie Naruszenia Popełnione na Terytorium Państw Sąsiednich pomiędzy 1 stycznia 1994 r. i 31 grudnia 1994 r. Rezolucja 827 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 3217 spotkania, 25 maja 1993, UN Doc. S/RES/827 (1993); Rezolucja 955 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 3453 spotkania, 8 listopada 1994 roku, UN Doc. S/RES/955 (1994).

[5] Na podstawie spraw m.in. Furundžija (ICTY Furundžija Judgement IT-95-17/1-T) i Kunarac (ICTY Kunarac Judgement IT-96-23-I), za zgwałcenie uważa się powszechnie seksualną penetrację dokonaną pod przymusem lub przy użyciu siły wobec ofiary bądź osoby trzeciej poprzez (a) wprowadzenie przez dokonującego przestępstwa do pochwy lub odbytu ofiary albo penisa, albo jakiegokolwiek przedmiotu lub (b) wprowadzenie przez dokonującego przestępstwa penisa do ust ofiary. Na podstawie m.in. sprawy Akayesu (ICTR Akayesu Judgement ICTR 96-4-T) uznano, że warunki, w których dochodzi do gwałtu (przemocy seksualnej), same w sobie mogą zawierać tak duży element przymusu, że dyskutowanie o oporze fizycznym ze strony ofiary jako koniecznym komponencie zbrodni jest bezcelowe. Do form przemocy seksualnej (przy określeniu katalogu za otwarty) zaliczono zgwałcenie, niewolnictwo seksualne, przymusową prostytucję, wymuszoną ciążę i wymuszoną sterylizację (zob. m.in. Elements of Crimes ICC-ASP/1/3 (part II-B), za: http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Legal+Texts+and+Tools/Official+Journal/Elements+of+Crimes.htm, 23 sierpnia 2012.

zbrodnię prawa międzynarodowego. Za bezprecedensowe należy uznać to, że statuty MTKJ i MTKR wprost określają możliwość zakwalifikowania zgwałcenia jako zbrodni przeciwko ludzkości, a MTKR dodatkowo zbrodni wojennych. W przypadku trybunału dla Rwandy doszło także kilkakrotnie (m.in. w sprawach *Akayesu* i *Gacumbitsi*) do określenia, że w specyficznych sytuacjach przemoc seksualna może być potraktowana jako działanie ludobójcze[6]. Pomimo początkowego oporu, trybunały zajmowały się często naruszeniami tego typu, a postanowienia statutowe w przypadku karania za zbrodnie przemocy seksualnej nie stały się martwą literą[7]. Nie ma wątpliwości, że bez dorobku tychże nie funkcjonowałby ani stały Międzynarodowy Trybunał Karny, ani Rada Bezpieczeństwa i ONZ nie podjęłyby dalszych starań mających na celu zwalczanie i zapobieganie przemocy seksualnej w konflikttach.

Jedną z konsekwencji działalności trybunałów *ad hoc* było podjęcie przez Radę Bezpieczeństwa ONZ dyskusji na temat roli i znaczenia kobiet w kontekście utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Rada, w wielu przyjętych od 2000 roku rezolucjach, zasygnalizowała, że ignorowanie lub lekceważenie podejścia uwzględniającego specyfikę potrzeb i zagrożeń związanych z kobietami jako ofiarami konfliktów i jako aktorami procesu pokojowego zmniejsza skuteczność odpowiedzi ONZ na międzynarodowe kryzysy humanitarne. Impulsem dla Rady była także sesja specjalna Zgromadzenia Ogólnego *Women 2000: gender equality, development and peace for the twenty first century*, poruszająca problem przemocy seksualnej[8]. Za przełomowe powszechnie uważa się przyjęcie jednomyślnie przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji nr 1325 (nazywanej często wraz z kolejnymi rezolucjami *Women, Peace, and Security*) w 2000 roku, która m.in. wzywa państwa członkowskie ONZ do:

a) zwiększenia znaczenia i liczby kobiet na wszystkich szczeblach w instytucjach zajmujących się zapobieganiem konfliktom, zarządzaniem kryzysowym, rozwiązywaniem konfliktów oraz procesami budowania pokoju,
b) zapewnienia odpowiednich kandydatek na stanowiska specjalnych przedstawicieli i wysłanników Sekretarza Generalnego ONZ,
c) włączenia do programów szkoleń sił policyjnych i wojskowych wytycznych i materiałów dotyczących wagi kobiet dla procesów utrzymywania i budowania pokoju oraz praw i ochrony kobiet w konfliktach zbrojnych,
d) wsparcia dla programów zwiększenia wrażliwości na problemy kobiet jako elementu bezpieczeństwa międzynarodowego,
e) zwrócenia baczniejszej uwagi na problemy kobiet w planowaniu procesów DDR (rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji),
f) wykorzystania perspektywy genderowej w procesach pokojowych i pojednania narodowego,
g) zwrócenia uwagi na specyficzne potrzeby kobiet i ochronę ich praw (np. w budowaniu i utrzymywaniu obozów dla uchodźców),

[6] ICTR Gacumbitsi Judgement ICTR 2001-64-T; ICTR Akayesu Judgement ICTR 96-4-T. W praktyce MTKJ i MTKR traktowały przemoc seksualną za zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciwko ludzkości.
[7] Zob. więcej na ten temat A. Domagała, *Ściganie i karanie sprawców gwałtu i przemocy seksualnej podczas konfliktów zbrojnych po zakończeniu zimnej wojny*, „Wrocławskie Studia Politologiczne" 2011, nr 12, s. 215–220.
[8] Rezolucje i decyzje przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne podczas 23. sesji specjalnej 5–10 czerwca 2000 roku, UN Doc. A/S-23/13 (2000).

h) zapobiegania i zwalczania przemocy seksualnej[9]. Rezolucja podkreśliła również odpowiedzialność państw za ściganie sprawców przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, nie zapowiadała jednak wprowadzenia intruzywnych środków reakcji w przypadku ujawnienia masowej przemocy seksualnej.

Przyjęta w 2008 roku przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucja nr 1820 podkreślała niszczycielski charakter przemocy wobec kobiet, która w określonych okolicznościach może konstytuować zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciw ludzkości, a nawet zbrodnię ludobójstwa. Rada w rezolucji wzywa również do zwiększenia wrażliwości na przemoc seksualną w przygotowywaniu operacji pokojowych, a wszystkie strony konfliktów zbrojnych do ochrony ludności cywilnej, w szczególności kobiet, przed przemocą seksualną[10]. Z kolei rezolucje 1888 i 1889, poza powtórzeniem głównych postanowień rezolucji 1820, podkreślały zobowiązania ONZ i państw członkowskich w kontekście monitorowania przemocy wobec kobiet przez specjalne zespoły ekspertów oraz wskazania środków zwiększających zaangażowanie kobiet we wszystkich etapach procesu pokojowego[11]. W rezolucji 1960 z 2010 roku Rada Bezpieczeństwa po raz pierwszy wyraziła zaniepokojenie z powodu skali przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych i w efekcie (także pod wpływem innych agend ONZ) poprosiła o wskazywanie w raportach przedkładanych przez Sekretarza Generalnego na grupy i struktury będące domniemanymi sprawcami przemocy seksualnej. Ponadto, wezwała państwa do ustanowienia jasnego łańcucha rozkazów zakazującego używania przemocy wojennej, a także zasugerowała stosowanie sankcji wobec osób i grup dopuszczających się w sposób zorganizowany przemocy seksualnej[12]. Rezolucję 1820, a także rezolucje 1888, 1889 i 1960 należy postrzegać jako komplementarne wobec 1325.

Najistotniejszym elementem uzupełniającym rezolucje Rady Bezpieczeństwa i postulaty innych organów i agend ONZ, jak i pożądaną ich konsekwencją są tzw. Narodowe Plany Działania – NPD (*National Action Plans*). NPD są zobowiązaniem państw wynikającym z rezolucji *Women, Peace, and Security* (m.in. punktu szóstego rezolucji 1325 oraz punktów szóstego, ósmego i dziewiątego rezolucji 1888) i mają być w zamierzeniu strategią zapobiegania i zwalczania przemocy seksualnej, także w wymiarze międzynarodowym, poprzez odpowiednie przygotowanie struktur rządowych i publicznych (głównie sił zbrojnych, policji, służb socjalnych)[13]. NPD akcentować mają zapewnienie odpowiednich szkoleń, w duchu *gender mainstreaming*, zapewnienia odpowiedniej infrastruktury prawnej i zasobów ludzkich, w tym kobiet, oraz stworzenie kodeksu dobrych praktyk. Skuteczna implementacja planów działania może wydatnie wpłynąć na sprawną i efektywną reakcję organów państwa

[9] Rezolucja 1325 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 4213 spotkania, 31 października 2000, UN Doc. S/RES/1325 (2000).
[10] Rezolucja 1820 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 5916 spotkania, 19 czerwca 2008 roku, UN Doc. S/RES/1820 (2008).
[11] Rezolucja 1888 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 6195 spotkania, 30 września 2009 roku, UN Doc. S/RES/1888 (2009); Rezolucja 1889 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 6196 spotkania, 5 października 2009 roku, UN Doc. S/RES/1889 (2009).
[12] Rezolucja 1960 przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 6453 spotkania, 16 grudnia 2010 roku, UN Doc. S/RES/1960 (2010).
[13] Ponadto, Przewodniczący Rady Bezpieczeństwa przypominał o tym zobowiązaniu w specjalnych oświadczeniach z 28 października 2004 roku i 27 października 2005 roku, zob.: UN Doc. S/PRST/2004/40 oraz UN Doc. S/PRST/2005/52.

i sił ekspedycyjnych (np. w operacjach pokojowych) na przemoc seksualną. Dotychczas, podobne plany działania przyjęło trzydzieści siedem państw, głównie europejskich, będących głównymi adwokatami procesu *Women, Peace, and Security*[14].

Do istotnego przełomu instytucjonalnego w Organizacji Narodów Zjednoczonych w kontekście zwalczania przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych doszło w 2007 roku, kiedy powołano platformę współpracy trzynastu agend ONZ pod nazwą Działanie Narodów Zjednoczonych przeciwko Przemocy Seksualnej w Konfliktach (*UN Action Against Sexual Violence in Conflict*, UNAASVC)[15]. UNAASVC jest zorientowana na wypracowanie kompleksowego programu wsparcia przez ONZ realizacji planów zwalczania przemocy seksualnej podejmowanych przez poszczególnych członków organizacji[16]. Ponadto jest autorem szerokiej kampanii społecznej znanej jako *Stop Rape Now*. Z UNAASVC ściśle współpracuje powołany przez Sekretarza Generalnego ONZ na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1888 Specjalny Przedstawiciel ds. Przemocy Seksualnej w Konfliktach. Pierwszym przedstawicielem została Margot Wallström ze Szwecji, a po jej rezygnacji 31 maja 2012, Zainab Hawa Bangura z Sierra Leone. Pracę Wallström określono mianem „wyjątkowego przywództwa", m.in. dzięki jej wysiłkom ustanowiono system raportowania przemocy seksualnej, kluczowego dla badania przyczyn przemocy seksualnej i karania sprawców (co miało odzwierciedlenie w rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1960). Wallström, wespół z Sekretarzem Generalnym Ban Ki-moonem, raczej bezskutecznie nawoływała Radę Bezpieczeństwa do uruchomienia systemu sankcji wobec państw dopuszczających do masowej przemocy seksualnej kwalifikowanej jako zbrodnie wojenne, ludobójstwo czy zbrodnie przeciwko ludzkości.

Wysiłki ONZ w celu zapobiegania i zwalczania przemocy seksualnej należy ocenić pozytywnie, jeśli chodzi o wymiar deklaratywny. Nie sposób nie zauważyć, że dopiero w ostatnich kilkunastu latach organy i agendy ONZ uznały za istotny i podjęły wątek CRSV. Bez wątpienia w wymiarze koncepcyjnym organizacja jest dobrze przygotowana na prewencję i zwalczanie przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, jednak główna odpowiedzialność w wymiarze implementacyjnym spada na państwa, które przecież są

[14] Do końca 2012 roku NPD przyjęły: Wielka Brytania, Szwecja, Dania, Finlandia, Norwegia, Portugalia, Słowenia, Szwajcaria, Hiszpania, Holandia, Austria, Belgia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Serbia, Estonia, Francja, Irlandia, Islandia oraz Kanada, Stany Zjednoczone, Chile, Australia, Uganda, Rwanda, Burundi, Gwinea, Gwinea Bissau, Gruzja, Demokratyczna Republika Konga, Liberia, Nepal, Senegal, Filipiny.

[15] Niniejszy artykuł pomija przedstawienie polityki organów ONZ odpowiedzialnych za kwestie równości płci, praw kobiet, dyskryminacji i przemocy wobec kobiet w sytuacjach innych niż konflikt zbrojny (np. UN Women – United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, Inter-Agency Network on Women and Gender Equality). Do członów UNAASVC należą: Departament Spraw Politycznych ONZ, Departament Operacji Pokojowych, Biuro ds. Koordynacji Spraw Humanitarnych, Biuro Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka, Wspólny Program Narodów Zjednoczonych ds. HIV/AIDS, Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych, Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych, Agencja Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, Fundusz Rozwojowy Narodów Zjednoczonych na rzecz Kobiet, Światowa Organizacja Zdrowia, Światowy Program Żywnościowy, Biuro Wsparcia Operacji Pokojowych Narodów Zjednoczonych.

[16] Specyficznym przypadkiem jest sformułowanie przez UNAASVC strategii zwalczania przemocy seksualnej w Demokratycznej Republice Konga, przyjętej przez rząd DRK. W Kongo dochodzi do co najmniej kilkunastu tysięcy gwałtów rocznie wskutek toczących się w państwie konfliktów zbrojnych (głównie w prowincjach Kivu). Zob. m.in. http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=10818&language=en-US (data dostępu 23 sierpnia 2012) oraz *Comprehensive Strategy on Combating Sexual Violence in DRC*, za: http://monusco.unmissions.org/Portals/MONUC/ACTIVITIES/ Sexual%20Violence/KeyDocuments/Comprehensive%20Strategy%20Executive%20Summary.pdf (data dostępu 23.08.2012).

kontrybutorami operacji pokojowych, a których przygotowanie do szybkiej i skutecznej reakcji na przemoc seksualną nadal pozostaje niewiadomą (zob. Narodowe Plany Działania). Biorąc pod uwagę skomplikowaną naturę problemu i ogólną niechęć do stosowania środków koercyjnych, trudno przewidywać szybkie postępy w zwalczaniu przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych na świecie.

Unia Europejska

Unia Europejska jest jednym z najgorliwszych orędowników zwalczania dyskryminacji i przemocy seksualnej względem kobiet. W tym celu podejmuje od przeszło kilkunastu lat wiele działań mających na celu poprawienie pozycji kobiet i zwiększenie szans oddziaływania kobiet na życie publiczne, także w wymiarze międzynarodowym. Przemoc seksualna w konfliktach zbrojnych jest postrzegana jako swoista kontynuacja przemocy wobec kobiet w czasach pokoju, stąd UE jest promotorem głównie kompleksowych programów (strategii, planów *etc*.) o charakterze społeczno-ekonomicznym[17]. UE pozostaje, jak i inne organizacje międzynarodowe, zależna od woli politycznej państw członkowskich, co warunkuje w dużym stopniu skalę wdrażania zobowiązań dotykających wrażliwych stref polityki zagranicznej, obrony i bezpieczeństwa. W konsekwencji, UE nie jest zorientowana na zwalczanie CRSV w takim stopniu, jak by to wynikało z deklaracji przedstawicieli UE, aczkolwiek należy podkreślić, że w sensie koncepcyjnym, instytucjonalnym czy przygodowania finansowego Unia poczyniła w implementacji rezolucji *Women, Peace, and Security* daleko większe postępy niż inne organizacje międzynarodowe.

Podstawą polityczną polityki Unii Europejskiej wobec przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych jest przyjęte przez Radę UE 1 grudnia 2008 roku „Kompleksowe podejście względem implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1325 oraz 1820". Jego celem jest „ochrona, wsparcie, zwiększenie uprawnień i możliwości kobiet oraz długoterminowa współpraca służąca osiągnięciu równości płci"[18]. Dokument określa trzy typy kanałów (możliwości oddziaływania) skutkujących kreowaniem pożądanego przez rezolucje Rady Bezpieczeństwa stanu: dialog polityczny z państwami, wprowadzenie *gender mainstreaming* do polityk, programów i działań UE oraz specyficzne strategiczne działania takie jak Instrument na rzecz Stabilności oraz Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka.

Działaniami implementacyjnymi, które dokument przewidywał, były m.in. polityczne wsparcie na forum międzynarodowym dla rezolucji Rady Bezpieczeństwa i aktywności ONZ, współpraca z ONZ i innymi strukturami międzynarodowymi, wsparcie aktywności państw na forum krajowym, monitorowanie i ocena dotychczasowych działań, wymiana informacji i dobrych praktyk, a nade wszystko szkolenia odpowiednich instytucji bezpieczeństwa i obrony w UE, genderyzacja działań zewnętrznych UE (uwzględnienie

[17] Zob. m.in. *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security* (Doc. 15671/1/08 REV 1), za: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/hr/news187.pdf, s. 9 (data dostępu 21.08.2012).
[18] *Ibidem*, s. 11.

potrzeb i roli kobiet w realizacji misji cywilnych i militarnych UE)[19]. W 2009 roku ustanowiono przy Komisji Europejskiej specjalną grupę zadaniową (*Women, Peace, and Security Task Force, WPS Task Force*), mającą dokonać konkretyzacji i operacjonalizacji „Kompleksowego podejścia…". Ponadto, jego uzupełnieniem są przyjęte w lipcu 2010 wskaźniki implementacji rezolucji *Women, Peace, and Security* na gruncie UE, ułatwiające ocenę i monitorowanie wdrożenia unijnych dokumentów strategicznych[20].

Fundamentalne znaczenie dla aktywności zewnętrznej Unii Europejskiej mają wytyczne dla funkcjonowania misji zagranicznych (cywilnych i wojskowych)[21]. Mimo wysiłków koncepcyjnych warto zauważyć, że praktyka misji EDSP/CSDP wskazuje na ograniczoną realizację założeń dokumentów UE, co jednak obciąża w daleko większym stopniu państwa członkowskie, w odmienny sposób przygotowane „progenderowo"[22]. Istotnym komponentem instytucjonalnym misji unijnych, zwłaszcza po 2008 roku, są doradcy ds. praw człowieka i płci (*gender*) oraz specjalne punkty kontaktowe (*gender focal points*). W misjach UE proces uwzględniania konsekwencji działań dla spraw kobiet toczy się co najmniej od 2004 roku, jednakże dopiero w ostatnich latach zwrócono baczniejszą uwagę na problemy kobiet i poprawę ich sytuacji, w tym przez: a) skuteczne zapobieganie przemocy seksualnej na obszarze odpowiedzialności misji, b) zapewnienie pomocy medycznej i psychologicznej, współpracę z organami lokalnymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości, c) odpowiednią liczebność kobiet w strukturach cywilno-wojskowych misji, d) raportowanie i zgłaszanie przypadków przemocy seksualnej, e) współpracę z organizacjami pozarządowymi. Testem dla aktywności Unii Europejskiej w tej materii było i jest Kongo (EUPOL DR Congo, EUSEC DR Congo)[23]. Poza wspomnianymi już strukturami (WPS *Task Force* oraz doradcami ds. płci w misjach zagranicznych) Unia Europejska nie ma specjalnie utworzonych organów odpowiedzialnych za proces implementacji rezolucji *Women, Peace, and Security*, a problem przemocy seksualnej jest rozwiązywany w ramach istniejących struktur. Odróżnia to UE od ONZ, która znacząco zmodyfikowała swoje instytucje w odpowiedzi na CRSV. Warto mimo to zwrócić uwagę na duży nacisk sektora pozarządowego, a także Parlamentu Europejskiego i części

[19] *Ibidem*, s. 13–20. Zob. także G. Gya, *Implementation of EU Policies following the UN Security Council Resolution 1325*, Bruksela 2010, s. 27–90.

[20] *Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, Doc. 11948/10, za: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/hr/news272.pdf (data dostępu 24.08.2012).

[21] Mowa tu głównie o: *Implementation of UNSCR 1325 and UNSCR 1820 in the context of training for the ESDP missions and operations – recommendations on the way forward* (Doc. 13899/09), za: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st13/st13899.en09.pdf (data dostępu 27.08.2012); *Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by UNSCR 1820 in the context of ESDP* (Doc. 15782/3/08), za: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st15/st15782-re03.en08.pdf (data dostępu 27.08.2012); *Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations* (Doc. 8373/3/05), za: http://www.eulex-kosovo.eu/training/material/docs/esdp/reading_material/Generic_Standards_of_Behaviour_for_ESDP_Operations.pdf (data dostępu 27.08.2012).

[22] Zob. m.in. G. Gya, Ch. Isaksson, M. Martinelli, *Report on ESDP missions in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*, Bruksela 2009, s. 5; L. Olsson, M. Åhlin, *Strengthening ESDP Missions and Operations Through Training on UNSCR 1325 and 1820. Inventory of Ongoing Training*, (Draft paper prepared for the Seminar 'Strengthening ESDP missions and operations through training on UNSCR 1325 and 1820'), za: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/02_Inventory_of_1325_training_in_the_EU_%282%29.pdf (data dostępu 27.08.2012, s. 9–20).

[23] Więcej na temat genderyzacji misji UE zob. G. Gya, *op. cit.*, s. 54–62 oraz 97–102.

państw (np. skandynawskich) na te organy UE, które w decydującym stopniu odpowiadają za kształt działań zewnętrznych Unii.

Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego zdynamizowała wysiłki skierowane na zwalczanie przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych i implementację rezolucji *Women, Peace, and Security* w podobnym czasie jak Unia Europejska, czyli po 2007 roku. Działania NATO mają szczególne znaczenie ze względu na militarny charakter organizacji i stosunkowo częste rozmieszczanie sił zbrojnych, mające na celu ochronę ludności cywilnej. Teoretycznie więc NATO ma realne możliwości wypracowania modelu reakcji na przemoc seksualną występującą na obszarach konfliktów zbrojnych.

W 2007 roku utworzono zespół *ad hoc*, którego zadaniem było wypracowanie sposobów implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa. W efekcie utworzono struktury poziome podległe Departamentowi ds. Politycznych i Bezpieczeństwa harmonizujące wdrożenie wygenerowanych rozwiązań, a ponadto jako organy wspierające powstały Biuro ds. Gender (*Office of Gender Perspectives*) i Komitet ds. Gender (dawny Komitet ds. Kobiet w Siłach Zbrojnych) podległe Międzynarodowemu Sztabowi Wojskowemu. „Genderyzacja" funkcjonowania NATO dotyczy kilku sfer: prowadzonych polityk, programów i dokumentów, w tym o znaczeniu strategicznym, współpracy z organizacjami międzynarodowymi (także pozarządowymi), dyplomacji publicznej, szkoleń i ćwiczeń oraz operacji NATO. Na szczycie lizbońskim w 2010 roku przyjęto (a w 2011 zrewidowano) Plan Działania NATO, dotyczący implementacji rezolucji *Women, Peace, and Security*, adekwatny do Narodowych Planów Działania. Wprowadzono także instytucję Doradcy ds. Gender zarówno na poziomie dowództw NATO, jak i w poszczególnych misjach paktu (ISAF, KFOR).

Najistotniejsze znaczenie z operacyjnego punktu widzenia ma dyrektywa Zjednoczonych Dowództw z 2009 roku[24]. Wskazuje ona na potrzebę ustanowienia, analogicznych do operacji UE, doradców ds. gender w misjach natowskich, określając jednocześnie ich zadania – ścisłą współpracę z dowództwem w zakresie planowania, realizacji i oceny operacji, wprowadzenie i nadzorowanie zgodnych z rezolucjami *Women, Peace, and Security* programów szkolenia, wymianę informacji i praktyk dotyczących problematyki genderowej na poziomie organów i agend sojuszu oraz innych instytucji (w tym międzynarodowych)[25]. Ponadto, w dyrektywie zwrócono baczną uwagę na uwarunkowania kulturowe w kontekście ochrony przed przemocą seksualną, zarysowano plan zrewidowania programów szkolenia sił zbrojnych pod kątem uwrażliwienia na potrzeby kobiet oraz zasady postępowania podczas operacji NATO (*Standards of Behaviour for Operations and Missions*). Dyrektywa podobnie jak odpowiednie dokumenty UE wymaga doprecyzowania, nakreślając raczej kierunek zmian, niż je wprowadzając.

[24] Bi-SC Directive 40-1 Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives into the NATO Command Structure including Measures for Protection during Armed Conflicts, TT207428, przyjęta 2 września 2009, za: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_09/20090924_Bi-SC_DIRECTIVE_40-1.pdf (data dostępu 27.08.2012).
[25] *Ibidem*, s. 1-4–1-5.

Problem przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych został poruszony na szczycie NATO w Chicago w 2012 roku. Przedstawiciele państw członkowskich, ubolewając nad nieefektywnością organizacji międzynarodowych w zwalczaniu CRSV, potwierdzili swoją determinację i gotowość do dalszego dostosowywania funkcjonowania NATO do wymogów rezolucji *Women, Peace, and Security*. Jednocześnie zapowiedziano utworzenie instytucji specjalnego przedstawiciela ds. implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa na potrzeby misji i operacji Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego[26].

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie nie podejmowała zdecydowanych kroków względem przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, co jest konsekwencją charakteru organizacji i specyfiki jej funkcjonowania. OBWE, co do zasady, nie bierze udziału w operacjach pokojowych czy innych formach aktywności w trakcie toczących się konfliktów, koncentrując się na działaniach prewencyjnych. Niemniej jednak warto wspomnieć przede wszystkim o zaimplementowaniu zagadnienia CRSV do systemu wczesnego ostrzegania oraz misji *fact-finding* OBWE, który uważany jest za wzorcowy, także w kontekście podobnych wysiłków innych organizacji (głównie UE)[27]. Ponadto, organizacja przyjęła akty prawne obligujące państwa członkowskie do działań będących konkretyzacją rezolucji *Women, Peace, and Security*, w tym do udzielenia wszelkiej pomocy ofiarom przemocy seksualnej w konfliktach i bezwzględnego ścigania sprawców tejże przemocy[28].

Unia Afrykańska i organizacje subregionalne w Afryce

Afryka jest kontynentem, na którym przypadki przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych występują niezwykle często i mają nierzadko masowy charakter. Co więcej, społeczeństwa afrykańskie borykają się z przemocą wobec kobiet także niezwiązaną z konfliktami zbrojnymi, a jej stopień prawdopodobnie przewyższa naruszania praw kobiet w państwach azjatyckich czy środkowoamerykańskich. Niemniej jednak, organizacje afrykańskie, głównie Unia Afrykańska (UA), dostrzegły jako polityczny problem przemocy seksualnej i relacji między prawami kobiet a pokojem i bezpieczeństwem międzynarodowym stosunkowo późno. Czynnikiem stymulującym była rezolucja 1325 Rady Bezpieczeństwa oraz późniejsza permanentna presja ze strony ONZ i innych podmiotów, także pozarządowych, na podjęcie kroków służących ograniczeniu przemocy seksualnej i ściganiu jej sprawców. Jeszcze w 2002 roku Zgromadzenie Szefów Państw i Rządów Unii Afrykańskiej zobowiązało się do wdrożenia rezolucji *Women, Peace, and Security* i przyjęcia perspektywy *gender mainstreaming*. Rok później Unia Afrykańska zdecydowała się przyjąć Protokół o prawach kobiet w Afryce do Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów (wszedł w życie

[26] Sekretarz Generalny NATO na Specjalnego Przedstawiciela ds. Kobiet, Pokoju i Bezpieczeństwa wyznaczył 28 sierpnia 2012 Mari Skåre z Norwegii. Chicago Summit Declaration of NATO issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012, para. 16, za: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm#unscr1325 (data dostępu 29.08.2012).

[27] 'Gender and Early Warning Systems – An Introduction', za: http://www.osce.org/odihr/40269?download=true (data dostępu 28.08.2012); G. Gya, *op. cit*., s. 63–64.

[28] Decyzja 15/05 Rady Ministerialnej OBWE na temat zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet (MC.DEC/15/05, 6 grudnia 2005), za: http://www.osce.org/mc/17451 (data dostępu 28.08.2012); Decyzja 14/04 Rady Ministerialnej OBWE na temat roli kobiet w zapobieganiu konfliktów, rozwiązywania konfliktów i sytuacjach pokonfliktowych (MC.DEC/14/05, 6 grudnia 2005), za: http://www.osce.org/mc/17450 (data dostępu 28.08.2012).

25 listopada 2005 roku), której jeden z artykułów odnosi się do przemocy wobec kobiet w konfliktach zbrojnych. Nakłada on zobowiązanie do stosowania międzynarodowego prawa humanitarnego i ochrony cywilów (w szczególności kobiet) oraz wzywa państwa do podjęcia środków koniecznych do ochrony uchodźców (w tym wewnętrznych), kobiet szukających schronienia i wracających do swoich domostw przed zgwałceniem i innymi formami przemocy i wykorzystywania seksualnego. Protokół wzywa państwa do zapewnienia, że naruszenia o wspomnianym charakterze będą uznawane za zbrodnie wojenne, ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości, a ich sprawcy będą ścigani[29].

W 2009 roku Unia Afrykańska przyjęła dokument implementujący postanowienia rezolucji *Women, Peace, and Security*[30]. Miał on charakter politycznej deklaracji i zawierał wytyczne dla organów UA i organizacji regionalnych, zapowiadając przeanalizowanie dotychczasowego dorobku Unii Afrykańskiej pod kątem wpływu na sytuację kobiet i współpracę z ONZ i organizacjami subregionalnymi przy włączaniu środowisk kobiecych do programów prewencyjnych i rozwiązywania konfliktów. Wedle stanowiska Lithy Musyimi-Ogana, przewodniczącej dyrekcji Komisji Unii Afrykańskiej ds. Kobiet, Gender i Rozwoju, prawie 3/4 państw UA przyjęło na szczeblu państwowym zręby polityki równouprawnienia oraz zapobiegania przemocy wobec kobiet, ale zdecydowana większość z nich pozostaje niewdrożona[31]. Sytuację ma zmienić zainaugurowana w 2009 roku dekada kobiet w Afryce (2010–2020). W latach 2010–2012 problematyka CRSV była także kilkakrotnie przedmiotem obrad Rady Bezpieczeństwa i Pokoju Unii Afrykańskiej.

Na szczycie Unii Afrykańskiej w Addis Abebie w 2010 roku zainicjowano regionalną kampanię przeciwko przemocy wobec kobiet (*Africa UNiTE*), będącej częścią globalnej akcji oenzetowskiej przeciwko SGBV i CRSV. Analiza celów *Africa UNiTE* sugeruje, że oprócz priorytetów typowych dla *Stop Rape Now*, nacisk kładzie się na przygotowanie i realizację planów działania oraz właśnie zwalczanie przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych[32].

Spośród organizacji subregionalnych, zwalczanie CRSV najsilniej uwidacznia się w pracach Południowej Wspólnoty Rozwoju (*Southern African Development Community*, SADC) oraz Gospodarczej Wspólnoty Państw Afryki Zachodniej (*Economic Community of West African States*, ECOWAS), współpracujących m.in. z *Africa UNiTE*[33]. Problem CRSV absorbuje także centra treningowe sił pokojowych, w tym afiliowane przy Unii Afrykańskiej i SADC[34].

---

[29] *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*, (zob. art. 11. protokołu) za: http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Protocol%20on%20the%20Rights%20of%20Women.pdf (data dostępu 31.08.2012).

[30] *African Union Gender Policy*, Rev. 2, 10 February 2009, za: www.africa-union.org/root/au/auc/departments/ge/african%2520union%2520gender%2520policy.doc (data dostępu 31.08.2012).

[31] *Statement of the African Union Commission, at the 54th session of the UN Commission on Status of Women*, za: www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/general_discussion/African_Union.pdf (data dostępu 2.09.2012).

[32] *The Africa UNiTE Campaign*, za: http://www.africaunitecampaign.org/africa-unite (data dostępu 31.08.2012).

[33] Zob. m.in. *Security for All. West Africa's Good Practices on Gender in the Security Sector*, za: http://www.eisf.eu/resources/library/DCAF%20and%20ECOWAS%20report.pdf (data dostępu 31.08.2012); *Communiqué – 2011 Meeting of SADC Ministers Responsible for Gender/ Women's Affairs*, za: http://www.sadc.int/english/current-affairs/news/2011-meeting-of-sadc-ministers-responsible-for-gender-and-women-/ (data dostępu 31.08.2012).

[34] Zob. m.in. G. Carvalho, A. Stensland, *Training to Protect Civilians: Recent Developments and Recommendations*, „Policy & Practice Brief" 2011, vol. June, za: http://www.accord.org.za/publications/policy-a-practice-briefs/885-training-to-protect-civilians (data dostępu 30.08.2012).

Organizacja Państw Amerykańskich

Organizacja Państw Amerykańskich nie zajmowała się szczególnie problemem przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, koncentrując się raczej na prawach kobiet, także w kontekście partycypacji w życiu publicznym. Wprawdzie część organów OPA odnotowała przyjęcie rezolucji 1325 i działania innych agend ONZ, ale nie wpływało to istotnie na aktywność całego ugrupowania. Spośród organów organizacji zagadnieniem zajmowały się te drugorzędne w sensie politycznym: Międzyamerykańska Komisja Kobiet (*Inter-American Commission of Women*, CIM) oraz Sprawozdawca ds. Praw Kobiet Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka. Początkowo CIM w kontekście działań ONZ zwracała uwagę głównie na potrzebę zwiększenia udziału kobiet w zapobieganiu konfliktom, rozwiązywaniu konfliktów i procesach pojednania, ignorując problem przemocy seksualnej w państwach Ameryki Łacińskiej[35]. Jeszcze w 2002 roku Stały Sekretariat CIM został upoważniony do upowszechnienia dorobku ONZ w zakresie przemocy seksualnej i przeanalizowania możliwości implementacji rezolucji *Women, Peace, and Security*. W przeciwieństwie do CIM, Sprawozdawca ds. Praw Kobiet podczas wizyt roboczych i w raportach zwracała uwagę na CRSV, największą uwagę poświęcając konfliktowi w Kolumbii[36]. W 2011 roku w Nowym Jorku odbył się specjalny panel ekspertów OPA (*OAS Policy Round Table*) zatytułowany *Women, Peace, and Security*, na którym przedstawiono przygotowany przez Genewskie Centrum Demokratycznej Kontroli nad Siłami Zbrojnymi dokument poświęcony implementacji rezolucji na temat kobiet, pokoju i bezpieczeństwa. Jak ubolewali przedstawiciele spotkania, w tym przewodnicząca Międzyamerykańskiej Komisji Kobiet Rocío García Gaytán, w OPA nie powstał tego typu dokument i nie poświęcono większej uwagi realizacji wytycznych Narodów Zjednoczonych. Wezwano tym samym polityczne organy OPA do zmiany stanu rzeczy w zakresie CRSV [37]. Warto podkreślić, że zaledwie trzy państwa (Chile, Kanada i Stany Zjednoczone) członkowskie OPA przyjęły Narodowy Plan Działania[38].

---

[35] Inter-American Commission of Women, 'Considerations on Women, Peace, and Security in the Americas' CIM/doc.22/04, 29 September 2004, za: www.scm.oas.org/idms_public/ENGLISH/hist_04/cim01452e04.doc (data dostępu 12.08.2012).

[36] Rapporteurship on the Rights of Women IACHR, „Violence and Discrimination against Women in the Armed Conflict in Colombia", OEA/Ser.L/V/II., Doc. 67, October 18 2006, za: http://www.cidh.org/countryrep/ColombiaMujeres06eng/TOC.htm (data dostępu 21.08.2012) oraz za: http://www.cidh.oas.org/women/Colombia06eng/part3co.htm (data dostępu 21.08.2012). W tym kontekście warto zauważyć, że niewiele miejsca w OPA poświęca się powszechnej głównie w Ameryce Środkowej przemocy seksualnej związanej z przestępczością zorganizowaną.

[37] *'Experts Urge Greater Participation by Women in the Strengthening of Peace and Security', April 7, 2011, OAS Press Release E-609/11*, za: http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-609/11 (data dostępu 12.08.2012).

[38] W Stanach Zjednoczonych zaproponowano początkowo podobne do Narodowego Planu Działania inicjatywy, ale ustawa pod nazwą International Violence Against Women Act (I-VAWA) ze względu na opór Kongresu nie weszła w życie. Dopiero w grudniu 2011 roku przyjęto odrębny dokument. Więcej na ten temat zob. A. Domagała, *I-VAWA: kolejne podejście*, za: http://www.polska-usa.pl/arena-ekspertow/arkadiusz-domagala-i-vawa-kolejne-podejscie-usa-a-przemoc-seksualna-wobec-kobiet-na-swiecie (data dostępu 21.07.2012) oraz „United States National Action Plan on Women, Peace, and Security" za: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/email-files/US_National_Action_ Plan_on_Women_Peace_and_Security.pdf (data dostępu 23.08.2012).

Operacje pokojowe a przemoc seksualna

Elementem wspólnym dla sporej części organizacji międzynarodowych, nawet tych, które koncepcyjnie i instytucjonalnie nie przejawiają aktywności w zwalczaniu CRSV, jest problem reagowania i zapobiegania przemocy seksualnej w operacjach pokojowych. Jest oczywiste, że właśnie w trakcie operacji pokojowych (zwłaszcza tych o ekstensywnym mandacie) istnieją możliwości szybkiej i skutecznej reakcji, stąd są one pożądanym instrumentem w przypadku przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych. Największy dorobek ma w tej dziedzinie Organizacja Narodów Zjednoczonych, ze względu na wagę zagadnienia w polityce samej organizacji, jak i rolę w inicjowaniu i realizacji operacji pokojowych, jakkolwiek wskazane niżej komponenty i zasady działania funkcjonują także w Unii Europejskiej, Unii Afrykańskiej i ECOWAS (często kooperującymi w tej mierze z UE i ONZ) oraz NATO. Warto zauważyć, że wysiłki organizacji międzynarodowych uległy zdynamizowaniu po przyjęciu przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji 1820, która szczególnie mocno akcentowała konieczność ochrony ludności cywilnej przed przemocą seksualną.

Problemem przez dłuższy czas były, często celowo nieujawnione, przypadki wykorzystywania seksualnego oraz innych nadużyć o podobnym charakterze przez członków sił pokojowych[39]. Reakcja Sekretarza Generalnego po doniesieniach z 2002 roku była szybka. Przyjęto wiele instrukcji i kodeksów zachowań dla uczestników operacji pokojowych, które następnie niejednokrotnie były wzorem dla państw-kontrybutorów, a także można je uznać za czynnik stymulujący przyjęcie podobnych rozwiązań w Unii Europejskiej czy NATO[40]. Niemniej jednak ONZ i Sekretarz Generalny mają ograniczony wpływ na szkolenie żołnierzy i personelu cywilnego (*pre-deployment training*) i organizacja musi opierać się bądź na własnych środkach dyscyplinujących, bądź dobrej woli państw, skutecznie implementujących zalecenia organów ONZ.

Środki podejmowane przez siły pokojowe (militarne lub militarno-cywilne) są uzależnione przede wszystkim od specyfiki przemocy seksualnej, nasilenia konfliktu lub napięć w sytuacjach pokonfliktowych oraz potencjału i mandatu danej misji. Najszersze spektrum środków oddziaływania prezentują misje rozlokowane na kontynencie afrykańskim, ze względu na powszechność przemocy seksualnej oraz wyczulenie na nią społeczności międzynarodowej. Podejmowane działania są odpowiedzią na ekstremalną sytuację w danym państwie (głównie konflikt zbrojny) i nie mają zastępować jego aparatu. Dodatkowo, uwzględniając ograniczony w czasie mandat operacji, należy dojść do wniosku,

---

[39] Zarzuty w postępowaniach wewnątrz ONZ postawiono w 2005 roku 373 osobom. Biorąc pod uwagę specyfikę nadużyć oraz postrzeganie procederu przez ofiary jako niosący korzyści ekonomiczne (np. żywność), można wyciągnąć wniosek, że takich przypadków jest co najmniej kilka razy więcej. Zob. m.in. M. Bastick, K. Grimm, R. Kuntz, *Sexual Violence in Armed Conflict. Global Overview and Implications for the Security Sector*, Geneva 2007, s. 171–173.

[40] Zob. m.in. *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, 24 March 2005, UN Doc. A/59/710; *Secretary-General's Bulletin: Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse*, 9 October 2003, UN Doc. ST/SGB/2003/13, za: http://www.un.org/en/pseataskforce/docs/model_information_sheet_for_local_communities_en.pdf (data dostępu 29.08.2012); *Status, basic rights and duties of United Nations staff members*, ST/SGB/2002/13 1 November 2002, za: http://www.un.org/en/pseataskforce/docs/standards_of_conduct_policies_and_procedures_manual_human.pdf (data dostępu 29.08.2012); *Directives for Disciplinary Matters Involving Military Members of National Contingents*, DPKO/MD/03/00993.

że aktywność członków misji pokojowych ma charakter reaktywny (jest odpowiedzią na konkretną sytuację), jest działaniem *ad hoc* i zorientowanym na efekt krótkookresowy. Można wyróżnić kilka typów reakcji sił pokojowych: prewencyjnych, wsparcia ofiar przemocy seksualnej, informacyjnych. Najbardziej rozbudowane techniki dotyczą zapobiegania przemocy seksualnej, a personel (zazwyczaj militarny) operacji czyni to albo przez fizyczną obecność, której celem jest odstraszanie lub zniechęcanie potencjalnych sprawców przemocy, albo przez wprowadzanie rozwiązań (technicznych, infrastrukturalnych), które zmniejszają ryzyko CRSV.

Wśród najpowszechniejszych metod operacyjnych należy wyróżnić:

- wprowadzanie patroli złożonych albo z członków misji, albo z członków misji i ludności lokalnej (pożądana jest obecność kobiet). Celem patroli jest nadzorowanie miejsc i dróg często odwiedzanych/przemierzanych przez ludność cywilną, głównie kobiety z racji pełnionych funkcji ekonomicznych. Chodzi tu głównie o zbiór opału, zaopatrywanie w wodę, uprawę pól i ogródków, nabywanie dóbr i żywności *etc*. Patrole mogą mieć charakter zmotoryzowany, pieszy lub mieszany, w zależności od potrzeby. Specjalne jednostki mogą patrolować tereny szczególnie wrażliwe na infiltrację grup zbrojnych, np. obszary nadgraniczne[41];
- ustanawianie i ochrona stref zdemilitaryzowanych i bezpiecznego schronienia (*safe havens*) przez siły pokojowe oraz organizowanie ludności cywilnej dla ochrony przed atakami grup zbrojnych (także przez szybkie powiadomienie sił pokojowych lub miejscowych jednostek policyjnych lub wojskowych);
- ustanawianie tymczasowych i mobilnych baz operacyjnych, często zmieniających swoje miejsce rozlokowania na obszarze, których ludność narażona jest na ataki, w tym przemoc seksualną. Obecność sił pokojowych może być wzmacniana przez działania polegające na uświadomieniu potencjalnym sprawcom (grupom zbrojnym) obecności sił pokojowych, np. przez akcje typu „night flashes”[42];
- budowę właściwie zaprojektowanych obozów dla uchodźców wraz z odpowiednim zapleczem sanitarnym (odrębnym dla kobiet i dzieci, znajdującym się w oddaleniu od części przeznaczonej dla mężczyzn);
- ustanawianie specjalnych punktów wspierających miejscową ludność, których zadaniem jest m.in. udzielanie i koordynowanie pomocy humanitarnej, połączone z fizyczną obecnością personelu wojskowego operacji pokojowej (tzw. *Joint Team Sites*);
- zapewnienie wody i opału w jak najbliższym sąsiedztwie grup narażonych na CRSV i promowanie sposobów przygotowywania żywności niewymagających opuszczenia obozów/siedlisk ludzkich (tzw. *Quick Impact Projects*)[43].

Siły pokojowe biorą także szczególny udział w tworzeniu środowiska przyjaznego i bezpiecznego dla dostarczania pomocy humanitarnej i medycznej, zapewnianiu komfortu psychicznego ofiarom przemocy seksualnej i wprowadzeniu przyjaznego sposobu monitoro-

[41] *Addressing Conflict-Related Sexual Violence. An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice* (2010). New York, http://www.unifem.org/attachments/products/Analytical_Inventory_of_Peacekeeping_Practice_online.pdf, s. 20–24 (data dostępu 31.08.2012).
[42] *Ibidem*, s. 26.
[43] *Ibidem*, s. 29–32.

wania i raportowania przypadków przemocy seksualnej, a także we wzmacnianiu powiązań między ludnością cywilną, jednostkami społeczeństwa obywatelskiego i strukturami bezpieczeństwa oraz podejmowaniu działań informacyjnych, np. w zakładanych szkołach. Oprócz tego personel operacji wspiera działania w organizowaniu byłych członków sił zbrojnych, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet i dzieci.

Warto zauważyć, że sukces wspomnianych działań zależy w dużej mierze od obecności wykwalifikowanego personelu militarnego (cywilnego) płci żeńskiej, co w dalszym ciągu pozostaje postulatem rezolucji *Women, Peace, and Security*.

Podsumowanie

Analizując stosunek organizacji międzynarodowych do przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, warto poczynić kilka uwag. Po pierwsze, skala zaangażowania regionalnych organizacji międzyrządowych w rozwiązywanie problemu CRSV nie jest skorelowana z liczbą aktów przemocy seksualnej na obszarze odpowiedzialności danej organizacji. Pomimo negatywnych doświadczeń historycznych, w tym obejmujących stosowanie przemocy seksualnej jako środka działań wojennych, ani Organizacja Państw Amerykańskich (a także subregionalne organizacje w Ameryce Łacińskiej), ani nieliczne organizacje azjatyckie (np. ASEAN) albo nie zajmują się szczególnie zagadnieniem CRSV, albo poświęcają mu niewspółmiernie mało (do skali problemu) uwagi[44]. Po drugie, organizacje międzynarodowe, które podjęły się wyzwania zwalczania przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych, przyjęły różne strategie w wymiarze instytucjonalnym: część z nich postanowiła w ramach dotychczasowej struktury zająć się problemem i nie zdecydowała się na tworzenie nowych istotnych organów (głównie UE), część zdecydowała się na utworzenie dodatkowych instytucji, zwłaszcza przy implementacji rezolucji *Women, Peace, and Security* (NATO), a najistotniejsze dostosowania instytucjonalne dotknęły Organizację Narodów Zjednoczonych. Wspomniane zmiany dotyczą również operacji pokojowych, których kształt jest systematycznie dopasowywany do potrzeb kobiet i problematyki CRSV – największy postęp w tej mierze dokonały UE i ONZ, mniejszy NATO, a najmniejszy ECOWAS, SADC i Unia Afrykańska. Po trzecie, jeśli chodzi o zastosowane rozwiązania prawne, to większość omawianych organizacji (poza OPA) dostosowała swój dorobek prawny w kierunku zwalczania CRSV czy, szerzej, programu zarysowanego przez ONZ. Część organizacji (np. NATO, UE, ONZ) nie tylko nakreśliła politykę implementacji w postaci strategii, ale i koncentrowała się także na rozwiązaniach szczegółowych (typu regulaminy, kodeksy zachowań, dyrektywy postępowania *etc*.). Natomiast Unia Afrykańska zdecydowała się na przyjęcie rozwiązań konwencyjnych (Protokół o prawach kobiet w Afryce). Pozostałe organizacje albo przyjęły dokumenty adekwatne do swojej specyfiki (OBWE), albo nie podjęły istotnego wysiłku normotwórczego (Unia Afrykańska, OPA, także ASEAN, ECOWAS, SADC, LPA, OWI). *Last but not least*, część organizacji (głównie afrykańskich) korzysta wyraźnie ze wsparcia i dorobku instytucjonalno-koncepcyjnego Organizacji Narodów

[44] Dotyczy to także organizacji grupujących głównie państwa muzułmańskie (Organizacji Współpracy Islamskiej i Ligi Państw Arabskich).

Zjednoczonych, która bez wątpienia wytycza kierunek co do zmian funkcji normotwórczej i operacyjnej w kontekście zwalczania przemocy seksualnej. Aktywność regionalnych organizacji międzynarodowych (nie tylko w obszarze CRSV) zależy od stanowiska i zaangażowania państw członkowskich. Analizując przyjęte narodowe plany działania, łatwo dojść do wniosku, że prymusami w implementacji rozwiązań służących zaradzeniu problemu CRSV są Unia Europejska i NATO (z których około połowa członków przyjęła NPD), daleko w tyle pozostają Unia Afrykańska (7 na 54 członków, czyli około 13%), OPA (3 na 35 członków, czyli mniej niż 10%), a na szarym końcu OWI (4 na 57 członków), ASEAN (1 na 10 członków), WNP (1 na 11 członków) i Liga Państw Arabskich (żadne z państw nie przyjęło planu działania).

Literatura uzupełniająca

Addressing Conflict-Related Sexual Violence. An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice, UNIFEM, 2010.

Baaz E.M., Stern M., *Sexual Violence as a Weapon of War?: Perceptions, Prescriptions, Problems in the Congo and Beyond (Africa Now)*, Zed Books, 2013.

Gya G., Isaksson Ch., Martinelli M., *Report on ESDP missions in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*, UNIFEM, Bruksela 2009.

Harrington C., *Politicization of Sexual Violence (Gender in a Global/Local World)*, Ashgate, 2013.

Heineman E., *Sexual Violence in Conflict Zones: From the Ancient World to the Era of Human Rights*, Pennsylvania University Press, 2011.

Leatherman J., *Sexual Violence and Armed Conflict*, Polity Press, 2011.

Shame of War: Sexual Violence Against Women and Girls in Conflict, United Nations 2007.

Agnieszka Florczak

Uniwersytet Wrocławski
Dolnośląska Szkoła Wyższa

Handel ludźmi

Abstract
The last two decades have witnessed an increase in international society's interest in the phenomenon of trafficking in human beings. This article aims to present the activities of national and regional organisations dealing with this problem that function in the legislative, supervisory and operational areas. The limited scope of this paper does not allow for the discussion of all government organisations undertaking initiatives for combating trafficking in human beings. For this reason, the study is limited to the most important ones, which engage in a wide range of activities. At the same time, the presented review of the forms of activity of international organisations and adopted legal instruments is a synthetic and by no means an exhaustive one.

Wprowadzenie

Współpraca międzynarodowa dotycząca zwalczania handlu ludźmi datuje się dopiero na początek XX wieku. Wśród pierwszych aktów prawa międzynarodowego odnoszących się do zakazu handlu ludźmi wymienić należy Porozumienie międzynarodowe w sprawie zwalczania handlu białymi niewolnikami z 18 maja 1904 r. oraz Konwencję o zwalczaniu handlu białymi niewolnikami z 4 maja 1910 r.[1] Powstałe w pierwszej połowie XX wieku organizacje międzynarodowe o charakterze rządowym początkowo w bardzo ograniczonym zakresie podejmowały problematykę handlu ludźmi. Aktywność pierwszej organizacji o charakterze politycznym – Ligi Narodów – była w tym zakresie incydentalna i dotyczyła płaszczyzny normotwórczej. Efektem działań organizacji było wynegocjowanie w 1921 r. Konwencji o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi. Obecnie funkcjonujące organizacje międzynarodowe (uniwersalne i regionalne) koncentrują swoją działalność nie tylko na budowaniu norm o charakterze prawnym (wiążących i niewiążących), zakazujących handlu ludźmi oraz mających na celu zapobieganie i zwalczanie procederu, ale również na tworzeniu mechanizmów implementacyjnych i kontrolnych dla tych norm.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie aktywności organizacji powszechnych i regionalnych dotyczącej zwalczania handlu ludźmi w płaszczyźnie normotwórczej, kontrolnej i operacyjnej. Ze względu na ograniczone objętościowo ramy opracowania

[1] Akty te zostały następnie zmienione Protokołem ZO ONZ z 3 grudnia 1948 r.

przegląd form aktywności organizacji międzynarodowych oraz przyjętych aktów prawnych ma charakter syntetyczny.

Problemy definicyjne i skala zjawiska

Definicja pojęcia „handlu ludźmi" pojawiła się w prawie międzynarodowym dość późno – bo dopiero w 2000 r., kiedy Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjęła Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej[2] (tzw. protokół z Palermo). Nie wdając się w zbyt szczegółowe rozważania definicyjne, na potrzeby niniejszego artykułu możemy przyjąć za art. 3 Protokołu, że pojęcie „handel ludźmi" oznacza: „werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły lub też z wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje, jako minimum, wykorzystanie prostytucji innych osób lub inne formy wykorzystania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów"[3]. Zgodnie z kolejnymi podpunktami art. 3 Protokołu, zgoda ofiary handlu ludźmi na zamierzone wykorzystanie nie ma znaczenia, jeśli sprawca posłużył się którąkolwiek z metod wymienionych w przytoczonej definicji. Ponadto „werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie dziecka celem jego wykorzystania uznawane jest za »handel ludźmi« nawet wówczas, gdy nie obejmuje żadnej z metod, o której mowa" w tejże definicji[4]. Łatwo zauważyć więc, że handel ludźmi obejmuje różne formy wykorzystywania, w tym m.in. wykorzystywanie seksualne, wyzysk w pracy, pracę przymusową, domowe niewolnictwo i inne formy eksploatacji, w tym usuwanie organów oraz pornografię dziecięcą[5]. Handel ludźmi stanowi naruszenie fundamentalnych praw i wolności potwierdzonych w wielu umowach międzynarodowych oraz ustawodawstwach krajowych.

Mimo licznych dokumentów międzynarodowych zakazujących handlu ludźmi oraz dość powszechnej opinii, że zjawisko to narusza fundamentalne zasady współżycia międzynarodowego, proceder handlu ludźmi nie znika, a wręcz przybiera na sile. Wśród czynników sprzyjających rozwojowi handlu ludźmi wymienić z pewnością należy: ubóstwo i dysproporcje rozwojowe, ograniczone możliwości podjęcia pracy w krajach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, brak skutecznych rozwiązań prawnych zapobiegających tego rodzaju przestępstwom oraz niewłaściwe stosowanie istniejących rozwiązań, co

[2] Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., DzU 2005 nr 18, poz. 160. Postanowienia tego Protokołu zostaną omówione w dalszej części artykułu.
[3] *Ibidem*, art. 3.
[4] *Ibidem*, art. 3c.
[5] Zjawisko dziecięcej prostytucji i pornografii zostało omówione w artykule L. Koby, *Dziecięca prostytucja i pornografia* zamieszczonym w niniejszej publikacji.

w konsekwencji prowadzi do słabej wykrywalności przestępstw oraz dochodowość procederu (handel ludźmi zaliczany jest do kategorii przestępstw o niewielkim ryzyku i wysokim zysku), procesy globalizacyjne, rozwój nowych technologii, rozwój komunikacji. Oprócz wspomnianych przyczyn ekonomicznych, technologicznych i prawnych często wymienia się także przyczyny socjalne (przemoc, alkoholizm, uzależnienie narkotykowe w rodzinie, słabo rozwinięty system opieki społecznej) czy polityczno-społeczne (zmiana systemu politycznego, przemiany polityczne w krajach sąsiadujących, konflikty, naruszenia praw człowieka)[6]. Ponadto w praktyce widzimy silną korelację pomiędzy zjawiskiem handlu ludźmi a zjawiskiem nielegalnej imigracji.

Skala zjawiska handlu ludźmi jest niezwykle trudna do oszacowania. Trudności owe wynikają:

- z różnych podejść badawczych, w tym niedostrzegania konieczności stosowania odmiennych narzędzi badawczych w stosunku do poszczególnych grup ofiar handlu ludźmi,
- rozmaitych definicji handlu ludźmi stosowanych w prawodawstwach wewnętrznych poszczególnych państw,
- kwalifikowania różnych form wykorzystywania do zjawiska handlu ludźmi, a tym samym często nieuwzględniania w statystykach wszystkich form handlu ludźmi,
- z braku w niektórych krajach danych statystycznych w związku z brakiem rejestrów tego typu przestępstw,
- niedostrzegania lub bagatelizowania zjawiska przez rządy poszczególnych państw.

Mimo tych trudności organizacje międzynarodowe podejmują próby oszacowania skali zjawiska handlu ludźmi. Opublikowane przez Międzynarodową Organizację do spraw Migracji (IOM) dane wskazują, że w ciągu ostatniej dekady, a więc od momentu przyjęcia przez ONZ Protokołu z Palermo, zanotowano spadek przypadków handlu ludźmi. Organizacja szacuje, że liczba osób, które padły ofiarą handlu ludźmi, wliczając ofiary pełnoletnie i dzieci (przy uwzględnieniu takich form handlu ludźmi, jak: praca przymusowa (forced labor), praca niewolnicza dla odpracowania długu (bonded labor), wymuszona prostytucja), utrzymuje się na wysokim poziomie ok. 12,3 mln osób. Oznacza to, że prawie 2 osoby na 1000 padają ofiarą handlu ludźmi[7].

Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Fundację Pomocy Kobietom „EuroHelp" obecnie na świecie 27 mln osób jest niewolnikami, a dziennie 2000 kobiet i dzieci w wieku powyżej 4 lat jest sprzedawanych, by świadczyć usługi seksualne[8]. Handel dziećmi i kobietami zmuszanymi do świadczenia usług seksualnych oraz pracy niewolniczej jest lukratywnym przemysłem, przynoszącym zyski w wysokości 12 mld dolarów rocznie[9], co plasuje go na drugim miejscu wśród największych zorganizowanych przestępczych

[6] Por. informacje zamieszczone na stronie: Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, http://www.pomocprawna.org/index.php?option=com_content&view=article&id=158 (data dostępu 17.04.2013).
[7] World Migration Report 2011. Communicating effectively about migration, International Organization for Migration (IOM), s. 57.
[8] Źródło: http://eurohelp.com.pl/nie-niewolnictwu/ (data dostępu 17.04.2013).
[9] Źródło: http://eurohelp.com.pl/nie-niewolnictwu/ (data dostępu 7.04.2013).

przemysłów[10]. Zgodnie z danymi tej organizacji co roku 2 mln osób staje się ofiarami handlu ludźmi[11]. Ofiary te są bite, wykorzystywane seksualnie, przetrzymywane w niewoli, uzależniane od narkotyków, zastraszane. Rzecz jasna, takie doświadczenia wywierają istotny (negatywny) wpływ na ich funkcjonowanie, a powrót do normalnego życia, jeśli w ogóle ma miejsce, jest poprzedzony terapiami i długotrwałą pomocą psychologiczną.

Australijska organizacja pozarządowa Walk Free w 2013 r. szacowała liczbę współczesnych niewolników na około 30 mln. Najwięcej zniewolonych osób, zgodnie z danymi przedstawionymi w pierwszym Globalnym Indeksie Niewolnictwa, żyje na kontynencie azjatyckim. Tylko w Indiach około 14 mln osób świadczy pracę niewolniczą na rzecz innych osób, co jest konsekwencją zjawiska dziedziczenia długu. Najbardziej zniewolonym państwem jest natomiast Mauretania, w której na 4 mln mieszkańców aż 140–160 tys. stanowią osoby wykonujące prace pod przymusem. Wśród państw europejskich najgorzej oceniona została Mołdawia. Mołdawianie padają ofiarą niewolnictwa poza granicami kraju, na emigracji. Organizacja oszacowała, że ponad 90% Mołdawian na Ukrainie pracuje pod przymusem[12].

Szacuje się, że w całej Unii Europejskiej jest ponad 880 tys. osób pracujących w niewolniczych warunkach, a co czwarta z nich jest zmuszana do świadczenie usług seksualnych. Zyski z handlu ludźmi oraz organami do przeszczepów szacowane są na 18–26 mld euro rocznie. Najbardziej niepokojące jest, że skala zjawiska ciągle rośnie. Z komunikatu prasowego Komisji Europejskiej wynika, że 23 632 osób w UE padło ofiarami lub domniemanymi ofiarami handlu ludźmi w latach 2008–2010. We wspomnianym okresie rozmiar zjawiska handlu ludźmi, obejmującego przemyt osób na terytoria państw członkowskich UE oraz w ich obrębie, wzrósł o 18%. Jednocześnie w komunikacie podkreślono, że o 13% spadła liczba wyroków skazujących[13].

Problematyka handlu ludźmi w organizacjach o charakterze powszechnym

System ONZ

Jak wspomniano, pierwsze inicjatywy dotyczące zakazu handlu ludźmi w sferze normotwórczej pojawiły się na początku XX wieku. Obecnie działania organizacji międzynarodowych o charakterze rządowym koncentrują się z jednej strony na zwalczaniu, z drugiej na zapobieganiu zjawisku handlu ludźmi. Aktywność organizacji jest szczególnie widoczna w płaszczyźnie normotwórczej, w mniejszym stopniu natomiast w płaszczyźnie implementacyjnej i kontrolnej, zwłaszcza na szczeblu globalnym. Po II wojnie światowej społeczność międzynarodowa wypracowała wiele dokumentów, w których wprowadzono zakaz handlu ludźmi. Szczególną aktywność na rzecz zwalczania procederu handlu ludźmi

[10] Por. np. dane Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, źródło: http://www.pomocprawna.org/index.php?option=com_content&view=article&id=158 (data dostępu 17.04.2013). Wiele źródeł plasuje handel ludźmi na trzecim miejscu pod względem dochodowości, po handlu narkotykami i bronią.
[11] *Ibidem*.
[12] Por. The Global Slavery Index 2013, źródło: http://www.globalslaveryindex.org/report/?download (data dostępu 20.10.2013).
[13] Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, dnia 15 kwietnia 2013 r., źródło: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-322_pl.htm?locale=FR (data dostępu 20.10.2013).

przejawia Organizacja Narodów Zjednoczonych. Zakaz handlu ludźmi zapisany został nie tylko w podstawowych konwencjach ONZ-owskich dotyczących ochrony praw człowieka, ale Organizacja wypracowała konwencje poświęcone tylko i wyłącznie tej problematyce. Wśród najistotniejszych dokumentów tworzących podstawy globalnego systemu zakazu handlu ludźmi oraz ochrony praw ofiar procederu wymienić należy: Powszechną deklarację praw człowieka z 1948 r., Międzynarodowe pakty praw człowieka z 1966 r., Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r., Konwencję praw dziecka z 1989 r. wraz z Protokołem fakultatywnym w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii z 2000 r., Konwencję w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji z 1950 r., Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z 2000 r. wraz z Protokołem o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi oraz Protokołem przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną.

