R G B WH GR BL Grey Scale #13 C M Y K
DANES-PICTA.COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ WOJSK LĄDOWYCH
KATEDRA PRAWA I BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

OBSZARY NIESTABILNOŚCI MIĘDZYNARODOWYCH I SPRZECZNOŚCI INTERESÓW A BEZPIECZEŃSTWO POLSKI

Praca badawcza wykonana w ramach tematu AMPHION-2
pod kierownictwem i redakcją naukową
prof. zw. dr. hab. Leonarda ŁUKASZUKA

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/4166
05-004166-002-0

WARSZAWA

68795

Colour Chart #13
Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black
Inches Centimetres
DANES-PICTA.COM

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATRGICZNO-OBRONNY
KATEDRA PRAWA I BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 68195
Akademii Obrony Narodowej

OBSZARY NIESTABILNOŚCI MIĘDZYNARODOWYCH I SPRZECZNOŚCI INTERESÓW A BEZPIECZEŃSTWO POLSKI

Praca badawcza wykonana w ramach tematu AMPHION-2
pod kierownictwem i redakcją naukową
prof. zw. dr hab. Leonarda ŁUKASZUKA

(Nr pracy 2.1.6.0.)

WARSZAWA 1999

BIBLIOTEKA GŁÓWNA
Nr

ZESPÓŁ AUTORSKI

prof. dr hab. Leonard ŁUKASZUK (kierownik)

dr hab. Stefan KORYCKI

płk dr Kazimierz MALAK

ppłk dr Henryk BINKOWSKI

ppłk dr Andrzej CIUPIŃSKI

ppłk dr Marek GĄSKA

ppłk mgr Stefan MIŁOSZ

ppłk dr Wiesław ŚMIAŁEK

mjr mgr Dariusz DREWNIACKI

Red. Techniczna i skład komputerowy

Barbara Korczyńska

Spis treści

Wprowadzenie

Część pierwsza

Problemy bezpieczeństwa oraz współpraca międzynarodowa na rzecz kształtowania stabilizacji i godzenia sprzecznych interesów

1. System Organizacji Narodów Zjednoczonych - jako czynnik stabilizacji bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej 5
2. Kształtowanie się współczesnych systemów bezpieczeństwa międzynarodowego - rola Rady Bezpieczeństwa NZ, OBWE i NATO. 18
3. Procesy integracyjne w Europie - rola czynników społecznych i polityczo-wojskowych.... 32
4. Traktatowe uwarunkowania dobrosąsiedztwa i przyjaznej współpracy RP..... 45
5. Współczesne prawo międzynarodowe wobec problemów zagrażających bezpieczeństwu i współpracy państw. 55
6. Humanizacja współczesnych stosunków międzynarodowych a konflikty zbrojne - uchodźcy, migracje..... 77
7. Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie norm tego prawa. 93
8. Problematyka bezpieczeństwa i obronności w Konstytucji RP..... 121
9. System wojskowej współpracy międzynarodowej RP..... 136

Część druga

Dyplomacja współczesna wobec zjawisk niestabilności międzynarodowych i sprzeczności interesów

10. Podstawy normatywne i cechy współczesnych stosunków dyplomatycznych..... 148
11. Polityka zagraniczna wybranych państw..... 153
12. Rola służb dyplomatycznych w kształtowaniu kooperacyjnego bezpieczeństwa oraz rozstrzyganiu sporów i konfliktów międzynarodowych..... 163
13. Organy państwa w stosunkach dyplomatycznych. 177
14. Współczesna służba dyplomatyczna wybranych państw. 189
15. Status i funkcje attaché wojskowego w służbie dyplomatycznej. 223

Część trzecia

Służby konsularne i prawo konsularne - ich rola w kształtowaniu partnerskiej współpracy międzynarodowej i rozwiązywaniu problemów humanitarnych w stosunkach między państwami i ich obywatelami

16. System prawa konsularnego..... 252
17. Prawo konsularne kształtowane przez państwa europejskie z udziałem Polski. 275
18. Stosunki konsularne i służby konsularne Polski i wybranych państw..... 292

Wybór bibliografii 310

WPROWADZENIE

Zespół autorski, skupiający głównie pracowników naukowych Katedry Prawa i Bezpieczeństwa Międzynarodowego WS-O AON, podejmując badania nad obszarami niestabilności międzynarodowych i sprzeczności interesów z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski - w pierwszym ich etapie uwzględnił głównie zagadnienia uwarunkowań prawnomiędzynarodowych współczesnych stosunków międzynarodowych i rolę dyplomacji współczesnej w ich kształtowaniu oraz zapobieganiu sytuacjom rodzącym konflikty i rozwiązywaniu sporów metodami i środkami pokojowymi.

