

MAREK M. MALINOWSKI*

INTERWENCJA „SIŁ MIĘDZYNARODOWYCH” W IRAKU W ŚWIELE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

I. ZASADY UŻYCIA SIŁY W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM – UWAGI OGÓLNE

Wydarzenia, które miały miejsce w Iraku na przełomie marca i kwietnia 2003 r., oraz skutki, które spowodowały, stały się (a częstokroć są w dalszym ciągu) przedmiotem zagorzałych debat politycznych, których uczestnikami byli zarówno przedstawiciele rządów i elit politycznych wielu krajów świata, jak i szerokie kręgi opinii publicznej, w tym prasa światowa, intelektualiści, liczne rzesze obywateli w demonstracjach sprzeciwu (rządziej poparcia) dla działań zbrojnych w Iraku. Z uwagi na charakter owych debat, argumenty w nich przytaczane miały w znacznej mierze charakter polityczny, przy czym w każdym wypadku uczestnik debaty wskazywał w jakiś sposób na kwestię zgodności albo niezgodności interwencji z prawem międzynarodowym, co z kolei przemawiało bądź za, bądź przeciw interwencji. Istotne więc jest udzielenie odpowiedzi na dwa fundamentalne pytania: co do legalności interwencji „Iracka wolność” oraz co do podstaw prawnych dalszego stacjonowania w Iraku obcych sił zbrojnych i władz cywilnych.

Prawo międzynarodowe, rozróżniając stan wojny i pokoju formułuje pojęcie „prawa wojennego” lub „prawa konfliktów zbrojnych”. Pojęcie to obejmuje wszelkie wypadki użycia przez strony konfliktu siły zbrojnej, przy czym strony te mogą czynić konflikt międzynarodowym lub nie, jeśli przyjmuje postać wojny domowej. Ten pierwszy może przybrać formę „zwykłej” agresji w stosunkach pomiędzy państwami, może też mieć charakter występującej niegdyś często wojny kolonialnej lub też akcji zbrojnej w rozumieniu rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych¹ (dalej jako: Karta) – „Akcja w związku z zagrożeniem pokoju, zakłóceniem pokoju i aktami agresji”. Tradycyjny podział konfliktów na „międzynarodowe” i „niemiędzynarodowe” oparty jest na rozróżnieniu między stosunkami międzypaństwowymi a wewnątrzpaństwowymi, wyjętymi spod regulacji międzynarodowej, jakkolwiek w ostatnich latach różnica ta wydaje się zacierać².

* Autor jest radcą prawnym w Poznaniu.

¹ Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz. U. 1947, Nr 23, poz. 90 z późn. zm.).

² M. N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 604.

Zapobieganie konfliktom zbrojnym i utrzymanie światowego bezpieczeństwa jest najważniejszym obszarem działalności Narodów Zjednoczonych, co dotyczy zarówno konfliktów międzynarodowych jak i „wewnętrznych”. Metody działania podejmowane przez społeczność międzynarodową zależą od rodzaju konfliktu. Prewencja w wypadku konfliktów międzynarodowych obejmuje środki formalne i materialne³. Prawnomiędzynarodowy zakaz wojen agresywnych ma więc charakter formalny, a wysłowny jest w różnego rodzaju dokumentach, w tym mających charakter traktatowy, jak pakt Brianda-Kelloga⁴ oraz Karta NZ – rozdział I. Cele i zasady, art. 2 ust. 3 i 4. Środki materialne to przede wszystkim proces rozbrojeniowy, w tym ograniczanie zbrojeń (art. 11 Karty NZ: „rozbrojenie” i „regulacja zbrojeń”).

Karta NZ, podpisana w San Francisco 26 czerwca 1945 r., jest kluczowym aktem prawa międzynarodowego odnoszącym się do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Wyznacza ona standardy postępowania zmierzającego do utrzymania światowego pokoju: „Narody Zjednoczone dążą do utrzymywania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym celu będą one podejmowały skuteczne zbiorowe środki dla zapobiegania i usuwania gróźb przeciwko pokojowi i dla uchylania aktów agresji lub innych zamachów przeciwko pokojowi, oraz osiągały, za pomocą środków pokojowych i zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, załatwianie i rozstrzyganie sporów międzynarodowych albo sytuacji, które mogłyby doprowadzić do zakłócenia pokoju” (art. 1 pkt 1).

Karta artykułuje potrzebę załatwiania sporów międzynarodowych przez państwa członkowskie Narodów Zjednoczonych za pomocą środków pokojowych, tak by „ani pokój, ani bezpieczeństwo, ani sprawiedliwość nie były wystawione na niebezpieczeństwo” (art. 2 ust. 3). Afirmacji pokojowego sposobu rozwiązywania sporów towarzyszy wezwanie do powstrzymywania się „od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko nietykalności terytorium albo niepodległości politycznej któregośkolwiek państwa lub wszelkiego innego sposobu, niezgodnego z zasadami Narodów Zjednoczonych” (art. 2 ust. 4). Zasada niestosowania siły, obok zasady suwerenności terytorialnej, niezależności i równości państw oraz zasady pokojowego rozstrzygania sporów, tworzy ramy międzynarodowego porządku prawnego, który musi dążyć do „minimalizacji i uregulowania kwestii uciekania się przez państwa do użycia siły, nie dysponując jednocześnie instrumentami egzekucji zawartych w nim postanowień”⁵. Jest więc ona centralnym elementem systemu bezpieczeństwa zbiorowego oraz jedną z imperatywnych norm prawa międzynarodowego, której państwa nie mogą uchylić w drodze jakiegokolwiek porozumienia, jest też konsekwencją odrzucenia zasady, że wojna jest stosowaniem polityki, tyle że odmiennymi środkami⁶. Zakaz stosowania siły nie obejmuje więc przypadków jej stosowania w ramach wewnętrznych

³ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1993, s. 218.

⁴ Traktat o wyrzeczeniu się wojny, Paryż, 27 sierpnia 1928 r. (Dz. U. 1929, Nr 63, poz. 489).

⁵ M. N. Shaw, op. cit., s. 577.

⁶ R. Wolfrum, *Iraq – a crisis for our System of Collective Security*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, artykuł dostępny na: www.virtual-institute.de, s. 1.

kompetencji danego państwa, w celach, które są związane z wymuszaniem stosowania prawa w nim obowiązującego oraz w ramach sprawowanej przez nie jurysdykcji, stąd państwo może, w zgodzie z art. 2 ust. 4 Karty, stosować siłę w szczególności w celu tłumienia rozruchów, zamieszek czy powstań.

Zakaz stosowania siły wiąże się ściśle z nieingerowaniem w sprawy wewnętrzne: „Zasada nieinterwencji w sprawy wewnętrzne innych państw jest jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego [...]. Jest ona logicznym korelatem zasady suwerenności państwowej. Zasada nieinterwencji nie oznacza bynajmniej, że wszystkie formy ingerowania w sprawy wewnętrzne innych państw są niedozwolone przez prawo międzynarodowe. [...] zakaz obejmuje tylko ingerencje będące narzuceniem woli przez jedno lub więcej państw innemu państwu, [...] interwencja oznacza ‘dictatorial interference’, a zatem ingerencję o charakterze dyktatorskim”⁷. Chociaż powszechnie akceptowany jest pogląd, że nie wszystkie ingerencje w sprawy wewnętrzne drugiego państwa stanowią naruszenie prawa międzynarodowego, to „nie została ustalona przez prawo międzynarodowe linia rozgraniczająca ingerencję zabronioną i ingerencję dozwoloną. [...] spory koncentrują się wokół kwestii, czy interwencją jest wyłącznie narzucenie woli drugiemu państwu przy użyciu siły lub groźby jej użycia, czy też należy pojęcie interwencji zabronionej [...] rozciągnąć także na wypadki narzucania woli przy użyciu innych środków, zwłaszcza presji ekonomicznej”⁸. Co do zasady, interwencja jest zabroniona w wypadku, gdy dotyczy spraw należących do kategorii „wewnętrznych”, jak wybór systemu politycznego, ekonomicznego, społecznego i kulturalnego polityki zagranicznej⁹. Jeśli więc w konkretnym wypadku ma charakter bezprawny oraz łączy się z użyciem siły, to stanowi naruszenie zarówno zasady nieingerencji, jak i niestosowania siły w stosunkach międzynarodowych. Wskazuje się też, że ustanowienie ścisłej granicy pomiędzy sferą należącą do kompetencji organizacji, a kompetencją państw jest trudne i zależy od interpretacji czynników pozaprawnych (przez co może być wykorzystywane w celach politycznych)¹⁰, oraz że zakres kompetencji wewnętrznej państwa jest ze swej natury względny i zależny od rozwoju stosunków międzynarodowych. Postuluje się też, by interpretacja art. 2 ust. 7 szła „w kierunku możliwie minimalnej ingerencji Rady Bezpieczeństwa, kiedy zostaje podniesiony zarzut o kompetencji wewnętrznej państwa, a groźba dla pokoju lub naruszenie pokoju powinny być przynajmniej *prima facie* ewidentne”¹¹.

Z drugiej jednak strony powszechnie dostrzeganym już mankamentem Karty jest brak bezpośrednich zapisów, które pozwalają na podjęcie przez Radę Bezpieczeństwa odpowiednich kroków w sytuacji nie zagrażającej pokojowi międzynarodowemu *par excellence* lub gdy nie istnieje potencjalne nawet zagrożenie: „Zagadnienie dopuszczalności interwencji w sprawy we-

⁷ R. Bierzanek, *Ingerencja w sprawy wewnętrzne innych państw*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991/12, s. 44.

⁸ Ibidem, s. 44.

⁹ Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Nikaragui, ICJ Rep. 1986.

¹⁰ R. Sonnenfeld, *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1979, s. 136.

¹¹ Ibidem, s. 143.

wewnętrzne innych państw w celach humanitarnych nabrało znaczenia [...] kiedy państwa w Karcie NZ, a następnie w szeregu umów międzynarodowych podjęły mniej lub bardziej daleko idące [...] zobowiązania do ochrony praw człowieka. W szczególności ujawniły się w praktyce organów ONZ trudności w interpretowaniu przepisów Karty, które w tym względzie odznaczają się niejasnością, a nawet brakiem logicznej spójności. Z jednej bowiem strony, państwa należące do ONZ zobowiązały się w Karcie 'rozwiązywać w drodze współpracy międzynarodowej zagadnienia o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popierać prawa człowieka' [...], z drugiej strony, wymaga się od Organizacji, by popierała swą działalność na zasadzie suwerennej równości państwa członkowskich [...] i nie zezwala się na ingerencję w sprawy z istoty swej należące do kompetencji wewnętrznej państw [...] oraz przewiduje zastosowanie sankcji jedynie w razie zagrożenia lub naruszenia pokoju oraz w wypadku agresji [...]'¹². Niejasne jest też pojęcie „spraw, które zasadniczo należą do wewnętrznej kompetencji państwa”, możliwe są tu różnorodne interpretacje, poczynawszy od uznania, że zapisy Karty odnoszące się do poszanowania praw człowieka (art. 55c), skoro zostały ujęte w Karcie mają siłą rzeczy wymiar międzynarodowy, ich naruszanie rzutuje więc w jakiś sposób na bezpieczeństwo i pokój międzynarodowy, po przekonaniu, iż treści te mają charakter niewiążących prawnie deklaracji intencji¹³, a „z tekstu Karty nie wynikają [...] w sposób jednoznaczny uprawnienia ONZ do zastosowania sankcji z użyciem siły dla ochrony praw człowieka czy też w jakichkolwiek innych celach, poza wypadkami agresji i zagrożenia pokoju międzynarodowego. Wskazują na to między innymi rozbieżności w interpretowaniu uchwał Rady Bezpieczeństwa w sprawie sankcji wobec Iraku, jakie ostatnio wystąpiły w związku ze stanowiskiem prezydenta Busha, według którego po uwolnieniu Kuwejtu kontynuowanie wojny byłoby naruszeniem prawa międzynarodowego”¹⁴. Warto jednocześnie przytoczyć słowa ministra spraw zagranicznych Francji Rolanda Dumasa: „Wierzę, że kryzys kurdyjski zmusi do modyfikacji prawa międzynarodowego: jeśli pojawiają się nowe zbrodnie, dlaczego nie miałyby pojawić się nowe prawa, które by im zapobiegały?”¹⁵; oraz Helmuta Kohla: „ludobójstwo nigdy nie było wewnętrzną sprawą jakiegokolwiek państwa”¹⁶. Odnotować należy także poglądy dopuszczające użycie siły w celu ocalenia dużej liczby istnień ludzkich, zagrożonych represjami państwa, którego są obywatelami¹⁷, jak również poglądy oparte na racjach pozaprawnych. Te ostatnie budowane są na teoriach „moralnej konieczności” (*simple moral necessity justification*), „legalnej

¹² R. Bierzanek, op. cit., s. 49.

¹³ Ibidem, s. 51-52.

¹⁴ Ibidem, s. 54. Podobnie R. Wolfrum: „Zakaz użycia siły przewidziany w Karcie Narodów Zjednoczonych *a priori* wyłącza 'interwencję humanitarną' dokonywaną środkami militarnymi. Obowiązek przestrzegania praw człowieka zawarty w Karcie nie usprawiedliwia użycia siły w celu zapewnienia jego wykonania”, op. cit., s. 6 oraz R. Kwiecień, który wskazuje na liczne przeszkody uznania *de lege lata* „interwencji humanitarnej” za uprawnioną i samoistną przyczynę akcji zbrojnej w oderwaniu od brzmienia Karty NZ, por. idem, *Interwencja zbrojna a naruszenie suwerenności państwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 1, s. 90-91.

¹⁵ R. Bierzanek, op. cit., za: „Tygodnikiem Solidarność” z 12 kwietnia 1991 r., s. 54.

¹⁶ Ibidem, s. 54.

¹⁷ M. N. Shaw, op. cit., s. 596. Autor zwraca również uwagę, że użycie sił zbrojnych w celu utworzenia „bezpiecznej strefy” w północnym Iraku po wojnie w Zatoce Perskiej usprawiedliwiane było m.in. zgodnością „z istniejącą w prawie międzynarodowym zasadą interwencji humanitarnej w ekstremalnej sytuacji”.

nielegalności” (*lawfulness illegality justification*) lub „nielegalności w celu reformy prawa”¹⁸.

Skoro przesłanką zajęcia się sprawą przez Radę jest potencjalna możliwość narażenia na niebezpieczeństwo międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, to sytuacja wewnętrzna danego państwa nie mająca charakteru międzynarodowego dyskwalifikuje sprawę jako podlegającą kompetencjom Rady. Trudność praktyczna polega jednak na dokonaniu prawidłowej, bezstronnej, obiektywnej oceny, czy sytuacja wewnętrzna państwa stanowi takie zagrożenie. Dokonanie owej oceny jest siłą rzeczy uzależnione od doraźnych czynników politycznych, sprzecznych interesów państw członkowskich, działalności grup nacisku itp.

