

## Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie\*

Irena Popiuk-Rysińska

*Uniwersytet Warszawski*

Rada Bezpieczeństwa NZ przeszła znaczącą ewolucję po zakończeniu zimnej wojny. Objęła ona trzy wymiary: przedmiot działania, instrumenty oraz procedurę. Coraz szerszemu ujmowaniu zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego towarzyszyły zmiany w zakresie środków i metod działania, które znacząco wyszły poza katalog określony w Karcie NZ. Szczególne znaczenie mają nowe kompetencje Rady o charakterze normatywnym oraz quasi-sądowniczym. Rozrost kompetencji Rady Bezpieczeństwa w wymiarze przedmiotowym i operacyjnym pozwala wyciągnąć wniosek o niewątpliwym rozroście „władzy” tego organu, a równocześnie stwarza problem jego legitymizacji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że skład Rady, który obejmuje pięciu stałych członków z prawem weta oraz 10 niestałych, wybieranych co 2 lata według zasady sprawiedliwego podziału geograficznego, bez takiego prawa, nie odpowiada obecnemu układowi sił i rozkładowi interesów. Ponadto sama procedura funkcjonowania Rady jako organu zamkniętego przed światem, pozbawionego faktycznie kontroli, pracującego przy braku transparentności podważała jego wiarygodność, tym bardziej że jego decyzje wiążą wszystkie państwa. Podejmowane dotąd próby całościowej zmiany tego stanu nie zakończyły się sukcesem, natomiast skuteczne okazały się działania na rzecz poprawy funkcjonowania Rady, zmniejszenia deficytu demokratycznego, zwiększenia przejrzystości i transparentności oraz włączenia podmiotów trzecich w procesy decyzyjne. Artykuł analizuje ujęcie Rady w Karcie NZ, następnie omawia procesy wzrostu jej aktywności i kompetencji przedmiotowej oraz rozszerzania zakresu i różnicowania środków. Podejmuje też kwestię zmiany w zakresie procedury, będące próbą usprawnienia funkcjonowania i „demokratyzacji” tego organu.

*Słowa kluczowe:* Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, Narody Zjednoczone, Organizacja Narodów Zjednoczonych, weto, prawa człowieka, ludobójstwo, Karta Narodów Zjednoczonych, konflikt, terroryzm, bezpieczeństwo międzynarodowe.

Jednym z najważniejszych wymiarów ewolucji stosunków międzynarodowych jest instytucjonalizacja, obejmująca również organizacje międzynarodowe. Ich rozwój

---

**Irena Popiuk-Rysińska** – doktor habilitowana, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

\* Artykuł powstał na podstawie monografii: Irena Popiuk-Rysińska, *Ewolucja systemu zbiorowego bezpieczeństwa po zimnej wojnie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.

i przekształcenia odzwierciedlają zmiany zachodzące w stosunkach międzynarodowych. Jest to szczególnie widoczne w ostatnich dziesięcioleciach, co dostrzega wiele szkół naukowych głoszących tezę o transformacji porządku międzynarodowego, czego jednym z głównych przejawów są przekształcenia organizacji międzynarodowych, które stają się w coraz szerszym zakresie niezależnymi ośrodkami władzy<sup>1</sup>. „Ta internacjonalizacja władzy (*authority*) jest często postrzegana jako wyraz konstytucjonalizacji globalnego ładu prawnego”<sup>2</sup>. Z drugiej zaś strony można zauważyć, że międzynarodowe organizacje mogą również wykonywać swoje kompetencje w sposób autorytarny, naruszający same podstawowe konstytucyjne zasady praw człowieka, demokrację i rządy prawa, które zazwyczaj zamierzają promować<sup>3</sup>.

Narastająca tendencja powiększania się „władzy” organizacji znajduje odzwierciedlenie w konstrukcjach kolejnych jej generacji, jak również w rozwijającej się w ich ramach praktyce. Doskonałym przykładem tych procesów jest ewolucja, jakiej podlegała Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych po zakończeniu zimnej wojny. Rada została bowiem zaprojektowana w Karcie jako organ działający w nadzwyczajnych w sytuacjach zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju lub aktu agresji, który z pewnym uproszczeniem można przyrównać do straży pożarnej, natomiast w praktyce stała się ona ministerstwem ds. pożarnictwa, zapobiegania pożarom i karania nie tylko podpalaczy, ale i podżegaczy.

### Rada Bezpieczeństwa w Karcie Narodów Zjednoczonych

Karta uznaje Radę Bezpieczeństwa za organ ponoszący „główną odpowiedzialność” za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe, działający we wspólnym imieniu członków organizacji (art. 24.1), mający kompetencję wydawania decyzji wiążących prawnie (art. 25). Jest ona równocześnie instytucjonalnym komponentem systemu zbiorowego bezpieczeństwa.

Warto przypomnieć, że system zbiorowego bezpieczeństwa według Karty NZ jest głównym instrumentem utrzymywania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>4</sup>. Jego istotę wyraża art. 2 par. 4 Karty, w którym państwa zobowiązały się powstrzymać w swoich stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub jej użycia przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregośkolwiek państwa bądź w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Równocześnie przyjęły na siebie obowiązek pokojowego załatwiania

<sup>1</sup> C. Kreuder-Sonnen, B. Zangi, *Which post-Westphalia? International organizations between constitutionalism and authoritarianism*, „European Journal of International Relations”, s. 1, [www.ejt.sagepub.com](http://www.ejt.sagepub.com) (data dostępu: 12.05.2015).

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Karta Narodów Zjednoczonych, w: S. Bielen (red.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 30–47.

sporów (art. 2 par. 3). Istotnym elementem tego systemu jest też zobowiązanie się państw do udziału w zbiorowej akcji podjętej przez organizację oraz powstrzymania się od udzielania pomocy jakiegokolwiek państwu, przeciwko któremu organizacja zastosowała środki zapobiegawcze lub środki przymusu (art. 2 par. 5). Ponadto elementem tego systemu ma być uniwersalność, ponieważ organizacja została zobowiązana do zapewnienia, by państwa, które nie są jej członkami, postępowały zgodnie z zasadami Karty w stopniu koniecznym dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa.

Karta nawiązuje do zasady wyłącznej kompetencji państwa. Artykuł 2 par. 7 zakazuje organizacji ingerencji w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregoś z państw i nie zobowiązują członków, aby przekazywali takie sprawy do załatwienia w trybie przewidzianym w Karcie, ale wyłącza z tego sytuacje, gdy będą stosowane środki przymusu przewidziane w rozdziale VII.

Rada Bezpieczeństwa jest organem, który składa się z dwóch kategorii członków, pięciu stałych i 10 wybieranych na dwuletnie kadencje, z możliwością reelekcji<sup>5</sup>. Stali członkowie są wymienieni w Karcie, w związku z tym zmiana ich składu może nastąpić tylko w wyniku jej rewizji. Do tej elitarniej grupy należą: Chiny, Francja, Rosja, Stany Zjednoczone Ameryki i Wielka Brytania. Wyborów niestałych członków dokonuje Zgromadzenie Ogólne większością dwóch trzecich głosów, biorąc pod uwagę ich wkład w utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, realizację innych celów organizacji oraz sprawiedliwy podział geograficzny. W celu wyboru niestałych członków Rady utworzone zostały grupy regionalne, zgodnie z zasadami określonymi przez rezolucję Zgromadzenia Ogólnego nr 1991 A (XVIII), która obowiązuje od 1965 r. Ustanawia ona cztery grupy regionalne, łącząc Afrykę i Azję. Natomiast w praktyce kandydaci z Azji i Afryki są wyłaniany odrębnie. W drodze praktyki wykształciła się Grupa Azjatycka, która w 2011 r. zmieniła oficjalnie nazwę na Grupę państw Azji i rozwijających się małych państw wyspowych Pacyfiku, określaną zwyczajowo jako Grupa Azji i Pacyfiku. Wszystkie państwa członkowskie NZ, z wyjątkiem Kiribati, wchodzi do grup regionalnych, których liczebność wynosi: Grupa Afrykańska – 54 członków, Grupa Azji i Pacyfiku – 53 członków, Grupa państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (GRULAC – Group of Latin American and Caribbean States) – 33 członków, Grupa Europy Zachodniej i innych (WEOG – Western European and other Group) – 28 członków, w tym Australia, Kanada, Nowa Zelandia, Izrael, Grupa Europy Wschodniej – 23 członków, w tym Polska. Dziesięć miejsc jest podzielonych następująco: Afryka – 3, Azja i Pacyfik – 2, Ameryka Łacińska – 2, Europa Wschodnia – 1, Europa Zachodnia i inne – 2. Na początku 2017 r. w skład Rady wchodził jako niestali członkowie: Egipt – 2017, Etiopia – 2018, Senegal – 2017, Japonia – 2017, Urugwaj – 2017,

---

<sup>5</sup> Pierwotnie w skład Rady wchodziło sześciu niestałych członków. Po powiększeniu się składu członkowskiego organizacji wprowadzono do Karty poprawki do artykułów 23 oraz 27, w których powiększono liczbę niestałych członków do 10 oraz dostosowano do tego procedurę podejmowania decyzji, podwyższając liczbę głosów wymaganych dla podjęcia decyzji z siedmiu do dziewięciu. Poprawki te przyjęło Zgromadzenie Ogólne 17 grudnia 1963 r., weszły w życie 31 sierpnia 1965 r.