Stąd też w części pierwszej prezentowanych wyników pierwszego etapu badań, poświęconej zagadnieniem bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej, skupiono uwagę na kształtowaniu się współczesnych systemów bezpieczeństwa międzynarodowego, zarówno z polskiej jak i europejskiej perspektywy - uwzględniając aspekty prawne i polityczno-wojskowe oraz problemy działań humanitarnych w sytuacji konfliktów zbrojnych, a także zjawisk dotyczących uchodźców i masowych migracji występujących w obszarach niestabilności międzynarodowych i sprzeczności interesów. Zwrócono także uwagę na zagadnienie dobrosąsiedztwa i przyjaznej współpracy jako czynnika bezpieczeństwa i stabilizacji w Europie i innych regionach. Scharakteryzowano również procesy integracyjne w Europie oraz udział Polski w systemie międzynarodowej współpracy wojskowej.

W częściach drugiej i trzeciej, skupiono uwagę na głównych kierunkach polityki zagranicznej wybranych państw i roli służb dyplomatycznych w kształtowaniu kooperacyjnego bezpieczeństwa oraz rozstrzyganiu sporów i zażegnywaniu konfliktów międzynarodowych. Uwzględniono także rolę stosunków konsularnych i służb konsularnych w kształtowaniu współpracy międzynarodowej na zasadach partnerstwa i wzajemnych korzyści.

Tak ukształtowany zakres pierwszego etapu badań w ramach projektu AMHION-2 był podyktowany potrzebą uwypuklenia roli współczesnego prawa międzynarodowego i organizacji międzynarodowych oraz służb dyplomatycznych w łagodzeniu sporów i rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych - co wynika przede wszystkim ze wskazań zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych oraz w innych dokumentach, w tym związanych z działaniem kształtujących się systemów bezpieczeństwa europejskiego.

W pracach polemologicznych, odnoszących się do różnych zjawisk i problemów związanych ze sporami i konfliktami międzynarodowymi wyraźnie wskazuje się na znaczącą rolę prawa międzynarodowego w ich rozwiązywaniu, mimo występowania pewnych

ograniczeń w ingerencji tego prawa. Prawo to bowiem: określa powinności państw w stosunkach międzynarodowych; rozwija zasady i metody współpracy międzynarodowej; określa normy i sankcje w przypadku naruszeń prawa międzynarodowego oraz reguluje mechanizmy pokojowego rozwiązywania sporów i konfliktów międzynarodowych. W odniesieniu do sporów międzynarodowych prawo to (patrz: Karta NZ): wprowadza obowiązek ich pokojowego załatwiania; nakłada - w konkretnych przypadkach - obowiązek na państwa, aby poddały się określonej procedurze rozstrzygnięcia sporu; tworzy też systemy i sposoby pokojowego załatwiania sporów.

Zakładamy, że tak zainicjowany zakres i metoda badań ułatwi ich dalszą kontynuację, bowiem będzie to właściwa płaszczyzna odniesienia przy analizach konkretnych obszarów niestabilności międzynarodowych i sprzeczności interesów.

Prezentowane tu wyniki badań zespół autorski zamierza przekształcić w pomoc dydaktyczną pt. "Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego" i wydać drukiem w roku bieżącym, biorąc pod uwagę jej szersze upowszechnienie, ze względu na zainteresowania tym zagadnieniem społeczności akademickiej w kraju.

CZĘŚĆ PIERWSZA

PROBLEMY BEZPIECZEŃSTWA ORAZ WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA NA RZECZ KSZTAŁTOWANIA STABILIZACJI I GODZENIA SPRZECZNYCH INTERESÓW

1. System organizacji narodów zjednoczonych - jako czynnik stabilizacji bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej. [1]

1.1. Struktura systemu i główne zadania NZ

System ONZ skupia państwa członkowskie NZ, organy NZ i organizacje o charakterze uniwersalnym. Podstawą działania tego systemu jest Karta Narodów Zjednoczonych z 1945 r. i dołączony do niej statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS), będący integralną częścią tej Karty. Poprawki do Karty NZ mogą być uchwalone przez Zgromadzenie Ogólne NZ większością 2/3 głosów, włączając wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ.