Zapisy powyższe wyznaczają obowiązujący członków standard postępowania, wszelkie zaś kroki zbrojne winny odbywać się na warunkach określonych w Karcie, tj. jako akcja w związku z zagrożeniem pokoju, zakłóceniem pokoju i aktami agresji (art. 39-51), w tym w wykonaniu prawa do samoobrony (art. 51). Zakaz stosowania groźby lub użycia siły potwierdzono w „Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych”¹⁹, wyrażającej intencji członków społeczności międzynarodowej: „[...] państwa w stosunkach międzynarodowych powinny powstrzymywać się od groźby lub użycia siły przeciw integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej jakiegokolwiek państwa, lub w jakikolwiek sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych” oraz: „wojna stanowiąca agresję jest zbrodnią przeciw pokojowi, która powoduje odpowiedzialność na podstawie prawa międzynarodowego”. Wykluczyć jednak należy w sposób zdecydowany taką wykładnię Deklaracji w powiązaniu z art. 2 ust. 4 Karty NZ, wedle której nie istnieje jakiś generalny zakaz użycia siły, a obowiązuje on jedynie w wypadku groźby lub użycia siły skierowanej przeciwko nietykalności terytorium lub niepodległości politycznej, jak również w celach niezgodnych z zasadami Narodów Zjednoczonych²⁰. Gdyby bowiem przyjąć ten tok rozumowania, należałoby stwierdzić, że sama zasada zakazu użycia siły w stosunkach między państwami jest całkowicie fikcyjna, a reglamentowanie użycia siły w Karcie NZ oraz szczególne w tym zakresie uprawnienia Rady Bezpieczeństwa nie mają większej doniosłości. Skutek praktyczny wspomnianej wykładni byłby następujący: państwo podejmuje decyzję, czy użycie siły jest dopuszczalne co do zasady (bada w szczególności, czy atak zbrojny nie jest sprzeczny z celami NZ), jeśli tak jest, to przysługuje mu uprawnienie groźby lub użycia siły. Jak jednak interpretację tę można pogodzić z fundamentalnym założeniem, że państwo nie jest uprawnione do

¹⁸ Szerzej na ten temat J. Zajadło, *Legalność i legitymizacja humanitarnej interwencji*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 1, s. 16.

¹⁹ „Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych”, Nowy Jork, dnia 24 października 1970 r., Uchwała Zgromadzenia Ogólnego NZ 2625 (XXV), A/8018.

²⁰ Na taki sposób interpretacji zwraca uwagę m.in. W. Czapliński, *Interwencja w Iraku z punktu widzenia prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 1, s. 23 oraz M. E. O’Connell, *The Myth of Pre-emptive Self-Defense*, www.asil.org, za A. D’Amato tłumaczącym izraelski atak na cel w Iraku w 1981 r. (na reaktor jądrowy w Osiraq) okolicznością, że nie będąc wymierzonym w integralność terytorialną, niepodległość polityczną oraz nie będąc sprzecznym z celami Narodów Zjednoczonych, był legalny.

samodzielnej oceny, często arbitralnej, czy użycie siły zgodne będzie z celami Narodów Zjednoczonych, a surowy reżim prawny określający dopuszczalne wyjątki od jej całkowitego zakazu (jak działanie w samoobronie czy akcja zbrojna w oparciu o art. 42 Karty) stworzony został właśnie w tym celu, by uchronić społeczność międzynarodową od niebezpieczeństwa subiektywnej, wybiórczej i jednostronnej oceny słuszności użycia siły przez państwa pragnące posłużyć się tym narzędziem dla rozwiązania zaistniałych konfliktów czy realizacji własnych interesów. Interpretacja przeciwna stanowiłaby regres w rozwoju prawa międzynarodowego określającego ramy użycia siły, a w praktyce powrót do *ius ad bellum*. Więcej nawet, prowadzi ona bezpośrednio do rewizji podstawowej zasady, tj. zakazu użycia siły, a wprowadza zasadę odwrotną: użycie siły jest generalnie dopuszczalne z zastrzeżeniem wyżej wspomnianych wyjątków. Byłaby ona zakwestionowaniem podstawy systemu Narodów Zjednoczonych, jak również zasady nieużywania siły jako należącej do norm *ius cogens*.²¹

Z tych powodów, dokonując analizy obowiązków członków Narodów Zjednoczonych, nie można poprzestać li tylko na wykładni językowej²² art. 2 ust. 4, która budzić może pewne wątpliwości, ale odwołać się należy również do wykładni celowościowej i systemowej²³.

Z kolei Uchwała Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 3314/XXIX „agresją” określiła „[...] użycie przez państwo siły zbrojnej przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych”²⁴. Generalnie więc użycie siły zbrojnej z naruszeniem zasad wyrażonych w Karcie NZ co do dopuszczalności jej użycia stanowi *prima facie* dowód aktu agresji, jakkolwiek Rada Bezpieczeństwa, działając na podstawie Karty, może dojść do wniosku, że w konkretnym wypadku stwierdzenie, iż miała miejsce agresja, nie jest uzasadnione, z tego w szczególności powodu, że określone akty lub ich skutki nie są dostatecznie poważne (art. 2 załącznika do uchwały). Art. 3 Uchwały dokonuje przykładowego wyliczenia aktów, które stanowią agresję, przy czym Rada Bezpieczeństwa może uznać (art. 4) również inne działania, w nim nie wymienione za akt agresji. Art. 5 stwierdza natomiast, iż „Żaden wzgląd jakiegokolwiek natury, czy to politycznej, ekonomicznej, wojskowej, czy też innej nie może służyć jako uspra-

²¹ Za taką uznany zakaz użycia siły przez MTS w sprawie Nikaragui, zob. przyp. 9.

²² Omawiany przepis w angielskiej wersji językowej brzmi: „All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations”. Zdanie to można więc tłumaczyć jako: „Wszyscy członkowie powinni powstrzymać się od groźby lub użycia siły przeciwko integralności terytorium lub niepodległości politycznej któregośkolwiek państwa lub od **wszelkiego innego sposobu, niezgodnego z zasadami Narodów Zjednoczonych**” (podkreślenie – M.M.M.), przy czym tłumaczenie to budzi wątpliwości co do jego poprawności z uwagi na niedookreślone znaczenie słowa „manner”, niemniej należałoby je raczej odnosić do każdego zachowania niezgodnego z celami NZ, różnego jednak od groźby lub użycia siły, a więc „**lub od wszelkich innych działań niezgodnych z celami Narodów Zjednoczonych**”. Z tego powodu ten „inny sposób niezgodny z celami NZ” jest przesłanką odrębną od „groźby lub użycia siły”, te ostatnie natomiast stanowiłyby samodzielne naruszenie Karty NZ, nie podlegające badaniu co do zgodności z celami NZ. Za taką wykładnią przemawia również rosyjska wersja językowa.

²³ „Czytając Kartę w całości, nie sposób nie zauważyć, że bardzo szeroki zakaz użycia siły, z zastrzeżeniem wyraźnie wskazanych wyjątków, był zamiarem jej twórców. Wniosek taki potwierdza historia jej powstawania” M. E. O’Connell, op. cit., s. 4.

²⁴ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 3314/XXIX w sprawie definicji agresji wraz z załącznikiem, Nowy Jork, 14 grudnia 1974 r., A/9619.

wiedliwienie agresji” (ust. 1), oraz że „Agresja jest zbrodnią przeciwko pokojowi międzynarodowemu, a agresja pociąga za sobą odpowiedzialność międzynarodową” (ust. 2). Jednocześnie definicja ta nie może być interpretowana jako rozszerzająca lub zawężająca zakres Karty NZ, w tym postanowień Karty odnośnie przypadków, w których użycie siły jest legalne (art. 6). Abstrahując od istniejącego w doktrynie sporu co do charakteru prawnego rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych²⁵, Rada Bezpieczeństwa siłą rzeczy dokonywać musi oceny konkretnych działań jako agresywnych albo nie mających takiego charakteru, posilkując się przyjętymi już kryteriami, w tym treścią Uchwały Zgromadzenia Ogólnego (w § 4 Rezolucji Zgromadzenie Ogólne zwraca uwagę Radzie Bezpieczeństwa na przyjętą definicję agresji, polecając zawsze, gdy to konieczne, by brała ją pod uwagę jako wskazówkę w ustaleniu zgodnie z brzmieniem Karty, czy dokonał się akt agresji). „Mimo że rezolucja zawierająca definicję agresji może być traktowana tylko jako instrument pomocniczy interpretacji użycia siły, to jest ona znaczącym krokiem w procesie kodyfikacji prawa międzynarodowego. Jej praktyczne znaczenie polega przede wszystkim na tym, że może ułatwić Radzie Bezpieczeństwa ONZ podejmowanie akcji [...]. Karta NZ nie wskazuje, jakie działanie jest aktem agresji. Tym samym definicja agresji wypełnia istniejącą lukę”²⁶.

II. RADA BEZPIECZEŃSTWA

Rola Rady Bezpieczeństwa ONZ w zażegnywaniu konfliktów międzynarodowych jest wyjątkowa, gdyż zgodnie z brzmieniem art. 24 ust. 1 Karty, członkowie Narodów Zjednoczonych nakładają na nią główną (a więc nie wyłączną) odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, ale też upowazniają do działania w ich imieniu. Rada, wypełniając swe obowiązki, działać ma zgodnie z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych (ust. 2), szczególne pełnomocnictwa w tym zakresie wynikają przede wszystkim z rozdziału VI i VII. Jakkolwiek Ogólne Zgromadzenie jest władne przeprowadzić dyskusję nad każdym zagadnieniem lub każdą sprawą (w tym dotyczącymi utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa) oraz udzielać zaleceń Radzie, to jeśli jednak w jego ocenie „pewna akcja jest konieczna”, zagadnienie takie winno być przekazane Radzie przed lub po dyskusji (art. 10 i 11 ust. 2 i 3 Karty). Zgromadzenie może również zwracać uwagę Rady Bezpieczeństwa na sytuacje, które mogą zagrażać międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu (art. 11 ust. 3), poza tym nie jest ono władne udzielać Radzie żadnych zaleceń w związku ze sporem lub sytuacją, co do którego Rada Bezpieczeństwa wykonuje funkcje przyznane jej

²⁵ L. Antonowicz np. uznaje, że rezolucja ta nie ma mocy prawnomiędzynarodowej, jakkolwiek „w dużym stopniu wyraża stan prawa międzynarodowego w tej sprawie”, op. cit., s. 222.

²⁶ W. Malendowski, *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, Wrocław 2000, s. 39-40.

przez Kartę (art. 12 ust. 1). Rola Sekretarza Generalnego jest zbliżona do *honest brokera* („uczciwego maklera”)²⁷, osoby bezstronnej, która ma prawo zwracać Radzie uwagę na każdą sprawę, która w jego mniemaniu, mogłaby zagrażać utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 99), przejawia się też w świadczeniu „dobrych usług” oraz mediacji.

Z kolei na mocy art. 12 ust. 2, Sekretarz, za zgodą Rady, będzie podawał do wiadomości Ogólnemu Zgromadzeniu na każdej jego sesji wszelkie sprawy dotyczące utrzymania pokoju i bezpieczeństwa, którymi Rada się zajmowała, a także zawiadamiał Zgromadzenie albo członków Narodów Zjednoczonych w przypadku, gdyby Zgromadzenie w danej chwili nie zasiadało, a Rada przestanie zajmować się takimi sprawami. Rozdział VI Karty NZ traktuje o pokojowym załatwianiu sporów. Najważniejszym organem Narodów Zjednoczonych biorącym w nim udział jest Rada Bezpieczeństwa. Jest ona „władna poddać zbadaniu każdy spór albo sytuację, które mogłyby doprowadzić do tarć międzynarodowych albo wywołać spór w celu ustalenia, czy dalsze trwanie sporu lub sytuacji nie grozi niebezpieczeństwem dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (art. 34). Jej uprawnienia mają charakter specyficzny, gdyż są skierowane przede wszystkim na zapewnienie pokoju, mniej na pojednanie stron²⁸; właściwa rola Rady rozpoczyna się wtedy, gdy państwa nie są w stanie rozstrzygnąć konfliktu we własnym zakresie, a jednocześnie rysuje się niebezpieczeństwo dla pokoju światowego. Rada może wezwać strony sporu do jego załatwienia metodami polubownymi, takimi jak: rokowania, pośrednictwo, koncyliacja, arbitraż, odwołanie się do organów lub porozumień regionalnych (art. 33), w każdym stadium może „zalecić odpowiednie sposoby postępowania albo metody załatwienia” (art. 36 ust. 1).

Rozdział VII Karty NZ określa sposoby reagowania społeczności międzynarodowej na pojawiające się zagrożenia, którym społeczność ta ma ambicje się przeciwstawić. Jak wskazuje R. Sonnenfeld, Rada posiada w tym zakresie „najszerze kompetencje przyznane w historii jakiegokolwiek organowi międzynarodowemu”²⁹. Na Radzie ciąży obowiązek śledzenia sytuacji międzynarodowej i ewentualne odnotowanie okoliczności wymagających jej reakcji, zgodnie z jej zadaniami (art. 39), co w szczególności może mieć postać zaleceń (art. 39) lub decyzji w sprawie sankcji ekonomiczno-dyplomatycznych. Dobór środków dla rozwiązania konkretnego sporu jest więc dowolny, uzależniony od uznania Rady co dotyczy zarówno środków prewencyjnych (art. 41), jak i przymusowych (art. 42). Przed podjęciem właściwych środków zaradczych, Rada może zastosować „środki tymczasowe, jakie uzna za konieczne lub pożądane” (art. 40), a zmierzające do zapobieżenia zaostrzeniu sytuacji. Środki prewencyjne („zarządzenia nie pociągające użycia siły zbrojnej”) winny być zastosowane, żeby zapewnić skuteczność decyzjom Rady, w szczególności w postaci zupełnego lub częściowego przerwania stosunków gospodarczych i środków komunikacyjnych, morskich, powietrznych oraz na zerwaniu stosunków dyplomatycznych. W na-

²⁷ Ibidem, s. 74.

²⁸ R. Sonnenfeld, op. cit., s. 104, gdzie autorka przywołuje pogląd R. Bierzanka.

²⁹ Ibidem, s. 116.

stępsztwie ataku Iraku na Kuwejt w szeregu uchwał Rada (na podstawie art. 41) nałozyla na Irak wyjątkowo restrykcyjne sankcje gospodarcze i polityczne, prowadzące do całkowitej izolacji międzynarodowej tego kraju, a w miarę rozwoju sytuacji, sankcje były zaostrzane. Na przykładzie stanowiska Rady względem Iraku dostrzec można rozwój zaangażowania i wysiłków Rady Bezpieczeństwa na rzecz rozwiązywania konfliktów, a żądanie od Iraku rezygnacji z określonych rodzajów broni oraz stwierdzenie, że anulowanie przez Irak zobowiązań wynikających z zadłużenia zagranicznego jest nieważne, jest punktem zwrotnym w jej historii³⁰. Podobnie rzecz można o oświadczeniu Rady w przedmiocie nienaruszalności granic międzypaństwowych, które pozostają przedmiotem sporu³¹.