Boliwia – 2018, Kazachstan – 2018, Ukraina – 2017, Włochy – 2018, Szwecja – 2018. Polska jako członek grupy regionalnej Europa Wschodnia była niestałym członkiem Rady w latach: 1946–1947; 1960; 1970–1971; 1982–1983; 1996–1997 i zostanie nim ponownie na kadencję w latach 2018–2019.

Zgodnie z art. 27(1) każdy członek Rady Bezpieczeństwa posiada jeden głos. Decyzje w sprawach proceduralnych zapadają większością głosów dziewięciu członków. Decyzje we wszystkich innych sprawach zapadają większością głosów dziewięciu członków, włączając w to głosy wszystkich stałych członków, z wyjątkiem decyzji przewidzianych w rozdziale VI oraz ustępie 3 art. 53, strona w sporze wstrzymuje się od głosu. Z tych postanowień wynika, że stali członkowie Rady dysponują prawem weta w odniesieniu do decyzji nieproceduralnych. Ponadto weto odnosi się też do decyzji rozstrzygających, czy dana sprawa ma charakter nieproceduralny. To oznacza, że stali członkowie Rady dysponują tzw. podwójnym prawem weta.

Prawo weta nie dotyczy decyzji odnoszących się do środków pokojowego załatwiania sporów, w więc tego obszaru, wobec którego decyzje Rady mogą mieć charakter tylko zaleceń. Natomiast w odniesieniu do decyzji podejmowanych na podstawie rozdziału VII Karty stały członek Rady może głosować we własnej sprawie. W ten sposób zagwarantowały ochronę własnych interesów, jak również uniemożliwiły podjęcie przeciwko nim jakiegokolwiek akcji. To oznacza wyłączenie pewnej grupy sporów spod kompetencji organizacji.

Według litery art. 27 ustęp 3, aby decyzja nieproceduralna mogła być podjęta, powinni głosować wszyscy stali członkowie, natomiast w praktyce wykształciła się norma obniżająca ten wymóg, zgodnie z którą wstrzymanie się stałego członka Rady od głosu, a nawet jego nieobecność, nie przeszkadza w podjęciu decyzji. Geneza tej procedury i związane z tym problemy są w literaturze dostatecznie omówione<sup>6</sup>. Warto wskazać, że procedura ta ułatwia proces decyzyjny, jest korzystna dla stałych członków Rady, którzy mogą wychodzić honorowo z niekorzystnych dla nich sytuacji, nie blokując decyzji, ale też jej nie popierając.

Zgodnie z art. 24 Rada jako organ ponoszący główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa działa we wspólnym imieniu wszystkich członków organizacji, a oni według art. 25 „zgadzają się przyjmować i wykonywać decyzje Rady”. Kompetencje Rady są określone w rozdziałach VI, VII, VIII i XII.

Na podstawie rozdziału VI, dotyczącego pokojowego załatwiania sporów, Rada może badać każdy spór lub sytuację, która może prowadzić do nieporozumień lub wywołać spór, w celu ustalenia, czy dalsze trwanie sporu lub sytuacji zagraża utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 34). Może w każdej fazie sporu zalecić odpowiednią procedurę lub sposób załatwienia sporu, jak również udzielać

---

<sup>6</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja systemu zbiorowego bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych po zimnej wojnie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, s. 55–57.

zaleceń w sprawie pokojowego załatwienia sporu (art. 33–38). W tym obszarze Rada dzieli kompetencje ze Zgromadzeniem Ogólnym (art. 10–12).

Najważniejsze i wyłączne uprawnienia Rady są określone w rozdziale VII Karty dotyczącym akcji w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji. Do jej kompetencji, a nie państw członkowskich, należy stwierdzanie istnienia zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju lub aktu agresji (art. 39). Ona też decyduje, jakie środki należy zastosować, gdy wystąpi jeden z powyższych przypadków. Może udzielać zaleceń (niewiązących prawnie) w sprawie pokojowego załatwienia sporu na podstawie rozdziałów VI i VIII Karty lub zastosowania zarządzeń tymczasowych (art. 40). Ma także do swojej dyspozycji właściwe i najważniejsze narzędzia systemu zbiorowego bezpieczeństwa, tj. zbiorowe środki przymusu, wskazane w art. 2 Karty. Na podstawie art. 41 może nałożyć sankcje niewojskowe, obligatoryjne dla państw członkowskich. Mogą one obejmować całkowite lub częściowe zerwanie stosunków we wszelkich dziedzinach (np. gospodarczych, komunikacyjnych, dyplomatycznych). Jeśli – zdaniem Rady – środki niewojskowe będą niedostateczne, lub się takimi okazały, może ona na podstawie art. 42 zastosować sankcje wojskowe, tj. przeprowadzić siłami powietrznymi, morskimi lub lądowymi taką akcję, jaką uzna za konieczną dla utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Aby umożliwić Radzie przeprowadzanie akcji wojskowych, państwa w art. 43 zobowiązały się postawić do dyspozycji Rady, na jej żądanie i na podstawie specjalnych układów, siły zbrojne, udzielić pomocy i ułatwień, włączając prawo przemarszu. Ponadto Rada Bezpieczeństwa, na podstawie rozdz. VIII Karty, może korzystać z porozumień regionalnych, tak w zakresie pokojowego załatwiania sporów (art. 52), jak również przeprowadzania akcji wojskowych dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa (art. 53).

Karta NZ nie zakłada automatyzmu zbiorowej odpowiedzi w przypadku agresji. Uzależnia ją bowiem od decyzji Rady Bezpieczeństwa, które w sprawach pokoju i bezpieczeństwa zapadają dziewięcioma głosami, przy braku sprzeciwu ze strony stałych członków. Weto, jakim rozporządzają stali członkowie Rady, oznacza, że akcja zbiorowa nie jest możliwa bez ich zgody i współdziałania. Weto zapobiega też akcji przeciw wielkiemu mocarstwu i usuwa liczną grupę zagrożeń i naruszeń pokoju poza ramy mechanizmu zbiorowego bezpieczeństwa. Członkowie Rady Bezpieczeństwa w przypadku decyzji podejmowanych na podstawie rozdz. VII Karty mają prawo głosowania, niezależnie od tego, czy są stroną sporu będącego przedmiotem decyzji.

System zbiorowego bezpieczeństwa w kształcie nakreślonym przez Kartę nie został dotychczas w pełni wprowadzony w życie. Najpoważniejszą w nim lukę spowodował brak implementacji art. 43. Wskutek tego Rada Bezpieczeństwa została pozbawiona możliwości stosowania sankcji wojskowych za pomocą oddanych do jej dyspozycji sił zbrojnych państw członkowskich, a więc korzystania z art. 42. Główną przyczyną powstania tej istotnej luki w systemie bezpieczeństwa były silne sprzeczności w stosunkach amerykańsko-radzieckich po II wojnie światowej, które nie pozwoliły na porozumienie w sprawie wielkości i charakteru sił niezbędnych do wykonywania przez

Radę funkcji policyjnych. Jednak po zakończeniu zimnej wojny liczne propozycje implementacji art. 43 również skończyły się niepowodzeniem, co świadczy raczej o trwałej obawie państw przed wzmocnieniem zdolności działania Rady oraz utratą kontroli nad częścią swoich sił zbrojnych.

Substytutem sankcji wojskowych stała się praktyka autoryzowania przez Radę Bezpieczeństwa użycia siły przez koalicję państw, pod dowództwem jednego z nich, zazwyczaj mocarstwa. Pierwszą taką akcją wymuszającą przeprowadzono w czasie wojny koreańskiej w 1950 r., kiedy do użycia siły w obronie Korei Południowej zostały wezwane przez Radę państwa członkowskie, które utworzyły koalicję, kierowaną przez USA.