ONZ opiera się na zasadzie suwerennej równości wszystkich jej członków, którymi są państwa - będące członkami pierwotnymi i członkami przyjętymi na podstawie uchwały Zgromadzenia Ogólnego, powziętej na wniosek Rady Bezpieczeństwa. Podstawę struktury ONZ stanowią jej następujące organy główne: Zgromadzenie Ogólne, Rada Bezpieczeństwa, Rada Gospodarcza i Społeczna, Rada Powiernicza, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i Sekretariat. Członkostwo w ONZ jest powiązane ze wszystkimi jej organami głównymi. Organy pomocnicze ONZ - to organy powołane w regulaminach, jak również komitety, komisje i inne organy stałe lub doraźne. Karta NZ upoważnia Zgromadzenie Ogólne, Radę Bezpieczeństwa oraz Radę Gospodarczą i Społeczną do tworzenia takich organów. Zgromadzenie Ogólne dysponuje komitetami głównymi, proceduralnymi, stałymi oraz organami powoływanymi na mocy traktatów i innymi organami pomocniczymi (stałymi i tymczasowymi). Rada Gospodarcza i Społeczna tworzy komisje funkcjonalne, regionalne, stałe komitety i organy ekspertów. Rada Bezpieczeństwa dysponuje: Wojskowym Komitetem Sztabowym,

---

[1] Szerzej zobacz: G. Evans, Współpraca dla pokoju. Agenda globalna na lata dziewięćdziesiąte i następne. PISM, Warszawa 1994; L. Łukaszuk, A. Skowroński, Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa. Materiały i komentarze, AON, Warszawa 1996; J. Kukułka. L. Łukaszuk (red.), Od konfliktów do partnerskiej współpracy, AON, Warszawa 1997; Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych, pod red. E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska, Scholar, Warszawa 1995; Polska w organizacjach międzynarodowych, pod red. S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska, Scholar, Warszawa 1998; Wkład ONZ w rozwój współżycia narodów pod red. J. Kukułka, I. Popiuk-Rysińska, Elipsa, Warszawa 1997; Udział Polski w systemie ONZ, zwłaszcza w poszczególnych organizacjach wyspecjalizowanych jest analizowany w polskiej literaturze monograficznej, stosunkowo najpełniej: T. Łychowski (1954), J. Machowski (1956), W. Morawiecki (1987). Ogólnie zaś, udział Polski w ONZ w szerszym kontekście problemowy przedstawiany jest zwłaszcza w pracach. T. Łoś-Nowak (1995).

komitetami stałymi i tymczasowymi. W jej gestii są także operacje pokojowe.

ONZ utrzymuje określone relacje z organizacjami wyspecjalizowanymi tworzonymi przez państwa na podstawie umów międzynarodowych oraz z organizacjami pozarządowymi, których statuty nie są umowami międzynarodowymi a członkami nie są państwa. W rozdziale IX Karty NZ (art. 55-60) określono stosunek ONZ do międzynarodowych organizacji wyspecjalizowanych, a ich koordynacja jest oparta na umowach zawieranych z ONZ.