Wszystkie decyzje Rady Bezpieczeństwa w zakresie podjętych przez nią metod i środków, zarówno na mocy Rozdziału VI, jak i VII winny zostać przyjęte i wykonane przez członków Narodów Zjednoczonych (art. 25). Uchwały te są normami prawnymi, wiążącymi inne organy Narodów Zjednoczonych oraz państwa członkowskie, jakkolwiek mają na celu regulowanie konkretnej sytuacji, ułatwiają też interpretowanie w szczególności Karty NZ i regulaminu Rady Bezpieczeństwa.

Na mocy art. 39 „Rada winna stwierdzić istnienie wszelkiej okoliczności zagrażającej pokojowi, zakłócenia pokoju albo aktu agresji [...]”, przy czym w związku z możliwością różnorodnego rozumienia tych stanów, należy zgodzić się z tezą, że „stwierdzenie Rady jest wynikiem oceny raczej politycznej i faktycznej niż prawnej”³², co potwierdzają reakcje Rady w sytuacjach, w których dochodziło do użycia sił zbrojnych (np. wojny arabsko-izraelskie w 1956, 1967 i 1973 r., radzieckie agresje na Węgry w 1956 r. oraz na Afganistan w 1979 r., czy amerykańskie na Grenadę w 1983 r. i Panamę w 1989 r.), a Rada nie tylko nie stwierdziła aktu agresji, czy zakłócenia pokoju, ale nawet zagrożenia pokoju.

Elementem istotnym dla niniejszych rozważań jest działanie Rady na mocy art. 42: „Jeżeli Rada Bezpieczeństwa uzna, że środki przewidziane w art. 41 mogłyby okazać się niewystarczającymi albo już okazały się niewystarczającymi, jest ona władna podjąć taką akcję przy pomocy sił powietrznych, morskich lub lądowych, jaka mogłaby okazać się konieczną do utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Akcja taka może polegać na demonstracjach, blokadzie i innych operacjach sił zbrojnych powietrznych, morskich lub lądowych członków Narodów Zjednoczonych”. Karta pozostawia Radzie rozstrzygnięcie, czy środki zastosowane uprzednio w oparciu o art. 41 nie przyniosły należytych rezultatów. Dla zapewnienia skuteczności działania Rady art. 43 zobowiązuje wszystkich członków NZ do udostępnienia Radzie na jej żądanie swoich sił zbrojnych, a także innej pomocy i ułatwień. Obowiązki państw członkowskich dotyczą również konieczności zawierania z Radą specjalnych porozumień, przy czym z uwagi na przeszkody natury politycznej, a przede wszystkim

³⁰ M. N. Shaw, op. cit., s. 639.

³¹ Ibidem.

³² A. Łazowski, A. Zawadzka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2003, s. 272.

na konflikt pomiędzy wielkimi mocarstwami, porozumienia takie nie zostały zawarte.

Pierwszą operacją wojskową, która odbyła się na podstawie upoważnienia Rady udzielonego na mocy art. 42, była interwencja w Korei w 1950 r.³³, chociaż w literaturze część autorów kwestionuje prawomocność uchwały Rady w tym zakresie z uwagi na niedopuszczenie do głosowania nad nią Chińskiej Republiki Ludowej³⁴.

Kompetencje uchwałodawcze Rady Bezpieczeństwa wynikające z Rozdziałów VI i VII ogranicza wspomniana uprzednio zasada nieingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw (art. 2 ust. 7): „Żadne z postanowień niniejszej Karty nie upoważnia Narodów Zjednoczonych do wtrącania się w sprawy, które zasadniczo należą do wewnętrznej kompetencji jakiego bądź państwa [...], jednak zasada ta nie może stać na przeszkodzie zastosowania środków represyjnych, przewidzianych w Rozdziale VII”, o ile rzecz jasna istnieją podstawy do ich zastosowania, zgodnie z brzmieniem tego rozdziału.

III. KONFLIKT IRACKI (1990-2003)

1. Konflikt iracko-kuwejcki, zapoczątkowany agresją Iraku na Kuwejt w dniu 2 sierpnia 1990 r., spotkał się z natychmiastową reakcją Rady Bezpieczeństwa ONZ, w postaci krótkiej Uchwały 660³⁵, w której Rada zaniepokojona inwazją, działając w oparciu o art. 39 (jest to jeden z rzadkich wypadków – kilkakrotnie w całym okresie istnienia NZ – w których Rada uznała za stosowne wyrażnie powołać ten zapis) i 40 Karty NZ zdecydowanie i jednogłośnie potępiła inwazję (§ 1), zażądała natychmiastowego i bezwarunkowego wycofania wszystkich sił irackich (§ 2) oraz wezwała Irak i Kuwejt do niezwłocznego rozpoczęcia negocjacji (§ 3).

Brak pozytywnego odzewu władz irackich oraz ich kolejne agresywne poczynania skłoniły Radę do wydania całego ciągu uchwał, poczynwszy od Uchwały 661³⁶, w której Rada potwierdzając Uchwałę 660, wprowadziła sankcje ekonomiczne przeciw Irakowi (§ 3-5) oraz powołała na mocy postanowienia 28 Prowizorycznych Norm Proceduralnych Rady Bezpieczeństwa, Komitet Rady w celu realizacji postanowień rezolucji oraz składania raportów w tym zakresie. Uchwałą 662³⁷ Rada uznała, że iracka aneksja Kuwejtu w jakiegokolwiek formie i pod jakimkolwiek pretekstem jest nieważna i pozbawiona mocy prawnej (§ 1), wezwała wszystkie państwa, organizacje międzynarodowe i wyspecjalizowane agencje, by nie uznawały przyłączenia Kuwejtu do Iraku oraz powstrzymały się z jakimikolwiek działaniami, które mogłyby zostać zinterpretowane jako pośrednie uznanie (§ 2). Rada zażę-

³³ Uchwała 82 (1950) z dnia 25 czerwca 1950 r., [S/1501].

³⁴ W. Góralczyk, S. Sawicki, op. cit., s. 403, R. Sonnenfeld, op. cit., s. 126. Interesujące jest przy tym stanowisko R. Sonnenfeld, która stwierdza, że operacja koreańska „pozostaje w zasadzie poza ONZ, gdyż była prowadzona pod dowództwem Stanów Zjednoczonych i głównie amerykańskimi siłami zbrojnymi, chociaż sankcjonowały ją, w każdym razie w pierwszej fazie, uchwały Rady Bezpieczeństwa”.

³⁵ Uchwała 660 (1990) z dnia 2 sierpnia 1990 r., S/RES/660 (1990).

³⁶ Uchwała 661 (1990) z dnia 6 sierpnia 1990 r., S/RES/661 (1990).

³⁷ Uchwała 662 (1990) z dnia 9 sierpnia 1990 r., S/RES/662 (1990).

dała od Iraku, by uchylił akcje zmierzające do przyłączenia Kuwejtu (§ 3) oraz wyraziła wolę kontynuowania jej wysiłków dla zakończenia okupacji.

Uchwała 674³⁸ podkreśliła, że celem społeczności międzynarodowej jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa poprzez poszukiwanie rozwiązań sporów i konfliktów międzynarodowych na drodze pokojowej (§ 1) oraz zwróciła uwagę na ważną rolę Narodów Zjednoczonych oraz Sekretarza Generalnego w ich rozwiązywaniu w zgodzie z zapisami Karty NZ (§ 2).

Kluczowa dla operacji wojskowej w Iraku jest niewątpliwie Uchwała 678³⁹, która powołując się na rezolucje: 660, 661, 662, 664, 665⁴⁰, 666⁴¹, 667⁴², 669⁴³, 670⁴⁴, 674⁴⁵ oraz 677⁴⁶, zwróciła uwagę, że pomimo wszelkich wysiłków Narodów Zjednoczonych Irak odmówił zastosowania się do Uchwały 660 oraz innych odnośnych uchwał, w związku z czym działając na mocy Rozdziału VII Karty, Rada:

1. zażądała, by Irak w pełni zastosował się do Uchwały 660 i po niej następujących, a w tym celu zdecydowała się „dać Irakowi jeszcze jedną, ostatnią szansę, jako wyraz dobrej woli, by to uczynił”;
2. upoważniła państwa członkowskie współpracujące z rządem Kuwejtu, jeśli Irak najpóźniej do dnia 15 stycznia 1991 r. nie wcieli w życie w pełni, jak ustalono w § 1, wszystkich wyżej wymienionych rezolucji, do użycia wszelkich niezbędnych środków by przestrzegać i wcielić w życie rezolucję 660 i rezolucje następujące po niej oraz by przywrócić międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo w tym regionie;
3. poprosiła wszystkie państwa do dostarczenia odpowiedniego wsparcia dla akcji podjętych zgodnie z § 2;
4. poprosiła o dostarczanie regularnych informacji co do postępu w akcjach zgodnie z § 2 i § 3.

Uchwała 678 jest bezpośrednią podstawą prawną użycia siły zbrojnej przez koalicję państw prowadzących działania wojenne w akcji „Pustynna burza”. Do czasu jej podjęcia Rada, działając w oparciu o art. 39-41 Rozdziału VII Karty, podejmowała decyzje (rezolucje 660-667) zmierzające do przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego na zasadzie „zarządzeń nie pociągających za sobą użycia siły zbrojnej” („sankcje niewojskowe”), dopiero w rezolucji 678 Rada zdecydowała się na podjęcie „takiej akcji przy pomocy sił powietrznych, morskich lub lądowych, jaka mogłaby okazać się konieczną do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (art. 42 – „sankcje wojskowe”). W rezolucji tej Rada upoważniła wszystkie kraje członkowskie współpracujące z rządem Kuwejtu do podjęcia odpowiednich działań (§ 2 rezolucji) zgodnie z brzmieniem art. 48

³⁸ Uchwała 664 (1990) z dnia 18 sierpnia 1990 r., S/RES/664 (1990).

³⁹ Uchwała 678 (1990) z dnia 29 listopada 1990 r., S/RES/678 (1990).

⁴⁰ Uchwała 665 (1990) z dnia 25 sierpnia 1990 r., S/RES/665 (1990).

⁴¹ Uchwała 666 (1990) z dnia 13 września 1990 r., S/RES/666 (1990).

⁴² Uchwała 667 (1990) z dnia 16 września 1990 r., S/RES/667 (1990).

⁴³ Uchwała 669 (1990) z dnia 24 września 1990 r., S/RES/669 (1990).

⁴⁴ Uchwała 670 (1990) z dnia 25 września 1990 r., S/RES/670 (1990).

⁴⁵ Uchwała 674 (1990) z dnia 29 października 1990 r., S/RES/674 (1990).

⁴⁶ Uchwała 677 (1990) z dnia 28 listopada 1990 r., S/RES/677 (1990).

ust. 1 Karty („akcję potrzebą do wykonania postanowień Rady Bezpieczeństwa, zmierzających do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, powinni podejmować wszyscy członkowie Narodów Zjednoczonych, albo niektórzy z nich, zależnie od decyzji Rady Bezpieczeństwa”).

Na kolejną uchwałę w sprawie konfliktu iracko-kuwejckiego społeczność międzynarodowa czekała ponad trzy miesiące. Rezolucja 686⁴⁷, która odnotowała zawieszenie ofensywnych operacji wojennych przez siły Kuwejtu i państw członkowskich współpracujących z rządem Kuwejtu, zgodnie z treścią rezolucji 678, ogłosiła (§ 1), że 12 wcześniejszych uchwał pozostaje w mocy i pełnej skuteczności oraz przedstawiła szereg szczegółowych żądań skierowanych do Iraku, a będących w znacznej mierze rozwinięciem lub uszczegółowieniem żądań uprzednio przedstawionych.

Z kolei Uchwała 687⁴⁸ postrzegana jest jako swojego rodzaju łącznik pomiędzy rezolucją 678 a 1441⁴⁹, które mają tworzyć „łańcuch” prawnych podstaw interwencji „Iracka wolność” z marca 2003 r.⁵⁰ Konstrukcja „odwieszenia się” mocy obowiązującej Uchwały 678, na skutek nieprzestrzegania przez Irak Uchwały 687 oraz w związku z przyjęciem przez Radę Bezpieczeństwa Uchwały 1441, jest przyczyną uznania m.in. przez oficjalne czynniki polskie i brytyjskie, tychże rezolucji za podstawę prawną interwencji „Iracka wolność”.

Uchwała 687 powitała z radością przywrócenie suwerenności, niepodległości i terytorialnej integralności Kuwejtu oraz powrót jego prawowitego rządu. Jednocześnie wskazała, że pomimo pewnego postępu w wypełnianiu przez Irak zobowiązań wynikających z Uchwały 686, szkody poniesione przez wielu obywateli Kuwejtu i państw trzecich nie zostały naprawione, a ich własność w dalszym ciągu nie została zwrócona. Mimo to Rada potwierdziła moc obowiązującą wszystkich 13. poprzednich rezolucji, z wyjątkiem zmian wyraźnie przez nią wprowadzonych, w tym formalnego zawieszenia ognia (§ 1). W części A (§ 4) Rada zdecydowała o zagwarantowaniu nienaruszalności granicy międzynarodowej, wytyczonej zgodnie z § 2-3, oraz o podjęciu w razie konieczności wszelkich niezbędnych środków zgodnie z Kartą NZ. Część C rezolucji (§ 7-15) koncentruje się generalnie na daleko idących zobowiązaniach nałożonych na Irak, a zmierzających do jego rozbrojenia, w tym poprzez bezwarunkową akceptację zniszczenia, usunięcia lub bezpiecznego wydania pod międzynarodowym nadzorem różnego rodzaju broni chemicznej, biologicznej, pocisków balistycznych, jak również do zobowiązania go do współpracy z Narodami Zjednoczonymi w tym zakresie (m.in. z powołaną specjalną komisją przeprowadzającą inspekcje w Iraku). Uchwała stwierdza również (§ 33), że na podstawie oficjalnego zawiadomienia Sekretarza Generalnego oraz Rady Bezpieczeństwa przez Irak w przedmiocie akceptacji warunków wynikających z rezolucji, obowiązuje formalne zawieszenie broni pomiędzy Irakiem a Kuwejtem i państwami członkowskimi, współpracującymi z rządem Kuwejtu

⁴⁷ Uchwała 686 (1991) z dnia 2 marca 1991 r., S/RES/686 (1991).

⁴⁸ Uchwała 687 (1991) z dnia 3 kwietnia 1991 r., S/RES/687 (1991).

⁴⁹ Uchwała 1441 (2002) z dnia 8 listopada 2002 r., S/RES/1441 (2002).

⁵⁰ Informacja Departamentu Systemu Informacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, na podstawie opinii Prokuratora Generalnego Wielkiej Brytanii, dokument dostępny na www.msz.gov.pl.

zgodnie z rezolucją 678. Jednocześnie Rada oświadcza, że w dalszym ciągu zajmować się będzie przedmiotową kwestią oraz podejmować w przyszłości takie kroki, jakie mogą być niezbędne dla wcielenia w życie rezolucji oraz pokoju i bezpieczeństwa w regionie (§ 34).