Jednym z najważniejszych dokumentów odnoszących się do zjawiska handlu ludźmi jest Konwencja w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji z 1950 r. Zgodnie z definicją zawartą w Konwencji za handel ludźmi do celów prostytucji uważa się: 1) dostarczanie, zwabianie lub uprowadzenie w celach prostytucji innej osoby, nawet za jej zgodą; 2) eksploatację prostytucji innej osoby, nawet za jej zgodą w celu zaspokajania namiętności innej osoby (art. 1). Za przestępstwo uznaje się ponadto: 1) utrzymanie lub prowadzenie bądź świadome finansowanie domu publicznego lub branie udziału w jego finansowaniu, 2) świadome wynajmowanie komuś lub odnajmowanie od kogoś budynku bądź innego pomieszczenia (lub ich części) dla celów prostytucji innych osób (art. 2 Konwencji). Samo uprawianie prostytucji nie podlega natomiast penalizacji, a państwa-strony zobowiązały się jednocześnie do wprowadzenia takich zmian prawnych w swoich ustawodawstwach, które uniemożliwią specjalną rejestrację, wymogi co do nadzoru czy konieczność posiadania specjalnych dokumentów dla osób zajmujących się lub podejrzanych o zajmowanie się prostytucją (art. 6 Konwencji)[14]. Wśród niewątpliwych zalet konwencji należy wymienić zobowiązania państw-stron do podjęcia działań o charakterze prewencyjnym w celu zapobiegania zjawisku handlu ludźmi i podjęcie szczególnych środków kontrolnych i zapobiegawczych w miejscach publicznych, w których pojawiają się i przebywają migranci (porty lotnicze i morskie, dworce kolejowe). Mankamentem konwencji jest niewielka liczba ratyfikacji (82 państw przy 193 państwach członkowskich ONZ[15]) oraz brak konkretnych mechanizmów kontrolnych (nawet w postaci przedkładanych periodycznie przez państwa sprawozdań)[16].

Dokumentem zawierającym najbardziej kompleksowe uregulowania odnoszące się do problemu handlu ludźmi na poziomie globalnym jest przyjęta w 2000 r. Konwencja NZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej wraz z protokołami o zapo-

[14] Konwencja w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji, DzU 1952, nr 41, poz. 278.

[15] To oznacza, że stroną konwencji jest tylko 42% państw skupionych w ONZ. Stan ratyfikacji na dzień 30.09.2013, źródło: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VII-11-a&chapter=7&lang=en.

[16] Art. 21 Konwencji wprowadza dla państw obowiązek przedłożenia Sekretarzowi Generalnemu ONZ po przystąpieniu do konwencji, a następnie w corocznych odstępach czasu, informacji na temat obowiązującego prawodawstwa oraz środków podejmowanych w celu realizacji jej postanowień, nie przewiduje jednak żadnych sankcji za niewywiązanie się z tego obowiązku i w praktyce mechanizm ten pozostaje martwą instytucją.

bieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi (zwany też protokołem z Palermo) oraz przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną. Przyjęcie konwencji postrzegane jest jako odpowiedź społeczności międzynarodowej na nasilające się zjawisko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, którego jednym z przejawów jest proceder handlu ludźmi[17]. Podstawowym celem konwencji jest rozwój różnych form współpracy między państwami w celu zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. W Protokole o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi zdefiniowano pojęcie handlu ludźmi[18] oraz zobowiązano państwa-strony do: ochrony ofiar handlu ludźmi, w szczególności kobiet i dzieci[19]; podjęcia działań prewencyjnych mających na celu zwalczanie przyczyn zjawiska; rozwoju współpracy międzynarodowej, m.in. poprzez wymianę informacji dotyczących osób przekraczających lub usiłujących przekroczyć granice, rodzajów dokumentów podróży, środków i metod stosowanych przez zorganizowane grupy przestępcze; zapewnienia szkoleń dla funkcjonariuszy organów ścigania oraz służb imigracyjnych; podejmowania środków kontroli granicznej koniecznych do zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi. Za mankament protokołu uważa się duży margines swobody co do wdrażanych przez państwa rozwiązań. Drugi ze wspomnianych protokołów reguluje kwestie związane z rozwojem współpracy państw w zakresie środków zapobiegania i zwalczania przemytu migrantów oraz form ich ochrony. Protokół nakłada także na państwa obowiązek wprowadzenia w ustawodawstwie wewnętrznym odpowiedzialności karnej za przestępstwa fałszowania dokumentów podróży lub dokumentów tożsamości oraz dostarczanie, zapewnienie oraz posiadanie takich dokumentów. Ponadto protokół reguluje kwestie związane z ochroną przemycanych migrantów (gwarancje dotyczące prawa do życia, zakazu tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania bądź karania) oraz kwestię powrotu do kraju pochodzenia. Za poważny mankament protokołów uznać możemy brak jakichkolwiek mechanizmów kontrolnych, które pozostawałyby w dyspozycji organów ONZ-owskich i pozwoliły im na wymuszanie przestrzegania przez państwa przyjętych zobowiązań.

[17] Konwencja NZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej ma bardzo wysoką liczbę ratyfikacji – 179. Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi przyjęło 157 państw, a przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną – 138 (stan na 20.10.2013), źródło: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en.

[18] Zgodnie z Protokołem oznacza ono: „werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły lub też z wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje, jako minimum, wykorzystanie prostytucji innych osób lub inne formy wykorzystania seksualnego, prace lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów". Za handel ludźmi uznano ponadto werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie dziecka (czyli osoby poniżej 18. roku życia) celem jego wykorzystania. Mankamentem przytoczonej definicji jest pominięcie karalności podżegania do przestępstwa handlu ludźmi oraz pomocnictwa przy jego popełnianiu. Niektórzy specjaliści uważają ponadto, że definicja sformułowana w art. 1 protokołu powinna być interpretowana łącznie z postanowieniami konwencji, którą protokół uzupełnia, a to w praktyce oznacza istotne zawężenie definicji. Handel ludźmi jest bowiem traktowany jako przestępstwo, jeśli jest popełniony przez sprawców działających w zorganizowanej grupie przestępczej oraz spełnia przesłanki przestępstwa o charakterze międzynarodowym. Por. art. 3 Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu…

[19] Za mankament protokołu uznać należy, że nie nakłada on na państwa obowiązku wypłacania ofiarom zadośćuczynienia z funduszy państwowych.

Do istotnych dokumentów mających na celu ograniczanie zjawiska handlu ludźmi zaliczyć możemy także przyjęty w 2000 r. Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii[20]. Analiza dokumentu zostanie pominięta w niniejszym artykule, dlatego że działalność organizacji międzynarodowych na rzecz ograniczenia dziecięcej prostytucji i pornografii przedstawiono w innym rozdziale niniejszej publikacji[21]. Na uwagę natomiast zasługuje to, że protokół ten, w odróżnieniu od dwóch omawianych wcześniej, przewiduje mechanizmy kontrolne w postaci sprawozdań (wstępnych i okresowych) przedkładanych przez państwa-strony Komitetowi Praw Dziecka.

Wspominając o mechanizmach kontrolnych, warto podkreślić, że informacje dotyczące zakazu handlu ludźmi znajdują się też często w raportach przedkładanych przez państwa innym, niż Komitet Praw Dziecka, organom konwencyjnym funkcjonującym w systemie ONZ-owskim. Wspomnieć tu należy chociażby o raportach przedstawianych przez państwa Komitetowi Praw Człowieka z realizacji Międzynarodowego paktu praw osobistych i politycznych, Komitetowi ds. Zakazu Tortur z realizacji Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania czy Komitetowi ds. Zakazu Dyskryminacji Kobiet z realizacji Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet. Ponadto duże znaczenie w przypadku naruszeń praw człowieka związanych z handlem ludźmi będzie miał mechanizm indywidualnych petycji przewidziany w wymienionych konwencjach.

Należy podkreślić, że wskazano tylko najistotniejsze dla omawianego zagadnienia konwencje. Istotne znaczenie będą miały ponadto konwencje przyjmowane przez Międzynarodową Organizację Pracy[22]. W systemie ONZ-owskim funkcjonuje także wiele biur i programów, które w swej praktycznej działalności podejmują działania na rzecz zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi. Na szczególną uwagę zasługuje Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC)[23]. Rozbudowana sieć 20 biur terenowych UNODC działa w 150 krajach na wszystkich kontynentach. W dziedzinie zwalczania handlu ludźmi organizacja ta oferuje państwom praktyczną pomoc w tworzeniu rozwiązań legislacyjnych oraz krajowych strategii, pomaga także w ich implementacji. Państwa mogą ponadto otrzymywać pomoc w rozwijaniu specjalistycznych narzędzi zwalczania handlu ludźmi oraz rozwoju współpracy z innymi

[20] Warto wspomnieć, że Konwencja o prawach dziecka ma najwyższą spośród wszystkich dokumentów dotyczących praw człowieka liczbę ratyfikacji – 193, natomiast wspomniany protokół przyjęło 166 państw (stan ratyfikacji na dzień 20.10.2013), źródło: http://treaties.un.org.

[21] Por. L. Koba, *op. cit*.

[22] Na przykład możemy wymienić: Konwencję MOP nr 29 dotyczącą pracy przymusowej lub obowiązkowej z 28 czerwca 1930 r.; Konwencję w sprawie niewolnictwa z 25 września 1926 r.; Uzupełniającą Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zniesienia niewolnictwa, handlu niewolnikami oraz instytucji i praktyk zbliżonych do niewolnictwa z 7 września 1956 r.; Konwencję nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej z 25 czerwca 1957 r.; Konwencję nr 143 dotyczącą migracji w niewłaściwych warunkach oraz popierania równości szans i traktowania pracowników z 4 czerwca 1975 r. czy Konwencję nr 182 dotyczącą zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci z 17 czerwca 1999 r.

[23] Biuro utworzone zostało w 1997 r. i pełni funkcję sekretariatu dwóch komisji funkcjonalnych Rady Społeczno-Gospodarczej ONZ, a mianowicie Komisji Środków Odurzających (Commission on Narcotic Drugs) oraz Komisji Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice). Działa także jako sekretariat Konferencji Państw-Stron Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji oraz Konferencji Państw-Stron Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

państwami w zakresie prowadzenia dochodzeń i wnoszenia oskarżeń przeciwko osobom trudniącym się procederem handlu ludźmi. Działalność UNODC widoczna jest w trzech obszarach:

- zapobieganie handlowi ludźmi,
- ochronie ofiar handlu ludźmi,
- ściganiu przestępców.

W pierwszym z wymienionych obszarów aktywność Biura koncentruje się na prezentowaniu w środkach masowego przekazu spotów reklamowych przestrzegających przed handlem ludźmi, organizowaniu – razem z organizacjami pozarządowymi – kampanii informacyjnych, przekazywaniu pisemnych informacji ofiarom handlu ludźmi. Za istotny instrument prewencyjny organ uznaje działania przeznaczone dla określonych grup, szczególnie narażonych na styczność z procederem handlu ludźmi (np. kobietom, azylantom czy społecznościom zamieszkującym tereny przygraniczne). Biuro podejmuje także liczne działania mające na celu wzrost świadomości i wiedzy na temat zjawiska handlu ludźmi wśród urzędników państwowych, prawników, policjantów. Przedmiotem jego zaniepokojenia pozostaje duża trudność w pozyskiwaniu wiarygodnych informacji na temat skali zjawiska. W 2006 r. UNODC opublikowało raport zatytułowany „Trafficking in Persons: Global Patterns”[24], w którym zidentyfikowało 127 krajów pochodzenia ofiar handlu ludźmi, 98 krajów tranzytowych i 137 przeznaczenia. Pracownicy Biura podkreślają, że brak rzetelnych danych i niechęć wielu państw do przyznania się, że są one dotknięte problemem handlu ludźmi, powoduje, że walka z tym procederem jest trudniejsza dla społeczności międzynarodowej. UNODC rozwija także internetową bazę, w której gromadzone są informacje na temat wyroków oraz spraw toczących się przed sądami, a dotyczących handlu ludźmi[25]. Na stronach Biura można znaleźć sporo narzędzi przydatnych do działań prewencyjnych w zakresie zwalczania handlu ludźmi, w tym materiały informacyjne przeznaczone do prowadzenia szkoleń różnych grup zawodowych, orzecznictwo sądów, filmy, materiały informacyjne[26] oraz do prowadzenia działań z zakresu ochrony ofiar handlu ludźmi i ściągania przestępców.

Obok działań prewencyjnych jedną z kluczowych kwestii w działalności UNODC stanowi pomoc ofiarom. Biuro wspomaga instytucje krajowe (w szczególności pracowników policji i wymiaru sprawiedliwości) we wdrażaniu standardów właściwego identyfikowania i traktowania ofiar handlu ludźmi. W dokumencie *Toolkit to Combat Trafficking in Persons* zawarto wiele wskazówek i praktycznych rozwiązań dla instytucji stykających się z ofiarami handlu ludźmi, dotyczących udzielania pomocy (psychologicznej, medycznej, w zakresie reintegracji)[27]. Biuro realizowało także wiele pionierskich programów dotyczących na przykład właściwej identyfikacji ofiar handlu ludźmi i udzielania im pomocy przez

[24] Tekst raportu zob.: *Trafficking in Persons: Global Patterns*, April 2006, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), źródło: http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT-globalpatterns-en.pdf (data dostępu 10.09.2013).
[25] Por. UNODC Human Trafficking Case Law Database, źródło: http://www.unodc.org/cld/index.jspx (data dostępu 10.09.2013).
[26] Por. UNODC's Toolkit to Combat Trafficking in Persons, źródło: http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html (data dostępu 10.09.2013).
[27] *Ibidem*, rozdz. 6, 7 i 8.

kompetentne instytucje[28] oraz specjalnych programów, które mają zapobiegać rewiktymizacji.

W dziedzinie ścigania przestępstw handlu ludźmi celem Biura jest zwiększenie liczby wyroków skazujących w skali globalnej. Cel ten jest konsekwencją, o czym już była mowa, niskiej wykrywalności przestępstw handlu ludźmi, a także często niewłaściwych procedur prawnych lub rażących błędów funkcjonariuszy w trakcie postępowania (np. niezabezpieczanie danych ofiar handlu ludźmi, zastraszanie ofiar i sędziów przez oskarżonych, niezabezpieczenie świadków). W celu zapobiegania takim sytuacjom UNODC pomaga krajom w kształtowaniu właściwego prawodawstwa oraz procedur egzekwowania prawa przez kompetentne instytucje. Szkoli także w tym zakresie funkcjonariuszy policji, straży granicznych, sędziów, prokuratorów oraz członków organizacji pozarządowych.

Na uwagę zasługuje też to, że UNODC w swych działaniach komplementarnie traktuje dwa zjawiska: handel ludźmi i przemyt migrantów. Jako instytucja stająca na straży przestrzegania Konwencji przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, UNODC odgrywa kluczową rolę we wzmacnianiu i koordynowaniu działań mających na celu zapobieganie i karanie przestępstw, zarówno w odniesieniu do procederu handlu ludźmi, jak i przemytu migrantów. Kompleksowe podejście do tych zagadnień, uwzględniające badania i zbieranie danych statystycznych, publikowanie raportów, działalność w sferze normotwórczej oraz działania mające na celu wzrost świadomości na temat zagrożeń, sprawiają, że Biuro stało się jedną z kluczowych instytucji działających na rzecz zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi i przemytu migrantów.

Omawiając aktywność Organizacji Narodów Zjednoczonych w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi, warto wspomnieć o pewnej inicjatywie międzyinstytucjonalnej. Otóż, w marcu 2007 r. MOP, UNHCHR, UNICEF, UNODC, IOM oraz OBWE powołały Globalną Inicjatywę Narodów Zjednoczonych ds. Walki z Handlem Ludźmi (United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking, UNGIFT). Jej głównym celem jest promocja walki z handlem ludźmi w skali globalnej, zgodnie z założeniami Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi. UNGIFT współpracuje z rządami, biznesem, ośrodkami akademickimi, podmiotami społeczeństwa obywatelskiego oraz mediami w celu wypracowania efektywnych narzędzi walki z procederem handlu ludźmi. Podmioty współpracujące w ramach globalnej inicjatywy dążą do podwyższenia stanu wiedzy oraz wzrostu świadomości na temat zjawiska handlu ludźmi, wypracowują narzędzia pomocy ofiarom handlu, promują przestrzeganie praw, wzmacniają zdolność państw i podmiotów pozarządowych do walki z procederem, rozwijają różne formy współpracy między podmiotami zaangażowanymi w walkę z handlem ludźmi i pomoc ofiarom oraz wzmacniają poczucie świadomości, że każdy jest odpowiedzialny za walkę z tym zjawiskiem[29].

---

[28] Programy takie były realizowane w Czechach, Polsce, Filipinach, Mołdawii, Słowacji. Dotyczyły właściwego identyfikowania ofiar handlu ludźmi oraz udzielania im pomocy przez instytucje najlepiej się do tego nadające (rządowe lub pozarządowe). W 2006 r. Biuro, przy współpracy z kilkunastoma organizacjami pozarządowymi, realizowało program pomocy dla ofiar handlu ludźmi w Indiach. Meksyku, Południowej Afryce, Ugandzie, Ukrainie, Mołdawii, Pakistanie, Indonezji i Tajlandii, koncentrujący się na udzielaniu pomocy (psychologicznej, medycznej, prawnej) dla ofiar handlu ludźmi.

[29] Więcej informacji na temat UNGIFT można znaleźć na stronie: http://www.ungift.org/.

W 2010 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło także Globalny Plan Działania NZ Walki z Handlem Ludźmi (United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons)[30]. Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki-moon podkreślił, że plan działania powinien być potraktowany jak sygnał alarmowy skierowany do państw członkowskich, organizacji międzynarodowych i społeczeństwa obywatelskiego, aby podjąć natychmiastowe kroki w celu zaprzestania „straszliwych zbrodni przeciwko ludzkiej godności, które zawstydzają nas wszystkich"[31]. Działania podjęte w celu realizacji planu mają koncentrować się na zapobieganiu zjawisku, ściganiu przestępców, pomocy ofiarom oraz zwróceniu większej uwagi na konieczność gromadzenia danych pozwalających oszacować skalę zjawiska[32]. W 2010 r., na podstawie art. 38 Globalnego Planu Działania, w strukturze ONZ powołano także fundusz ukierunkowany na pomoc ofiarom handlu ludźmi (United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Human Trafficking). Fundusz jest administrowany przez UNDOC. Jego głównym celem jest stworzenie kanałów pomocy (wliczając w to instytucje rządowe i pozarządowe) dla ofiar handlu ludźmi. W pierwszych latach działalność funduszu skoncentrowana była na udzielaniu pomocy finansowej organizacjom pozarządowym walczącym z handlem ludźmi oraz udzielającym pomocy ofiarom handlu w ramach specjalnego programu grantów (Small Grants Facility)[33].

Omawiając aspekty instytucjonalne, warto wspomnieć, że od 2004 r. w strukturze ONZ funkcjonuje Specjalny Sprawozdawca ds. Handlu Ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi. W decyzji powołującej sprawozdawcę ówczesna Komisja (obecnie Rada Praw Człowieka) zobowiązała go do przedkładania corocznych raportów na temat handlu ludźmi wraz z rekomendacjami dotyczącymi środków ochrony praw ofiar. Specjalny Sprawozdawca jest zobligowany do zwracania szczególnej uwagi na naruszania praw człowieka w procederze handlu ludźmi oraz rozwijania współpracy z innymi sprawozdawcami funkcjonującymi w systemie ONZ, w szczególności ze Specjalnym Sprawozdawcą ds. Przemocy Wobec Kobiet. Do zadań sprawozdawcy zaliczono przede wszystkim: podejmowanie działań na rzecz zagwarantowania praw dla osób będących ofiarami handlu ludźmi, łącznie z zapewnieniem możliwości skorzystania z zawiadomienia o naruszeniach praw człowieka przedkładanego do sprawozdawcy; odbywanie wizyt w krajach członkowskich ONZ w celu zbierania informacji, przedstawiania rekomendacji na temat zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi i ochrony praw ofiar oraz przedkładania rocznych raportów z działalności[34].

Z powyższych rozważań wynika, że Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz jej wyspecjalizowane agendy podjęły szereg działań o charakterze normotwórczym, promocyjnym i edukacyjnym na rzecz zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi. W ostatnich latach wiele działań ukierunkowanych jest na pomoc ofiarom handlu ludźmi, co stanowi pewne *novum* w pracach organizacji rządowych.

---

[30] Por. United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons, A/RES/64/293.

[31] Źródło: http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2010/September/un-launches-global-plan-of-action-against-human-trafficking.html (data dostępu 22.05.2013).

[32] Por. United Nations Global Plan of Action to Combat...

[33] Por. United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Annual Progress Report 2011, źródło: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Fund/UNVTF_2011_Report_eBook.pdf (data dostępu 10.03.2013).

[34] Szerzej na temat działalności Specjalnego Sprawozdawcy zob.: http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/TraffickingIndex.aspx.

Inne organizacje o zasięgu globalnym

Organizacją przejawiającą aktywność w obszarze zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi jest Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji[35]. Utworzona w 1951 r. organizacja skupia obecnie 149 państw, a dalszych 12 posiada status obserwatora. Organizacja podejmuje szerokie spektrum aktywności w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi, współpracując z rządami krajów członkowskich oraz licznymi organizacji rządowymi i pozarządowymi. Do najważniejszych z nich możemy zaliczyć:

1) Prowadzenie jakościowych i ilościowych badań dotyczących skali zjawiska, trendów, szlaków, konsekwencji dla jednostek i społeczeństw, motywacji, działalności grup przestępczych.
2) Wzmacnianie potencjału innych podmiotów (instytucji państwowych oraz organizacji pozarządowych) w walce z procederem handlu ludźmi poprzez realizację projektów. Do tej pory organizacja zrealizowała ponad 800 projektów w ponad 100 krajach.
3) Udzielanie pomocy ofiarom handlu ludźmi oraz działania na rzecz reintegracji i powrotów ofiar do krajów pochodzenia. Organizacja szacuje, że do tej pory udzielono pomocy około 20 tys. ofiarom.
4) Działania prewencyjne w postaci kampanii edukacyjnych przeprowadzanych zarówno w krajach pochodzenia, jak i przeznaczenia ofiar handlu ludźmi oraz rozwój współpracy z mass mediami w celach informacyjnych.
5) Rozwój współpracy technicznej (szkolenia policji, członków organizacji pozarządowych i urzędników państwowych, pomoc w tworzeniu prawodawstwa, polityk i procedur).
6) Przekazywanie bezpośredniej pomocy dla ofiar handlu ludźmi we współpracy z podmiotami partnerskimi (w tym zapewnienie zakwaterowania ofiar, pomocy medycznej i psychologicznej, wsparcie w zakresie uzyskania wykształcenia zawodowego, pomocy w reintegracji, powrotu do kraju pochodzenia czy osiedlenia się w trzecim kraju w wyjątkowych przypadkach).
7) Zbieranie danych statystycznych dotyczących liczby ofiar handlu ludźmi (Counter-Trafficking Module, CTM).

Problematyka zwalczania handlu ludźmi znajduje się w sferze zainteresowań Interpolu – Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnych, niosącej pomoc organom ścigania walce z wszelkimi formami przestępczości. Dużym atutem tej struktury jest jej zasięg terytorialny – skupia ona bowiem 188 krajów. Zwalczanie handlu ludźmi, obok takich elementów jak zwalczanie przestępczości narkotykowej, ekonomicznej, terroryzmu oraz poszukiwania przestępców, stanowi jeden z najistotniejszych obszarów aktywności Interpolu.

Działania podejmowane przez Interpol koncentrują się na problemach przemytu i przerzutu osób przez granice, wykorzystywaniu kobiet wbrew ich woli do świadczenia usług seksualnych, działaniach dotyczących zwalczania procederu dziecięcej prostytucji i pornografii oraz walki z pedofilią. Interpol podejmuje także działania na rzecz zwalczania

[35] Szerzej na temat działalności tej organizacji można przeczytać także w artykule M. Lesińskiej, *Migracje*, s. 359 tejże publikacji.

handlu organami[36]. Zjawiska te są postrzegane przez Interpol jako procedery o dużej szkodliwości społecznej, naruszające podstawowe prawa i wolności oraz postanowienia prawa międzynarodowego i krajowego wielu państw. Wśród działań mających doprowadzić do redukcji zjawiska handlu ludźmi podejmowanych przez Interpol można wymienić:

1) Operacje i projekty – konkretne działania w terenie mające na celu dezintegrację sieci handlu ludźmi. Duża liczba przeprowadzonych lub koordynowanych przez Interpol operacji dotyczyła walki z pracą przymusową dzieci w Afryce (m.in. w Burkina Faso i Ghanie[37]) oraz walki z przemytem osób przez granice (realizowane w ramach Smuggling Training Operation Programme). Ostatnie z wymienionych przeprowadzone były w Algierii, Włoszech (we współpracy z agencją FRONTEX), w Kenii, Beninie, Peru i na Filipinach[38]).
2) Tworzenie i rozwijanie technicznych narzędzi i systemów globalnej wymiany informacji. Do podstawowych narzędzi w zakresie wymiany danych statystycznych między państwami zaliczamy:
   - I-24/7: a secure global police network – globalny system, w którym znajdują się dane dotyczące osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, osób poszukiwanych, skradzionych i zagubionych dokumentów podróży, skradzionych samochodów, odcisków palców, profili DNA, skradzionych dokumentów administracyjnych czy dzieł sztuki. W systemie I-24/7 upoważnione osoby mogą znaleźć informacje na temat osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa handlu ludźmi lub przerzutu osób przez granice czy skradzionych dokumentów podróży.
   - I-link – unikatowy system operacyjny gwarantujący dostęp do informacji o osobach i przedmiotach poszukiwanych w czasie realnym, w czterech językach: angielskim, francuskim, arabskim i hiszpańskim.
3) Współpracę z innymi partnerami – Interpol aktywnie współpracuje m.in. z ONZ oraz organizacjami wyspecjalizowanymi systemu (w tym z Biurem NZ ds. Walki z Przestępczością i Narkotykami, Międzynarodową Organizacją Pracy), Wspólnotą Ekonomiczną Państw Afryki Zachodniej, Europolem, agencją Frontex, Eurojust, Organizacją Państw Amerykańskich, Organizacją ds. Migracji, OBWE, firmą Microsoft[39] czy organizacjami pozarządowymi.
4) Szkolenia i konferencje, w których biorą udział eksperci z całego świata. Warto nadmienić, że w czerwcu 2010 r., w Damaszku Interpol zorganizował pierwszą światową konferencję poświęconą problematyce handlu ludźmi.

[36] W opracowaniach zamieszczonych na stronach Interpolu wyróżnia się cztery zasadnicze typy handlu ludźmi: handel w celu wykonywania pracy przymusowej (Trafficking for forced labour), w celu seksualnego wykorzystywania kobiet (Trafficking in women for sexual exploitation), w celu seksualnego wykorzystywania dzieci w ramach seks-turystyki (Commercial sexual exploitation of children in tourism) oraz wykorzystania organów do przeszczepu (Trafficking of organs). Źródło: http://www.interpol.int/Crime-areas/Trafficking-in-human-beings/Types-of-human-trafficking (data dostępu 19.04.2013).

[37] Szerzej an temat operacji zob.: http://www.interpol.int/Crime-areas/Trafficking-in-human-beings/Operations (data dostępu 19.04.2013).

[38] Szerzej na ten temat zob.: http://www.interpol.int/Crime-areas/Trafficking-in-human-beings/Operations/Smuggling-Training-Operation-Programme-STOP (data dostępu 19.04.2013).

[39] Firma Microsoft sponsoruje np. Działalność Międzynarodowego Centrum ds. Zaginionych i Wykorzystywanych Dzieci (The International Centre for Missing & Exploited Children, ICMEC).

Organizacje regionalne wobec zjawiska handlu ludźmi

Działania mające na celu walkę z procederem handlu ludźmi podejmowane są także przez organizacje regionalne. Wśród europejskich organizacji regionalnych wykazujących aktywność w tej dziedzinie wymienić należy: Radę Europy, Unię Europejską, OBWE, Radę Państw Morza Bałtyckiego, organizacje funkcjonujące w ramach współpracy państw nordyckich, Międzynarodowe Centrum do spraw Rozwoju Polityki Migracyjnej (International Centre for Migration Policy Development, ICMPD[40]) czy – mniej znane – działające od 2007 r. Południowoeuropejskie Centrum Egzekwowania Prawa (Southeast European Law Enforcement Center, SELEC[41]).

Utworzona w 1949 r. Rada Europy pozostaje do dziś organizacją wyspecjalizowaną w ochronie i promocji demokracji, praworządności i praw człowieka, a przyjęta w jej ramach 4 listopada 1950 r. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (potocznie zwana europejską Konwencją praw człowieka) jednym z najważniejszych dokumentów w Europie w dziedzinie ochrony praw człowieka[42]. Znaczenie konwencji dla omawianego problemu jest bardzo duże, gdyż zakaz handlu ludźmi znalazł się wśród praw i wolności zagwarantowanych w tym dokumencie (art. 4 Konwencji). Naruszenia zakazu handlu ludźmi na gruncie europejskiej konwencji rozpatrywać możemy w kontekście co najmniej kilku innych artykułów, a w tym: prawa do życia (art. 2), ochrony integralności fizycznej i psychicznej, zapewnionej na podstawie zakazu tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania bądź karania (art. 3) oraz prawa do prywatności (art. 8), zakazu niewolnictwa i pracy przymusowej lub obowiązkowej (art. 4); prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6)[43]. Istotne jest także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wprawdzie problematyka współczesnego niewolnictwa i poddaństwa przed Trybunałem pojawia się niezwykle rzadko[44], lecz duże znaczenie dla ofiar handlu ludźmi przebywających na terytorium państw-stron konwencji ma wywiedziony w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z art. 3 zakaz deportacji cudzoziemców do krajów, w których groziłoby im nieludzkie, poniżające traktowanie lub karanie albo tortury. Tym samym, wydalenie ofiary handlu ludźmi do kraju pochodzenia, w którym istnieje ryzyko wystąpienia zemsty lub wtórnej wiktymizacji, narusza postanowienia konwencji[45].

---

[40] ICMPD utworzone zostało w 1993 r. z inicjatywy Austrii i Szwajcarii. Organizacja stanowi forum współpracy oraz wymiany informacji w dziedzinie migracji i azylu. Skupia obecnie 15 krajów (Austria, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Węgry, Macedonia, Polska, Portugalia, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwecja i Szwajcaria). W jej ramach funkcjonują tzw. Centra Kompetencyjne (Competence Centres), które koordynują działania w poszczególnych obszarach, kluczowych dla organizacji. Jednym z tych obszarów jest zagadnienie zwalczania handlu ludźmi (http://www.icmpd.org/Trafficking-in-Human-Beings.1565.0.html) ICMPD w ramach realizowanych projektów rozwija współpracę nie tylko z państwami europejskimi, ale także z obu Ameryk i Azji.

[41] SELEC jako organizacja międzynarodowa działa od 2009 r. i skupia obecnie 12 państw południowoeuropejskich: Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Macedonia, Węgry, Grecja, Mołdawia, Czarnogóra, Rumunia, Serbia i Turcja. Wśród obszarów szczególnego zainteresowania organizacji jest zagadnienie zwalczania handlu ludźmi. Szerzej na temat działalności organizacji zob.: http://www.secicenter.org/m105/Home.

[42] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, DzU 1993, nr 61, poz. 284.

[43] Szerzej na temat M.G. Giammarinaro, *Standardy Rady Europy w zwalczaniu handlu ludźmi*, [w:] Z. Lasocik (red.), *Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie*, Warszawa 2006, s. 81–88.

[44] Por. na przykład sprawę Siliadin przeciwko Francji, skarga nr 73316/01, orzeczenie z 26.10.2005 czy sprawę C.N. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 4239/08, orzeczenie z 13.11.2012.

[45] M.G. Giammarinaro, *op. cit.*, s. 85.

Wśród istotnych dokumentów prawnie wiążących przyjętych w ramach Rady Europy a bezpośrednio odnoszących do problematyki handlu ludźmi wymienić należy przyjętą 3 maja 2005 r. Konwencję w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, która zgodnie z art. 1 ma na celu zapobieganie i zwalczanie handlu ludźmi, ochronę praw człowieka ofiar handlu oraz promowanie współpracy międzynarodowej w działaniu przeciwko handlowi ludźmi[46]. Definicja handlu ludźmi przyjęta w tejże konwencji pokrywa się z definicją zawartą w protokole z Palermo. Natomiast istotną różnicę pomiędzy tymi dokumentami stanowi zakres przedmiotowy. Zgodnie bowiem z postanowieniami konwencji stosuje się ją do wszystkich form handlu ludźmi – krajowego, międzynarodowego, związanego bądź nie z przestępczością zorganizowaną, podczas gdy protokół z Palermo nie odnosi się do przypadków handlu ludźmi niezwiązanych z wywozem ofiar za granicę i z przestępczością zorganizowaną[47]. Do nadzorowania realizacji celów konwencji powołano specjalną Grupę Ekspertów do spraw Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, GRETA)[48]. W jej skład wchodzą osoby o uznanych kompetencjach w dziedzinie praw człowieka oraz udzielania pomocy i ochrony ofiarom handlu ludźmi, a jej głównym zadaniem jest monitorowanie implementacji konwencji przez państwa-strony. System monitoringu opiera się na informacjach przedkładanych przez państwa oraz pozyskanych od społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności organizacji pozarządowych). GRETA, zgodnie z postanowieniami konwencji, ma także uprawnienia do przeprowadzania wizytacji w poszczególnych państwach-stronach. Na podstawie zebranych informacji grupa sporządza raporty oraz przyjmuje wnioski dotyczące działań podejmowanych przez państwa w celu implementacji konwencji. Raport wraz z wnioskami i ewentualnymi uwagami zainteresowanego państwa jest podawany do publicznej wiadomości. Na podstawie raportu i wniosków państwa-strony konwencji (tworzące tzw. Komitet Stron) mogą ponadto przyjąć rekomendacje adresowane do danego państwa dotyczące działań koniecznych dla implementacji wniosków grupy wraz z określeniem daty przedłożenia informacji na temat implementacji[49].

Oprócz wspomnianych konwencji pewne znaczenie dla omawianej problematyki będą miały także niewiążące zalecenia Rady Europy dotyczące m.in. sytuacji ofiar w postępowaniu karnym, zastraszania świadków czy ochrony kobiet przed przemocą[50].

Działania na rzecz zwalczania i zapobiegania zjawisku handlu ludźmi podejmuje także Unia Europejska. Zapisy dotyczące tej problematyki znalazły się w prawie pierwotnym UE po raz pierwszy w traktacie amsterdamskim, przyjętym 2 października 1997 r. (wszedł

[46] Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, otwarta do podpisu 16 maja 2005 r., DzU 2009, nr 20, poz. 107.

[47] K. Bralczyk, *Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi*, [w:] Z. Lasocik (red.), *op. cit.*, s. 93.

[48] Gupa powołana została na podstawie rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 11 czerwca 2008; Resolution CM/Res(2008)7 on rules on the election procedure of the members of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA). Grupa zrzesza 15 członków.

[49] Szerzej na temat monitoringu przeprowadzonego przez GRETA zob.: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Monitoring/default_en.asp (data dostępu 30.09.2013).

[50] Por.: Zalecenie R(85)11 w sprawie sytuacji ofiary w postępowaniu karnym, przyjęte przez Komitet Ministrów 28 czerwca 1985 r.; Zalecenie R(97)13 dotyczące zastraszania świadków i praw pozwanych, przyjęte przez Komitet Ministrów 10 września 1997 r.; Zalecenie R(2002)5 w sprawie ochrony kobiet przed przemocą, przyjęte przez Komitet Ministrów 30 kwietnia 2002 r.

w życie 1 maja 1999 r.). Zgodnie z zapisami traktatu zapewnienie bezpieczeństwa na obszarze Unii Europejskiej miało być osiągnięte m.in. przez „zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i innej, w szczególności terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom”[51]. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że problematyka handlu ludzi pojawiała się wcześniej w działalności Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej. W praktyce przyjęcie układów z Schengen i budowa obszaru bez granic wewnętrznych, stopniowe wprowadzanie zagadnień związanych z ochroną praw podstawowych do prawa wspólnotowego oraz ustanowienie trójfilarowego systemu na podstawie traktatu z Maastricht przyczyniły się do przyjęcia w latach 90. licznych dokumentów odnoszących się do walki z handlem ludźmi[52]. Warto wspomnieć, że zakaz handlu ludźmi znalazł również swoje umocowanie w ust. 3 art. 5 Karty praw podstawowych, w brzmieniu „Handel ludźmi jest zakazany”[53]. W wyjaśnieniach do tegoż dokumentu napisano, że zakaz ten „wynika bezpośrednio z prawa do godności człowieka i uwzględnia niedawne zmiany w zakresie przestępczości zorganizowanej, tj. tworzenie organizacji czerpiących korzyści z nielegalnej imigracji i wykorzystywania seksualnego”[54].

W opinii ekspertów zjawisko handlu ludźmi dotyczy przede wszystkim kobiet i dzieci. W związku tym, działania Unii Europejskiej koncentrują się na celach zakładających ochronę tychże grup i polegają na wzmacnianiu współpracy i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania i organami sądowymi państw członkowskich, przyjmowaniu wspólnych przepisów prawnych oraz tworzeniu programów i instrumentów wsparcia finansowego dla krajów członkowskich oraz organizacji pozarządowych, podejmujących działania w zakresie zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi. Unia Europejska dostrzega istotny związek pomiędzy zjawiskami migracji i handlu ludźmi, o czym świadczą zapisy traktatowe[55]. Warto też podkreślić, że zgodnie z postanowieniami art. 83 TFUE handel ludźmi został zaliczony do dziedzin „szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym”[56]. W związku z tym działania związane z walką z handlem ludźmi regulowane są aktami prawa wtórnego. Szczegółowe omówienie tych aktów przekracza ramy niniejszego opracowania, możemy jednak wskazać, że do najważniejszych z nich zaliczamy:

---

[51] Art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej (w wersji traktatu amsterdamskiego), Dz. Urz. WE C325/21 z 24.12.2004.

[52] Problematyka walki z handlem ludźmi pojawiła się w zaleceniach RUE, uchwałach Parlamentu Europejskiego, komunikatach Komisji i aktach wydawanych w ramach III filara UE. Szerzej na temat tychże aktów zob.: F. Jasiński, *Praktyczne znaczenie przepisów Unii Europejskiej dotyczących walki z handlem ludźmi*, [w:] Z. Lasocik, (red.), *op. cit.*, s. 128–133; por. także: F. Jasiński, K. Karsznicki, *Walka z handlem ludźmi z perspektywy Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8.

[53] Karta Praw Podstawowych, Dz. Urz. UE 2007/C 303/01 z 14.12.2007.

[54] Wyjaśnienia do Karty Praw Podstawowych Dz. Urz. UE 2007/ C 303/19 z 14.12.2007. Ciekawe jest, że w wyjaśnieniach przywołuje się definicję handlu ludźmi zaczerpniętą nie z dokumentów ONZ-owskich, a Załącznika do Konwencji o Europolu, w brzmieniu: „handel ludźmi oznacza poddanie danej osoby rzeczywistemu i nielegalnemu wywieraniu wpływu przez inne osoby w drodze stosowania siły lub groźby, względnie w drodze nadużycia władzy albo podstępu, w szczególności w związku z czerpaniem korzyści z prostytucji, z formami seksualnego wykorzystywania oraz naruszaniem nietykalności cielesnej małoletnich, lub handlem porzuconymi dziećmi”. W wyjaśnieniach pojawia się też odwołanie do decyzji ramowej Rady z 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi. Znaczenie postanowień KPP istotnie wzrasta po wejściu w życie z dniem 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego, na mocy którego Karta stała się dokumentem prawnie wiążącym i otrzymała moc równą traktatom, stając się tym samym aktem zaliczanym do prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

[55] Por. art. 79 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 83/47 z 30.3.2010.

[56] Por. art. 83 TFUE...

- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującą decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW[57];
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/WE w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępującą decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW[58];
- Dyrektywę Rady 2004/80/WE odnoszącą się do kompensaty dla ofiar przestępstw[59];
- Dyrektywę Rady 2004/81/WE w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami[60];
- Decyzję ramową 2001/220/WSiSW o statusie osoby pokrzywdzonej w procesie karnym[61].

Warto też podkreślić, że Unia Europejska jest stroną Konwencji NZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz jej protokołów dodatkowych. Wypracowała ponadto dokumenty o charakterze politycznym zawierające katalogi dobrych praktyk zalecanych do stosowania przez państwa członkowskie UE[62] oraz zainicjowała szereg programów i instrumentów wsparcia finansowego dla krajów członkowskich oraz organizacji pozarządowych[63].

W strukturze Unii Europejskiej funkcjonuje wiele wyspecjalizowanych instytucji i agend, które w swej działalności uwzględniają problematykę handlu ludźmi. Zaliczamy do nich:

- działającą od 2007 r. Agencję Praw Podstawowych, która zajmowała się przede wszystkim zagadnieniem handlu dziećmi[64];

---

[57] Dz. Urz. L 101 z 15.4.2011.

[58] Dz. Urz. L 101 z 15.4.2011. Działalność organizacji międzynarodowych na rzecz zwalczania międzynarodowej prostytucji i pornografii omówiona została w artykule L. Koby, *Edukacja o prawach człowieka* zamieszczonym w niniejszej publikacji.

[59] Dz. Urz. L 261 z 6.8.2004. Zob. także: Decyzja Komisji 2006/337/WE z dnia 19 kwietnia 2006 r. ustanawiająca standardowe formularze służące przekazywaniu wniosków i orzeczeń na mocy dyrektywy Rady 2004/80/WE odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw (Dz. Urz. L 125 z 12.5.2006).

[60] Dz.Urz. L 261 z 6.8.2004.

[61] Dz. Urz. L 82 z 22 marca 2001 r.

[62] Jak przykłady przywołać możemy:
– deklarację brukselską z 2002 r., która jest dokumentem zawierającym listę standardów i dobrych praktyk, których wdrożenie ma przyczynić się do poprawy skuteczności walki z procederem handlu ludźmi. Kładzie nacisk na wymianę informacji pomiędzy państwami, tworzenie i wdrażanie programów pomocowych i kampanii promocyjnych oraz podnoszenie świadomości społecznej (Dz. Urz. UE C 137 z 12.6.2003).
– plan UE w sprawie najlepszych praktyk i procedur zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi z 2005 r., (Dz. Urz. UE C 311 z 9.12.2005).
Szerzej na temat Deklaracji i Planu zobacz w: F. Jasiński, *op. cit.*, s. 131–133.

[63] Na przykład wymienić tu możemy: realizowane w latach 1993–1996 wspólne działanie 96/700/ WSiSW w sprawie powołania programu STOP przeciwko handlowi ludźmi i seksualnemu wykorzystywaniu dzieci; Program STOP II realizowany do 2001 r.; AGIS, Programy Daphne dotyczące walki z przemocą wobec kobiet (pierwszy program Daphne był realizowany w latach 2000–2003, drugi w latach 2004–2006, realizacja programu Daphne III przypada na lata 2007–2013).

[64] Por.: *Child Trafficking in the EU – Challenges, perspectives and good practices*, July 2009, źródło: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Pub_Child_Trafficking_09_en.pdf; *The protection of the rights and special needs of trafficked children. A thematic discussion paper prepared for the European Union Agency for Fundamental* Rights by Eurasylum Ltd, April 2008, źródło: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ FRA_Thematic_TRAFFICKED_CHILDREN.pdf (data dostępu 12.01.2009).

- Grupę Ekspertów do spraw Handlu Ludźmi, której główną funkcją jest doradzanie komisji we wszystkich sprawach dotyczących walki z handlem ludźmi. Grupa ma za zadanie sporządzać pisemne opinie, wspierać komisję w ocenie rozwoju polityki w dziedzinie handlu ludźmi, identyfikować środki, które mogą być wprowadzane w celu walki z procederem, służyć jako forum wymiany opinii. Na czele grupy stoi Koordynator UE ds. Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi[65];
- Europol (Europejski Urząd Policji, European Police Office) – działający od 1998 r. jako agencja Unii Europejskiej[66],
- Eurojust – agencja UE, której podstawowym zadaniem jest zwiększenie efektywności krajowych organów śledczych i dochodzeniowych w walce z przestępczością zorganizowaną i transgraniczną. Agencja ma na celu podejmowanie działań, które ułatwiają współpracę pomiędzy organami sądowymi, dochodzeniowymi oraz śledczymi z państw członkowskich Unii – i jeśli to konieczne – spoza niej[67].
- Frontex (Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej) – stosunkowo młoda, bo działająca od 2005 r. agencja wyspecjalizowana w koordynacji działań państw członkowskich Unii związanych z zarządzaniem granicami zewnętrznymi, w szczególności kontrolą graniczną i ochroną granic zewnętrznych[68];
- Europejskie Kolegium Policyjne (European Police College, CEPOL) – agencja funkcjonująca, zgodnie z rozporządzeniem, jako „sieć łącząca krajowe instytucje szkoleniowe w Państwach Członkowskich, do których zadań należy szkolenie wyższych funkcjonariuszy policji i które ściśle w tym celu współpracują”[69].

Na szczególną uwagę wśród organizacji regionalnych zasługuje Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Zwalczanie handlu ludźmi stanowi jeden z kluczowych obszarów działalności tejże organizacji. Ponieważ OBWE nie pełni w zasadzie funkcji normotwórczych poprzez tworzenie „twardego” (wiążącego) prawa międzynarodowego, aktywność organizacji koncentruje się na tworzeniu zasad polityczno-moralnych. Ramy dla rozwijania współpracy w walce z handlem ludźmi stanowią powołane instytucje oraz

[65] Obecnie podstawę prawną funkcjonowania grupy stanowi Decyzja Komisji 2011/502/UE z dnia 10 sierpnia 2011 r. w sprawie ustanowienia Grupy Ekspertów ds. Handlu Ludźmi i uchylająca decyzję 2007/675/WE (Dz. Urz. L 207 z 12.8.2011). W jej skład wchodzi 15 ekspertów mających fachową wiedzę na temat zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi, wybieranych przez komisję na cztery lata.

[66] Por. Konwencja o Europolu z 26 maja 1995 r., DzU z 2005, nr 29, poz. 243.

[67] Obecnie podstawę prawną funkcjonowania tejże agencji stanowi: Decyzja Rady 2009/426/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, Dz. Urz. L 138/14 z 4.6.2009. Na przykład w 2011 r. Agencja zarejestrowała 79 spraw dotyczących handlu ludźmi w celach wykorzystywania seksualnego (w 2010 r. było ich 87), powołano ponadto sześć zespołów dochodzeniowo-śledczych w postępowaniach tego typu. Por.: Eurojust. Sprawozdanie za rok 2011, s. 31, źródło: http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202011/Annual-Report-2011-PL.pdf (data dostępu 20.04.2013).

[68] Obecnie podstawę prawną działania Frontex-u stanowi: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. L 304/1, 22.11.2011.

[69] Podstawę prawną funkcjonowania agencji stanowi obecnie: Decyzja Rady 2005/681/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. ustanawiająca Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) i uchylająca decyzję 2000/820/WSiSW, Dz. Urz. L 256/63 z 1.10.2005.

prowadzone w terenie operacje. Podstawowym dokumentem programowym w omawianej dziedzinie pozostaje przyjęta w 2003 r. Decyzja Rady Ministerialnej nr 2/03 Zwalczanie handlu ludźmi[70], która zawiera Plan Działania OBWE w tej dziedzinie. Plan zawiera natomiast rekomendacje dla państw członkowskich dotyczące zasad prowadzenia postępowań i śledztw, działań prewencyjnych oraz ochrony i pomocy udzielanej ofiarom przestępstw handlu ludźmi. Rekomendacje obejmują także najlepsze praktyki w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi. W wyniku wdrażania planu działania w strukturze OBWE powołano Specjalnego Przedstawiciela i Koordynatora ds. Walki z Handlem Ludźmi[71] i ustanowiono specjalny mechanizm współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, OBWE oraz innymi organizacjami przejawiającymi aktywność w omawianej dziedzinie. Warto także wspomnieć, że pod auspicjami OBWE funkcjonuje Sojusz Przeciwko Handlowi Ludźmi – międzynarodowe forum wymiany informacji i rozwijania strategii w dziadzinie zwalczania handlu ludźmi. Sojusz skupia przedstawicieli władz, organizacje rządowe i pozarządowe[72].

Problematyka handlu ludźmi znajduje się także w sferze zainteresowań pozaeuropejskich organizacji regionalnych. Na kontynencie afrykańskim aktywność w tej dziedzinie przejawiają organizacje regionalne i subregionalne. W 2006 r. Ministrowie Spraw Zagranicznych, Migracji i Rozwoju państw członkowskich Unii Afrykańskiej przyjęli plan działania dotyczący zwalczania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi. Plan ten został przyjęty w czasie konferencji ministerialnej poświęconej kwestiom migracji i rozwoju, odbywającej się w ramach Strategicznego Partnerstwa Afryka–UE. Plan zawiera szereg rekomendacji, które mają być wdrażane przez organizacje skupione w Regionalnej Wspólnocie Ekonomicznej (Regional Economic Communities (RECs)) oraz państwach członkowskich. Opierają się one na trzech filarach: prewencji, ochronie ofiar procederu, ściganiu i osądzaniu przestępców trudniących się handlem ludźmi.

W 2001 r. państwa członkowskie Wspólnoty Ekonomicznej Państw Afryki Zachodniej (Economic Community of West African States, ECOWAS) przyjęły deklarację dotyczącą walki z handlem ludźmi oraz specjalny plan działania na lata 2002–2003. Od tego czasu regularnie przyjmowane są podobne plany działania. Bardzo pozytywnym zjawiskiem na kontynencie afrykańskim jest rozwój współpracy pomiędzy organizacjami regionalnymi. I tak na przykład, ECOWAS i ECCAS (Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej, Economic Community of Central African States) w lipcu 2006 r. przyjęły bilateralny plan działań i multilateralne porozumienie o współpracy. Tym samym, plan walki z handlem ludźmi objął kraje Afryki Centralnej, a państwa zobowiązały się do wdrażania wielu instrumentów dotyczących walki z handlem ludźmi, rozwoju prawodawstwa w tej dziedzinie, instrumentów ochrony i pomocy ofiarom handlu ludźmi, podejmowania działań prewencyjnych i edukacyjnych, zbierania i analizowania danych statystycznych.

[70] Ministerial Council Decision No. 2, Combating Trafficking in Human Beings (2003), źródło: http://www.osce.org/odihr/23866 (data dostępu 20.02.2013).
[71] Początkowo w strukturze OBWE funkcjonował Specjalny Przedstawiciel ds. Walki z Handlem Ludźmi. W 2006 r. rozszerzono mandat i ustanowiono Specjalnego Przedstawiciela i Koordynatora ds. Walki z Handlem Ludźmi. Od 1 stycznia 2010 r. funkcję tę pełni Maria Grazia Giammarinaro, która w latach 2006–2009 koordynowała prace Grupy Ekspertów ds. Handlu ludźmi w ramach Komisji Europejskiej.
[72] Szerzej na temat sojuszu zob.: http://www.osce.org/cthb/43587 (data dostępu 10.08.2013).

Na kontynentach amerykańskich działania dotyczące zwalczania handlu ludźmi podejmowane są m.in. przez Organizację Państw Amerykańskich (Organization of American States, OPA), Wspólny Rynek Południa (MERCOSUR), Andyjską Wspólnotę Narodów (Andean Community of Nations, CAN). W ramach Zgromadzenia Ogólnego OPA przyjęto szereg politycznych rezolucji zobowiązujących państwa do podejmowania działań na rzecz zwalczania handlu ludźmi. Warto także nadmienić, że wolność od niewolnictwa i poddaństwa zapisana została w Amerykańskiej konwencji praw człowieka z 1969 r.[73], a jej naruszenie może być przedmiotem skargi do Amerykańskiej Komisji Praw Człowieka oraz Amerykańskiego Trybunału Praw Człowieka. W ostatnich latach w strukturze sekretariatu OPA powołano specjalną jednostkę (OAS Anti-Trafficking in Persons Unit) zajmującą się udzielaniem państwom członkowskim specjalistycznej pomocy w celu właściwego wdrażania protokołu z Palermo. Natomiast w ramach MERCOSUR w 2005 r. przyjęto deklarację przeciwko handlowi ludźmi. W 2008 r. odbył się I Międzynarodowy Kongres MERCOSUR i Państw Stowarzyszonych Dotyczący Handlu Ludźmi i Dziecięcej Pornografii, na którym przyjęto sporo rekomendacji i konkluzji.

Podobne działania, polegające na przyjmowaniu deklaracji oraz planów działania dotyczących zwalczania handlu ludźmi, podejmowane są na kontynencie azjatyckim. W 2004 r. Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of South-East Asian Nations, ASEAN) przyjęło deklarację przeciwko handlowi ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi oraz specjalny plan działania implementujący założenia deklaracji. Podstawowym założeniem wdrażania planu było ułatwienie państwom wymiany informacji i doświadczeń w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi, wzmocnienie międzynarodowej współpracy w dziedzinie zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi. W ramach ASEAN powołano specjalną Grupę Roboczą ds. Handlu Ludźmi (Working Group on Trafficking in Persons) w celu prowadzenia monitoringu implementacji planu działania. Od 2003 r. realizowane są także specjalne programy skoncentrowane na walce z procederem (w latach 2003–2006 był to Asian Regional Cooperation to Prevent People Trafficking (ARCPPT), a następnie do 2011 r. Asia Regional Trafficking in Persons Project (ARTIP).

Kambodża, Chiny, Laos, Myanmar, Tajlandia i Wietnam w 2004 r. powołały COMMIT Process, w którego ramach w 2008 r. przyjęto subregionalny plan działania. Plan obejmował kilka kluczowych obszarów: szkolenia i zdolności operacyjne, wdrażanie krajowych planów działania, rozwój bilateralnej i multilateralnej współpracy, tworzenie prawodawstwa, egzekwowanie prawa, identyfikacja, ochrona i reintegracja, działania prewencyjne, współpraca z sektorem turystycznym. Działania były realizowane przez instytucje rządowe i pozarządowe, przy współpracy z wyspecjalizowanymi instytucjami ONZ.

Ustanowione w 1985 r. Południowoazjatyckie Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej (South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC), skupiające Bangladesz, Bhutan, Indie, Malediwy, Nepal, Pakistan i Sri Lankę w 2002 r. przyjęło Regionalną Konwencję o zwalczaniu przestępstw handlu ludźmi. Ma ona na celu rozwój współpracy pomiędzy państwami-stronami w dziedzinie zwalczania i prewencji handlu ludźmi, w szczegól-

[73] Por. art. 6 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, źródło: http://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000000265&find_code=SYS&local_base=TEK01 (data dostępu 10.09.2013).

ności kobietami i dziećmi, repatriacji i rehabilitacji ofiar. W 2002 r. powołano także mechanizm konsultacji zwany procesem Bali (Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime), w którego ramach ponad 50 państw, głównie z regionu Azji i Pacyfiku pracuje nad konstruowaniem i wdrażaniem praktycznych metod zwalczania przemytu osób i handlu nimi. Analizując inicjatywy na kontynencie azjatyckim, warto też wspomnieć, że w 2005 r. Wspólnota Niepodległych Państw przyjęła porozumienie o współpracy w celu zwalczania handlu ludźmi, ludzkich organów i tkanek, a w 2006 r. specjalny program działania w tym zakresie.

Pewne działania na rzecz handlu ludźmi podejmuje także Liga Państw Arabskich, w której ramach przyjęto w 2010 r. arabską inicjatywę zbudowania krajowych zdolności walki z handlem ludźmi (The Arab initiative for building national capacities to combat human trafficking). Inicjatywa realizowana jest we współpracy z regionalnym biurem UNDOC w Kairze[74].

Podsumowanie

Wzmożona aktywność organizacji międzynarodowych w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi oznacza, że społeczność międzynarodowa z coraz większą powagą traktuje ten problem. Świadczy o tym chociażby to, że w ciągu ostatniej dekady liczba państw, które stały się stroną protokołu z Palermo wzrosła o ok. 50% (z 80 w 2000 r. do 117 w roku 2010). Oczywiście, przyjmowanie zobowiązań międzynarodowych w wielu dziedzinach nie przekłada się na eliminację niepożądanych zjawisk. Państwa często nie wywiązują się z przyjętych zobowiązań lub podejmują działania iluzoryczne. Podobnie jest w i tym przypadku. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji zwraca uwagę, że 62 państwa spośród tych, które ratyfikowały protokół z Palermo, nie podjęły odpowiednich kroków w celu penalizacji handlu ludźmi w prawie wewnętrznym, zgodnie z jego postanowieniami, a 104 państwa-strony nie wprowadziły odpowiednich regulacji prawnych ani praktyk w celu ochrony ofiar przed deportacją[75]. Wśród najważniejszych przeszkód w walce z handlem ludźmi wymienia się najczęściej: naruszenia podstawowych praw i wolności, marginalizację ofiar procederu, niedostateczną bądź nieskuteczną identyfikację ofiar, nieskuteczne działania prewencyjne (niedocierające do nowych grup ryzyka)[76]. Należałoby do tego katalogu dodać jeszcze bagatelizację zjawiska przez niektóre państwa.

Działalność organizacji międzynarodowych przyniosła jednak kompleksowe podejście do problemu handlu ludźmi, skutkujące powiązaniem zagadnień zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi z zagadnieniami związanymi z polityką azylową i imigracyjną oraz walką z zorganizowaną przestępczością, w tym z praniem brudnych pieniędzy. Pozwoliła także dostrzec transnarodowy i globalny charakter problemu. Na szczególną uwagę zasługuje

[74] Szerzej na temat działalności organizacji regionalnych na rzecz zwalczania handlu ludźmi zob.: Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, 4 May 2010, A/HRC/14/32.

[75] World Migration Report 2011…, s. 57.

[76] Por. informacje zamieszczone na stronie internetowej Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, http://www.pomocprawna.org/index.php?option=com_content&view=article&id=158&Itemid=&lang=ru (data dostępu 10.09.2013).

aktywność organizacji regionalnych. Dzięki ich działalności pojawiły się konwencje zakazujące handlu ludźmi, stanowiące uzupełnienie dokumentów przyjmowanych na globalnym poziomie przez ONZ oraz liczne plany działania wraz z mechanizmami ich implementacji i systemami monitoringu, co wyposaża organizacje w dodatkowe środki kontrolne. Ponadto, poprzez rozwój i intensyfikację współpracy między instytucjami rządowymi i pozarządowymi (wiele porozumień i deklaracji nakłada wręcz obowiązek współpracy z NGOs) oraz sektorem prywatnym (w szczególności turystycznym) przyczyniły się one w wielu krajach do wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego i wzrostu świadomości zagrożeń.

Literatura uzupełniająca

Charko D., *Proceder handlu ludźmi*, „Prokurator" 2011, nr 3–4.

Jurewicz J., *Handel ludźmi w polskim prawie karnym i prawie ponadnarodowym*, Łódź 2011.

Kabacińska K., *Handel ludźmi*, [w:] K. Liedel (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.

Karsznicki K., *Ściganie przestępstwa handlu ludźmi w Polsce*, Warszawa 2010.

Lasocik Z., Koss M., Wieczorek Ł. (red.), *Handel dziećmi. Wybrane problemy*, Warszawa 2007.

Lasocik Z. (red.), *Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie*, Warszawa 2006.

Radoniewicz F., *Przestępstwo handlu ludźmi*, „Prokuratura i Prawo" 2011, nr 10.

Trafficking in Persons Report, June 2012, Department of State USA.

Laura Koba

Biuro Rzecznika Praw Dziecka

Fundacja Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu La Strada

Prostytucja i pornografia dziecięca

Abstract

One of the disturbing phenomena of early twenty-first century is the increasing number of victims of trafficking for forced prostitution and forced labor. As shown by numerous reports of one of the disturbing trend is the continuous increase in the trafficking of children. Most of the minors come from Africa, the Middle East and South Asia and the Pacific region. In Europe, this problem arises primarily in the former socialist countries. Despite the many activities undertaken by international organizations and NGO fails to stop this practice. Organised crime groups exploit situations of poverty, inferior status of girls and women, ease of bribing or intimidation of officials, the lack of effectiveness of law enforcement. The enormous profits of the human trafficking crime groups will mobilize further action. Only education on human rights in societies, the fight against social exclusion, women's equality with men, and joint efforts can prevent trafficking in human beings, especially children.