Zagadnieniami tymi zajmuje się stały komitet przy Sekretariacie Generalnym ONZ, w którego rejestrze znajdują się umowy zawarte z ONZ przez następujące organizacje wyspecjalizowane: Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO), Organizacja NZ do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Organizacja NZ do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO), Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO), Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju Gospodarczego (IBRD), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), Powszechna Unia Pocztowa (UPO), Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna (ITU), Światowa Organizacja Meteorologiczna (WMO), Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO), Ogólny Układ w Sprawi Taryf i Handlu (GATT), Organizacja NZ do Spraw Rozwoju i Przemysłu (UNIDO), Międzynarodowa Korporacja Finansowa (IFC), Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (IDA), Światowa Organizacja Własności Intelektualnej (WIPO). Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (IAEA), jakkolwiek swym charakterem jest zbliżona do organizacji wyspecjalizowanych, ze względu na militarne znaczenie energii atomowej została powiązana bezpośrednio ze Zgromadzeniem Ogólnym i Radą Bezpieczeństwa, a nie z Radą Gospodarczą i Społeczną, jak wymienione wyżej inne organizacje. Duże znaczenie - także polityczne - w systemie ONZ ma Konferencja NZ do Spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD), nie będąca organizacją wyspecjalizowaną, lecz organem Zgromadzenia Ogólnego NZ. Rada Gospodarcza i Społeczna NZ koordynuje działalność m.in. następujących agencji: UNRWA (ds. pomocy uchodźcom palestyńskim na Bliskim Wschodzie), UNCTAD (Konferencja ds. handlu i rozwoju), UNHCR (Wysoki Komisarz ds. Uchodźców), UNCHS (Habiltat - Ośrodek ds. osiedli ludzkich), UNEP (Program na rzecz ochrony środowiska), UNDP (Program na rzecz rozwoju), UNICEF (Fundusz pomocy dzieciom, WFC (Światowa Rada Żywnościowa), UNDCP (Program ds. międzynarodowej kontroli narkotyków), UNFPA (Fundusz Ludnościowy NZ), UNU (Uniwersytet Narodów Zjednoczonych), INSTRAW (Międzynarodowy Instytut Badawczo-Szkoleniowy ds. Awansu Kobiet), UNITAR (Instytut Szkoleniowo-Badawczy NZ).

Organizacje pozarządowe związane z systemem ONZ zostały podzielone w 1950 r. na trzy kategorie: a) organizacje ściśle związane z życiem społecznym i gospodarczym, które reprezentują (ONZ uznaje ponad 10 takich organizacji); b) organizacje mające kompetencje w niektórych sferach

działalności ONZ lub nimi zainteresowane (jest ich ponad 120); c) inne organizacje, które mogą wspomagać prace Rady Gospodarczej i Społecznej (około 200).

Ponadto, działa około 330 organizacji pozarządowych, pozostających w relacjach konsultacyjnych z Radą Gospodarczą i Społeczną oraz kilka tysięcy innych podobnych organizacji międzynarodowych.

2. System normatywny ukształtowany przez ONZ, regulujący współżycie międzynarodowe, obejmuje zarówno elementy związane z tworzeniem prawa międzynarodowe, jak i jego interpretowania i stosowania, a także instrumentarium wykonawcze i egzekwowania prawa. Czwartym elementem tego systemu jest kształtowanie pewnych wzorców, modeli postępowania i polityki stosowania prawa międzynarodowego.

Ponad pięćdziesięcioletnia działalność ONZ to przede wszystkim złożony proces realizowania głównych celów określonych w Karcie NZ, dotyczących: utrzymania pokoju i bezpieczeństwa; rozwijania przyjaznych stosunków między narodami z uwzględnieniem zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów: popierania działań na rzecz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności ; popierania rozwoju gospodarczego i postępu społecznego oraz odpowiedniego rozwiązywania zagadnień kulturalnych i humanitarnych.

Uniwersalizm ONZ, jej organizacyjny i intelektualny potencjał sprawiał, że nawet w okresie zimnej wojny była ona jedynym forum międzynarodowym, gdzie mogły być prezentowane przeciwstawne ideologicznie poglądy na kwestie sporne i gdzie uzyskiwano możliwość ich pokojowego rozwiązywania. Wyzwaniem dla społeczności międzynarodowej, jaką tworzą państwa zrzeszone w ONZ, są nadal - rodzące napięcia, kryzysy i konflikty, zjawiska demograficzne oraz nierówność rozwoju gospodarczego i społecznego. Polityka zrównoważonego rozwoju, do którego dąży owa społeczność, ma głównie na celu zapobieganie kryzysom i konfliktom. Trudności w ich rozwiązywaniu zrodziły ideę wzmocnienia roli NZ w tych kwestiach. Postuluje się więc, aby ONZ, jak najważniejsze forum społeczności międzynarodowej, została wzmocniona w stała się bardziej efektywna w rozwiązywaniu problemów politycznych i wojskowych, humanitarnych, gospodarczych, ekologicznych i społecznych współczesnego świata, czyniąc to w sposób sprawiedliwy, nacechowany przestrzeganiem zasad demokratycznego udziału, równości i partnerstwa w rozwoju. Istotnym zadaniem jest także konwersja, rozbrojenie, demobilizacja i demilitaryzacja oraz zmniejszenie wydatków na zbrojenia. Znaczący jest także wpływ ONZ na ukształtowanie normatywnego systemu pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych, zainicjowanego w Konwencji Haskiej z dnia 18 października 1907 roku, która nadal obowiązuje. Polska przystąpiła do niej w 1929 r. Rozwinięciem tej regulacji jest system normatywny pokojowego załatwiania sporów wprowadzony Kartą NZ z 26 czerwca 1945 roku będący kontynuacją poprzedniej regulacji. Odnosi się on przede wszystkim do intencji, tj. właściwego