Poza kwestiami odnoszącymi się do pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego Rada posiada jeszcze inne niezwykle istotne uprawnienia nadane jej w Karcie. Bierze udział w podejmowaniu decyzji w sprawach członkowskich. Jej zgoda jest niezbędna dla przyjęcia, zawieszenia i wykluczenia państwa (art. 4.2, art. 5, art. 6). Ponadto jej zalecenie jest wymagane dla wyboru sekretarza generalnego. Bierze też udział w wyborze sędziów MTS. Trzeba też podkreślić, że bez zgody wszystkich stałych członków Rady nie mogą być do Karty wprowadzone żadne poprawki (art. 109). To oznacza, że pozycja i przywileje pięciu stałych członków Rady, wymienionych z nazwy, są zagwarantowane tak długo, jak organizacja będzie istniała.

Według art. 30 Karty Rada powinna uchwalić swój regulamin, który określi między innymi sposób wyboru przewodniczącego. Jak dotąd nie udało się tego osiągnąć. Rada działa na podstawie Tymczasowego Regulaminu (ang. Provisional Rules of Procedure of the Security Council), uchwalonego na pierwszym posiedzeniu Rady 17 stycznia 1946 r. Były do niego kilkakrotnie wprowadzane poprawki (1947, 1950, 1969, 1974), ostatnie na mocy decyzji Rady Bezpieczeństwa z 21 grudnia 1982 r.<sup>7</sup> Zawierają one między innymi postanowienia dotyczące trybu zwoływania posiedzeń Rady. Mogą być one zwoływane przez przewodniczącego w każdej sytuacji, gdy uzna to za potrzebne, ale przerwa między nimi nie może być dłuższa niż dwa tygodnie. Ponadto ma on obowiązek zwołania posiedzenia na prośbę każdego członka Rady lub Sekretarza Generalnego, który na mocy art. 99 może zwrócić uwagę Rady na każdą sytuację, która, jego zdaniem, może zagrażać międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu, oraz wtedy, gdy Zgromadzenie Ogólne uchwali zalecenie lub przekaże jakąkolwiek sprawę Radzie Bezpieczeństwa na mocy art. 11 pkt 2 Karty. Przepisy przewidują też, że okresowe posiedzenia Rady, przewidziane w art. 28(2) Karty, zwołuje się dwa razy do roku w terminach ustalonych przez Radę.

---

<sup>7</sup> Provisional Rules of Procedure of the Security Council, UN Doc. S/96/Rev.7; United Nations, 1983, [www.un.org/eng/sc/inc/pages/pdf/rules.pdf](http://www.un.org/eng/sc/inc/pages/pdf/rules.pdf). (data dostępu: 15.06.2013); tekst w języku polskim, tylko z poprawkami z lat 1947 i 1950: Tymczasowy Regulamin Rady Bezpieczeństwa, w: S. Hubert (red.), *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*, t. 1: *Organizacja Narodów Zjednoczonych*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1961, s. 202–216.

Tymczasowy porządek dzienny posiedzenia przygotowuje Sekretarz Generalny w porozumieniu z Przewodniczącym, który kieruje pracami Rady. Zmienia się co miesiąc według kolejności alfabetycznej nazw państwa w języku angielskim. Organizuje on prace Rady oraz reprezentuje Radę jako organ organizacji<sup>8</sup>. Jego oświadczenia mają duże znaczenie polityczne, ponieważ wyrażają uzgodnione stanowisko członków Rady.

### **Wzrost aktywności i kompetencji przedmiotowej Rady Bezpieczeństwa po zimnej wojnie**

Zakończenie zimnej wojny stanowiło punkt przełomowy w historii ONZ i Rady Bezpieczeństwa. Powstały korzystne warunki dla wielostronnej współpracy międzynarodowej, w tym aktywizacji systemu zbiorowego bezpieczeństwa. Wielkie mocarstwa zaczęły traktować NZ jako użyteczny instrument współpracy, postrzegany nawet jako istotny element nowego pozimnowojennego ładu międzynarodowego. Ożywienie współpracy było widoczne również w Radzie Bezpieczeństwa, która stała się organem niezwykle aktywnym, a nawet ekspansywnym. Świadczą o tym nie tylko wzrost liczby posiedzeń i rezolucji, ale również zmiany jakościowe, obejmujące kompetencje przedmiotowe Rady oraz instrumenty, jakimi się posługuje w realizacji celów. Tak więc w czasie zimnej wojny liczba posiedzeń rocznie nie przekroczyła 100, natomiast już od początku lat 90. zaczęła znacząco wzrastać, np. w 1992 r. Rada odbyła 129 posiedzeń, w 1993 r. – 171, w 2006 r. – 272 (najwięcej od 1945 r.) i w ostatnich latach utrzymuje się na poziomie ponad 200 rocznie<sup>9</sup>.

Należy przypomnieć, że system zbiorowego bezpieczeństwa zarysowany w Karcie NZ powstał na bazie doświadczeń dwóch wojen światowych, by reagować na konflikty między państwami i im przeciwdziałać. Jednak już w czasie zimnej wojny Rada Bezpieczeństwa NZ jako główny organ odpowiedzialny za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa porzuciła wąskie rozumienie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego i jego zagrożeń. Pozwalał na to dyskrejonalny charakter kompetencji określony w art. 39 Karty. Artykuł ten wymienia trzy stany relacji między państwami, których wystąpienie Rada musi stwierdzić, by móc podjąć akcję na podstawie rozdziału VII Karty. Oprócz agresji, której pojęcie jest jednoznaczne, dwa pozostałe terminy są niejasne i mogą być różnie rozumiane. Naruszenie pokoju, a zwłaszcza zagrożenie, mogą być interpretowane na wiele sposobów. Podobnie niejednoznaczne, w porównaniu z pojęciem pokoju, jest pojęcie bezpieczeństwa, którego treść jest zależna od wielu czynników, w tym rozwoju i stanu środowiska międzynarodowego<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Tymczasowy Regulamin Rady Bezpieczeństwa, op. cit., s. 202–216.

<sup>9</sup> Dane na temat liczby i typu posiedzeń: I. Popiuk-Rysińska, *Ewolucja systemu zbiorowego bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 296–297; Highlights of Security Council Practice 2015, [www.un.org/en/sc/repertoire/data/highlights\\_2015](http://www.un.org/en/sc/repertoire/data/highlights_2015), s. 1 (data dostępu: 17.02.2017); Highlights of Security Council Practice 2016, [www.un.org/en/sc/repertoire/data/highlights\\_2016](http://www.un.org/en/sc/repertoire/data/highlights_2016), s. 1 (data dostępu: 17.02.2017).

<sup>10</sup> Na przykład, w publikacji *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń* (2010) pod redakcją Janusza Symonidesa bezpieczeństwo i jego zagrożenia bezpieczeństwa są ujmowane szeroko. W wymiarze

Ta niejednoznaczność terminów pozwalała Radzie Bezpieczeństwa dostosowywać działania do zmieniającego się międzynarodowego otoczenia, bez potrzeby wprowadzania poprawek do Karty NZ. Stosując dosyć szeroką i celowościową jej interpretację, Rada sukcesywnie rozszerzała zakres zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Niewątpliwie pewną wspomagającą Radę rolę odegrał MTS, który w wielu decyzjach i opiniach doradczych akceptował rozszerzającą interpretację statutów organizacji międzynarodowych, w tym także kompetencji Rady Bezpieczeństwa<sup>11</sup>. Miał poprzednika w Stałym Trybunale Sprawiedliwości Międzynarodowej, który już okresie międzywojennym w opinii w sprawie dekretów o obywatelstwie w Tunezji i Maroku stwierdził, że „Kwestia, czy jakaś sprawa znajduje się lub nie w wyłącznej jurysdykcji państwa, ma zasadniczo charakter względny i zależy od stopnia rozwoju stosunków międzynarodowych”<sup>12</sup>.

Wynikiem procesu coraz szerszego ujmowania (rozumienia) zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, charakterystycznego dla okresu po zimnej wojnie, jest bardzo szeroki ich katalog, rozszerzany sukcesywnie przez Radę Bezpieczeństwa. Obejmuje on: 1) konflikty zbrojne między państwami (np. Irak–Kuwejt), 2) konflikty wewnętrzne (np. b. Jugosławia), 3) poważne i masowe naruszenia praw człowieka i prawa humanitarne w czasie konfliktu wewnętrznego, w tym szczególnie praw dzieci i kobiet (np. Irak), 4) kryzys humanitarny (np. Irak, Somalia, Rwanda, Zair Wschodni), 5) obalenie reżimów demokratycznych, połączone z destabilizacją wewnętrzną, falą uchodźców lub wojną domową (np. Haiti, Sierra Leone, Wybrzeże Kości Słoniowej, Mali), 6) międzynarodowy terroryzm, akty terroru oraz wspieranie terrorystów i udzielanie im schronienia (np. Afganistan, Libia, Sudan, ISIS), 7) proliferacja broni masowej zagłady (Indie, Pakistan, Irak, Iran, Korea Północna, Afryka Południowa), 9) najgroźniejsze epidemie transnarodowe (np. AIDS/HIV, wirus eboli), 10) piractwo międzynarodowe, 11) brak dostępu do wody jako zagrożenie bezpieczeństwa międzynarodowego.