Wprowadzenie

Obecnie jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa jednostek i społeczeństw są drastyczne naruszenia praw człowieka, zwłaszcza praw tego najmłodszego – dziecka. Według badań przeprowadzonych przez Davida Finkelhora dzieci są 2,6 razy częściej ofiarami przemocy niż dorośli[1]. Zatrważające informacje przekazywane przez organizacje międzynarodowe, NGOs czy media zmuszają do pochylenia się nad problemem najcięższych przypadków łamania praw dziecka – handlu „żywym towarem", handlu „organami ludzkimi", pracy niewolniczej, udziału najmłodszych w działaniach wojennych czy wreszcie prostytucji i pornografii dziecięcej. W ciągu ostatnich dziesięcioleci doszło do nasilenia się tych zjawisk. Jest to spowodowane zwiększającym się popytem na wykorzystanie najmłodszych do wymienionych celów.

W przypadku prostytucji i pornografii dziecięcej poza czynnikami natury ekonomicznej (z jednej strony zysk, z drugiej bieda) i społecznej (różnicowanie płci, grupy wykluczonych), wpływ na ten stan rzeczy ma niewątpliwie rozwój technologii (zwłaszcza Internetu), rozwój taniej turystyki światowej oraz niestety, również zmiany w obyczajowości (sponsoring czy modeling[2]). Mimo różnych działań podejmowanych przez poszczególne państwa i orga-

[1] D. Filkenhor, *Childhood Victimization. Violence, Crime, and Abuse in the Lives of Young People*, Universitety Press, Oxford 2008, s. 3.

[2] Sponsoring i modeling upowszechniły się w ostatnim okresie również jako formy handlu ludzkim ciałem.

nizacje międzynarodowe nie udało się zahamować tendencji wzrostowych w obszarach prostytucji i pornografii dziecięcej[3]. Wynika to z wielu powodów. Przede wszystkim, podaż i popyt na prostytucję i pornografię dziecięcą pociągnął za sobą wzrost zainteresowania nimi ze strony zorganizowanych grup przestępczych działających nie tylko na terenie jednego kraju, ale na arenie międzynarodowej. Zmusza to państwa do przeznaczania coraz większych środków finansowych, angażowania różnych służb specjalistycznych, użycia nowej technologii itd., w celu eliminacji handlu dziećmi do pornografii i prostytucji.

Poza popytem i podażą, niemniej ważnym powodem uaktywnienia się przestępczości zorganizowanej w obszarze prostytucji i pornografii dziecięcej jest bierność społeczeństw. Mimo negatywnego nastawienia i potępienia drastycznych naruszeń praw dziecka, wciąż nikłe są działania obywateli na rzecz zwalczania tych zjawisk. Wielorakie działania organizacji pozarządowych, państw i organizacji międzynarodowych są zbyt słabe, czego przykładem jest brak powszechnej edukacji o zagrożeniach związanych z prostytucją i pornografią dziecięcą. Poważną przeszkodą uniemożliwiającą skuteczne przeciwdziałanie wymienionym zjawiskom jest społeczne przyzwolenie usprawiedliwiane zwyczajami, ekonomią czy zmianami obyczajowymi.

Analizując powyższe problemy, należy rozróżnić trzy sytuacje prostytucji i pornografii dziecięcej. Pierwsza, gdy mamy do czynienia ze zorganizowanym procederem handlu usługami seksualnymi na szeroką skalę. Druga, dotyczy wykorzystywania dziecka dokonującego się w najbliższym otoczeniu – w rodzinie, placówce opiekuńczej, szkole, gdzie sprawcą często jest osoba bliska lub znana dziecku. Wreszcie trzecia sytuacja, z którą mamy do czynienia – to dobrowolna prostytucja i pornografia dziecięca. Nieletni sprzedają się za pieniądze czy różnego rodzaju towary luksusowe. Nie ma w tym przypadku do czynienia z nędzą i biedą, lecz z typowym rynkiem handlu i usług.

Wymienione sytuacje, w których ofiarami są dzieci, w myśl prawa międzynarodowego uznane są za przestępstwo.

Problemy definicyjne

Grupa terminów – wykorzystywanie seksualne, przemoc seksualna, eksploatacja seksualna, wyzysk seksualny, nadużycie seksualne, molestowanie seksualne, inne czynności seksualne – nie do końca da się oddzielić od omawianego zjawiska prostytucji i pornografii dziecięcej, ale nie zawsze musi go dotyczyć. Dlatego tak ważne jest wyjaśnienie znaczenia podstawowych pojęć związanych z prostytucją i pornografią dziecięcą.

Punktem wyjścia jest wyjaśnienie podstawowego terminu zawierającego oba omawiane pojęcia – wykorzystywania seksualnego dzieci, które według definicji Światowej Organizacji Zdrowia oznacza:

[3] Potwierdza to m.in. treść fragmentu preambuły do Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych, w którym zapisano, że seksualne wykorzystywanie dzieci i niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych przybrało niepokojące rozmiary, tak na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, w szczególności jeśli chodzi o wzrost korzystania z technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych zarówno przez dzieci, jak i sprawców przestępstw przeciwko nim oraz że zapobieganie i zwalczanie takiego seksualnego wykorzystawania dzieci i niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych wymaga współpracy na szczeblu międzynarodowym, zob.: Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych, przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 12 lipca 2007 r. w trakcie posiedzenia Zastępców Ministrów nr 1002.

„zaangażowanie dziecka w aktywność seksualną, której nie jest on lub ona w stanie w pełni zrozumieć i udzielić na nią świadomej zgody, naruszająca prawo i obyczaje danego społeczeństwa. Z wykorzystywaniem seksualnym mamy do czynienia wtedy, gdy występuje ono pomiędzy dzieckiem a dorosłym lub dzieckiem i innym dzieckiem, w sytuacji zależności, jeśli te osoby ze względu na wiek bądź stopień rozwoju pozostają w relacji opieki, zależności, władzy. Celem takiej aktywności jest zaspokojenie potrzeb innej osoby. Aktywność taka może obejmować:

1) nakłanianie lub zmuszanie dziecka do udziału w jakichkolwiek prawnie zabronionych czynnościach seksualnych;
2) wykorzystywanie dziecka do prostytucji lub innych nielegalnych praktyk seksualnych;
3) wykorzystywanie dziecka do produkcji przedstawień i materiałów pornograficznych”[4].

Ze względu na sposób oraz sprawców naruszających w ten drastyczny sposób prawa dziecka, w podstawowym dokumencie dotyczącym ochrony osób poniżej 18. roku życia – Konwencji o prawach dziecka – rozróżnia się dwa rodzaje wykorzystywania seksualnego dzieci. Pierwszy, to molestowanie seksualne (*sexual abuse*), dokonujące się w najbliższym otoczeniu dziecka (są to: gwałty, czyny lubieżne, czyny nierządne, kazirodztwo). Drugi rodzaj, to wyzysk seksualny (*sexual exploitation*)[5]; w takiej sytuacji mamy do czynienia z komercyjnym wykorzystywaniem dzieci do świadczenia różnego rodzaju usług seksualnych[6].

Prostytucja i pornografia dziecięca mieści się zatem w zakresie drugiego znaczenia pojęcia „wykorzystywania seksualnego”. Takie podejście znalazło potwierdzenie w zapisach Deklaracji końcowej Światowego Kongresu, który odbył się w Sztokholmie w 1996 r. przeciwko wykorzystywaniu dzieci do prostytucji i pornografii. W dokumencie potwierdzono, że:

»wykorzystywaniem seksualnym« jest traktowanie dziecka, jak przedmiot seksualny o wartości handlowej, za wynagrodzeniem w gotówce lub naturze, dawanej jemu lub osobie trzeciej. Za wykorzystywanie uznaje się prostytucję i pornografię, uważane za formę zniewolenia i przemocy wobec dzieci, równoznaczne z pracą przymusową i współczesną formą niewolnictwa”[7].

---

[4] Definicja zaczerpnięta z Report of the Consultation on Child Abuse Prevention, World Health Organisation (WHO), Geneva 29–31 March 1999, zob.: *Definitions of Child Abuse*, http://anppcan.org/old/new/home/def.htm (data dostępu 6.08.2012).

[5] Art. 34 Konwencji o prawach dziecka. W polskiej wersji w art. 34 Konwencji przetłumaczono *sexual exploitation* jako wyzysk seksualny, a *sexual abuse* jako nadużycia seksualne.

[6] J. Szymańczak, *II Światowy Kongres przeciwko Seksualnemu Wykorzystywaniu Dzieci do Celów Komercyjnych Jokohama 17–20 grudnia 2001 r.*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2001, s. 1.

[7] *Deklaracja Końcowa Światowego Kongresu przeciwko wykorzystywaniu dzieci do prostytucji i pornografii*, [w:] E. Czyż (opr.), *Dzieci w prostytucji i pornografii. Wybrane materiały ze Światowego Kongresu, Sztokholm 1996*, HFPC, Warszawa 1996, s. 65–66 oraz V. Muntarbhorn, *Report of the Rapporteur-General*, http://www.csecworldcongress.org/PDF/en/Stockholm/Reports/Stockholm%20Congress%20General%20Rapporteur's%20Final%20Report%201996_EN.pdf (data dostępu 25.09.2012). Podobnie według Standing Committee On Sexual Abused Children (SCOSAC): „za dziecko seksualnie wykorzystane uznać można każdą jednostkę w wieku bezwzględnej ochrony, jeśli osoba dojrzała seksualne, czy to przez świadome działanie, czy też przez zaniedbywanie swoich obowiązków społecznych lub obowiązków wynikających ze specyficznej odpowiedzialności za dziecko dopuszcza się zaangażowania go w jakąkolwiek czynność natury seksualnej, której intencją jest zaspokojenie osoby dorosłej”. A. Jodko, *Tabu seksuologii: wątpliwości, trudne tematy, dylematy w seksuologii i edukacji seksualnej*, Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica”, Warszawa 2008, s. 59.

Definicję prostytucji i pornografii dziecięcej można znaleźć w wielu dokumentach międzynarodowych, jednak powszechnie przytaczane są zapisy art. 2 Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii w brzmieniu:

> »dziecięca prostytucja« oznacza wykorzystywanie dzieci do czynności seksualnych za wynagrodzeniem lub jakąkolwiek rekompensatę w innej formie;
> »dziecięca pornografia« oznacza jakiekolwiek pokazywanie, za pomocą dowolnych środków, dziecka uczestniczącego w rzeczywistych lub symulowanych ewidentnie czynnościach seksualnych lub też jakiekolwiek pokazywanie organów płciowych w celach przede wszystkim seksualnych[8].

Obok wymienionych pojęć dotyczących wyjaśnienia zakresu przedmiotowego „prostytucji" i „pornografii" dziecięcej należy wyjaśnić aspekt podmiotowy. Z jednej strony mamy do czynienia z dzieckiem – ofiarą, a z drugiej dorosłym – sprawcą (sytuacja komplikuje się, gdy sprawcą jest drugie dziecko). W świetle podstawowego dokumentu międzynarodowego poświęconego ochronie najmłodszych – Konwencji o prawach dziecka (art. 1) – „dziecko oznacza każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność"[9].

Powszechnie uznaje się, że 18 lat jest to granica wieku, poniżej którego mówi się o prostytucji i pornografii dziecięcej[10]. Jednak w przypadku tej drugiej granica może zostać obniżona do 16 lat[11]. Przepisy prawa międzynarodowego powinny stanowić

---

[8] *Protokół Fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii*, przyjęty w Nowym Jorku dnia 25 maja 2000 r., DzU 2007 nr 76 poz. 494, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20070760494, odczyt 11.10.2012.

[9] *Konwencja o prawach dziecka*, zob.: Biuro Rzecznika Praw Dziecka, w: http://www.brpd.gov.pl/detail.php?recid=53 (data dostępu 22.07.2012).

[10] Dotyczy to m.in. *Uzupełniającej Konwencji w sprawie zniesienia niewolnictwa, handlu niewolnikami oraz instytucji i praktyk zbliżonych do niewolnictwa* (art. 1), zob.: DzU63.33.185, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1956b.html (data dostępu 12.12.2012); *Konwencji Nr 182 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci* (art. 2), zob.: *Konwencja Nr 182 przyjęta w Genewie dnia 17 czerwca 1999 r. Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci* (DzU z dnia 18 czerwca 2004 r.), DzU04.139.1474, www.mpips.gov.pl/.../Departament%20Rynku%20Pracy/MOP/konw..., (data dostępu 8.08.2012); *Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi*, uzupełniający *Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej* (art. 3), zob.: *Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi*, uzupełniający *Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. (DzU z dnia 31 stycznia 2005 r.), DzU05.18.160, http://www.kcik.pl/doc/PROTOKOL%20Z%20PALERMO.pdf (data dostępu 1.08.2012); *Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi*, *Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych* (art. 3), zob.: *Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych* (przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 12 lipca 2007 r. w trakcie posiedzenia Zastępców Ministrów nr 1002), ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/...wobec-dzieci/.../download,1396,1.html (data dostępu 1.08.2012); *Decyzji ramowej Rady 2004/68/WSiSW z dnia 22 grudnia 2003 r. dotycząca zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej* (art.1), zob.: *Decyzja ramowa Rady 2004/68/WSiSW z dnia 22 grudnia 2003 r. dotycząca zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej*, [w:] D. Nachbaur, J.a Garnier i in., *Prawa człowieka a handel kobietami i młodymi ludźmi w Europie. Przybornik edukacyjny. Zbiór międzynarodowych dokumentów prawnych*, Universita di Padova, Padwa 2007, s. 60.

[11] Dozwala tego m.in. *Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości*, w której w art. 9 zapisano, że przy pornografii dziecięcej „Strona może wprowadzić wymóg niższej granicy wieku, która nie może być niższa niż 16 lat", w: *Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości*, tekst otwarty do podpisu 23 listopada 2001 roku w Budapeszcie, http://prawo.vagla.pl/skrypts/cybercrime_konwencja.htm (data dostępu 25.10.2009).

wytyczne dla prawodawstwa krajowego, gdyż to właśnie ono ma zapobiegać przestępstwom na swoim terenie[12]. Niestety jest to nierozwiązany problem państw południowoazjatyckich, afrykańskich, południowoamerykańskich, w których wiek dziecka kończy się na granicy 14, 15 czy 16 lat. Toteż rozwinięte państwa zachodnie wprowadziły do swoich prawodawstw przepisy o penalizowaniu uczestnictwa swoich obywateli w przestępstwach prostytucji i pornografii dziecięcej, dokonywanych w krajach niezabezpieczających interesy dzieci[13]. Chodzi tu o precyzyjne określenie „ofiary" i „sprawcy". O ile w pierwszym wypadku jest to prosta sprawa, gdyż „ofiarą" jest „dziecko", które zostało seksualnie wykorzystane i niegodziwie potraktowane w celach seksualnych[14] (dziecko jest ofiarą nawet wtedy, kiedy do zniewolenia nie została wykorzystana przemoc[15]), o tyle w przypadku dookreślenia pojęcia sprawcy sprawa jest trudniejsza. W wielu dokumentach zaznacza się, że sprawcą jest osoba, która:

- czynnie uczestniczyła w czynnościach seksualnych z dzieckiem lub z udziałem dziecka, które nie osiągnęło w prawie krajowym wieku przyzwolenia;
- zmuszała dziecko do czynności seksualnych z osobą trzecią;
- była świadkiem niegodziwego traktowania w celach seksualnych lub czynności seksualnych, nawet jeśli sama w nich nie uczestniczyła[16].

Oznacza to, że każdy, kto przyczynia się do przestępstwa prostytucji i pornografii dziecięcej, uznany jest za sprawcę. Dotyczy to sprzedających i kupujących usługi prostytucyjne dzieci[17], zarówno dorosłych, jak i nieletnich. Jednak w tym ostatnim przypadku, z racji

---

[12] Jednym z przykładów może być, niestety, prawo polskie, które różnicuje dzieci, nie gwarantując ochrony tym w przedziale wiekowym 15–18 lat. Przestępstwa związane z wykorzystywaniem seksualnym ścigane są z urzędu tylko w stosunku do dzieci, które nie ukończyły 15. roku życia. Czyny ścigane z oskarżenia publicznego z urzędu wymienione są w Kodeksie karnym, m.in. w art. 200, 202, 203. W przypadku, gdy ofiarą jest osoba powyżej tego wieku, musi zgłosić fakt przemocy seksualnej, jeżeli tego nie uczyni to sprawę można uznać za niezaistniałą. W prawie polskim dziecko do 18. roku życia samodzielnie nie ma możliwości złożenia doniesienia o przestępstwie. Musi w jej imieniu wystąpić osoba dorosła (rodzic, opiekun). Problem zaczyna się w sytuacji, gdy najbliżsi są sprawcami wykorzystywania seksualnego. W związku z tym 2 kwietnia 2012 r. Rzecznik Praw Dziecka, Marek Michalak zwrócił się z prośbą do ministra sprawiedliwości Jarosława Gowina o przeprowadzenie zmian art. 205. Według informacji podanej przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania, Rada Ministrów podjęła pracę nad szybkim wprowadzeniem zmian, by przestępstwa te ścigać z urzędu. 15 stycznia 2013 r. na stronie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania pojawiła się informacja o tym, że „Polska włączyła się do międzynarodowej kampanii ONZ, która ma na celu zakończyć przemoc wobec kobiet i dzieci. Zobowiązujemy się do szybkiej ratyfikacji konwencji Rady Europy (Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych – przyp. L.K.), m.in. poprzez zmianę trybu ścigania gwałtu" (w tytule informacji zapisano „Gwałt będzie ścigany z urzędu"), http://rownetraktowanie.gov.pl/aktualnosci/gwalt-bedzie-scigany-z-urzedu (data dostępu 17.01.2013).

[13] *Ministers' Declaration: Reinforcing the International Fight Against Child Pornography*, G-8 Justice and Home Affairs Ministers May 24th, 2007, http://www.g-8.de/Content/EN/__Anlagen/2007-05-24-g8-justiz-innen-start-erklaerung-en,property=publicationFile.pdf (data dostępu 11.10.2012).

[14] *Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych*...

[15] Z. Lasocik, *Nowa dyrektywa Unii Europejskiej w sprawie handlu ludźmi*, „Państwo i Prawo" 2012, nr 12, s. 53.

[16] *Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, uchylającej decyzję ramową 2004/68/WSISW/ COM/2010/0094 końcowy – COD 2010/0064/*, za: EUR-Lex-52010PC0094-PL, s. 10.

[17] „Osoby wyzyskujące dzieci do celów komercyjnych stanowią bardzo zróżnicowaną grupę. Obejmuje ona sutenerów, właścicieli domów publicznych, pośredników działających w przemyśle rozrywkowym lub turystycznym, takich jak pracownicy hoteli, organizatorzy imprez turystycznych lub pracownicy barów i restauracji. Grupę tę tworzą również osoby, często kobiety, które wyszukują zdesperowanych lub oszukanych młodych ludzi do pracy w prostytucji, a obiecując im pracę i lepsze życie, sprzedają ich do seksualnej niewoli. Często zalicza się do tej grupy również

wieku, wprowadza się szczególną ochronę praw nieletniego sprawcy. Zagwarantowane jest to m.in. w art. 40 Konwencji o prawach dziecka[18].

W związku z nasileniem się m.in. różnych form handlu ludźmi (również w zakresie prostytucji i pornografii) do kategorii sprawcy wprowadzone zostało pojęcie „zorganizowanej grupy przestępczej", która: „oznacza posiadającą strukturę grupę składającą się z trzech lub więcej osób, istniejącą przez pewien czas oraz działającą w porozumieniu w celu popełnienia jednego lub więcej poważnych przestępstw (…), dla uzyskania, w sposób bezpośredni lub pośredni, korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej"[19].

Prostytucja i pornografia dziecięca została uznana przez prawo międzynarodowe za element niewolnictwa, handlu ludźmi czy najgorszych form pracy dzieci. W tym pierwszym aspekcie zapisano je w Uzupełniającej konwencji w sprawie zniesienia niewolnictwa, handlu niewolnikami oraz instytucji i praktyk zbliżonych do niewolnictwa, w której za niewolnictwo lub praktyki zbliżone do niewolnictwa uznaje się: wszelkie instytucje lub praktyki, na których mocy dziecko lub osoba poniżej lat 18 jest oddawana przez którekolwiek lub oboje rodziców, lub przez swego opiekuna innej osobie za wynagrodzeniem bądź bezpłatnie w celu wyzyskiwania takiego dziecka lub osoby poniżej 18 lat albo ich pracy[20].

Drugi aspekt – handel dziećmi – omówiony został w Protokole fakultatywnym do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, gdzie zapisano, że: „handel dziećmi" oznacza „jakiekolwiek działanie lub

klientów korzystających z usług seksualnych osób nieletnich. Mimo że nie czerpią oni zysku z tego procederu, są jednak stroną transakcji finansowej. Następnie należy wymienić taksówkarzy, pracowników przemysłu transportowego, skorumpowanych przedstawicieli organów ścigania i urzędników migracyjnych, a nawet te osoby, które wytwarzają i dostarczają sfałszowane lub przerobione dokumenty (np. fałszywe lub kradzione akty urodzenia służące do udokumentowania, że dziecko jest starsze niż w rzeczywistości). Z wyzysku seksualnego dzieci czerpie profity cała armia ludzi", zob.: J. Kane, *Understanding demand for children in the sex trade: an outstanding challenge*, referat wygłoszony podczas warsztatów europejskiego regionalnego spotkania podsumowującego Światowy Kongres, Ljubljana, Lipiec 2005 (www.coe.int). Zob. również J. O'Connell Davidson, *The sex exploiter*, ECPAT 1996, i inne prace tego autora, *za:* J. Kane, *Zapobieganie wykorzystywaniu i wyzyskowi seksualnemu dzieci*, Komisja Europejska DG ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa Program Daphne, Bruksela 2007, s. 11.

[18] Ponadto zastosowanie będą miały tutaj Wzorcowe Reguły Minimum NZ dotyczące Wymiaru Sprawiedliwości wobec Nieletnich, zwane regułami pekińskimi (*United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice, Beijing Rules*) z 29 listopada 1985, Reguły NZ dotyczące Ochrony Nieletnich Pozbawionych Wolności (*United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*) z 14 grudnia 1990 oraz Rekomendacja dotycząca nowych sposobów zwalczania przestępczości nieletnich i roli sądownictwa ds. nieletnich (*Recommendation (2003)20 concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice*), Komitet Ministrów RE z 24 września 2003.

[19] *Konwencja NZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*, w: http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/wspolpraca-w-ramach--onz-i-obwe/konwencja-onz-w-sprawie-miedzynarodowej-przestepczosci-zorganizowanej/ (data dostępu 15.09.2012).

[20] Art. 7. Dla celów niniejszej Konwencji: a) *Niewolnictwo* oznacza, zgodnie z określeniem zawartym w Konwencji w sprawie niewolnictwa z 1926 r., stan lub sytuację osoby, co do której są wykonywane niektóre lub wszelkie uprawnienia związane z prawem własności, a *niewolnik* oznacza osobę pozostającą w takim stanie lub w takiej sytuacji; b) *Osoba pozostająca w stanie poddaństwa* oznacza osobę znajdującą się w sytuacji lub stanie wynikającym z jakichkolwiek instytucji lub praktyk wymienionych w art. 1 niniejszej Konwencji; c) *Handel niewolnikami* oznacza i obejmuje wszelkie czynności związane ze schwytaniem, nabyciem jakiejkolwiek osoby lub rozporządzeniem nią w celu uczynienia z niej niewolnika, wszelkie czynności związane z nabyciem niewolnika w celu sprzedaży lub zamiany, wszelkie czynności dotyczące sprzedaży lub zamiany osoby nabytej dla tych celów oraz w ogóle wszelki rodzaj handlu lub przewozu niewolników jakimikolwiek środkami transportu, w: *Uzupełniająca Konwencja w sprawie Zniesienia Niewolnictwa, Handlu Niewolnikami oraz Instytucji i Praktyk Zbliżonych do Niewolnictwa*, podpisana w Genewie dnia 7 września 1956 r., DzU 1963, nr 33, poz. 185 w zał.

transakcję, w wyniku której dziecko przekazywane jest przez jakąkolwiek osobę lub grupę osób innej osobie lub grupie za wynagrodzeniem lub jakąkolwiek inną rekompensatę”[21]. Natomiast do trzeciego aspektu – najgorsze formy pracy – odnosi się art. 3, punkt b, Konwencji nr 182 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci, w którym za takowe uznano m.in.: „korzystanie, angażowanie i proponowanie dziecka do prostytucji, produkcji pornografii lub przedstawień pornograficznych”[22].

Należy wyraźnie podkreślić, że przytoczone definicje różnych pojęć, mające pomóc w zrozumieniu złożonego problemu prostytucji i pornografii dziecięcej, nie wyczerpują całości zagadnienia.

Skala zjawiska

Przemoc seksualna wobec dzieci jest problemem globalnym. Według ogólnoświatowych danych szacunkowych z 2002 r., zebranych i opublikowanych przez Paulo Sérgio Pinheiro, niezależnego eksperta mianowanego przez Sekretarza Generalnego ONZ do przygotowania pogłębionej analizy na temat przemocy wobec dzieci (*Independent Expert for the United Nations Secretary – General’s Study on Violence against Children*) – 150 mln dziewcząt i 73 mln chłopców wieku poniżej 18. roku życia było seksualnie wykorzystywanych[23].

Nieznana jest dokładnie liczba dzieci, które są ofiarami prostytucji i pornografii. Jednak są to dane alarmujące. Według badań przytoczonych przez Richarda Poulina, kanadyjskiego socjologa „w ciągu ostatniego trzydziestolecia zauważa się w krajach południowej półkuli zawrotny wzrost prostytucji i handlu kobietami i dziećmi z przeznaczeniem do prostytucji. W okresie nieco dłuższym niż dziesięciolecie można mówić to samo o krajach byłego Związku Radzieckiego, środkowo-wschodniej Europy i Bałkanach”[24]. Gloria Macapagel Arroyo, była prezydent Filipin, przewodnicząca kampanii

[21] *Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii*, DzU 2007.76.494. Po raz pierwszy definicja handlu dziećmi pojawiła się w tzn. protokole z Palermo, w którym zapisano, że „handel ludźmi” oznacza „werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły lub też z wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje, jako minimum, wykorzystanie prostytucji innych osób lub inne formy wykorzystania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów”, w: *Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., DzU 05.18.160. Jest to jeden z najważniejszych aktów prawa międzynarodowego wprowadzającego powszechnie akceptowaną definicję handlu ludźmi.

[22] *Konwencja Nr 182 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci*, w: *Wybrane przepisy prawa krajowego oraz międzynarodowego*, [w:] Z. Lasocik, M. Koss, Ł. Wieczorek (red.), *Handel ludźmi. Wybrane problemy*, Ośrodek Badań Handlu Ludźmi Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007, s. 129–130.

[23] P.S. Pinheiro, *The World Report on Violence against Children*, Published by the United Nations Secretary-General’s Study on Violence against Children, Geneva 2006, s. 12.

[24] G. de Rosa, *Zglobalizowana prostytucja – nowa forma niewolnictwa*, przekł. S. Opiela SJ, „Przegląd Powszechny”, nr 6/2008, http://katalog.czasopism.pl/index.php/Przegl%C4%85d_Powszechny_-_Giuseppe_de_Rosa_SJ,_

przeciw seksualnemu wykorzystywaniu dzieci, przytoczyła dane na temat wzrostu liczby dzieci ofiar w jej kraju. W 1986 r. szacowano, że 20 tys. filipińskich dzieci, w przedziale wiekowym 10–18 lat, pracowało w przemyśle prostytucyjnym i pornograficznym; w 2000 r. liczba ta wzrosła już do 100 tys. dzieci[25]. Podobne tendencje wzrostowe zauważa się i w innych państwach. „Prostytucyjny przemysł młodocianych wykorzystuje ich 400 tys. w Indiach, między 200 a 230 tys. w Tajlandii, 100 tys. na Tajwanie i między 244 a 325 tys. w Stanach Zjednoczonych. W Chińskiej Republice Ludowej prostytuujących się dzieci jest od 200 do 500 tys.; w Brazylii od 500 tys. do 2 mln. 35% prostytutek Kambodży stanowią dziewczyny poniżej 17 lat, a 60% prostytuujących się w Europie Albańczyków – to małoletni”[26]. Szacuje się, że każdego roku ok. 1 mln[27] do 4 mln dzieci staje się ofiarami seksprzemysłu[28]. Rozbieżne dane świadczą o poważnych problemch dotyczących uzyskania wiarygodnych danych oraz gromadzeniach informacji.

Nieletnie ofiary zmuszane są do prostytucji i pornografii różnymi metodami. Przede wszystkim groźbami i oszustwami, porwaniami, także sprzedawane przez rodziny jako spłata zaciągniętego długu, do sztucznej adopcji bądź zaaranżowanego małżeństwa. Dzieci żyjące w środowiskach, w których prostytucja jest codziennością, uznają je za zjawisko normalne i poddają się mu bez oporu[29]. Pojawiają się opinie, że fikcyjne zamążpójścia dziewczynek, nawet czteroletnich, to też handel dziećmi i zmuszanie do prostytucji[30]. Według ostatnich danych, przygotowanych przez UNICEF, 36% dziewcząt poniżej 18. roku życia sprzedawana jest do małżeństw z dużo starszymi mężczyznami. Przypadki te są dość częste w krajach afrykańskich (Czad, Niger) i południowoazjatyckich (Kambodża, Bangladesz, Tajlandia)[31].

Zgrozę budzi coraz to niższy wiek dzieci wykorzystywanych do pornografii i prostytucji. Nierzadkie są przypadki udziału w tym procederze kilkuletnich dzieci[32]. Zwłaszcza na terenach biedy czy tradycyjnego przedmiotowego traktowania dzieci. Badania wskazują, że w krajach, w których tradycyjnie jest niski status dzieci, gdy są one zobowiązane do bezwzględnego posłuszeństwa dorosłym oraz zmuszane do pracy, aby się utrzymywać,

ZGLOBALIZOWANA_PROSTYTUCJA_%E2%80%93_NOWA_FORMA_NIEWOLNICTWA (data dostępu 12.12.2012).

[25] *Profiting from abuse. An investigation into the sexual exploitation of our children*, Carol Bellamy (wpr.), The United Nations Children’s Fund (UNICEF), New York 2001, s. 4.

[26] G. de Rosa, *op. cit*.

[27] A. Morawska, *Wykorzystywanie seksualne dzieci dla celów komercyjnych – zarys problemu w perspektywie międzynarodowej*, www.dziecikrzywdzone.pl (data dostępu 11.08.2012). O 1,2 mln. mówi Laura Lassere, przewodnicząca Rady Praw Człowieka ONZ, w: *7 milionów podpisów pod petycją do ONZ ws. walki z handlem dziećmi*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,10381102,7_milionow_podpisow_pod_petycja_do_ONZ_ws__walki_z.html (data dostępu 29.06.2012).

[28] G. de Rosa, *op. cit*.

[29] *Przeznaczone do burdelu* tak brzmi tytuł filmu dokumentalnego Zana Briski i Ross Kauffman z 2004 r. poświęconego dzieciom z przedmieść Kalkuty i innych miast Indii, które urodzone w domach publicznych nie miały szansy na zmianę swojego życia i zmuszane były od najmłodszych lat do prostytucji. Podsumowaniem tego stanu rzeczy jest wypowiedź jednej z bohaterek filmu – „w mojej przyszłości nie ma miejsca na nadzieję”, za: http://www.youtube.com/watch?v=utOA9Ya5Fjs&feature=endscreen&NR=1 (data dostępu 5.10.2012).

[30] G. de Rosa, *op. cit*. Na początku 2013 r. opinię publiczną zbulwersowała sprawa 15-latki, która uciekła od 90-letniego męża. Saudyjskie Towarzystwo Praw Człowieka wezwało władzę do szybkiej interwencji ratującej dziewczynkę, przypominając, że wiek do zamążpójścia w Arabii Saudyjskiej wynosi 18 lat.

[31] *Progress for children. Achieving the MDGs with Equity*, UNICEF, New York, Number 9/September 2010, s. 82–84.

[32] Film Thierry’ego Darnaudeta o kilkuletnich dzieciach wykorzystywanych seksualnie w Kambodży przez turystów europejskich – *Child Sex Tourism. Tracking the Pedophiles*, http://www.ekino.tv/film,seksturystyka-dziecieca-tropem-pedofilow-child-sex-tourism-tracking-the-pedophiles-2010,2071.html (data dostępu 12.12.2012).

łatwiejsze jest przyzwolenie na wyzysk seksualny dzieci. Dotyczy to szczególnie dziewcząt z krajów afrykańskich, azjatyckich, południowoamerykańskich. Stanowią one dwie trzecie ofiar handlu ludźmi. Najczęstszą formą wyzysku jest zmuszanie do prostytucji (58%) i pracy niewolniczej (36%). Eksperci szacują liczbę poszkodowanych na miliony. Jednak ściganie przestępców nie jest skuteczne, mimo że według danych ONZ, w ostatnich latach wzrosła liczba wyroków i śledztw prowadzonych w związku z handlem ludźmi. W praktyce tylko nieliczni sprawcy ponoszą odpowiedzialność karną (w całej UE w 2010 r. wydanych zostało za handel ludźmi zaledwie 1250 wyroków)[33]. Według dziennika „Deutsche Welle" „w Niemczech zakończone zostały w 2011 r. śledztwa w 482 sprawach o »handel ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego«. Większość sprawców i podejrzanych stanowili obywatele Niemiec, po nich Bułgarzy, Rumuni i Turcy"[34].

Dochody uzyskiwane z prostytucji i pornografii dziecięcej, obliczane w miliardach euro, powodują, że zjawisko przybiera masowy i powszechny charakter w skali globalnej. Niemożliwa staje się jego eliminacja z życia codziennego. Uznaje się, że „po handlu bronią i narkotykami prostytucja i pornografia są trzecią dziedziną handlu najbardziej rozpowszechnioną i dochodową"[35].

Działania organizacji międzynarodowych na rzecz eliminacji prostytucji i pornografii dziecięcej

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku to okres wzmożonych działań różnych organizacji międzynarodowych, rządowych i pozarządowych w sprawie eliminacji komercyjnego wykorzystywania seksualnego dzieci. Działania te związane były ze zwiększającym się handlem dziećmi do prostytucji i pornografii. Zaowocowały one m.in. trzema ogólnoświatowymi kongresami poświęconymi zwalczaniu prostytucji i pornografii dziecięcej oraz licznymi dokumentami chroniącymi najmłodszych przed eksploatacją seksualną ze strony dorosłych.

W dniach 27–31 sierpnia 1996 r. odbył się w Sztokholmie I Światowy Kongres przeciwko seksualnemu wykorzystywaniu dzieci, zorganizowany przez rząd Szwecji we współpracy z ECPAT[36], UNICEF i organizacjami pozarządowymi. Celem kongresu było wypracowanie wspólnej dla całego świata platformy działania w odniesieniu do przeciwdziałania temu procederowi. Ogromny nacisk położono na edukację i uświadamianie dzieci w przedmiocie praw człowieka. Jego efektem było powstanie dwóch ważnych dokumentów międzynarodowych poświęconych zwalczaniu prostytucji i pornografii dziecięcej – Konwencji nr 182 przyjętej w Genewie dnia 17 czerwca 1999 r. Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania

[33] *Szokujące dane. Coraz więcej dzieci ofiarami handlu ludźmi*, Deutsche Welle, http://www.dw.de/szokuj%C4%85ce-dane-coraz-wi%C4%99cej-dzieci-ofiarami-handlu-lud%C5%BAmi/a-16516563 (data dostępu 12.01.2013).
[34] *Ibidem*.
[35] G. de Rosa, *op. cit.*
[36] *End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes*, organizacja powstała w 1990 r. w Tajlandii, jako trzyletnia kampania przeciwko drastycznym naruszeniom praw dziecka. Obecnie w ramach ECPAT skupionych jest 70 państw działające w celu zapewnienia, że dzieci na całym świecie korzystać z fundamentalnego praw wolności od wszelkich form komercyjnego wykorzystywania seksualnego, w: http://www.ecpat.net/EI/Ecpat_history.asp (data dostępu 20.12.2012).

najgorszych form pracy dzieci oraz w 2000 r. Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii. Pierwszy z wymienionych dotyczył stworzenia skutecznych środków prawnych eliminujących najgorsze formy pracy dzieci, w tym prostytucję i pornografię. Drugi, uszczegóławiał art. 34 Konwencji o prawach dziecka, traktujący o wykorzystywaniu seksualnym dzieci, nakładając na państwa obowiązek prawnej ochrony dziecka ofiary oraz wprowadzenia nieuchronnych kar dla sprawców. W 2000 r. przyjęty został również przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Dokument ten zawiera definicję handlu dziećmi, będącą wzorem dla innych organizacji międzynarodowych, m.in. Rady Europy, oraz sformułowanie, że „nie można uznać, iż osoba poniżej 18. roku życia dobrowolnie wyraża zgodę na bycie przedmiotem handlu, bez względu na tego przyczynę”[37].

W odpowiedzi na konkluzje konferencji sztokholmskiej, wzywające różne podmioty do podjęcia działań w zakresie zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci, w ramach Unii Europejskiej w 1997 r. ruszył program *Daphne*, którego celem było wsparcie finansowe dla organizacji pozarządowych współpracujących przynajmniej w dwóch państwach członkowskich UE na rzecz pomocy ofiarom handlu ludźmi, przede wszystkim handlu dziećmi[38].

W Jokohamie w Japonii w dniach 17–20 grudnia 2001 r. odbył się II Światowy Kongres przeciwko seksualnemu wykorzystywaniu dzieci do celów komercyjnych. Kongres poprzedzony został licznymi spotkaniami w różnych częściach świata w celu ustalenia zagadnień na wspólne spotkanie (sprawdzenie postępów dotychczasowych działań, zwiększenie zaangażowania państw w zwalczaniu prostytucji i pornografii dziecięcej, włączenie młodzieży w akcje uświadamiające). Głównymi zagadnieniami, na których skoncentrowano się w trakcie kongresu, były: problem „patriarchatu” w różnych częściach świata, eliminujący dziewczęta i kobiety z równego z mężczyznami traktowania oraz powstanie Internetu[39], jako sieci do rozpowszechniania pornografii dziecięcej. W wyniku podjętego w Jokohamie „Zobowiązania Globalnego” położono nacisk na wspólne działania organizacji rządowych i pozarządowych w celu eliminowania tych zjawisk. Jednym z zaleceń kongresu było organizowanie regionalnych spotkań okresowych w celu przeprowadzenia skuteczności realizacji jego postanowień. Spotkania takie odbyły się w 2004 i 2005 r.

[37] J. Kane, *op. cit.*, s. 5.

[38] Anita Gradin, komisarz pełniący specjalną funkcję koordynowania działań Komisji zapobiegających handlowi dziećmi i ich seksualnemu wykorzystywaniu, oświadczyła, że: „Komisja w całości podpisuje się pod deklaracją przyjętą w Sztokholmie, wzywającą do wspólnych planowych działań na szczeblu krajowym, regionalnym i międzynarodowym, która zakłada mobilizację wszystkich stron (publicznych władz krajowych, agencji międzynarodowych, organizacji pozarządowych oraz stowarzyszeń prywatnych, społeczeństwa oraz branży turystycznej), a także zapewnienie niezbędnych środków finansowych. W związku z tym UE za pośrednictwem instytucji europejskich ma obowiązek walczyć z tym zjawiskiem na swoim terytorium”. Program Daphne jest jedną z inicjatyw, zob.: *Historia Daphne 1997–2003. Europa wobec przemocy wobec dzieci i kobiet*, Komisja Europejska, Luksemburg 2005, s. 4.

[39] Problem wykorzystywania Internetu do rozpowszechniania pornografii dziecięcej był tematem wielu spotkań międzynarodowych, m.in. w 1998 r. w Lyon z inicjatywy ECPAT International i Interpol spotkanie ekspertów w sprawie luk w przepisach prawa w zakresie przeciwdziałania pornografii dziecięcej w Internecie, czy w 1999 r. w Wiedniu konferencja zorganizowana na szczeblu rządowym Stanów Zjednoczonych i UE w celu porozumienia w zakresie zwalczania pornografii dziecięcej w Internecie, której regulacje prawne wykorzystane zostały w Międzynarodowej Konwencji o Cyberprzestępczości, Ł. Wojtasik, *Pedofilia i pornografia dziecięca w Internecie*, http://www.lomyszkow.neostrada.pl/DBI/Pedofilia.pdf (data dostępu 10.12.2012).

w Sri Lance, Bangkoku, Maroko, Słowenii, Kanadzie i w Stanach Zjednoczonych[40]. Efektem porozumień z Jokohamy było stworzenie m.in. w ramach Rady Europy Konwencji o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych, podpisanej 25 października 2007 w Lanzarote (Polska do dziś jej nie ratyfikowała). W preambule do konwencji można przeczytać uzasadnienie jej powstania potrzebą „stworzenia wyczerpującego międzynarodowego instrumentu koncentrującego się na zapobiegawczych, ochronnych i prawnokarnych aspektach walki ze wszystkimi formami wykorzystywania seksualnego i niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych, oraz ustanowienia specjalnego mechanizmu monitoringu"[41].

Kolejny III Światowy Kongres przeciwko seksualnemu wykorzystywaniu dzieci odbył się w dniach 25–28 listopada 2008 r. w Rio de Janeiro w Brazylii. Podobnie jak w trakcie poprzednich spotkań omówiono aktualny stan zagrożenia prostytucją i pornografią dziecięcą. Obrady zakończyły się przyjęciem dokumentu pt. „Rio de Janeiro. Deklaracja i wezwanie do działania na rzecz zapobiegania i przeciwdziałania wykorzystywaniu seksualnemu dzieci i młodzieży", w którym ponownie przyjęto zobowiązania z poprzednich kongresów oraz wskazano na konieczność usunięcia przyczyn zjawiska. Do nich zaliczono: brak skoordynowanych działań, nieodpowiednie i nieskuteczne prawo, brak powszechnej edukacji, niewystarczająca pomoc ofiarom itd. Równolegle wydano deklarację młodych, w której zapisano, że dzieci i młodzież muszą być włączane w programy i działania edukacyjne, monitoringowe oraz aktywne uczestnictwo w egzekwowania swoich praw[42].

Jak wynika z dokonanej analizy, organizacje międzynarodowe podejmują liczne inicjatywy w zakresie zabezpieczenia praw najmłodszych. Ich działalność koncentruje się zarówno na płaszczyźnie normotwórczej, implementacyjnej i kontrolnej, jak i promocyjnej. Wśród znaczących inicjatyw normotwórczych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych wymienić należy, wspomniane już: Konwencję o prawach dziecka wraz z Protokołem fakultatywnym do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii czy Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi (protokół z Palermo) do Konwencji NZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej[43]. Istotne jest, że aktywną działalność w dziedzinie zwalczania i zapobiegania dziecięcej prostytucji i pornografii podejmuje nie tylko ONZ, lecz także organizacje o charakterze regionalnym. Wśród regionalnych organizacji europejskich dużą aktywność w płaszczyźnie promocyjnej oraz normotwórczej przejawia Rada Europy. W jej ramach realizowane są obecnie dwie kampanie przeciwdziałające handlowi dziećmi – Human beings – not for sale i Bulding a Europe for and with children. Przyjęto także stosowne akty prawne o charakterze wiążącym i niewiążący. Wśród nich wymienić możemy:

---

[40] *ECPAT International Raport of the World Congress III against sexual exploitation of children and adolescents*, Bangkok 2009, s. 12–15.
[41] http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/Source/LanzaroteConvention_pl.pdf (data dostępu 11.11.2012).
[42] ECPAT, *op. cit.*, s. 109–118.
[43] M. Koss, *Międzynarodowe instrumenty zwalczania handlu dziećmi*, [w:] Z. Lasocik, M. Koss, Ł. Wieczorek (red.), *op. cit.*, s. 69–71.

- Zalecenie Rec(2001)16 Komitetu Ministrów w sprawie ochrony dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym, w którym kładzie się nacisk na uświadamianie problemu w społeczeństwach europejskich;
- Konwencję w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi oraz
- wyłożoną do podpisu Konwencję Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych.

W celu ochrony interesów dzieci zagrożonych procederem handlu ludźmi utworzony został Komitet Ekspertów ds. Ochrony Dzieci przed Wykorzystywaniem Seksualnym[44].

W ramach Unii Europejskiej także podjęto wiele inicjatyw (np. wspomniany projekt *Daphne*, numer alarmowy do zgłaszania zaginięć dzieci) oraz wypracowano wiele aktów o charakterze wiążącym dla państw członkowskich, mających na celu zwalczanie seksualnego wykorzystywania dzieci. Przyjęto 19 lipca 2002 r. Decyzję ramową w sprawie zwalczania handlu ludźmi, zawierającą obok penalizacji handlu ludźmi również nakaz ochrony dzieci – ofiar handlu. Ważne z punktu widzenia omawianego tematu są zwłaszcza dwa akty prawne: Decyzja ramowa z dnia 22 grudnia 2003 r. dotycząca zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej oraz Decyzja Rady z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie zwalczania pornografii dziecięcej w Internecie[45].

W zwalczaniu omawianego procederu organizacje międzynarodowe wspierają różne działania naukowe pozwalające m.in. w jak najszybszym czasie na wyszukiwanie stron internetowych zawierających dziecięcą pornografię oraz blokowanie ich i przekazywanie danych osób posiadających te strony specjalnym służbom[46].

Poza kontynentem europejskim ochrona dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym leży w sferze zainteresowań Organizacji Państw Amerykańskich i Unii Afrykańskiej (dawniej Organizacja Jedności Afrykańskiej). Pierwsza z wymienionych organizacji przeciwdziałając najcięższym nadużyciom wobec dzieci (handel dziećmi, porwania, prostytucja, pornografia i inne formy wykorzystywania seksualnego), przyjęła w 1994 r. Międzyamerykańską konwencję o międzynarodowym handlu małoletnimi. W ramach OPA funkcjonuje ponadto Międzyamerykański Instytut Dziecka, który analizuje sytuację dzieci w rejonie obu Ameryk. Instytut prowadzi także działalność szkoleniową z zakresu zwalczania wykorzystywania seksualnego i pornografii dziecięcej skierowaną do służb publicznych[47]. Państwa członkowskie w ramach OPA podejmują natomiast działalność

[44] *Ibidem*, s. 76–77.
[45] *Ibidem*, s. 72–74.
[46] Za swoistą rewolucję uznany został Projekt INDECT, koordynowany przez prof. Andrzeja Dziecha z Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, finansowany przez Komisję Europejską, dzięki wygenerowanemu narzędziu możliwe będzie szybkie wynajdowanie stron internetowych z zakazanymi treściami i zdjęciami dotyczącymi dziecięcej pornografii, zob.: P. Henzel, *Rewolucja z Polski. Alarm w Internecie*, http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/rewolucja-z-polski-alarm-w-internecie,1,5391198,wiadomosc.html (data dostępu 10.01.2013).
[47] Na działania tego Instytutu powołują się twórcy projektu uchwały, pt. *Walka z komercyjnym wykorzystywaniem seksualnym, przemytem i handlem dziećmi w obszarze Hemisfery* (Ameryka Anglosaska i Łacińska), zob.: *Draft Resolution Combating the Commercial Sexual Exploitation and Smuggling of and Trafficking in Children in the Hemisphere (Approved by the General Committee at its meeting of May 23, 2006, ad referéndum of the delegation of the United States)*, Permanent Council of the Organization of American States, General Committee, OEA/Ser.G CP/CG-1694/06, 23 May 2006, https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:F8bX9eapwQAJ:scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_06/CP16518E07.doc+Permanent+Council+of+the+Organization+of+American+States,+General+Committee,+OEA/Ser.G+CP/CG-1694/06,+23+May+2006 (data dostępu 12.01.2013).

mającą na celu gromadzenie danych o nadużyciach i służącą wypracowaniu skutecznych metod ochrony dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym. Działalność tę koordynuje specjalna jednostka o nazwie Ośrodek Centralny[48]. Warto nadmienić, że w projekcie uchwały Walka z komercyjnym wykorzystywaniem seksualnym, przemytem i handlem dziećmi w obszarze Hemisfery (Ameryka Anglosaska i Łacińska), przygotowanej przez Komitet Generalny Stałej Rady Organizacji Państw Amerykańskich uznano, że zapewnienie sukcesu w walce z wymienionymi zagrożeniami, wymaga wszechstronnej współpracy międzynarodowej, zwłaszcza w stworzeniu prawa skutecznie chroniącego dzieci. W tym celu zaleca się Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka przeprowadzanie systematycznych badań na temat skutecznej ochrony praw człowieka dziecka w państwach członkowskich[49]. Państwa członkowskie powinny przeznaczyć określone środki finansowe na zwalczanie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej zajmującej się procederem handlu dziećmi do pornografii i prostytucji. Ponadto należy wzmacniać systemy wymiaru sprawiedliwości w celu skutecznego przeciwdziałania wykorzystywania seksualnego najmłodszych[50].

W systemie Unii Afrykańskiej, w 1999 r., weszła w życie Afrykańska karta praw i dobrobytu dziecka (*The African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, ACRWC, zwana także Kartą dziecka)[51]. Zgodnie z art. 2 Karty „dzieckiem" jest osoba do 18. roku życia. Twórcy dokumentu potwierdzili specyficzne warunki życia dzieci, panujące na kontynencie afrykańskim (związane, obok ubóstwa, braku żywności i wody, w dużej mierze z konfliktami zbrojnymi), ułatwiające drastyczne naruszenia ich praw. Przykładem takiego naruszenia jest działalność Josepha Kony'ego w Ugandzie, który do działań rebelianckich wykorzystywał stworzoną przez siebie armię dziecięcą, zmuszając ją do zabijania czy torturowania przeciwników. Jego żołnierze, zarówno dorośli, jak i młodociani dopuszczali się masowego wykorzystywania seksualnego dzieci[52]. Miejscami, w których dochodzi do ogromnej liczby nadużyć seksualnych, są również obozy uchodźcze. Dlatego działania podejmowane przez Unię Afrykańską muszą być dopasowane, przede wszystkim do doraźnego zapewnienia bezpieczeństwa dzieci. W tym celu UA korzysta z pomocy humanitarnej i misji pokojowych innych organizacji rządowych i pozarządowych. Istotne znaczenie w sferze normotwórczej w ramach afrykańskiego systemu ochrony odgrywa wspomniana Karta praw dziecka, w której w artykule 27 zapisano, że „państwa-strony zobowiązują się do ochrony dzieci przed wszelkimi formami wykorzystywania seksualnego"[53]. Na mocy Karty powołany został Komitet Ekspertów do spraw Praw i Dobrobytu Dziecka, którego głównymi celami są: propagowanie i ochrona praw dziecka,

[48] T. Sokołowski, *Międzynarodowa Ochrona Praw Człowieka*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2004, s. 74.
[49] W Projekcie powołano się na opinię wydaną przez Komisję w 2002 r. (*Juridical Condition and Human Rights of the Child*), zob.: *Draft Resolution Combating the Comercial*…
[50] *Ibidem*.
[51] *The African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, http://www1.umn.edu/humanrts/africa/afchild.htm (data dostępu 12.01.2013).
[52] P. Eichstaedt, *First Kill Your Family: Child Soldiers of Uganda and the Lord's Resistance Army*, Lawrence Hill Books, Chicago Review Press, 2009.
[53] *The African Charter on the Rights and Welfare of the Child*...

monitorowanie wprowadzania praw w życie, rozpatrywanie sprawozdań z realizacji zadań nałożonych na państwa przez Kartę[54].

Jak powszechnie wiadomo, na kontynencie azjatyckim nie powołano organizacji o charakterze regionalnym, która skupiałaby wszystkie lub choćby znaczną część państw regionu. Mimo że państwa azjatyckie nie stworzyły regionalnej organizacji międzyrządowej zajmującej się ochroną praw człowieka, nie oznacza to, że inne organizacje nie podejmują aktywności na tym obszarze. W regionie prężnie działa Komisja Ekonomiczna i Społeczna ONZ dla Azji i Pacyfiku (ESCAP) oraz Australijska Komisja Praw Człowieka[55]. Podobnie, jak w innych częściach świata, problem prostytucji i pornografii dziecięcej nasilił się w rejonie Azji, Australii i Pacyfiku w latach dziewięćdziesiątych, co związane było z rozwojem technologicznym (komunikacja internetowa) i umiędzynarodowieniem się przestępczości zorganizowanej. Międzynarodową działalność w celu ochrony dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym zapoczątkowała organizacja ECPAT. Przy jej współudziale Komisja Ekonomiczna i Społeczna ONZ dla Azji i Pacyfiku przeprowadziła w 2003 r. w Nadi, na Fidżi warsztaty na temat walki z ubóstwem i komercyjnym wykorzystywaniem seksualnym dzieci i młodzieży, które wskazały na potrzebę gromadzenia danych o skali zjawiska i konieczność przygotowania skutecznych narzędzi przeciwdziałania. Wydany w 2007 r. raport potwierdził dotychczasowe przypuszczenia na temat dużej skali występującego zjawiska. Za główne przeszkody w jego zwalczaniu uznano przede wszystkim tradycyjne, negatywne podejście do roli dziecka, zwłaszcza dziewczynki oraz zwiększające się ubóstwo części społeczeństwa[56]. *Antidotum* dostrzeżono w edukacji całego społeczeństwa w celu zmiany świadomości w odniesieniu do nastawienia do dziewczynek i kobiet, wypracowania skutecznych procedur zwalczających międzynarodową przestępczość zorganizowaną, a także w podejmowaniu działań na rzecz eliminowania ubóstwa. Opracowane zalecenia wymagają kompleksowej współpracy wszystkich państw obszaru Azji i Pacyfiku oraz organizacji międzynarodowych[57].

Podsumowanie

Za główne przyczyny wzrostu liczby nieletnich w prostytucji i pornografii dziecięcej można uznać przede wszystkim zwiększające się zapotrzebowanie na usługi tego typu oraz łatwość pozyskiwania informacji na temat ich dostępności. Zorganizowany świat przestępczy używa wszelkich dostępnych środków komunikacyjnych, szczególnie Internetu w celu docierania do jak największej liczby potencjalnych odbiorców z jak najatrakcyjniejszą ofertą, m.in. proponując usługi coraz to młodszych dzieci. Zatrważająca liczba osób korzystających z tzw. turystyki seksualnej i wizja ogromnych zarobków z tym związanych, zachęca wielu do zajmowania się handlem dziećmi oraz prostytucją i pornografią dziecięcą. Łapówki oraz

[54] *The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child*, zob.: http://acerwc.org/ (data dostępu 11.01.2013).
[55] Mimo że jest to organizacja krajowa w zakresie ochrony praw dziecka przed pornografią i prostytucją, wywiera znaczący wpływ na inne państwa regionu.
[56] Badania przeprowadzono w sześciu krajach (Wyspy Cooka, Fidżi, Kiribati, Papua Nowa Gwinea, Wyspy Salomona i Vanuatu), zob.: *Pacific Perspectives on the Commercial Sexual Abuse of Children and Youth*, ESCAP, United Nations 2009, s. 1–9.
[57] *Ibidem*, s. 95–111.

korupcja lokalnych urzędników w wielu krajach umożliwiają naruszanie prawa lub pozwalają na omijanie go (np. fingowane małżeństwa). Łatwość transferu ofiar z jednego kraju do drugiego, czy nawet z jednego kontynentu na inny pokazuje, że system ochrony dzieci prowadzony przez państwa i organizacje międzynarodowe jest często nieskuteczny lub mało skuteczny.

W preambule do Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii państwa podkreśliły wyraźnie, że „eliminacja handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii zostałaby ułatwiona przez przyjęcie podejścia holistycznego, poprzez zwrócenie się na przyczyny, w tym: niedorozwój, ubóstwo, gospodarcze nierówności, niesprawiedliwą strukturę społeczno-gospodarczą, rodziny dysfunkcyjne, brak wykształcenia, migrację z terenów wiejskich do miast, dyskryminację płciową, nieodpowiedzialne zachowania seksualne dorosłych, szkodliwe praktyki wynikające z tradycji, konflikty zbrojne oraz handel dziećmi”[58]. Obszerna lista przyczyn wymienionych w preambule protokołu wskazuje jednoznacznie, że przed społecznością międzynarodową stoi wiele wyzwań, którym należy sprostać, aby uporać się z problemem dziecięcej prostytucji i pornografii. Wieloaspektowość zjawiska wynikająca ze złożoności jego przyczyn, wskazuje jednoznacznie, że konieczna jest intensyfikacja współpracy międzynarodowej na rzecz zwalczania procederu i zapobiegania mu. W tym obszarze szczególna rola przypada organizacjom międzynarodowym, bez których działania pojedynczych państw z pewnością nie okażą się skuteczne.

Literatura uzupełniająca

ECPAT International Report of the World Congress III against sexual exploitation of children and adolescents, Bangkok 2009.

Gallagher A.T., *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Dubai, Tokyo, Mexico City 2010.

Lasocik Z., Koss M., Wieczorek Ł. (red.), *Handel dziećmi. Wybrane problemy*, Ośrodek Badań Handlu Ludźmi Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007.

Obokata T., *Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2006.

Pinheiro P.S., *The World Report on Violence against Children*, Published by the United Nations Secretary-General’s Study on Violence against Children, Geneva 2006.

Profiting from abuse. An investigation into the sexual exploitation of our children, C. Bellamy (wpr.), The United Nations Children’s Fund (UNICEF), New York 2001.

Report of the Consultation on Child Abuse Prevention, World Health Organisation (WHO), Geneva 29–31 March 1999, [w:] *Definitions of Child Abuse*, http://anppcan.org/old/new/home/def.htm.

[58] Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi…

Marcin Skocz

Uniwersytet Wrocławski

Stowarzyszenie Semper Avanti

Rasizm i ksenofobia

Abstract

Racism and xenophobia, however as terms widely understandable, are not clearly defined and the description may vary according to the discipline. This provide international conventions with to broader approach of racial discrimination rather than using more specific terms.

Due to high sensitiveness of the issue, no common agreement on measurement is provided and agreed internationally. Despite that, most of the experts and researchers agreed upon the scale of the phenomena as high. Even the most covered by institutions and researches area of European Union is not free from it. The list of examples provides us with assumption of even bigger problems with racism and xenophobia in other parts of the world.

The article provide us with ground information on the UN system of protection against racial discrimination, short history of development in Europe with focus on the European Union nowadays and discuss the problems of anti-racism regulations in Americas, finishing with the situation in Africa.

General summary of the situation pictured in the chapter is showing different stages of development but also of efficiency of anti- racism and anti – xenophobia regulation in the World. While providing readers with brief information on current situation, the article also point some of the weaknesses.

Wprowadzenie

Pojęcia rasizmu i ksenofobii stanowią istotny element norm międzynarodowych, oparty na konwencjach i traktatach międzynarodowych oraz działalności organizacji międzynarodowych. Choć źródłosłów obu pojęć jest różny – rasizm pochodzi od francuskiego *la race* (ród, grupa spokrewniona), ksenofobia wywodzi się od starogreckiego *ksenós* – obcy i *phóbos* – strach, to w istocie stanowią jednak dwie strony tego samego zjawiska. Podczas gdy rasizm zakłada wyższość jednych grup nad innymi, ksenofobia podkreśla niechęć do inności, oba pojęcia są komplementarne, a jako zjawiska społeczne niemal zawsze występują razem, wzajemnie z siebie wynikając.

Z punktu widzenia socjologii, rasizm stanowi system norm i poglądów opartych na kulturze, które niezależnie od przyjętych założeń i celów, prowadzą do uprzywilejowania jednych grup wobec innych w społeczeństwie. W literaturze podkreśla się dążenie grup uprzywilejowanych do zachowania *status quo* oraz postawy ksenofobiczne wśród grup

faworyzowanych, wynikające z poczucia zagrożenia oraz dążenia do zachowania hierarchii w sytuacji zmian społecznych i ekonomicznych.

Dla politologów i prawników rasizm stanowi obecnie jedną z doktryn politycznych i społecznych, która, choć nie znajduje uzasadnienia w naukach przyrodniczych czy społecznych, zdobyła znaczącą popularność w XIX i XX w. Ze względu na tendencje utylitarne w jej wykorzystywaniu, służyła do uzasadnienia segregacji rasowej, systemu apartheidu, ale także jako motyw przewodni wykorzystywany w procesie dekolonizacji i budowy niektórych ruchów regionalnych. Z tego względu nie ma jednej, powszechnie przyjętej definicji, poza wskazaniem o głoszeniu wyższości jednych grup społecznych nad innymi i wynikającymi z tego postulatami społecznymi.

W konwencjach i innych dokumentach międzynarodowych występuje tendencja do przyjmowania kategorii ogólnej, jaką jest „dyskryminacja rasowa", bez rozróżnienia rasy i pochodzenia etnicznego, co powodowane jest brakiem podstaw naukowych w odniesieniu do pierwszego pojęcia i szeroko zakrojoną dyskusją antropologiczną na temat drugiego. Zgodnie z Międzynarodową konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (1966) „wyrażenie »dyskryminacja rasowa« oznacza wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiejkolwiek innej dziedzinie życia publicznego"[1].