kształtowania współżycia międzynarodowego. Wpływ tej idei jak i systemu pokojowego załatwiania sporów jest widoczny w regulacjach obowiązujących w innych organizacjach międzynarodowych, przewidujących m.in. kierowanie określonych sporów do MTS, a więc do systemu ONZ. Szczególnie zaś mocno wpływ ten zaznaczył się w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r., która weszła w życie 16 listopada 1994 r. Także rozwinięte w niej inne zasady i normy w dużym stopniu kształtują pozytywnie współżycie międzynarodowe zgodnie z duchem i literą Karty NZ. W art. 1 Karty NZ wśród celów ONZ wymienia się "załatwianie sporów lub sytuacji mogących prowadzić do naruszenia pokoju - w drodze pokojowej według zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego". Następnie, w art. 33 ust. 1 stanowi się, że strony uczestniczące w sporze" będą przede wszystkim dążyć do jego załatwienia w drodze rokowań, badań mediacji, koncyliacji, rozjemstwa, rozstrzygnięcia sądowego, odwołania się do organów lub układów regionalnych albo w drodze innych środków pokojowych według własnego wyboru". Istotna rola przypada także Radzie Bezpieczeństwa, która zgodnie z ust. 2 tego artykułu "o ile to uzna za konieczne - wezwie strony do uregulowania sporu takimi środkami". Zobowiązania i zasady zawarte w Karcie NZ w przedmiocie załatwiania sporów środków pokojowych odnoszą się także do państw nie będących członkami ONZ (art. 6). Państwa takie w myśl art. 31 Karty mogą brać udział - na równi z państwami członkowskimi - bez prawa głosowania, w omawianiu każdej spornej sprawy przedstawionej Radzie Bezpieczeństwa. Zasady pokojowego załatwiania sporów znalazły się także w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego, uchwalonych przez Zgromadzenie Ogólne NZ 24 października 1970 r., a także w licznych umowach i deklaracjach międzynarodowych, a między innymi w Pakcie Ligi Państw Arabskich, Karcie Jedności Afrykańskiej, w umowach międzyamerykańskich, w Europejskiej Konwencji-dotyczących pokojowego załatwiania sporów oraz w deklaracjach krajów niezaangażowanych, które zostały uchwalone w Bandungu, Belgradzie i Kairze. W praktyce załatwiania sporów drogą rokowań bezpośrednich i regionalnych, publicznych dyskusji na forum ONZ, organizacja ta spełnia rolę centralnego kanału przez który przechodzi większość sporów o dużym znaczeniu politycznym. Zgromadzenie Ogólne zwracało się wielokrotnie (ponad 10 razy) do MTS o opinie doradcze w sprawie sporów, a kilkakrotnie kierowało także sprawy do rozstrzygnięcia na drodze sądowej. Wprawdzie ONZ w wielu przypadkach zapobiegła rozszerzaniu się konfliktu zbrojnego lub spowodowała jego stłumienie, ale wiele działań było nieskutecznych i zbyt długo przeciągających się. Działania te skutkowały też zmniejszeniem napięcia, bądź "zamrożeniem" sporów. ONZ od początków swej działalności dąży - mimo utrudnień okresu zimnowojennego - do realizowania podstawowych celów zawartych w art. 1 Karty NZ, w tym między innymi do uzgadniania i koordynowania działań poszczególnych państwa i narodów.