Działalność Rady wskazuje, że zajmuje się ona dwoma kategoriami zagadnień. Pierwsze to konkretne przypadki zagrożenia lub naruszenia pokoju lub bezpieczeństwa

---

podmiotowym obejmują bezpieczeństwo jednostki, grup społecznych i państw, w przedmiotowym – prawie wszystkie sfery życia, o czym świadczą kolejne rozdziały dotyczące bezpieczeństwa ludzkiego, społecznego, żywnościowego, polityczno-wojskowego, energetycznego, informatycznego, ekologicznego czy też osobistego, jak również rozdział wprowadzający autorstwa Ryszarda Zięby. Podobnie ujmuje się bezpieczeństwo w innych pracach dotyczących bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym m.in. *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (2012), zbiorowa praca z udziałem Romana Kuźniara, Bolesława Balcerowicza i innych, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu* (2011), pod red. Katarzyny Żukrowskiej, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie* (2008), pod red. Ryszarda Zięby oraz *On Security* (1995), red. Ronnie D. Lipschutz.

<sup>11</sup> Szerzej na temat tego typu interpretacji: K. Lankosz, *Interpretacja statutów organizacji międzynarodowych*, „Zeszyty Naukowe”, seria specjalna: Monografie, nr 69, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1985, s. 57–64.

<sup>12</sup> PCJT, seria B, nr 4, 1923; 2JLR, s. 349; cyt. za: M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, tłum. J.J. Gojło [et al.], Książka i Wiedza, Warszawa 2000, s. 355.



międzynarodowego, o charakterze lokalnym lub regionalnym. Drugie obejmują różne kwestie związane z pokojem i bezpieczeństwem, ogólne i przekrojowe, takie jak: nieprolifercja, zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa wywołane przez akty terrorystyczne, ochrona cywilów w czasie konfliktów, dzieci a konflikt zbrojny, kobiety a pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe, operacje pokojowe i budowanie pokoju po konflikcie, reforma sektora bezpieczeństwa, współpraca między NZ a porozumieniami regionalnymi, rządy prawa, pokój i bezpieczeństwo w Afryce.

Na podstawie badań aktywności Rady można wyciągnąć wniosek, że zdecydowana większość jej działalności dotyczy sytuacji w konkretnym kraju lub regionie, przykładowo w 2016 r. było to 70% (178) posiedzeń Rady, z czego Afryce poświęcono 53,9% (96) posiedzeń, Bliskiemu Wschodowi – 33,1% (59), Europie – 5,1% (9), Azji – 4,5% (8), Ameryce – 3,4% (6). W tym samym roku Rada odbyła 78 posiedzeń (30%) dotyczących kwestii tematycznych lub przekrojowych, w tym coroczną debatę na temat metod pracy Rady<sup>13</sup>. W 2015 r. sprawom konkretnych państw lub regionów poświęcono 167 sesji (68%), w tym Afryka – 90 posiedzeń (53,9%), Bliski Wschód – 51 (30,5%), Europa – 17 (10,2%), Azja – 6 (3,6%), Ameryka – 4 (1,8%). W tym samym roku Rada odbyła tematyczne posiedzenie „Kobiety a pokój i bezpieczeństwo”, na którym głos zabrało 113 mówców, co stanowiło rekord w historii NZ<sup>14</sup>.

### **Rozszerzenie, zróżnicowanie i zaostrzenie środków działania**

Rada jako organ operacyjny, według Karty NZ, ma do dyspozycji ograniczony zakres środków (uchwały o charakterze politycznym, sankcje), natomiast stosując rozszerzającą interpretację Karty, rozszerzała sukcesywnie ich zakres. Już w czasie zimnej wojny zaczęto powoływać operacje pokojowe, nieprzewidziane w Karcie, jak również zapoczątkowano praktykę upoważnienia do użycia siły zbrojnej przez koalicję chętnych jako substytut sankcji wojskowych. W nowych pozimnowojennych warunkach ta tendencja uległa znaczącemu nasileniu, ponieważ Rada musiała dostosować instrumenty do nowych zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Można zauważyć, że Rada nie tylko rozszerzyła znacznie instrumentarium z czasów zimnej wojny, ale też wprowadziła innowacyjne rozwiązania. Częściej też niż w czasie zimnej wojny korzystała z tych środków, jak również stosowała je w odniesieniu do znacznie szerszego spektrum podmiotów. Rozszerzająca interpretacja art. 39 Karty, pozwalająca jej na kwalifikowanie danej sytuacji jako zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego, dawała prawo do korzystania ze środków rozdz. VII, w tym upoważnienia do stosowania siły w znacznie szerszym zakresie przypadków. Rada udzielała takiej legitymizacji państwom działającym indywidualnie lub w ramach koalicji chętnych albo poprzez organizacje regionalne, ale także operacjom pokojowym.

<sup>13</sup> Highlights of Security Council Practice 2016, op. cit., s. 8.

<sup>14</sup> Highlights of Security Council Practice 2015, op. cit., s. 7.

Cele takich legitymizacji stawały się coraz bardziej zróżnicowane, odpowiadając szerokiemu rozumieniu bezpieczeństwa międzynarodowego. Obejmowały m.in. pomoc w odpowiedzi na agresję (np. Korea, Kuwejt), monitorowanie przestrzegania sankcji nałożonych przez Radę (np. Irak, b. Jugosławia, Haiti, Sierra Leone), ochronę ludności cywilnej, zahamowanie katastrofy humanitarnej i ochrona dostaw pomocy humanitarnej (Somalia, DRK, Albania, Bośnia i Hercegowina, Haiti), przywrócenie demokracji (Haiti, Wybrzeże Kości Słoniowej), zwalczanie piractwa na morzach.

Wśród instrumentów przewidzianych przez Kartę istotnym zmianom podlegały też reżimy sankcji, które szły w kierunku ich indywidualizacji i humanizacji. Po niedobrych doświadczeniach ze stosowaniem sankcji kompleksowych nakładanych na państwa Rada zaczęła bowiem preferować środki wybiórcze, ograniczone przedmiotowo i podmiotowo, dążąc do ograniczenia maksymalnie negatywnych dla ludności skutków ubocznych (ang. *targeted sanctions*). Jest to równoznaczne z odmiennym podejściem do konfliktów, oznaczającym koncentrację na konflikcie, a nie na państwach, oraz zmianę podejścia Rady do kwestii pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, od państwocentrycznego do konfliktocentrycznego. Obejmuje ona zarówno konflikty wewnętrzne, jak i zagrożenia transnarodowe (przestępczość i terroryzm). Najbardziej jaskrawym przykładem są zindywidualizowane reżimy sankcji skierowane na konkretne osoby lub grupy oraz inne podmioty wyraźnie zdefiniowane, w tym reżimy sankcji skierowane przeciw członkom Al-Kaidy oraz talibom, jak też innym podmiotom z nimi powiązanym, które mają zasięg ogólnoświatowy. Podejmując tego typu rezolucje, Rada pełni funkcje quasi-sądownicze, ponieważ wskazuje osoby i inne podmioty, które naruszyły prawo międzynarodowe.

W działaniach na rzecz ochrony ludności cywilnej Rada Bezpieczeństwa stosowała zróżnicowane środki. Należały do nich rezolucje o charakterze ogólnym, przypominające obowiązujące normy i wzywające do ich poszanowania, jak też szczegółowe, odnoszące się do konkretnych przypadków, tworzenie komisji śledczych, identyfikowanie i wyznaczanie podmiotów naruszających międzynarodowe normy i nakładanie na nich sankcji, jak też angażowanie się w pociąganie ich do odpowiedzialności międzynarodowej. Rada, podejmując tego typu decyzje, korzystała z rozdz. VII Karty. Ponadto na jego mocy autoryzowała od 1999 r. operacje pokojowe do użycie siły zbrojnej dla ochrony ludności cywilnej w sytuacji bezpośredniego zagrożenia przemocą fizyczną. Poza operacjami Rada autoryzowała też kilkakrotnie inne podmioty do użycia siły w ochronie cywilów, poczynając od UNITAF w Somalii w 1992 r.