2. Uchwała 1441

Upływ czasu pokazał, że Irak nie zamierza współpracować z Narodami Zjednoczonymi i wcielać w życie przyjętych na siebie zobowiązań. Rada Bezpieczeństwa przyjmowała kolejne rezolucje, w których nieustannie potępiała Irak, wskazując na ich naruszenie Uchwały 687 (np. w § 1 Uchwale 707⁵¹) ustanawiającej zawieszenie ognia i ustalającej warunki niezbędne dla przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa w regionie, jakkolwiek Radzie zdarzało się przyznać, że pewien postęp w ich implementacji został jednak poczyniony (s. 2 preambuły Uchwały 1284⁵²).

W newralgicznej Uchwale 1441 Rada przypomniła, że „rezolucja 678 upoważniła państwa członkowskie do użycia wszelkich niezbędnych środków w celu wykonania i implementacji rezolucji 660 oraz wszystkich odnośnych rezolucji późniejszych w stosunku do rezolucji 660 oraz w celu przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie”. Potępiła też fakt, iż „Irak nie ujawnił w sposób dokładny, pełny, ostateczny i kompletny, zgodnie z rezolucją 687, wszelkich aspektów swoich programów produkcji broni masowego rażenia [...]”. Potępiła też fakt, że „Rząd Iraku nie wypełnił swoich zobowiązań w odniesieniu do terroryzmu [...]” oraz przypomniła, iż „w swojej rezolucji 687 Rada oświadczyła, że zawieszenie broni będzie się opierać na przyjęciu przez Irak postanowień tej rezolucji, włącznie z zawartymi w niej zobowiązaniami nałożonymi na Irak”. Rada postanowiła (§ 3), że rząd Iraku otrzymuje 30 dni na przedstawienie UNMOVIC (Komisja Monitorowania, Weryfikacji i Inspekcji) oraz IAEA (Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej) jak również Radzie zaktualizowanej i kompletnej deklaracji dotyczącej wszelkich aspektów programów produkcji broni chemicznej, biologicznej i nuklearnej oraz że luki w tej deklaracji stanowić będą kolejne materialne naruszenie zobowiązań Iraku oraz, że będzie ona przedstawiona Radzie do oceny (§ 4), zgodnie z § 11 i § 12. W § 12 Rada postanowiła „zebrać się natychmiast po otrzymaniu raportu [w przedmiocie wypełnienia przez Irak wszystkich zobowiązań nałożonych przez tę rezolucję – M.M.M.], w celu rozważenia sytuacji oraz potrzeby pełnego zastosowania się do wszystkich odnośnych rezolucji Rady dla zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. W końcu przypomniła, że Rada wielokrotnie ostrzegała Irak, iż poniesie on poważne konsekwencje w wyniku ciągłego łamania swoich zobowiązań” (§ 13) oraz postanowiła dalej zajmować się sprawą.

⁵¹ Uchwała 707 (1991) z dnia 15 sierpnia 1991 r., S/RES/707 (1991).

⁵² Uchwała 1284 (1999) z dnia 17 grudnia 1999 r., S/RES/1284 (1999).

IV. OCENA STANOWISKA RZĄDU RP

Rada Ministrów RP w oświadczeniu z dnia 17 marca 2003 r.⁵³ stwierdziła m.in., że w związku z niewypełnieniem przez Irak postanowień kilkunastu rezolucji Rady Bezpieczeństwa, w tym dotyczących pozbycia się broni masowego rażenia, „[...] reżim Saddama Husajna stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa i stabilności międzynarodowej”. Rząd przytoczył brzmienie zapisów Uchwały 1441 odnośnie „poważnych konsekwencji” związanych z niezastosowaniem się do niej przez Irak oraz zauważył, iż kraj ten z szansy nie skorzystał. Oświadczenie to nie wypowiada się wprost co do zgodności z prawem międzynarodowym ewentualnej akcji zbrojnej przeciwko Irakowi, organizowanej pod przywództwem Stanów Zjednoczonych, tym niemniej stwierdza: „Stoimy na stanowisku, iż zaniechanie działań mających na celu efektywne rozbrojenie reżimu Husajna byłoby poważnym błędem politycznym i wojskowym. Byłoby tolerowaniem naruszania prawa, uporczywego łamania przyjętych w ONZ zobowiązań i podważałoby autorytet Organizacji Narodów Zjednoczonych”.

Na łączny skutek Uchwał 678, 687 i 1441 powołał się natomiast Minister Spraw Zagranicznych RP Włodzimierz Cimoszewicz w przedstawionej w Sejmie informacji rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu wojskowego w składzie sił koalicji międzynarodowej: „[...] Otóż zarówno w świetle prawa międzynarodowego, jak i w świetle prawa krajowego decyzja rządu i prezydenta, ma podstawy prawne i jest prawnie uzasadniona. [...] Są to liczne rezolucje Rady Bezpieczeństwa, z których w pierwszej kolejności trzeba pamiętać o trzech: wymienionej 678 z 1990 r., 687 z 1991 r. i 1441 z listopada ubiegłego roku. [...] Była to rezolucja [687 – M.M.M.] przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa w momencie, kiedy zakończono operację ‘Pustynna Burza’. [...] Po pierwsze postanawiała o zawieszeniu broni w operacji, dla której pierwsza z wymienionych przez mnie – 678 – stwarzała podstawy prawne. Jednocześnie ta z 1991 r. oprócz zawieszenia broni formułowała warunki, na których opiera się owo zawieszenie broni, a tymi warunkami było podporządkowanie się Iraku stanowisku Narodów Zjednoczonych zakładającemu pozbycie się przez to państwo broni masowego rażenia. [...] rezolucja ta [687 – M.M.M.] wyznaczała 30 dniowy termin na pozbycie się broni masowego rażenia przez Irak. Niespełnienie tego warunku można było po 30 dniach uznać za odwieszające zwieszenie broni”⁵⁴.

Należy zwrócić uwagę, że powołana przez Ministra Spraw Zagranicznych RP Uchwała 687, terminu takiego Irakowi nie wyznaczyła. Owszem, uznała, że Irak winien zaakceptować bezwarunkowo zniszczenie, usunięcie lub wydanie – pod nadzorem międzynarodowym – wspomnianych wcześniej rodzajów broni (§ 8 a-b), jak również (§ 9 a), że w wykonaniu § 8 Irak jest zobowiązany przekazać Sekretarzowi Generalnemu – w terminie 15 dni od dnia

⁵³ Stanowisko Rady Ministrów RP z dnia 17 marca 2003 r. w sprawie konfliktu w Iraku: CIR z dnia 18 marca 2003 r.

⁵⁴ Informacja rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu wojskowego w składzie sił koalicji międzynarodowej dla wymuszenia przez Irak przestrzegania rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ z dnia 26 marca 2003 r., 4 kadencja, 44 posiedzenie, 1 dzień, dokument dostępny na www.msz.gov.pl.

podjęcia uchwały – oświadczenie w przedmiocie położenia, ilości oraz rodzajów broni wymienionych w § 8, jak również zezwolić na inspekcje w tym kraju. Błędu popełnionego przez Ministra nie powtarza oficjalna informacja MSZ „Podstawy prawne uzasadniające akcję militarną wobec Iraku”, z której dowiadujemy się, że: „[...] W rezolucji 687, określającej warunki zawieszenia broni po operacji ‘Pustynna Burza’ Rada Bezpieczeństwa nałożyła ciągle zobowiązanie na Irak do wyeliminowania posiadanej przezeń broni masowego rażenia oraz określiła warunki jakie Irak powinien wypełnić dla uniknięcia akcji zbrojnej [...] zawiesiła więc warunkowo, lecz nie odwołała upoważnienia do użycia siły zbrojnej wynikającego z Rezolucji 678”⁵⁵.

Nieodparcie nasuwa się więc pytanie: czy Uchwałę 687 wprowadzającą zawieszenie broni (§ 1 i § 33) można uważać za „warunkową”, w tym znaczeniu, że nieprzestrzeganie przez Irak zobowiązań („warunków”) na niego nałożonych, powoduje automatyczne „odwieszenie” mocy obowiązującej § 2 rezolucji 678? Jak w tym kontekście rozumieć brzmienie § 34, który stwierdza wyraźnie, że Rada „postanawia śledzić w dalszym ciągu rozwój wydarzeń i podjąć takie przyszłe kroki, które okażą się niezbędne dla wykonania Rezolucji”? Zgodzić się można z poglądem (znajduje to potwierdzenie w treści rezolucji), iż w mocy pozostają wszystkie poprzednie rezolucje, w tym 678, niemniej twierdzić, że istnieje jednocześnie automatyzm, o którym mowa wyżej, jest nadużyciem. Cóż bowiem oznacza, iż rezolucje te pozostają w mocy, jak nie to, że nałożone przez nie na Irak zobowiązania, a przezeń jeszcze nie wypełnione, ciążyą na tym kraju w dalszym ciągu do chwili ich pełnej realizacji, chyba że Rada zwolni Irak z tychże zobowiązań albo podejmie inną decyzję modyfikującą przedmiot zobowiązań, wymagany okres zastosowania się do nich itd. Tak więc § 1 Rezolucji 687 potwierdza obowiązywanie wszystkich wcześniejszych trzynastu uchwał i modyfikuje jednocześnie moc obowiązującą Uchwały 678, gdyż ogłasza zawieszenie broni. Z kolei § 33 precyzuje, że owo zawieszenie broni następuje w wyniku dokonanego przez Irak oficjalnego zawiadomienia Sekretarza Generalnego w przedmiocie akceptacji zobowiązań z niej wynikających. Żadne z postanowień Uchwały 687 nie uprawnia do przyjęcia, iż w wypadku niezastosowania się Iraku do jej warunków następuje „odwieszenie broni”. O ile więc § 2 Uchwały 678 upoważnił członków ONZ do interwencji, o tyle § 1 i § 33 Uchwały 687 postanawiają o wstrzymaniu działań zbrojnych (co skutkuje zawieszeniem upoważnienia do prowadzenia tychże działań), przy czym w żadnym razie nie formułują „warunkowego” zawieszenia broni, rozumianego w ten sposób, że zawieszone upoważnienie na powrót się aktualizuje. Dlatego też w świetle przytoczonych regulacji, twierdzenia wyrażone w komentowanej informacji rządu nie znajdują rzetelnego uzasadnienia.

Przytoczenie powyższych zapisów pozwala na stwierdzenie, że Uchwała 1441 nie stanowiła żadnego szczególnego upoważnienia przyznanego członkom Narodów Zjednoczonych do interwencji, nie informowała też, że w wypadku niezastosowania się przez Irak do żądań w niej zawartych przywrócona zostaje moc § 2 rezolucji 678 (w związku z czym nie byłoby

⁵⁵ Podstawy prawne uzasadniające akcję militarną wobec Iraku, dokument dostępny na www.msz.gov.pl.

konieczności powtórnej zebrania się Rady), a trwające na mocy Uchwały 687 zawieszenie broni kończy się z upływem wyznaczonych Irakowi terminów (np. owych 30 dni). Co więcej, Rada formułuje żądania i wyznacza termin ich spełnienia, owszem grożąc, że już więcej żadnych nowych żądań i terminów wyznaczać nie będzie (taki jest przecież sens słów: „Postanawia [...] dać Irakowi, za pomocą tej rezolucji, ostatnią szansę zastosowania się do zobowiązań rozbrojeniowych zgodnie z odnośnymi rezolucjami Rady [...] – § 2”, niemniej jednak jest zdecydowana w dalszym ciągu zebrać się po otrzymaniu stosownego raportu, by rozważyć dalsze kroki (§ 12), którymi rzecz jasna, przynajmniej teoretycznie, mogłaby być rezolucja odwołująca § 2 rezolucji 678, a więc zezwalająca na użycie siły⁵⁶. Członkowie Rady Bezpieczeństwa byli zgodni wyłącznie co do konieczności podporządkowania się przez Irak wszystkim uchwałom Rady, nie było natomiast konsensu co do dalszych kroków jakie należy podjąć⁵⁷. Podczas prac nad przygotowaniem Uchwały 1441 Stany Zjednoczone i Wielka Brytania naciskały na podjęcie uchwały, która w sposób kategoryczny przesądzi o interwencji zbrojnej jako następstwie niezastosowania się przez Irak do ultimatum w niej wyrażonego, inne kraje natomiast – z Francją na czele – dążyły do rozwiązania dwustopniowego, tj. w pierwszej kolejności uchwała żądająca natychmiastowego wpuszczenia przez Irak inspektorów, następnie, gdyby pierwsza rezolucja okazała się niewystarczająca, kolejna (poprzedzona konsultacjami) – zezwalająca, wyraźnie na użycie siły⁵⁸. Uchwała 1441 była rzeczywistym kompromisem pomiędzy sprzecznymi stanowiskami koalicji amerykańsko-brytyjskiej z jednej strony a francuskim z drugiej, w jej treści bowiem zagrożono Irakowi „poważnymi konsekwencjami”, nie zawarto natomiast zapisu wyraźnie grożącego użyciem siły (zgodnie z wolą Francji, Rosji i Chin), niemniej Stany Zjednoczone interpretowały ją jako zgodę na podjęcie jednostronnej akcji wojskowej⁵⁹.

Z całą pewnością stwierdzić można, że skoro w chwili podejmowania uchwały nie wszyscy członkowie Rady byli zgodni co do upoważnienia zawartego w Uchwale 1441, jako powodującej warunkowe odwołanie zawieszenia broni (przedstawiciel Meksyku po głosowaniu nad przyjęciem Uchwały, orzekł, iż użycie siły będzie dopuszczalne jedynie w ostateczności, w wypadku wcześniejszego wyraźnego upoważnienia ze strony Rady⁶⁰), to nie można przyjąć, że istniało jakieś wspólne przeświadczenie członków Rady Bezpieczeństwa, co do treści i skutków uchwały 1441. Jeżeli jedną z zasad Narodów Zjednoczonych jest załatwianie sporów międzynarodowych za pomocą środków pokojowych (art. 2 ust. 3), a Rada Bezpieczeństwa jest tym

⁵⁶ W tym kontekście nie dziwi wypowiedź Richarda Holbrooka: „Pytaniem było tylko, czy siła ma zostać użyta na podstawie kolejnej rezolucji, czy wystarczy rezolucja 1441. [...] Dyplomacja jest sztuką dwuznaczności. W rezolucji użyto jak najbardziej dwuznacznego sformułowania, żeby była jak najbardziej pojemna. Przed usunięciem Miłoszewicza też nie deklarowaliśmy oficjalnie, że chcemy go obalić”. „Gazeta Wyborcza” z 15 kwietnia 2003 r.

⁵⁷ W. Szyborski, *Casus belli*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 49; podobnie W. Czapliński, op. cit., s. 22.

⁵⁸ W. Szyborski, op. cit., s. 49-50.

⁵⁹ Ibidem, s. 50.