ONZ, jako "osobliwy podmiot stosunków międzynarodowych" jest nadal dogodną płaszczyzną

negocjacyjną dla niekiedy nieprzyjaznych sobie państw. Ułatwia to działanie ukształtowanego od wielu lat mechanizm pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych, które dzięki temu nie przekształcały się w konflikty globalne. System ONZ, mimo kierowanych wobec niego krytyk, nadal odgrywa czołową rolę w procesie przełamywania różnych barier politycznych, zmniejszania różnie ekonomicznych i społecznych, czy też usuwaniu wielu form dyskryminacji i innych negatywnych przejawów mogących prowadzić do powstawania trudnych do opanowania konfliktów - i to nie tylko w ich regionalnym wymiarze. ONZ, po okresie "zimnej wojny" bardziej konsekwentnie dąży do pełniejszego i bardziej wszechstronnego postrzegania problemów regionalnych i globalnych i do oddziaływania na różne dziedziny życia wymagające naprawy. Wyraźne ożywienie i lepsze funkcjonowanie cechuje obecnie system zbiorowego bezpieczeństwo oraz umocnienia się idea wspólnej odpowiedzialności państwa - jako członków społeczności międzynarodowej, za pokój i bezpieczeństwo. Widoczna jest także większa humanizacja działań ONZ, ukierunkowana na szersze dostrzeganie problemów spraw człowieka - i częstsze angażowanie się w zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów wewnętrznych. Narody Zjednoczone nie są jednak dostatecznie przygotowane do skutecznego działania w sytuacji nowych typów i rodzajów konfliktów, zwłaszcza tych o podłożu etnicznym. Odpowiedniego rozwiązywania legislacyjnego wymaga nadal problem pokojowych interwencji sił ONZ kolidujących niekiedy z Kartą NZ, tj. niektórymi jej zasadami dotyczącymi suwerenności i nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw. Nadal problem jest demokratyzacja stosunków międzynarodowych i samej ONZ oraz harmonizacja stanowisk państwa zachodnich i rozwijających się w różnych kwestiach. Niekiedy wskazuje, się, że także sam system bezpieczeństwa zbiorowego NZ powinien ulec demokratyzacji, chociażby przez zwiększenie liczny członków Rady Bezpieczeństwa i zrezygnowanie z prawa veta. Odpowiedniego ukształtowania wymaga także system bezpieczeństwa kooperacyjnego, opartego na zasadach partnerskiej współpracy. Istnieje także potrzeba usprawnienia i nowego ukształtowania systemu pokojowego rozwiązywania sporów i konfliktów międzynarodowych. Konieczne jest również odpowiednie zharmonizowanie celów i interesów państw - członków ONZ z długofalowymi interesami społeczności międzynarodowej. W okresie "zimnej wojny" forum systemu ONZ służyło łagodzeniu konfliktów, wymianie poglądów na kwestie sporne, a nawet stwarzało możliwości rozwiązywania sytuacji konfliktowych. ONZ nada symbolizuje także wartości wspólne jak: pokój, bezpieczeństwo i rozwój. W strukturach systemu ONZ, Rada Bezpieczeństwa - będąca organem wykonawczym jest postrzegana nadal jako organ najważniejszy, zajmujący się głównie zagadnieniami konfliktów i misji pokojowych; kieruje obecnie 24 operacjami pokojowymi i misjami obserwacyjnymi. Także istotna rola przypada Międzynarodowemu Trybunałami Sprawiedliwości (MTS), który rozstrzyga spory międzynarodowe i wydaje opinie na temat konkretnej, zgłoszonej przez strony sporu sprawy, bądź

interpretuje normy prawa międzynarodowego. Nie jest jednak własny w rozstrzyganiu sporów o politycznym charakterze. Działalność MTS, jakkolwiek istotna dla kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego w wąskim zakresie, spotyka się ostatnio z krytyką, postulującą zwiększenie jego władzy wobec państwa członkowskich i rozszerzenie dotychczasowych kompetencji, które obecnie ograniczają się do funkcji arbitra i normotwórcy. Brak mu także uprawnień wykonawczych. Kompetencje i skala zaangażowań MTS już nie wystarcza dla potrzeb kształtowania współczesnego porządku światowego. Także rola Sekretarza Generalnego NZ, w kontekście art. 99 Karty wymaga bardziej precyzyjnego określenia jego uprawnień jako mediatora i rozjemcy w różnych sporach międzynarodowych. Jego działalność nie powinna ograniczać się do roli administratora i koordynatora prac systemu ONZ. Ma on bowiem także uprawnienia związane z pokojem i bezpieczeństwem międzynarodowym.