Skala zjawiska

Pomimo wieloletnich starań i rozbudowanego systemu międzynarodowego, brakuje danych statystycznych i badań porównawczych pozwalających jednoznacznie określić skalę zjawiska. Jak wskazuje raport Agencji Praw Podstawowych UE (Fundamental Rights Agency – FRA), jedynie w części krajów prowadzone są statystyki, które opierają się na zróżnicowanych definicjach i sposobach zbierania danych, a tym samym nie pozwalają na porównywanie i agregowanie wyników[2]. Mimo to, prowadzone badania pozwalają stwierdzić bardzo duże natężenie zjawiska. W badaniu EU-MIDIS, w którym przepytano 23 500 reprezentantów mniejszości narodowych lub emigrantów w krajach unijnych, jedna czwarta z nich uznaje się za ofiarę przestępstwa na tle rasowym (napaści, pogróżek lub dotkliwego nękania)[3]. Należy podkreślić, że sytuacja ta ma miejsce w regionie o najlepiej rozwiniętym systemie ochrony praw człowieka, z silną rolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wieloma organizacjami regionalnymi zajmującymi się tematem. Brakuje wiarygodnych danych dla Azji, Afryki czy Ameryki Południowej. W przypadku Azji problemy z traktowaniem mniejszości stają się

[1] *Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej* art. I, par. 1 za: DzU z dnia 6 września 1969 r.
[2] Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU, FRA 2007, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/11-ar07p2_en.pdf.
[3] Przestępstwa z nienawiści w Unii Europejskiej, FRA 2012, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-factsheet_hatecrime_pl_final.pdf.

jednym z głównych zagadnień polityki międzynarodowej. Zakończona niedawno wojna domowa na Sri Lance, konflikt w Timorze Wschodnim, Kaszmirze, liczne problemy w Chinach czy niechęć do imigrantów (chińskich i koreańskich na Filipinach i w wielu innych krajach Azji Południowo-Wschodniej, indonezyjskich, indyjskich i lankijskich w krajach Zatoki Perskiej czy sprawa statusu uchodźców w Nepalu) dają niepokojący obraz, na który nakłada się kwestia systemu kastowego w Indiach czy preferencji związanych z urodzeniem w Chinach czy Korei Północnej.

Geneza współpracy międzynarodowej

Na arenie międzynarodowej formalne próby walki z rasizmem i ksenofobią rozpoczęły się na poziomie międzyrządowym wraz z propozycją Japonii podczas konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 roku. Zaproponowano wówczas projekt poprawki do art. 21 Statutu Ligi Narodów, mający na celu zapewnienie równości pomiędzy państwami i narodami i zobowiązujący państwa do niedyskryminacji ze względu na rasę czy narodowość (tzw. Wniosek równości rasowej)[4]. Niezależnie od powodów, z których wniosek został złożony, postawienie sprawy równości na światowej konferencji miało doniosłe znaczenie. Wniosek, poparty przez 11 z 16 głosujących delegatów państw uczestniczących, został jednak oddalony przez przewodniczącego posiedzenia prezydenta Stanów Zjednoczonych Woodrowa Wilsona przy silnym wsparciu delegatów Wielkiej Brytanii, gorąco protestujących przeciwko proponowanej poprawce.

Okres międzywojenny i agresywny nacjonalizm mu towarzyszący nie sprzyjał rozwojowi systemu zapobiegania i walki z rasizmem i ksenofobią. Dopiero doświadczenia II wojny światowej otworzyły drogę nowym rozwiązaniom. Nowy system krystalizował się szczególnie w efekcie decyzji przyjmowanych na poziomie regionalnym, z wyraźną rolą organizacji europejskich. Nie sposób umniejszyć jednak roli organizacji uniwersalnej i systemu stworzonego w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych.

System Narodów Zjednoczonych

Karta Narodów Zjednoczonych, stanowiąca akt założycielski Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), już w preambule określa powód powstania organizacji jako wynikający z potrzeby przywrócenia wiary w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość ludzi, równouprawnienie kobiet i mężczyzn. W artykule 1, par. 3, państwa członkowskie zobowiązują się „popierać prawa człowieka i zachęcać do poszanowania tych praw i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania”[5]. Trzy lata później, 10 grudnia 1948 r., Zgromadzenie Ogólne przyjęło Powszechną deklarację praw człowieka. Jej art. 1 głosi „Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i swych prawach”, art. 2 zaś dodaje że „każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności proklamowanych w niniejszej Deklaracji bez

[4] N. Shimazu, *Japan, Race and Equality: The Racial Equality Proposal of 1919*, Oxford 2012, s. 115.
[5] Karta Narodów Zjednoczonych, DzU 1947.23.90.

względu na różnice rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań” [6].

Powołana w 1945 roku Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO) w pierwszym paragrafie swojego statutu zawiera także wyraźne stwierdzenie, że organizacja ma na celu „popieranie sprawy pokoju i bezpieczeństwa, przez zacieśnianie współpracy między narodami w dziedzinie oświaty, nauki i kultury dla zapewnienia powszechnego poszanowania sprawiedliwości, prawa, praw człowieka i podstawowych swobód, jakie Karta Narodów Zjednoczonych przyznaje wszystkim ludziom bez różnicy rasy, płci, języka lub religii”[7]. Zakres i rodzaj podejmowanych działań doprowadził do przyjęcia przez UNESCO wielu deklaracji, z których największe znaczenie ma przyjęta w listopadzie 1978 roku Deklaracja o rasizmie i przesądach rasowych, uznająca rasizm za sprzeczny z etyką i moralnością. Podobne stanowiska przyjęły także inne organizacje wyspecjalizowane, np. Międzynarodowa Organizacja Pracy w 1958 roku w Konwencji dotyczącej dyskryminacji w zatrudnieniu.

Bezpośrednio poświęcona tylko i wyłącznie walce z rasizmem została Deklaracja Narodów Zjednoczonych dotycząca eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, DERD) uchwalona 20 listopada 1963 roku w efekcie narastających incydentów antysemickich w różnych częściach świata. Potępiono w niej dyskryminację z powodu rasy, koloru skóry lub pochodzenia etnicznego jako obrazę godności ludzkiej i sprzeczną z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Bezpośrednim jej następstwem była Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD), uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 21 marca 1965 roku, w efekcie działań podjętych przez grupę państw afrykańskich, w tym zwłaszcza subsaharyjskich. Przedstawia ona szeroką definicję dyskryminacji rasowej, która zgodnie z art. 1 „oznacza wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiejkolwiek innej dziedzinie życia publicznego”[8]. W kolejnych artykułach strony konwencji m.in. potępiają segregację rasową i apartheid, zobowiązując się do ich likwidacji na swoim terytorium oraz do przeciwdziałania ich ponownemu wprowadzeniu. W celu nadzoru nad realizacją szerokiego zakresu działań na rzecz walki z rasizmem i ksenofobią, powołany został Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD). Komitet otrzymał w ramach swoich uprawnień trzy procedury umożliwiające monitorowanie prawnych, sądowych, administracyjnych i innych działań podejmowanych przez państwa-strony konwencji, w celu zwalczania dyskryminacji rasowej. Pierwsza procedura obejmuje

[6] Tekst Powszechnej deklaracji praw człowieka zob. w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993.
[7] Tekst Konstytucji UNESCO zob. w: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (data dostępu 21.02.2013).
[8] Pełny tekst Konwencji i więcej informacji na ten temat: http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm.

obowiązek składania okresowych raportów przez sygnatariuszy Konwencji, druga przewiduje składanie przez państwa skarg na inne państwa, trzecia umożliwia natomiast składanie skarg do CERD przeciwko państwu osobom fizycznym lub grupom osób uznających się za ofiary dyskryminacji rasowej[9].

Praktycznym przejawem działań przeciw rasizmowi była Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu, będąca następstwem rezolucji ZO ONZ nr 1781. Potępiając jednoznacznie segregację rasową, podejmowała ona także temat zbrodni rasowych i ludobójstwa. Kampania prowadzona w związku z przyjęciem tej konwencji stała się jednym z elementów mobilizujących światową opinię publiczną i przyczyniła się do upadku apartheidu w Republice Południowej Afryki w efekcie procesu pokojowego. W celu jego wsparcia ONZ ustanowiła Misję Obserwacyjną w Afryce Południowej (UNOMSA) celem wsparcia Narodowego Porozumienia Pokojowego (National Peace Accord – NPA) między różnymi partiami politycznymi. Głównym celem NPA było zakończenie walk i przemocy w celu zapewnienia pokojowej tranzycji demokratycznej. Misja była również odpowiedzialna za monitorowanie wyborów na wszystkich szczeblach. Mimo niewielkich rozmiarów UNOMSA była zaangażowana w negocjacje pomiędzy stronami, pełniąc z sukcesami rolę pośrednika i mediatora. Wolne i demokratyczne wybory odbyły się w Południowej Afryce 25 kwietnia 1994 roku, kończąc okres apartheidu.

Takiej skuteczności nie miały inne działania, w tym związane z konfliktem izraelsko-palestyńskim. Działania Izraela wobec ludności palestyńskiej potępione zostały w szeregu rezolucji Zgromadzenia Ogólnego i Rady Bezpieczeństwa ONZ, w tym w zakresie dyskryminacji rasowej w szczególności – np. rezolucja nr 2535, 2546, 2792 czy zwłaszcza 3379 z 1975 r. (odwołana pod naciskiem Stanów Zjednoczonych w 1991 r. w rezolucji nr 4686 – co było warunkiem Izraela do uczestnictwa w konferencji pokojowej w Madrycie)[10], której duch, pomimo odwołania samej rezolucji, jest do dziś odczuwany, choćby w postanowieniach konferencji w Durbanie (2001 r.). Problem dyskryminacji ze względu na pochodzenie i przynależność rasową jest szczególnie widoczny w odniesieniu do Autonomii Palestyńskiej.

Inne działania ONZ nakierowane były na promocję zwalczania i budowanie dyskusji na temat rasizmu i ksenofobii. Należały do nich m.in. trzy kolejno ogłaszane od 1973 r. Dekady Walki z Rasizmem i Dyskryminacją Rasową (trzecia po dwuletniej przerwie, w 1994 r.). Swoją rolę odegrały także światowe konferencje walki z rasizmem i dyskryminacją rasową w Genewie (1978, 1983 r.) i Światowa Konferencja Walki z Rasizmem, Dyskryminacją Rasową, Ksenofobią i Powiązaną Nietolerancją w Durbanie (2001 r., 2009 r.). Należy podkreślić, że same konferencje są jedynie zwieńczeniem procesu konsultacji i dyskusji, który to proces prowadzony jest w regionach i na różnych poziomach (międzyrządowym, międzyresortowym, na forach organizacji wyspecjalizowanych, ale także pomiędzy organizacjami pozarządowymi i nieformalnymi)[11]. Konferencje stanowią także pole aktywnych zabiegów dyplomatycznych i wzbudzają spore emocje. Krytyka Izraela podczas konferencji

[9] Więcej na stronie Komitetu: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm.
[10] Wszystkie rezolucje ZO ONZ dostępne na: http://www.un.org/documents/resga.htm, rezolucje RB ONZ: http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml.
[11] Oficjalna strona konferencji w Durbanie: http://www.un.org/WCAR/index.html.

w Durbanie (2001 r.) i Genewie (2009 r.) spowodowała bojkot planowanej na 2011 r. kolejnej konferencji poświęconej dyskryminacji rasowej i rasizmowi w Nowym Jorku (tzw. Durban III) przez 14 krajów (w tym Izrael, Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię i Polskę).

Oprócz działań na poziomie rządowym, ONZ prowadzi także wiele programów poświęconych walce z rasizmem i ksenofobią oraz rozwojowi tolerancji. Do najbardziej znanych należą realizowane przez UNESCO projekty:

- Szlak Niewolniczy – upamiętniający i pracujący nad zrozumieniem mechanizmów i historii, ale także współczesnego wymiaru niewolnictwa. Stał się podstawą do powszechnego uznania problemu podczas konferencji w Durbanie. Realizowany od 1994 r.
- Międzynarodowa Koalicja Miast przeciw Rasizmowi – oparta na sieciach regionalnych, koalicja miast wymieniających się dobrymi praktykami i ideami na temat walki z rasizmem i ksenofobią. Projekt realizowany jest od 2004 r.
- Promocja Tolerancji – realizowany zwłaszcza w obszarach pokonfliktowych, kładący nacisk na szkolną edukację do tolerancji i uzupełnianie programów nauczania o treści związane z walką z dyskryminacją rasową i nietolerancją. Projekt powołany został do życia w związku z ogłoszonym przez ONZ Międzynarodowym Rokiem Tolerancji w 1995 r.

Rada Europy i początki sytemu ochrony praw jednostki w Europie

Zakończenie II wojny światowej i presja opinii publicznej w związku z procesem dekolonizacji i tworzenia nowego ładu powojennego doprowadziły do szybkiego rozwoju systemu przeciwdziałania i walki z rasizmem i ksenofobią w Europie. Rozwój systemu miał własną dynamikę, uwarunkowaną czynnikami politycznymi i wynikającą, zwłaszcza w okresie pierwotnym, z rywalizacji dwubiegunowej i zimnej wojny. Państwa Europy Zachodniej w 1949 r. utworzyły Radę Europy, która rok później przyjęła fundamentalną Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwaną także europejską Konwencją praw człowieka (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – ECHR). W artykule 14 w jednoznaczny sposób zakazuje ona dyskryminacji, uznając, że „korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”[12].

Zgodnie z pierwotną wersją ECHR system przeciwdziałania dyskryminacji i ochrony praw człowieka oparto na trzech instytucjach:

- Europejskiej Komisji Praw Człowieka (EKPC),
- Europejskim Trybunale Praw Człowieka (ETPCz),
- Komitecie Ministrów Rady Europy (KMRE).

[12] Cytat tekstu konwencji ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości, http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/ets_005.pdf.

Początkowo EKPC miała za zadanie przeprowadzać wstępne rozeznanie spraw i podjąć działania prowadzące do ich polubownego rozwiązania. W przypadku braku wypracowanego kompromisu, sprawy miały być przekazywane do dwóch pozostałych organów. W związku z uproszczeniem procedury i dużym wzrostem liczby członków Rady Europy objętych regulacjami konwencji, w 1998 r. EKPC zaprzestała swojego funkcjonowania, po tym terminie kończąc jedynie rozpatrywanie spraw przyjętych wcześniej.

Istotą innowacyjności systemu wprowadzonego przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności była i jest procedura zezwalająca każdej osobie uważającej, że jej prawa zostały pogwałcone, na pozwanie państwa-strony konwencji. Po uproszczeniu systemu procedura ta jest w pełni realizowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, którego funkcjonowanie jest kontrolowane przez Komitet Ministrów Rady Europy. W samym funkcjonowaniu Trybunału szczególną rolę odgrywają orzeczenia, które budują dokładne ramy i wskazują procedury postępowania w rzeczywistych przypadkach, ale jednocześnie na zasadzie prawa precedensowego służą jako wykładnia dla europejskich systemów sądowniczych i prawnych. Z technicznego punktu widzenia, istotne wydaje się zauważenie, że Trybunał jest organem kontrolnym konwencji, a nie bezpośrednio Rady Europy, w przeciwieństwie do Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Ministrów czy Sekretarza Generalnego.

W związku z wprowadzeniem w Protokole 12 uzupełnienia do ECHR, które zakazuje dyskryminacji także w odniesieniu do przepisów krajowych, niezależnie od tego, czy prawa w nich przewidziane znajdują się w zapisach ECHR, nominalnie Europejski Trybunał Praw Człowieka uzyskał prawo do sądzenia szerokiego spektrum prawnego. Dyskusja nad zapisami protokołu doprowadziła do sytuacji, w której ratyfikacji odmówiła duża grupa państw-sygnatariuszy konwencji. Niemniej jednak, po ratyfikacji przez 17 państw, Protokół 12 wszedł w życie w kwietniu 2005 roku, a w 2009 roku Trybunał podjął pierwszą decyzję w sprawie związanej z tymże protokołem do konwencji.

Sprawa Sejdic i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie pokazała sprawność i znaczenie nowego protokołu i samego Trybunału. Merytorycznie związana była ona z prawem wyborczym, które ze względu na wcześniejszy konflikt wymagało od kandydatów określenia przynależności do wspólnoty serbskiej, bośniackiej lub chorwackiej. Ze względu na pochodzenie romskie i żydowskie, Sejdic i Finci odmówili określenia się w tak sformułowanych ramach i tym samym zostali pozbawieni możliwości startu w wyborach prezydenckich. W swoim orzeczeniu Trybunał uznał, że dyskryminacja w związku z etnicznym pochodzeniem jednostki jest formą rasowej dyskryminacji i nie może być wytłumaczona nawet w przypadku tak delikatnym jak porozumienie pokojowe[13]. Podobnie inne przykłady orzecznictwa uzyskały status obowiązujących, wskazując właściwy sposób formułowania i realizowania prawa i funkcjonowania instytucji państwowych bez dyskryminacji i rasizmu.

Od strony definicji kwestia dyskryminacji rasowej została szczegółowo opisana przez powołaną w 1993 r. Europejską Komisję przeciw Rasizmowi i Nietolerancji (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI). To wyspecjalizowane, niezależne ciało

[13] ECtHR, Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (Nos. 27996/06 and 34836/06), 22 grudnia 2009 r. System wyborczy Bośni i Hercegowiny uległ zmianie w 2011 roku w linii zgodnej z opinią Trybunału.

monitorujące Rady Europy zajmujące się kwestiami zwalczania rasizmu, dyskryminacji, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji, stworzyło szeroki katalog dyskryminacji rasowej zawierający m.in. dyskryminację ze względu na „rasę, kolor, język, religię, narodowość czy pochodzenie narodowe lub etniczne”[14]. Tak zakreślony katalog nawiązuje do Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej ONZ, jednak w stosunku do niej idzie dalej. ECRI, monitorująca zgodność i prawomocność działań w związku z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności uznała także, że podstawą identyfikacji jednostki jako członka grupy etnicznej, narodowej czy rasowej jest, niezależnie od innych przesłanek, jego samoidentyfikacja[15]. Decyzja ta zapobiega dyskryminacji grup nieuznawanych przez państwa i prowadzi do indywidualistycznego podejścia w kwestii identyfikacji.

Walka z rasizmem i ksenofobią w Unii Europejskiej

Dorobek Rady Europy w dziedzinie ochrony praw człowieka, a w szczególności przeciwdziałanie dyskryminacji i walka z rasizmem i ksenofobią zyskały uznanie i stały się powodem unikatowej umowy łączącej dwie autonomiczne organizacje międzyrządowe, tj. Radę Europy i Unię Europejską w związku z powołaniem przez tą ostatnią Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii[16] (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia – EUMC) z siedzibą w Wiedniu w 1997 r. Dziesięć lat później EUMC zostało, wraz z utworzoną przez siebie siecią monitoringu Raxen, włączone w nowo powstałą Europejską Agencję Praw Podstawowych (FRA).

W ten sposób dokonała się częściowa inkorporacja dokonań Rady Europy w omawianej sferze w system prawny Unii Europejskiej. Choć samo powstanie FRA spotkało się z nieprzychylnymi komentarzami wysokich przedstawicieli Rady Europy, w praktyce często wykorzystuje jej osiągnięcia. Podczas gdy prawo Unii Europejskiej nie wymienia w sposób bezpośredni języka, koloru lub pochodzenia etnicznego czy narodowego jako podlegających ochronie przed dyskryminacją, to uznaje się je za chronione jako elementy tożsamości narodowej. Warto jednak zaznaczyć, że dokumenty i decyzje organów Rady Europy traktują temat dyskryminacji, zwłaszcza w kontekście narodowości, szerzej, podczas gdy w Unii Europejskiej temat ten zawężony jest raczej do problematyki związanej z wolnością przemieszczania się.

Nowo powstała Europejska Agencja Praw Podstawowych ma za zadanie gromadzenie materiałów, monitorowanie, przygotowywanie analiz i wsparcie eksperckie innych instytucji unijnych w zakresie praw podstawowych zgodnie z europejską Kartą praw podstawowych z 7 grudnia 2000 r. i umocowaną prawnie, po poprawkach, w traktacie lizbońskim podpisa-

[14] ECRI General Policy Recommendation No. 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, CRI(2003)8, przyjęte 13 grudnia 2002, paragrafy 1(b) and (c).

[15] CERD, “General Recommendation VIII concerning the interpretation and application of Article 1, paragraphs 1 and 4 of the Convention”.

[16] Umowa między Wspólnotą Europejską a Radą Europy w celu ustanowienia, zgodnie z artykułem 7 ustęp 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1035/97 z dnia 2 czerwca 1997 roku ustanawiającym Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, ścisłej współpracy między Centrum a Radą Europy, za: baza aktów prawnych Unii Europejskiej Eur-Lex, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:03:21999A0218(01):PL:PDF.

nym w 13 grudnia 2007 r. Do jej zadań należy także utrzymywanie kontaktu z innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie przedmiotowym. Pomimo stosunkowo niewielkiego budżetu, opinie formułowane przez FRA znajdują szeroki oddźwięk i są w praktyce wykorzystywane przez organy UE[17].

W systemie prawnym Unii Europejskiej w kontekście omawianego problemu szczególne znaczenie mają decyzje podjęte w czerwcu 2000 r., w postaci dyrektywy o zakazie dyskryminacji na gruncie rasy lub pochodzenia etnicznego w obszarze zatrudnienia, ochrony społecznej, edukacji, dóbr i usług. W opinii wielu ekspertów, dyrektywa ta zapoczątkowała powstawanie nowego „prawa społecznego" w miejsce „prawa pracy", rozszerzając podstawowe obszary zainteresowania Komisji Europejskiej. Przyjmując pierwszy raz dyrektywę skierowaną przeciw tak szeroko rozumianej dyskryminacji, Unia Europejska zmieniła obowiązującą wcześniej regułę pragmatyczną, ograniczającą działalność Unii do obszarów rynku i zatrudnienia.

System międzyamerykański

Specyficzna sytuacja międzynarodowa i własne problemy regionalne doprowadziły do charakterystycznej ewolucji systemu przeciwdziałania dyskryminacji i walki z rasizmem w obu Amerykach. Mimo że pierwsze zapisy dotyczące praw człowieka na zachodniej półkuli datowane są na 1826 r., kiedy podczas Kongresu Panamskiego podpisany został traktat o unii, lidze i stałej konferencji zawierający m.in. w art. 27 postanowienia wspólnej walki z niewolnictwem, to opór Stanów Zjednoczonych znacząco wpływał nie tylko na realizację zapisów, ale także rozwój współpracy, choć całkiem jej nie zamykał.

Już w 1902 r., na Drugiej Konwencji Państw Amerykańskich, przyjęto dokument o charakterze nowości w wymiarze globalnym, czyli konwencję o prawach cudzoziemców. Kolejne konferencje rozbudowywały jej postanowienia, poszerzając katalogi praw i zabezpieczeń w takich dziedzinach, jak: zatrudnienie, warunki pracy, poziom życia, zasady azylu politycznego. Klimat wojenny i rosnące antagonizmy doprowadziły także do przyjęcia w 1938 r. rezolucji „O obronie przed prześladowaniami z powodów rasowych i religijnych", a w efekcie II wojny światowej także rezolucji „O potępieniu prześladowań Żydów" w 1945.

W 1948 r. w Bogocie przyjęto Kartę Organizacji Państw Amerykańskich, która zawierała w art. 5j (obecnie jest to art. 13) formułę niedyskryminacji porównywalną z art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych. Postanowiono w niej, że „państwa amerykańskie głoszą podstawowe prawa jednostki bez względu na różnicę rasy, narodowości, wyznania lub płci", dodatkowo uznając w art. 13 (obecnie 17) obowiązek poszanowania przez państwo prawa jednostki i zasady powszechnej moralności. Niewielki rozmiar zapisów uzupełniła jednak rezolucja XXX przyjęta podczas tej samej konferencji, czyli Amerykańska konwencja praw i obowiązków człowieka (American Declaration of the Rights and Duties of Man). Ten dokument szczegółowo definiował i opisywał prawa jednostki, także w kontekście walki z rasizmem i ksenofobią, zwłaszcza w wydaniu aparatu państwowego. Preambuła konwencji stwierdza, że „wszyscy ludzie są wolni i równi, w swojej godności i prawach, i, obdarzeni

[17] Więcej: strona FRA, http://fra.europa.eu/en/about-fra/how-we-do-it/how-our-work-is-used.

przez naturę rozumem i sumieniem, powinni traktować się jak bracia". W praktyce przyjęło się obecnie w działaniach Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka uznawać ją za prawo w pełni obowiązujące wszystkich członków OPA, a nawet rozszerzać jej działanie na kraje, które jej nie ratyfikowały (jak Kuba czy Stany Zjednoczone)[18].

Ze względu na problemy wewnętrzne i konflikty, w tym nadużywanie propagandowe i polityczne kwestii związanych z dyskryminacją, w okresie zimnej wojny doszło do zahamowania rozwoju systemu regionalnego ochrony przed rasizmem i dyskryminacją etniczną i rasową w ramach OPA. Znaczenie miało też natężenie naruszeń innych kategorii praw człowieka, w tym kwestie związane z przemocą państwową, stosowaniem tortur itp. Nie oznacza to jednak, że kwestie dyskryminacji z powodu pochodzenia lub przynależności etnicznej czy rasowej przestały stanowić problem, o czym świadczą choćby opinie ekspertów dotyczące źródeł tzw. wojny futbolowej pomiędzy Salwadorem i Hondurasem, podkreślające znaczenie migracji i traktowania imigrantów w całej sprawie.

Obecnie kwestia rasizmu i walka z ksenofobią nie występują w priorytetach OPA. W przeciwieństwie do tortur czy wolności indywidualnej nie doczekały się także odrębnych uregulowań, a ewentualne problemy związane z nimi stanowią elementy szerszych konwencji. Niemniej jednak prowadzone są działania mające na celu przygotowanie wstępu Legalnie Wiążących Międzyamerykańskich Instrumentów przeciwko Rasizmowi i Dyskryminacji Rasowej i Przeciw Wszelkim Formom Dyskryminacji i Nietolerancji (Legally Binding Inter-American Instruments against Racism and Racial Discrimination and against All Forms of Discrimination and Intolerance). Powołana w 2005 r. grupa robocza wydaje się zbliżać do ostatecznych konkluzji, na spotkaniu w styczniu 2013 r. proponując wspólne stanowisko w większości dotąd rozbieżnych i kontrowersyjnych kwestii[19].

Stagnacja w Afryce

System afrykański cechuje swoisty rozdźwięk pomiędzy formalnymi uregulowaniami a praktycznym wymiarem ochrony przed dyskryminacją rasową i ksenofobią. W Karcie Organizacji Jedności Afryki nie wymieniono w jej celach (art. 2) ochrony praw człowieka, o szczegółowych ich rozwinięciu nie wspominając. Podczas gdy główny dokument Unii Afrykańskiej, Afrykańska karta praw człowieka i ludów (African Charter on Human and Peoples' Rights, znana również jako Banjul Charter – Karta z Banjul), przyjęta jeszcze pod egidą Organizacji Jedności Afryki w 1986 r. w swojej istocie przypomina swój europejski odpowiednik, to praktyczna jego realizacja jest utrudniona problemami z ratyfikacją poszczególnych protokołów oraz brakiem chęci implementacji na poziomie państw-sygnatariuszy. Do cech charakterystycznych Karty należą niewątpliwie nawołania do eliminacji syjonizmu i apartheidu oraz odwołania do kolonializmu. Zwłaszcza pierwsze z nich spotkały się z kontrowersyjnym przyjęciem.

[18] Więcej w: W. Dobrzycki, *System Międzyamerykański*, Warszawa 2002.
[19] Więcej o działaniach Grupy Roboczej OPA w: http://www.oas.org/consejo/cajp/RACISMsummaries.asp.

Brak realnych działań na rzecz eliminacji dyskryminacji rasowej i etnicznej spowodowany był skupieniem uwagi państw członkowskich na dekolonizacji oraz słabą legitymizacją nowo powstałych organizmów państwowych, skutkującą szczególną rangą zasady nieingerencji w stosunkach na kontynencie. Przy tak skonstruowanych założeniach trudno było znaleźć formułę do monitorowania sytuacji wewnętrznych z poziomu organizacji regionalnej. Powstała w miejsce OJA Unia Afrykańska, choć wzorowana w zamyśle pomysłodawców na Unii Europejskiej, wśród swoich celów też nie wymienia walki z dyskryminacją czy rasizmem, choć powołuje się na Kartę praw podstawowych ONZ i Afrykańską kartę praw człowieka i ludów.

W 2004 r. w ramach Unii Afrykańskiej powołany został Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Narodów[20]. Trudno jednak przypisać mu istotne znaczenie, zwłaszcza mając na uwadze, że większość postanowień Trybunału dotyczy odrzucenia spraw z przyczyn formalnych lub braku jurysdykcji w obliczu braku ratyfikacji części konwencji i ich protokołów przez państwa członkowskie. Niemniej jednak, po rozpoczęciu działalności w 2009 r. w pierwszym tylko roku rozpatrzono 12 z 24 otrzymanych w tym okresie sprawy. Obecnie prowadzone są działania mające na celu połączenie Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Narodów z Afrykańskim Trybunałem Sprawiedliwości (w praktyce nieistniejącym) w związku z decyzją podjętą podczas szczytu Unii Afrykańskiej w Sharm El-Shaik w 2004 r. Wobec zmian w sytuacji międzynarodowej mogłoby to wzmocnić pozycję uregulowań przeciw rasizmowi i ksenofobii, należy jednak zaznaczyć, że działania te stanęły w martwym punkcie – jedynie 4 kraje ratyfikowały protokół dotyczący tej zmiany.

Pozostałe organizacje afrykańskie, w tym ECOWAS, Cen-Sad, SADC i inne, koncentrują się na kwestiach gospodarczych, ewentualnie wymianie kulturalnej, a problemy związane z dyskryminacją wykorzystywane są raczej do realizacji bieżących celów w polityce międzynarodowej. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku Ligi Państw Arabskich. Wielokrotnie wykorzystując hasła rasizmu i dyskryminacji w polityce międzynarodowej, Liga nie ma uregulowań dotyczących bezpośrednio przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej.

Podsumowanie

Jak widać, walka z rasizmem i ksenofobią znajduje się ciągle w fazie rozwoju. Choć ONZ i niektóre organizacje regionalne wytworzyły normy prawne i ustanowiły zabezpieczenia gwarantujące ich realizację (zwłaszcza w Europie), to w praktyce większość mieszkańców świata wyłączona jest spod jurysdykcji adekwatnych instytucji. Nadmierna eksploatacja tematu w polemice politycznej pomiędzy stronami zimnej wojny oraz instrumentalne często traktowanie go przez kraje niezaangażowane, doprowadziły do sytuacji, w której praktyczne wprowadzenie zabezpieczeń (zwłaszcza zewnętrznych wobec państwa) napotyka ogromne trudności. Tym bardziej docenić należy działalność instytucji niezależnych, w tym organizacji pozarządowych, budujących poparcie i świadomość znaczenia walki z dyskryminacją i ksenofobią na świecie.

[20] Strona Trybunału: http://www.au.int/en/organs/cj.

Literatura uzupełniająca

Cedrig H. i in., *Combating Racism and Xenophobia: Transatlantic and International Perspectives*, Institute of Government and Public Affairs, Illinois 2011.

Faye H.V., *Resisting Racism and Xenophobia: Global Perspectives on Race, Gender, and Human Rights*, AltaMira Press, Florida 2005.

Monika Klimowicz

Uniwersytet Wrocławski

Bankructwo państw europejskich

Abstract

Before the year 2008 the problem of the present insolvency of European countries seemed to be not even be real. Understandable and even acceptable was bankruptcy of a poor, economically and politically unstable country but not the developed countries with stable economic and political systems. Strong European economies seemed to be resistant to shock, both in the economic sphere, as well as financial. Strengthening cooperation in the euro zone's was to give a guarantee of the stability of the economic systems of the Member States. Now European countries are facing the problem of insolvency, especially the so-called PIIGS countries: Portugal, Italy, Ireland, Greece and Spain. The causes of their problems are conditioned by both the economic and political situation giving a very good starting point that determinates importance of the problem of the financial bankruptcy of European countries for the EU and the world economy. The aim of this chapter is to analyse actions taken by international organizations in the field of financial and political support for the European countries whose governments are confronted with the problems of excessive government debt or has announced their bankruptcy.

Wprowadzenie

Problem obecnej niewypłacalności państw europejskich, jeszcze przed rokiem 2008 wydawał się światowym ekonomistom wręcz nie realny. Zrozumiałe, a nawet akceptowalne wydaje się to, że „bankrutami" mogą być kraje biedne, niestabilne gospodarczo i politycznie, ale nie państwa rozwinięte, o stabilnych systemach gospodarczych i politycznych. Silne gospodarki europejskie zdawały się być odporne na wstrząsy zarówno w sferze gospodarczej, jak i finansowej. Wzmocnienie współpracy w ramach strefy euro miało dawać gwarancję stabilności systemów gospodarczych państw członkowskich. A jednak borykające się obecnie z problemem niewypłacalności państwa europejskie, to przede wszystkim państwa strefy euro, zwłaszcza tzw. PIIGS: Portugalia, Włochy, Irlandia, Grecja i Hiszpania. Przyczyny ich problemów są uwarunkowane zarówno sytuacją gospodarczą, jak i polityczną dającą bardzo dobry punkt wyjściowy do określenia, jakie znaczenie ma dla gospodarki Unii Europejskiej oraz gospodarki światowej problem bankructwa finansowego państw europejskich. Przedmiotem rozważań są działania podejmowane przez organizacje międzynarodowe w obszarze finansowym oraz politycznym na rzecz państw europejskich, których rządy, borykając się z problemami nadmiernego zadłużenia publicznego, ogłosiły swoje bankructwo lub były na jego skraju.

Istota bankructwa państw

Choć historia bankructw państw sięga tysięcy lat[1], to problem ten na dużą skalę pojawił się dopiero w XVI i XVII wieku, kiedy zwrotu swoich długów kilkakrotnie odmówiły najbogatsze państwa ówczesnej Europy – Hiszpania i Francja[2]. Analiza historii gospodarczych 66 krajów, odpowiadających za 90% światowego PKB przeprowadzona przez amerykańskich naukowców wykazała, że w latach 1800–2009 światowy system gospodarczy przeżył bankructwo państw 250 razy, a spłatę należności wobec własnych obywateli rządy różnych krajów wstrzymały przynajmniej 68 razy[3]. Wśród państw europejskich, niechlubnymi rekordzistami stali się Grecy, którzy od momentu uzyskania niepodległości w 1829 roku połowę czasu spędzili w stanie bankructwa i restrukturyzacji zadłużenia. Z kolei Hiszpanie są liderami pod względem liczby bankructw, gdyż od uzyskania niepodległości w 1476 r. osiągali stan niewypłacalności sześć razy w XVIII i siedem razy w XIX wieku.

Literatura ekonomiczna oraz prawnicza rozgranicza trzy pojęcia odnoszące się do braku możliwości spłaty zobowiązań zewnętrznych osób fizycznych oraz podmiotów prywatnych. Są nimi „niewypłacalność", „upadłość" oraz „bankructwo". Niewypłacalność jest to niemożność terminowego regulowania zobowiązań z powodu braków gotówki. Bankructwo następuje zaś dopiero w sytuacji orzeczenia niewypłacalności przez sąd i posta-

, bankructwo i niewypłacalność to terminy ekonomiczne, a upadłość to termin prawny. W każdym kraju zasady ogłaszania niewypłacalności i bankructwa są regulowane przez odpowiednie przepisy prawne.

z nich może być na przykład brak środków na sądowe postępowanie upadłościowe. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami sąd bowiem odrzuca wniosek o upadłość, gdy zbyt mała jest tzw. masa upadłościowa[4]. Niekiedy w trakcie procedury sądowej może dojść między dłużnikiem a wierzycielami do ugody, która odraczając decyzję o bankructwie, poddaje dług restrukturyzacji, dzięki czemu przedsiębiorstwo odzyskuje płynność i może kontynuować działalność.

Problematykę bankructwa przedsiębiorstw charakteryzuje się wciąż niewielkim stanem wiedzy zarówno w sferze teorii, jak i praktyki upadłości firm. Ten niedostatek sprzyja rozmaitym nieprawidłowościom, co w praktyce powoduje występowanie swoistej kwadratury koła: upadłości są niedostatecznie zdiagnozowane, co z kolei stanowi dodatkowy czynnik .

Jeszcze trudniejsze jest zdiagnozowanie stanu wiedzy na temat bankructwa państw, czy wręcz odniesienia się do koncepcji teoretycznych koncentrujących się na tym zjawisku.

---

[1] Pierwsze znane przypadki odnotowano w starożytnej Grecji (co tworzy interesującą klamrę z czasami dzisiejszymi).

[2] Problem bankructwa państw ma charakter globalny i nie jest jedynie problemem europejskim. Warto przypomnieć, że w ciągu ostatnich 200 lat historycy gospodarczy doliczyli się setek wypadków całkowitego lub częściowego bankructwa krajów. Paragwaj odmówił spłaty swoich długów siedmiokrotnie, Argentyna sześć razy, a Turcja cztery.

[3] Zob. C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly* Princeton University Press, Princeton 2009, s. 34.

[4] A. Tokarski, *Charakterystyka podstawowych rodzajów upadłości firm w edukacji przedsiębiorczości*, „Przedsiębiorczość–Edukacja" 2012, nr 8, s. 173.

Potocznie o bankructwie państwa mówimy wtedy, gdy dany kraj nie jest w stanie terminowo spłacić swoich międzynarodowych zobowiązań finansowych, a zatem nie jest w stanie wywiązać się z zobowiązań względem zagranicznych partnerów i nikt już nie chce mu pożyczyć brakujących pieniędzy.

Zagadnienia dotyczące bankructwa państw cechuje dość mgliste rozpoznanie i brak systemowej teorii na ten temat. Nie istnieje kompleksowa definicja bankructwa w odniesieniu do gospodarki konkretnego kraju. Wynika to między innymi z tego, że owo bankructwo może przybierać różne formy. Władze danego państwa mają możliwość na przykład wprost odmówić spłaty kredytów zaciągniętych za pośrednictwem obligacji u zagranicznych partnerów, jak w latach 90. ubiegłego wieku uczyniły m.in. Rosja, Ekwador czy Argentyna. Kolejnym przykładem może być uniknięcie formalnej upadłości poprzez restrukturyzację długu, z takich rozwiązań korzystały m.in. Ukraina, Pakistan czy Urugwaj. Bankructwu można również zaradzić dzięki uzyskaniu zewnętrznej pomocy finansowej, np. międzynarodowej organizacji finansowej, takiej jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). Z takiej pomocy skorzystały między innymi Brazylia, Meksyk, Turcja, Węgry, Grecja, Portugalia, Irlandia, Islandia, Łotwa.

Ze względu na brak jednoznacznej definicji bankructwa państw, często w literaturze przedmiotu określenie to równoznaczne jest z niewypłacalnością państwa. Niewypłacalność ta jest często efektem nadmiernego i długotrwałego deficytu budżetowego. Państwa zagrożone deficytem budżetowym mają możliwość zastosowania kilku działań, które niestety mogą wywierać negatywny wpływ na sytuację gospodarczą państwa, a negatywny wpływ deficytu może przejawiać się na wiele sposobów, które nazywane są często „objawami choroby deficytu". Są to:

1) wzrost inflacji – mamy wówczas do czynienia z sytuacją, gdy rząd finansuje swój nadmierny deficyt poprzez dodrukowanie pieniądza i pozornie każdy wydatek – zarówno podmiotów sektora publicznego, jak i sektora prywatnego – ma pokrycie w dochodzie. W rzeczywistości jednak pieniędzy na rynku pojawia się więcej niż towarów, więc rosną ceny[5];
2) powolny wzrost PKB – jeśli rząd pożycza pieniądze na rynku, daje bankom znakomitą okazję do zarabiania. Zamiast udzielać niepewnego kredytu przedsiębiorstwom, które chciałyby dokonać inwestycji, banki komercyjne wolą podjąć znacznie mniej ryzykowną operację pożyczenia pieniędzy rządowi. Stopy procentowe kredytu dla przedsiębiorstw rosną, a podwyższając rynkowe stopy procentowe, rząd zmusza prywatnych inwestorów do rezygnacji z ich planów inwestycyjnych. Przedsiębiorstwa rezygnują z inwestowania, a tempo wzrostu PKB spada[6];
3) wzrost importu – jeśli w powszechnym odczuciu waluta kraju jest i pozostanie stabilna (np. dlatego, że kurs walutowy jest ściśle związany z dolarem lub euro), odpowiedzią na zbyt dużą ilość pieniędzy na rynku nie musi być wcale wzrost cen, ale dodatkowy import. Pogarsza się saldo handlu zagranicznego (deficyt handlowy),

[5] Sytuacja taka nastąpiła w Polsce w 1989 r., jednakże Konstytucja RP z 1997 r. zabrania tego typu praktyk.
[6] Tak stało się w Grecji w latach 1981–1989.

a kraj zaciąga za granicą pożyczki na jego pokrycie. Może to doprowadzić do kryzysu walutowego, ponownego wybuchu inflacji i spadku PKB[7];

4) wzrost długu – jeśli w kraju jest niezależny bank centralny, to nie zgodzi się on na sfinansowanie deficytu dodrukiem pieniądza. Rząd musi więc pożyczać brakujące środki na rynku pieniężnym. Inflacji wprawdzie nie ma, ale za to rośnie dług publiczny. Z czasem może okazać się, że państwo po prostu nie ma pieniędzy, aby ten dług obsługiwać i spłacać. Korzysta wówczas z możliwości zaciągania kredytów i pożyczek zarówno u podmiotów krajowych, jak i zagranicznych.

Określenie dopuszczalnej granicy zadłużenia ma jednak charakter względny, a oznacza to, że w konkretnej sytuacji jakiegoś kraju może dojść do jej przekroczenia, co powoduje zawsze określone, negatywne konsekwencje, a przede wszystkim stopniowe narastanie trudności płatniczych. Pogarszający się standing kredytowy[8] takiego kraju prowadzi do wzrostu kosztów nowo uzyskiwanych kredytów, a następnie zaciąganie nowych na obsługę już wcześniej zaciągniętych. Aby spłacać odsetki, niezależnie od zaciągania kredytów na pokrycie ujemnego salda handlowego, dany kraj zmuszany jest do dalszego zwiększania zadłużenia, które niejako samo się odradza. Stan, w którym zadłużenie samo się niejako odradza, określa się mianem „pułapki zadłużeniowej" lub „bariery zadłużenia". Skutkuje to nie tylko niekorzystnymi zmianami w zakresie warunków uzyskiwania kredytów, przede wszystkim stopy oprocentowania i marży bankowej, lecz też spadkiem zaufania kredytodawców do kredytobiorców, kursów walut na rynku światowym, a nawet kształtowania się terms of trade danego kraju.

W kontekście polityki zagranicznej, nadmierne zadłużenie i problemy z jego obsługą podważają wiarygodność państwa, co prowadzi do obniżenia jego pozycji w świecie. Pułapka zadłużeniowa prowadzi więc do utrudnienia rozwoju stosunków z zagranicą, co staje się często przyczyną bankructwa.

Państwa borykające się z problemem braku wypłacalności mają możliwość skorzystania ze wsparcia finansowego organizacji międzynarodowych w ramach programów oddłużeniowych lub skorzystania z możliwości realizacji transakcji umożliwiających zamianę lub sprzedaż posiadanego przez daną instytucję bankową zobowiązania. Do najczęściej stosowanych technik redukcji zadłużenia zagranicznego opartych na transakcjach zamiany długów należą[9]:

- zamiana długów na udziały kapitałowe (debt for equity swap) – transakcja DES polega na zamianie (swap) długu (debt) na kapitał kraju zadłużonego (equity), ta technika stosowana jest głównie przez kraje Ameryki Południowej,
- transakcje wykupu długu na rynku wtórnym (buy-back) – zadłużony kraj za zgodą swych wierzycieli wykupuje na rynku wtórnym (gdzie ceny kształtują się pod wpływem popytu i podaży i są z reguły znacznie niższe od cen nominalnych) swoje zagraniczne zobowiązania,

[7] Tak stało się w Argentynie w 2001 r.
[8] Standing kredytowy oznacza ocenę, dokonywaną przez instytucje bankowe przed udzieleniem kredytu warunkującą późniejszy koszt pozyskania kapitału lub marżę narzucaną przy udzielaniu kredytu.
[9] A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2006, s. 432.

- zamiana zadłużenia na obligacje Brady'ego (Brady Bonds) – pozwalają na inwestowanie w długi krajów bez ryzyka walutowego; by dany kraj mógł zamienić swój dług na obligacje musi przeprowadzić szereg reform proponowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, dodatkowo restrukturyzacja musi być uznana przez Bank Światowy. Z obligacjami Brady'ego związane jest zabezpieczenie kapitałowe w formie obligacji zeropunktowych emitowanych przez kraj wierzycielski – zapewniają one korzystne warunki wykupu pożyczki,
- zamiana zadłużenia na wydatki związane z ochroną środowiska naturalnego (debt for nature swap) – technika zbliżona do debt for equity swap, różnica polega na tym, że zamiast sprzedaży długu prywatnemu inwestorowi bank daruje lub dokonuje sprzedaży długu z dyskontem organizacji ekologicznej, która dokonuje inwestycji w lokalne projekty służące ochronie środowiska naturalnego.

Niewypłacalność danego kraju nie musi jednak oznaczać jego bankructwa. Taka jednoczynnikowa analiza uniemożliwia jednoznaczną ocenę sytuacji finansowej państwa. Z tego względu w 2005 r. MFW zaproponował wieloczynnikową metodę wczesnego ostrzegania przed ogłoszeniem niewypłacalności przez dane państwo, które może oznaczać jego bankructwo. Metoda ta opiera się na tzw. drzewie decyzyjnym. Spośród 50 różnych czynników, opisujących podstawowe cechy systemu gospodarczego, stan zadłużenia, płynność finansową i stabilizację polityczną, wybrano 10, które w największym stopniu pozwalają przewidzieć wystąpienie kryzysu. Są to[10]:

1) całkowite zadłużenie zagraniczne, jako % PKB,
2) krótkoterminowe zadłużenie w relacji do rezerw walutowych,
3) dług publiczny w relacji do wpływów budżetowych,
4) realna dynamika PKB,
5) inflacja,
6) rentowność papierów skarbowych,
7) kurs walutowy (przewartościowanie waluty),
8) kurs walutowy (zmienność),
9) potrzeby zewnętrznego finansowania w relacji do rezerw walutowych (wartość graniczna – 1,3),
10) liczba lat do najbliższych wyborów prezydenckich.

Kryterium wyjściowym jest stosunek wartości całkowitego zadłużenia do produktu krajowego brutto (PKB). Jeśli przekracza ono 50% PKB, ryzyko upadłości kraju wzrasta 5-krotnie. Z kolei, kraje o wysokim zadłużeniu dzielą się na te o niskiej i wysokiej inflacji (wyższej niż 10,5%). Wynika zatem z tego przypuszczenie, że kraje mające problemy z długiem i inflacją, najprawdopodobniej będą też mieć trudności ze spłatą zagranicznego zadłużenia. W zbadanej przez analityków MFW grupie, spełniającej te warunki, kryzys wystąpił w 66,8% krajów, m.in. w: Wenezueli (1990, 1995), Ekwadorze (1982, 1999), Turcji (2000), Indonezji (2002)[11]. Islandia (2008) i Ukraina (2008) to najnowsze przykłady[12].

[10] Zob. N. Roubini, P. Manasse, *Rules of Thumb for Sovereign Debt Crises*, IMF Working Paper, 2005.
[11] *Ibidem*, s. 17.
[12] Ł. Wróbel, *Niewypłacalność państw – jak znaleźć przyszłych bankrutów?*, http://biznes.onet.pl/niewyplacalnosc-panstw-jak-znalezc-przyszlych-bank,18726,3150920,2,news-detal (data dostępu 1.10.2012).

Drugą grupą ryzyka są państwa nieposiadające dużych zobowiązań zagranicznych w relacji do PKB (dług do 50% PKB). Ich cechą charakterystyczną jest skumulowany efekt 3 czynników: krótkoterminowy dług przekracza 130% wartości rezerw walutowych, sztywny kurs walutowy (niewielka zmienność), niepewność polityczna (także zbliżające się wybory). Spełnienie tych 3 kryteriów daje 41% pewności niewypłacalności i pogrążenia się kraju w kryzysie. Stosując ten drugi zestaw kryteriów, na podstawie danych na koniec 2010 r., Bank of Scotland sporządził listę krajów zagrożonych niewypłacalnością, na której m.in. znalazły się: Litwa, Łotwa, Estonia, Bułgaria, Rumunia, Polska, Węgry, Kazachstan, Islandia, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Katar[13].

Korzystając z zaproponowanej metodologii oceny stanu gospodarek narodowych, Międzynarodowy Fundusz Walutowy określa podatność lub odporność danego kraju na kryzys, a co za tym idzie niemożność spłacenia swoich zobowiązań zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Detonatorem bankructwa gospodarki krajowej są zazwyczaj wydarzenia, które gwałtownie pogarszają sytuację finansową państwa-dłużnika, np. wojny, rewolucje albo poważne zawirowania finansowe. Ale to nie detonator jest przyczyną finansowej katastrofy, a wcześniejsze działania, których skutki ten detonator wywołał. W przypadku krajów europejskich takim detonatorem był niewątpliwie kryzys wywołany w 2008 r. w Stanach Zjednoczonych. Przyczyną zaś katastrofy polityka pieniężna i gospodarcza krajów strefy euro oraz sama jej struktura.

Kluczem do zrozumienia obecnych problemów krajów strefy euro jest przede wszystkim specyficzna konstrukcja unii walutowej powstałej w ramach Unii Europejskiej. Specyfikę tę kształtuje z jednej strony wspólna waluta oraz wspólna polityka pieniężna, z drugiej zaś znacząca decentralizacja w sferze gospodarczej poszczególnych państw członkowskich[14].

Proces międzynarodowej integracji finansowej, w szczególności zaś w formie unii walutowej, niesie istotne konsekwencje dla polityki pieniężnej i walutowej państwa. Staje on bowiem w obliczu konieczności zrzeczenia się suwerenności w podejmowaniu decyzji w tej dziedzinie, gdyż w unii walutowej polityka monetarna i walutowa mają charakter scentralizowany. Brak autonomii w podejmowaniu decyzji w tych dziedzinach oznacza, że wszelkie rozwiązania dostosowane są do uwarunkowań makroekonomicznych panujących w całej unii, nie zaś w poszczególnych krajach członkowskich. Staje się to istotnym czynnikiem uniemożliwiającym szybką reakcję na niekorzystne zjawiska zewnętrzne, szczególnie zaś pojawiające się zewnętrzne szoki asymetryczne zarówno w sferze gospodarczej, jak i finansowej, które mogą stać się detonatorem niewypłacalności państwa.

Rozwiązywanie problemów gospodarczych krajów stojących nad krawędzią bankructwa stało się jednym z najważniejszych zadań międzynarodowych instytucji finansowych i gospodarczych, dlatego że nie jest to tylko problem tych krajów, lecz obecnie problem stabilności światowej gospodarki.

---

[13] M. Zdyb, *Anatomia kryzysu – sytuacja finansowa krajów Eurostrefy. Część III*, „Nieruchomości" 2012, nr 4.

[14] Obecnie wszystkie państwa członkowskie strefy euro prowadzą swoją politykę fiskalną i gospodarczą samodzielnie, zapewniając jednak w ramach ogólnoeuropejskich zasad zarządzania pełną zgodność z wymaganiami unii walutowej. Warto jednak pamiętać, że ze względu na brak mechanizmów kontrolnych, regulacje w aspekcie polityki fiskalnej dotyczące krajów strefy euro ustalone w Maastricht, a dotyczące poziomu deficytu budżetowego oraz długu publicznego były bardzo często przekraczane.

Kryzys finansów publicznych doprowadził do ożywienia dyskusji na temat roli instytucji międzynarodowych, w szczególności finansowych, w łagodzeniu jego następstw. Międzynarodowe instytucje finansowe zostały bowiem utworzone w celu rozwiązywania problemów związanych z brakiem dostatecznych środków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania gospodarki światowej. Wśród ich funkcji wymienia się między innymi[15]:

1) kredytodawcy w skali globalnej i regionalnej;
2) stabilizatora zróżnicowanego wzrostu gospodarczego;
3) - w odniesieniu do sytuacji gospo-darczej oraz mającą na celu stworzenie warunków niezbędnych do stabilizacji finansowej i gospodarczej krajów członkowskich.

Bankructwo państwa, jako efekt niemożności spłaty zadłużenia, będącego konsekwencją długotrwałego występowania długu publicznego, to obecnie problem wielu krajów, będący jednym z efektów zapoczątkowanego w 2008 r. kryzysu gospodarczo-finansowego. Większość ekonomistów uważa, że niewypłacalność gospodarek krajowych zagraża ich rozwojowi, a tym samym rozwojowi i stabilności gospodarki światowej. Z tego względu problem nadmiernego zadłużenia państw mogący prowadzić do ich bankructwa stanowi jeden z najistotniejszych problemów współczesnych stosunków międzynarodowych, stając się nie tylko przedmiotem społecznego zainteresowania, lecz też obszarem działań organizacji międzynarodowych.

Prawne możliwości wsparcia bankrutujących państw europejskich przez organizacje międzynarodowe

Ze względu na istotę problemu bankructwa państw europejskich, instytucjami uprawnionymi do pomocy finansowej krajom borykającym się z problemami finansowymi są trzy organizacje międzynarodowe: Unia Europejska, Międzynarodowy Fundusz Stabilności, MFW oraz Bank Światowy.

Do roku 2010 Unia Europejska nie posiadała żadnego instrumentu finansowego o charakterze stabilizacyjnym dla strefy państw euro. Wynikało to oczywiście z braku takiej potrzeby, gdyż kraje strefy euro stanowiły system rozwiniętych i stabilnych gospodarek narodowych. Pomoc w ramach bilateralnych pożyczek udzielana krajom borykającym się z problemem zbyt dużego zadłużenia mieściła się w traktatowej zasadzie solidarności. Unijna zasada solidarności rozumiana *sensu largo*, zobowiązuje państwa członkowskie UE do wzajemnego wspierania się, współdziałania oraz współodpowiedzialności.

Z zasady solidarności wypływa dla państw członkowskich obowiązek działania polegający na podejmowaniu wszelkich środków ogólnych i szczególnych służących zapewnieniu wykonania zobowiązań wynikających z prawa unijnego pierwotnego i wtórnego, obowiązek działania lub zaniechania działania, zależnie od okoliczności, dla ułatwienia

[15] E. Ambukita, K. Munyama, *Międzynarodowe instytucje finansowe w Polsce w okresie transformacji*, WSZiK, Poznań 2002, s. 10–11.

działania UE oraz obowiązek powstrzymania się od podejmowania jakichkolwiek działań mogących narazić na niebezpieczeństwo osiągnięcie celów UE.

W ramach obowiązujących postanowień traktatowych nie było zaś specyficznej regulacji, która umożliwiałaby udzielenie pomocy finansowej w przypadku wystąpienia trudności płatniczych w jednym lub kilku państwach strefy euro. Zgodnie z obowiązującym obecnie Traktem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada (decydując większością kwalifikowaną) może, w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania UGiW, wzmocnić koordynację i nadzór dyscypliny budżetowej państw należących do strefy euro, sprecyzować kierunki w polityce gospodarczej tych państw oraz nadzorować ich realizację[16]. Istnieje natomiast stosowna podstawa prawna umożliwiająca udzielanie pomocy w razie wystąpienia trudności w bilansie płatniczym w państwach członkowskich UGiW objętych derogacją – czyli nienależących do strefy euro (art. 143 TfUE)[17].

Dopiero w obliczu konieczności zbudowania programów pomocowych dla najbardziej zagrożonych niewypłacalnością państw UE, stworzono pierwszy mechanizm finansowy mający na celu ustabilizowanie sytuacji oraz wsparcie dla potrzebujących krajów. W o ustanowieniu tymczasowego europejskiego mechanizmu stabilności, składającego się z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM)[18] oraz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*, EFSF). Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej został ustanowiony w celu zachowania stabilności finansowej Unii Europejskiej jako instrument pomocy finansowej dla krajów członkowskich nienależących do strefy euro, borykających się z poważnymi trudnościami gospodarczymi i finansowymi lub takimi zagrożonych z racji nadzwy- . Środki na pożyczki i linie kredytowe w ramach EFSM stanowiły pożyczki na rynkach kapitałowych lub od instytucji finansowych.

w Luksemburgu, w celu udzielania wsparcia finansowego państwom członkowskim należącym do strefy euro, które mają trudności z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza ich kontrolą, tak aby chronić stabilność finansową strefy euro jako całościoraz jej państw członkowskich. EFSF, będąc instytucją finansową, może emitować obligacje o łącznej wartości do 440 mld euro gwarantowane przez państwa członkowskie strefy euro, przy czym środki pozyskiwane z emisji tych obligacji są następnie udostępniane w formie pożyczek państwom członkowskim strefy euro znajdującym się w trudnej sytuacji, na warunkach wynegocjo- w porozumieniu z Europejskim Bankiem Centralnym i MFW oraz zatwierdzonych przez Eurogrupę[19].

[16] Zob. Art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

[17] J. Barcz, *Konsolidacja Eurogrupy: umocnienie efektywności unii czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2011, nr 2, s. 28.

[18] Rozporządzenie Rady (UE) NR 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej.

[19] Zob. *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działalności Unii Europejskiej w 2010 r. w zakresie zaciągania i udzielania pożyczek*, KOM(2011) 485, Bruksela, 2011, s. 8.

Warto zaznaczyć, że już w grudniu 2010 r. Rada Europejska uzgodniła, iż konieczne jest utworzenie stałego mechanizmu pomocy finansowej dla państw strefy euro, tzw. Europejskiego Mechanizmu Stabilności (*European Stability Mechanism*, ESM), który miał zastąpić od połowy 2013 r. – Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej oraz Europejski Instrument Stabilności Finansowej. W związku z tym, że inauguracja ESM nastąpiła 8 października 2012, działa on obecnie równolegle z EFSF.

Podstawą prawną ustanowienia ESM jest umowa między państwami członkowskimi strefy euro. W związku z tym, iż rozważany jako podstawa prawna takiej współpracy art.

państwa strefy euro mogą dla ochrony stabilności całej strefy powołać mechanizm, który będzie warunkowo udzielać pomocy finansowej. „Niedookreślenie w nowych posta-nowieniach art. 136 TfUE formy prawnej ustanowienia EMS umożliwiło państwom strefy euro wybranie najbardziej »elastycznej« oraz »niezależnej« od Unii formuły ustanowienia mechanizmu, to znaczy odwołanie się do odrębnej umowy międzynarodowej”[20]. Ciekawe staje się to, że to rozwiązanie dało możliwość powołania EMS jako organizacji międzyrządowej, na mocy międzynarodowego prawa publicznego. Nadało to Europejskiemu

w Luksemburgu).

Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (*European Stability Mechanism Treaty*) został podpisany 2 lutego 2012 r. w Brukseli przez ambasadorów krajów członkowskich strefy euro. Celem ustanowionego na jego mocy mechanizmu finansowego jest ochrona stabilności finansowej strefy euro, poprzez udzielanie pomocy państwom, doświadczającym lub zagrożononym poważnymi problemami finansowymi, które zagrażają lub zagrażałyby stabilności strefy euro jako całości[21]. Instrumentarium EMS stanowią dwie linie kredytowe: krótkoterminowe lub średnioterminowe pożyczki oraz interwencje na pierwotnym rynku długu. Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności oraz Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej[22] (tzw. pakt fiskalny) stanowią podstawę prawną strategii mającej przezwyciężyć kryzys zadłużeniowy oraz przeciwdziałać bankructwu państw strefy euro. Od marca 2013 r. otrzymanie pomocy finansowej z EMS będzie uzależnione od ratyfikacji traktatu, a rok po wejściu w życie traktatu, także od wprowadzenia w życie zasady zrównoważonego budżetu.

Warto wspomnieć, że Unia Europejska, w celu zapewnienia stabilności gospodarczej i finansowej, stworzyła zbiór zasad ustanawiających nadzór gospodarczy i budżetowy dla całej Unii. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu[23], którego zadaniem jest zapewnienie, aby

[20] J. Barcz, *op. cit.*, s. 32.

[21] Art. 3 Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

[22] Umowa, podpisana została w marcu 2012 przez 25 państw członkowskich UE (bez Czech i Wielkiej Brytanii), wymusza utrzymywanie równowagi budżetowej przez państwa członkowskie oraz większą kontrolę Rady UE i Komisji Europejskiej nad stanem finansów publicznych państw i lepszą koordynację polityki gospodarczej.

[23]

dyscyplinę finansów publicznych. 13 grudnia 2011 r. wszedł w życie pakiet aktów pra

państwa członkowskie strefy euro utrzymywały dyscyplinę budżetową w celu uniknięcia nadmiernego deficytu, zobligował jedynie państwa członkowskie do przestrzegania zdrowej polityki budżetowej, która nie dopuszcza do powstawania nadmiernych deficytów, zagrażających stabilności ekonomicznej i finansowej UE.