⁶⁰ F. L. Kirgis, *Security Council Resolution 1441 on Iraq's Final Opportunity to Comply with Disarmament Obligations*, dostępny na stronie internetowej Amerykańskiego Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego: www.asil.org/insights, s. 3.

organem, który decyduje, w jakiej sytuacji przymus jest uzasadniony, to Uchwała 678 sprzed 13 lat upoważniająca do użycia siły nie może w dalszym ciągu służyć za ważne upoważnienie zbrojnej interwencji, chyba że Rada wyraźnie tak postanowi. R. Wolfrum podnosi: „[...] określenie przez Radę Bezpieczeństwa, że istnieje zagrożenie dla pokoju międzynarodowego nie skutkuje automatycznie upoważnieniem do użycia siły zbrojnej przeciwko Irakowi. W tych niewielu sytuacjach, w których Rada upoważniała państwa do jej użycia wskazywała przynajmniej państwa, które są do tego upoważnione. [...] Uchwała 1441 nie zawiera czytelnej identyfikacji adresata oraz środków, które mogą być podjęte”⁶¹. Autor konkluduje: „Jeśli chce się widzieć w uchwale Rady Bezpieczeństwa legitymację użycia siły jako wyjątku od zakazu jej użycia, niezbędne jest jasne oświadczenie co do jej użycia, oraz wskazujące państwa, które mogą tego dokonać. [...] Akcja zbrojna jest zgodna z obowiązującym prawem międzynarodowym wyłącznie wtedy, gdy ma miejsce w oparciu o Uchwałę Rady Bezpieczeństwa, która zawiera wyraźnie upoważnienie, jakiegokolwiek inne środki militarne stanowią pogwałcenie prawa międzynarodowego”⁶². Rzecz jasna dookreślenie to mogłoby przybrać postać odpowiadającą ogólnej formule wyrażonej w uchwale 678 („państwa współpracujące z rządem Kuwejtu” oraz „wszelkie niezbędne środki”).

W odpowiedzi na zapytanie poselskie w Izbie Gmin Prokurator Generalny Wielkiej Brytanii Lord Goldsmith stwierdził, że „złamanie postanowień rezolucji 687 przywraca upoważnienie do użycia siły zawarte w rezolucji 678”⁶³ podobne wnioski wyciąga minister rządu RP, niemniej analiza treści rezolucji przeczy tym założeniom. Nawet jednak gdyby je przyjąć, to należałoby dojść do wniosku, iż w istocie Uchwała 1441 była również zbędna, gdyż i bez niej atak na Irak był uzasadniony. Jeśli bowiem złamanie postanowień Uchwały 687 przywracałoby podstawę użycia siły, to interwencja byłaby legalna dużo wcześniej, ponieważ Rada Bezpieczeństwa wielokrotnie (o czym była mowa wyżej) potępiała Irak za brak wypełnienia nałożonych na niego zobowiązań (choćby na mocy rzeczony Uchwały 687). Z jednej więc strony twierdzi się, że Uchwała 1441 jest ostatnim ogniwem upoważniającym do użycia siły (łączny skutek Uchwał 678, 687 oraz 1441), z drugiej zaś, iż każde naruszenie Uchwały 687, ustalającej warunki zawieszenia broni, upoważniało i upoważnia do użycia siły (co miało miejsce w roku 1993 i 1998, gdy powietrzne siły amerykańsko-brytyjskie dokonały nalotów na cele w Iraku, przy czym uzasadnieniem dla tych działań była właśnie Uchwała 687). W opinii prawnej (§ 7) uzasadniającej użycie siły w akcji „Iracka wolność” wspomniany już Lord Goldsmith przytacza wypowiedź sekretarza generalnego NZ, który oceniając akcję z 13 stycznia 1993 r., miał powiedzieć, że akcja ta posiada mandat Rady Bezpieczeństwa na mocy Uchwały 678, a jej uzasadnieniem jest pogwałcenie przez Irak Uchwały 687 ustanawiającej zawieszenie broni. Ocena zasadności akcji przez poprzednie-

⁶¹ R. Wolfrum, op. cit., s. 4.

⁶² Ibidem.

⁶³ Z opinii prawnej Prokuratora Generalnego Wielkiej Brytanii, dostępnej na www.fco.gov.uk.

go sekretarza generalnego NZ, która mogła mieć znaczenie propagandowe, nie wnosi jednak nic nowego do analizy prawnej, gdyż – gdyby to od decyzji Sekretarza zależało przyznanie lub brak upoważnienia do użycia siły na mocy art. 42 Karty NZ – dalsza dyskusja byłaby bezprzedmiotowa. Organem jednak (i to wyłącznie) uprawnionym do podejmowania podobnych decyzji jest na mocy art. 24 Karty Rada Bezpieczeństwa, na nią bowiem członkowie Narodów Zjednoczonych nakładają główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, ale też upoważniają do działania w ich imieniu. W tym miejscu warto zauważyć, że obecny Sekretarz NZ Kofi Annan miał z kolei wyrazić opinię, iż użycie siły przeciw Irakowi bez dodatkowej (następującej po Uchwale 1441) rezolucji Rady w tym przedmiocie będzie niezgodne z Kartą NZ⁶⁴.

W tym kontekście wywód ministra Cimoszewicza, że „niespełnienie tego warunku [chodzi o komentowany wcześniej 30 dniowy termin na pozbycie się broni masowego rażenia, którego w Rezolucji 687 brak – M.M.K.] można było po 30 dniach uznać za odwieszające zawieszenie broni”, nie przekonuje.

V. UZASADNIENIE INTERWENCJI W ŚWIELE KONWENCJI WIEDENSKIEJ O PRAWIE TRAKTATÓW

Warto jednocześnie wskazać na interesującą próbę uzasadnienia interwencji, którą sformułował F. L. Kirgis⁶⁵. Otóż zwraca on uwagę, iż w § 1 Uchwały 1441, Rada stwierdza, że „Irak naruszał i w dalszym ciągu poważnie narusza swoje obowiązki (*Iraq has been and remains in material breach of his obligations*)” wynikające ze wszystkich odnośnych uchwał, w tym z Uchwały nr 687, w szczególności na skutek braku współpracy z upoważnionymi inspektorami oraz niedokonania wymaganego rozbrojenia. W § 4 Rada dodaje, iż fałszywe oświadczenia lub braki w sporządzanych przez Irak oświadczeniach oraz inne niewypełnianie przez Irak nałożonych na niego obowiązków powoduje trwanie w stanie „istotnego naruszenia” tychże obowiązków (*shall constitute a further material breach of Iraq's obligations*). Stwierdza też, że Karta NZ zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do wypełniania uchwał Rady Bezpieczeństwa, podjętych na mocy Rozdziału VII oraz iż uchwały te są zbliżone, aczkolwiek nie tożsame z traktatami wielostronnymi z uwagi na to, że są „wiązącymi instrumentami prawa międzynarodowego”. Użyty w Uchwale 1441 termin „istotne naruszenie” (*material breach*), znajduje się również w art. 60 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów⁶⁶, który jest wiążącym zapisem prawa międzynarodowego dotyczącym poważnych naruszeń traktatów.

Art. 60 Konwencji przez „istotne naruszenie” traktatu rozumie bądź nie przewidziane w Konwencji odrzucenie traktatu, bądź pogwałcenie postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu (ust. 3 pkt a-b).

⁶⁴ Tak „Financial Times” z 18 marca 2003 r.

⁶⁵ F. L. Kirgis, op. cit., s. 1.

⁶⁶ Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. 1990, Nr 74, poz. 439).

„Istotne naruszenie” traktatu wielostronnego przez jedną ze stron „upoważnia stronę szczególnie dotkniętą naruszeniem do powołania się na to naruszenie jako podstawę zawieszenia działania traktatu w całości lub w części w stosunku do niej” (ust. 2 b), bądź każdą stronę, inną niż winne naruszenia państwo, do powołania naruszenia jako podstawy zawieszenia działania traktatu w całości lub w części w stosunku do niej, jeżeli traktat jest tego rodzaju, że istotne naruszenie jego postanowień przez jedną ze stron radykalnie zmienia sytuację każdej innej strony w odniesieniu do dalszego wypełniania jej obowiązków wynikających z traktatu” (ust. 2 pkt c).

Kirgis zauważa, że skoro Rada Bezpieczeństwa stwierdziła w § 1 Uchwały 1441, iż Irak istotnie narusza swoje obowiązki wynikające z szeregu wcześniejszych uchwał, w tym Uchwały 687, to zapewne przyjęła, że rezolucje są na tyle zbliżone do traktatów wielostronnych, iż mogą być poddane reżimowi art. 60 Konwencji wiedeńskiej. Poza tym można przyjąć, twierdzi Kirgis, że skoro Uchwały Rady podjęte na mocy Rozdziału VII Karty są wiążące dla wszystkich członków Narodów Zjednoczonych, to „istotne naruszenie” takiej uchwały przez państwo członkowskie będzie „istotnym naruszeniem” traktatu wielostronnego, którym niewątpliwie jest Karta Narodów Zjednoczonych, a taką z kolei sytuację przewiduje art. 60 Konwencji wiedeńskiej⁶⁷.

Kirgis wywodzi więc: „Uchwała Rady Bezpieczeństwa 687, przyjęta w okresie końcowym Wojny w Zatoce, zawiera zapis ogłaszający formalne zawieszenie broni pomiędzy Irakiem, Kuwejtem i państwami członkowskimi (takimi jak Stany Zjednoczone) współpracującymi z Kuwejtem zgodnie z Uchwałą 678 (1990). Uchwała 678 upoważnia państwa członkowskie to użycia wszelkich niezbędnych środków w celu przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie, a w ten sposób jest prawnomiędzynarodową podstawą dla akcji zbrojnej sił sojuszniczych w czasie Wojny w Zatoce. Zawarte w Uchwale 1441 stwierdzenie, że Irak w dalszym ciągu narusza w istotny sposób swoje zobowiązania wynikające z Uchwały 687 stwarza podstawę do powołania się na § 4 Uchwały 1441, który stanowi, że jakikolwiek brak współpracy ze strony Iraku będzie stanowił kolejne istotne naruszenie. Jeśli Irak, uprzednio potwierdziwszy swą wolę zastosowania się do Uchwały 1441, następnie zaprzestanie pełnej współpracy z inspektorami, otworzy to możliwość argumentacji użytej przez jakiekolwiek szczególnie dotknięte naruszeniem państwo, iż było ono uprawnione zawiesić działanie regulacji wprowadzającej zawieszenie broni mocą Uchwały 687. Można by również przyjąć, iż każde z państw – członków mogłoby to uczynić, gdyż istotne naruszenie stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, przez co radykalnie zmienia sytuację każdego innego członka NZ w odniesieniu do Uchwały 687. Argumentacja ta opiera się na założeniu, że naruszenie dotyczy broni lub materiałów masowego rażenia, które w razie użycia, mogą mieć wpływ nie tylko na bezpieczeństwo regionu, ale i świata.” I w dalszym ciągu wyjaśnia: „Stany Zjednoczone mogą twierdzić, iż są szczególnie dotkniętym krajem, gdyż są szczególnym celem ataków terrorystycznych [...]”⁶⁸.

⁶⁷ F. L. Kirgis, op. cit., s. 2.

⁶⁸ Ibidem.

I w tym wypadku trudno zgodzić się z przytoczoną argumentacją. I to co najmniej z kilku powodów. Po pierwsze nie sposób uznać, że skoro uchwały Rady Bezpieczeństwa są „podobne, aczkolwiek nie tożsame” do traktatów wielostronnych, to znajduje do nich zastosowanie art. 60 Konwencji wiedeńskiej. Jakkolwiek Konwencja⁶⁹ definiuje „traktat” w taki sposób, że nie wyłącza wprost uchwał organów organizacji międzynarodowych, to jednak uchwała jest aktem jednostronnym organizacji międzynarodowej, wola państw znajduje bezpośredni wyraz tylko w procesie uzgadniania tekstu uchwały, a państwa członkowskie nie są stronami uchwały, chociaż może być ona dla nich źródłem praw i obowiązków⁷⁰. Jeśli uchwała jest wyrazem woli organizacji, to trudno jednocześnie przyjmować, że stosuje się do niej zapis Konwencji, której przedmiotem są różnorodne porozumienia międzynarodowe, przy czym można mówić o stronach tych porozumień (państwach czy organizacjach międzynarodowych), w wypadku uchwały Rady mamy natomiast do czynienia z aktem prawnym, pochodzącym od jednego podmiotu prawa międzynarodowego, jakim są Narody Zjednoczone. Bez znaczenia jest też, że akty prawne organizacji międzynarodowych mogą mieć moc prawnomiędzynarodową lub być uznane za źródło prawa, gdyż nie kwestionuje się tutaj wiążącej mocy uchwały, lecz bada jedynie skutki, które rodzi jej nieprzestrzeganie przez państwo, na które nakłada ona obowiązki. Uchwały organizacji międzynarodowych nie są bezpośrednim wyrazem woli państw członkowskich, tak jak są nimi traktaty, szczególnie gdy w organie podejmującym decyzję obecni są przedstawiciele nielicznych tylko państw, co ma miejsce w Radzie Bezpieczeństwa: „Wola państw znajduje wyraz w traktacie ustanawiającym organizację i określającym jej kompetencje uchwałodawcze”⁷¹. Rada Bezpieczeństwa jest organem szczególnym, w którym zasiadają przedstawiciele nie tylko nielicznych państw członkowskich Narodów Zjednoczonych, ale też wśród tych nielicznych, głos części znaczy „więcej” niż głos pozostałych (konieczność zgody stałych członków Rady). Takie ukształtowanie pozycji Rady powoduje, że nie można uznać za rozwiązanie usprawiedliwione, choćby z uwagi na zasady Narodów Zjednoczonych (w tym suwerennej równości wszystkich członków) przeniesienie na uchwały Rady rozwiązań przyjętych w Konwencji wiedeńskiej.

Poza tym naruszenie uchwały Rady Bezpieczeństwa jako naruszenie traktatu wielostronnego (Karty NZ) nie może powodować zastosowania art. 60 Konwencji, gdyż wysłowiona w art. 4 Konwencji zasada *lex retro non agit* skutecznie wyłącza taką możliwość: „Bez uszczerbku dla stosowania jakichkolwiek norm sformułowanych w niniejszej konwencji, którym traktaty podlegałyby na podstawie prawa międzynarodowego, niezależnie od konwencji, konwencję stosuje się jedynie do traktatów zawartych przez państwa po wejściu niniejszej konwencji w życie w odniesieniu do tych państw”.

⁶⁹ Art. 2 ust. 1 a: „W rozumieniu niniejszej Konwencji 'traktat' oznacza międzynarodowe porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach, i bez względu na jego szczególną nazwę”.

⁷⁰ Tak też: R. Sonnenfeld, op. cit., s. 14-15, za: A. Wasilkowskim.

⁷¹ Ibidem, s. 14.