Na poziomie międzynarodowym za największe osiągnięcie należy uznać tworzenie instytucji i instrumentów służących identyfikacji, ściganiu, sądzeniu i karaniu osób podejrzanych o popełnienie przestępstw przeciwko prawu międzynarodowemu. Po powstaniu Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) Rada korzysta z możliwości, jakie daje jej statut tego sądu i kieruje do niego podejrzanych. Pierwszy taki przypadek wystąpił w 2005 r. i dotyczył zbrodni popełnionych w Darfurze. Przełomowe znaczenie w obszarze środków było powołanie przez Radę międzynarodowych sądów karnych

na zasadzie *ad hoc* do spraw byłej Jugosławii i Rwandy, których jurysdykcja obejmuje poważne naruszenia prawa humanitarnego i zbrodni ludobójstwa<sup>15</sup>. Ich utworzenie jako organów pomocniczych Rady wywołało kontrowersje dotyczące przekroczenia przez Radę kompetencji, ponieważ Rada, nie mając funkcji sądowniczych, powołała organy o takim charakterze. Zwraca na to uwagę między innymi Władysław Czapliński, równocześnie uznając możliwość odwołania się w tym przypadku do „konstrukcji kompetencji dorozumianej organizacji międzynarodowej, która przyznaje organizacji wszelkie kompetencje niezbędne do wypełniania stojących przed nią zadań [...]”, jak również uznane powszechnie bardzo szerokie uprawnienia Rady do wykładni zagrożeń bezpieczeństwa oraz jako strażnika pokoju światowego – możliwość ustalania warunków trwałego pokoju po konflikcie<sup>16</sup>. Warto też dodać, że sądy pełnią również funkcje zastraszania i prewencyjne w odniesieniu do potencjalnych przestępstw.

Działania przeciw terrorystom, a zwłaszcza odpowiedź na atak dokonany na USA, rozpoczęły nowy trend w funkcjonowaniu Rady jako organu quasi-legislacyjnego. Rada, opierając się na wcześniejszych rezolucjach, na mocy rozdz. VII Karty podjęła bezprecedensową rezolucję antyterrorystyczną 1373 (2001) o charakterze abstrakcyjnym (normatywnym), w której nałożyła na państwa szereg zobowiązań mających na celu zwalczanie terroryzmu międzynarodowego. Rezolucja ta, zdaniem licznych badaczy, jest formą międzynarodowej legislacji, świadcząca o rozszerzaniu się kompetencji formalnych, władzy Rady. Przedmiot rezolucji powinien być „normalnie”, zgodnie z wcześniejszą praktyką, uregulowany w formie umowy międzynarodowej. Rada wystąpiła tu w roli międzynarodowego legislatora zastępującego państwa.

Tłumacząc przyczyny wydania tej rezolucji, Jeremy Greenstock, ambasador Wielkiej Brytanii przy NZ, stwierdził, że dotychczas przyjęte antyterrorystyczne konwencje międzynarodowe zawierają luki, a ponadto tylko dwa państwa ratyfikowały wszystkie 12 konwencji. Rezolucja zatem służy temu, czego nie zdołano osiągnąć w skali powszechnej normalną umowną drogą, tj. wypełnieniu wspomnianych luk i ustanowieniu najwyższego wspólnego mianownika dla działań antyterrorystycznych na terenie każdego państwa członkowskiego. Rezolucja ma zwłaszcza zapewnić „postęp w implementacji tych aspektów konwencji, które uznawane są za pilne ze względu na pokój i bezpieczeństwo”<sup>17</sup>. Chodziło tu zwłaszcza o konwencję o zwalczaniu

---

<sup>15</sup> International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law in the Territory of the Former Yugoslavia, ustanowiony na mocy: S/RES/808(1993); International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States, ustanowiony na mocy: S/RES/995(1994).

<sup>16</sup> W. Czapliński, *Ewolucja kompetencji Rady Bezpieczeństwa ONZ*, w: *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa dla uczczenia Profesora Mariana Iwanjko*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1995, s. 36–37.

<sup>17</sup> Transcript of Press Conference, 19 October 2001, Sir Jeremy Greenstock, źródło: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/19octsum.htm> (data dostępu: 14.08.2012).

finansowania terroryzmu z 1999 r. (weszła w życie 10 kwietnia 2002 r.), którą ratyfikowały wówczas tylko 24 państwa.

Zbliżoną formę ma również rezolucja 1624 (2005), która dotyczy prewencji w zakresie podżegania do popełnienia aktu terrorystycznego, jak również rezolucja 1540 (2004) o nierozprzestrzenianiu broni masowej zagłady, rozszerzająca postanowienia traktatu o nierozprzestrzenianiu broni masowego rażenia na podmioty pozarządowe.

Rezolucje te nie wiążą bezpośrednio na terytoriach państw, ale zobowiązują państwa do ich wprowadzenia ich w życie, poprzez przyjęcie odpowiednich programów działania, w licznych przypadkach wydania odpowiednich aktów prawnych i ustanowienia organów. Ponadto dodatkowe zobowiązania zostały nałożone na państwa w związku z powoływanymi od początku lat 90. komitetami sankcji, monitorującymi ich przestrzeganie i prowadzącymi listy osób objętych sankcjami. Państwa są zobowiązane inkorporować te listy w wewnętrzny porządek prawny, jak również je uaktualniać w związku z rezolucjami Rady i decyzjami Komitetów sankcji.

Okres pozimnowojenny charakteryzuje się również rozwojem operacji pokojowych w wymiarach ilościowym i jakościowym. W czasie zimnej wojny powołano 13 operacji, po jej zakończeniu, do końca 2016 roku – 58. Równocześnie operacje podlegały przekształceniom jakościowym, nie tracąc w dużej części swojego charakteru i podstawowych cech. Ogólnie ujmując ewolucję, można zauważyć, że Rada Bezpieczeństwa rozszerzyła i wzbogaciła formułę operacji, stały się one bardziej zróżnicowane, dostosowywane do dominującego typu konfliktów, jakimi stały się konflikty wewnętrzne. Wyszły poza ramy konsensualnych, jednofunkcyjnych, biernych misji zamrażających konflikt i nabierały cech operacji wielofunkcyjnych, wspierających aktywnie całość lub część procesu pokojowego, wciąż jednak konsensualnych, choć w niektórych przypadkach przy obniżonych i bardziej elastycznych kryteriach zgody, niestosowania siły i bezstronności. Warto też podkreślić, że mandaty większości tych operacji zawierają upoważnienie do użycia siły dla ochrony ludności cywilnej w przypadku bezpośredniego zagrożenia przemocą fizyczną, zwykle w miejscach stacjonowania. Część operacji została też włączona w monitorowanie przestrzegania sankcji. Obowiązki te wykraczają poza klasyczną formułę operacji, wymagają aktywności, a nawet opowiedzenie się po jednej ze stron, co może utrudniać realizację innych celów misji.

Złe doświadczenia z Somalii i Bośni postawiły tamę przed dalszymi głębokimi zmianami zmierzającymi w kierunku przeistaczania się operacji pokojowych w akcje wymuszające. Wskutek tego mechanizm operacji pokojowych z jego specyficznymi cechami nie rozplątał się w metodach siłowych i może być stosowany niezależnie od nich lub pod osłoną akcji zbrojnych prowadzonych przez inne podmioty. Należy wspomnieć też o nowej formule operacji pokojowych, które uzyskują szersze kompetencje przedmiotowe, takie jak administracja pewnych obszarów i tymczasowe przejście władzy (Timor Wschodni, Kosowo, Mostar) oraz odbudowa po konflikcie, jak również prawo użycia siły, głównie w celu ochrony cywilów.

## Zmiany w zakresie procedury – próby „demokratyzacji Rady Bezpieczeństwa”

Rozrost kompetencji Rady Bezpieczeństwa w wymiarze przedmiotowym i operacyjnym pozwala wyciągnąć wniosek o niewątpliwym rozroście „władzy” tego organu, a równocześnie stwarza problem jego legitymizacji. Nie ulega wątpliwości, że skład Rady, który obejmuje pięciu stałych członków z prawem weta oraz 10 niestałych, wybieranych co 2 lata według zasady sprawiedliwego podziału geograficznego, bez takiego prawa, nie odpowiada obecnemu układowi sił i rozkładowi interesów. Rada, zdominowana przez państwa zachodnie, upowszechnia system wartości cywilizacji zachodniej, w rezolucjach wkracza coraz szerzej w obszar spraw wewnętrznych, co widać w mandatach operacji, ale też decyzjach o charakterze normatywnym, przede wszystkim antyterrorystycznych. Ponadto sama procedura funkcjonowania Rady jako organu zamkniętego przed światem pozbawionego faktycznie kontroli, pracującego przy braku transparentności podważała jego wiarygodność, tym bardziej że podejmuje on decyzje wiążące wszystkie państwa. Podejmowane dotąd próby całościowej zmiany tego stanu nie zakończyły się sukcesem, natomiast skuteczne okazały się działania na rzecz poprawy jego funkcjonowania i zmniejszenia deficytu demokratycznego, zwiększenia przejrzystości i transparentności oraz włączenia podmiotów trzecich w procesy decyzyjne.