W celu zapobiegania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego deficytu budżetowego, w tym bankructwu państw członkowskich Unia Europejska podjęła również działania, których celem ma być wzmocnienie kontroli nad systemem finansowym i bankowym. Kryzys gospodarczy i finansowy odsłonił słabości systemu bankowego w Unii Europejskiej oraz udowodnił, że problemy w systemie szybko mogą przeistoczyć się w problemy systemu finansowego orz gospodarczego UE oraz jej państw członkowskich, w szczególności zaś państw strefy euro. Wspólny nadzór nad bankami ma za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa finansowego deponentom, przywrócenie zaufania do sektora bankowego oraz ochronę systemu na wypadek ewentualnych wstrząsów. Działania te mają wyprowadzić Europę z kryzysu gospodarczego i finansowego w wyniku zarządzania zadłużeniem państw europejskich. Jednym z elementów zaplanowanej reformy systemu finansowego, mającej stanowić część długoterminowej wizji integracji gospodarczej i budżetowej, jest ustanowienie trzech europejskich organów nadzoru zajmujących się koordynowaniem działań krajowych organów regulacyjnych i zagwarantowaniem spójnego stosowania unijnych przepisów.

Są nimi Europejski Organ Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) oraz Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). Każda z tych instytucji ma określony zakres działania: EBA zajmuje się tylko kontrolą systemu bankowego, EIOPA – rynkiem ubezpieczeń, a ESMA – giełdami. Taka specjalizacja ma zagwarantować precyzyjność i skuteczność procesu monitoringu europejskiego systemu finansowego. Instytucje te, zwane nadzorem mikroostrożnościowym, mają monitorować oraz wykrywać wszystkie operacje, transakcje czy instrumenty, które mogą zagrozić funkcjonowaniu rynku finansowego w Unii Europejskiej, a w efekcie uchronić inwestorów przed stratami. Jest też czwarty organ, czyli Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), również zaliczana do tzw. nadzoru makroostrożnościowego. Ma ona monitorować cały system finansowy, a jeśli wykryje coś niepokojącego, musi ostrzec Komisję Europejską i instytucje nadzoru krajowego. Powinna ona też proponować odpowiednie rozwiązania zauważonych problemów. Rozwiązania te mają przyczynić się do wzmocnienia nadzoru nad systemem finansowym, a jednocześnie kontrolować jego ewentualny negatywny wpływ na sytuację finansową państw człon-

procedurę nadmiernych zakłóceń równowagi. Tworzą one tzw. sześciopak i są to:
Rozporządzenie (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro,
Rozporządzenie (UE) nr 1174/2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro,
Rozporządzenie (UE) nr 1175/2011 zmieniające niniejsze rozporządzenie w sprawie nadzoru pozycji budżetowych,
Rozporządzenie (UE) nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania,
Rozporządzenie (UE) nr 1177/2011 zmieniające procedurę nadmiernego deficytu,
Dyrektywa 2011/85/UE (FR) w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

kowskich UE przede wszystkim w kontekście sprzężenia zwrotnego między stanem systemu finansowego a stanem finansów publicznych.

Jednocześnie przewodniczący Komisji – José Manuel Barroso, na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej 23 maja 2012 r., zaproponował koncepcję utworzenia zintegrowanych ram finansowych (tzw. unii bankowej) mającą na celu przywrócenie zaufania do banków i wspólnej waluty, czego konsekwencją ma być przywrócenie stabilności w systemie gospodarczym i finansowym UE. Do najważniejszych elementów propozycji należą[24]:

- wprowadzenie w całej UE jednolitych przepisów w sprawie bankowości – obejmujących wspólne, choć elastyczne wymogi dotyczące obowiązkowych rezerw kapitałowych w bankach,
- jeden unijny organ nadzoru nad bankami kontrolujący bezpośrednio banki działające w różnych krajach, w szczególności bardzo duże banki – aby egzekwować przepisy i kontrolować ryzyko,
- wspólne przepisy zapobiegające upadłości banków oraz dotyczące interwencji, w przypadku gdy bank ma problemy finansowe – zanim konieczne będą akcje ratunkowe finansowane z pieniędzy podatników,
- jednolity system gwarantowania depozytów chroniący deponentów w całej UE, gdziekolwiek mają oszczędności lub inwestycje – w celu przywrócenia zaufania do sektora bankowości.

Na szczycie Rady Europejskiej w dniach 28–29 czerwca 2012 r. Herman Van Rompuy, we współpracy z przewodniczącymi Komisji Europejskiej i Eurogrupy oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego, przedstawił sprawozdanie pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej", w którym określone zostały cztery filary projektu utworzenia pełnej unii gospodarczo-walutowej. Są nimi: zintegrowane ramy finansowe, fiskalne, polityki gospodarcze oraz ramy demokratycznej legitymacji i odpowiedzialności[25]. Dokument ten stał się podstawą działań zmierzających do uzgadniania planu ukończenia tworzenia unii gospodarczej i walutowej. Rada Europejska przyjęła 14 grudnia 2012 r. plan ukończenia prac nad utworzeniem UGW. Zapowiedziano również, w czerwcu 2013 r., że Rada Europejska dokonana analizy innych istotnych kwestii dotyczących koordynacji reform krajowych, społecznego wymiaru UGW, wykonalności i warunków wzajemnie uzgodnionych umów na rzecz konkurencyjności i wzrostu gospodarczego oraz mechanizmów solidarności, a także środków służących propagowaniu pogłębienia jednolitego rynku i ochronie jego integralności[26]. Szerszym kontekstem podjęcia działań na rzecz wzmocnienia systemu bankowego jest ochrona UE i państw członkowskich przed ciężarem „ratowania" systemu bankowego w sytuacji jego niestabilności, który spoczywa ostatecznie na europejskich podatnikach, odbijając się na stanie finansów publicznych oraz wielkości długu publicznego. Konsekwencją problemów z zadłużeniem publicznym w niektórych krajach strefy euro, np. Irlandii, była właśnie konieczność finansowania ze środków publicznych programu wsparcia

[24] http://ec.europa.eu/news/eu_explained/120626_pl.htm (data dostępu 14.12.2012).
[25] Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 listopada 2012 r. zawierająca zalecenia dla Komisji dotyczące sprawozdania przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy, pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej", Bruksela 2012.
[26] Zob. Konkluzje Rady Europejskiej, 13–14 grudnia 2012 r.

dla systemu bankowego. W konsekwencji problemów finansowych instytucji bankowych, rządy państw UE korzystały z pieniędzy publicznych do ratowania sytuacji banków, aby zapobiec negatywnym skutkom ich upadłości, w wyniku której ucierpiałyby miliony klientów oraz system finansowy. Stało się to elementem zaburzeń w systemie finansów publicznych, co w konsekwencji doprowadziło do sytuacji, że kilka europejskich krajów, nie ujawniając tego, przygotowywało się do ogłoszenia niewypłacalności.

Analiza prawnych możliwości udzielania pomocy unijnej państwom członkowskim, borykającym się z problemem nadmiernego zadłużenia, wskazuje, że obecnie UE dysponuje rozszerzonym wachlarzem instrumentów prawnych i finansowych. Nowe instrumenty zostały utworzone w odpowiedzi na kryzys finansowy i gospodarczy, którego konsekwencją jest problem nadmiernego zadłużenia krajów członkowskich UE oraz zagrożenie bankructwem występujące w niektórych państwach europejskich. Do instrumentów tych należy zaliczyć instrumenty prawne (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, Pakt na rzecz stabilności i wzrostu, Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności) oraz instrumenty finansowe, takie jak: Europejski Instrument Stabilności Finansowej oraz Europejski Mechanizm Stabilności. Ten drugi, jak już opisano, w związku z formą podpisanej umowy o jego utworzeniu stał się kolejną międzynarodową organizacją finansową, która obok Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego, działa na rzecz wsparcia państw borykających się z problemami gospodarczymi i finansowymi.

Do pomocy finansowej państwom borykającym się z problemem nadmiernego zadłużenia mogą zostać również użyte środki Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (*European Bank for Reconstruction and Development*). Powstały w 1991 roku Bank realizuje następujące funkcje:

- promowanie działalności prywatnego sektora, w szczególności przedsiębiorstw małych i średniej wielkości;
- mobilizowanie w tym celu lokalnego i zagranicznego kapitału;
- ułatwianie inwestycji produkcyjnych, w tym w sektorze finansowym i usług, tam, gdzie jest to konieczne dla wspomagania inicjatyw prywatnych;
- udzielanie pomocy technicznej dla przygotowania, finansowania i wprowadzania odpowiednich projektów;
- stymulowanie i zachęcanie do rozwoju rynków kapitałowych;
- udzielanie pomocy ekonomicznie nadającym się do realizacji projektom,
- angażującym więcej niż jedno państwo;
- promowanie działań rozwoju zgodnego z wymaganiami ochrony środowiska.

Kredyty EBOR są udzielane zarówno rządom na wskazane projekty (zwłaszcza na budowę infrastruktury, restrukturyzację sektorów gospodarczych i przekształceń własnościowych), jak i podmiotom prywatnym. Podstawowym zaś obszarem działań EBOR jest udzielanie kredytowego wsparcia państwom Europy Środkowej i Wschodniej oraz finansowe wsparcie procesów transformacji gospodarczej zachodzących w krajach EŚW, w Azji Środkowej oraz w południowej i wschodniej części Morza Śródziemnego[27].

[27] http://www.ebrd.com/pages/about/what.shtml (data dostępu 7.12. 2012).

Odpowiedzią EBOR na wpływ globalnego kryzysu finansowego na gospodarki krajów Europy Wschodniej był wzrost planowanych inwestycji. Aby zmniejszyć skutki kryzysu, bank zainwestował w 2009 roku kwotę 7 mld euro w państwach byłego bloku sowieckiego. Jego działanie miało nie tylko na celu wsparcie ożywienia gospodarczego i finansowego w państwach, lecz również zmniejszenie zależności rządów państw EŚW od pożyczek w obcych walutach. Okazało się bowiem, że kraje z dużymi długami w zagranicznych walutach były najmniej odporne na kryzys.

Wspomniany Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) postał jako organizacja mająca za zadanie stabilizowanie sytuacji ekonomicznej na świecie oraz nadzorowanie globalnego systemu finansowanego. Jego główne cele zostały określone w warunkach w art. 1 Porozumienia o Międzynarodowym Funduszu Walutowym, a są nimi[28]:

- popieranie międzynarodowej współpracy walutowej poprzez stałą instytucję, wyposażoną w aparat do konsultacji i współdziałania w międzynarodowych sprawach walutowych,
- ułatwianie rozwoju i zrównoważonego wzrostu wymiany międzynarodowej, przyczynianie się przez to do popierania i utrzymywania wysokiego poziomu zatrudnienia i dochodu realnego oraz do rozwijania zasobów produkcyjnych wszystkich członków, jako naczelnych zadań polityki gospodarczej,
- przyczynianie się do stałości walut, utrzymywanie uporządkowanych stosunków walutowych między członkami i unikanie deprecjacji walut w celach konkurencyjnych,
- pomaganie w tworzeniu wielostronnego systemu regulowania należności w zakresie bieżących transakcji między członkami i usuwaniu ograniczeń dewizowych, które hamują wzrost handlu światowego,
- wzmaganie ufności członków przez stawianie do ich dyspozycji środków Funduszu, przy odpowiednim zabezpieczeniu, i umożliwianie im w ten sposób korygowania szkodliwych odchyleń ich bilansów płatniczych, bez uciekania się do środków oddziałujących ujemnie na pomyślność gospodarki krajowej lub światowej,
- skracanie, zgodnie z powyższym, czasu trwania i zmniejszanie stopnia braku równowagi w bilansach płatniczych członków w obrotach światowych.

Kierując się w swoich decyzjach celami art. 1 Porozumienia, działania MFW dotyczą przede wszystkim:

1) propagowania wzrostu i stabilności gospodarczej przez sprawowanie nadzoru oraz udostępnianie wsparcia technicznego;
2) pomocy w przezwyciężaniu trudności z bilansem płatniczym przez udzielanie pomocy finansowej;
3) redukcji ubóstwa na świecie, zarówno samodzielnie, jak i we współpracy z Bankiem Światowym.

W ramach działania dotyczącego udzielania pomocy finansowej państwom borykającym się z trudnościami w bilansowe płatniczym, kraje członkowskie Funduszu[29] mogą

[28] Art. 1 Articles of Agreement, International Monetary Fund, http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf (data dostępu 7.12. 2012).

[29] Członkami MFW jest obecnie 188 państw, zob. http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx (data dostępu 10.12.2012).

uzyskiwać od niego wsparcie finansowe tylko z powodu wystąpienia u nich niekorzystnej sytuacji płatniczej, czasowo i w celu rozwiązania problemów płatniczych zgodnie z postanowieniami umowy. Obecny system instrumentów pożyczkowych MFW można podzielić na dwie główne grupy: porozumienia pożyczkowe na zasadach ogólnych oraz porozumienia na warunkach preferencyjnych, które kierowane są do krajów najuboższych[30].

W odpowiedzi na kryzys finansowy i gospodarczy z 2008 r., który uwidocznił potrzebę zbudowania efektywnejszej i odpornejszej na wstrząsy sieci bezpieczeństwa finansowego, MFW dokonał w 2009 r. reformy instrumentów pożyczkowych. Była ona oparta na[31]:

1) wprowadzeniu nowego instrumentu pożyczkowego o charakterze ostrożnościowym (Elastyczna Linia Kredytow, *Flexible Credit Line FCL*),
2) zwiększeniu elastyczności podstawowego instrumentu pożyczkowego MFW – porozumienie pożyczkowe „Stand-by" (*Stand-By Arrangement*),
3) dwukrotnego zwiększenia górnego limitu pożyczkowego,
4) likwidacji rzadko wykorzystywanych instrumentów pożyczkowych,
5) modyfikacji zasad warunkowości udzielania pożyczek,
6) uproszczeniu systemu opłat pobieranych od udzielanych pożyczek.

W kolejnych krokach reformy instrumentarium pożyczkowego, MFW dokonał modyfikacji Elastycznej Linii Kredytowej (*Flexible Credit Line*) oraz ustanowił dwa nowe instrumenty: Płynnościową[32] (*Precautionary and Liquidity Line*) oraz Instrument Szybkiego Reagowania[33] (*Rapid Financing Instrument*).

Podstawowym warunkiem otrzymania niskooprocentowanego kredytu przez państwo będące w trudnej sytuacji gospodarczej jest uprzednie uzgodnienie programu dostosowawczego z MFW oraz jego efektywna realizacja. Każda decyzja o przyznaniu kredytu obejmuje szczegółowo określone warunki, terminy przyznania kolejnych rat kredytu oraz kryteria oceny realizacji programu dostosowawczego.

Ze względu na to, że przyznane wsparcie finansowe jest uwarunkowane obustronnymi ustaleniami pomiędzy MFW a krajem członkowskim odnośnie do realizacji programu dostosowawczego, oferowana przez MFW pomoc dla bankrutujących państw zawierana jest w formie porozumienia pożyczkowego (*arrangement*). Proces przygotowania programu dostosowawczego opiera się na analizie przez MFW informacji o stanie gospodarki danego państwa, a następnie przedstawieniu kilku scenariuszy programów dostosowawczych mających na celu poprawę sytuacji gospodarczej oraz usunięcie trudności płatniczych danego kraju. Warto zwrócić uwagę na to, że wypłata kolejnych rat pożyczki uzależniona jest od pozytywnej oceny realizacji uzgodnionego wcześniej etapu programu dostosowawczego. Wraz z rosnącą na

[30] Ciekawe zestawienie instrumentów pożyczkowych stosowanych przez MFW wraz z ich podstawowymi elementtami przedstawiono w pracy P. Gąsiorowski i in., *Dostosowania instrumentarium, zasad działania i zasobów Międzynarodowego Funduszu Walutowego w reakcji na światowy kryzys finansowy i gospodarczy*, Materiały i Studia, nr 285, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2013.

[31] Zob. Komunikat MFW, nr 09/85 z 24 marca 2009 r., http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr0985.htm (data dostępu 14.11.2012).

[32] W roku 2010 MFW utworzył Ostrożnościową Linię Kredytową (*Precautionary Credit Line – PCL*) zastąpioną w 2011 r. Ostrożnościową Linią Płynnościową.

[33] Decyzja nr 15015 – (11/112) Rady Wykonawczej MFW z 21 listopada 2011 r., http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/112111.pdf (data dostępu 14.11.2012).

arenie międzynarodowej rolą MFW, wzrosło również znaczenie tej pozytywnej oceny. Chodzi nie tylko o cel bezpośredni, wynikający z chęci uzyskania pomocy, lecz również o zwiększenie wiarygodności państwa w stosunkach międzynarodowych jako partnera handlowego oraz wzrost zaufania do jego waluty. Ma to niezwykle istotne znacznie w kontekście zwiększenia możliwości zaciągania dalszych kredytów na międzynarodowym rynku kapitałowym.

W działalności Banku Światowego (*de facto* Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju – MBOR)[34], kolejnej z organizacji międzynarodowej zaangażowanej w pomoc państwom europejskim borykającym się z problemem niewypłacalności, dominują funkcje operacyjne polegające na udzielaniu pożyczek państwom członkowskim oraz zaciąganiu kredytów w celu powiększenia kapitału pożyczkowego. Co istotne, celem powstałego w 1944 r. Banku Światowego nie jest maksymalizacja zysku, lecz udzielanie państwom członkowskim pomocy w rozwoju społeczno-gospodarczym przez przyznawanie pożyczek inwestycyjnych, których warunki spłaty są znacznie łagodniejsze niż spłata kredytów udzielanych na normalnych zasadach handlowych.

MBOR został powołany jako instytucja koordynująca i kontrolująca działalność in- możliwie najlepsze efekty gospo-darcze, przyczyniające się do zrównoważonego wzrostu wymiany gospodarczej[35]. Do celów statutowych Banku, które zostały określone w art. 1 umowy o jego utworzeniu, należą[36]:

1) pomoc w odbudowie i rozwoju gospodarczym terytoriów członków przez ułatwianie inwestycji kapitałowych na cele produkcyjne oraz na odbudowę gospodarstw zniszczonych lub zdezorganizowanych przez wojnę, przestawienie urządzeń produkcyjnych na potrzeby pokojowe i popieranie rozwoju sił wytwórczych w krajach gospodarczo mniej rozwiniętych,
2) popieranie prywatnych inwestycji zagranicznych przez udzielanie gwarancji lub uczestniczenie w pożyczkach zagranicznych i innych inwestycjach dokonywanych przez inwestorów prywatnych; jeżeli zaś kapitał prywatny nie może być uzyskany na odpowiednich warunkach – uzupełnianie prywatnych inwestycji w drodze dostarczania na dogodnych warunkach środków pieniężnych dla celów wytwórczych z własnego kapitału Banku, z funduszów przez niego zebranych i z innych jego środków,
3) popieranie długofalowego, zrównoważonego wzrostu wymiany międzynarodowej i utrzymywanie równowagi bilansów płatniczych przez popieranie inwestycji zagranicznych, zmierzających do rozwoju sił wytwórczych członków, w celu

[34] Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (*The International Bank for Reconstruction and Development*), zwany potocznie Bankiem Światowym, stanowi największą organizację z tzw. Grupy Banku Światowego, do której należą także Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (*International Development Association*, IDA) i Międzynarodowa Korporacja Finansowa (*International Finance Corporation*, IFC), Wielostronna Agencja Gwarancji Inwestycyjnych (*Multilateral Investment Guarantee Agency*, MIGA) oraz Międzynarodowe Centrum Rozstrzygania Sporów Inwestycyjnych (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*, ICSID).

[35] K. Munyama, *Istota inicjatywy Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego na rzecz zmniejszenia zadłużenia krajów najbiedniejszych*, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2009, nr 2, s. 144.

[36] Art. 1 Umowy o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju Gospodarczego, zawarta w Bretton Woods 22 lipca 1944 r.

wzmożenia wytwórczości, podniesienia stopy życiowej i polepszenia warunków pracy na ich terytoriach,

4) udzielanie pożyczek lub gwarantowanie pożyczek międzynarodowych z innych źródeł w taki sposób, by projekty i inwestycje, szczególnie pożyteczne i pilne, zarówno większe, jak i mniejsze, traktowane były priorytetowo.

Ze względu na zmieniające się otoczenie polityczne, społeczne i gospodarcze, zmieniły się problemy, z którymi borykają się kraje zrzeszone w Banku Światowym. Dlatego do sfer zainteresowania BŚ dołączyły takie obszary problemowe, jak: inwestowanie w ludzi, ze szczególnym naciskiem na ochronę zdrowia i edukację, działania na rzecz ochrony środowiska prywatnego, stymulowanie rozwoju sektora prywatnego, wzmacnianie zdolności działania rządów różnych państw oraz promowanie reform gospodarczych.

W czasie zorganizowanego we wrześniu 2010 r. szczytu ONZ w sprawie Milenijnych Celów Rozwoju przyjęto plan działania zmierzający do osiągnięcia ośmiu celów walki z ubóstwem do 2015 roku. Bank Światowy został zobowiązany do finasowania inwestycji zmierzających do osiągnięcia następujących celów[37]:

1) wyeliminować skrajne ubóstwo i głód,
2) zapewnić powszechną edukację na poziomie podstawowym,
3) promować równość płci i awans społeczny kobiet,
4) ograniczyć umieralność dzieci,
5) poprawić opiekę zdrowotną nad matkami,
6) ograniczyć rozprzestrzenianie się HIV/AIDS, malarii i innych chorób,
7) rozwijać zrównoważone środowisko,
8) stworzyć globalne partnerskie porozumienie na rzecz rozwoju.

Warunki udzielenia wsparcia finansowego zostały ustalone w art. 3 statutu Banku Światowego. Zgodnie z jego zapisami ze wsparcia finansowego BŚ korzystać mogą tylko członkowie Banku Światowego, niedozwolone jest jednak przekroczenie sumy jego kapitału zakładowego oraz rezerw. Pożyczki zaś mogą być udzielane rządowi kraju członkowskiego. Jeżeli miałyby być przyznane instytucjom prywatnym, wówczas rząd kraju, jego bank centralny lub inna instytucja państwowa uznana przez Bank Światowy musi zagwarantować spłacenie pożyczki wraz z odsetkami.

Pożyczki Banku Światowego udzielane są zazwyczaj, gdy pożyczkobiorca nie może uzyskać odpowiednich środków finansowych w inny sposób na warunkach, które Bank Światowy uznaje za rozsądne. W odpowiedzi na konsekwencje kryzysu gospodarczego i finansowego, Bank Światowy udzielił pożyczek wszystkim państwom europejskim borykającym się z problemem nadmiernego zadłużenia. Warunkiem udzielenia pożyczek było wypełnienie warunków wynegocjowanej z Bankiem umowy oraz zdolność do wypełnienia swoich zobowiązań, a przede wszystkim do spłacenia otrzymanego kredytu.

Rola międzynarodowych instytucji w kryzysie zadłużenia państw europejskich

[37] Zob. http://www.un.org/millenniumgoals/ (data dostępu 15.01.2013).

Ogólnoświatowy kryzys finansowy rozpoczęty w 2008 roku oraz jego konsekwencja w postaci załamania się koniunktury gospodarczej miały istotny, negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i stabilność finansową, powodując znaczne pogorszenie sytuacji finansowej, gospodarczej i społecznej państw członkowskich Unii Europejskiej. Niektóre państwa członkowskie doświadczyły tak poważnych trudności, zwłaszcza w odniesieniu do swojej stabilności finansowej i gospodarczej, że doprowadziło to do pogorszenia ich deficytu i zadłużenia międzynarodowego, stając się przyczyną ich potencjalnego bankructwa.

W październiku 2008 r., tuż po kulminacji ogólnoświatowego kryzysu na rynkach finansowych, zagrożone bankructwem Węgry, po konsultacjach z UE, zwróciły się do Międzynarodowego Funduszu Walutowego o wsparcie w ramach Stand-By Arrangements (SBA), czyli instrumentu wsparcia finansowego udzielanego państwom borykającym się z krótkoterminową nierównowagą bilansu płatniczego[38]. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wraz z Unią Europejską oraz Bankiem uzgodnił porozumienie w sprawie pakietu ratunkowego, zapewniając jednocześnie rządowi węgierskiemu ponad 20 mld euro pomocy na walkę z następstwami kryzysu finansowego. Na mocy tego porozumienia MFW przekazał Węgrom 12,3 mld euro, Unia Europejska zapewniła kolejne 6,5 mld euro, Bank Światowy zaś 1,0 mld euro[39]. Był to pierwszy od początku kryzysu finansowego pakiet stabilizacyjny przyznany państwu członkowskiemu Unii Europejskiej[40]. Uczestniczące w pakiecie UE i MFW stworzyły dzięki niemu podwaliny pod wspólne programy ratowania gospodarek państw europejskich przed ewentualnym bankructwem. Podstawą takich programów miałaby zostać analiza porównawcza ekspertyz obu organizacji, w której MFW wykorzystywałby swoją wiedzę dotyczącą analiz międzynarodowych i kryzysu finansowego, UE zaś pomagałaby niejako osadzić programy pomocy finansowej w szerszym kontekście polityki ustalonej przez różne instytucje w ramach UE oraz w kontekście innych regionów świata. Już w grudniu 2008 r. MFW zatwierdził kolejny program wsparcia dla państw europejskich, a był to program dostosowawczy skierowany do Łotwy, który został opracowany wspólnie z UE i przedstawicielami EBC, Szwecji i innych skandynawskich państw[41]. W marcu 2009 r. zatwierdzono program pomocowy dla Rumunii[42]. Oprócz pomocy finansowej MFW, w programie uczestniczyły też UE, Bank Światowy oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

Przeprowadzona przez nowo wybrany jesienią 2009 r. rząd w Grecji rewizja podstawowych makroekonomicznych danych statystycznych unaoczniła skalę problemów strukturalnych greckich finansów publicznych. Dramatyczne pogorszenie deficytu publicznego Grecji pod koniec roku 2009 zapoczątkowało kryzys zadłużenia publicznego. W odpowiedzi na destabilizację w gospodarce UE oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy przygotowały

[38] *Hungary: Ex post evaluation of exceptional access under the 2008 Stand-by Arrangement*, IMF Country Report No. 11/145, June 2011, s. 4.

[39] Dane pochodzą z *IMF Executive Board approves EUR 12.3 billion Stand-By Arrangement for Hungary*, Press Release No. 08/275, November 6, 2008.

[40] K. Munyama, *Wybrane międzynarodowe instytucje finansowe w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy" 2010, nr 3, s. 100.

[41] *IMF Executive Board approves EUR 1.68 billion (US$ 2.35 Billion) Stand-By Arrangement for Latvia*, Press Release No. 08/345, December 23, 2008.

[42] *IMF announces staff-level agreement with Romania on EUR 12.95 billion loan as part of coordinated financial support*, Press Release No. 09/86, March 25, 2009.

propozycje działań, których realizacja stanowiła warunek udzielenia Grecji pożyczki w celu poprawy perspektyw jej wypłacalności oraz zapobiegnięcia rozprzestrzenianiu się negatywnych efektów kryzysu na inne kraje strefy euro.

W maju 2010 r. deficytu budżetowego, opracowany wspólnie przez rząd Grecji wraz z Komisją Europejską, Europejskim Bankiem Centralnym i MFW[43], w którym zagwarantowana została pomoc finansowa w wysokości 110 mld euro w formie pożyczek dwustronnych państw strefy euro koordynowanych przez KE (80 mld euro) oraz wkładem MFW w wysokości 30 mld euro[44]. Realizacja tego programu podlega kwartalnym kontrolom, a środki finansowe wypłacane są, po pozytywnej ocenie postępów we wdrażaniu postanowień porozumienia, w transzach. Realizacja programu zaplanowana została na lata 2010–2013.

Już w listopadzie 2010 r., o wsparcie finansowe zwróciła się Irlandia. Tydzień później kraje Unii Europejskiej oraz MFW przyznały jej wsparcie finansowe w łącznej wysokości 85 mld euro, z czego 35 mld miało zostać przeznaczone na dokapitalizowanie banków, a pozostałe 50 mld na program reform realizowanych przez rząd. Źródła pomocy były następujące[45]:

- 17,5 mld euro –
  Funduszu Rezerw Emerytalnych),
- 67,5 mld euro – pomoc zewnętrzna (22,5 mld euro – pożyczka MFW; 22,5 mld euro – pożyczka z EFSM; 17,7 mld euro – pożyczka z EFSF; 4,8 mld euro –).

Warto przypomnieć, że Irlandia stała się pierwszym państwem korzystającym z nowo powstałego instrumentu finansowego tymczasowego europejskiego mechanizmu stabilności, ustanowionego w maju 2010 r. Tak jak w przypadku Grecji, „Trojka" ustanowiła trzyletni program prac naprawczych dla Irlandii oparty na trzech filarach: reorganizacji sektora bankowego, konsolidacji budżetowej i zestawie reform strukturalnych[46].

Kolejnym, trzecim członkiem strefy euro, dotkniętym problemem bankructwa stała się Portugalia. W następstwie prośby jej premiera 7 kwietnia 2011 r. o wsparcie finansowe będące koniecznością rozwiązania problemu niewypłacalności państwa Rada UE zatwier- o pakiecie finansowym. Ogłoszony 17 maja program dostosowawczy opiewał na 78 mld euro, które miały zostać wypłacone w transzach w latach 2011–2014. Jak we wcześniej opisanych przypadkach, wypłaty uzależnione zostały od pozytywnych ocen postępów we wdrażaniu 3-stopniowego programu dostosowawczego, którego głównymi elementami były: dostosowania fiskalne, reformy strukturalne oraz wzmocnienie sektora finansowego. Zaproponowany pakiet finansowy został przygotowany na podstawie środków finansowych z EFSM i EFSF oraz MFW.

[43] Od tego momentu nazywanych potocznie „Trojką".
[44] IMF, *IMF Approves EUR 30 billion loan for Greece on fast track, IMF Survey Online*, May 9, 2010.
[45] Council approves aid to Ireland, sets out conditions – komunikat prasowy Rady UE, Brussels, 7 December 2010 17527/10.
[46] *Programy pomocowe dla Grecji, Irlandii i Portugalii – stan na sierpień 2011 r.*, Narodowy Bank Polski, http://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/programy_pomocowe.pdf (data dostępu 12.02.2013).

Międzynarodowe Stowarzyszenie Swapów i Derywatów (ISDA) zdecydowało jednogłośnie 9 marca 2012 r., że doszło do „wydarzenia kredytowego", które uruchamia realizację swapów ryzyka niewypłacalności (CDS) długu Grecji. Taka decyzja została podjęta po ogłoszeniu przez rząd tego kraju tzw. klauzul wspólnego działania, czyli przepisów zmuszających inwestorów do wzięcia udziału w restrukturyzacji długu publicznego, oznaczającego ogłoszenie niewypłacalności państwa. A zatem Grecja jako pierwszy kraj strefy euro przeprowadziła techniczne bankructwo, a oficjalnie zostało one ogłoszone przez międzynarodową instytucję finansową

Niedługo później okazało się, że mimo pomocy finansowej pogarsza się sytuacja fiskalna Grecji, a stałe narastanie długu
oszczędnościowego planu dostosowawczego. Na szczycie Rady 21 lipca 2012 Unia Europejska zgodziła się na przygotowanie nowego programu pomocowego dla Grecji oraz uzupełnienie go o kolejną transzę środków finansowych (z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej) oraz wraz z dobrowolnym wkładem ze strony sektora prywatnego. Jednocześnie Rada UE zaapelowała do MFW o współfinansowanie nowego programu pomocy dla Grecji[47]. Rada UE oszacowała wówczas, że całkowita oficjalna kwota finansowania na okres 2011–2014 powinna wynieść ok. 150 mld euro, z czego 109 mld euro miałoby pochodzić łącznie z EFSF i EMS (dwie trzecie) oraz MFW (wstępnie jedna trzecia), a pozostała część z sektora prywatnego. Do bezpośredniej pomocy Grecji we wdrażaniu reform została zobowiązana Komisja Europejska, która uruchomiła w tym celu specjalny zespół operacyjny pod przewodnictwem Horsta Reichenbacha, wiceszefa EBOiR[48].

O niskiej ocenie skuteczności pomocy dla Grecji świadczyło również obniżenie ocen ratingowych przez agencje ratingowe: Moody's (do poziomu CAA), S&P (do poziomu CC), Fitch (do poziomu D) oraz deklaracje ogłoszenia „selektywnej niewypłacalności", a nawet bankructwa Grecji.

Warto nakreślić szerszy kontekst udzielonej wówczas pomocy. Wizja nierozwiązywalnego problemu zadłużenia Grecji, skłoniła wielu polityków, ekonomistów i politologów do poruszenia kwestii możliwego wyjścia Grecji ze strefy euro (a nawet z Unii Europejskiej). Taka opcja w pewnym momencie zdominowała całość dyskusji na temat przyszłości Grecji oraz skutków ewentualnego opuszczenia przez nią eurogrupy i możliwych tego skutków. Stanowcze deklaracje najważniejszych przywódców państw strefy euro dotyczące postępów Grecji w pokonywaniu kryzysu nie zakończyły jednak debaty na temat ewentualnego bankructwa Grecji oraz jej wyjścia ze strefy euro, pokazały jedynie determinację, z jaką eurogrupa zamierza działać na rzecz utrzymania jedności strefy euro, mimo braku jej stabilności. Skutków tej niestabilności doszukiwano się nie tylko w nieodpowiedniej polityce budżetowej Grecji oraz innych zadłużonych krajów Europy, lecz też zjawiskach gospodarczych pozostających poza ich wpływem.

Co ciekawe, na początku stycznia 2013 roku Międzynarodowy Fundusz Walutowy przyznał, że błędnie oceniał sytuację krajów Europy borykających się z problemem niewypłacalności, a nakazując im wprowadzenie radykalnych oszczędności, przyczynił się

[47] *Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro i instytucji UE*, Rada UE, Bruksela, 21 lipca 2011 r., s. 2.
[48] *Programy pomocowe dla Grecji…*, s. 4.

do pogłębienia problemów gospodarczych tych krajów. Już w połowie stycznia 2013 r. opublikował też raport, w którym podsumował swoje działania na rzecz Grecji oraz ocenił jej dążenia do wyjścia z bankructwa. MFW pozytywnie ocenił konsolidację finansów publicznych oraz poprawienie bilansu greckiego PKB o 9%, a także realizację działań zakładanych przez program oszczędnościowy. Optymistycznie założono wprawdzie, że w 2020 r. dług Grecji spadnie z 178,5% do 124% PKB, jednakże zaznaczono, że dopiero wówczas będzie można mówić o ustabilizowaniu sytuacji i powrocie do dawnego poziomu życia gospodarczego[49].

Kiedy w kwietniu 2012 swap ryzyka niewypłacalności (CDS) Hiszpanii wzrósł o 29 pkt bazowych do 505 pkt bazowych (co oznaczało, że aby ubezpieczyć 10 mln USD długu Hiszpanii na pięć lat trzeba obecnie płacić 505 tys. USD rocznie) głośnio zaczęto mówić o bankructwie Hiszpani. Ogłaszały to zarówno agencje ratingowe, jak i portale branżowe. Oczekiwano również momentu, kiedy Hiszpania zwróci się do MFW oraz UE o pomoc finansową.

W czerwcu 2012 r. minister gospodarki Luis de Guindos zwrócił się do przewodniczącego eurogrupy Jean-Claude'a Junckera z prośbą o wsparcie finansowe dla systemu bankowego Hiszpanii. W podobnej sytuacji znalazły się Włochy, które również w czerwcu wystąpiły z oficjalną prośbą do strefy euro o wsparcie ich systemu bankowego. Na szczycie Rady UE 29 czerwca 2012 r. podjęto decyzję o wparciu zarówno Hiszpanii, jak i Włoch środkami z Europejskiego Funduszu Stabilizacji Finansowej oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji.

W przypadku Hiszpanii pomoc finansowa w wysokości 100 mld euro została obwarowana koniecznością przeprowadzenia „konkretnych reform" w hiszpańskim sektorze finansowym, w tym „planów restrukturyzacji" zgodnych z unijnymi normami pomocy państwowej i polityką horyzontalnych reform strukturalnych[50]. Co ciekawe, de Guindos oświadczył też, że rola Międzynarodowego Funduszu Walutowego w pomocy dla Hiszpanii będzie „czysto doradcza" i podkreślił, iż pomoc nie jest obwarowana żadnymi reformami gospodarczymi ani fiskalnymi. Miało to oznaczać, że sytuacja Hiszpanii nie jest aż tak trudna, że wymagałaby ubiegania się o dodatkowe wsparcie finansowe instytucji międzynarodowej. W przypadku Włoch ciekawe wydaje się też to, iż poza pomocą w ramach środków finansowych mechanizmów stabilizacyjnych strefy euro, swoje zaangażowanie w doraźną pomoc zadeklarował prezes Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghi. EBC zapowiedział, że rozważa zakup obligacji, aby stabilizować rentowność gospodarek państw będących pod presją rynków finansowych. Deklaracja wykupienia długów państw zagrożonych bankructwem przez EBC, pod warunkiem ich wcześniejszej prośby i pomoc, dała kolejny znak rynkom finansowym, że nie tylko eurogrupa czy MFW są gotowe pomóc państwom borykającym się z niewypłacalnością, lecz też największa instytucja finansowa

[49] Zob. IMF, *Greece: First and second reviews under the extended arrangement under the extended fund facility, request for waiver of applicability, modification of performance criteria, and rephrasing of access*, Country report, no. 13/20, s. 2.

[50] Zob. *Memorandum of understanding on financial-sector policy conditionality*, Bruksela, 20 lipca 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf (data dostępu 5.11.2012).

w Europie, angażuje się w walkę z kryzysem, przeciwdziałając bankructwu państw strefy euro.

Podsumowanie

Jednym z najpoważniejszych i najniebezpieczniejszych skutków nadmiernego wzrostu zadłużenia państwa może być jego niewypłacalność. Negatywne zwiększenie zadłużenia na wzrost gospodarczy i wzrost poziomu inflacji wymaga zwiększenia podatków lub ograniczenia wydatków rządowych. Zarówno jedno, jak i drugie wiąże się ze spowolnieniem gospodarczym. Brak zabezpieczenia finansowego wymusza konieczność korzystania z pomocy zewnętrznej, która sama w sobie nie jest zjawiskiem niepożądanym, a kontrolowane bankructwo państwa może przyczynić się do pozbycia się części długu publicznego, a dzięki temu do zmniejszenia zadłużenia międzynarodowego.

Kryzys gospodarczy w Europie jest dla państw członkowskich UE wstrząsem, który zmusza je do redefinicji celów gospodarczych i społecznych oraz przeprowadzania wielu systemowych reform. Jeszcze większym wstrząsem jest niewypłacalność w państwach strefy euro, która wymusiła konieczność podjęcia strategicznych działań zmierzających do wzmocnienia kondycji Unii Gospodarczej i Walutowej, a co więcej, zmusiła do refleksji nad efektywnością i utworzeniem systemu nadzoru nad brakiem równowagi makroekonomicznej. Niezaprzeczalne jest to, iż problemy finansowe jednego z państw członkowskich mogą zaszkodzić całej strefie euro, a nawet całej Unii Europejskiej.

Grecja stanęła na skraju bankructwa z powodu prowadzonej przez 30 lat nieodpowiedzialnej polityki budżetowej generującej corocznie nadmierne deficyty budżetowe i wzrost długu publicznego. Niewypłacalność pozostałych państw europejskich, które dotknął problem nadmiernego zadłużenia, to raczej konsekwencja zachwiania się światowego systemu finansowego, w szczególności zaś wahań w systemie bankowym. Bez względu na przyczynę takiej sytuacji, chcąc uniknąć bankructwa, kraje te musiały liczyć na pomoc organizacji międzynarodowych, których są członkami.

Rozwiązanie problemu niewypłacalności państw europejskich to sprawa, która od kilku lat stanowi jeden z głównych priorytetów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego, Europejskiego Banku Centralnego oraz wszystkich instytucji Unii Europejskiej. Interesujące wydaje się to, że o ile współpraca tych organizacji nie jest koniecznością, o tyle rozmiar potrzeb finansowych oraz potrzeba wspólnej kontroli nad przebiegiem reform w krajach europejskich wpłynęła na utworzenie wspólnych programów i pakietów pomocowych. Dzięki temu stanowi to nową jakość w działaniu międzynarodowych rynków finansowych, na których UE, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Bank Światowy tworzyć będą, z pewnością nie bez pomyłek, wspólne rozwiązania oraz programy reformujące gospodarki państw borykających się z problemami finansowymi.

Literatura uzupełniająca

Krugman, P., *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, W. W. Norton & Co., 2009.

Baldacci E., Kumar M., *Fiscal Deficit, Public Debt, and Sovereign Bond Yields*, IMF Working Paper, 2010.

Kumar M., Woo J., *Public Debt and Growth*, IMF, 2010.

Misztal P., *Dług publiczny i wzrost gospodarczy w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, „Polityki Europejskie. Finanse i Marketing" 54 (4)/2011.

Reinhart C., Rogoff K., *Growth in a Time of Debt*, „American Economic Review Papers and Proceedings" 2010.

Migracje

Magdalena Lesińska

Uniwersytet Warszawski

Migracje

Abstract

International migration is one of these global challenges which require certain response from the governments but also demand a close cooperation among the national states. One of the most important form of states' collaboration to face the effects of massive migration processes takes place through international organizations. The main aim of the text is to present the origin, background and evolution of the activities of international organizations related to migration and addressed directly and indirectly to migrants. Among numerous cases, two are examined in details: the United Nations as the foremost forum to deal with migration issue at the global level, and the EU as the fully developed regional system of migration management based on common law, institutions and funds. Through last decades the universal system of the labour migrants rights protection has been also formed, its main institutions and legal fundaments are also presented here.

Wprowadzenie

Już wiek XX był określany wiekiem masowych migracji, które z czasem zyskały jeszcze na skali i intensywności. Migracje w rozumieniu przemieszczania się ludności dzieli się ogólnie na wewnętrzne (które mają miejsce w granicach jednego kraju) oraz międzynarodowe (kiedy następuje przekroczenie granicy państwa). Powody migracji są bardzo zróżnicowane i wynikają z wielu przyczyn. Do najpowszechniejszych należą chęć poprawy poziomu życia, podjęcia lepszej pracy, dołączenia do członków rodziny będących już w innym kraju, nierzadko powodem migracji jest także ucieczka przed prześladowaniem, wojną czy katastrofą naturalną (migracje przymusowe).

Wraz z rozwojem środków transportu i komunikacji realizacja decyzji o migracji stała się w praktyce prostsza niż kiedykolwiek wcześniej. Jednocześnie jednak wraz z rozwojem nowoczesnego państwa narodowego pojawiły się bariery i trudności, w postaci chociażby obowiązku posiadania paszportu, wizy, pozwolenia na pobyt i pracę, które mają na celu ochronę państwa przed niekontrolowanym napływem cudzoziemców, ale ograniczają równocześnie swobodę przepływów ludzi między granicami.

Szacuje się, że współcześnie migruje ok. 3% populacji świata, oznacza to, że ponad 200 milionów osób przebywa ponad rok w innym kraju niż własny[1]. Głównym typem

[1] S. Castles, M.J. Miller, *Współczesne migracje międzynarodowe*, Warszawa 2011, s. 22.

migracji są migracje zarobkowe, ich celem jest podjęcie pracy poza własnym krajem. Pracownicy cudzoziemscy (zwani także pracownikami migrującymi) tworzą obecnie dynamicznie rosnącą część populacji właściwie w każdym rozwiniętym gospodarczo kraju.

Współczesne migracje określa się mianem globalnych. Oznacza to, że są to procesy obejmujące właściwie całą ludzkość (w znaczeniu skutków procesów migracyjnych), jak i cały świat (w sensie przestrzeni, w której migracje mają miejsce). Stanowią one zatem wyzwanie w skali globalnej – wraz z przepływami towarów i usług, globalnym rynkiem pracy i współczesnymi środkami transportu umożliwiającymi szybkie przemieszczenie się właściwie w każde miejsce na ziemi. Procesy migracyjne określa się obecnie także jako wielokierunkowe, masowe i zmienne. Migrant nie opuszcza swego kraju na całe życie, coraz częściej mamy do czynienia z migracjami czasowymi, krótkookresowymi, co więcej w swojej wędrówce zmienia on kraje zamieszkania. Trudno jest też przewidzieć, jak będą kształtować się międzynarodowe przepływy ludności w perspektywie długookresowej, gdyż wiele różnych czynników ma na nie wpływ.

Dobrym przykładem, jak trudno przewidywalne są procesy migracyjne, jest tzw. poakcesyjna emigracja Polaków, która miała miejsce po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i otwarciu rynków pracy przez kolejne kraje członkowskie. Ta geopolityczna zmiana w zasadniczy sposób wpłynęła na to, że tysiące Polaków w bardzo krótkim czasie opuściło ojczyznę, szukając miejsca do życia i pracy poza jej granicami, a skala tego zjawiska zaskoczyła wszystkich – zarówno w Polsce, jak i krajach przyjmujących. Co więcej, po kilku latach wraz z kryzysem gospodarczym, nastąpiły fale powrotów do kraju, co potwierdziło tezę o płynności i nieprzewidywalności współczesnych migracji. Innym przykładem ilustrującym żywiołowość migracji są kryzysy uchodźcze, kiedy w wyniku wojen, zamieszek czy choćby katastrof naturalnych wiele osób jest zmuszonych opuścić swój kraj i szukać schronienia oraz pomocy w innych państwach. Gwałtowność i nieprzewidywalność takich zdarzeń jest wyzwaniem dla całej wspólnoty międzynarodowej[2]. W tym kontekście wspomnieć należy choćby o niedawnym kryzysie w Libii, Egipcie i innych krajach Afryki Północnej, w wyniku którego tysiące osób próbowało pokonać Morze Śródziemne, by dostać się do Europy i szukać tam schronienia.

Migracje są obecnie jednym z kluczowych procesów społecznych mających poważne konsekwencje dla funkcjonowania systemów krajowych i międzynarodowych. Trzeba mieć jednak świadomość, że procesy migracyjne doświadczają w różny sposób poszczególne regiony, kraje czy społeczności lokalne. Zupełnie inne konsekwencje niosą one dla krajów przyjmujących migrantów, a inne dla wysyłających (czyli krajów, których mieszkańcy opuszczają je, udając się na emigrację).

Jednym z głównych zagrożeń związanych z przemieszczaniem się ludności jest zjawisko nieuregulowanej (nielegalnej) migracji. Obejmuje ona przede wszystkim napływ cudzoziemców, którzy łamią prawo, nielegalnie przekraczając granicę, wydłużając pobyt w danym kraju poza czas przewidziany ważnością wizy bądź podejmując zatrudnienie zagranicą niezgodnie z obowiązującym prawem. Współcześnie skala nieuregulowanych

[2] Szerzej na temat działalności organizacji międzynarodowych na rzecz rozwiązania problemu uchodźctwa zob. w artykule A. Florczak *Handel ludźmi* w niniejszej publikacji.

migracji jest większa niż kiedykolwiek wcześniej, a działania państw mające na celu jej zwalczanie najintensywniejsze w historii. Innymi kwestiami związanymi pośrednio z migracjami, a które wymagają ścisłej międzynarodowej współpracy, jest handel ludźmi, przemyt ludzi przez granice, współczesne niewolnictwo czy międzynarodowy terroryzm[3]. Wspomniane zjawiska powodują, że migracje są postrzegane jako zjawisko negatywne, a nawet niebezpieczne, stanowiące zagrożenie dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa, i to w wielu wymiarach: dla bezpieczeństwa jego mieszkańców, funkcjonowania rynku pracy i gospodarki narodowej (w szczególności jeśli nielegalna praca cudzoziemców przybiera masową skalę), dla spójności społecznej i tożsamości kulturowej wspólnoty narodowej (zagrożonej w wyniku napływu imigrantów z często odległych obszarów kulturowych). Negatywne postrzeganie migracji staje się szczególnie powszechne w okresach kryzysów gospodarczych oraz zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych (np. wojen czy ataków terrorystycznych). Wtedy państwa starają się wprowadzić restrykcyjniejsze rozwiązania dotyczące napływu i pobytu cudzoziemców. Negatywne konsekwencje migracji dotyczą także krajów wysyłających w postaci utraty części populacji, i to najczęściej tej młodej, wykształconej i najbardziej przedsiębiorczej (tzw. *brain drain*). Ocena konsekwencji migracji jest zatem bardzo złożona i zmienna w czasie.

Poszczególne państwa starają się zarządzać (kontrolować) napływami migrantów na swoje terytorium przez różnego rodzaju instrumenty prawno-polityczne wchodzące w skład polityki migracyjnej. Do najważniejszych z nich należą: ochrona granic, reguły wjazdu i pobytu, w tym polityka wizowa czy zasady podejmowania pracy przez cudzoziemców. Procesy migracyjne są jednak tak żywiołowe, że ich kontrola przestała być możliwa na poziomie narodowym, wymaga ścisłej kooperacji wielu państw. Od początku XX wieku przepływy migracyjne stały się przedmiotem prawa międzynarodowego, w tym umów międzypaństwowych dwu- i wielostronnych, a także przedmiotem zainteresowania i działań organizacji międzynarodowych.

Obecnie otwarcie propaguje się globalne podejście do zarządzania migracjami (*global approach to migration*), które zakłada ścisłą współpracę pomiędzy krajami wysyłającymi, przyjmującymi i tranzytu oraz organizacjami międzynarodowymi w celu zminimalizowania kosztów i negatywnych konsekwencji migracji, a jednocześnie zmaksymalizowania korzyści z niej płynących. Podejście to zakłada, że migracje to proces pobudzający modernizację i rozwój społeczno-ekonomiczny oraz że przez współpracę międzynarodową należy dążyć do sytuacji, w której mogą zyskać wszystkie zaangażowane strony: państwa wysyłające, przyjmujące oraz sami migranci. Dla państw wysyłających czynnikiem przyczyniającym się do rozwoju są transfery pieniężne (*remmitances*) przesyłane przez pracujących zagranicą członków gospodarstw domowych, które skutkują – czasami w bardzo znaczący sposób – wzrostem poziomu życia pozostawionych w ojczyźnie rodzin oraz wspólnot lokalnych, jak i poprzez kapitał społeczny obywateli powracających z emigracji do ojczyzny – ich doświadczenie, przedsiębiorczość i zasoby materialne. Kraje przyjmujące zyskują w przyjeżdżających migrantach przede wszystkim tanią i efektywną siłę roboczą, podejmującą się

[3] Tym kwestiom poświęcone są artykuły: B. Bolechów, *Terroryzm międzynarodowy*, A. Florczak, *Handel ludźmi* w niniejszej publikacji.

zazwyczaj prac, których nie chcą wykonywać rodzimi pracownicy, tym samym przyczyniając się do rozwoju krajowej gospodarki. Sami migranci zaś decydują się na pobyt i pracę zagranicą skuszeni wizją lepszej pracy i wyższych zarobków, a tym samym szansą na poprawę bytu swojego i swojej rodziny. To oczywiście dość uproszczony obraz pozytywnych i negatywnych konsekwencji procesów migracyjnych, jednak konieczny jako tło do dalszych rozważań. Z analiz zaangażowania się organizacji międzynarodowych w procesy migracyjne wynika bowiem prosty wniosek – ich działania mają na celu przeciwstawienie się zagrożeniom i negatywnym konsekwencjom migracji, jednocześnie zaś wykorzystanie ich potencjału i korzyści, jakie się z nimi wiążą.

Celem tekstu jest przegląd działań, jakie różne organizacje międzynarodowe podejmują w odpowiedzi na procesy migracyjne zachodzące we współczesnym świecie. Podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, jakiego typu są to działania i jaką przyjmują formę prawno-polityczną oraz instytucjonalną. Jednak dla prawdziwego zrozumienia tematu równie ważne staje się pytanie o powody: jaka logika leży u podstaw rozwoju działań organizacji międzynarodowych w obszarze migracji, a także jakie niosą one ze sobą konsekwencje. Do uporządkowania tego niezwykle bogatego tematu przyjęty zostanie następujący schemat tekstu: część pierwsza poświęcona jest genezie zaangażowania się organizacji międzynarodowych w kwestie migracji międzynarodowych, następnie w kolejnych częściach przedstawiony zostanie globalny i regionalny wymiar ich działań na przykładzie przede wszystkim systemu ONZ oraz UE. Ze względu na przeglądowy i problemowy charakter tekstu nie opisywano szczegółowo poszczególnych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, ograniczając się do wskazania najważniejszych dokumentów prawnych. Bardzo bogatym źródłem informacji są strony internetowe organizacji międzynarodowych oraz publikacje i raporty przez nie wydawane, w których zainteresowany czytelnik może odnaleźć wskazywane w tekście dokumenty i pogłębić swoją wiedzę na temat działań podejmowanych przez konkretne organizacje.

Początki zaangażowania się organizacji międzynarodowych wobec migracji – w kierunku instytucjonalizacji

Współczesne początki aktywności organizacji międzynarodowych w kwestii migracji to okres lat 20. wraz z powstaniem i działaniami Ligi Narodów – pierwszej organizacji o uniwersalnym (powszechnym) charakterze. Okres zakończenia działań wojennych zawsze wiąże się z masowymi (często chaotycznymi) przesiedleniami się ludności, w tym z liczną rzeszą uchodźców. Podobne zjawiska zachodziły po zakończeniu I wojny światowej. Liga Narodów podjęła aktywne działania pomocowe adresowane bezpośrednio do tej grupy, były to początek zaangażowania się organizacji międzynarodowych w ochronę migrantów przymusowych, później tę rolę przejął UNHCR w ramach ONZ.

Wczesne lata po I wojnie światowej to także okres wzmożonych ruchów migracyjnych w poszukiwaniu pracy. Władze poszczególnych krajów wprost zabiegały o pracowników cudzoziemskich potrzebnych w odradzających się po wojnie gospodarkach narodowych, stąd problem ten wymagał pilnego wprowadzenia rozwiązań na poziomie międzynarodowym. Pierwsze inicjatywy podejmowane przez organizacje międzynarodowe miały zatem na celu

ustanowienie międzynarodowych standardów w zakresie ochrony praw pracowników migrujących i ich rodzin. Powinny one – zgodnie z postanowieniami traktatu wersalskiego (art. 427) dążyć do zapewnienia zrównania uprawnień socjalno-ekonomicznych cudzoziemskich pracowników legalnie zatrudnionych z tymi, które przysługują obywatelom danego kraju. Próby wprowadzenia międzynarodowych rozwiązań w tym zakresie podjęte zostały przez Międzynarodową Organizację Pracy (*International Labour Organization*, ILO)[4].

ILO jest jedną z najstarszych organizacji (powstała w 1919 r.) od początku swego istnienia ściśle współpracującą z Ligą Narodów (a potem z ONZ). Ochrona pracowników podejmujących zatrudnienie poza granicami swego kraju pozostawała jednym z głównych jej celów, zapisanym w preambule konstytucji tej organizacji. Jej postulaty były w owym czasie bardzo nowoczesne, wzywały państwa członkowskie do wdrożenia takich rozwiązań prawnych, które zapewniałyby pracownikom cudzoziemskim świadczenia socjalne w takim samym zakresie jak przysługujące obywatelom państw przyjmujących oraz które zapewniałyby dostęp do podstawowej opieki cudzoziemcom pozostającym bez pracy na ich terytorium. Rekomendacje ILO dotyczyły nie tylko kwestii *stricte* socjalnych, ale obejmowały także kwestie aktywności publicznej migrantów poza miejscem pracy, w tym gwarancję wolności zrzeszania się, co umożliwiałoby cudzoziemcom uczestnictwo w związkach zawodowych i innych stowarzyszeniach. W ramach ILO powstała Międzynarodowa Komisja Migracyjna, odpowiedzialna za m.in. zbieranie i analizy danych statystycznych dotyczących migracji, organizację konferencji, formułowanie stanowisk i rekomendacji, które miały realny wpływ na zapisy umów międzypaństwowych. W 1925 r. powołano również stały Komitet do spraw Migracji, w którego skład wchodzili eksperci reprezentujący kraje członkowskie, tworząc tym samym pierwszą ogólnoświatową radę ekspertów w dziedzinie migracji.

Do najważniejszych sukcesów ILO należy zaliczyć wypracowanie dokumentów, które tworzyły światowy standard praw pracowników migrujących. Wśród nich do najważniejszych należy przyjęta w 1930 r. Konwencja nr 29 dotycząca pracy przymusowej (nakazująca państwom-sygnatariuszom jej natychmiastowe zniesienie) oraz przyjęta w 1939 r. Konwencja nr 66 dotycząca rekrutacji, pośrednictwa i warunków pracy pracowników migrujących. Ta ostatnia zobowiązywała państwa do walki z wszelkimi przejawami nierównego traktowania pracowników migrujących w obszarze zatrudnienia, w tym powinni oni mieć prawa równe z obywatelami danego kraju w takich kwestiach, jak warunki wykonywanej pracy, członkostwo w związkach zawodowych czy wysokość podatków od zatrudnienia. II wojna światowa i późniejsze zmiany w strukturze i działaniu ILO skutecznie uniemożliwiły wejście w życie tej konwencji, ale wyznaczyła ona określone standardy w zakresie ochrony pracowników migrujących, a wiele z jej zapisów znalazło się ostatecznie w późniejszych konwencjach (m.in. w Konwencji nr 97 z 1949 r. dotyczącej pracowników migrujących).

W okresie powojennym ILO – już jako wyspecjalizowana agencja funkcjonująca w ramach systemu ONZ – w swoich działaniach zwracała szczególną uwagę na zjawisko migracji postkolonialnych, szczególnie na takich obszarach jak Azja czy Afryka, na problem

[4] Na temat ILO zob. m.in.: M. Hasenau, *ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamental of the UN Convention and Their Genesis*, „International Migration Review" 1991, no 2, vol. 27; B. Termiński, *Międzynarodowa ochrona pracowników migrujących. Geneza, instytucje, oddziaływanie*, Warszawa 2011, s. 82–128.

migracji nielegalnych oraz związki między procesami migracyjnymi a rozwojem społeczno-gospodarczym. Jednym z najważniejszych dokumentów przyjętych w tym okresie przez ILO była Konwencja nr 143 z 1975 r.; składała się ona z dwóch części, pierwsza dotyczyła migracji w niewłaściwych warunkach, druga – równości szans i równego traktowania pracowników migrujących. W tym dokumencie po raz pierwszy odnoszono się otwarcie do sytuacji nielegalnych migrantów i ich zatrudnienia, wzywając państwa-sygnatariuszy do podjęcia wszelkich działań na rzecz eliminacji niekontrolowanych migracji i nielegalnego zatrudnienia migrantów. Konwencja postulowała także równe traktowanie migrantów i obywateli danego państwa w zakresie „gwarancji zatrudnienia, możliwości uzyskania innego zatrudnienia, praw dorywczych i przekwalifikowania się" (art. 8). Obie konwencje ILO (z 1949 i 1975 r.) to pierwsze międzynarodowe dokumenty odnoszące się całościowo do sytuacji migrantów, a także mające uniwersalny charakter, gdyż adresowane były do wszystkich państw.

Należy także wspomnieć o poważnych słabościach ILO. Przede wszystkim jej konwencje i zalecenia mają „miękki" charakter. Organizacja ta, jak i każda inna o uniwersalnym charakterze, nie ma narzędzi kontrolnych ani sankcyjnych, jej działania nie niosą w związku z tym żadnych konsekwencji, na które nie wyrazi zgody kraj członkowski. Co więcej, konwencje ILO są ostatecznie ratyfikowane przez niewielką liczbę krajów. Wspomnieć choćby należy, że Stany Zjednoczone nie ratyfikowały właściwie żadnej istotnej konwencji ILO, a wymienione wcześniej jako najważniejsze – Konwencja nr 97 z 1949 została ratyfikowana przez 50 państw, a Konwencja z 1975 r. – przez nieco ponad 20 krajów. W obu przypadkach uczyniły to przede wszystkim państwa wysyłające (z Afryki, Azji i Ameryki Południowej), a nie przyjmujące, których zapisy obu konwencji najbardziej dotyczą.

Okres po II wojnie światowej to czas intensywnego zainteresowania organizacji międzynarodowych migracjami. Przesunięcia granic oraz zmiany polityczne spowodowały masowe fale migracji ludności, w tym uchodźców, wysiedlonych oraz przesiedlonych, które odzwierciedlały i przyczyniały się do ogólnej destabilizacji społeczno-politycznej na kontynencie europejskim. Uregulowanie kwestii migracji na poziomie ponadnarodowym było uznawane za jedno z koniecznych działań w kierunku stabilizacji i uregulowania kształtującego się ładu powojennego.

Okres powojenny to także czas intensywnego rozwoju międzynarodowego systemu praw człowieka, obejmuje on swym zasięgiem wszystkie jednostki bez względu na status, obywatelstwo czy miejsce zamieszkania, w związku z czym stanowi jednocześnie kluczową część prawodawstwa dotyczącego osób migrujących. Uniwersalny system praw człowieka rozwinął się przede wszystkim w obrębie systemu prawnego ONZ, jego filarami jest Powszechna deklaracja praw człowieka (1948), Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (1966) oraz Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (1966). Akty te potwierdzają zakaz dyskryminacji migrantów, a tym samym wskazują, że przysługują im te same nienaruszalne prawa podstawowe, co obywatelom krajów, które zamieszkują. Ostatni z wymienionych dokumentów zawiera m.in. zapis o prawie do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania oraz prawie opuszczania państwa pobytu z własnym krajem wyłącznie, co stanowi nieograniczone prawo jednostki do decyzji o podjęciu migracji (art. 12 i 13).