Dodać w tym miejscu należy, że tenże Kirgis widzi inne słabe strony konstrukcji powołania się na art. 60 Konwencji. Przede wszystkim koncentruje się na niepewności ustalenia, czy rzeczywiście Stany Zjednoczone mogły uznać się za „stronę szczególnie dotkniętą naruszeniem”, przywołując argument przeciwny: „[...] uchwały 678 oraz 687 miały na celu przede wszystkim zneutralizować wszelką realną groźbę irackiej akcji militarnej skierowanej bezpośrednio przeciwko innym państwom Bliskiego Wschodu, więc pogwałcenie Uchwały 687 i z nią związanych nie „dotykałoby w szczególności sposób” Stanów Zjednoczonych”⁷². Rzeczywiście w preambule uchwały 687 Rada stwierdza m.in.: „Będąc świadomymi, że wszelka broń masowego rażenia stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa w regionie oraz że istnieje potrzeba działań dla ustanowienia na Bliskim Wschodzie strefy wolnej od takiej broni”, jakkolwiek w Uchwale 678 (czyli pierwotnie upoważniającej do użycia siły) mówi się zarówno ogólnie o odpowiedzialności za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (w preambule), precyzując w § 2, że wszelkie niezbędne środki, w jakie wyposaża się państwa członkowskie służyć mają przywróceniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie. Z kolei w Uchwale 1441 Rada uznaje „zagrożenie, jakie stwarza dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa niezastosowanie się przez Irak do uchwały Rady oraz proliferacja broni masowego rażenia i rakiet dalekiego zasięgu”, przy czym przypomina jednocześnie treść uchwały 687 w zakresie potrzeby utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w regionie. Z pewnością przyjąć jednak można, że sama operacja, do której upoważniła uchwała 678 miała na celu przywrócenie sytuacji międzynarodowej sprzed 2 sierpnia 1990 r., a więc wycofanie Iraku z Kuwejtu oraz zmuszenie Irak do pokrycia wszelkich szkód spowodowanych atakiem na Kuwejt, wyrządzonych w ten sposób państwu i obywatelom Kuwejtu, a także państw trzecich.

Skoro taki był główny i pierwotny cel społeczności międzynarodowej, to nadużyciem wydaje się następcze interpretowanie uchwał 678 oraz 687 w powiązaniu z uchwałą 1441 w taki sposób, by wywieść, że stroną szczególnie dotkniętą aktem agresji na Kuwejt okazały się Stany Zjednoczone lub Wielka Brytania. Poza tym nie można przekonująco wykazać, że z charakteru uchwały wynika istotne naruszenie jej postanowień przez Irak radykalnie zmienia sytuację **każdej** innej strony w odniesieniu do dalszego wypełniania jej obowiązków wynikających z uchwały (przesłanka zawieszenia działania traktatu w stosunku do każdej strony innej niż państwo winne naruszenia, art. 60 ust. 2 pkt c Konwencji), jakkolwiek Kirgis wywodzi, że „jeśli naruszenie stwarza szerokie zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, Stany Zjednoczone (i państwa podobnie myślące) mogłyby dowodzić, iż sytuacja każdego państwa członkowskiego NZ, w odniesieniu do Uchwały 687, radykalnie się zmieniła”⁷³. Należy jednak zapytać, w jaki sposób „istotne naruszenie” przez Irak uchwał Rady zmieniło radykalnie sytuację np. Meksyku w odniesieniu do jego obowiązków wynikają-

⁷² F. L. Kirgis, op. cit., s. 2.

⁷³ Ibidem.

cych z uchwały lub Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do jej obowiązków wynikających z Karty NZ. Rozważania powyższe prowadzą nieuchronnie do wniosku, że rozważana przez Kirgisa koncepcja oparcia się na brzmieniu art. 60 Konwencji wiedeńskiej nie rozwiązywała problemu braku upoważnienia dla akcji militarnej w Iraku.

VI. PRZYCZYNA WOJNY

Analizując złożoną problematykę podstaw prawnych interwencji w Iraku, nie sposób nie odnieść się, choćby pobieżnie, do materialnych przesłanek podjęcia akcji zbrojnej. Na początku zauważyć należy, że argumentacja przedstawiona przez Stany Zjednoczone jako „organizatora” i głównego sprawcę ataku na Irak jest kompilacją argumentów natury prawnej, politycznej i etycznej. Niewątpliwie kluczowym i przewodnim jest niezastosowanie się do rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Wszystkie pozostałe są raczej tłem i mają zadanie wzmocnić argument pierwotny, a należą do nich w szczególności posiadanie przez Irak broni masowego rażenia oraz ustanowienie w Iraku rządów prawa.

Akcja przeprowadzona w oparciu o Uchwałę 1441 zmierzać miała do pozbawienia Iraku broni zagrażających pokojowi i bezpieczeństwu międzynarodowemu. Interesujące jest jednak, że do czasu rozpoczęcia działań zbrojnych inspekcje przeprowadzane na mocy tej rezolucji nie doprowadziły do wykrycia żadnych większych śladów⁷⁴ broni masowego rażenia (chemicznej, biologicznej lub nuklearnej), broń taka nie została znaleziona również po zakończeniu wojny, wszelkie zaś doniesienia o rzekomym jej wykryciu nie znalazły dotychczas oficjalnego potwierdzenia. W związku z powyższym można wnosić, że jakkolwiek Rada Bezpieczeństwa rzeczywiście miała powody, by potępiać Irak za brak współpracy z inspektorami UNMOVIC lub IAEA, co też uczyniła wyraźnie w spornej rezolucji, to stan wiedzy członków Rady co do rzeczywistych wyników tych inspekcji, które zdołano przeprowadzić, nie pozwalał im na uznanie, że Irak rzeczywiście znajduje się w posiadaniu rzeczony broni, przynajmniej zaś brak było niezbędnego uprawdopodobnienia tej tezy. Dobitnie świadczyły o tym wypowiedzi szefa

⁷⁴ Do nielicznych wyjątków zaliczyć można znalezienie przez patrol amerykańskich żołnierzy pocisku artyleryjskiego zawierającego sarin: „Rzeczpospolita” z 18 maja 2004 r., czy też znalezienie (odkupienie) przez polski wywiad 17 rakiet i dwóch pocisków moździerzowych wypełnionych iperytem i cyklosarinem: „Rzeczpospolita” z 3-4 lipca 2004 r. W tym ostatnim przypadku po szczegółowych badaniach okazało się, że broń ta pochodzi z okresu wojny iraacko-irańskiej, poza tym ilość gazu znajdującego się w pociskach miałaby ograniczony lub żaden efekt w razie użycia przeciw wojskom koalicji z uwagi na zły stan i niewielką ilość pozostałych środków chemicznych. Z kolei rakiety były puste i nie zawierały żadnych środków chemicznych: „Rzeczpospolita” z 7-8 sierpnia 2004 r.

„Nie potwierdziły się żadne z licznych doniesień o odkryciu tej broni. Amerykanie mogą się pochwalić jedynie odnalezieniem dwóch ruchomych laboratoriów do produkcji ładunków biologicznych. Oba jednak były dokładnie wyczyszczone”, „Gazeta Wyborcza” z 26 maja 2003 r.

„Szukaliśmy prawdy i dziś jest ona taka, że broni masowego rażenia w Iraku nie było”, David Kay (były szef ekspertów CIA poszukujących broni chemicznej i biologicznej w Iraku): „Gazeta Wyborcza” z 26 stycznia 2004 r.

Niektórzy eksperci uważają natomiast, że znalezienie dowodów (w szczególności dokumentów) na dokonywanie przez Irak prób z bronią chemiczną i biologiczną jest wyłącznie kwestią czasu, „Gazeta Wyborcza” z 19 grudnia 2003 r.

UNMOVIC Hansa Blix, który wyrażał rozczarowanie jakością materiałów przekazanych mu jesienią 2002 r. przez amerykańskie i brytyjskie siły wywiadowcze⁷⁵. Co więcej, w ostatnim okresie nawet prominentni członkowie rządu amerykańskiego przyznają, że broni masowego rażenia w chwili inwazji na Irak mogło nie być w tym kraju, a dane wywiadowcze w tym zakresie mogły być błędne⁷⁶.

Fakt braku obecności broni masowego rażenia sam w sobie nie wpływa na prawną ocenę przesłanek interwencji. Gdyby bowiem przyjąć, że Rada Bezpieczeństwa udzieliła w Uchwale 1441 wystarczającego upoważnienia dla społeczności międzynarodowej do interwencji, to późniejsze odnalezienie tej broni nie byłoby dodatkowym argumentem prawnym za interwencją, a jej brak nie byłby przesłanką przemawiającą za jej bezprawnością. Z drugiej jednak strony, mając na uwadze całą złożoność sytuacji związanej z procesem uchwalania rezolucji, a następnie z interpretacją jej treści, nie można nie zauważyć, iż państwa, które opowiadały się za rozwiązaniem siłowym, opierały się przynajmniej w tym samym stopniu na treści kontrowersyjnej uchwały, co też na uznaniu, że natychmiastowej akcji zbrojnej wymaga bezpieczeństwo i pokój międzynarodowy, gdyż reżim Husajna dysponuje bronią jemu zagrażającą⁷⁷.

Kolejnym ważnym powodem interwencji miała być misja wyzwolenia narodu irackiego od uciskającego go tyrana⁷⁸, czemu nie przeszkadzał nawet brak odpowiednich zapisów w Uchwale 1441, jak również w uchwałach wcześniejszych. Argument ten łączy w sobie z jednej strony dążenie do

⁷⁵ „Pomyślałem sobie wtedy, że jeżeli to ma być najlepsze z możliwych rozpoznanie, a my nic nie znajdziemy, to co z całą resztą”, za: W. Szymborski, op. cit., s. 54.

⁷⁶ Z wypowiedzi amerykańskiego sekretarza stanu Colina Powella: „Rzeczpospolita” z 26 stycznia 2004 r. oraz z 5 kwietnia 2004 r. Premier T. Blair przyznał z kolei, że nie liczy już na to, by kiedykolwiek znaleziono w Iraku broni masowego rażenia, a w wypowiedzi na forum Izby Gmin: „Muszę stwierdzić, że jest coraz bardziej jasne, iż w okresie inwazji Saddam nie posiadał broni chemicznej ani biologicznej, która byłaby gotowa do użycia”, „Rzeczpospolita” z 7 lipca 2004 r. Do takich wniosków doszedł również lord Robin Butler w swoim raporcie, który oceniał działania brytyjskiego wywiadu w okresie poprzedzającym atak na Irak: „Rzeczpospolita” z 15 lipca 2004 r. Koresponduje z tym oświadczenie Dżafara Dhia Dżafara, irackiego naukowca kierującego za czasów Husajna irackim programem nuklearnym: „Saddam Husajn zniszczył całą iracką broni masowego rażenia po pierwszej wojnie w Zatoce Perskiej”, „Gazeta Wyborcza” z 12 sierpnia 2004 r.

⁷⁷ „Dane wywiadowcze, zebrane przez obecny i poprzednie rządy, nie pozostawiają wątpliwości, że reżim iracki nadal posiada i ukrywa niektóre spośród najbardziej śmiertelnych rodzajów broni, jakie kiedykolwiek wynaleziono. Reżim ten użył już broni masowego zniszczenia przeciwko sąsiadom Iraku i przeciwko narodowi irackiemu. [...] Niebezpieczeństwo jest jasne: używając broni chemicznej, biologicznej lub, pewnego dnia, jądrowej, uzyskanej przy pomocy Iraku, terroryści mogą zaspokoić deklarowane przez siebie ambicje i zabić tysiące czy setki tysięcy niewinnych ludzi w naszym lub jakimkolwiek innym kraju. [...] 8 listopada Rada Bezpieczeństwa jednogłośnie uchwaliła rezolucję nr 1441, uznającą Irak winnym poważnego złamania zobowiązań i obiecującą poważne konsekwencje, jeśli Irak całkowicie i szybko się nie rozbroi”, z przemówienia Prezydenta USA Georja Busha do Narodu, www.stosunki.pl, za: CIR z 18 marca 2003 r.

„Saddam Husajn wciąż pracuje nad bronią masowej zagłady. Calkowita pewność, że on ma broni jądrową, zyskamy wtedy, gdy jej nie daj Boże użycie. [...] Historia, logika i fakty prowadzą do jednego wniosku. Reżim Saddama Husajna jest poważnym i coraz większym zagrożeniem. Zaprzeczanie temu byłoby żywnie nadziei wbrew dowodom. Wiara w dobrą wolę tego reżimu byłaby beznadziejnym narazaniem pokoju na świecie i życia milionów ludzi. Takiego ryzyka nie możemy podjąć”, z przemówienia Prezydenta USA Georja Busha na forum ONZ, „Gazeta Wyborcza” z 14-15 września 2002 r.

⁷⁸ „Jeżeli Irak podejmie wszystkie te działania, uzyskamy sygnał o jego nowej otwartości i odpowiedzialności. Pojawi się wówczas możliwość udzielenia przez Organizację Narodów Zjednoczonych pomocy w stworzeniu rządu reprezentującego wszystkich Irakijczyków: rządu opartego na przestrzeganiu praw człowieka, wolności gospodarczej i wyborach nadzorowanych przez międzynarodowych obserwatorów. [...] Wolność dla ludności Iraku to kwestia przestrzegania moralności i wielki cel strategiczny. Irakijczycy zasługują na wolność, a wymaga jej bezpieczeństwo wszystkich państw. Wolne społeczeństwa nie zastraszają okrucieństwem i możliwością podboju, a otwarte społeczeństwa nie grozą światu masową zagładą. Stany Zjednoczone popierają polityczną i gospodarczą wolność w zjednoczonym Iraku”, ibidem.

wprowadzenia porządku demokratycznego⁷⁹, z drugiej zaś ochrony praw człowieka (interwencja humanitarna)⁸⁰. Pewne jest, że na żadnym etapie konfliktu irackiego, problem ustanowienia określonego, pożądanego przez społeczność międzynarodową, porządku prawnego w Iraku, w szczególności poprzez przeprowadzenie wolnych wyborów, przywrócenie wolności słowa i swobód demokratycznych, zniesienie cenzury, nie stanowił przedmiotu jakiegokolwiek uchwały Rady Bezpieczeństwa, tym samym nie został wyartykułowany żaden konkretny obowiązek prawny w tym zakresie, którego niewypełnienie przez władze Iraku stanowiłoby jej pogwałcenie, *ergo*: przyczynę interwencji militarnej. Rozważanie to oparte jest oczywiście na wątpliwym założeniu, że podobne nakazy skierowane pod adresem władz Iraku, byłyby zgodne z Kartą Narodów Zjednoczonych⁸¹. Mając na uwadze powyższe, uprawniona wydaje się teza, iż intencją „koalicji międzynarodowej” pod przywództwem Stanów Zjednoczonych było przeprowadzenie akcji zbrojnej w celu stworzenia w tym kraju reżimu sprzyjającego USA, oparte go w pewnej części na zasadach rządów uznanych przez Stany Zjednoczone za właściwe. Z tej przyczyny niewykrycie żadnej z broni, o których istnieniu Stany Zjednoczone zapewniały społeczność międzynarodową, jakkolwiek kłopotliwe z propagandowego punktu widzenia, nie stanowi przeszkody w dalszym legitymizowaniu przeprowadzonej przez siebie interwencji⁸².