Wśród spraw proceduralnych najczęściej kontrowersji wzbudza prawo weta, jakimi dysponują stali członkowie Rady. Częstotliwość jego wykorzystywania zmieniała się od powołania organizacji. Najczęściej z prawa weta korzystał Związek Radziecki, który po raz pierwszy w historii skorzystał z niego 16 lutego 1946 r., blokując rezolucję w sprawie wyprowadzenia obcych wojsk z Libanu i Syrii (S/PV.23). W sumie od tego wydarzenia państwo to (Związek Radziecki/Rosja) do końca roku 2016 r. skorzystało z weta 135 razy. USA po raz pierwszy zastosowały weto 17 marca 1970 r. w kwestii Rodezji Południowej (S/9696 and Corr. 1 and 2) i odtąd posługują się tym instrumentem najczęściej spośród wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa – w sumie 84 razy. Wielka Brytania skorzystała z weta 33 razy, po raz pierwszy 30 października 1956 r. w czasie kryzysu sueskiego (S/3710), Francja – 19 razy, poczynając od 26 czerwca 1946 r. w sprawie Hiszpanii (S/PV.49), Chiny – 11 razy, po raz pierwszy 13 grudnia 1955 r. jako Republika Chin w celu zablokowania przyjęcia Mongolii do NZ (S/3502), a po zmianie reprezentacji Chin w NZ na Chińską Republikę Ludową (25 października 1971 r.) – 10 razy.

W sumie w latach 1946–2016 stali członkowie Rady zgłosili weto 280 razy, w wyniku czego odrzucono 228 rezolucji. W tym czasie zmieniały się trendy w stosowaniu weta. W czasie zimnej wojny najczęściej posługiwał się wetem Związek Radziecki, ale większość tych wet zastosował w odniesieniu do decyzji w sprawie przyjęcia nowych członków. Po zimnej wojnie Francja i Wielka Brytania zgłosiły weto tylko dwa razy, pierwszy raz 23 grudnia 1989 r. w odniesieniu do rezolucji potępiającej

inwazję USA w Panamie. Chiny korzystały z weta 8 razy od 1990 r., Rosja – 15 razy, USA – 17 razy.

Biorąc pod uwagę dane z ostatnich czterech lat, można stwierdzić, że w 2013 r. Rada przyjęła 57 rezolucji, z czego 43 jednomyślnie, a żadne z państw nie skorzystało z prawa weta, w 2014 r. – przyjęła 63 rezolucje, z czego 60 jednomyślnie, dwie rezolucje zostały zawetowane: 15 marca projekt rezolucji w sprawie Ukrainy (S/2014/189) został zawetowany przez Rosję (Chiny wstrzymały się od głosu); 22 maja projekt rezolucji w sprawie Syrii (S/2014/348) został odrzucony w wyniku wet Chin i Rosji. Ponadto w jednym przypadku projekt rezolucji w sprawie sytuacji na Bliskim Wschodzie, włączając kwestię palestyńską, uzyskał tylko 8 głosów poparcia, 2 były przeciw (Australia, USA) i 5 – wstrzymujących się, wskutek czego nie został przyjęty. W 2015 r. Rada przyjęła jednomyślnie 88% rezolucji (56 z 64), dwukrotnie z weta skorzystała tylko Rosja: 8 lipca zawetowała projekt rezolucji w sprawie Bośni i Hercegowiny (S/2015/7481) i 29 lipca projekt w sprawie Ukrainy (S/2015/7498). W 2016 r. Rada przyjęła jednomyślnie 67 rezolucji z 77 (87%), dwa projekty rezolucji dotyczące sytuacji na Bliskim Wschodzie zostały zawetowane 8 października, pierwsza (S/2016/846) przez Rosję, którą poparła Wenezuela (wstrzymały się – Angola, Chiny), druga (S/2016/847) przez Francję, USA, Wielką Brytanię wraz z Malezją, Nową Zelandią, Senegalem, Ukrainą (wstrzymały się – Angola, Urugwaj).

Powyższe dane pokazują pewne ograniczenia aktywności RB stwarzane przez stosowanie weta. Nie pokazują jednak faktycznego wpływu tej procedury na działalność RB, ponieważ sama możliwość zastosowania weta niewątpliwie wielokrotnie powstrzymywała inicjatorów nowych rezolucji przed przedłożeniem ich pod obrady Rady. Może również dziwić fakt, że prawie wszystkie rezolucje są przyjmowane jednomyślnie oraz rzadko jest stosowane weto. Z drugiej jednak strony te nieliczne przypadki weta zgłoszonego lub antycypowanego odnoszą się do sytuacji, w których w grę wchodzi ważne interesy mocarstw – stałych członków Rady. Tak więc kontrowersje między nimi uniemożliwiają jednoznaczną reakcję NZ na konflikt w Syrii, Gazie, Darfurze czy na Ukrainie. Najbardziej cięży na wiarygodności Rady konflikt w Syrii, w trakcie którego dochodzi do masowego łamania praw człowieka, ludobójstwa, a liczba ofiar śmiertelnych oraz uchodźców jest olbrzymia.

Negocjacje na temat reformy Rady zainicjowano na początku lat 90. w nowych okolicznościach geopolitycznych. Były one prowadzone najpierw w ramach powołanej przez Zgromadzenie Ogólne w 1993 r. Otwartej grupy roboczej do spraw sprawiedliwej reprezentacji i zwiększenia członkostwa oraz innych spraw związanych z Radą. Rozważano kwestie członkostwa, w tym kategorie członków i liczbę stałych członków oraz ich wybór, a także sposób funkcjonowania Rady. Również problemy te poruszane były w głównych dokumentach programowych przyjmowanych przez Zgromadzenie Ogólne i raportach przygotowywanych przez Sekretarza Generalnego Kofiego Annana, ale zgłaszane w nich postulaty i propozycje nie uzyskały aprobaty państw. Próbą nadania impulsu negocjacjom było przeniesienie dyskusji w 2005 r.

na forum międzyrządowe – nieformalne posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego. Nie zdołano dotychczas uzgodnić w jego ramach wspólnego projektu zmian, co świadczy o dużej rozbieżności stanowisk między państwami, utrudniającej, czy wręcz uniemożliwiającej reformę organu, któremu według powszechnej opinii jest ona niezbędna, by mógł skutecznie działać we wspólnym interesie wszystkich członków organizacji.

Oprócz propozycji zmian całościowych były również zgłaszane projekty przyjęcia przez Radę częściowych ograniczeń stosowania prawa weta, zwłaszcza w przypadkach ludobójstwa lub masowego i poważnego naruszania praw człowieka. Należy do nich zaliczyć rekomendacje skierowane do państw w „Raporcie panelu wysokiego szczebla na temat zagrożeń, wyzwań i zmian. Bardziej bezpieczny świat: Nasza wspólna odpowiedzialność” ogłoszonym w 2004 r. przed Szczytem Światowym, który uznał, że „weto jako całość ma anachroniczny charakter, który nie pasuje do instytucji w erze rozrastającej się demokracji”, i zalecał jego ograniczone użycie, tylko w przypadku zagrożenia żywotnych interesów. Wzywał też „stałych członków, w zakresie ich indywidualnych możliwości, by zobowiązali się wzajemnie powstrzymać od użycia weta w przypadkach ludobójstwa oraz naruszeń praw człowieka w szerokiej skali”<sup>18</sup>. Podobny apel został też wyrażony przez grupę pięciu państw (P5 – Kostaryka, Jordania, Liechtenstein, Singapur, Szwajcaria), która wzywała, by „powstrzymać się [...] od używania weta, by blokować działania Rady skierowane dla zapobiegania lub zakończenia ludobójstwa, zbrodni wojennych lub zbrodni przeciw ludzkości”<sup>19</sup>. W maju 2013 r. inicjatywę w zakresie reformowania Rady przejęła międzyregionalna grupa 24 małych i średnich państw („Accountability, Coherence and Transparency” – ACT), której celem było nie tylko poprawienie efektywności działania Rady, ale też ograniczenie prawa weta<sup>20</sup>.

W tym samym roku minister spraw zagranicznych Francji Laurent Fabius rozpoczął dyskusję na temat możliwości przyjęcia „kodeksu postępowania” w odniesieniu do weta. Idea ta została zaprezentowana przez niego w artykule *A Call for Self-Restraint at the U.N.* opublikowanym w magazynie „New York Times” z 4 października 2013 r. Minister odwołał się do sytuacji w Syrii, gdzie w rezultacie dwuletniego konfliktu zmarło 120 tys. osób, a Rada Bezpieczeństwa jest sparaliżowana przez weto. Twierdził, że „jeśli Rada Bezpieczeństwa zostanie zobowiązana do podjęcia decyzji w odniesieniu do masowych zbrodni, stali członkowie mogą zawiesić ich prawo weta [...] (z wyjątkiem) [...] kiedy ich narodowe interesy nie są narażone”<sup>21</sup>. Inicjatywa ta została poparta przez Meksyk, następnie te dwa państwa 25 września 2014 r. przy okazji 69 sesji

---

<sup>18</sup> A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations 2004, par. 256.