W kierunku globalnego reżimu współpracy i zarządzania migracjami

Procesy migracyjne stały się istotną kwestią polityczną dla rządów państw – zarówno wysyłających, jak i przyjmujących – wraz ze swoją masowością oraz trwałością. Przez długi czas takie kraje jak Niemcy wierzyły, że napływ cudzoziemskich pracowników jest tymczasowy i że po upływie kontraktu powrócą oni do swoich ojczyzn. Stało się jednak inaczej i kryzys gospodarczy przełomu lat 60. i 70. oraz zakończenie aktywnej polityki rekrutacji przez państwa Europy Zachodniej na rzecz polityki zamknięcia granic i ograniczenia imigracji nie tylko nie zmniejszyły skali napływu, ale przyspieszyły decyzje wielu migrantów o sprowadzeniu rodziny i osiedleniu się w krajach zachodnich. Dodatkowo kolejne fale uchodźców zmobilizowały rządy krajów do traktowania migracji jako wyzwania o skali globalnej, dotyczącego nie tylko przepływów między krajami sąsiedzkimi, ale obejmującego swym zasięgiem i wpływem odległe regiony świata. Do obszarów o nasilających się masowych migracjach dołączyły Afryka i Azja, skąd presja migracyjna ukierunkowana była na kraje Europy Zachodniej i Ameryki Północnej. Tym samym ścisła współpraca nie tylko bilateralna, ale wielostronna, także z wykorzystaniem istniejących struktur międzynarodowych – organizacji, konferencji czy porozumień, stała się koniecznością.

W 1986 r. odbyła się pierwsza międzynarodowa konferencja na temat migracji międzynarodowych przygotowana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), poświęcona problemom przepływów z biednego Południa do bogatej Północy oraz związanych z tym wyzwań i problemów. Dyskusje na tej i kolejnych konferencjach uwidoczniły różnice zdań i interesów pomiędzy krajami docelowymi masowych migracji oraz krajami wysyłającymi. Podczas gdy kraje docelowe korzystając z taniej pracy cudzoziemców, nie chcą jednocześnie ponosić dodatkowych obciążeń socjalnych i integracyjnych z tym związanych, państwa wysyłające zwracają uwagę na kwestię ochrony praw swoich obywateli pracujących zagranicą oraz problemy demograficzno-ekonomiczne związane z masową emigracją własnych pracowników.

Silny związek między migracjami a rozwojem społeczno-gospodarczym, szczególnie widoczny w przypadku państw rozwijających się, przyczynił się do tego, że organizacje międzynarodowe, które skupiały się dotychczas przede wszystkim na kwestiach gospodarczych, zaczęły intensywnie włączać migracje w obręb swoich zainteresowań i działań. Tym samym migracje międzynarodowe zostały uznane za jeden z najważniejszych procesów związanych ściśle i bezpośrednio z ekonomią, rozwojem gospodarczym i polityką na poziomie światowym. Takie organizacje, jak OECD, Światowa Organizacja Handlu (WTO), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF) czy Bank Światowy (WB) stworzyły w swoich strukturach działy zajmujące się migracjami, które nie tylko publikują liczne raporty i analizy na ten temat, ale współpracują ściśle w ramach różnych ciał instytucjonalnych i konsultacyjnych grupujących reprezentacje organizacji międzynarodowych, przedstawicieli rządów oraz niezależnych ekspertów. Przykładem takiego ciała jest choćby Globalne Forum w sprawie Migracji i Rozwoju (Global Forum on Migration and Development, GFMD) powołane przez ONZ. Przyjęło ono formę spotkań i debat nad migracjami i rozwojem, co odzwierciedla wspomniany już we wstępie trend do globalnego podejścia do migracji.

Równolegle z procesem instytucjonalizacji globalnego podejścia do migracji, rozwijało się zapoczątkowane już w okresie międzywojennym uniwersalne prawodawstwo dotyczące migrantów. Od lat 70. Zgromadzenie Ogólne ONZ aktywnie zajmuje się kwestiami związanymi z migracjami, przede wszystkim zarobkowymi, uwzględniając tym samym to, że ten typ migracji stał się obecnie najpowszechniejszy. Miało to swoje odzwierciedlenie w przyjętych aktach prawnych. Na wspomnienie zasługuje Deklaracja NZ o prawach człowieka osób niebędących obywatelami kraju zamieszkania z 1985 r. oraz Międzynarodowa konwencja dotycząca ochrony praw pracowników migrujących i ich rodzin z 1990 r. (która weszła w życie dopiero w 2003 r.).

Pierwszy z wymienionych dokumentów mówi o prawie migrantów do transferu środków finansowych zagranicę czy prawie do łączenia rodzin, zawiera także katalog praw osobistych przysługujących migrantom (art. 5), potwierdzając zapisy innych wymienionych już dokumentów precyzujących katalog praw przynależnych wszystkim jednostkom bez względu na obywatelstwo i kraj pobytu. Drugi dokument odzwierciedla gotowość do uregulowania kwestii migracji zarobkowych oraz stanowi najbardziej kompleksowe podejście do tego tematu, zawiera rozbudowany katalog praw pracowników migrujących, w tym także tych o nieuregulowanym statusie, a także instrumenty kontrolne (w postaci obowiązku okresowych sprawozdań czy możliwości składania skarg indywidualnych). Tym samym jest on najaktualniejszym i najważniejszym aktem prawnym przyjętym przez ONZ dotyczącym migracji i migrantów. Jednocześnie jednak i w tym przypadku ujawnia się podstawowa słabość rozwiązań uniwersalnych: Konwencja została do tej pory ratyfikowana przez nieco ponad 40 państw, w tym żadne z najważniejszych państw przyjmujących.

W ramach organizacji i agend tworzących system instytucjonalny ONZ zagadnienie migracji znajduje się w obszarze zainteresowań przynajmniej kilku z nich. Oprócz wspomnianej już tutaj ILO, także UNESCO, WHO, UNHCR, UNICEF, UNDP, FAO czy OHCHR adresują swoje działania bezpośrednio do osób migrujących. Wśród kilkunastu instytucji systemu ONZ tworzących Światową Grupę do spraw Migracji (GMG), czyli forum współpracy organizacji aktywnie zaangażowanych w kwestie związane z migracjami międzynarodowymi na szczególne wyróżnienie zasługuje Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji (IOM).

IOM jest obecnie najważniejszą i największą platformą współpracy międzynarodowej w zakresie migracji, jedyną powołaną wyłącznie w celu zarządzania procesami migracyjnymi i oferowania wsparcia osobom migrującym. Pod różnymi nazwami funkcjonowała ona od 1951 roku, oficjalnie jako IOM istnieje od 1989 roku. Obecnie jej członkami jest 146 państw, budżet przekracza 1 mld dolarów rocznie, personel liczy ponad 7 tys. osób pracujących nie tylko w centrali w Genewie, ale także w ponad 400 lokalizacjach na całym świecie, w tym w Polsce. Mandat IOM obejmuje kwestie migracji i rozwoju, zarządzania przepływami ludności, migracje przymusowe i nielegalne. Jej aktywność jest bardzo szeroka: od zbierania i analiz danych statystycznych dotyczących przemieszczeń się ludności, sporządzania analiz i raportów czy upowszechnianiu wiedzy na temat migracji, po praktyczne działania. Jednym z najaktywniejszych pól działania IOM w ostatnich latach jest program na rzecz dobrowolnych (zaopiekowanych) powrotów migrantów do krajów pochodzenia, który zawiera także działania na rzecz reintegracji oraz pomoc nielegalnym

migrantom. IOM współpracuje ściśle z rządami i administracją państw członkowskich oraz innymi organizacjami międzynarodowymi. Niewątpliwie silną stroną tej organizacji jest jej zdecentralizowana struktura, która pozwala na zróżnicowanie profilu podejmowanych działań w zależności od potrzeb i specyfiki danego regionu i kraju.

Organizacje i porozumienia regionalne a migracje

Najefektywniejszą formą zarządzania migracjami stosowaną przez państwa są umowy dwu- lub wielostronne, choć coraz częściej stają się one niewystarczające z powodu globalizacji procesów migracyjnych. Wraz z procesami pogłębiającej się integracji także organizacje regionalne aktywnie próbują sprostać wyzwaniom związanym z przemieszczaniem się ludności przez granice państwowe, argumentując to głównie kwestiami bezpieczeństwa i rozwoju. Wzrastająca mobilność ludności wymaga nie tylko większej aktywności państw, ale także bardziej rozbudowanych niż dotychczas ram prawno-instytucjonalnych. Warto wspomnieć w tym kontekście o najambitniejszym w historii oraz najdalej posuniętym w realizacji projekcie jednolitego obszaru migracyjnego oraz ponadnarodowego systemu prawno-instytucjonalnego mającego na celu zarządzanie przepływami ludności – Unii Europejskiej (UE).

Należy pamiętać, że od początku tworzenia się instytucjonalnych zrębów zjednoczonej Europy migracje były jednym z kluczowych zagadnień objętych wspólnymi ponadnarodowymi rozwiązaniami[5]. Zapisy w traktatach rzymskich (1957) dotyczyły początkowo zniesienia restrykcji w zatrudnieniu obywateli państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej (WE), a tym samym swobody przepływu pracowników w jej obrębie. Kolejne rozszerzenia WE/UE, najpierw o kraje południowej, a potem środkowo-wschodniej części kontynentu wzbudzały obawy „starych" państw członkowskich, że swoboda mobilności pracowników na jej terytorium spowoduje niekontrolowany napływ obywateli nowych krajów członkowskich poszukujących pracy. Możliwość wprowadzenia kilkuletniego okresu przejściowego miała uspokoić te obawy. Takie właśnie rozwiązanie wprowadzono także w przypadku obywateli nowych krajów członkowskich w trakcie rozszerzenia UE w 2004 roku, kiedy jedynie trzy państwa nie skorzystały z takiej możliwości (Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja), otwierając swoje rynki pracy i stając się natychmiast celem migracji setek tysięcy obywateli z nowych państw, w tym głównie z Polski[6].

Kwestie migracji i azylu pojawiły się po raz pierwszy w Traktacie o UE podpisanym w Maastricht (1992), zostały włączone w obręb filaru trzeciego (wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych), co oznaczało, że pozostawiono je przede wszystkim w gestii decyzji krajów członkowskich, a nie instytucji UE. Z czasem jednak, wraz z postępującą integracją prawno-instytucjonalną UE, coraz większy zakres decyzji oraz kompetencji z zakresu migracji

[5] Zob. m.in.: M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa 2011; M. Lesińska, *Polityka migracyjna UE*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak (red.), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wrocław 2009, s. 477–513; I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

[6] Na temat migracji poakcesyjnej po 2004 roku zob. m.in.: A. Fihel, P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Labour Mobility in the Enlarged European Union. International Migration from the EU8 countries*, CMR Working Papers 2006, nr 14/(72); I. Grabowska-Lusińska, M. Okólski, *Emigracja ostatnia?*, Warszawa 2009.

i azylu przypadał UE, a nie rządom krajowym. Dotyczyło to przede wszystkim takich kwestii, jak: ochrona granic i polityka wizowa, swobodny przepływ osób w ramach UE, status obywateli państw trzecich, polityka azylowa czy ograniczenie nielegalnej migracji. Stały się one podstawą wspólnej polityki migracyjnej UE, która adresowana jest do dwóch głównych grup: obywateli UE oraz obywateli państw trzecich (spoza UE), w tym poszukujących azylu i uchodźców. Do pierwszej grupy odnoszą się zasady związane ze swobodnym przepływem pracowników oraz instytucja obywatelstwa UE, drugiej – rozbudowany system prawodawstwa związany z przekroczeniem granicy UE, prawem pobytu i pracy, wspólnej polityki azylowej, a także działania integracyjne.

W związku z tym, że Europa tradycyjnie jest jednym z głównych magnesów przyciągających migrantów z mniej rozwiniętych regionów świata, ochrona granic zewnętrznych stanowi kluczową kwestię wymagającą wspólnych rozwiązań. Układ z Schengen (1985), który obejmował początkowo pięć krajów, zakładał działania na rzecz swobodnego przemieszczania się obywateli UE między krajami członkowskimi bez obowiązku kontroli granicznej, co wiązało się z koniecznością ścisłej kontroli jej granic zewnętrznych oraz wprowadzenia jednolitych zasad wjazdu (w tym polityki wizowej) obowiązujących w całej Unii. Zapisy układu z Schengen zostały zintegrowane w ramach prawodawstwa UE w traktacie amsterdamskim z 1997, tworząc podstawy prawno-instytucjonalne wspólnego zarządzania granicami UE poprzez System Informacyjny Schengen oraz agencję Frontex (Agencja Zarządzania i Ochrony Granic Zewnętrznych).

Podstawowym programem, w którym zapisano kluczowe założenia oraz wdrażającym wspólne rozwiązania w zakresie migracji i azylu, był program haski (2004), powstały jako wynik ustaleń podjętych na kolejnych szczytach Rady UE, a rozbudowany i uszczegółowiony w późniejszych dokumentach. Ogólnie można przyjąć, że logika rozwoju wspólnej polityki migracyjnej UE opiera się na dwóch priorytetach: bezpieczeństwa – kontroli granic zewnętrznych i ograniczeniu napływu spoza UE oraz potrzeb gospodarek narodowych – przyjazdu przede wszystkim tych migrantów, których potrzebuje rynek pracy oraz legalnego ich zatrudniania.

Obecnie system prawny UE dotyczący migracji oprócz zapisów w traktatach tworzą także dyrektywy. Regulują one różne kwestie szczegółowe, w tym dotyczące statusu i praw obywateli państw trzecich będących długoterminowymi rezydentami (2003/109), łączenia rodzin (2003/86), powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (2008/115), sankcji dla pracodawców nielegalnie zatrudniających cudzoziemców (2009/52) czy działań zachęcających do przyjazdu pracowników wysoko wykwalifikowanych i specjalistów (2009/50). Duże znaczenie ma także prawodawstwo antydyskryminacyjne.

Jednym z kluczowych wymiarów wspólnej polityki migracyjnej UE, który od początku był celem intensywnej harmonizacji, jest polityka azylowa. Masowe napływy poszukujących azylu od lat 80. oraz powszechne nadużycia systemu przez migrantów, którzy chcąc pozostać na terytorium Wspólnoty, ubiegali się o status uchodźcy, mimo niespełnienia warunków w kolejnych państwach członkowskich, spowodowało aktywne działania na rzecz stworzenia jednolitego systemu azylowego. Obecnie w ramach UE wypracowano nie tylko wspólne dla wszystkich państw członkowskich procedury nadawania statusu uchodźcy, ale

stworzono także rozbudowany system sprawdzania tożsamości osób aplikujących o ten status (Eurodac).

Działania UE wobec migracji charakteryzuje wysoki poziom instytucjonalizacji działań w zakresie polityki migracyjnej. Przyjmuje ona postać jednego zintegrowanego systemu obejmującego instrumenty prawne, polityczne oraz finansowe. Składają się na niego wspomniane akty prawne, wyspecjalizowane agencje unijne, a także program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi na lata 2007–2013", który obejmuje najważniejsze obszary działań: ochronę granic, migracje, integrację i azyl zgodnie z zasadą solidarności finansowej krajów członkowskich oraz wzajemnej odpowiedzialności. Ustanowione zostały cztery fundusze, które nadzorują i finansują wdrożenie wspólnej polityki migracyjnej w praktyce, są to: Europejski Fundusz Granic Zewnętrznych; Europejski Fundusz na rzecz Powrotu Imigrantów; Europejski Fundusz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców. Nie istnieje obecnie inny przykład organizacji regionalnej, której integracja w obszarze zarządzania migracjami byłaby tak zaawansowana.

Co ważne, polityka migracyjna UE nie jest skierowana wyłącznie do potencjalnych migrantów lub tych już będących na jej terytorium, ale ma także rozbudowany wymiar zewnętrzny. UE podejmuje bardzo ważne i szeroko zakrojone działania adresowane do kluczowych państw-źródeł migracji, czyli tych krajów trzecich, z których najwięcej migrantów przybywa do UE. Komisja Europejska odpowiedzialna za kształtowanie i implementację wspólnej polityki migracyjnej ma pełną świadomość tego, że polityka migracyjna może być skuteczna tylko pod warunkiem ścisłej współpracy z krajami trzecimi, szczególnie z tymi, które z nią graniczą. Rozwinięto system umów bilateralnych pomiędzy UE a krajami trzecimi, regulujących współpracę w zakresie ochrony granic, zwanych partnerstwami na rzecz mobilności. Do tej pory tego typu umowy podpisane zostały z Mołdawią i Republiką Zielonego Przylądka (2008), Gruzją (2009) oraz Armenią (2010). Jednocześnie wiele inicjatyw formułowanych w ramach polityki zagranicznej UE i polityki sąsiedztwa zawiera elementy dotyczące bezpośrednio migracji. Przykładem może być strategiczne partnerstwo UE–Afryka czy instytucja Partnerstwa Wschodniego, to ostatnie obejmuje między innymi kwestię wprowadzenia ułatwień wizowych dla obywateli krajów Partnerstwa.

Osiągnięcia UE w obszarze wspólnego zarządzania migracjami bez wątpienia należą do imponujących, trzeba jednak pamiętać o istniejących przeszkodach i barierach dalszej harmonizacji. Polityka migracyjna tradycyjnie wiąże się z suwerennością i niezależnością państw narodowych, stąd uwspólnotowienie rozwiązań dotyczących takich kwestii, jak ochrona granic, reguł wjazdu, wydawania wiz czy polityki azylowej były traktowane początkowo przez państwa członkowskie z dużą rezerwą. Należy podkreślić, że status migracyjny poszczególnych krajów członkowskich UE nadal jest zróżnicowany; trudno porównać sytuację krajów o długiej tradycji i wysokiej skali napływu migrantów, jak Wielka Brytania, Francja czy Niemcy oraz Polski czy Węgier, gdzie nadal populacja migrantów jest bardzo niewielka. W rezultacie, postrzeganie zjawiska migracji w różnych krajach i interesy narodowe z nim związane są bardzo różne. Tym trudniej wypracować kompromisowe rozwiązania na poziomie ponadnarodowym, szczególnie w czasie trwającego kryzysu gospodarczego, widocznych problemów z integracją migrantów, zagrożenia w postaci

międzynarodowego terroryzmu, a przede wszystkim problematycznej przyszłości całej UE jako wspólnoty politycznej.

Analizując działalność europejskich organizacji międzynarodowych w obszarze migracji, wskazać należy także na aktywność innych instytucji, skupia się ona głównie na ochronie prawnej osób migrujących. Jedną z najaktywniejszych w tym obszarze jest Rada Europy (RE), w ramach jej działań przyjęto największą liczbę aktów prawnych dotyczących praw migrantów. Do najważniejszych należy zaliczyć Europejską kartę społeczną (przyjętą w 1961 roku) oraz Europejską konwencję o statusie prawnym pracowników migrujących (przyjętą w 1977 roku). Ostatnia z wymienionych jest jednym z najstarszych wiążących aktów prawnych o wymiarze regionalnym, dotyczącym bezpośrednio migrantów, reguluje ona szczegółowo kwestie ich praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Uzupełniającym elementem są przyjęte przez RE rekomendacje, a także inne akty prawne oraz orzecznictwo i praktyczna działalność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. System RE jest obecnie najbardziej rozwiniętym systemem regionalnym w zakresie ochrony praw człowieka, obejmującym także osoby migrujące[7].

Należy wspomnieć także regionalne organizacje międzynarodowe istniejące poza Europą, a których działania dotyczą migracji i ochrony praw pracowników migrujących. Jedną z nich jest Organizacja Państw Amerykańskich (OPA), której dokonania na polu ochrony praw człowieka obejmują również pracowników migrujących i ich rodziny, chociaż należy wyraźnie podkreślić, że zakres jej działań jest zdecydowanie węższy w porównaniu z systemem wypracowanym w Europie. Działania OPA ograniczają się do organizowania regularnych konferencji oraz systemu sprawozdań na temat sytuacji pracowników migrujących w państwach członkowskich. W ramach Organizacji powołano (w 1997 roku) urząd specjalnego sprawozdawcy do spraw pracowników migrujących oraz ich rodzin, jego głównym zadaniem jest szeroko pojęty monitoring sytuacji prawnej migrantów w państwach członkowskich i przygotowanie sprawozdań. Zbliżone inicjatywy zostały podjęte przez kraje Ameryki Południowej i Środkowej, w których problem migracji, w szczególności nierejestrowanej (nielegalnej), i handlu ludźmi jest poważny. Przy współudziale OPA i IOM zostały zorganizowane regionalne konferencje dotyczące procesów migracyjnych, które następnie przekształciły się w system regionalnych konferencji ds. migracji. Jako przykład przywołać możemy utworzoną w 1999 roku Południowoamerykańską Konferencję ds. Migracji (SACM), którą obecnie tworzy 12 państw. W jej ramach regularnie odbywają się spotkania przedstawicieli państw, a wśród przyjętych celów są działania na rzecz większej harmonizacji krajowych regulacji dotyczących migracji, poszanowania praw człowieka przysługujących migrantom oraz eliminacji zjawiska przemytu i handlu ludźmi.

Kolejnymi przykładami organizacji regionalnych, które włączyły kwestie migracji i migrantów w obszar swoich działań, jest Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) oraz Liga Państw Arabskich. Choć w obu tych regionach procesy migracyjne stały się powszechne i masowe, organizacje te – podobnie jak OPA – zaczęły być aktywne w zakresie ochrony praw pracowników migrujących stosunkowo niedawno, dopiero w la-

[7] G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

tach 90. Ich działania nadal mają jednak bardzo ograniczony zakres (deklaracji, spotkań grup roboczych czy konferencji), nie przyjęły także do tej pory zinstytucjonalizowanej formy.

Podsumowanie

Migracje międzynarodowe to procesy o ogólnoświatowym zasięgu i oddziaływaniu, dlatego wymagają globalnych rozwiązań i współpracy. Państwa narodowe mając pełną świadomość, że nie są w stanie samodzielnie sprostać takiemu wyzwaniu, jak przemieszczanie się ludności, starają się włączyć i wykorzystać organizacje międzynarodowe jako płaszczyzny współpracy i regulacji kwestii związanych z migracjami i migrantami. Siłą napędową w globalnym podejściu do migracji są działania podejmowane przede wszystkim przez ONZ. Najdalej w procesie integracji regionalnej na rzecz stworzenia ponadnarodowego systemu zarządzania migracjami zaawansowana jest UE, tworząca zintegrowany system zawierający instrumenty prawne, polityczne i finansowe.

Zmieniające się podejście organizacji międzynarodowych do migracji jako procesu społecznego jest konsekwencją przeobrażeń charakteru samych procesów migracyjnych i ich skutków. Podczas gdy pierwsze działania organizacji międzynarodowych (głównie Ligi Narodów, a następnie ONZ) dotyczyły przede wszystkim kwestii humanitarnych – migracji przymusowych, uchodźców wojennych, pracy przymusowej i handlu ludźmi, późniejsza ich aktywność dotyczyła kwestii praw migrantów w kontekście rozwijającego się międzynarodowego systemu praw człowieka, obecna zaś skupia się na kwestiach ekonomicznych, rozwojowych i społecznych.

Jednocześnie obok procesu instytucjonalizacji na poziomach uniwersalnym i regionalnym postępuje także proces rozwoju prawodawstwa dotyczącego bezpośrednio i pośrednio migrantów. Składają się na niego akty prawne stanowiące międzynarodowy system ochrony praw człowieka, jak i wspomniane w tekście konwencje, zalecenia i innego rodzaju dokumenty wypracowane zarówno w obrębie systemu ONZ, jak i przez inne organizacje międzynarodowe, odnoszące się tylko i wyłącznie do migrantów i ochrony ich praw.

Oba typy systemów – uniwersalny i regionalne – stanowią komplementarną dla siebie wartość. Pierwszy, którego filarem jest przede wszystkim ONZ, wytycza kierunek postępowania, ustanawia standardy, proponuje globalne rozwiązania, które są wynikiem kompromisu wielu krajów o różnorodnych interesach, podczas gdy rozwiązania regionalne starają się skutecznie implementować w praktyce konkretne instrumenty prawno-polityczne w obszarze zarządzania migracjami, próbując tym samym odpowiedzieć na jedno z największych wyzwań współczesnego świata.

Literatura uzupełniająca

Castles S., Miller M.J., *Współczesne migracje międzynarodowe*. Warszawa 2011.

Duszczyk M., *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa 2011.

Fidel A., Kaczmarczyk P., Okólski M., *Labour Mobility in the Enlarged European Union. International Migration from the EU8 countriesm*, „CMR Working Papers" 2006, nr 14/(72).

Grabowska-Lusińska I., Okólski M., *Emigracja ostatnia?* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

Hasenau M., *ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamental of the UN Convention and Their Genesis*, „International Migration Review" 1991, no 2, vol. 27.

Lesińska M., *Polityka migracyjna UE*, [w:] Bokajło W., Pacześniak A. (red.), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wrocław 2009.

Michałowska G., *Ochrona Praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Terpiński B., *Międzynarodowa ochrona pracowników migrujących. Geneza, instytucje, oddziaływanie*, Warszawa 2011.

Wróbel I., *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Agnieszka Florczak

Uniwersytet Wrocławski
Dolnośląska Szkoła Wyższa

Uchodźstwo

Abstract

The twentieth century was one of an accelerated development of international cooperation on solving the problem of refugees. This cooperation has resulted, on the one hand, in the process of institutionalisation manifested in the establishment of various bodies of international organisations that provide support to refugees and undertake actions to develop a permanent solution to the problem, whereas on the other, in the codification of international law, within which a universal definition of a refugee has been proposed. This article discusses the most significant actions undertaken by international organisations to solve this problem. For reasons of a considerable number of documents of international law and a multitude of institutions, given also the narrow compass of this work, the article presents only the selected documents and institutions of the most significant government organisations that provide support to refugees at international level.

Wprowadzenie

Zjawisko uchodźstwa towarzyszy ludzkości od stuleci. Zmienia się jednak jego natężenie i skala oraz podejście społeczności międzynarodowej do sposobów rozwiązywania problemu. Od XX wieku możemy zauważyć intensywny rozwój współpracy międzynarodowej, której efektem z jednej strony był proces instytucjonalizacji przejawiający się w powoływaniu różnego typu organów organizacji międzynarodowych zajmujących się niesieniem pomocy uchodźcom i podejmujących próby trwałego rozwiązania problemu, natomiast z drugiej proces kodyfikacji prawa międzynarodowego, w którego ramach dążono do stworzenia uniwersalnej definicji uchodźcy. Nie bez znaczenia dla rozwoju zasad ochrony uchodźców po II wojnie światowej w prawie międzynarodowym i wewnętrznym państw oraz ich praktycznym podejściu do zjawiska, pozostawała intensyfikacja współpracy międzynarodowej w dziedzinie praw człowieka. Przyjmowanie przez państwa zobowiązań międzynarodowych odnoszących się do ochrony podstawowych praw i wolności w pozytywny sposób wpłynęło także na ochronę uchodźców.

Analizując rozwój współpracy międzynarodowej państw w dziedzinie ochrony uchodźców, możemy wyróżnić trzy okresy. Wszystkie są związane w zasadniczy sposób z pojawianiem się, ewolucją i funkcjonowaniem organizacji rządowych. Pierwszy z nich bezpośrednio związany jest z powstaniem Ligi Narodów, która opierając się na kryterium

narodowym podjęła próby prawnego określenia statusu tej kategorii osób, przy jednoczesnych działaniach mających na celu niesienie pomocy uchodźcom. W tym okresie nie udało się stworzyć uniwersalnej definicji uchodźcy oraz powszechnie obowiązujących norm prawnych, nie zbudowano też trwałych instytucji międzynarodowych. Drugi okres w rozwoju współpracy międzynarodowej rozpoczyna się na początku lat 50. wraz z powołaniem Urzędu Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) i przyjęciem Konwencji o statusie uchodźców (1951 r.), uzupełnionej następnie protokołem nowojorskim (1967 r.). Ten etap w periodyzacji rozwoju współpracy charakteryzuje się przyjęciem uniwersalnej definicji uchodźcy, wzrostem instytucjonalizacji współpracy państw, intensywną kodyfikacją zobowiązań w zakresie praw człowieka oraz dość humanitarnym podejściem wielu państw do uchodźców. Możemy umownie przyjąć, że etap ten kończy się w połowie lat 80., kiedy niemal wszystkie państwa wprowadzają liczne środki mające na celu ograniczenie napływu uchodźców i intensyfikują współpracę międzynarodową w tym zakresie. Tendencja ta trwa do dziś i przejawia się z jednej strony w restrykcyjniejszym podejściu do definiowania pojęcia uchodźcy, natomiast z drugiej w poszukiwaniu alternatywnych sposobów udzielania ochrony osobom poszukującym schronienia.

Przez ostatnich kilkadziesiąt lat społeczność międzynarodowa zgromadzona w organizacjach rządowych stworzyła wiele dokumentów odnoszących się do uchodźców oraz powołała liczne organy i agendy niosące im pomoc. Ze względu na dużą liczbę dokumentów prawa międzynarodowego, mnogość instytucji, przy jednoczesnych ograniczeniach objętościowych, w niniejszym artykule zaprezentowane zostaną tylko wyselekcjonowane dokumenty i instytucje najważniejszych rządowych organizacji międzynarodowych.

Przyczyny i skala zjawiska

Wśród najważniejszych przyczyn współczesnego uchodźstwa wymienić należy:

- naruszenia praw człowieka i podstawowych wolności – w szczególności prawa do życia, zasady niedyskryminacji, prześladowania o charakterze religijnym, rasowym, narodowościowym czy politycznym,
- brak systemu demokratycznego,
- konflikty wewnętrzne i międzynarodowe (w tym wojny domowe czy niemożność sprawowania efektywnej władzy na części lub całości terytorium),
- klęski żywiołowe (susza, powódź, huragan),
- zmiany granic,
- czynniki społeczno-ekonomiczne (trudna sytuacja ekonomiczna będąca konsekwencją zbyt wysokiego zaludnienia, recesja, inflacja, zadłużenie, niewypłacalność państw).

Jak widać, czynniki wywołujące uchodźstwo mogą mieć zarówno charakter polityczny, jak i społeczno-ekonomiczny.

Po II wojnie światowej populacja uchodźców na świecie liczyła ok. 1 mln osób. Wśród najpoważniejszych kryzysów uchodźczych ostatnich kilkudziesięciu lat wymienić

można, np. powstanie węgierskie (1956 r., 200 tys. uchodźców), wojnę w Algierii (1956 r., 200 tys.), dekolonizację Afryki (kryzysy w Gwinei, Burundii, Mozambiku, Etiopii, Angoli), konflikt w Liberii (1989 r., 700 tys. uchodźców), konflikt w Sierra Laone (1997 r., 400 tys.), konflikt w Pakistnie (1971 r., 10 mln uchodźców), eksodus 839 tys. Wietnamczyków (tzw. boat-people) do krajów południowo-wschodniej Azji po roku 1975, konflikt w Afganistanie (ponad 6 mln uchodźców), 900 tys. uchodźców wewnętrznych w 1997 r. w Kolumbii, ponad 3,5 mln uchodźców w wyniku konfliktu w b. Jugosławii w 1992 r., milion uchodźców albańskich uciekających z Kosowa (1999 r.), 2 mln uchodźców w wyniku konfliktów na Zakaukaziu, czystki etniczne w rejonie Wielkich Jezior (1,3 mln uchodźców)[1]. Pod koniec 2010 r. na świecie, zgodnie z danymi opublikowanymi przez UNHCR, było 43,7 mln osób przymusowo przesiedlonych (w tym 15,4 mln uchodźców przebywających poza granicami państwa obywatelstwa lub zamieszkania; 27,5 mln uchodźców wewnętrznych i ok. 850 tys. osób ubiegających się o status uchodźcy). Był to najwyższy poziom od 15 lat. Warto nadmienić, że 80% uchodźców przebywa w krajach rozwijających się. Najliczniejszą grupę uchodźców w 2010 r. stanowili Afgańczycy (ok. 3 mln osób), Palestyńczycy, Irakijczycy, Somalijczycy i Kongijczycy, a więc osoby pochodzące z rejonów konfliktów zbrojnych. Pod koniec 2010 r. w Europie było 1,6 mln uchodźców (spadek w porównaniu z rokiem 2009 o 40,7 tys.), w Azji 4 mln uchodźców, w Afryce 2,1 mln, na Bliskim Wschodzie ok. 7 mln, a w obu Amerykach – 800 tys.[2] W 2011 r. globalna liczba osób przymusowo przesiedlonych nieco spadła i wyniosła 42,5 mln, z czego 15,2 mln stanowili uchodźcy objęci opieką UNHCR i UNRWA; 895 tys. osób ubiegających się o status uchodźcy oraz 26,4 mln uchodźców wewnętrznych. Natomiast liczba nowych uchodźców wyniosła 4,3 mln i, jak podaje w swoim dorocznym raporcie UNHCR, była najwyższa w ciągu ostatnich 10 lat. Przyczyną były kryzysy w Libii, Somalii i Sudanie. Nadal w 2011 r. najliczniejsi byli uchodźcy z Afganistanu, Pakistanu, Iraku i Somalii[3].

Problemy definicyjne, kategorie uchodźców oraz zasady ich ochrony w prawie międzynarodowym

Potocznie pojęcie „uchodźca" oznacza wszystkie osoby zmuszone, przez okoliczności od nich niezależne, do opuszczenia swych miejsc zamieszkania[4]. W tym znaczeniu termin ten odnosi się więc zarówno do osób, które musiały opuścić swój kraj pochodzenia lub zamieszkania z powodów konfliktów zbrojnych i prześladowań, jak i z powodów klęsk żywiołowych. W prawie międzynarodowym pojęcie uchodźcy przeszło ewolucję. W okresie funkcjonowania Ligi Narodów uchodźców wyodrębniano przy zastosowaniu kryterium pochodzenia lub obywatelstwa oraz kryterium braku opieki dyplomatycznej ze strony jakiego-

[1] *50 lat UNHCR. Kalendarium kryzysów* (listopad 2000), „Z obcej ziemi" 2000, nr 10, s. 8–10.
[2] *UNHCR Global Trends 2010*, http://www.unhcr.org/4dfa11499.html (data dostępu 15.08.2012).
[3] *UNHCR Global Trends 2011*, http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html (data dostępu 15.08.2012).
[4] B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 25; S. Collinson, *Beyond Borders: West European Migration Policy Towards the 21st Century*, Royal Institute of International Affairs, London 1993, s. 59; G.S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, second ed., Clarendon Press, Oxford 1998, s. 3.

kolwiek państwa[5]. Po II wojnie światowej zaobserwować można istotną zmianę w podejściu do definiowania pojęcia „uchodźca". Polega ona na zastosowaniu przy definiowaniu terminu takich kryteriów, jak: rasa, religia, narodowość czy poglądy polityczne. Ponadto zaczęto w definicjach wskazywać okoliczności powodujące wygaśnięcie statusu uchodźcy oraz kategorie osób, do których pojęcie to nie będzie mogło mieć zastosowania[6]. Obecnie powszechnie przyjętą definicją jest ta zawarta w konwencji genewskiej o statusie uchodźców z 1951 r. (KG). Zgodnie z nią uchodźcą jest osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa"[7].

KG zawiera tzw. klauzule włączenia, wyłączenia oraz ustania, czyli kryteria, na których podstawie daną osobę należy uznać za uchodźcę, nie należy jej uznawać bądź należy zaprzestać uznania[8]. Konwencja zawierała klauzule: czasową (odnosiła się do osób, które zostały uchodźcami na skutek wydarzeń przed dniem 1 stycznia 1951 r.) oraz

[5] W tym okresie, na podstawie przyjętych umów międzynarodowych (o czym mowa będzie poniżej), ochroną objęto 7 kategorii uchodźców: rosyjskich, armeńskich, asyryjskich, asyryjsko-chaldejskich, tureckich, hiszpańskich, niemieckich i austriackich. Szerzej na ten temat zob.: J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworths, Toronto, Vancuver 1991, s. 2–6.

[6] Po raz pierwszy nowe podejście do definiowania pojęcia uchodźcy uwidoczniło się przy przyjmowaniu przez społeczność międzynarodową statutu Międzynarodowej Organizacji do Spraw Uchodźców. Jako uchodźców na podstawie statutu zakwalifikowano osoby, które znajdują się poza granicami kraju, którego są obywatelami, lub w którym zamieszkiwały na stałe i są ofiarami reżimów nazistowskich, faszystowskich, falangistowskich, lub osoby, które zostały uznane za uchodźców przed wybuchem II wojny światowej z powodu rasy, religii, narodowości lub poglądów politycznych. Por. Constitution of the International Refugee Organization, New York, 15 grudnia 1946, źródło: http://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=5&subid=A&lang=en.

[7] Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., DzU 1991 nr 119 poz. 515.

[8] Osoba ubiegająca się o status uchodźcy musi: 1) być prześladowana z określonych powodów lub żywić uzasadnioną obawę przed prześladowaniem, 2) przebywać poza granicami państwa, którego jest obywatelem lub poza terytorium państwa swego stałego zamieszkania, 3) nie może korzystać z ochrony państwa, którego jest obywatelem, lub na którego terytorium zamieszkuje na stałe.

W art. 1 C Konwencji wymienione zostały warunki, w których osoba uznana za uchodźcę przestaje nim być. Zgodnie z tymże artykułem, dana osoba nie ma już prawa do korzystania ze statusu uchodźcy, jeżeli dobrowolnie zwróciła się ponownie o ochronę państwa, którego jest obywatelem, lub utraciwszy swoje obywatelstwo ponownie dobrowolnie je przyjęła, lub przyjęła nowe obywatelstwo i korzysta z ochrony państwa, którego obywatelstwo przyjęła, lub ponownie dobrowolnie osiedliła się w państwie, które opuściła lub poza którego granicami przebywała z powodu obawy przed prześladowaniem, lub nie może dłużej odmawiać korzystania z ochrony państwa swego obywatelstwa, albowiem ustały warunki, w związku z którymi została uznana za uchodźcę, jest osobą, która nie mając żadnego obywatelstwa może powrócić do państwa, w którym miała poprzednio stałe miejsce zamieszkania, ponieważ przestały istnieć okoliczności, w związku z którymi została uznana za uchodźcę.

Klauzule wyłączające wymieniają kategorie osób, które nie powinny otrzymać statusu uchodźcy. Klauzule te dotyczą trzech grup: 1) uchodźców objętych już ochroną lub pomocą organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz NZ do Spraw Uchodźców (art. 1 D); 2) osób, które spełniają kryteria zawarte w definicji uchodźcy i zostały przyjęte w kraju, w którym zagwarantowano im większość praw przysługującym obywatelom, lecz jednocześnie nie otrzymały obywatelstwa tego kraju; 3) osób, które nie zasługują na ochronę międzynarodową, ponieważ dokonały zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości; dokonały poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem, które je przyjęło, przed uznaniem za uchodźcę; są winne czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych. Szerzej an temat kaluzul i ich interpretacji zob.: *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR*, Geneva, January 1988.

geograficzną (państwa-strony mogły ograniczyć swoje zobowiązania tylko do uchodźców europejskich). Ograniczenia te zostały zniesione protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r.[9]

Nieco odmienne, rozszerzone definicje pojęcia uchodźcy pojawiły się w Statucie Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców oraz w dokumentach przyjmowanych przez organizacje regionalne. Na podstawie statutu UNHCR ochroną objęto wszystkich uchodźców, niezależnie od ograniczeń czasowych i geograficznych zawartych w konwencji genewskiej oraz niezależnie od tego, czy dane państwo jest związane postanowieniami tej konwencji[10]. Rozszerzoną definicję uchodźcy zawiera także konwencja OJA regulująca określone aspekty problemów uchodźców w Afryce z 1969 r., w której oprócz osób zakwalifikowanych jako uchodźców w konwencji genewskiej uznaje się osoby, które zmuszone zostały do opuszczenia miejsca zamieszkania i poszukiwania schronienia w innym państwie z powodu agresji zewnętrznej, okupacji, obcej dominacji lub wydarzeń poważnie zakłócających porządek publiczny na części lub na całym terytorium kraju. Podobny sposób definiowania pojęcia uchodźcy przyjęto w deklaracji z Kartageny (1984 r.)[11].

W praktyce możemy wyodrębnić kilka kategorii uchodźców. Są to:

- uchodźcy statutowi (lub konwencyjni) – osoby uznane za uchodźców na podstawie postanowień konwencji genewskiej;
- uchodźcy mandatowi – osoby znajdujące się pod opieką UNHCR;
- uchodźcy *de facto* – osoby, które nie mogą być zidentyfikowane jako uchodźcy konwencyjni, gdyż w wielu przypadkach nie żywią obawy przed prześladowaniem, ale jednocześnie ze względu na trwające w kraju pochodzenia zamieszki lub konflikty nie mogą powrócić do ojczyzny[12];
- uchodźcy wewnętrzni – osoby zmuszone do opuszczenia miejsca zamieszkania, ale pozostające w granicach państwa pochodzenia lub stałego zamieszkania.

W praktyce organizacji międzynarodowych i w przyjmowanych przez nie dokumentach pojawia się także pojęcie *displaced persons* – niejednoznaczy termin obejmujący zarówno osoby deportowane, jak i osoby, które zmuszone były opuścić swoje kraje pochodzenia w wyniku wojny domowej lub klęski żywiołowej, a także odnoszony do uchodźców wewnętrznych. W ostatnich latach pojawia się także w literaturze pojęcie uchodźców ekologicznych lub klimatycznych – czyli osób, które zmuszone zostaną do opuszczenia swych miejsc pobytu w wyniku skutków globalnego ocieplenia.

Analiza dokumentów prawa międzynarodowego oraz praktyki państw i instytucji międzynarodowych pozwala na wyodrębnienie kilku fundamentalnych zasad związanych z udzielaniem uchodźcom ochrony. Wśród najważniejszych z nich możemy wyróżnić:

---

[9] Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., DzU 1991, nr 119, poz. 517.
[10] Tekst statutu zob.: *Collection of International Instruments Concerning Refugees*, Geneva 1979.
[11] Teksty dokumentów zob.: G.S. Goodwin-Gill, *op. cit.*
[12] W praktyce ta kategoria osób często jest objęta ochroną czasową, a katalog praw przyznawanych uchodźcom *de facto* obejmuje prawo do wjazdu, prawo do pozostania w kraju przyjmującym, zezwolenie na podjęcie pracy oraz ochronę przed wydaleniem Por. także: J. Cels, *Responses of European States to de facto Refugees*, [w:] G. Loescher, L. Monahan (red.), *Refugees and International Relations*, Oxford University Press, Oxford, New York 1989.

1. Zasadę traktowania przyznania statusu uchodźcy jako aktu przyjaznego, pokojowego i humanitarnego[13].
2. Zasadę non-refoulement – dość powszechnie uznawaną za jedną z najważniejszych zasad odnoszących się zarówno do ochrony osób ubiegających się o status uchodźcy oraz uznanych uchodźców[14]. Została ona zagwarantowana w art. 33 konwencji genewskiej i oznacza zakaz wydalania lub zawracania uchodźców do granic terytoriów, na których groziłoby im prześladowanie ze względów religijnych, rasowych, narodowościowych, politycznych czy ze względu na przynależność do określonej grupy społecznej. Nieco szerzej zasada non-refoulement została zapisana w dokumentach przyjmowanych przez organizacje regionalne[15].
3. Zasadę ograniczonej suwerenności – generalnie przyjąć można, że obowiązek udzielania schronienia osobom prześladowanym z konkretnych przyczyn wymienionych w dokumentach międzynarodowych stanowi ograniczenie suwerenności państw[16]. Z umów międzynarodowych jasno wynika dla państw obowiązek udzielenia schronienia osobie spełniającej kryteria uznania za uchodźcę, pod warunkiem że pozostają one stroną tychże umów. Państwo nie ma więc swobody w podejmowaniu decyzji, czy osobie spełniającej kryteria uznania schronienia udzielić, czy nie. Ponadto, nawet jeśli taka osoba nie spełniałaby kryteriów uznania za uchodźcę, ale miałaby zostać zawrócona do kraju czy na terytoria, gdzie jej życie lub wolność byłyby zagrożone, suwerenność decyzji państwa i w tym przypadku będzie ograniczona zobowiązaniami wynikającymi z dokumentów prawnie wiążących,

[13] W praktyce wiele przypadków uznawania za uchodźców było postrzegane przez państwa pochodzenia jako akt mało przyjazny lub wrogi. Widać to wyraźnie na przykładzie państw afrykańskich, które w Konwencji OJA regulującej określone aspekty problemów uchodźców w Afryce z 1969 r. wyraźnie podkreśliły pokojowy i humanitarny charakter instytucji statusu uchodźcy oraz zobowiązały państwa przyjmujące uchodźców do podejmowania działań uniemożliwiających uchodźcom przeprowadzanie ataków na inne państwo członkowskie Organizacji. W konwencji przyjęto także szeroką definicję ataku, określając tym mianem wszelką aktywność, której skutkiem jest spowodowanie napięć między państwami członkowskimi niezależnie, czy jest to aktywność podejmowana przy użyciu broni, prasy czy radia. Pokojowy i humanitarny charakter instytucji azylu terytorialnego podkreślony został także w deklaracji z Kartageny z 1984 r.

[14] Z dokumentów międzynarodowych odnoszących się do uchodźców nie wynika jasno, do kogo zasada może być stosowana. Przyjmuje się w doktrynie, że są nią objęte osoby ubiegające się o taki status oraz osoby, które status uchodźcy już otrzymały.

[15] W Konwencji OJA regulującej określone aspekty problemów uchodźców w Afryce z 1969 r. zagwarantowano, że wobec żadnej osoby ubiegającej się o status uchodźcy nie zostanie zastosowania odmowa przyjęcia na granicy, wydalenie czy zawrócenie na terytorium, na którym jej życie, zdrowie lub wolność byłyby zagrożone. Na gruncie tejże konwencji za niedopuszczalne uznaje się także odesłanie uchodźcy na terytorium, na którym jej życie, zdrowie lub wolność byłyby zagrożone z powodów rasowych, religijnych, narodowościowych, politycznych, społecznych, z powodu zewnętrznej agresji, okupacji, obcej dominacji lub wydarzeń poważnie zakłócających porządek publiczny (art. 2 par. 3). Podobnie szeroki zakres zasady non-refoulement wprowadzono w systemie amerykańskim w deklaracji z Kartageny. Warto podkreślić, że w tym dokumencie zasada non-refoulement uznana została za normę *ius cogens*. Jednakże, biorąc pod uwagę regionalny i niewiążący charakter tego dokumentu, trudno uznać, że rzeczywiście zasada non-refoulement jest normą *ius cogens.* Zasada non-refoulement została także zapisana w konwencji w sprawie zakazu tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania bądź karania z 1984 oraz w konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. Szerzej na ten temat zob.: A. Potyrała, *Współczesne uchodźstwo*, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2005, s. 175–176.

[16] W tym kontekście pewne kontrowersje zatem budzić mogą zapisy zawarte w Zasadach dotyczących statusu i traktowania uchodźców z 1966 r. przyjętych przez Azjatycko-Afrykański Komitet Konsultacyjny, w których wyraźnie podkreślono, że udzielenie uchodźcy schronienia jest suwerenną decyzją każdego państwa. Por. *Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugee*, 1966, http://www.unhcr.org/refworld/publisher,AALCO,,,3de5f2d52,0.html.

dotyczących praw człowieka. Jak podkreśla A. Potyrała, status uchodźcy jest prawem osoby, a nie prawem państwa[17]. Uznaniowość państwa pozostaje natomiast przy udzielaniu azylu terytorialnego (pod warunkiem że ustawodawstwo wewnętrzne rozróżnia te dwie formy ochrony)[18].

4. Zasadę dobrowolnej repatriacji – uznaje się, że dobrowolna repatriacja jest najbardziej pożądanym mechanizmem rozwiązywania problemu uchodźców. Niestety konwencja genewska, pomimo że pozostaje najważniejszym dokumentem o charakterze uniwersalnym dotyczącym uchodźców, nie odnosi się do tej kwestii. Warto natomiast podkreślić, że dokumentem regionalnym, w którym sprawa została uregulowana, jest Konwencja OJA regulująca określone aspekty problemów uchodźców w Afryce[19], w systemie amerykańskim natomiast deklaracja z Kartageny.
5. Zasadę współpracy – dotyczy rozwoju współpracy państw w rozwiązywaniu problemów uchodźstwa oraz w zakresie harmonizowania przepisów prawa wewnętrznego, związanych z kwestiami proceduralnymi dotyczącymi przyznawania statusu uchodźcy. Wszystkie dokumenty (wiążące i niewiążące) podkreślają znaczenie współpracy państw z regionalnymi organizacjami rządowymi, UNHCR i organizacjami pozarządowymi (międzynarodowymi i narodowymi). Istotny także jest rozwój współpracy pomiędzy państwami goszczącymi uchodźców i generującymi uchodźców.
6. Zasadę solidarności – szczególnie istotna przy rozwiązywaniu kwestii uchodźstwa, w sytuacji kiedy nabiera ono masowego charakteru. Zgodnie z nią, gdy pojedyncze państwa nie są w stanie poradzić sobie z udzielaniem pomocy i ochrony na swoim terytorium osobom poszukującym schronienia, inne państwa regionu powinny przyjść z pomocą[20]. Przyjmuje się, że pomoc owa obejmuje takie środki, jak: przesiedlenie uchodźców do innych państw, zdolnych do zapewnienia im pomocy, udzielenie pomocy humanitarnej, finansowej czy logistycznej. Zasada ta jest określana także mianem zasady burden-sharing.
7. Zasada komplementarności – łączne stosowanie zapisów prawa międzynarodowego dotyczącego praw człowieka, prawa humanitarnego oraz ochrony uchodźców[21]. Każdy z tych swoistych systemów ochrony wywiera wpływ na prawną sytuację

[17] A. Potyrała, *op. cit.*, s. 182.

[18] Azyl polityczny oznacza udzielenie przez państwo schronienia na swoim terytorium cudzoziemcowi dyskryminowanemu lub prześladowanemu za swe przekonania, działalność polityczną, religijną, naukową lub przynależność do określonej grupy społecznej. W praktyce wielu państw pojęcie azylant i uchodźca są traktowane jako tożsame, mimo że pod względem prawnym azyl stanowi odrębną, od instytucji statusu uchodźcy, kategorię prawną. Istnieją jednak kraje, czego przykładem może być Polska, w których zachowano dualizm instytucji i w przepisach prawa wewnętrznego zagwarantowano instytucję azylu i instytucję statusu uchodźcy.

[19] Por. art. 5 Konwencji OJA. Przyjęto w nim, że repatriacja powinna mieć zawsze dobrowolny charakter, opierać się na współpracy państw w celu zapewnienia bezpiecznego powrotu uchodźców do kraju pochodzenia, odbywać się z poszanowaniem praw i przywilejów, z jakich korzystają obywatele państwa przyjmującego, wykluczyć możliwość karania uchodźcy za opuszczenie kraju pochodzenia, sprzyjać rozwojowi współpracy pomiędzy państwami uczestniczącymi w repatriacji i organizacjami międzynarodowymi (rządowymi i pozarządowymi).

[20] Zasadę współpracy pomiędzy państwami goszczącymi potwierdza art. 2(4) Konwencji OJA. Zgodnie z tym artykułem państwa, które nie są w stanie udzielić pomocy napływającym uchodźcom, mogą o tym fakcie poinformować inne państwa afrykańskie (samodzielnie lub za pośrednictwem organów OJA), a te z kolei powinny podjąć stosowne środki w celu udzielenia uchodźcom pomocy. Zasada solidarności została także potwierdzona w prawie UE.

[21] Zasada ta znalazła potwierdzenie w Deklaracji w sprawie uchodźców oraz uchodźców wewnętrznych z San Jose z 1994 r.

uchodźców. Tylko i wyłącznie łączne stosowanie wszystkich praw da uchodźcom gwarancje pełnej ochrony.

Istotne znaczenie będą także miały inne zasady wynikające z prawa międzynarodowego (np. zasada *pacta sunt servanda*) czy odnoszące się bezpośrednio do uchodźców (np. zasada odpowiedzialności państwa za uchodźców czy zasada nierozmieszczania obozów dla uchodźców przy granicy). Szczegółowa analiza wszystkich zasad nie jest możliwa w ramach niniejszego opracowania.

Proces instytucjonalizacji współpracy oraz podejmowane działania legislacyjne

Geneza współpracy międzynarodowej

Jak wspomniano, pierwsze instytucje zajmujące się niesieniem pomocy uchodźcom powołane zostały w ramach Ligi Narodów. W związku z pojawieniem się zjawiska masowego uchodźstwa po rewolucji październikowej w Rosji[22] Liga utworzyła w 1921 r. Urząd Wysokiego Komisarza LN ds. Uchodźców Rosyjskich w Europie. Na jego czele stanął Fridtjof Nansen. Instytucja ta zajmowała się głównie koordynacją pomocy dla uchodźców oraz określeniem ich statusu prawnego. Do jej ważnych osiągnięć zaliczyć należy przyjęcie 5 lipca 1922 r. porozumienia genewskiego, na którego mocy uchodźcy rosyjscy mogli zostać wyposażeni w specjalne dokumenty podróży umożliwiające opuszczenie kraju pierwszego schronienia i poszukiwanie ochrony w innych państwach (tzw. paszporty nansenowskie). Porozumienie genewskie z 1922 w 1924 r. zostało rozszerzone na uchodźców ormiańskich[23]. Dwa lata później przyjęto układ dotyczący wystawiania dokumentów tożsamości rosyjskim i ormiańskim uchodźcom. W dokumencie tym po raz pierwszy w prawie międzynarodowym zdefiniowano te kategorie osób. Definicje oparto na kryterium pochodzenia narodowego oraz braku ochrony ze strony kraju, na którego terytorium osoby te uprzednio zamieszkiwały, pod warunkiem że jednocześnie nie miały obywatelstwa żadnego innego kraju. Od 1926 r. nansenowskim systemem ochrony objęto wszystkich uchodźców i apatrydów.

Specjalną, autonomiczną instytucję w ramach Ligi Narodów powołano także do udzielania pomocy uchodźcom greckim z Turcji. W 1930 r. Biuro Wysokiego Komisarza przekształcono w Nansenowskie Międzynarodowe Biuro ds. Uchodźców, które miało funkcjonować do 1938 r. Jego głównym zadaniem było udzielanie pomocy uchodźcom w znalezieniu osiedlenia i zatrudnienia. W związku z planami likwidacji biura, Liga podjęła prace mające na celu przyjęcie konwencji regulującej w sposób kompleksowy zagadnienia prawne dotyczące uchodźców. W 1933 r., w wyniku podjętych prac, przyjęto konwencję dotyczącą międzynarodowego statusu uchodźców. Konwencja zastąpiła dotychczas obowiązujące porozumienia, wprowadziła ograniczenia o możliwości wydalania uchodźców, zagwarantowała uchodźcom prawo do sądu oraz klauzulę najwyższego uprzywilejowania w zakresie podatków i opieki społecznej, uregulowała kwestie związane z wydawaniem

[22] W latach 1917–1920 Rosję opuściło około 1,5 mln osób.

[23] Liczbę uchodźców ormiańskich opuszczających w wyniku prześladowań Turcję szacowano w 1925 r. na około 300–400 tys. osób.

paszportów nansenowskich[24]. W tym samym roku został także powołany Urząd Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców Przybywających z Niemiec. W 1936 i 1938 r. przyjęto także specjalne konwencje regulujące status tej kategorii uchodźców. Mandat instytucji w 1935 r. rozszerzono na uchodźców z terytorium Saary, a następnie w 1938 r. – po aneksji Austrii i Czechosłowacji – na kolejne grupy uchodźców. Jak wspomniano, Nansenowskie Międzynarodowe Biuro ds. Uchodźców miało funkcjonować do końca 1938 r. W związku z tym podjęto w ramach Ligi Narodów decyzję o powołaniu nowej instytucji pod nazwą Urzędu Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców. Urząd formalnie przetrwał do końca 1946 r., choć w okresie II wojny światowej nie pełnił już żadnych istotnych funkcji. W 1938 r. utworzono także jeszcze jedną instytucję, a mianowicie – Międzynarodowy Komitet ds. Uchodźców, którego działalność początkowo koncentrowała się na udzielaniu pomocy uchodźcom z Niemiec i Austrii, a od roku 1943 r. objęła opieką wszystkie osoby w Europie poszukujące schronienia poza miejscem swojego stałego pobytu[25].

W zasadzie do 1939 r. międzynarodowa ochrona obejmowała tylko wyselekcjonowane kategorie osób. Tworzone definicje nie miały uniwersalnego charakteru i oparte były na kryterium przynależności do grupy etnicznej lub pochodzenia z danego terytorium. Instytucje powoływane w tym okresie charakteryzowały się dużą tymczasowością i podejmowaniem bardzo ograniczonych prób trwałego rozwiązania zjawiska uchodźstwa.

Nowe instytucje pojawiły się w okresie II wojny światowej i po jej zakończeniu. W latach 1943–1947 funkcjonowała Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Odbudowy (United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA), udzielająca pomocy osobom, które w wyniku wojny znalazły się poza miejscem zamieszkania. Działalność instytucji koncentrowała się przede wszystkim na pomocy przy repatriacji[26].

Ochrona uchodźców w ramach ONZ

Po II wojnie światowej instytucje zajmujące się udzielaniem pomocy i ochrony uchodźcom zaczęły się pojawiać w ramach uniwersalnej pod względem przedmiotowym i podmiotowym Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz w ramach tworzonych organizacji regionalnych. W strukturze ONZ powstała 1 lipca 1947 r. Międzynarodowa Organizacja ds. Uchodźców (International Refugee Organization, IRO). Działalność tej instytucji koncentrowała się na udzielaniu pomocy w przesiedleniach[27]. Organizacja miała czasowy charakter (była powołana na 3 lata), w praktyce funkcjonowała do 1951 r. W 1948 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ utworzyło także Agencję Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (United Nations Relief and Work Agency

[24] L. Holborn, *The Legal Status of Political Refugees, 1920–1938*, „American Journal of International Law" 1938, vol. 32, nr 4, s. 689–690, cyt. za: B. Wierzbicki, *op. cit.*, s. 18.
[25] Szacuje się, że instytucja ta udzieliła pomocy około 850 tys. uchodźców.
[26] Instytucja ta udzieliła pomocy około 7–8 mln osób. Szerzej na temat UNRRA zob.: M.J. Proudfoot, *European refugees 1939–1952. A Study in Forced Population Movement*, London 1956, s. 98–106; G.S. Goodwin-Gill, *op. cit.*, s. 209–210; A. Potyrała, *op. cit.*, s. 38–45.
[27] Szacuje się, że IRO przesiedliła ponad milion uchodźców. D. Gallagher, *The Evolution of the International Refugee System*, „International Migration Review" 1989, vol. 23, s. 579.

for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA). Instytucja ta udziela pomocy i ochrony ponad 5 mln palestyńskich uchodźców[28].

Najtrwalszą instytucją powołaną w ramach ONZ okazał się Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)[29]. Statut tej instytucji został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 14 grudnia 1950 r.[30] Do głównych zadań Urzędu Wysokiego Komisarza zaliczono sprawowanie międzynarodowej opieki nad uchodźcami, którzy objęci są mandatem tej instytucji oraz podejmowanie działań mających na celu poszukiwanie trwałych rozwiązań problemu uchodźstwa.

Zgodnie ze statutem UNHCR mandatem objęte są dwie kategorie uchodźców:

1. Osoby, które otrzymały już status uchodźcy na podstawie wcześniejszych umów międzynarodowych, lub osoby, które mają podstawy ubiegać się o status uchodźcy w wyniku wydarzeń zaistniałych przed 1 stycznia 1951 r.
2. Osoby, które znajdują się poza państwem obywatelstwa lub – nie mając obywatelstwa – poza państwem stałego miejsca zamieszkania, żywią uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, poglądów politycznych i które jednocześnie nie są w stanie lub nie chcą korzystać z ochrony rządu tego państwa.

W praktyce Wysoki Komisarz podejmuje działania mające na celu:

- popieranie zawierania i ratyfikacji międzynarodowych konwencji dotyczących ochrony uchodźców, monitorowanie ich stosowania i wprowadzanie do nich zmian;
- podejmowanie działań, za pomocą wszelkich środków, mających przyczynić się do polepszenia sytuacji uchodźców i zmniejszenia ich liczby;
- rozwiązywania bieżących problemów związanych z pojawianiem się fal uchodźczych (w tym popieranie przyjęcia ich na określone terytorium, pomoc w uzyskaniu zezwoleń na transfer majątku, koordynacja współpracy wszystkich zainteresowanych instytucji i osób).

Działania UNHCR obejmują także:

- dobrowolne repatriacje,
- osiedlenie w kraju azylu (integrację),
- przesiedlenie do innego kraju, gdy nie jest możliwy do zrealizowania żaden z powyższych wariantów.

Należy wyraźnie podkreślić, że UNHCR roztacza opiekę nie tylko nad uchodźcami w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale obejmuje nią także inne grupy osób potrzebujących pomocy, w tym: uchodźców wewnętrznych, bezpaństwowców, repatriantów. Wskazują na to dane statystyczne wymienionego urzędu, z których jasno wynika, że pod opieką UNHCR znajduje się obecnie ok. 36,4 mln osób, w tym: 10,4 mln uchodźców; 15,6 mln osób wewnętrznie przesiedlonych; 2,3 mln osób powracających; 6,5 mln bezpaństwowców oraz ponad 980 tys. osób ubiegających się o status uchodźcy[31].