Warto też zauważyć, że w wypowiedziach poprzedzających akcję militarną bagatelizowano argument braku odpowiedniej legitymacji ze strony Rady Bezpieczeństwa⁸³, sporadycznie przytaczane były nawet umocowania prawne inne niż te, które jakoby były wyrażone w Uchwale 1441, takie jak prawo do samoobrony Stanów Zjednoczonych w ramach uderzenia prewencyjnego. Co ciekawe, stanowisko takie nie jest jedynie domeną konkretnej części sceny politycznej w Stanach Zjednoczonych, postulaty uznania uderzenia prewencyjnego, jako uprawnionego środka realizacji uzasadnionych interesów poszczególnych państw, padają również, choć nie zupełnie bez-

⁷⁹ Trafnie zwraca uwagę W. Czapliński, op. cit., s. 29, że błędna jest teza o globalnym zasięgu tzw. prawa do demokratycznej formy rządów (co znalazło potwierdzenie w licznych orzeczeniach Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości) – „żadna norma prawa międzynarodowego nie wymaga, by państwo miało określoną strukturę”.

⁸⁰ Szerzej o interwencji humanitarnej J. Zajadło, op. cit.

⁸¹ Podobnie W. Czapliński: op. cit., s. 31. R. Kwiecień wprost zauważa, że żadna z przyczyn interwencji w Iraku, włącznie z „potrzebą obalenia dyktatorskich rządów” nie uprawniała do działań zbrojnych, a „pogląd o legalności interwencji [...] prodemokratycznej ma charakter *de lege ferenda*”, op. cit., s. 80, 93.

⁸² Opisaną argumentację obrazuje doskonale wypowiedź Marka Siwca, szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, który przyznał nawet za pół roku okazało się, że Irak prawdopodobnie nie miał broni masowego rażenia, to trzeba będzie to uczciwie powiedzieć. Bo to wcale nie zmienia faktu, że Irak jako kraj, który destabilizował międzynarodową politykę i w nieludzki sposób traktował swoich obywateli, zasługiwał na taki koniec. Legitymacja do obalenia reżimu Saddama Husajna po ujawnieniu nieludzkiego traktowania obywateli jest w moich oczach nawet mocniejsza niż przed wojną”. Na pytanie: „Czy nie jest to myślenie typu 'dajcie mi człowieka, a paragraf się na niego znajdzie'?”, odpowiedź padła: „Trochę tak, ale samo życie dostarcza uzasadnienia takich działań”. „Rzeczpospolita” z 22 maja 2003 r.

⁸³ „Dzisiaj żaden rząd nie może z pewnością twierdzić, że Irak się rozbroił. [...] Przez ostatnie cztery i pół miesiąca Stany Zjednoczone i nasi sojusznicy pracowali w Radzie Bezpieczeństwa nad wyegzekwowaniem stawianych od dawna zadań Rady. Mimo to, niektórzy spośród stałych członków Rady Bezpieczeństwa publicznie ogłosili, że zawetują każdą rezolucję, która wymusza rozbrojenie Iraku. Rządy te podzielają naszą ocenę niebezpieczeństwa, ale nie naszą determinację, by mu się przeciwstawić. [...] Rada Bezpieczeństwa nie wypełniła swych obowiązków, tak więc my dorosliśmy do własnych” z przemówienia Prezydenta USA do Narodu, por. przyp. 73.

krtycznie, ze strony takich polityków, jak Madeleine K. Allbright⁸⁴ czy Henry Kissinger⁸⁵. W katalogu prób uzasadnienia interwencji irackiej wskazuje się także na samoobronę prewencyjną, zwaną też „uderzeniem wyprzedzającym” oraz kampanię przeciwko terroryzmowi⁸⁶.

Nie sposób nie zgodzić się z tezą, iż użycie siły zbrojnej w Iraku nie może być usprawiedliwione owym szczególnym typem samoobrony, polegającym na wyprzedzającym użyciu siły w przypadku zagrożenia zbrojną napaścią⁸⁷. Nie wnikając w tym miejscu szczegółowo w złożoną materię faktyczną i prawną związaną z samoobroną prewencyjną oraz ogromne kontrowersje w nauce prawa międzynarodowego, jakie ona rodzi (brzmienie art. 51 karty NZ nie odnosi się wyraźnie do możliwości uderzenia wyprzedzającego⁸⁸) oraz w postulat zmiany zapisów Karty NZ w odniesieniu do niej, warto podkreślić, że oficjalne czynniki amerykańskie i brytyjskie nie powoływały się na art. 51 Karty jako podstawę interwencji. Taka natomiast sytuacja miała miejsce w przypadku interwencji w Afganistanie⁸⁹. Prezydent G. W. Bush wspominał, co prawda, o „suwerennym prawie użycia siły dla zapewnienia własnego bezpieczeństwa narodowego”⁹⁰, nawiązywał także do pojęcia samoobrony⁹¹, niemniej nie czynił z niej samodzielnej i wystarczającej podstawy interwencyjnej. Potwierdza to wielokrotne usiłowanie legitymizacji interwencji przez powołanie się na tzw. łączny skutek rezolucji 678, 687 oraz 1441⁹².

Akcja zbrojna jako element działań przeciwko terroryzmowi wiąże się bezpośrednio z treścią postanowień Rady Bezpieczeństwa w sprawie Iraku⁹³. Na mocy wyraźnej decyzji Rady Irak został zobowiązany do powiadomienia Rady, że nie popełni oraz nie będzie wspierał żadnego aktu między-

⁸⁴ „Bez względu na język, nawiązujący bądź nie do art. 51 [Karty NZ – M.M.M.], prewencyjna doktryna Busha będzie zerwaniem z dotychczasową praktyką [dopuszczającą jej zastosowanie, a wyrażającą się np. w amerykańskim ataku powietrznym na Afganistan i Sudan w 1998 – M.M.M.] tylko wówczas, gdy będzie wcielana w sposób arogancki, niezważający na wcześniejsze precedensy i nieprzywiązujący wagi do informacji mających uzasadniać działania wojenne. Ograniczone i skuteczne akcje przeciw stwarzającym bezpośrednie zagrożenie realnym wrogom nie powinny uniemożliwiać funkcjonowania prawa międzynarodowego. [...] Atakując Irak obecna administracja zbliżyła się do tej granicy, jednak sprawę skomplikowały rozmaite argumenty za wojną – trzeba wyegzekwować rezolucję Rady Bezpieczeństwa (dość mocny argument prawny), musimy się bronić (argument wątpliwy), i musimy wyzwolić Irakijczyków (argument tym bardziej wątpliwy)”, „Gazeta Wyborcza” z 5 września 2003 r.

⁸⁵ Z wypowiedzi Henry Kissingera: „Uderzenie wyprzedzające jest konieczne ze względu na warunki, w jakich działamy. [...] Ważne jest wypracowanie pewnych zasad, by nie stało się ono narzędziem, którym każdy może się dowolnie posłużyć. I nawet jeśli trudno byłoby wprowadzić zasadę takiego uderzenia do prawa międzynarodowego, należy starać się włączyć je do praktyki”: *Rzeczpospolita* z 14 maja 2004 r.

⁸⁶ W. Czapliński, op. cit., s. 26-28.

⁸⁷ „[...] nawet jeśli zaakceptować konstrukcję samoobrony prewencyjnej w prawie międzynarodowym, to w przypadku Iraku nie można mówić o istnieniu niezbędnych przesłanek”, ibidem, s. 27.

⁸⁸ W angielskiej wersji językowej: „Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations”.

⁸⁹ USA oraz Wielka Brytania w liście z dnia 7 Października 2001 r. przekazany Przewodniczącemu Rady Bezpieczeństwa powołały się na brzmienie art. 51 Karty NZ jako upoważniającego do indywidualnej i zbiorowej samoobrony na wypadek zbrojnej napaści, SCOR, 56-th Sess., U. N. Doc. S/2001/946.

⁹⁰ Z przemówienia Prezydenta USA Georga Busha do Narodu, 18 marca 2003 r., dostępny na www.sto-sunki.pl.

⁹¹ „Zagrożenie terrorystyczne dla Ameryki i dla świata zostanie zmniejszone w chwili, gdy Saddam Husajn zostanie rozbrojony. [...] Terrorysty i terrorystyczne państwa nie zdradzają tych groźb w uprzejmych oświadczeniach, w formalnych deklaracjach – zaś odpowiadanie wrogom dopiero wtedy, kiedy uderzą pierwszy, nie jest samoobroną, jest samobójstwem”, ibidem.

⁹² Ibidem.

⁹³ Par. 32 Uchwały 687, op. cit., jak również 1373 (2001) oraz 1377 (2001).

narodowego terroryzmu ani nie zezwoli organizacjom terrorystycznym działać na swoim terytorium, jak również do potępienia i wyrzeczenia się terroru. Zarzut nie wypełnienia przez Irak tych zobowiązań został sformułowany wyraźnie przez G. W. Busha⁹⁴. Podobnie jednak jak w wypadku „prawa do samoobrony prewencyjnej” terrorystyczne konotacje (istniejące lub fikcyjne) reżimu irackiego nie stanowiły odrębnej podstawy wojny z Irakiem, a jedynie wskazywać miały na rzeczywiste pogwałcenie przez ten kraj odnośnych rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Przekonanie Stanów Zjednoczonych o niezastosowaniu się przez rząd Iraku do żądań Rady stanowiło więc jedynie materialną przesłankę interwencji, która zależała od istnienia przesłanki formalnej, tj. odpowiedniego umocowania prawnego (tzw. łączny skutek trzech wspomnianych rezolucji). Po rozpoczęciu interwencji USA wielokrotnie potwierdzały, że Irak był i jest miejscem, w którym ogniskuje się działalność terrorystyczna⁹⁵. Znamienne jest jednak, na co słusznie zwraca uwagę W. Czapliński⁹⁶, że jakkolwiek Irak był podejrzewany o związki z terroryzmem, których bezspornie nie udowodniono, dopiero po obaleniu reżimu Hussajna nastąpił prawdziwy „rozkwit” działalności terrorystycznej.

VII. IRAK – CO DALEJ?

Przeprowadzona wyżej analiza prowadzi do wniosku, że akcja militarna przeprowadzona przez Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię w Iraku, a wspomagana m.in. przez Rzeczypospolitą Polską nie znajduje oparcia w obowiązujących aktach prawa międzynarodowego, w szczególności na skutek braku upoważnienia Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, jako taka była sprzeczna z Kartą Narodów Zjednoczonych, stanowiła więc akt agresji skierowany przeciwko nietykalności terytorium i niepodległości politycznej Republiki Iraku. Atak na Irak był wypadkową wielu czynników natury przede wszystkim politycznej, uzasadnienia prawne, które mają za nim przemawiać, zostały dobrane wyłącznie jako uzasadnienie konkretnej wizji politycznej, mają charakter przypadkowy, częściowo wzajemnie się wykluczający, są skutkiem politycznego zapotrzebowania, a nie wynikiem poważnej i spójnej argumentacji.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na konsekwencje akcji „Iracka wolność” i obalenia reżimu Saddama Husajna. Uchwała Rady Bezpieczeństwa

⁹⁴ „Reżim iracki wyraził zgodę, lecz złamał swoje zobowiązanie. [...] Irak nadal udziela schronienia i wspiera organizacje terrorystyczne bezpośrednio atakujące Iran, Izrael i rządy zachodnie. [...] Wiadomo, że terroryści al-Kaidy, którzy uciekli z Afganistanu, przebywają w Iraku”, z przemówienia Prezydenta USA Georga Busha na forum ONZ, „Gazeta Wyborcza” z 16 września 2002 r.

⁹⁵ „Pokonanie przemocy i terroru ma w Iraku kluczowe znaczenie dla pokonania przemocy i terroru na całym świecie”, z konferencji prasowej Prezydenta Georga Busha, „Rzeczpospolita” z 15 kwietnia 2004 r.; z przemówienia G. Busha do amerykańskich żołnierzy: „Irak jest obecnie najważniejszym frontem wojny z międzynarodowym terroryzmem. [...] Sprawa terrorystów jest przegrana. Będziemy kontynuować ofensywę. Będziemy ich tropić, znajdować i niszczyć, abyśmy już nigdy nie musieli zmierzyć się z nimi na terytorium Stanów Zjednoczonych”, „Rzeczpospolita” z 17 marca 2004 r.

⁹⁶ W. Czapliński, op. cit., s. 28. Autor ten podkreśla również, iż żadna z rezolucji w sprawie terroryzmu nie zawierała odrębnego upoważnienia do użycia siły zbrojnej przeciwko krajom wspierającym terroryzm.

1483⁹⁷, odnosząca się do nowej sytuacji⁹⁸, w zakresie statusu sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii stwierdziła lakonicznie, że uznaje „specyficzne upoważnienia, odpowiedzialność oraz obowiązki wynikające z prawa międzynarodowego tych państw jako sił okupacyjnych pod zjednoczonym dowództwem oraz że „pozostałe kraje nie będące siłami okupacyjnymi działają obecnie lub mogą działać w przyszłości pod tymże ‘dowództwem’”⁹⁹. Rozróżnienie to wydaje się jednak mieć charakter bardziej semantyczno-socjotechniczny niż faktycznie rozróżniający status prawny Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii z jednej strony, a Polski i innych krajów z drugiej. Zgodnie bowiem z art. 42 Regulaminu haskiego¹⁰⁰ terytorium Iraku jest właśnie terytorium okupowanym, gdyż „[...] faktycznie znajduje się pod władzą armii nieprzyjacielskiej. Okupacja rozciąga się jedynie na terytoria, gdzie władza ta jest ustanowiona i gdzie może być wykonywana”. Wątpliwa jest więc argumentacja, że polska obecność wojskowa w Iraku (bez zgody jego władz), która stawia sobie za cel „stabilizowanie sytuacji w Iraku, po to by stworzyć warunki do odbudowy tego kraju w różnych obszarach”¹⁰¹, nie miała charakteru okupacji. Okupacja ma charakter obiektywny, bez względu na subiektywne intencje, którymi okupanci się kierują w swych poczynaniach. Jeśli więc przyjmiemy, iż Stany Zjednoczone i Wielka Brytania okupowały terytorium Iraku, to odnosiło się to również do Polski, tym bardziej że Uchwała Rady nie zmierzała, gdyż zmierzać nie mogła, do podważenia znaczenia i treści regulacji prawnomiędzynarodowych odnoszących się do okupacji. Uchwała Rady miała z pewnością na celu wskazanie, w jakim kierunku okupacja winna podążać oraz jakie są oczekiwania społeczności międzynarodowej względem państw okupujących. Podział powyższy jest więc wtórny względem celów, które Uchwała zamierza osiągnąć.

Okupacja Iraku miała charakter specyficzny, ponieważ o ile uznamy, że państwa, które dokonały inwazji działały samowolnie i bez umocowania prawnego, należy uznać, że Irak padł ofiarą agresji (w rozumieniu powszechnie akceptowanym: użycie siły zbrojnej w ataku lądowym, morskim i powietrznym), jakkolwiek zgodzić się trzeba z tezą, że reżim iracki miał

⁹⁷ Uchwała 1483 (2003) z dnia 22 maja 2003 r., S/RES/1483 (2003).

⁹⁸ „Wbrew przyjętej [...] rezolucji [...] podkreślającej suwerenność i integralność terytorialną Iraku, doszło do naruszenia suwerenności tego państwa poprzez naruszenie jego nietykalności terytorialnej i politycznej niezawisłości. Pomimo bezprawności akcja przeciwko Irakowi doprowadziła do wymiernych skutków w sferze prawa międzynarodowego: upadku rządu Iraku i ustanowienia na jego terytorium stref okupacyjnych”, R. Kwiecień, op. cit., s. 93.