<sup>19</sup> Security Council Report. Independent. Impartial. Informative, <http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php> (data dostępu: 10.02.2017).

<sup>20</sup> Security Council Report. The Veto, 2015, nr 3, 13 października 2015, <http://www.securitycouncilreport.org>, s. 5 (data dostępu: 10.02.2017).

<sup>21</sup> „New York Times”, 4 października 2013.

Zgromadzenia Ogólnego NZ zwołały spotkanie poświęcone temu tematowi oraz mu współprzewodniczyły, przedstawiając równocześnie wspólną deklarację, otwartą dla przyjęcia przez wszystkie państwa. Zawierała ona apel skierowany do stałych członków Rady, by „dobrowolnie i kolektywnie zobowiązali się nie używać prawa weta w przypadku ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości oraz zbrodni wojennych na dużą skalę”<sup>22</sup>. Równocześnie proponowano, by sekretarz generalny miał kompetencję do orzekania, czy dana sytuacja wypełnia znamiona tych zbrodni, w razie konieczności na żądanie Wysokiego Komisarza Praw Człowieka lub 50 członków NZ. Powyższa deklaracja w końcu 2015 r. uzyskała poparcie 80 państw<sup>23</sup>.

Równoległe ACT przedstawił w czasie 70. jubileuszowej sesji ZO NZ we wrześniu 2015 r. kodeks postępowania państw w przypadku ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych. Był on skierowany nie tylko do stałych członków Rady Bezpieczeństwa, ale też do pozostałych państw, które są wybrane do Rady lub mogą być w przyszłości jej niestałymi członkami. Wzywał państwa, by wspierać „działania podejmowane przez Radę Bezpieczeństwa w celu zapobiegania lub zwalczania aktów ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości oraz zbrodni wojennych”<sup>24</sup>. Zawierał też zobowiązanie państw do nie głosowania przeciw „wiarygodnemu” (*credible*) projektowi rezolucji, która zmierza do zapobieżenia lub zakończenia takich zbrodni. Zobowiązywał sekretarza generalnego do zwracania uwagi Rady na sytuacje mogące prowadzić do popełnienia masowych zbrodni<sup>25</sup>.

ACT na nieformalnym spotkaniu na poziomie ministerialnym 1 października 2015 r. w sprawie kodeksu ogłosił, że uzyskał poparcie 56 państw, w tym Francji i Wielkiej Brytanii, dwóch stałych członków Rady, która to grupa powiększyła się do 104 państw, według danych z 23 października 2015 r.<sup>26</sup>

Z racji silnych kontrowersji dotyczących całościowych zmian przyjęto tylko częściowe uzgodnienia dotyczące poprawy funkcjonowania Rady oraz zwiększenia przejrzystości jej działania, poprzez rozszerzenie współpracy z innymi organami i państwami członkowskimi, a przede wszystkim głównymi kontrybutorami operacji pokojowych, szersze konsultacje z państwami spoza Rady, jak również wprowadzenie praktyki składania oświadczeń przez Przewodniczących Rady, przedstawiających i wyjaśniających stanowisko Rady w sprawie rozpatrywanych przez nią problemów.

Kolejny ważny problem, związany ze wzrostem aktywności Rady oraz rozszerzeniem się jej kompetencji, wynikał z potrzeby uzyskiwania szybkiej i pewnej informacji odnośnie do konfliktów wewnętrznych, które w coraz szerszym zakresie stawały się przedmiotem jej zainteresowania. Natomiast najbardziej wiarygodnym źródłem takich informacji mogły być podmioty lokalne, niereprezentowane w Radzie. Rada wcześniej

<sup>22</sup> Security Council Report. The Veto, op. cit., s. 5.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.



nie miała z nimi kontaktu, ograniczając się do konsultacji, nawet regularnych, z odpowiednimi organami NZ, głównie sekretarzem generalnym, Departamentem do spraw Politycznych oraz Departamentem Operacji Pokojowych. Brakowało natomiast Radzie instrumentów i procedur pozwalających na korzystanie z ekspertyz oraz informacji podmiotów spoza Rady. Ponadto Radzie brakowało forum dla nieformalnych konsultacji, zwłaszcza wtedy, gdy Rada nie była w stanie uzyskać konsensusu w jakiejś szczegółowej sprawie, zanim sprawa ta została wniesiona do porządku obrad.

Uznając konieczność odbywania tego typu spotkań, przewodniczący Radzie Bezpieczeństwa ambasador Wenezueli Diego Arria zaproponował członkom tego organu w marcu 1992 r. odbycie nieformalnego spotkania z księdzem z Chorwacji (Fra Joko Zovko), który był świadkiem przestępstw popełnionych na terenie Bośni i Hercegowiny. Spotkanie takie nie mogło się odbyć w ramach formalnej procedury, stąd też Arria zaprosił członków Rady do sali delegacji NZ. Wykorzystując to wydarzenie i pozytywnie je oceniając, Arria postanowił doprowadzić do utrwalenia i instytucjonalizacji tej nowej formy działania Rady, która jest nazywana od jego nazwiska *Arria-formula*. Dzięki wsparciu innych członków Rady kolejne spotkania w ramach tej formuły odbywały się w salach konferencyjnych NZ<sup>27</sup>.

Równocześnie krystalizował się kształt tej procedury, o czym świadczy jej wprowadzanie do dokumentów Rady. W Suplemencie dołączonym do Sprawozdania z działalności Rady Bezpieczeństwa z lat 1993–1995 odnotowano, że: „Praktyka odbywania posiedzeń według *Arria-formula*, która została zainicjowana w marcu 1992 r. przez ówczesnego Przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa, była kontynuowana w rozważanym okresie. Posiedzenia według *Arria-formula* nie są formalnymi posiedzeniami Rady Bezpieczeństwa. Są one zwoływane z inicjatywy członka lub członków Rady Bezpieczeństwa w celu zapoznania się z punktem widzenia osób indywidualnych, organizacji oraz instytucji w sprawach należących do kompetencji Rady Bezpieczeństwa”<sup>28</sup>.

Według nieoficjalnego dokumentu przygotowanego przez Sekretariat w październiku 2002 r. format ten określono jako „bardzo nieformalne, poufne zebrania, które pozwalają członkom Rady Bezpieczeństwa na otwartą i prywatną wymianę punktów widzenia, w ramach elastycznych ram proceduralnych, z osobami, których zapraszający członek lub członkowie Rady (działający również jako ułatwiający lub zwołujący) uznają za wartościowych dla wysłuchania oraz/i które mogą pragnąć przekazać wiadomość. Stwarza ona zainteresowanym członkom Rady możliwość podjęcia bezpośredniego dialogu z przedstawicielami rządów i organizacji międzynarodowych – często

---

<sup>27</sup> Security Council Report. UN Security Council Working Methods. Arria-Formula Meetings, <http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/aria-formula-meetings>, s. 1 (data dostępu: 15.02.2017).

<sup>28</sup> Repertoire of the Practice of the Security Council 1993–1995.

na prośbę tych ostatnich – jak również podmiotom niepaństwowym, w sprawach, które ich dotyczą i które wchodzą w zakres kompetencji Rady Bezpieczeństwa”<sup>29</sup>.

Powyższa formuła była wykorzystywana do spotkań z różnymi podmiotami, w tym z: delegatami wysokiego szczebla z państw nienależących do Rady, np. w latach 90. z prezydentami Chorwacji i Gruzji, przedstawicielami podmiotów niepaństwowych, osobami upoważnionymi w ramach procedur monitorujących Komisji Praw Człowieka, a obecnie – Rady Praw Człowieka, szefami organizacji międzynarodowych, wysokiej rangi urzędnikami NZ, przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz terytoriów nieuznanych za państwa, które są interesariuszami (*stakeholders*) w sprawach, jakie są Radzie przedkładane<sup>30</sup>.

*Arria-formula* służy też pogłębieniu kontaktów i wymianie poglądów między członkami Rady w sposób nieformalny i elastyczny. Może być wykorzystana do wniesienia nowego tematu pod obrady Rady, tak jak to nastąpiło 22 kwietnia 2016 r., kiedy spotkanie według *Arria-formula* dotyczyło tematu „Woda, pokój, bezpieczeństwo”, po raz pierwszy w historii rozważono związek wody z bezpieczeństwem międzynarodowym. Ponadto formuła była też stosowana, gdy w ramach Rady brak było porozumienia, np. 13 grudnia 2007 r. i 15 grudnia 2013 r. dla omówienia tematu relacji między bezpieczeństwem a zmianami klimatycznymi, gdzie jednym z mówców był Ban Ki-moon, Sekretarz Generalny NZ.