[28] Szerzej na temat działalności UNRWA zob.: http://www.unrwa.org.
[29] W zasadzie o trwałości tej instytucji możemy mówić od 2003 r., kiedy Zgromadzenie Ogólne ONZ podjęło decyzję o bezterminowym przedłużeniu mandatu urzędu, który wcześniej był odnawiany co kilka lat.
[30] Por. Rezolucję 428(V) ZO ONZ.
[31] *UNHCR Global Trends 2011…*

Obecnie UNHCR zatrudnia ok. 7200 pracowników w 392 biurach i w terenie w ponad 120 krajach. W 2011 r. budżet UNHCR wynosił ok. 3,3 mld USD (dla porównania na początku działalności ok. 300 tys.)[32]. UNHCR współpracuje z rządami państw oraz licznymi organizacjami rządowymi i pozarządowymi. Stała współpraca nawiązana została z Radą Europy, Unią Europejską, OBWE, OECD, NATO, Unią Afrykańską, OPA. Niektórzy badacze podkreślają, że pomimo dość dobrze rozwiniętej instytucjonalizacji współpracy między rządami państw i organizacjami rządowymi a UNHCR, instytucja ta ma bardzo ograniczony wpływ na ostateczny kształt rozwiązań prawnych i praktykę państw w zakresie polityki azylowej i migracyjnej[33].

Warto wspomnieć także, że w strukturze ONZ w 1992 r. na wniosek ówczesnej Komisji Praw Człowieka[34] powołano Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ds. Uchodźców Wewnętrznych. Trzyletni mandat przedstawiciela był kilkakrotnie odnawiany i ostatecznie wygasł w 2004 r. W związku z narastającym problemem uchodźstwa wewnętrznego w tym samym roku Rada Praw Człowieka powołała specjalnego sprawozdawcę zajmującego się realizacją praw człowieka w odniesieniu do uchodźców wewnętrznych (Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons). Zgodnie z rezolucją Rady Praw Człowieka mandat sprawozdawcy obejmuje:

- zachęcanie państw do ochrony i respektowania praw uchodźców wewnętrznych,
- prowadzenie dialogu z rządami państw, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami,
- wzmacnianie międzynarodowej reakcji na zjawisko uchodźstwa wewnętrznego,
- włączanie zagadnień uchodźstwa wewnętrznego do prac wszystkich istotnych instytucji ONZ[35].

Sprawozdawca zajmuje się ponadto monitorowaniem sytuacji uchodźców wewnętrznych, gromadzeniem dokumentacji, rozwijaniem współpracy z agendami zajmującymi się prawami człowieka i sprawami humanitarnymi, przedstawianiem propozycji dokumentów prawnych, publikowaniem raportów, przeprowadzaniem wizytacji w krajach objętych problemem uchodźstwa wewnętrznego[36]. W sferze legislacyjnej do najważniejszych osiągnięć Specjalnego Sprawozdawcy możemy zaliczyć przedstawiony w 1988 r. dokument Przewodnie zasady przesiedleń wewnątrzpaństwowych – zbiór niewiążących wytycznych dotyczących uchodźców wewnętrznych[37].

Dla niesienia pomocy uchodźcom (w tym także uchodźcom wewnętrznym) istotna jest ponadto działalność agend ONZ-owskich zajmujących się pomocą humanitarną[38].

---

[32] www.unhcr-centraleurope.org.
[33] G. Loescher, *The European Community and Refugees*, "International Affairs" 1989, nr 4, vol. 65, s. 626–628.
[34] Komisja Praw Człowieka powstała w strukturze ONZ w 1946 r. Ze względu na swą nieefektywność została zastąpiona w 2006 r. Radą Praw Człowieka.
[35] Por. Human Rights Council Resolution A/HRC/RES/14/6.
[36] Szerzej na temat działalności sprawozdawcy oraz zjawiska uchodźstwa wewnętrznego zob.: D. Heinrich-Hamera, *Międzynarodowa ochrona uchodźców wewnętrznych. Aspekty prawne i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005 oraz http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Mandate.aspx.
[37] The Guiding Principles on Internal Displacement (E/CN.4/1998/53/Add.2). Dokument ten został omówiony w publikacji: D. Heidrich-Hamera, *op. cit.*, s. 66–137.
[38] Instytucje te zostały omówione w artykule J. Dobrowolskiej-Polak, *Pomoc humanitarna* zamieszczonym w niniejszej publikacji.

ONZ podjęła także prace legislacyjne mające doprowadzić do przyjęcia konwencji określającej standardy ochrony uchodźców. Wspomniana już konwencja genewska o statusie uchodźców, przyjęta 28 lipca 1951 r., uzupełniona następnie protokołem nowojorskim z 31 stycznia 1967 r., wyznacza do dziś podstawy ochrony uchodźców w prawie międzynarodowym oraz ustanawia minimalne standardy ich ochrony. Oprócz omówionej pobieżnie de-finicji uchodźcy i zasady non-refoulement, konwencja zawiera zakaz wydalania uchodźców legalnie przebywających na terytorium państwa-strony, zakaz nakładania kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przybywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo, katalog obowiązków uchodźców w stosunku do państwa przyjmującego, katalog praw i wolności politycznych przysługujących uchodźcom, a także uprawnień o charakterze ekonomiczno-socjalnym. Stroną konwencji jest obecnie 145 państw, natomiast protokołu nowojorskiego 146[39].

Jak wspomniano, istotne znaczenie dla ochrony uchodźców mają także dokumenty dotyczące ochrony praw człowieka. Wśród tych wypracowanych w ramach ONZ z pewnością wymienić należy: Powszechną deklarację praw człowieka, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Warto nadmienić, że w przypadku paktów powołano specjalne organy kontrolne w postaci komitetów, do których wpływają sprawozdania państw z realizacji postanowień oraz w przypadku Komitetu Praw Człowieka, działającego na podstawie Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, wnoszone przez osoby fizyczne zawiadomienia o naruszeniach praw i wolności w nim zagwarantowanych[40].

Organizacje regionalne

Oprócz Organizacji Narodów Zjednoczonych pomoc uchodźcom niosą także regionalne organizacje rządowe. Jedną z pierwszych organizacji regionalnych podejmujących działania na rzecz uchodźców i uregulowania ich sytuacji prawnej jest powstała w 1949 r. Rada Europy. Problematyka uchodźcza pojawiła się na forum tej organizacji już na pierwszej sesji Zgromadzenia Parlamentarnego w 1949 r. Warto nadmienić, że Rada Europy dość długo, bo do połowy lat 70., była jedyną organizacją europejską, która podejmowała inicjatywy w zakresie harmonizacji polityk i praktyk azylowych. Do najważniejszych konwencji wypracowanych pod auspicjami Rady Europy zaliczyć możemy: Europejską Konwencję Osiedleńczą z 1955 r., Europejskie Porozumienie w sprawie Zniesienia Wiz dla Uchodźców z 1959 r.[41] oraz Europejskie Porozumienie o Przekazywaniu Odpowiedzialności za Uchodźców

[39] Stan na dzień 11 sierpnia 2012 r., http://treaties.un.org.

[40] W przypadku Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych możliwość wniesienia zawiadomienia przysługuje na podstawie protokołu opcyjnego z dnia 16 grudnia 1966 r. Protokół przyjęło do tej pory 114 państw (stan na dzień 11 sierpnia 2012 r.). Protokół opcyjny do Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturowych umożliwiajacy składanie do specjalnego komitetu indywidualnych zawiadomień o naruszeniach praw w nim zawartych przyjęty został dopiero 10 grudnia 2008 r. Jego stroną jest tylko 8 państw (stan na dzień 11 sierpnia 2012 r.). Protokół wejdzie w życie trzy miesiące po ratyfikacji przez 10. państwo, http://treaties.un.org.

[41] Porozumienie zostało przyjęte 20 kwietnia 1959 r., weszło w życie 3 września 1960 r. Konwencja odnosi się do osób, które otrzymały status uchodźcy i mają ważny dokument podróży, wystawiony na podstawie konwencji genewskiej. Zgodnie z porozumieniem osoby takie zostają zwolnione z obowiązku uzyskania wiz wjazdowych i wyjazdowych wymaganych przez inne państwo-stronę porozumienia. Zniesienie obowiązku wizowego dotyczy

z 1980 r.[42] Dokumenty te stanowią uzupełnienie postanowień konwencji genewskiej[43]. Reguluje sytuację prawną uchodźców także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.[44], uzupełniona protokołami dodatkowymi. Konwencja wraz z protokołami gwarantuje katalog podstawowych praw i wolności osobistych i politycznych. Podobnie jak w przypadku dokumentów wypracowanych w ONZ odnoszących się do praw człowieka, w wielu artykułach twórcy konwencji zagwarantowali, że dane prawo czy wolność przysługuje „każdemu", a więc także cudzoziemcom (w tym uchodźcom)[45]. Europejska konwencja ma nadzwyczaj efektywny mechanizm kontrolny w postaci Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, do którego napływają skargi indywidualne i państwowe. Praktyka pokazuje, że Trybunał rozpatrzył wiele skarg od osób ubiegających się o status uchodźcy[46].

W zasadzie we wszystkich najważniejszych organizacjach regionalnych pojawiły się wyspecjalizowane instytucje zajmujące się problemem uchodźstwa. I tak w Radzie Europy powołano:

- Konferencję Ministrów odpowiedzialnych za sprawy migracji – spotkania te służą rozwijaniu bezpośrednich kontaktów między zainteresowanymi ministrami z państw członkowskich oraz wypracowaniu kierunku działania organizacji w okresie najbliższych 2–3 lat.
- Komisję do spraw Migracji, Uchodźców i Demografii Zgromadzenia Parlamentarnego (Committee on Migration, Refugees and Demography) – komisja przedstawia raporty,

sytuacji, w których uznany uchodźca nie zamierza przebywać na terytorium innego państwa dłużej niż trzy miesiące i nie zamierza podejmować tam pracy. Por. European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees, źródło: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=031&CL=ENG.

[42] Porozumienie zostało przyjęte 16 października 1980 r., weszło w życie 1 grudnia 1980 r. Reguluje sytuację prawną uznanych uchodźców, którzy zamierzają osiedlić się w innym państwie. Zgodnie z postanowieniami porozumienia przekazanie odpowiedzialności za uchodźcę następuje po okresie 2 lat faktycznego i nieprzerwanego pobytu w drugim państwie. Por. *European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees*, http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=107&CM=2&DF=21/08/2012&CL=ENG.

[43] Szerzej na ich temat zob.: A. Potyrała, *op. cit.*, s. 154–156.

[44] Konwencja podpisana została 4 listopada 1950, weszła w życie 3 września 1953 r. Obecnie jej stroną są wszystkie państwa członkowskie Rady Europy. Konieczność ratyfikacji konwencji stanowi pozastatutowe kryterium członkostwa w Radzie Europy.

[45] W Konwencji odnaleźć możemy artykuły, które są szczególnie istotne dla realizacji praw uchodźców. Zaliczymy do nich:
— art. 3 – zakaz tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania bądź karania,
— art. 5 – prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego,
— art. 6 – prawo do rzetelnego procesu sądowego,
— art. 2 i 4 Protokołu czwartego – gwarantujące wolność przemieszczania się osób legalnie pozostających na terytorium państwa – strony oraz zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców,
— art. 1 Protokołu siódmego – dotyczący gwarancji proceduralnych dla wydalanych cudzoziemców.

[46] Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wydalenie lub ekstradycja cudzoziemca do kraju, w którym groziłoby mu nieludzkie lub poniżające traktowanie bądź karanie lub tortury, narusza postanowienia konwencji. Por. np. orzeczenia Trybunału w sprawach: Soering przeciwko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z 7 lipca 1989 r. (omówione w: M.A. Nowicki, *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 1996; R. Award, *European Court of Human Rights – extradition – inhuman or degrading treatment or punishment. Soering case*, „Georgia Journal of International and Comaparative Law" 1990; D. Gajdus, B. Gronowska, *Oczekiwanie na egzekucję kary śmierci (tzw. death row) a międzynarodowe standardy praw człowieka*, „Palestra" 1994, nr 7–8); Cruz Varas i inni przeciwko Szwecji, orzeczenie z 20 marca 1991; Vilvarajah i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z 30 października 1991 (obie sprawy omówione w: M.A. Nowicki, *op. cit.*); H.L.R. przeciwko Francji, orzeczenie z 7 grudnia 1995; D. przeciwko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z 2 maja 1997 (omówione w: M.A. Nowicki, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1997 (część I)*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego 1997, nr 3).

które służą jako podstawa do przyjmowania przez Zgromadzenie Parlamentarne rezolucji i zaleceń, organizuje spotkania tematyczne dla przedstawicieli państw członkowskich Rady Europy;

- Europejski Komitet ds. Migracji (European Committee on Migration, CDMG) – jest głównym międzyrządowym organem odpowiedzialnym za problematykę migracji, w tym uchodźstwa. Komitet prowadzi badania, wdraża specjalne programy, organizuje konferencje. Jest odpowiedzialny za przygotowywanie spotkań ministrów odpowiedzialnych za sprawy migracji.
- Komitet *ad hoc* Ekspertów ds. Prawnych Aspektów Azylu Terytorialnego, Uchodźców i Bezpaństwowców (Ad Hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons, CAHAR) – pełni istotne funkcje legislacyjne, przygotowując projekty aktów prawnych (rezolucji i konwencji) przedkładanych następnie Komitetowi Ministrów Rady Europy. Ponadto Komitet dąży do harmonizacji przepisów prawnych i praktyk stosowanych w państwach członkowskich w zakresie polityki azylowej. Zbiera także informacje dotyczące napływu uchodźców do państw członkowskich i dwa razy do roku organizuje spotkania przedstawicieli państw w celu wypracowania wspólnego stanowiska w kwestiach dotyczących uchodźców.

Wśród regionalnych organizacji europejskich szczególny wpływ na kształtowanie standardów ochrony uchodźców wywierają regulacje przyjmowane przez Unię Europejską. Podjęte na początku lat 50. inicjatywy powołania ponadnarodowych organizacji w postaci wspólnot europejskich (EWWiS, EWG, EWEA) nie miały przez pierwsze dekady ich funkcjonowania przełożenia na proces uwspólnotawiania polityk azylowych. Wynikało to z liberalnej polityki państw członkowskich wspólnot prowadzonej w latach 50., 60. i we wczesnych latach 70[47]. Możemy uznać, że państwa Europy Zachodniej w powojennym okresie prosperity chętnie przyjmowały na swe terytoria cudzoziemców. Wśród nich uchodźcy stanowili niewielką grupę. Zapotrzebowanie na siłę roboczą spadło w połowie lat 70. w związku z kryzysem naftowym. Funkcjonujące programy rekrutujące cudzoziemskich robotników oraz polityka „otwartych drzwi" stopniowo przeradzać się zaczęły w liczne restrykcyjne ograniczenia w dostępie do terytoriów. Państwa Europy Zachodniej wprowadziły środki w postaci: ograniczeń wizowych, kontyngentów, selektywnej polityki migracyjnej. Zwiększony napływ osób poszukujących azylu, nadużywanie procedur azylowo-uchodźczych przez migrantów ekonomicznych, proces tworzenia w ramach wspólnot obszaru bez granic wewnętrznych[48] i intensyfikacja prac nad budową wspólnego rynku[49] sprawiły, że w strukturze EWG pojawiły się instytucje zajmujące się problematyką migracji i uchodźców. Wśród nich wymienić możemy powołaną w 1986 r. Konferencję Ministrów odpowiedzialnych za sprawy imigracji czy utworzoną na podstawie decyzji Rady

[47] W zasadzie standardy ochrony uchodźców w tym okresie wyznaczała konwencja genewska i protokół nowojorski.

[48] Warto podkreślić, że tworzenie obszaru bez granic wewnętrznych rozpoczęło się na podstawie porozumień zawartych poza wspólnotami. Pierwsza umowa w tej sprawie została podpisana przez pięć krajów EWG (Francję, Niemcy, Belgię, Holandię, Luksemburg) 14 grudnia 1985 r. (tzw. porozumienie Schengen I), druga zawarta została 19 czerwca 1990 (tzw. porozumienie Schengen II).

[49] Postanowienia dotyczące intensyfikacji działań zmierzających do budowy wspólnego rynku zawarte zostały w przyjętym w 1986 r. Jednolitym Akcie Europejskim. W Białej księdze, opublikowanej przez Komisję Europejską w 1985 r. i poprzedzającej przyjęcie JAE przewidywano wprowadzenie wspólnej polityki wizowej do końca 1991 r.

Europejskiej z 1988 r. specjalną Grupę Koordynatorów ds. Swobodnego Przemieszczania się Osób (Coordinators Group on the Free Movement of Persons). Państwa członkowskie przyjęły 15 czerwca 1990 r. Konwencję o odpowiedzialności państwa za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich (zwaną europejską Konwencją w sprawie azylu lub konwencją dublińską), w której przyjęto zasadę, że tylko jedno państwo członkowskie Wspólnoty będzie kompetentne do rozpatrzenia wniosku o azyl[50]. Konwencja weszła w życie dopiero po 7 latach od momentu podpisania, a w kolejnych latach została zastąpiona Rozporządzeniem Rady nr 343 z 18 lutego 2003[51]. Podstawowym celem konwencji było wyeliminowanie tzw. krążących uchodźców, czyli osób, które jednocześnie lub po kolei starały się uzyskać status uchodźcy w różnych państwach członkowskich. Po wejściu w życie konwencji odmowa udzielania azylu w jednym państwie członkowskim uniemożliwiała składanie wniosku w pozostałych (zasada jednej szansy). Zdaniem wielu obserwatorów takie rozwiązania kolidowały z postanowieniami konwencji genewskiej z 1951 r.[52]

Od początku lat 90. widać znaczącą intensyfikację prac na poziomie Wspólnoty (a następnie UE) w zakresie harmonizacji polityk azylowych państw członkowskich. Przyjmowane rezolucje i uchwały regulują kwestie związane z odrzucaniem oczywiście bezzasadnych wniosków o azyl; stosowaniem ujednoliconej, restrykcyjnej definicji uchodźcy; nakładaniem sankcji na przewoźników przewożących pasażerów bez wymaganych dokumentów podróży; wprowadzeniem pojęcia „bezpiecznego kraju trzeciego" oraz „bezpiecznego kraju pochodzenia"[53]. Ponadto działania państw skupionych we Wspólnocie koncentrują się na stworzeniu sprawnie funkcjonującego systemu wymiany informacji na temat osób wnioskujących o udzielenie azylu, międzynarodowych ruchów migracyjnych czy stworzeniu komputerowego systemu rozpoznawania odcisków palców osób ubiegających się o azyl. Powołano w związku z tym:

- Centrum ds. Wymiany Informacji i Dyskusji w Sprawach Azylu (Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum – clearing house, CIREA),
- Centrum ds. Imigracji, Dyskusji i Wymiany Informacji na temat Przekraczania Granic i Imigracji (Centre for Immigration, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration, CIREFI),

[50] W konwencji przyjęto hierarchicznie uporządkowane kryteria odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku. Objęły one: zasadę łączenia rodzin, ważne zezwolenie na pobyt, ważną wizę pobytową, ważną wizę tranzytową, miejsce przekroczenia granicy. Przyjęto zasadę, że państwo odpowiedzialne za wpuszczenie aplikanta na terytorium Wspólnoty powinno być jednocześnie odpowiedzialne za rozpatrzenie jego wniosku.

[51] Warto nadmienić, że regulacja ta jest wiążąca również dla Wielkiej Brytanii i Irlandii, wyłączenie jej stosowania uzyskała jedynie Dania. Por. Council regulation no. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanism for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third country national, DzU UE L50, 25.02.2003.

[52] Szarzej na temat konwencji dublińskiej oraz jej mankamentów zob.: A. Potyrała, *op. cit.*, s. 144–146.

[53] Pojęcie „bezpiecznego kraju trzeciego" (zwane też pierwszym krajem azylu lub goszczącym krajem trzecim) oznacza, że osobie składającej wniosek o status uchodźcy odmawia się jego merytorycznego rozpatrzenia ze względu na to, że udzielono jej już azylu lub ochrony bądź mogła albo powinna starać się o taki status w innym państwie, np. przez które wcześniej przejechała tranzytem, a które uznawane jest za bezpieczne. Natomiast pojęcie bezpiecznego kraju pochodzenia oznacza państwo, w którego przypadku można jednoznacznie wykazać, że w normalnych warunkach nie generuje uchodźców. Te rozwiązania były krytykowane przez UNHCR.

- komputerowy system rozpoznawania odcisków palców osób ubiegających się o status uchodźcy – EURODAC (European Automated Fingerprint Recognition System)[54].

Proces uwspólnotawiania polityki azylowej rozpoczyna się wraz z wejściem w życie w 1993 r. traktatu z Maastricht, w którym polityka azylowa i migracyjna włączone zostały jako obszary współpracy w ramach III filara Unii Europejskiej, choć należy wyraźnie podkreślić, że obszary te zachowały charakter współpracy międzyrządowej. Wprowadzenie tych dziedzin do III filara zaowocowało w kolejnych latach przesunięciem problematyki azylowej do I filara. Obecnie standardy polityki azylowej Unii Europejskiej kształtowane są z jednej strony przez prawo międzynarodowe, z drugiej przez prawo pierwotne i wtórne Unii. W dziedzinie prawa międzynarodowego najważniejszym dokumentem dla państw członkowskich oraz instytucji UE pozostaje konwencja genewska i to właśnie ten dokument wyznacza fundamentalne zasady ochrony uchodźców. Podstawą prawną w zakresie prawa pierwotnego jest Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którego w art. 67 zapisano, że Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu i imigracji opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich oraz art. 78, w którym zapewniono przestrzeganie zasady non-refoulement i zgodność polityki azylowej z konwencją genewską i protokołem nowojorskim. Ponadto w artykule tym wymieniono środki przyjmowane w zakresie wspólnego europejskiego systemu azylowego[55].

Po zmianach wprowadzonych traktatem lizbońskim do prawa pierwotnego UE zaliczamy także przyjętą na szczycie w Nicei w 2000 r. Kartę praw podstawowych. W zakresie problematyki omawianej w niniejszym artykule szczególnie istotny jest art. 18 Karty, który gwarantuje prawo do azylu i art. 19 wprowadzający zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców oraz potwierdzenie zasady, że nikt nie będzie wydalony do kraju, w którym istnieje poważne ryzyko, że może być w stosunku do niego orzeczona i wykonana kara śmierci, zastosowane tortury bądź inne formy okrutnego, nieludzkiego, poniżającego traktowania lub karania. Należy jednak pamiętać, że dla realizacji praw uchodźców istotne znaczenie mają także postanowienia innych zobowiązań dla państw wynikających z Karty, tworzące katalog podstawowych praw i wolności.

Do najważniejszych aktów wiążącego prawa wtórnego w dziedzinie polityki azylowej zaliczyć możemy:

- Rozporządzenie Rady 2725/2000 dotyczące ustanowienia sytemu EURODAC[56];

[54] System EURODAC zaczął działać od stycznia 2003 r.

[55] Do środków tych zaliczono: a) jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii; b) jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony; c) wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu; d) wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej; e) kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej; f) normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą; g) partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową. Por. DzU UE C83/77, 30.03.2010.

[56] Rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej, DzU L 316/1, 15.12.2000.

- Dyrektywa Rady 2001/55/EC ustalająca minimalne standardy przy udzielaniu ochrony czasowej w razie masowego napływu osób przesiedlonych oraz środki promujące zrównoważenie wysiłków państw członkowskich związanych z przyjęciem takich osób i jego skutkami[57];
- Dyrektywa Rady 2003/9/WE ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl[58];
- Dyrektywa Rady 2003/86/EC dotycząca prawa do łączenia rodzin[59];
- Rozporządzenie 343/ 2003 ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl[60];
- Dyrektywa Rady 2004/83/WE w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców[61];
- Dyrektywa Rady 2005/85/WE w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich[62];
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich[63].

Analizując akty prawne przyjmowane przez Unię Europejską w ostatnich latach w zakresie polityki azylowej, łatwo zauważyć, że odzwierciedlają one w dużej mierze restrykcyjne środki wprowadzane wcześniej przez państwa członkowskie i mają na celu wyeliminowanie tzw. krążących uchodźców, ograniczanie praw uchodźców – w tym prawa wyboru państwa, w którym wnioskodawca chce złożyć wniosek o uzyskanie statusu uchodźcy, wprowadzenie tymczasowej ochrony, którą obejmowane są osoby niespełniające kryteriów uznania za uchodźcę zgodnie z postanowieniami KG. Jednocześnie pod wpływem działalności organów Unii Europejskiej (w szczególności Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego) w prawodawstwie unijnym, oprócz środków restrykcyjnych wprowadzono wiele pozytywnych dla uchodźców rozwiązań. Przykładem może być uznanie od 2004 r. szerszego sposobu definiowania uchodźcy[64], uznanie zasady partnerstwa, tworzenie

[57] Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, DzU L 212/12, 7.08.2001.

[58] Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 roku ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, DzU L 31, 6.02.2003.

[59] Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, DzU L 251, 3.10.2003.

[60] Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 roku ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, DzU L 50, 5.02.2003.

[61] Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców, DzU UE L304, 30.09.2004.

[62] Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, DzU UE L. 326, 13.12.2005.

[63] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, DzU UE L348/98, 24.12.2008.

[64] Uznano, że prześladowanie może być dokonywane także przez czynniki pozapaństwowe, a nie tylko przez władze państwowe i ich organy.

specjalnych funduszy i programów[65], zwrócenie większej uwagi na zagadnienie integracji uznanych uchodźców, prowadzenie kampanii edukacyjnych, łączenie uchodźstwa z działaniami na rzecz przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii oraz ze zwalczaniem zorganizowanej przestępczości (ze szczególnym uwzględnianiem zwalczania sieci przemytu osób), podjęcie działań na rzecz repatriacji i reintegracji repatriantów w krajach pochodzenia. Instytucje UE coraz częściej podkreślają, że należy respektować nienaruszalność prawa do azylu, rozpatrywać kwestie związane z uchodźstwem w kontekście praw człowieka i współpracy z krajami generującymi uchodźców.

Mimo licznych regulacji przyjmowanych przez instytucje UE w prawodawstwie państw członkowskich istnieją spore rozbieżności w zakresie praktyk przyznawania statusu uchodźcy oraz innych form ochrony (czasowej i uzupełniającej). Dla osób poszukujących ochrony oznacza to, że w jednych państwach dużo łatwiej jest ją otrzymać niż w innych. W związku z tym, w 2010 r. w strukturze instytucjonalnej Unii powstał Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu[66]. Jego podstawowym zadaniem jest koordynowanie i wzmacnianie współpracy państw członkowskich dotyczącej azylu, udzielanie wsparcia tym krajom, których systemy azylowe znajdują się pod szczególną presją, oraz usprawnianie procesu wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego[67]. Urząd rozpoczął swoją działalność w czerwcu 2011 r. Z pewnością jego powołanie przyczyni się do szybszego tempa zakończenia tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, który zgodnie z zapowiedziami Rady Europejskiej z czerwca 2011 r., ma powstać do 2012 r.[68]

Unia Europejska współfinansuje działalność wielu instytucji i organizacji (w tym także pozarządowych) działających na rzecz pomocy uchodźcom. Przykładem może tu być współfinansowanie działalności UNHCR czy Agencji NZ do spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie[69].

Do największych i najbardziej znaczących organizacji regionalnych funkcjonujących poza kontynentem europejskim zaliczyć z pewnością możemy Unię Afrykańską oraz Organizację Państw Amerykańskich.

Kontynent afrykański przez kilka dekad po II wojnie światowej charakteryzował się bardzo humanitarnym podejściem do uchodźców. Jak podkreśla A. Potyrała, „celem państw

[65] Przykładem może być Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców wspierający m.in. działania państw członkowskich związane z integracją uchodźców oraz udzielający wsparcia finansowego na pokrycie środków związanych z przyjmowaniem na swe terytorium obywateli państw trzecich i bezpaństwowców ubiegających się o różne formy ochrony; program ARGO, mający na celu wspieranie współpracy państw w zakresie tworzenia wspólnych procedur azylowych, środki na pomoc dla uchodźców przekazywane do państw Azji, Afryki, Karaibów i Pacyfiku w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju, konwencji z Lome (począwszy od trzeciej konwencji) oraz działalność ECHO (European Community Humanitarian Office).

[66] Podstawę prawną funkcjonowania Urzędu stanowi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, DzU L 132/11, 29.05.2010.

[67] Idea utworzenia Urzędu spotkała się z przychylną opinią UNHCR.

[68] Por. Konkluzje Rady Europejskiej (23–24 czerwca 2011 r.), EUCO 23/1/11 REV 1.

[69] W 2010 r. Unia Europejska z kwotą ponad 118 mln USD była trzecim (po Stanach Zjednoczonych i Japonii) kontrybutorem budżetu UNHCR, w budżecie na rok 2012 jest na czwartej pozycji (po Stanach Zjednoczonych, Japonii, Szwecji) z dofinansowaniem ponad 74 mln USD. UE w 2011 r. była drugim co do wielkości (po Stanach Zjednoczonych) płatnikiem do budżetu UNRWA, z kwotą 175,5 mln USD. Wszystkie kraje członkowskie UE (uwzględniając wkład KE) w 2011 r. wniosły do budżetu UNRWA ponad 439 mln USD, co stanowiło 45% wszystkich przychodów Agencji, http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=246.

afrykańskich była całkowita likwidacja zjawiska uchodźstwa na kontynencie”[70]. W związku z tym państwa afrykańskie podjęły z jednej strony działania legislacyjne, z drugiej starały się stworzyć wyspecjalizowane instytucje koordynujące ich współpracę w tej dziedzinie. Ta sama autorka trafnie zauważa, że bezpośrednią przyczyną humanitarnego podejścia do uchodźców było wiązanie tego zagadnienia z walką narodowowyzwoleńczą państw afrykańskich i przekonanie, że zakończenie procesu dekolonizacji umożliwi repatriację uchodźców i zanik zjawiska[71].

Analizując działalność Organizacji Jedności Afrykańskiej (poprzedniczki Unii Afrykańskiej), należy podkreślić, że większość państw afrykańskich uzyskujących niepodległość w procesie dekolonizacji na podstawie wcześniejszych zobowiązań Wielkiej Brytanii i Francji, zgodnie z zasadami sukcesji w odniesieniu do umów międzynarodowych, stało się stronami konwencji genewskiej. Jak zauważa B. Wierzbicki, większość z nich nawet nie analizowała jej postanowień[72]. Specyfika zjawiska uchodźstwa na kontynencie afrykańskim wymagała jednak przyjęcia regionalnych dokumentów. I tak, w 1969 r. przyjęta została Konwencja regulująca określone aspekty problemów uchodźców w Afryce[73]. Stanowi ona uzupełnienie postanowień konwencji genewskiej i z tego względu nie powiela katalogu praw i wolności przysługujących uchodźcom na gruncie tejże Konwencji. Wprowadza natomiast, jak wspomniano, rozszerzoną definicję uchodźcy, doprecyzowuje zasadę non-refoulement, kładzie nacisk na repatriację jako jeden ze sposób rozwiązywania problemu uchodźstwa. Warto podkreślić, że konwencja ta jest pierwszym dokumentem prawa międzynarodowego, w którym zapisano zasady repatriacji (dobrowolność, zagwarantowanie uchodźcom pełni praw w państwie ponownie ich przyjmującym, zakaz wprowadzania kar za opuszczenie terytorium, zasadę współpracy pomiędzy państwem pochodzenia, azylu i organizacji międzynarodowych – rządowych i pozarządowych).

Gwarancje dotyczące prawa do azylu zawiera także Afrykańska karta praw człowieka i ludów, która pozostaje podstawowym dokumentem w dziedzinie praw człowieka obowiązującym w systemie afrykańskim. Karta przyjęta została 26 czerwca 1981 r., weszła w życie 21 października 1986 r. Dla problematyki omawianej w niniejszym artykule najistotniejsze znaczenie ma art. 12 Karty, w którym każdej osobie w sytuacji prześladowania przyznano prawo zwracania się z prośbą o udzielenie azylu w innym państwie[74]. Karta nie zawiera natomiast gwarancji związanych z zasadą non-refoulement. Potwierdzono w niej natomiast zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców skierowany wobec grup narodowych, rasowych, etnicznych lub religijnych (art. 12 ust. 5).

W systemie afrykańskim pojawiły się także wyspecjalizowane instytucje zajmujące się kwestiami uchodźstwa. W 1964 r. państwa członkowskie OJA powołały tzw. komisję dwudziestu[75]. Wśród jej głównych zadań wymieniono: organizowanie i wysyłanie misji

[70] A. Potyrała, *op. cit.*, s. 203.
[71] *Ibidem*, s. 204.
[72] B. Wierzbicki, *Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Wydawnictwo AG-RED, Białystok 1993, s. 108–109.
[73] Dokument został podpisany 10 września 1969 r. Szerzej na temat genezy konwencji oraz jej postanowień zob.: A. Potyrała, *op. cit.*, s. 158–168.
[74] Art. 12 Karty. Tekst Karty zob.: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Wydawnictwo COMER, Toruń 1996.
[75] Początkowo Komisja skupiała przedstawicieli 10 państw, następnie 15, a obecnie 20.

obserwacyjnych do rejonów zwiększonych ruchów uchodźczych, koordynowanie pomocy udzielanej uchodźcom oraz propagowanie wśród państw afrykańskich amnestii dla powracających uchodźców. Organem pomocniczym komisji jest od 1981 r. Komitet Koordynacyjny do spraw Pomocy Uchodźcom, skupiający – co jest dość specyficznym rozwiązaniem – przedstawicieli organizacji rządowych i pozarządowych (np. MOP, UNHCR, WHO, Amnesty International, Caritas). Ograniczony mandat Komitetu, który nie został wyposażony w funkcje kontrolne, sprawił, że od połowy lat 80. nie odgrywa on zasadniczego znaczenia przy rozwiązywaniu problemów uchodźstwa. Warto wspomnieć, że od 1968 r. w systemie afrykańskim funkcjonuje także Wydział do spraw Uchodźców, Uchodźców Wewnętrznych i Pomocy Humanitarnej (początkowo działał pod nazwą Biuro do spraw Rozmieszczenia, Edukacji i Szkolenia Uchodźców), koncentrujący swoją działalność na trzech priorytetowych obszarach: edukacji i szkoleniu uchodźców; działaniach badawczo-informacyjnych; ochronie uchodźców[76]. Instytucjami odpowiedzialnymi za udzielanie pomocy uchodźcom w strukturze Unii Afrykańskiej są: Dyrektoriat Spraw Społecznych Komisji UA oraz Komitet Koordynacyjny UA. Działania wszystkich wymienionych instytucji mają bardzo ograniczony charakter. W zasadzie Unia Afrykańska (a także jej poprzedniczka OJA) nie była w stanie poradzić sobie z żadnym z kryzysów humanitarnych wynikających z uchodźstwa. Niska efektywność powołanych organów jest konsekwencją ich upolitycznienia (mimo deklaratywnej autonomiczności instytucje te mają silne powiązania z organami politycznymi UA) oraz brakiem środków finansowych.

Największą organizacją regionalną na kontynencie amerykańskim pozostaje utworzona w roku 1948[77] Organizacja Państw Amerykańskich (OPA). Początek ochrony osób poszukujących azylu na kontynencie amerykańskim sięga XIX wieku, kiedy podpisano Traktat Międzynarodowego Prawa Karnego (Montevideo, 1889 r.). Znalazło się w nim sformułowanie dotyczące prawa do azylu osób ściganych ze względów politycznych. W kolejnych latach przyjęto wiele konwencji odnoszących się do azylu terytorialnego i politycznego. Wśród nich wymienić należy: Konwencję o azylu (Hawana, 1928 r.), Konwencję o azylu politycznym (Montevideo, 1933), Traktat dotyczący azylu politycznego i uchodźstwa (Montevideo, 1939), Konwencję o azylu dyplomatycznym (Caracas, 1954). Warto podkreślić, że kontynent amerykański jest jedynym, na którym państwa prawnie zagwarantowały możliwość korzystania z azylu dyplomatycznego[78]. Do ważnych uregulowań dotyczących ochrony uchodźców w systemie amerykańskim możemy ponadto zaliczyć:

- przyjętą w 1984 r. deklarację z Kartageny, w której wprowadzono rozszerzoną w stosunku do konwencji genewskiej i protokołu nowojorskiego definicję uchodźcy, potwierdzono zasadę non-refoulement oraz sposoby rozwiązywania problemu uchodźstwa;

[76] Szerzej na ten temat instytucji UA zajmujących się pomocą dla uchodźców zob.: A. Potyrała, *op. cit.*, s. 206–218.

[77] Podstawę prawna OPA stanowi przyjęta 30 kwietnia 1948 r. Karta organiczna (Karta z Bogoty), weszła w życie 13 grudnia 1951 r.

[78] Azyl dyplomatyczny oznacza udzielenie schronienia w pomieszczeniach misji dyplomatycznej, urzędu konsularnego, na pokładzie okrętu, samolotu wojskowego lub na terenie bazy wojskowej, osobom ściganym przez inne państwo ze względów politycznych. Współcześnie azyl dyplomatyczny jest odrzucany w powszechnym prawie międzynarodowym, gdyż godzi w zwierzchnictwo terytorialne państwa i ogranicza kompetencje państwa w stosunku do własnych obywateli. Prawo do udzielania azylu dyplomatycznego jest akceptowane w krajach Ameryki Łacińskiej, gdzie ze względu na częste przewroty i zamachy stanu instytucja ta pełni funkcje humanitarne.

- Deklarację w sprawie uchodźców oraz uchodźców wewnętrznych z 1994 (tzw. deklaracja z San Jose).

Najważniejszym dokumentem w dziedzinie praw człowieka w ramach OPA pozostaje Amerykańska konwencja praw człowieka, przyjęta 22 listopada 1969 r. (weszła w życie 18 lipca 1978 r.)[79]. Na gruncie tego dokumentu uchodźcom przysługuje katalog praw i wolności w nim zagwarantowanych. Ponadto naruszanie tych praw i wolności przez państwo-stronę konwencji może być przyczyną udzielenia schronienia na terytorium państwa goszczącego. Warto podkreślić, że konwencja w art. 22 gwarantuje każdej osobie prawo do zwracania się o azyl na obcym terytorium, zgodnie z ustawodawstwem danego państwa oraz dokumentami międzynarodowymi. W tym samym artykule znalazły się ponadto gwarancje dotyczące zasady non-refoulement (zasada ta nie obejmuje zakazu odmowy przyjęcia aplikanta na granicy, ma więc wąski charakter). Istotne jest, że w konwencji przewidziano środki kontrolne w postaci obowiązku udzielania przez państwa-strony informacji o działaniach podejmowanych w celu realizacji przyjętych zobowiązań, skarg państwowych i skarg indywidualnych. Organami kontrolnymi konwencji są: Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka oraz Międzyamerykański Trybunał praw Człowieka.

Analizując działalność regionalnych organizacji rządowych w sferze ochrony uchodźców, wspomnieć także należy o wypracowanej w ramach Ligi Państw Arabskich Arabskiej karcie praw człowieka. Karta przyjęta została 15 września 1994 r. i jest wzorowana na Powszechnej deklaracji praw człowieka. Weszła w życie w zrewidowanej wersji w 2008 r. Zawiera katalog podstawowych praw i wolności, wśród których zagwarantowane zostało prawo osób przesiedlonych do ubiegania się o azyl. Mimo wiążącego charakteru, ze względu na słabe mechanizmy kontrolne (tylko w postaci sprawozdań państw) oraz podejście wielu państw arabskich do praw człowieka dokument ten pozostaje w praktyce martwą literą.

Przykładem kontynentu, na którym odczuwalne są negatywne skutki braku zinstytucjonalizowanej współpracy na poziomie ogólnoregionalnej organizacji, jest Azja. Na obszarze tym zastosowanie mają tylko uniwersalne normy dotyczące ochrony uchodźców (jeśli są one ratyfikowane przez państwa azjatyckie) oraz regionalne dokumenty zachowujące postać deklaracji bez mocy wiążącej[80]. Działania na rzecz rozwiązania problemu uchodźstwa na kontynencie azjatyckim podejmowane są przez instytucje ONZ, czego przykładem może być powołanie przez ZO wspomnianej Agencji Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie czy działalność UNHCR lub w ramach współpracy państw generujących uchodźców i przyjmujących ich. W praktyce jednak brak regionalnej organizacji skutkuje w wielu przypadkach brakiem prób rozwiązywania konkretnych problemów uchodźczych. Tak dzieje się w odniesieniu do uchodźców tybetańskich czy afgańskich.

[79] Tekst Amerykańskiej konwencji praw człowieka zob. w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *op. cit.*

[80] W 1966 r. Afrykańsko-Azjatycki Komitet Konsultacyjny przyjął Zasady dotyczące traktowania uchodźców. Dokument ten w dużej mierze powiela zapisy konwencji genewskiej. W 1970 r. zakres podmiotowy zasad został rozszerzony na uchodźców wewnętrznych.

Podsumowanie

Działania podejmowane przez organizacje międzynarodowe przyczyniły się do stworzenia uniwersalnej definicji uchodźcy oraz minimalnych standardów ochrony tej kategorii osób w prawie międzynarodowym. W znacznym stopniu działalność organizacji międzynarodowych w sferze legislacyjnej kształtuje standardy ochrony uchodźców zagwarantowane w prawie krajowym. Doświadczenia kontynentu azjatyckiego wyraźnie pokazują, że brak zinstytucjonalizowanej współpracy państw negatywnie przekłada się na rozwiązywanie problemów wynikających z uchodźstwa oraz niższe standardy ochrony uchodźców. Związane to jest z brakiem presji wywieranej na państwa, skutkującej przyjmowaniem konkretnych zobowiązań międzynarodowych. Do dziś aż 23 państwa kontynentu azjatyckiego nie są stroną konwencji genewskiej[81]. W świetle braku porozumień regionalnych oznacza to niższy stopień ochrony dla uchodźców.

Dzięki działalności licznych organów organizacji międzynarodowych wypracowano wiele, wspomnianych, fundamentalnych zasad związanych z ochroną uchodźców, w tym zasada non-refoulement czy zasada komplementarności. Funkcjonujące instytucje udzieliły też pomocy milionom osób zmuszonym do opuszczenia miejsc zamieszkania z różnych przyczyn.

Podstawowy problem w działalności instytucji organizacji międzynarodowych stanowi brak mechanizmów kontrolnych konwencji składających się na swoisty system prawa uchodźczego. Konwencje przyjmują albo słabe mechanizmy kontrolne – jak w przypadku Konwencji OJA regulującej określone aspekty problemów uchodźców w Afryce, w której funkcje kontrolne przyznane zostały Sekretarzowi Generalnemu OJA (obecnie UA) i obejmują przedkładanie przez państwa na żądanie Sekretarza stosownych informacji oraz danych dotyczących sytuacji uchodźców, mechanizmów implementacji konwencji, danych statystycznych czy funkcjonujących oraz wprowadzanych rozwiązań legislacyjnych, albo nie przewidują ich w ogóle. Umowy międzynarodowe często podkreślają konieczność konsultacji z UNHCR, nie nadają jednak równocześnie funkcji kontrolnych tej instytucji w odniesieniu do regionalnych instrumentów ochrony.

Samo prawo uchodźcze wymaga nowelizacji. Od wielu lat prowadzone są dyskusje na temat zmodyfikowania definicji uchodźcy z KG, która wśród przyczyn „uzasadnionej obawy przed prześladowaniem" nie wymienia prześladowania z powodu płci. W konsekwencji więc wiele państw nie nadaje statusu uchodźcy kobietom opuszczającym kraj pochodzenia ze względu na możliwość rytualnego okaleczenia narządów płciowych. Na gruncie konwencji genewskiej ochroną nie są objęci uchodźcy *de facto*, opuszczający kraje pochodzenia lub zamieszkania z powodu konfliktów wewnętrznych (często na tle etnicznym lub narodowościowym) oraz uchodźcy wewnętrzni, którzy w praktyce opuszczają swoje domy z tych samych przyczyn co uchodźcy konwencyjni. Problem uchodźców wewnętrznych wymaga pilnego uregulowania konwencyjnego, biorąc pod uwagę chociażby ich liczebność.

[81] Do państw tych należą m.in.: Arabia Saudyjska, Bangladesz, Korea Północna, Indie, Indonezja, Irak, Jordania, Liban, Malezja, Mongolia, Nepal, Pakistan, Syria, Tajlandia, Wietnam, Zjednoczone Emiraty Arabskie.

Należy także wyraźnie podkreślić, że mimo licznych prób podejmowanych przez organizacje międzynarodowe nie udało się do tej pory uzyskać efektu w postaci trwałego rozwiązania problemu uchodźstwa. W zasadzie wysiłki społeczności międzynarodowej bardziej ukierunkowane są na likwidację konsekwencji zjawiska niż jego przyczyn. Trwała eliminacja zjawiska uchodźstwa byłaby możliwa w przypadku jednoczesnej eliminacji międzynarodowych konfliktów zbrojnych, wewnętrznych, naruszeń praw człowieka czy dysproporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi państwami i regionami. W związku z tym, widać, że występuje wyraźna korelacja między ograniczaniem innych niekorzystnych zjawisk w stosunkach międzynarodowych, a trwałym rozwiązaniem problemu uchodźstwa.

Literatura uzupełniająca

Betts A., Loescher G. (red.), *Refugees in International Relations*, Oxford University Press 2011.

Betts A., Loescher G., Milner J. (red.), *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection*, wyd. 2, Routledge 2011.

Legomsky S.H., Rodriguez C.M., *Immigration and Refugee Law and Policy*, wyd. 5, (University Casebooks), West 2009.

Pawlak M., *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.*, Warszawa 2013.

Steiner N., Gibney M., Loescher G. (red.), *Problems of Protection: The UNHCR, Refugees, and Human Rights*, Routledge 2003.

The State of the World's Refugees 2012: In Search of Solidarity, UNHCR, Oxford University Press, 2012.

Terminski B., *Przesiedlenia inwestycyjne: nowa kategoria migracji przymusowych*, Warszawa 2012.

Zolberg A.R., Suhrke A., Aguayo S., *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford University Press 1992.

Joanna Dyduch

Uniwersytet Wrocławski

Bezpaństwowość

Abstract

Statelessness is a legal concept describing the lack of any nationality. The citizenship is primarily a source of rights, or in other words, the "right to have rights". The article describes and analyzes activities of international organizations to reduce statelessness. In this context, issues such as the scale of the problem of statelessness, its causes, conditions and consequences are going to be discussed. This approach allows us to demonstrate the relationships between the problem of statelessness with the other issues analyzed in the book, such as migration and refugee problems.

Both institutional and operational activities of selected international organizations regarding statelessness will be examined. Considerations devoted to the activity of selected international organizations will begin with drawing attention to their contribution to the codification of international law. Only organizations that have the greatest achievements in the subject are going to be described. Among them: the United Nations (United Nations, UN), European Union (European Union, EU), the Organization for Security and Cooperation in Europe (Organization of Security and Cooperation in Europe, OSCE), the Council of Europe (Council of Europe, RE) The AU (African Union, AU), Association of Southeast Asian Nations – Eastern Europe (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN).

Wprowadzenie

Problem bezpaństwowości w swojej istocie odnosi się do braku prawnego związku człowieka z jakimkolwiek państwem. Przynależność państwowa określana mianem obywatelstwa jest przede wszystkim źródłem praw bądź innymi słowy „prawem do posiadania praw”. W niniejszym artykule opisano i przeanalizowano działania organizacji międzynarodowych na rzecz ograniczenia zjawiska bezpaństwowości. W tym kontekście omówione zostały takie kwestie, jak: skala problemu, jakim jest bezpaństwowość, jego przyczyny oraz uwarunkowania. Takie ujęcie pozwoli również na wykazanie związków omawianego problemu z innymi poruszanymi w książce zagadnieniami, między innymi kwestią migracji czy problemem uchodźstwa. Ponadto wskazane zostaną konsekwencje „problemu bezpaństwowości”, zarówno dla dotkniętych nią jednostek czy społeczności, jak i wyzwań oraz zagrożeń, jakie bezpaństwowość niesie dla funkcjonowania systemu międzynarodowego.

Pojęcie i skala bezpaństwowości

Narodowość, przynależność narodowa i dalej obywatelstwo to pojęcia nieostre i trudno definiowalne. Ich konceptualizacja jest procesem dynamicznym i „nieskończonym". Bywa również kontrowersyjna, wpisując się w spór między konserwatystami i modernistami. Jednakże już u zarania dysputy na temat idei narodowości wiązano ją z pojęciem państwa[1]. Kategoria „państwo", jak argumentuje A. Nogal, to „pojęcie formalne, prawne oraz instytucjonalne". Natomiast cytując za A.D. Smithem, „idea narodu odwołuje się do kultury i społeczeństwa, do więzi kulturowej i politycznej, jednoczącej we wspólnotę wszystkich, którzy podzielali wiarę w te same mity oraz mieli te same wspomnienia, symbole i tradycje"[2]. Oba te pojęcia nakładają się na siebie, oba „odwołują się do terytorium i obywatelstwa, jednak idea narodowości określa legitymację polityczną poprzez koncepcję woli zbiorowej"[3]. Narodowość jest zatem przymiotem, dającym prawo do współdecydowania o kierunkach rozwoju państwa. Wykluczenie ze wspólnoty narodowej pozbawia jednostkę, a czasami całe grupy, możliwości współdecydowania o tożsamości oraz kierunkach rozwoju państwa, które zamieszkują i pod którego jurysdykcją funkcjonują.

W sensie legalnym „bezpaństwowcem" jest osoba, „która nie jest uznawana za obywatela żadnego państwa w zakresie obowiązywania jego prawa"[4]. Choć pamiętać należy o subiektywnym wymiarze obywatelstwa, chodzi przede wszystkim o poczucie więzi między człowiekiem a państwem. Więzi owe stanowią podstawę dla tożsamości zbiorowej jednostek, opierając się na emocjach, wspomagając kreowanie propaństwowych postaw, a jednocześnie dają obywatelowi poczucie przynależności do zorganizowanej, chronionej prawem wspólnoty. Do tego niemierzalnego wymiaru obywatelstwa odwołuje się też społeczność międzynarodowa w zakresie kodyfikacji prawa międzynarodowego w przedmiocie niniejszej analizy.

Samo nabycie obywatelstwa dokonuje się automatycznie (z chwilą urodzenia) lub stanowi efekt specjalnej procedury administracyjnej (naturalizacja). Praktyka administracyjno-prawna wskazuje na dwa sposoby nabywania obywatelstwa w sposób automatyczny: tj. przez tak zwane „prawo ziemi" (z łac. *ius soli*), gdy obywatelstwo jest związane z miejscem urodzenia. Drugi wariant odnosi się do tzw. prawa krwi (z łac. *ius sanguinis*), kiedy dziecko nabywa obywatelstwo tego państwa, którego obywatelem jest przynajmniej jedno z rodziców[5]. Warto wspomnieć o tym, że zdarza się łączenie obu wariantów, co ma sprzyjać ograniczeniu zjawiska bezpaństwowości. Na przykład w Polsce przyjęto zasadę „prawa krwi" (art. 14, pkt 2 i 3 ustawy o obywatelstwie polskim[6]), jednak uzupełniająco stosuje się także zasadę „prawa ziemi" – gdyby dziecko urodzone na terytorium Polski nie

[1] Zob. A.M. Nogal, *Ponad prawem narodowym. Konstytucyjne idee Europy*, Warszawa 2009.
[2] A.D. Smith, *National identity and the Idea of European Unity*, [w:] P. Gowan. P. Anderson (red.), *The Question of Europe*, Verso, Londyn–New York 1997, 325, za: A.M. Nogal, *op. cit.*, s. 50.
[3] *Ibidem*.
[4] Konwencja o statusie bezpaństwowców, przyjęta dnia 28 sierpnia 1954 r. przez Konferencję Pełnomocników zwołaną na mocy rezolucji Rady Ekonomiczno-Społecznej nr 526 A (XVII) z dnia 26 kwietnia 1954 r. Data wejścia w życie: 6 czerwca 1960 r., zgodnie z art. 39, http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/materialy/konwencje/konwencje-dotyczace-bezpanstwowosci/konwencja-z-1954-r.html (data dostępu 23.08.2012).
[5] I. Goris, J. Harrington, S. Koehn, *Statelessness: what it is and why it matters*, „Forced Migration Review" 2009, Issue 32, April, s. 5–6.
[6] Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 12 kwietnia 2009 r. (DzU 2012 poz. 161), weszła w życie 15 sierpnia 2012 r.

nabyło żadnego innego obywatelstwa (gdy: rodzice są nieznani lub nie posiadają żadnego obywatelstwa albo obywatelstwo rodziców jest nieokreślone lub dziecko zostało znalezione na terytorium Polski, a jego rodzice są nieznani)[7].

Gdy dana osoba nie otrzymała obywatelstwa automatycznie lub na mocy decyzji administracyjnej w jakimkolwiek państwie, uznawana jest za bezpaństwowca *de iure*. W literaturze pojawia się również kategoria bezpaństwowców *de facto*. Są to osoby, w których przypadku można byłoby wykazać istnienie potencjalnej, rzeczywistej więzi między nimi a jakimś państwem, ale z różnych powodów nie są w stanie dowieść faktu posiadania obywatelstwa lub gdy dana osoba „zrzeka się ochrony państwa, którego jest obywatelem"[8]. Szczególnym przykładem bezpaństwowca *de facto* jest uchodźca, nie posiada on bowiem „skutecznego obywatelstwa", co ma związek z ucieczką z powodu prześladowania. Bezpaństwowiec *de facto* uznany za uchodźcę w myśl przepisów praw międzynarodowego objęty jest prawno-międzynarodowymi regulacjami dotyczącymi uchodźców, w tym oenzetowskiej konwencji[9] dotyczącej statusu uchodźców z 1951.

Konfliktom, których konsekwencją może być zmiana przebiegu granicy, towarzyszą często masowe, przymusowe wysiedlenia ludności cywilnej. Jest to okoliczność szczególnie sprzyjająca utracie obywatelstwa. Z perspektyw omawianego problemu możliwa jest także odwrotna ewentualność, osoby, które wcześniej utraciły obywatelstwo lub nigdy go nie nabyły w sytuacjach napięć polityczno-społecznych, bywają zmuszane do opuszczenia miejsca swojego pobytu.

Bezpaństwowość może być konsekwencją rozmaitych okoliczności i współwystępujących różnych uwarunkowań. Wśród nich wylicza się:

- przekazanie terytorium (sukcesję państw);
- ustawodawstwo dotyczące małżeństw;
- kolizja przepisów prawnych;
- praktyki administracyjne;
- dyskryminację;
- brak świadectwa urodzenia;
- wynarodowienie (polegające na odebraniu danej osobie obywatelstwa przez państwo);
- zrzeczenie się (gdy jednostka odmawia oddania się pod opiekę danego państwa)[10].

Niezwykle trudno o precyzyjną liczbę osób dotkniętych bezpaństwowością. Jest tak z kilku powodów. Do najistotniejszych zalicza się to, że brakuje uniwersalnej, akceptowanej przez wszystkie kraje definicji „bezpaństwowca". Po drugie przedstawiciele organizacji międzynarodowych zajmujący się problemem mają znacznie utrudniony dostęp do danych na temat skali bezpaństwowości, co wynika z braku woli współpracy ze strony instytucji rządowych w poszczególnych krajach. Po trzecie wreszcie, często wskazuje się, że brak

[7] *Ibidem*.
[8] M. Achiron, *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, Inter-Parliamentary Union & United Nation High Commissioner for Refugees 2005, no 11, s. 11.
[9] Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r.
[10] *Ibidem*.

obywatelstwa nie jest traktowany jako zagadnienie priorytetowe w kontekście zinstytucjonalizowanych działań społeczności międzynarodowej[11].

Obecnie największe skupiska bezpaństwowców znajdują się w krajach afrykańskich (Algierii, Kenii, Demokratycznej Republice Kongo), azjatyckich (Bangladeszu, Kambodży, Brunei, Birmie, Indiach, Nepalu, Malezji, Tajlandii, w tym na Bliskim Wschodzie: w Iraku, Libanie, Syrii, Arabii Saudyjskiej, Kuwejcie). W Europie z problemem bezpaństwowości boryka się głównie Estonia i Łotwa oraz kraje Bałkanów Wschodnich.

Szacuje się, że na świecie jest 12 milionów osób nieposiadających obywatelstwa żadnego państwa. Jednakże oficjalne dane statystyczne UNHCR wskazują na niższą liczbę, która waha się od 3,5 miliona (w 2010 r.) do 6,6 miliona (w 2009 r). Rozbieżność ta wynika z zastosowania różnych metodologii gromadzenia i analizowania danych. Ponadto nie ma wątpliwości, że znaczna część bezpaństwowców nie została zewidencjonowana[12].

Działania wybranych organizacji międzynarodowych na rzecz ograniczania bezpaństwowości oraz ochrony osób uznawanych za bezpaństwowców

Poniżej przeanalizowano działalność instytucjonalno-operacyjną wybranych organizacji międzynarodowych w zakresie przeciwdziałania bezpaństwowości oraz opieki nad osobami uznawanymi za bezpaństwowców. Rozważania poświęcone aktywności wybranych organizacji międzynarodowych rozpoczynają się od zwrócenia uwagi na ich wkład w kodyfikację prawa międzynarodowego w zakresie analizowanego zagadnienia. Scharakteryzowano te organizacje, które wykazują największą aktywność opisywaną w tymże artykule. Wśród nich: Organizacja Narodów Zjednoczonych (*United Nations*, ONZ), Unia Europejska (*European Union*, UE), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (*Organisation of Security and Cooperation in Europe*, OBWE), Rada Europy (Council of Europe, RE), Unia Afrykańska (*African Union*, UA), Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Assosiation of Southeast Asian Nations*, ASEAN).

Organizacja Narodów Zjednoczonych

Zagadnienie narodowości i obywatelstwa leży w obszarze zainteresowania społeczności międzynarodowej od dawna. Choć o tym, kto jest obywatelem, decydują wewnętrzne przepisy prawa danego kraju, to już na początku XX wieku, kiedy instytucjonalizowała się współpraca międzynarodowa (przez tworzenie organizacji i prawa międzynarodowego), sprawa obywatelstwa została omówiona w konwencji haskiej w sprawie niektórych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokole dotyczącym przypadków bezpaństwowości z dnia 12 kwietnia 1930 roku[13]. Prace nad dokumentem prowadzono pod auspicjami Ligii Narodów, a więc organizacji, której sukcesorem jest ONZ. Co się zaś tyczy postanowień konwencji, to już art. 1, choć potwierdza kompetencje suwerennych państw do „określania w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem", to

[11] M. Achiron, *op. cit.*, s. 3.
[12] *Addressing Statelessness*, UNHCR – Global Appeal 2012–2013, s. 32.
[13] http://obywatelstwo.eu/konwencja.html#1 (data dostępu 22.08.2012).

jednak „ustawodawstwo to winno być zgodne z umowami międzynarodowymi, zwyczajem międzynarodowym i zasadami prawnymi ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa". Innymi słowy, zapis ten potwierdza potrzebę międzynarodowych regulacji w kwestii obywatelstwa, nakładając na państwa obowiązek współpracy w tej materii, tym samym ograniczając niejako jego całkowitą swobodę działania. Konwencja podejmuje nie tylko próbę regulacji zagadnienia obywatelstwa, ale też w dołączonym do niej protokole odnosi się do problemu bezpaństwowości, choć w bardzo ograniczonym zakresie"[14]. Polska ratyfikowała konwencję w 1934 roku.

Zagadnienie obywatelstwa oraz jego prawnej ochrony po II wojnie światowej ewoluowało w kierunku „faworyzującym prawa człowieka w stosunku do roszczeń suwerennych państw"[15]. Najważniejszą areną debaty i działań zmierzających do ograniczenia bezpaństwowości była Organizacja Nadorów Zjednoczony (ONZ). W przyjętej na trzeciej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1948 roku Powszechnej deklaracji praw człowieka w art. 15 podkreślono, że „każdy ma prawo do posiadania obywatelstwa. Nie wolno nikogo samowolnie pozbawiać obywatelstwa ani nikomu odmawiać prawa do zmiany obywatelstwa"[16]. Interpretacja tego zapisu odnoszącego się do kategorii obywatelstwa była przedmiotem orzecznictwa międzynarodowych trybunałów. W 1955 roku główny organ sądowniczy ONZ, tj. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS), wydał wyrok w sprawie Nottebohma[17]. MTS stwierdził, że państwo samo decyduje o tym, kto może być jego obywatelem, prawo międzynarodowe wymaga jednak, aby w przypadku obywatelstwa istniał rzeczywisty związek między obywatelem a państwem. W myśl sentencji wyroku „obywatelstwo stanowi więź prawną, której podstawą jest społeczny fakt przywiązania, rzeczywista solidarność egzystencji, interesów, uczuć, za którą idzie wzajemność praw i obowiązków"[18].