⁹⁹ Minister W. Cimoszewicz wyjaśnił genezę powstania owego rozróżnienia na siły okupacyjne i „inne” w ten sposób: „Kiedy parę miesięcy temu brytyjski minister spraw zagranicznych Jack Straw referował mi przygotowania do przyjęcia rezolucji 1483, powiedział o tym, że będzie się ona odwoływała do prawa międzynarodowego, które mówi o „okupacji państwa” i „siłach okupacyjnych”. [...] Powiedziałem mu wtedy, że z naszego punktu widzenia byłoby niefortunne, gdybyśmy mieli występować w roli ‘sił okupacyjnych’. I wtedy pojawiła się idea zróżnicowania statusu sił amerykańskich i brytyjskich oraz pozostałych. Istotą polskiej misji wojskowej jest stabilizowanie sytuacji w Iraku [...]”, „Gazeta Wyborcza” z 8 września 2003 r.

Podobnie A. D. Rotfeld: „Podzielał pogląd, że trzeba określić wyraźnie i precyzyjnie nasz mandat. Nie jest to mandat okupacyjny, lecz stabilizacyjny – skierowany na tworzenie warunków szybkiego przekazania władzy Irakijczykom. [...] Chcemy być w Iraku w celach stabilizacyjnych, a nie jako okupanci”, „Gazeta Wyborcza” z 22 maja 2003 r.

¹⁰⁰ Regulamin konwencji haskiej z 1907 r. dotyczący praw i zwyczajów wojny lądowej (Dz. U. 1927, Nr. 21, poz. 161).

¹⁰¹ W. Cimoszewicz, „Gazeta Wyborcza” z 8 września 2003 r.

charakter agresywny na zewnątrz (napaść na Iran oraz Kuwejt) oraz wysoce represyjny wewnętrznie (więzienie, torturowanie i mordowanie przeciwników politycznych), wręcz ludobójczy (eksterminacja mniejszości etnicznych i religijnych – użycie broni chemicznej przeciwko kurdyjskiej ludności cywilnej w Karbali, masowe egzekucje szyitów po powstaniu przeciwko reżimowi). Z jednej strony więc okupacja ta posiadała cechy okupacji „w drodze zawojowania”¹⁰² (debellacji), na skutek niezastosowania się państw atakujących do obowiązujących sposobów przeprowadzania akcji zbrojnych, z drugiej zaś przypominała okupację Niemiec i Japonii po zakończeniu II wojny światowej, której celem było „dokonanie głębokich zmian w ustroju politycznym i społeczno-gospodarczym państw zwyciężonych, co nie mogło się mieścić w ramach kompetencji przysługujących okupantowi według międzynarodowego prawa wojennego”¹⁰³ (celem ataku nie była likwidacja państwowości Iraku lub ograniczenie jego suwerenności). Poza tym „[...] jeśli państwo dokonuje agresji i w inny sposób gwałci podstawowe zasady prawa międzynarodowego, to po jego pokonaniu wydaje się w pełni odpowiadać poczuciu sprawiedliwości czasowe okupowanie przez zwycięzców terytorium tego państwa i dokonanie zmian dostatecznie głębokich w ustroju politycznym i społecznym [...], by stwarzały gwarancje, że agresja się nie powtórzy”¹⁰⁴. Z istoty okupacji wynika, iż jest ona stanem przejściowym, a los terytorium okupowanego rozstrzygnie się po zakończeniu wojny¹⁰⁵. Uchwała 1483 usiłowała wpłynąć na bieg wydarzeń w kraju okupowanym, nakładając na USA i Wielką Brytanię obowiązki właściwe dla okupantów¹⁰⁶, zwłaszcza takie, które zmierzają do utrzymania porządku publicznego i wyłonienia reprezentacji narodu irackiego dla sprawowania władzy w kraju, w tym poprzez utworzenie irackiej administracji oraz poprzez wezwanie Sekretarza Generalnego do wyznaczenia Specjalnego Przedstawiciela w Iraku, który będzie odpowiedzialny za wszelkie działania Narodów Zjednoczonych w tym kraju. Rada powitała z zadowoleniem wolę państw członkowskich, by przynieść Irakowi stabilność i bezpieczeństwo, dostarczając mu odpowiednie zasoby ludzkie, sprzęt i inne zasoby współdziałając z okupantami, których to wezwała, aby zgodnie z treścią Karty NZ oraz innymi aktami prawa międzynarodowego przyczyniali się w szczególności do rozwoju dobrobytu narodu irackiego przez efektywną administrację terytorium, w tym przez wysiłki na rzecz przywrócenia warunków dla bezpieczeństwa i stabilizacji oraz stworzenie warunków, w których naród iracki w sposób wolny określi swą przyszłość polityczną.

Na mocy kolejnej rezolucji – Uchwała 1511¹⁰⁷ – Rada jednogłośnie przyznała pełny mandat Narodów Zjednoczonych amerykańskim siłom okupa-

¹⁰² R. Bierzanek, *Wojna a prawo międzynarodowe*, Warszawa 1982, s. 229.

¹⁰³ Ibidem, s. 229.

¹⁰⁴ Ibidem, s. 230.

¹⁰⁵ Ibidem, s. 233.

¹⁰⁶ Zgodnie z brzmieniem art. 43 Regulaminu haskiego w związku z przejściem na okupanta władzy z rąk rządu legalnego: „[...] podjęcie on wszystkie będące w jego mocy środki celem przywrócenia i zapewnienia, jeżeli to możliwe, porządku i życia społecznego, przestrzegając – jeżeli nie ma bezwzględnych przeszkód – praw obowiązujących w tym kraju”.

¹⁰⁷ Uchwała 1511 (2003) z dnia 16 października 2003 r., S/RES/1511 (2003).

cyjnym¹⁰⁸. Uchwała, potwierdzając suwerenność i integralność terytorialną Iraku, podkreśliła przejściowość wykonywania przez Tymczasową Władzę Koalicyjną („Władza”) niektórych obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego, a określonych w Uchwale 1483. Wynikające stąd uprawnienia Władzy wygasnąć miały na skutek ich przejścia przez zaprzysiężony¹⁰⁹, reprezentatywny i uznany przez społeczność międzynarodową rząd (§ 1)¹¹⁰. Rada Bezpieczeństwa poparła wysiłki irackiej Rady Zarządzającej podejmowane w celu mobilizacji narodu irackiego dla wyłonienia rady ministrów oraz komitetu konstytucyjnego, tak by naród iracki mógł stopniowo przejmować kontrolę nad swoimi sprawami (§ 3), postanowiła też, że Rada Zarządzająca i ministrowie są głównymi organami administracji wewnętrznej, które ucieleśniają suwerenność państwa irackiego w okresie przejściowym, do czasu ustanowienia rządu, który przejmie pełnię zadań Władzy. Uchwała wezwała również Radę Zarządzającą, by w terminie do 15 grudnia 2003 r., we współpracy z Władzą oraz w miarę możliwości ze Specjalnym Wysłannikiem Sekretarza Generalnego, przekazała Radzie Bezpieczeństwa program (w tym czasowy) przygotowania nowej irackiej konstytucji (§ 7)¹¹¹. Co więcej, Rada uznała, że wzmocnieniu winna ulec rola Narodów Zjednoczonych w Iraku, w tym w odniesieniu do pomocy humanitarnej, promowania gospodarczej odbudowy oraz warunków rozwoju tego kraju, jak również w postaci zwiększenia wysiłków dla przywrócenia i ustanowienia krajowych i lokalnych instytucji (§ 8). Bardzo znaczącymi zapisami są § 13 i 14, które upoważniły *expressis verbis* siły międzynarodowe, by pod międzynarodowym dowództwem podjęły wszelkie niezbędne kroki w celu utrzymania bezpieczeństwa i stabilności Iraku, (w tym ochrony UNAMI¹¹², Rady Zarządzającej i innych jednostek irackiej administracji oraz kluczowej infrastruktury ekonomicznej i humanitarnej) oraz wezwały państwa członkowskie do uczestnictwa w misji NZ w Iraku, włącznie z obecnością wojskową. W tym zakresie Uchwała stanowi postępek w stosunku do postanowień Uchwały 1483, gdyż wprost upoważnia inne państwa członkowskie do wysyłania i utrzymywania sił zbrojnych w Iraku. Niewątpliwie jednak siły te posiada-

¹⁰⁸ W. Czapliński utrzymuje, że przyjęcie przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji 1483 oraz 1511 „nie oznacza [...] następcej legalizacji interwencji [...], lecz jedynie przyjęcie do wiadomości sprawowania władzy w Iraku przez okupacyjne władze wojskowe [...]”, op. cit., s. 32. Z tezą autora zgodzić się można w tym znaczeniu, że o ile atak na Irak sam w sobie nie był zgodny z prawem międzynarodowym z uwagi na brak upoważnienia Rady Bezpieczeństwa, o tyle „następca legalizacja” nie jest możliwa co do zasady. Mandat przyznany siłom okupacyjnym, a wypływający z Uchwał 1483 i 1511, nie może być więc traktowany jako „potwierdzenie prawa do interwencji” ani z mocą wsteczną ani od chwili przyjęcia wspomnianych rezolucji.

¹⁰⁹ Zaprzysiężenie rządu odbyło się czerwca 2004 r., a o jego reprezentatywności świadczyć miał m. in. udział w nim: 16 szyitów, 9 sunnitów, 6 Kurdów, 1 Turkmena i 1 chrześcijanina. Jednocześnie rozwiązaniu uległa Rada Zarządzająca. Por. www.stosunki.pl.

¹¹⁰ Peter Brooks, ekspert konserwatywnej fundacji Heritage: „[...] Z jednej strony oznacza to oczywiście uznanie przez ONZ legalności obecności tam naszych wojsk, z drugiej strony Pentagon musi zadbać o odpowiednią podstawę prawną, tak by po utworzeniu irackiego rządu nasi żołnierze mogli tam pozostać. Podejrzewam, że Bagdad podpisze wówczas z Białym Domem dwustronną umowę sankcjonującą dalsze stacjonowanie sił USA w tym kraju”, „Gazeta Wyborcza” z 17 października 2003 r.

¹¹¹ Samir Szakir Mahmud, członek irackiej Rady Zarządzającej: „Najpierw trzeba opracować projekt konstytucji – co potrwa od 6 miesięcy do 2 lat – następnie zatwierdzić go w referendum i stworzyć prawo wyborcze. Wówczas będą mogły się odbyć wybory, a parlament wyłoni rząd. Jesteśmy w stadium początkowym”, ibidem.

¹¹² United Nations Assistance Mission for Iraq.

ły w dalszym ciągu status okupacyjnych, aż do chwili uzgodnienia warunków ich stacjonowania z legalnie utworzonym rządem Republiki Iraku.

Ostatnia rezolucja w sprawie Iraku – Uchwała 1546¹¹³ – w sposób definitywny określiła charakter obecności „sił międzynarodowych”, wskazując, że pozostają one w tym kraju na prośbę irackiego „Rządu przejściowego”, oraz podkreślając upoważnienie dla tych sił płynące już z Uchwały 1511 (§ 9). Uchwała wyraźnie stwierdziła też, iż mandat powyższy winien zostać ponownie oceniony przez Radę przed upływem 8 czerwca 2005 r. albo na życzenie rządu Iraku (§ 12), jak również, że mandat wygasnąć winien w związku z zakończeniem politycznego procesu przywracania demokracji w Iraku (§ 4). Rada Bezpieczeństwa poparła plan osiągnięcia rządów w pełni demokratycznych poprzez m.in. utworzenie suwerennego „Przejściowego Rządu Iraku”, wskazując przy tym, że rząd ten winien przejąć obowiązki Władzy najpóźniej do 30 czerwca 2004 r. oraz przeprowadzenie bezpośrednich demokratycznych wyborów do „Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego” w miarę możliwości do 31 grudnia 2005 r., nie później jednak niż do 31 stycznia 2005 r. Rada wzmocniła wyraźnie mandat NZ, określając szczegółowo zadania Specjalnego Wysłannika Sekretarza Generalnego oraz UNAMI (§ 7), oraz wystąpiła do Państw Członkowskich oraz organizacji międzynarodowych i regionalnych, by zechciały uczestniczyć w siłach międzynarodowych, w tym wkładem militarnym, zgodnie z wolą rządu Iraku¹¹⁴.

Pomimo naruszenia Karty NZ przez państwa interweniujące, społeczność międzynarodowa praktycznie zaakceptowała skutki nieprawnej interwencji. W oparciu o podjęte Uchwały: 1483, 1511 oraz 1546 można już twierdzić, że obecny status obcych, w tym polskich wojsk w Iraku jest uregulowany z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia. Przemawia za tym w szczególności wyraźne stanowisko Rady Bezpieczeństwa, która w imieniu społeczności międzynarodowej nie tylko przyjęła do wiadomości stan faktyczny, powstały na skutek inwazji na Irak w postaci okupacji tego kraju (rezolucja 1483), ale wyraźnie przyznała siłom koalicji „mandat okupacyjny” (rezolucje 1511 oraz 1546).

INTERVENTION OF 'INTERNATIONAL FORCES' IN IRAQ IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL LAW

Summary

Use of armed forces against territorial integrity and political independence of any state is deemed to be an act of aggression according to the contemporary international law. The UN Charter forbids on principle resorting to violence in international relations, viewing it as a basis for maintaining international peace and security. All conflicts that lead to the use of force ought to be governed by the regime arising from the Charter, which stipulates exceptions from the general prohibition.

¹¹³ Uchwała 1546 (2004) z 8 czerwca 2004 r., S/RES/1546 (2004).

¹¹⁴ Z prośbą o wojskową obecność „sił międzynarodowych” w Iraku wystąpił dr Ayad Allawi, premier rządu przejściowego, w liście skierowanym do Przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa, a stanowiącym załącznik do Uchwały 1546.

The military action taken by the United States, the United Kingdom and some other states in Iraq and the international situation arising as a result belong to one of the most sensitive political problems of the beginning of the 21-st century. Intensive debates that have taken place over the last two years, especially massive demonstrations of the intervention opponents, have concentrated mainly on political, moral and ideological issues. The legal debate was marginal and dominated by articulation of interests or convictions.

The government of the Republic of Poland has firmly endorsed the US policy, which resulted in an open conflict with Poland's European allies. Legal arguments presented by the intervention enthusiasts, including the Polish government, were extremely unconvincing and seem to have been developed ad hoc as a result of a demand for legal justification to realize political interests. The action carried out in Iraq backed by UN Security Council Resolution 1441 did not fulfill the requirements of justified military action in compliance with chapter 7 of the UN Charter, ergo: it breached the Charter. Nonetheless, the successive resolutions of the Council: 1483, 1511 and especially 1546 granted a mandate to the international forces – initially occupying forces – to exercise power until the Coalition Provisional Authority transferred power to the legal government of Iraq, and then to the stabilizing forces acting on request of the Iraqi government to stay on the territory of Iraq and act in full cooperation with its government.

Despite the breach of the UN Charter, the results of the illegal intervention were in fact accepted by the international community.