Częstotliwość spotkań w ramach tej formuły zmieniała się w historii organizacji. Na początku, w latach 90., była ona często wykorzystywana, najwięcej spotkań tego typu odbyło się w 1996 r. – 20. Potem liczba ta spadła do 3 – najniższej w 2003 r., w ciągu kolejnych siedmiu lat oscylowała między pięć a dziewięć, w 2010 r. – dwa, 2011 r. – jedno, 2012 r. – 10, 2013 r. – pięć, 2014 r. – siedem, 2015 r. – 17<sup>31</sup>.

Wśród pozytywnych zmian w funkcjonowaniu Rady należy odnotować też zwiększenie się liczby otwartych posiedzeń Rady Bezpieczeństwa. Według art. 28 Karty oraz zasad procedury (2–5, 48) Rada zwołuje posiedzenia, klasyfikując je jako otwarte lub zamknięte. Według danych liczba posiedzeń otwartych zdecydowanie przewyższa liczbę posiedzeń zamkniętych, np. w 2015 r. Rada odbyła 245 posiedzeń, w tym 228 otwartych, 17 zamkniętych oraz 151 konsultacji, w 2016 r. 265 posiedzeń, w tym 237 publicznych, 19 prywatnych oraz 169 konsultacji. W ramach tych posiedzeń mieszczą się także spotkania Rady na wysokim szczeblu, w których dwóch lub więcej członków Rady jest reprezentowanych przez osobę na szczeblu ministerialnym lub wyższym. Tego typu posiedzeń było w ostatnich pięciu latach od 8 do 13 w roku, np. 13 w 2016 r.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Security Council Report. UN Security Council Working Methods, op. cit., s. 1.

<sup>30</sup> Ibidem; J. Paul, NGOs and the Security Council, <http://globalpolicy.org/security-council/ngos-and-the-council> (data dostępu: 20.05.2010).

<sup>31</sup> Security Council Report. UN Security Council Working Methods, op. cit., s. 2

<sup>32</sup> Highlights of Security Council Practice 2015, op. cit., s. 2; Highlights of Security Council Practice 2016, op. cit., s. 2–3.

W historii organizacji formuła była przywoływana z różnych przyczyn i dla różnych celów. Można wskazać pewne prawidłowości. W pierwszych latach spotkania odbywały się z udziałem wysokich urzędników państwowych, przedstawiciele organizacji międzynarodowych oraz wysokich rangą funkcjonariuszy NZ. To się zmieniło, gdy Rada zaczęła zapraszać międzynarodowych funkcjonariuszy, takich jak Wysoki Komisarz do spraw Uchodźców, Koordynator NZ do spraw Humanitarnych, przewodniczący i prokuratorzy trybunałów *ad hoc* oraz międzynarodowych liderów oraz organizacji regionalnych. Od 2001 r. na spotkania te są też zapraszane organizacje pozarządowe oraz inni przedstawiciele społeczeństwa. Według danych NZ w latach 1993–2000 odbyły się trzy spotkania z udziałem społeczności cywilnej, w 2001 r. w 6 z 13 posiedzeń uczestniczyli przedstawiciele organizacji pozarządowych, a w 2002 r. w 9 z 14, w 2003 r. – skład wszystkich czterech był mieszany. Od 2006 r. zapraszane są osoby ze wszystkich kategorii<sup>33</sup>.

Czasami członkowie Rady organizują spotkania z lokalnymi przedstawicielami społeczeństwa, kiedy Rada odbywa misje w terenie, np. w 2003 r. w Kabulu (3.12.2003) oraz w Nairobi (19.11.2004). Od 2012 r. Rada włącza w tę formułę spotkania z komisjami śledczymi powoływanymi przez Radę Praw Człowieka, w marcu 2012 r. odbyła np. spotkanie z Komisją Śledczą Rady Praw Człowieka do spraw Syrii (Human Rights Council's Commission on Inquiry on Syria), które było potem powtarzane. W kwietniu 2004 r. w ramach tej formuły odbyło się posiedzenie z udziałem analogicznej komisji do spraw Korei Północnej (Human Rights Council's Commission on Inquiry on the Democratic People's Republic of Korea)<sup>34</sup>.

Jedną z nowych form działalności Rady są wideokonferencje, organizowane od 2009 r. w celu wymiany poglądów i konsultacji. W 2016 r. odbyło się ich 79, w 2015 r. – 85, w 2014 r. – 101. Ponadto Rada odbywa nieformalne spotkania według formuły „Informal interactive dialogues” /Aria formula meeting, których odbyło się w 2016 r. odpowiednio 5 i 12. Są to nieformalne dyskusje prowadzone przez Przewodniczącego Rady między członkami Rady a państwami zainteresowanymi daną sprawą<sup>35</sup>.

W sumie w 2016 r. Rada odbyła 169 konsultacji, wśród których były zaplanowane oraz zwoływane w pilnych przypadkach (44). Biorąc pod uwagę tematy, można stwierdzić, że dominowały liczebnie posiedzenia poświęcone Syrii – 50 posiedzeń, następne w kolejności stopnia zainteresowania Rady były: Sudan/Sudan Południowy – 31, Sahara Zachodnia – 18, Bliski Wschód, wraz z kwestią palestyńską – 14, Jemen – 12, nieprolifercja / DPRK – 12<sup>36</sup>.

Na podstawie powyższego wywodu można zauważyć, że Rada Bezpieczeństwa NZ przeszła znaczącą ewolucję po zakończeniu zimnej wojny. Objęła ona trzy wymiary: przedmiot działania, środki i metody, a także procedurę w zakresie form działania oraz

<sup>33</sup> Security Council Report. UN Security Council Working Methods, op. cit., s. 2–3.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>35</sup> Highlights of Security Council Practice 2016, op. cit., s. 3.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 2–4.

procesu decyzyjnego. Coraz szerszemu ujmowaniu zagrożeń pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego towarzyszyły zmiany w zakresie środków i metod działania, które znacząco wyszły poza katalog określony w Karcie NZ. Szczególne znaczenie mają kompetencje Rady o charakterze normatywnym oraz quasi-sądowniczym. Ten proces wzmacniania pozycji i „władzy” Rady wydaje się mieć przyzwolenie państw członkowskich. Z drugiej jednak strony brak możliwości wykorzystania tego potencjału w interesie wspólnym, zwłaszcza w sytuacji ewidentnego i poważnego naruszania ogólnie przyjętych norm, poprzez stosowanie weta, wywołuje sprzeciw i wyzwala dążenia do reformy Rady oraz demokratyzacji procesu decyzyjnego. Pozytywnie należy ocenić zmiany w tym zakresie, zwłaszcza większą transparentność i otwartość obrad, rozszerzanie zakresu konsultacji i włączanie podmiotów spoza tego organu w proces decyzyjny. Można się też spodziewać pewnych decyzji w zakresie ograniczenia stosowania weta w sytuacji poważnego i masowego naruszania praw człowieka. Trzeba jednak mieć świadomość, że samoograniczenie prawa weta przez stałych członków Rady Bezpieczeństwa w przypadkach ludobójstwa lub innych zbrodni nie uruchomi automatycznie interwencji humanitarnej, bo decyzje ostateczne będą zależę od woli państw w danym przypadku i ich narodowych interesów.

### **The UN Security Council after the Cold War**

The UN Security Council has considerably evolved since the end of the Cold War. This evolution has covered three dimensions: the object of activity, instruments and procedure. The increasingly broader definition of threats to international security and peace were accompanied by changes in terms of the means and measures used, which went substantially beyond what was specified in the UN Charter. The new normative and quasi-judicial competences of the Council are of particular importance. The development of the Security Council's competences as regards its scope of activity and operation justifies the conclusion that the power of this body has 'expanded', but at the same time it gives rise to the problem of legitimacy. There is no doubt that the composition of the Council, which includes five permanent members with veto power and ten non-permanent members, elected every two years in accordance with the principle of fair geographical representation and having no veto power, does not reflect the current distribution of power and interests. Moreover, the very procedure of the Council, as a body that is closed off from the world, subject to virtually no control and working without proper transparency, has undermined its credibility, even more so given that its decisions are binding to all countries. So far the attempts to comprehensively change this state of affairs have failed; there was some success, however, in improving the functioning of the Council, decreasing the democratic deficit, increasing transparency and including third parties in the decision-making processes. The article analyses how the Council is presented in the UN Charter and then analyses the processes of increasing the scope of activity and competences as well as of expanding and diversification of measures. It also

addresses the issue of procedural change aimed at streamlining the functioning and democratisation of this body.

*Keywords:* United Nations Security Council, United Nations, veto, human rights, genocide, Charter of the United Nations, conflict, terrorism, international security.