Dla łagodzenia negatywnych skutków wynikających z pozbawienia jednostki praw będących pochodną obywatelstwa opracowane zostały dwie wielostronne umowy międzynarodowe: Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku[19] oraz Konwencja dotycząca statusu bezpaństwowców z 1954 roku[20]. Oba dokumenty wypracowane zostały na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Pracami nad dokumentami zajmował się

[14] *Ibidem*.
[15] M. Achiron, *op. cit.*, s. 9.
[16] http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (data dostępu 23.08.2012).
[17] „Friedrich Nottebohm był obywatelem niemieckim; od 1905 roku zamieszkiwał w Gwatemali, tam prowadził interesy (handlowe i bankowe), utrzymywał ścisłe kontakty rodzinne i dotyczące interesów z Niemcami. Wiosną 1939 roku wyjechał do Niemiec, natomiast 9 października 1939 roku wystąpił o naturalizację w Wielkim Księstwie Lichtenstein (WKL), po czterech dniach – 13 października 1939 roku otrzymał obywatelstwo WKL. W 1940 roku wrócił do Gwatemali; w 1943 roku został pozbawiony wolności jako obywatel państwa nieprzyjacielskiego (Rzeszy); po wojnie władze Gwatemali pozbawiły go majątku. Fakt wywłaszczenia głównie powoduje, że WKL w ramach opieki dyplomatycznej występiło (1951) ze skargą przeciwko Gwatemali. Nottebohm był od 13.10.1939 r. obywatelem WKL, państwa w II wojnie światowej neutralnego – WKL domaga się „napomnienia Gwatemali i odszkodowania dla Nottebohma [swojego obywatela]", http://www.grocjusz.edu.pl/Materials/pd_wykl_pr_13-14.pdf (data dostępu 24.08.2012).
[18] Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala) 1955/25 – Judgment, http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=26&case=18&p3=6 (data dostępu 22.08.2012).
[19] http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/materialy/konwencje/konwencja-dotyczaca-statusu-uchodzcow-z-1951-r/tekst-konwencji-z-1951-r.html (data dostępu 25.08.2012).
[20] http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/materialy/konwencje/konwencje-dotyczace-bezpanstwowosci/konwencja-z-1954-r.html (data dostępu 24.09.2012).

powołany już w 1949 roku na mocy rezolucji Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ – Komitet *Ad Hoc*. Komitet miał równolegle poszukiwać rozwiązań do problemów uchodźctwa i bezpaństwowości z uwzględnieniem ich specyfiki. Ponieważ jednak rozmaite okoliczności spowodowały, że w 1951 roku przyjęto jedynie konwencję dotyczącą statusu uchodźców szczegółowe rozwiązania prawne problemu bezpaństwowości odłożone zostały na później. Jednakże w konwencji o statusie uchodźców podkreślono, że ochrona przysługująca osobie posiadającej status „uchodźcy" należna jest także uchodźcy nieposiadającemu żadnego obywatelstwa (art. 1, pkt 2). Ostatecznie porozumienie dotyczące bezpaństwowców, zostało przyjęte 28 sierpnia 1954 roku, a weszło w życie 6 czerwca 1960 roku, jako osobna konwencja, a nie, jak początkowo planowano, jako protokół do Konwencji o statusie uchodźców. Polska przystąpiła do obydwu konwencji w 1991 roku.

W 1961 roku przyjęta została Konwencja o ograniczaniu bezpaństwowości będąca dokumentem komplementarnym wobec Konwencji dotyczącej statusu bezpaństwowców. Celem priorytetowym porozumienia było przeciwdziałanie bezpaństwowości od urodzenia, przez nadanie obywatelstwa. Warto jednak zauważyć, że konwencja nie wyklucza możliwości pozbawienia obywatelstwa przez państwo w przypadku zaistnienia określonych przesłanek (między innymi gdy: osoba pozbawiona obywatelstwa postępowała w sposób szkodliwy dla istotnych interesów państwa, wykazała się nielojalnością wobec państwa lub jeżeli obywatelstwo uzyskała na skutek świadomego wprowadzenia w błąd lub oszustwa)[21]. Dokument wszedł w życie 13 grudnia 1975 r. Polska nie jest stroną konwencji.

Podsumowując, oba omówione dokumenty traktowane są jako kluczowe instrumenty zapobiegania bezpaństwowości oraz ochrony prawnej osób bezpaństwowych w skali globalnej. Słabością międzynarodowego systemu przeciwdziałania bezpaństwowości jest to, że wiele państw członkowskich ONZ nie ratyfikowało konwencji (w tym Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja).

Do problemu bezpaństwowości w sposób pośredni odnoszą się też inne akty prawa międzynarodowego, wypracowanego na forum ONZ, w tym:

- Konwencja o obywatelstwie kobiet zamężnych, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 29 stycznia 1957 roku, weszła w życie 11 sierpnia 1958 roku[22];
- Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, która została przyjęta i otwarta do podpisu przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 21 grudnia 1965 r., weszła w życie w dniu 4 stycznia 1969 roku[23];
- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, przyjęty na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 16 grudnia 1966 roku, a wszedł w życie 23 marca 1976 roku[24];
- Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet uchwalona w drodze rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 18 grudnia 1979 roku, weszła w życie 3 września 1981 roku[25];

[21] Konwencja o ograniczeniu bezpaństwowości, uchwalona dnia 30 sierpnia 1961 r., data wejścia w życie: 13 grudnia 1975 r., art. 8, pkt. 3.
[22] http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20309/v309.pdf (data dostępu 9.11.2012).
[23] http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Miedzynarodowa_Konwencja_w_Sprawie_Likwodacji_Wszelkich_Form_Dyskryminacji_Rasowej.pdf (data dostępu 9.11.2012).
[24] http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Miedzynarodowy_Pakt_Praw_Obywatelskich_i_Politycznych.pdf (data dostępu 9.11.2012).

- Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 listopada 1989 r., weszła w życie 2 września 1990 roku[26].

Z perspektywy operacyjno-instytucjonalnej ONZ jest organizacją najaktywniejszą, mającą największe doświadczenia w walce z bezpaństwowością. W dokumencie wydanym w 2011 roku „Narody Zjednoczone i bezpaństwowość. Nota Interpretacyjna Sekretarza Generalnego”[27] podkreślono koordynacyjną rolę Organizacji Narodów Zjednoczonych w odpowiedzi na problem bezpaństwowości.

Za konkretne działania organizacji w omawianym obszarze odpowiada głównie Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (*The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) powołane do życia 14 grudnia 1950 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Zadaniem biura jest prowadzenie i koordynacja działań międzynarodowych na rzecz ochrony uchodźców, jednakże jest ono również zobligowane do świadczenia pomocy bezpaństwowcom. Jest tak, za sprawą decyzji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, które udzieliło w 1975 r. Wysokiemu Komisarzowi NZ ds. Uchodźców mandatu w zakresie współpracy z rządami na rzecz zapobiegania bezpaństwowości, ochrony praw bezpaństwowców oraz rozwiązywania przypadków już istniejących. Wskazanie UNHCR jako „organu, do którego osoba korzystająca z niniejszej konwencji mogłaby zwrócić się o przeanalizowanie swojej sprawy oraz o udzielenie pomocy w przedstawieniu jej odpowiednim władzom”[28] miało związek z wejściem w życie konwencji o ograniczeniu bezpaństwowości z 1961 roku.

Ważnym wzmocnieniem kompetencji UNHCR w zakresie walki z bezpaństwowością było przyjęcie w 1995 roku przez Komitet Wykonawczy Agencji rozbudowanego katalogu wytycznych dotyczących bezpaństwowości. Do zadań UNHCR zaliczono:

- popularyzację przystępowania do konwencji dotyczących bezpaństwowości;
- aktywną prewencję przez rozpowszechnienie informacji (organizowanie lub współorganizowanie z rządami państw kampanii społecznych, poświęconych obywatelstwu), pomoc rządom w opracowywaniu ustawodawstwa krajowego oraz szkolenie urzędników państwowych, pracowników organizacji międzynarodowych;
- monitorowanie i diagnozowanie sytuacji społeczno-politycznej w świecie pod kątem zagrożenia problemem bezpaństwowości; w tym prowadzenie badań i analiz na poziomie akademickim; systematyczne prace nad stworzeniem baz danych zawierających informacje na temat krajowych systemów legislacyjnych w odniesieniu do problemu narodowości i obywatelstwa;
- inicjowanie i koordynowanie współpracy między państwami, w których występuje bądź może wystąpić problem bezpaństwowość;
- współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi działającymi na rzecz bezpaństwowców;
- świadczenie bezpośredniej pomocy bezpaństwowcom[29].

---

[25] http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Konwencja_w_Sprawie_Likwidacji_Wszelkich_Form_Dyskryminacji_Kobiet.pdf (data dostępu 9.11.2012).
[26] http://www.unicef.org/magic/resources/CRC_polish_language_version.pdf (data dostępu 9.11.2012).
[27] UN Secretary-General (UNSG), *Guidance Note of the Secretary General: The United Nations and Statelessness*, June 2011, http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e11d5092.html (data dostępu 20.12.2012).
[28] Konwencja o ograniczeniu bezpaństwowości…, art. 11.
[29] M. Manly, S. Persaud, *UNHCR and responses to the statelessness*, „Forced Migration Review” 2009, Issue 32, s. 7–8.

Mechanizm finansowania działalności UNHCR opiera się na dobrowolnych datkach (wśród najhojniejszych donatorów są rządy 10 państw, pokrywają one ponad 80% wydatków agencji, reszta pochodzi od przedstawicieli sektora prywatnego i organizacji pozarządowych). W roku 2012 całkowity budżet biura na realizację zadań związanych z bezpaństwowością wyniósł 56,2 milionów dolarów, z czego ponad połowa została przeznaczona na programy w Afryce i Azji[30]. Warto także dodać, iż największy wkład w budżet UNHCR mają publiczni i prywatni ofiarodawcy z Europy. W roku 2010 ponad 40% rocznego budżetu agencji pochodziło od Europejczyków[31].

UNHCR współpracuje w kwestii przeciwdziałania bezpaństwowości i pomocy bezpaństwowcom z innymi wyspecjalizowanym agencjami ONZ, w tym z: Urzędem Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, Funduszem Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (*United Nations International Children's Emergency Fund*, UNICEF) oraz Funduszem Narodów Zjednoczonych na rzecz Kobiet (*United Nations Development Fund for Women*, UNIFEM). UNHCR kooperuje także z organizacjami międzynarodowymi afiliowanym przy ONZ, w tym z Międzynarodową Organizacją Pracy.

Dla lepszego zrozumienia działań UNHCR na rzecz przeciwdziałania bezpaństwowości i pomocy osobom dotkniętym tym problemem warto przyjrzeć się przykładowemu przedsięwzięciu, w które zaangażowała się agencja. W roku 2007 z inicjatywy UNHCR, przy logistycznym i finansowym wsparciu Unii Europejskiej, 15 lat po rozpadzie Związku Radzieckiego, zorganizowano seminarium poświęcone problemowi bezpaństwowości w byłych republikach radzieckich Azji Środkowej: Kazachstanie, Kirgistanie, Turkmenistanie, Uzbekistanie. Dodać trzeba, że w wyniku przemian politycznych, związanych z rozpadem tak zwanego Bloku Wschodniego w latach 90. XX wieku, blisko 280 milionów ludzi straciło obywatelstwo, z czego 60 milionów zamieszkiwało terytoria wymienionych krajów. Celem seminarium było podkreślenie, że pomimo upływu czasu oraz skutecznej sukcesji państw w regionie, zjawisko bezpaństwowości wciąż istnieje, a jego rozmiar jest znaczny (choć jak zauważono oficjalne statystyki zaniżają jego skalę)[32].

Inicjatywa UNHCR była odpowiedzią na faktycznie istniejącą potrzebę pomocy bezpaństwowcom. Istota przedsięwzięcia polegała na próbie skutecznego skoordynowania działań rozmaitych podmiotów zainteresowanych problemem i mających możliwości działania w tym zakresie. Dodatkowo intencją organizatorów seminarium było „uwrażliwienie" politycznych decydentów na problemy, z jakimi borykają się bezpaństwowy, a przez to wywarcie presji i tworzenie klimatu dla zmian poprawiających ich sytuację. Konsekwencją prac przygotowawczych przed seminarium miała być rzetelna, miarodajna ocena skali bezpaństwowości oraz analiza przepisów prawnych i procedur administracyjnych mających bezpośrednie i pośrednie przełożenia na sytuację bezpaństwowców. Do udziału w seminarium zaproszono przedstawicieli władz państwowych, organizacji pozarządowych w tym reprezentantów samych bezpaństwowców. Wnioski z seminarium stały się swoistą „mapą drogową", na której nie tylko określono cele, ale przede wszystkim role i zadania – przypisane poszczególnym podmiotom.

[30] *Addressing Statelessness*, UNHCR – Global Appeal 2012–2013, s. 31.
[31] *Ibidem*, s. 89.
[32] M. Farquharson, *Statelessness in Central Asia*, UNHCR, May 2011.

Postulaty sformułowane w trakcie seminarium przyjęły postać konkretnych przedsięwzięć i projektów. Jednym z nich był przygotowany w 2009 roku przez UNHCR Program, na rzecz przeciwdziałania i redukcji bezpaństwowości oraz ochrony praw osób bezpaństwowych w Azji Środkowej[33]. Projekt finansowany był ze środków programu Komisji Europejskiej AENEAS: „Techniczne i finansowe wsparcie dla krajów trzecich w dziedzinie migracji i azylu"[34]. Zadaniem, jakie wyznaczyli sobie projektodawcy, było precyzyjne wskazanie luk prawnych i administracyjno-proceduralnych oraz stworzenie kodeksu dobrych praktyk w walce z bezpaństwowością i jej negatywnymi skutkami. Działania projektowe rozpoczęły się od szeroko zakrojonych badań (głównie wywiadów z przedstawicielami administracji państwowej w krajach Azji Środkowej oraz samymi bezpaństwowcami) oraz analizy danych zawartych w raportach i sprawozdaniach oenzetowskich agencji i organizacji pozarządowych. Rezultaty zostały zaprezentowane i omówione podczas Regionalnej Konferencji na temat Przeciwdziałania i Redukcji Bezpaństwowości oraz Ochrony Osób Bezpaństwowych w Azji Środkowej 9–10 grudnia 2010 roku. Konferencja zorganizowana została wspólnie przez UNHCR oraz Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). W oficjalnym pokonferencyjnym oświadczaniu skatalogowano dobre praktyki państw[35] Azji Środkowej w odniesieniu do problemu bezpaństwowości. Ponadto podkreślono potrzebę między innymi: kontynuowania działań zmierzających do identyfikacji osób bezpaństwowych (w drodze spisów powszechnych, ankiet, kampanii rejestracyjnych), przyznania statusu prawnego oraz zagwarantowania bezpaństwowcom w okresie przejściowym podstawowych praw i dokumentów tożsamości, do czasu uzyskania przez ich obywatelstwa, a także tworzenia uproszonych procedur nabywania obywatelstwa przez bezpaństwowców, w tym przez zmniejszenie wymaganego czasu pobytu, ograniczenia liczby wymaganych dokumentów, a także zaniechania pobierania opłat. Państwom regionu, które jeszcze tego nie uczyniły, zalecano przyjęcie konwencji dotyczącej statusu bezpaństwowców z 1954 roku oraz Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 roku[36].

Przedsięwzięcie to jest interesującym przykładem nie tylko ze względu na swój wieloetapowy – systemowy charakter. Jest ono warte odnotowania również ze względu na jego strukturę. Mając na uwadze charakter i status zaangażowanych weń stron, uznać można,

---

[33] *Ibidem*, s. 3.

[34] Rozporządzenie (WE) nr 491/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające program pomocy finansowej i technicznej dla państw trzecich w dziedzinie migracji i azylu (Aeneas) (DzU L 80 z 18.3.2004, s. 1), uchylone rozporządzeniem (WE) nr 1905/2006 (DzU L 378 z 27.12.2006, s. 41).

[35] Do dobrych praktyk państw zaliczono: a) kampanie zmierzające do zastąpienia paszportu ZSRR ważnymi dokumentami tożsamości; b) identyfikacja przypadków bezpaństwowości poprzez systematyczną rejestrację osób z nieustalonym lub nieudokumentowanym obywatelstwem; c) reformę prawa w celu usunięcia luk prawnych, które powodują bezpaństwowości; d) promowanie skutecznej i dostępnej rejestracji narodzin; e) przyjęcie elastycznego podejścia do kwestii udowonienia stałego zamieszkania na terytorium państwa w celu potwierdzenia lub nabycia obywatelstwa; f) reformy prawne, które pozwoliłyby na przyznanie obywatelstwa niektórym kategoriom bezpaństwowców, na podstawie miejsca zamieszkania; g) przyznanie obywatelstwa dużej liczbie bezpaństwowców; h) przyznanie statusu prawnego bezpaństwowcom i zapewnienie im korzystania z szerokiego zakresu praw podstawowych; i) ścisłą współpracę między władzą: ustawodawczą, wykonawczą legislacyjną a UNHCR oraz innymi agencjami ONZ i społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zapobiegania i ograniczania bezpaństwowości oraz ochrony bezpaństwowców.

[36] *Conclusions of the Regional Conference on Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons in Central Asia*, Ashgabat, Turkmenistan 9–10 December 2009, http://www.unhcr.org/4dfb596a9.pdf (data dostępu 22.11.2012).

że współpraca zainicjowana i realizowana wokół konkretnego problemu (w tym przypadku problemu bezpaństwowości) analizowana może być za pomocą modelu polilateralizmu[37]. Polilateralizm w odróżnieniu od bilateralizmu oraz multilateralizmu, jako propozycja teoretyczna, pozwala na uwzględnienie aktorów państwowych, organizacji międzynarodowych (rządowych i pozarządowych) oraz jednostek i grup prywatnych. Z punktu widzenia operacyjnego, politeralny model dyplomacji i szerzej stosunków międzynarodowych, daje możliwość włączenia w proces rozwiązywania skomplikowanych problemów wszystkich relewantnych stron. Ponadto, jak przekonuje G. Wiseman, taki model pozwala na wypełnienie luk i niedoskonałości wynikających ze współpracy opartej na tradycyjnym (państwocentryczny) sposobie, w duchu zasady subsydiarności[38].

Podsumowując, UNHCR jest oenzetowską agencją aktywną na wszystkich kontynentach globu. Dla optymalizacji swoich działań współpracuje z organizacjami rządowymi i pozarządowymi o zasięgu regionalnym. Na przykład w Europie w obszarze omawianego problemu, agencja współpracuje z takimi organizacjami jak: Rada Europy, Unia Europejska, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Ponadto od 1996 roku w Strasburgu działa przedstawicielstwo UNHCR przy instytucjach europejskich.

Rada Europy

Szacuje się, że w Europie mieszka około 680 tysięcy bezpaństwowców, wśród nich są uchodźcy i imigranci oraz od pokoleń zamieszkujący państwa europejskie, ale nieposiadający statusu obywatela[39]. W drugiej kategorii wskazać możemy dwie wyróżniające się grupy: Romów (zlokalizowanych głównie z południowo-wschodniej Europie) oraz rosyjskojęzycznych bezpaństwowców zamieszkujących Łotwę i Estonię.

Jak przyznaje Roland Schärer, autor opracowania *Promowanie nabywania obywatelstwa jako środek redukcji bezpaństwowości – studium wykonalności*[40] – „pomimo ciągłych starań w zakresie przeciwdziałania i ograniczania bezpaństwowości problem ten wciąż jest obecny w wielu krajach, w tym w krajach członkowskich Rady Europy”[41]. Choć na liście celów priorytetowych organizacji niezmiennie znajduje się ochrona praw człowieka oraz promocja demokracji, to kwestia obywatelstwa doczekała się prawnego omówienia (w sposób kompleksowy) dopiero pod koniec lat 90. XX w. Rada Europy bowiem przyjęła w 1997 roku Europejską konwencję o obywatelstwie[42], podpisaną 6 listopada 1997 roku, która weszła w życie 1 marca 2000 roku. Dokument miał na celu kodyfikację i konsolidację dotychczasowych przepisów prawa międzynarodowego (w wymiarze regionalnym – europejskim) w zakresie obywatelstwa. Konwencja reguluje między innymi kwestie: uzyskania, zachowania, utraty i odzyskania obywatelstwa, obywatelstwa wielokrotnego, konsekwencji sukcesji państw dla obywatelstwa, a także współpracy w kontekście zapobiegania bezpaństwo-

[37] G. Wiseman, *‘Polylateralism’ and New Modes of Global Dialogue*, Discussion Papers 2000, No. 59.
[38] *Ibidem*, s. 51.
[39] www.unhcr.org/refworld/pdfid/49be193f2.pdf (data dostępu 23.11.2012).
[40] R. Schärer, *Promoting acquisition of citizenship as a means to reduce statelessness – Feasibility Study*, Strasbourg, 18.10.2006, Council of Europe, Bureau of the European Committee on Legal co-operation.
[41] *Ibidem*, s. 4.
[42] http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Polish/166-Polish.pdf (data dostępu 9.11.2012).

wości – odwołując się jedynie do „bezpaństwowców *de iure*". Warto odnotować, że choć Polska podpisała konwencję w 1999 roku, to jej nie ratyfikowała. Ma to związek ze sprzecznością krajowych przepisów z zapisami dotyczącymi przypadku „zrzeczenia się obywatelstwa". Choć dokument w swej treści wielokrotnie odwołuje się do kategorii bezpaństwowości[43], to nie definiuje samego pojęcia, co uważane jest za jego poważną słabość.

Postanowienia konwencji stanowiły asumpt do prac na forum Rady Europy nad protokołem o unikaniu bezpaństwowości w związku z sukcesją państw[44], w którym określono zasady i obowiązki „państwa sukcesora" i „państwa poprzedniego" w zakresie eliminacji bezpaństwowości. Ostatecznie dokument został przyjęty 19 maja 2006 roku w formie Konwencji Rady Europy o unikaniu bezpaństwowości w związku z sukcesją państw[45]. Wszedł on w życie 1 maja 2009 r. Trzeba jednak wspomnieć, że jedynie sześć[46] państw członkowskich Rady Europy ratyfikowało konwencję, dodatkowe dwa[47], choć ją podpisały, to nie ratyfikowały. Ani w pierwszej, ani w drugiej grupie nie ma Polski.

Jak zauważył W. Czapliński, obydwie konwencje Rady Europy powstały „jako reakcja na przypadki zmian terytorialnych w Europie Środkowej i Wschodniej"[48]. Zdaniem Czaplińskiego, wpływ na nie w znacznej mierze miały „współczesne koncepcje ochrony praw człowieka, w tym w szczególności dążenie do ograniczenia (a w idealnym kształcie wyeliminowania) przypadków bezpaństwowości, a także uwzględnienia w możliwie znaczącym zakresie woli zainteresowanych osób odnośnie do wyboru obywatelstwa"[49].

Konkludując, działalność Rady Europy w zakresie ograniczenia i przeciwdziałania bezpaństwowości głównie koncentrowała się na działaniach legislacyjnych. Jednakże ich skuteczność jest bardzo ograniczona czy wręcz niewielka. Do grudnia 2012 roku europejską konwencję o obywatelstwie podpisało i ratyfikowało 20 państw członkowskich RE, natomiast w 27 państwach członkowskich dokument nie obowiązuje[50]. Jeśli zaś chodzi o Konwencję Rady Europy o unikaniu bezpaństwowości w związku z sukcesją państw, to sytuacja wygląda jeszcze mizerniej niż w przypadku konwencji o obywatelstwie – jedynie 8 państw ją podpisała, z czego 6 też ratyfikowało[51]. Zważywszy, iż RE skupia obecnie 47 państw członkowskich trudno uznać opisaną sytuację za satysfakcjonującą.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

OBWE jest międzynarodową organizacją zrzeszającą 57 państw: europejskich, środkowoazjatyckich oraz Stany Zjednoczone i Kanadę. Działa na rzecz dialogu politycznego w celu zagwarantowania szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Od początku swojego funkcjo-

[43] Preambuła §3 i 4; Rozdział 2, art. 4; Rozdział 3, art. 6, 7,8; Rozdział 6, art. 18.
[44] https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=975747&Site=COE (data dostępu 14.11.2012).
[45] http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/200.htm (data dostępu 14.011.2012).
[46] Austria, Węgry, Czarnogóra, Mołdowa, Norwegia, Holandia.
[47] Niemcy i Ukraina.
[48] W. Czapliński, *Problematyka obywatelstwa w aktualnych pracach Rady Europy*, „Studia Europejskie" 1998, nr 2, s. 60.
[49] *Ibidem*.
[50] http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=166&CM=&DF=&CL=ENG (data dostępu 27.12.2012).
[51] http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=200&CM=8&DF=&CL=ENG (data dostępu 27.12.2012).

nowania jednym z najważniejszych aspektów działania organizacji było stawienie czoła problemom wynikającym z demontażu bloku wschodniego, w tym polityczno-społecznym konsekwencjom rozpadu Związku Radzieckiego. Wraz z zaistnieniem na politycznej mapie Europy nowych niepodległych państw, pojawił się też problem bezpaństwowości. OBWE przez minione dwie dekady wykazała spore zaangażowanie w przeciwdziałanie bezpaństwowości oraz pomoc bezpaństwowcom.

Wśród instrumentów wykorzystywanych przez organizację oraz jej wyspecjalizowane instytucje (szczególnie Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych) znajduje się: inicjowanie i koordynacja działań dyplomatycznych, monitorowanie sytuacji prawnej i warunków życia bezpaństwowców, zachęcanie rządów państw członkowskich do zmiany przepisów prawa dotyczącego obywatelstwa, mediacja między państwami w przypadku sukcesji państw. W zakresie omawianego zagadnienia OBWE ściśle współpracuje z UNHCR.

Problem bezpaństwowości w ostatnich latach coraz częściej wpisywany bywa w agendę spotkań, konferencji i szczytów inicjowanych, koordynowanych i organizowanych przez OBWE. Tak było w przypadku Konferencji Przeglądowej OBWE w 2010 roku, która odbywała się w trzech częściach w Wiedniu, Warszawie oraz Astanie. Warszawska część konferencji poświęcona była humanitarnemu wymiarowi działalności organizacji. Jedna z konferencyjnych sesji tematycznych zatytułowana „Tolerancja i nie-dyskryminacja", poświęcona była w części problemowi bezpaństwowości[52]. Do udziału w konferencji zaproszono przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz praw człowieka. Dimitrina Petrova – dyrektor wykonawczy organizacji „Equal Rights Trust" – prowadząca wspomnianą sesję „Tolerancja i nie-dyskryminacja" w konkluzjach swojego wystąpienia zawarła następujące rekomendacje adresowane do OBWE: państwa członkowskie OBWE powinny zapewnić taką samą ochronę wszystkim bezpaństwowcom (tym uznawanym za bezpaństwowców *de iure* i *de facto*), państwa członkowskie OBWE powinny opracować jednolitą procedurę określania bezpaństwowości, rozstrzygnięcia wymaga kwestia przetrzymywania przez długi czas w areszcie osób nieposiadających obywatelstwa, postulowano rozwiązywanie problemu tak zwanych „nie-obywateli", między innymi na Łotwie, i w końcu apelowano do państw członkowskich OBWE o ratyfikację oenzetowskich konwencji z 1954 i 1961 roku oraz konwencji Rady Europy z 1997 i 2006 roku poświęconych zagadnieniu obywatelstwa i problemowi bezpaństwowości[53].

Ważną inicjatywą tworzącą sprzyjający klimat dla działań (politycznych i prawnych) zmierzających do ograniczenia bezpaństwowości była konferencja zorganizowana 26 i 27 października 2011 w Zagrzebiu z inicjatywy Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych (we współpracy z UNHCR i UE). Przyjęto wówczas deklarację[54] zawierającą zalecenia dotyczące usunięcia przeszkód w ewidencji ludności i dokumentacji grup marginalizowanych, w tym bezpaństwowców. Zadeklarowano też intensywne współdziałanie w zakresie zmniejszenia ryzyka bezpaństwowości. Działania te postrzegane są jako próby

[52] http://www.osce.org/event/revcon_1_2010 (data dostępu 27.12.2012).
[53] http://www.osce.org/home/71830 (data dostępu 12.12.2012).
[54] *Deklaracja w sprawie* zapewnienia dokumentów stanu cywilnego *oraz* rejestracji *w* Europie Południowo-Wschodniej, Zagrzeb 27.10.2011, http://www.osce.org/hcnm/85249 (data dostępu 23.11.2012).

koordynacji przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom wykluczenia w skali regionu.

Natomiast przykładem skutecznego zaangażowania się OBWE w walkę z bezpaństwowością może być *casus* ponad 200 tysięcy Tatarów i ich potomków, którzy w 1944 roku zostali wysiedleni z Półwyspu Krymskiego. Po rozpadzie Związku Radzieckiego wielu Tatarów zdecydowało się powrócić na Krym, jednakże napotkali oni wiele problemów, w tym między innymi z: legalizacją swojego pobytu, uzyskaniem pracy oraz dostępem do ziemi i mieszkań. Problemy te zbiegły się z wyzwaniem, jakim była sukcesja państw postradzieckich, która spowodowała między innymi zmiany granic i ustanowienie nowych władz. Władze niepodległej od 1991 roku Ukrainy jako jeden z pierwszych przepisów przyjęły Ustawę o obywatelstwie (1991 r.) uznając za obywateli wszystkie osoby zamieszkujące jej terytorium. Wówczas ok. 150 tysięcy Tatarów uzyskało ukraińskie obywatelstwo. Natomiast ponad 100 tysięcy Tatarów, którzy powrócili na swoje rdzenne tereny już po wejściu w życie ustawy, zostało skonfrontowanych z problemem pozyskania ukraińskiego obywatelstwa. Około 30 tysięcy z nich jeszcze przed przybyciem na Krym zrezygnowało z prawa do stałego pobytu w innych krajach, stają się tym samym bezpaństwowcami *de iure*, reszta przybywając już na terytorium Ukrainy, pozostawała obywatelami innych krajów. Choć wszystkim zaoferowano możliwość naturalizacji w drodze indywidualnej procedury, to wielu Tatarów nie było w stanie wypełnić restrykcyjnych wymogów (wśród nich: obowiązek 5-letniego zamieszkiwania na terytorium Ukrainy, znajomość języka ukraińskiego oraz odpowiednie dochody).

OBWE monitorująca sytuacje na Ukrainie, aktywnie zaangażowała się w problemy, z jakimi borykali się Tatarzy, zachęcając ukraińskie władze do zmian przepisów. Organizacja współpracowała w tym zakresie ściśle z UNHCR, świadcząc pomoc prawną miejscowym organizacjom pozarządowym pomagającym bezpaństwowcom. Zaoferowano przeszkolenie i pomoc techniczną dla służb paszportowych i naturalizacyjnych na Ukrainie, współfinansowano kampanię medialną na temat obywatelstwa. Stale również lobbowano na rzecz zmiany przepisów o obywatelstwie, które do 1997 roku kodyfikowano aż siedmiokrotnie, co umożliwiło potomkom deportowanych Tatarów (bezpaństwowców) uzyskanie obywatelstwa. Natomiast tym, którzy, by uzyskać ukraińskie obywatelstwo, musieli uprzednio zrzec się obywatelstwa innego kraju (przede wszystkim obywatelstwa Uzbekistanu), dzięki wspólnym mediacjom OBWE i UNHCR z władzami Uzbekistanu i Ukrainy, udało się uprościć procedurę zmiany obywatelstwa. Za sprawą zabiegów dyplomatycznych z udziałem przedstawicieli OBWE, Ukraina zawarła podobne umowy z innymi postsowieckimi krajami (Białorusią, Kazachstanem, Tadżykistanem i Republiką Kirgizji). Wszystkie te zabiegi doprowadziły do znacznego ograniczania problemu bezpaństwowości[55].

Unia Europejska

Problem bezpaństwowości na obszarze Unii Europejskiej analizowany jest na dwóch płaszczyznach, po pierwsze z perspektywy państw członkowskich, po wtóre z perspektyw

[55] M. Achiron, *op. cit.*, s. 29–31.

samej UE. Owy dualizm jest konsekwencją wyjątkowego, hybrydowego charakteru organizacji. Z jednej strony jest ona „stowarzyszeniem" państw członkowskich, a przez to organizacją międzyrządową, z drugiej zaś „tworem" o charakterze ponadnarodowym w swych kompetencjach oraz ambicjach znacznie wykraczając poza tradycyjną konwencję organizacji międzynarodowej. Spójrzmy zatem najpierw na kwestie bezpaństwowości z perspektywy państw członkowskich. Jest to tak istotne dla funkcjonowania samej organizacji, że podejście do omawianego problemu wpisuje się w obszar działań podlegający w ostatnim czasie sporym zmianom, na które państwa członkowskie muszą wyrazić zgodę.

Przede wszystkim problem bezpaństwowości w krajach UE jest stosunkowo niewielki (w porównaniu do innych miejsc na świecie). Występuje głównie w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym w Słowenii, gdzie liczba bezpaństwowców wynosi blisko 4100, w Polsce i na Słowacji sięga około 1000[56]. Szczególnym przypadkiem jest podejście do bezpaństwowości w tak zwanych Republikach Nadbałtyckich (Estonii i Łotwie), będących członkami UE od 2004 roku. Bezpaństwowość jest tam konsekwencją sukcesji państw, konkretnie rozpadu Związku Radzieckiego i uznania niepodległości byłych republik radzieckich przez społeczność międzynarodową. W przypadku Estonii tuż po przystąpieniu tego kraju do UE, tj. w 2005 roku, aż 136 tysięcy osób posiadało prawo do stałego pobytu – nie będąc obywatelami tego kraju[57] (ani żadnego innego). Podobna sytuacja ma miejsce na Łotwie, gdzie osobom rozpoznanym jako nie-Łotysze przyznawano status „nie-obywateli", przez co pozbawiano ich wielu praw obywatelskich, w tym politycznych. *Casus* Łotwy pozostaje zresztą w ścisłym obszarze zainteresowania unijnych instytucji, w tym Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego. Problemem wyjątkowym jest w ramach UE (i generalnie w Europie) bezpaństwowość Romów, którzy w dużych skupiskach zamieszkują przede wszystkim Rumunię, Węgry, Słowację.

Jednocześnie w aktualnych opracowaniach i raportach wskazuje się na pozytywne przykłady działań, poprawiające sytuację bezpaństwowców w państwach członkowskich UE. Po zmianach przepisów w Hiszpanii i na Węgrzech uzyskanie statusu bezpaństwowca implikuje przyznanie statusu osoby chronionej prawem. Do uzyskania pomocy nie jest wymagane łączenie bezpaństwowości z uchodźctwem. Dodatkowo bezpaństwowcy, jako wyodrębniona w prawodawstwie kategoria, uprawnieni są do: ubiegania się o prawo do stałego pobytu, wydania dokumentów tożsamości i podróży, korzystania z szerokiego wachlarza praw socjalnych i ekonomicznych[58]. Z 27 państw członkowskich, oprócz dwóch wspomnianych krajów, jeszcze cztery inne (Francja, Słowacja, Włochy, Łotwa) uznają bezpaństwowość za podstawę do ochrony prawnej. Jednak przepisy dotyczące mechanizmów postępowania z bezpaństwowcami w ramach UE nie są zharmonizowane, nawet na najbardziej elementarnym poziomie, nie ma chociażby obowiązującej we wszystkich krajach UE definicji bezpaństwowca.

[56] http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/komu-pomagamy/bezpanstwowcy.html (data dostępu 23.11.2012).
[57] E. Ersboll, *Prevention of statelessness*, http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070626/libe/elsboll_en.pdf (data dostępu 23.11.2012).
[58] G. Gyulai, *Statelessness in the EU Framework for International Protection*, „European Journal of Migration and Law" 2012, nr 14, s. 287.

Co więcej, na poziomie unijnym nie ma również jednolitego, zharmonizowanego prawodawstwa w kwestii narodowości i obywatelstwa. Zagadnienie to pozostaje w gestii państw członkowskich. Przy czym warto podkreślić, że państwa członkowskie UE, zwłaszcza te które borykają się z rozmaitymi problemami na tle narodowościowym, skwapliwie chronią swe kompetencje w tej materii. Należy też zauważyć, iż kwestia bezpaństwowości jest na forum UE rozpatrywana głównie w kontekście unijnej polityki azylowej. Celem UE jako najbardziej zinstytucjonalizowanej formy współpracy na kontynencie europejskim jest bowiem „działanie na rzecz zapewnienia swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji”[59]. Zgodnie z traktatem lizbońskim z 2007 roku (który wszedł w życie w 2009 r.) w części zatytułowanej Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej zapisano, że bezpaństwowcy powinni być traktowani „jak obywatele państw trzecich”[60]. Potwierdza to przyjętą przez Unię koncepcję – zgodnie z którą bezpaństwowość jest problemem o charakterze zewnętrznym – a bezpaństwowcami są przeważnie uchodźcy. W 2010 liczba uchodźców pozbawionych obywatelstwa jakiegokolwiek kraju ubiegających się o azyl w EU wyniosła 2122 osób. Wspomnieć należy, że osoba zidentyfikowana jako bezpaństwowy uchodźca przeważnie otrzymuje opiekę i pomoc na terenie UE[61].

Zasady i cele polityki azylowej UE nawiązują do oenzetowskich konwencji: dotyczącej statusu uchodźców z 1951 oraz konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 roku[62], co potwierdza program sztokholmski, w którym określone zostały priorytety UE w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na okres 2010–2014[63].

Od 2007 roku Unia przygotowuje się do uruchomienia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego[64]. Podejmowane w tym zakresie działania polegały przede wszystkim na opracowywaniu rozwiązań prawnych. Dodatkowo w czerwcu 2011 roku uruchomiony został Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu z siedzibą na Malcie[65]. Mimo skutecznej realizacji znacznej części działań przygotowawczych wbrew zapowiedziom, do końca 2012 roku system nie został uruchomiony.

W jednolitej wspólnej polityce azylowej wszystkich 27 państw członkowskich UE upatrywano pośrednio szansy na poprawę sytuacji życiowej oraz regulację statusu prawnego osób bezpaństwowych lub narażonych na utratę obywatelstwa. Część obserwatorów jednak jest zdania, że konsekwencje uruchomienia wspólnego systemu azylowego wcale dla

[59] Traktat o Unii Europejskiej, art. 3, pkt 2.
[60] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 67, pkt 2.
[61] G. Gyulai, *op. cit.*, s. 285.
[62] Tylko 13 państw członkowskich UE przyjęło obie konwencje.
[63] „Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli” zapewnia harmonogram działań Unii Europejskiej (UE) w przestrzeni sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na okres 2010–2014; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29:PL:NOT (data dostępu 15.11.2012).
[64] http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14561_en.htm (data dostępu 12.12.2012).
[65] http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0022_pl.htm (data dostępu 12.12.2012).

bezpaństwowców nie muszą oznaczać poprawy ich sytuacji. Standardy ochrony i zakres praw przyznanych bezpaństwowcom oraz perspektywy „wychodzenia" z bezpaństwowości w konsekwencji unijnej harmonizacji mogą zostać znacznie osłabione i zmniejszone (przynajmniej w kilku państwach członkowskich).

Harmonizacja przepisów w ramach Unii ma niemal zawsze charakter ewolucyjny (z wyjątkiem akcesji, gdy państwo przystępujące zobligowane jest do dostosowania własnego prawodawstwa do regulacji unijnych). Z perspektywy niniejszej analizy uzasadnione jest zatem, by wspomnieć o tych przepisach unijnych, które w istocie odnoszą się (bezpośrednio i pośrednio) do zagadnienia bezpaństwowości, a mają wpływ na kodyfikację prawa w państwach członkowskich. Tego typu dokumentem jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 13 grudnia 2011 r.[66] Podstawowym jej celem jest, „by państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej, a po drugie, by osoby takie miały dostęp do minimalnego poziomu świadczeń we wszystkich państwach członkowskich"[67]. Jednakże zastrzega się, że: „obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy, którzy są uprawnieni do przebywania na terytorium państw członkowskich nie z powodów związanych z potrzebą ochrony międzynarodowej, ale z powodów uznaniowych, motywowanych współczuciem lub względami humanitarnymi, nie są objęci zakresem stosowania niniejszej dyrektywy"[68]. W praktyce oznacza to znaczne ograniczenie możliwości stosowania tego unijnego prawa w działaniach zmierzających do poprawy sytuacji bezpaństwowców. Ponadto w art. 2 Dyrektywy czytamy, że „bezpaństwowiec" może stać się beneficjentem ochrony międzynarodowej jedynie w sytuacji, gdy zostanie uznany za uchodźcę"[69]. Zapis ten w zestawieniu z wymienionymi przepisami obowiązującymi w niektórych państwach członkowskich, w których bezpaństwowość jest podstawą do specjalnej ochrony prawnej, każe patrzyć na zapisy dyrektyw jako na mało odważne.

Podobnie sytuacja wygląda z unijnymi przepisami antydyskryminacyjnymi, które potencjalnie mogłyby być ważnym instrumentem w walce z negatywnymi skutkami bezpaństwowości, lecz kwestia bezpaństwowości jest z nich wyłączona. Zgodnie bowiem z zapisami dyrektywy „Rady UE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne"[70] jej treść nie ma zastosowania w sytuacji „różnego traktowania ze względu na obywatelstwo i pozostaje ona bez uszczerbku dla przepisów i warunków dotyczących wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców na terytorium państw członkowskich i wszelkiego traktowania związanego ze statusem prawnym danych obywateli państw trzecich i bezpaństwowców"[71].

---

[66] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 roku w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 337/9.
[67] *Ibidem*.
[68] *Ibidem*.
[69] *Ibidem*, rozdz. 2, art. 2, pkt a, e.
[70] Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022 – 0026, 29.06.2000.
[71] *Ibidem*, art. 3, ust. 2.

Instrumentem, za pomocą którego mogą być realizowane projekty, których celem jest walka i przeciwdziałanie bezpaństwowości w ramach UE jest Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (European Refugee Fund, ERF). Na lata 2008–2013 Fundusz dysponował kwotą 614 mln euro i stanowił część programu ogólnego „Solidarność" poświęconego zarządzaniu przepływami migracyjnymi[72]. Jedną z grup, do których adresowane powinny być projekty realizowane ze środków funduszu, są właśnie bezpaństwowcy. Spore znaczenie w optymalizacji działań zmierzających do poprawy sytuacji bezpaństwowców może także mieć Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zadaniem Agencji jest między innymi gromadzenie, analiza i rozpowszechnianie obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych informacji na temat poszanowania praw człowieka w UE[73]. Ważne byłoby jednak, aby bezpaństwowość jako problem mający swoją specyfikę, był autonomicznym przedmiotem zainteresowania instytucji. Przy czym taki stan rzeczy pozostaje na razie w sferze postulatów i sugestii ekspertów i działaczy organizacji pozarządowych.

W perspektywie najbliższych lat, przed Unią w realny sposób, stoi przede wszystkim nie tyle harmonizacja prawa dotyczącego bezpaństwowości, ile przystąpienie UE[74] do konwencji z 1954 i 1961 roku oraz lobbowanie przez unijne instytucje ponadnarodowe na rzecz przystąpienia do konwencji przez państwa członkowskie. Unia powinna też kontynuować ścisłą współpracę w zakresie omawianej problematyki z UNHCR oraz innymi organizacjami w tym pozarządowymi.

Inne organizacje

Z co najmniej dwóch powodów wspomnieć jeszcze należy o dwóch organizacjach międzynarodowych o charakterze regionalnym, w tym o: Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of South-East Asian Nations*, ASEAN) oraz Unii Afrykańskiej (*African Union*, UA). Po pierwsze, organizacje te działają na obszarze, na którym skala zjawiska bezpaństwowości jest znaczna. Po wtóre, oba wymienione podmioty dostrzegają problem bezpaństwowości i starają się z nim zmierzyć.

ASEAN powołano do życia w 1967 roku w celu rozwijania politycznej i gospodarczej współpracy między państwami Azji Południowo-Wschodniej[75]. Do celów statutowych[76] organizacji zaliczono utrzymywanie i wzmacnianie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w regionie. Niestety, pokój, bezpieczeństwo i stabilność nie są zagwarantowane wszystkim mieszkańcom regionu. Jedną z najbardziej negatywnie doświadczonych grup są Rohingya – rdzenni mieszkańcy birmańskiego stanu Arakan. Grupa ta nigdy nie została uznana oficjalnie przez państwo. Natomiast birmańskie prawo o obywatelstwie z 1982 roku ostatecznie

[72] http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14567_pl.htm (data dostępu 12.12.2012).
[73] http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/fra/index_pl.htm (data dostępu 23.12.2012).
[74] Na mocy traktatu lizbońskiego UE (art. 47, TUE) uzyskała osobowość prawną, co daje jej możliwość zawierania umów międzynarodowych oraz członkostwa w organizacjach.
[75] Członkowie ASEAN (stan z dn. 2.01.2013 r.): Birma, Brunei, Filipiny, Indonezja, Kambodża, Laos, Malezja, Singapur, Tajlandia, Wietnam.
[76] http://www.asean.org/images/2012/publications/ASEAN-Charter.pdf (data dostępu 12.12.2012).

„przypieczętowało" bezpaństwowość Rohingya[77]. W zdominowanej przez wyznawców buddyzmu Birmie Rohingya stanowią muzułmańską mniejszość (ok. 800 tys. osób). Liczba ta jednak systematycznie kurczy się, za sprawą masowej emigracji wywołanej łamaniem praw człowieka przez wojskową juntę w Birmie. Prześladowani muzułmanie uciekają głównie do Bangladeszu, w mniejszym stopniu do Tajlandii. Władze Bangladeszu konsekwentnie odmawiają przyznania im statusu uchodźców, nigdy także nie rozważały naturalizacji Rohingya przez przyznanie obywatelstwa. Co więcej, znacznie utrudnione jest świadczenie pomocy humanitarnej przez organizacje międzynarodowe (w tym UNHCR oraz ASEAN) na rzecz Rohingya, co jest konsekwencją polityki Bangladeszu.

Wspólnym mianownikiem dla rozmaitych opracowań, raportów oraz analiz poświęconych problemowi Rohingya jest konstatacja, że optymalną formą stawiania mu czoła jest wielostronna współpraca (możliwie wszystkich istotnych podmiotów). Zdaniem birmańskiego adwokata Iana Robinsona oraz Iffat Rahman – działaczki na rzecz praw człowieka pracującej z bezpaństwowcami Rohingya, „rolę rzecznika sprawy Rohingya powinno przejąć ASEAN"[78]. Faktycznie ta regionalna organizacja nie tylko dostrzega problem bezpaństwowości, ale też stara się mu przeciwdziałać. Jednak już na wstępie należy zauważyć, że z kilku powodów skuteczność organizacji w omawianej kwestii jest niewielka. Władze birmańskie nie wykazują zrozumienia wobec inicjatyw umiędzynarodowienia problemu. Poza tym Bangladesz nie jest członkiem ASEAN, więc organizacja ma na to państwo niewielki wpływ. Nade wszystko jednak państwa regionu nie są skore do podejmowania ciężaru, w tym finansowego, rozwiązywania problemu Rohingya.

Bezpaństwowość w regionie Azji Południowo-Wschodniej nie ogranicza się do problemu Rohingya. Bywa także pochodną mieszanych międzynarodowych małżeństw (w niektórych krajach regionu, by starać się o obywatelstwo kraju współmałżonka, uprzednio trzeba zrzec się dotychczasowego obywatelstwa) lub nieudolnego systemu rejestracji urodzeń. Znaczną rolę do odegrania w tej materii potencjalnie może mieć Międzyrządowa Komisja Praw Człowieka ASEAN (*The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*, AICHR). W jej skład wchodzą reprezentanci państw członkowskich, po jednym przedstawicielu z każdego kraju. Komisja spotyka się minimum dwa razy w roku. Permanentnie działa natomiast jej biuro, oprócz zadań logistyczno-technicznych zajmuje się ono także prowadzeniem badań, przygotowywaniem opracowań tematycznych oraz organizuje warsztaty i sesje studyjne. W listopadzie 2011 roku AICHR wspólnie z UNHCR zorganizowała „Regionalne warsztaty poświęcone bezpaństwowości oraz prawom kobiet i dzieci" w Manili na Filipinach. Do najważniejszych celów przedsięwzięcia zaliczono: (a) analizę przyczyn i skutków bezpaństwowości, (b) określenie najlepszych praktyk związanych z identyfikacją, zapobieganiem i ograniczaniem bezpaństwowości, przy jednoczesnej ochronie bezpaństwowców; (c) promowanie podejścia opartego na prawach człowieka w działaniach adresowanych do bezpaństwowców na poziomie krajowym i regionalnym[79]. W raporcie

[77] I.G. Robinson, I. S. Rahman, *The Unknown Rate of the Stateless Rohingya*, Oxford Monitor of Forced Migration, Vol. 2, No. 2, November 2012, s. 16.
[78] *Ibidem*, s. 18.
[79] *Summary Report AICHR-UNHCR Regional Workshop on Statelessness and the Rights of Women and Children*, Manila, Philippines, 18–19 November 2011, Final version 22 November 2012.

końcowym z warsztatów zawarto wiele rekomendacji dotyczących dalszego postępowania państw członkowskich w kwestii bezpaństwowości, wśród nich: (a) prowadzenie intensywnych studiów porównawczych w zakresie prawodawstwa dotyczącego obywatelstwa w poszczególnych państwach; (b) tworzenie ponadnarodowej bazy danych na temat osób bezpaństwowych pod auspicjami ASEAN; (c) wprowadzenie zasady uniwersalnej rejestracji dzieci w momencie urodzenia; (d) opracowanie ułatwionych procedur przywracanie obywatelstwa[80].

Deklaracje te brzmią obiecująco i tworzą pozory optymistycznych perspektyw. Pamiętać jednak należy, że nie są one nawet w najmniejszym stopniu wiążące dla państw członkowskich ASEAN-u. Słabością AICHR jest ponadto to, że ewentualne wiążące decyzje mogą być podejmowane jedynie w drodze konsensusu. Oznacza to, że każdy reprezentowany kraj może zgłosić weto, zatem również państwa uznawane za autorytarne jak Laos, Wietnam czy wspominana Birma mogą powstrzymać proces decyzyjny. Jednakże stosowana tutaj „metoda małych kroków", póki co wydaje się jedyną faktycznie dostępną metodą, za pomocą której można działać na rzecz osób bezpaństwowych.

Na koniec warto wspomnieć o Unii Afrykańskiej istniejącej od roku 2002. Jest ona sukcesorką Organizacji Jedności Afryki (działającej od 1963 roku) i zrzesza wszystkie państwa afrykańskie, z wyjątkiem Maroka. Współpraca w ramach organizacji ma charakter polityczny, gospodarczy i wojskowy. Do licznych celów organizacji wymienionych w Akcie założycielskim[81] zaliczono: „promowanie i ochronę praw człowieka i narodów zgodnie z postanowieniami Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów oraz innych istotnych dla ochrony praw człowieka instrumentów "[82].

Do owych „inny instrumentów", z całą pewnością można zaliczyć Afrykańską kartę praw i dobra dziecka[83], przyjętą jeszcze przez Organizację Jedności Afryki 29 listopada 1999 roku. Dokument ten jest szczególnie istotny z punktu widzenia niniejszego opracowania. Karta potwierdza bowiem powszechne prawo do obywatelstwa, a na państwa sygnatariuszy nakłada obowiązek zagwarantowania w swoim konstytucyjnym prawie zasad umożliwiających nadanie dziecku nieposiadającemu żadnego obywatelstwa, obywatelstwa kraju na terenie którego przyszło na świat (art. 6)[84].

Kontynent afrykański to obszar, którego mieszkańcy dramatycznie doświadczeni zostali konfliktami zbrojnymi, wielu z nich zmuszonych było do opuszczenia swoich ojczyzn, miliony Afrykańczyków cierpi głód. Implementacja międzynarodowego prawa ma tutaj bardzo ograniczonych zakres. Wypracowywane na forum międzynarodowym standardy, jak choćby te zawarte w Afrykańskiej karcie praw i dobra dziecka, przeważnie pozostają „martwymi zapisami". Zgodnie z danymi UNICEF z 2012 roku region Afryki Wschodniej i Południowej to obszar, w którym odnotowano najniższy na świecie poziom rejestracji urodzeń. W 2010 roku tylko 35% dzieci poniżej piątego roku życia w regionie zostało

[80] *Ibidem*.
[81] *The Constitutive Act of the African Union*, przyjęty 11.07.2000 podczas szczytu w Lome (Togo), wszedł w życie w roku 2001.
[82] http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf (data dostępu 02.01.2013).
[83] http://www.africa-union.org/official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/a.%20C.%20ON%20THE % 20RIGHT%20AND%20WELF%20OF%20CHILD.pdf (data dostępu 14.11.2012).
[84] *Ibidem*.

zarejestrowanych (np. w Somalii tylko 3%). Mniejszości etniczne, osoby mieszkające w odległych obszarach, przesiedleńcy i uchodźcy oraz osoby zamieszkałe w strefach ogarniętych konfliktem w zasadzie pozbawieni są możliwości rejestracji swojego potomstwa[85]. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest ograniczenie (częściowe lub całkowite) dostępu do edukacji, opieki medycznej, opieki instytucjonalno-prawnej. Samo zarejestrowanie dziecka nie oznacza nadania mu obywatelstwa. Kwestia prawnego związku z państwem (zdolnym do gwarantowania jednostkom praw) jest w Afryce czymś w rodzaju kolejnego etapu upodmiotowienia jednostek i całych grup, na które wielu mieszkańcom tego kontynentu przyjdzie jeszcze poczekać.

Podsumowanie

Jak zauważył Thomas Hammarberg[86], w ostatnim czasie „sytuacji bezpaństwowców nie poświęcano zbytniej uwagi, wydaje się również, że nie znajdowała ona zrozumienia”[87] wśród światowych decydentów. Dowodem tego może być wciąż niedługa lista państw sygnatariuszy oenzetowskich konwencji poświęconych problemowi. Wiele z państw, w tym europejskich, traktuje prawo o obywatelstwie jako ważny instrument własnej polityki narodowościowej. Opieszałość w ratyfikacji przepisów prawa międzynarodowego ograniczających bezpaństwowość, znacznie utrudnia operacjonalizację działań w tym zakresie. Bezpaństwowcy pozbawieni niemalże wszelkich praw, a przez to możliwości skutecznego działania, nadzieję na poprawę własnej sytuacji pokładają przede wszystkim w zaangażowaniu i skuteczności organizacji międzynarodowych.

Szczególne zasługi na tym polu ma Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. W roku 2011 przy okazji obchodów pięćdziesiątej rocznicy przyjęcia Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 roku szczególnie mocno wybrzmiał głos środowisk zaangażowanych w pomoc bezpaństwowcom. Była to także okazja, by „upomnieć się” o ratyfikację obu oenzetowskich konwencji[88].

Kończąc, warto wspomnieć, że z problemem bezpaństwowości walkę podejmują nie tylko organizacje międzynarodowe o charakterze rządowym, ale również pozarządowym. W marcu 2012 roku powołano do życia Międzynarodową Organizację Osób Bezpaństwowych (*International Stateless Persons Organisation*, ISPO)[89]. Organizacja ma charakter pozarządowy, a jej celem jest reprezentowanie interesów bezpaństwowców na forum międzynarodowym oraz pomoc prawna tymże. Również w 2012 roku powołano do życia Europejską Sieć na rzecz Bezpaństwowości (*European Network on Statelessness*, ENS)[90]. Jest to platforma skupiająca szereg organizacji działających aktywnie w kwestii przeciwdziałania bezpaństwowości i na rzecz bezpaństwowców. Jej podstawowym celem jest

[85] http://www.unicef.org/esaro/5480_birth_registration.html (data dostępu 2.01.2013).
[86] W latach 2006–2012 Komisarz Praw Człowieka Rady Europy.
[87] *The Right of Stateless Person must be Protected*, Statement by Thomas Hammarberg – Commissioner of Human Rights of the Council of Europe, CommDH/Speech(2010/13).
[88] W ostatnich dwóch latach (2011–2012) oenzetowskie konwencje poświęcone problemowi bezpaństwowości ratyfikowały: Honduras, Portugalia, Ekwador, Turkmenistan, Paragwaj, Burkina Faso, Mołdowa, Bułgaria, Gruzja, Benin.
[89] http://ispo.bravesites.com/ (data dostępu 14.11.2012).
[90] http://www.statelessness.eu/ (data dostępu 12.12.2012).

koordynacja aktywności organizacji z całej Europy, a także budowanie forum eksperckiego, którego zadaniem będzie nie tylko uwrażliwianie opinii publicznej na problemy bezpaństwowców, ale też bezpośrednia praca z osobami dotkniętymi bezpaństwowością.

Wydaje się, że najskuteczniejsze są te przedsięwzięcia i działania, które są rezultatem wielostronnej współpracy. Stąd uzasadnione i pożądane wydaje się zaangażowanie możliwie wszystkich relewantnych podmiotów mających wpływ na samo zjawisko bezpaństwowości.

Literatura uzupełniająca

Achiron M., *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, 2005, no 11, Inter-Parliamentary Union & United Nation High Commissioner for Refugees.

Blitz B.K., Lynch M., *Statelessness and Citizenship: A Comparative Study on the Benefits of Nationality*, Edward Elgar Publishing 2011.

Sawyer C., Blitz B.K., *Statelessness in the European Union: Displaced, Undocumented, Unwanted*, Cambridge University Press 2011.

Staples K., *Retheorising Statelessness. A Background Theory of Membership in World Politics*, Edinburgh University Press 2012.

van Waas L., *Nationality Matters, Statelessness under International Law*, School of Human Rights Research Series 2008, vol. 29.

Noty o autorach

Dominik Balawender – słuchacz studiów doktoranckich na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego. Zainteresowania badawcze: problematyka proliferacji broni masowego rażenia, relacje między KRLD a jej sąsiadami oraz zagadnienia kultury strategicznej.

Bartosz Bolechów – doktor habilitowany, pracownik zakładu Międzynarodowych Stosunków Politycznych Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Członek Rady Naukowej Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas oraz Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, powołanej przez prezydenta RP w 2010 roku. Specjalizuje się w badaniach nad terroryzmem, radykalizmem i ekstremizmem politycznym.

Alina Bomba – doktorantka w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Absolwentka Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych im. Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu. Główne obszary zainteresowań: współczesne piractwo morskie, państwa upadłe oraz partnerstwo strategiczne NATO–UE.

Adam Cianciara – doktor, politolog, pracownik Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu. Zainteresowania badawcze: współczesne konflikty zbrojne, teoria wojny oraz teoria stosunków międzynarodowych.

Joanna Dobrowolska-Polak – doktor, pracownik naukowy Instytutu Zachodniego w Poznaniu i Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych w Poznaniu. Prowadzi badania nad sytuacją ludności cywilnej podczas konfliktów zbrojnych oraz międzynarodową reakcją na konflikty i kryzysy: operacjami pokojowymi, interwencjami humanitarnymi oraz pomocą humanitarną.

Arkadiusz Domagała – doktor, adiunkt w Zakładzie Międzynarodowych Stosunków Politycznych w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zajmuje się problematyką interwencji humanitarnych i reakcji społeczności międzynarodowej na masowe naruszenia praw człowieka, w tym naruszeń polegających na przemocy seksualnej.

Joanna Dyduch – doktor, adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego. Staże badawcze na Wolnym Uniwersytecie w Berlinie, Uniwersytecie Hebrajskim w Jerozolimie. W latach 2006–2008 kierownik działu programowego w Międzynarodowym Domu Spotkań Młodzieży w Oświęcimiu. Zajmuje się analizą europeizacji polityki zagranicznej.

Agnieszka Florczak – doktor, adiunkt w Zakładzie Międzynarodowych Stosunków Politycznych w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego i w Katedrze Administracji Dolnośląskiej Szkoły Wyższej. Zajmuje się problematyką ochrony praw człowieka oraz współczesnego uchodźstwa.

Tomasz Klin – doktor, adiunkt w Zakładzie Międzynarodowych Stosunków Politycznych w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zainteresowania badawcze: geopolityka i wybrane aspekty stosunków międzynarodowych.

Monika Klimowicz – doktor, adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego. Z wykształcenia ekonomistka i politolog. Zainteresowania badawcze: problematyka społecznych i ekonomicznych aspektów integracji europejskiej oraz wpływ procesów integracji gospodarczej na społeczne i ekonomiczne zmiany w gospodarkach krajowych i regionalnych.

Laura Koba – doktor, pracownik Biura Rzecznika Praw Dziecka w Polsce oraz członek Zarządu w Fundacji La Strada w Warszawie. Wcześniej wieloletni koordynator programu *Szkoła Praw Człowieka* Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w Warszawie. Główne obszary zainteresowań to: indywidualne prawa i wolności, działania na rzecz budowania świadomości praw człowieka, zwalczania handlu ludźmi, w tym prostytucji i pornografii dziecięcej, prawa człowieka w stosunkach międzynarodowych.

Magdalena Lesińska – doktor, pracownik Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: polityka migracyjna Polski i UE, prawa i partycypacja polityczna migrantów, diaspora polska, dyskurs publiczny i polityczny na temat migracji.

Alicja Lisowska – doktor, adiunkt w Zakładzie Badań nad Samorządnością Terytorialną w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. W pracy naukowej i badawczej podejmuje problematykę związaną z polityką ochrony środowiska, międzynarodową współpracą w dziedzinie ochrony środowiska, socjologią polityki i rodziny.

Anna Pacześniak – doktor, adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego, wykładowca Wolnego Uniwersytetu w Brukseli. Zainteresowania badawcze: europeizacja partii politycznych, kobiety w polityce.

Marcin Skocz – magister politologii, absolwent studium doktoranckiego Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego, prezes stowarzyszenia *Semper Avanti*. Koordynator licznych projektów z obszaru społeczeństwa obywatelskiego i tolerancji. Zainteresowania badawcze: pomoc rozwojowa, polityka młodzieżowa, przemiany społeczne i polityczne na Bliskim Wschodzie.

Agnieszka Florczak
doktor, adiunkt w Zakładzie Międzynarodowych Stosunków Politycznych w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego i w Katedrze Administracji Dolnośląskiej Szkoły Wyższej. Zajmuje się problematyką ochrony praw człowieka oraz współczesnego uchodźstwa.

Alicja Lisowska
doktor, adiunkt w Zakładzie Badań nad Samorządnością Terytorialną w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. W pracy naukowej i badawczej podejmuje problematykę związaną z polityką ochrony środowiska, międzynarodową współpracą w dziedzinie ochrony środowiska, socjologią polityki i rodziny.

ISBN 978-83-927859-8-9

Wrocław 2014