Pewne zadania z zakresu pokoju i bezpieczeństwa wypełnia także Rada Społeczno-Gospodarcza, zajmując się m.in. takimi nowym problemami, jak: uchodźcy (co obecnie wiąże się głównie z konfliktami), narkomania czy o ochrona środowiska. Także realizowane przez tę Radę i jej agendy programy na rzecz rozwoju społecznego stanowią obecnie jedną z najważniejszych dziedzin działalności systemu ONZ, znaczącą dla stabilizacji pokojowej i harmonizacji współpracy międzynarodowej. W tej szczególnej dziedzinie odpowiedzialności ONZ skupia się obecnie około 80% środków budżetowych tej organizacji. Jest to jednocześnie wyrazem przeorientowania zainteresowań ONZ z problematyki ściśle politycznej i wojskowej na zagadnienia ekonomiczne i rozwojowe. Problematyka rozwoju społecznego i gospodarczego państw członkowskich ONZ, która w okresie "zimnej wojny" była postrzegana w kategoriach walki politycznej i rywalizacji, ewoluuje obecnie w kierunku "globalnego partnerstwa dla rozwoju" i wspierania procesów integracyjnych w krajach rozwijających się.

Zgłaszane w ostatnich latach propozycje zmian w strukturze i funkcjonowaniu systemu ONZ zmierzają m.in. do wzmocnienia roli tej organizacji w rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych, tak aby pełniej był wykorzystywany potencjał ONZ i aby właściwe elementy systemu ONZ były lepiej przystosowane do zadań w nowych warunkach zmieniającej się rzeczywistości i charakteru współczesnych konfliktów. W ukształtowaniu i zmieniającym się modelu bezpieczeństwa zbiorowego systemu ONZ istotna rola przypada operacjom pokojowym[2], o czym szerzej w rozdziale 7.

---

[2] A. Skowroński, Siły pokojowe i operacyjne utrzymanie pokoju Organizacji Narodów Zjednoczonych, AON, Warszawa 1997.

Uwarunkowania prawne działań NZ na rzecz współpracy i bezpieczeństwa międzynarodowego

1. W kształtowaniu normatywnych podstaw bezpieczeństwa międzynarodowego znaczną rolę odgrywa Karta NZ, jako konstytucja uniwersalna spełniająca funkcje zapewnienia pokoju, jak również organizowania i koordynowania pokojowej współpracy w różnych dziedzinach oraz stwarzanie platform wielostronnej współpracy. ONZ stała się uniwersalnym forum koordynowania globalnych problemów politycznych oraz kształtowania rozwiązań prawnych regulujących współżycia międzynarodowe. Była i jest nadal forum dialogu i kompromisu, a także wyrównywania i uzgadniania interesów w wektorach Wschód - Zachód oraz Północ - Południe. ONZ wpływa także na ograniczenie konfliktów zbrojnych przed dalszą eskalacją dzięki operacjom pokojowym i innym formom działalności Rady Bezpieczeństwa. Nie spełniły się jednak oczekiwania wobec ONZ w zakresie zapobiegania agresjom i wspólnego zwalczania agresorów. Dotyczy to zwłaszcza: 1) konfliktów zbrojnych wewnątrz państw, zagrażających bezpieczeństwu międzynarodowemu; 2) postanowień art. 11 i 26 Karty NZ odnoszących się do rozbrojenia i organizowania zbrojeń przez odpowiednie działania Zgromadzenia Ogólnego i Rady Bezpieczeństwa w zakresie szeroko rozszerzających się do 1945 r. zbrojeń nuklearnych i konwencjonalnych. Znaczące rokowania rozbrojeniowe prowadzone były przeważnie poza systemem OZN; 3) małej skuteczności normatywnego instrumentarium dotyczącego stosowania zasad zbiorowego bezpieczeństwa wobec naruszeń pokoju. Wyróżnia się obecnie sześć głównych rodzajów działań wymuszających przestrzeganie norm prawa międzynarodowego kształtowanych przez system ONZ.

Są to: a) procedury sprawozdawcze i inspekcyjne określone w traktatach i specjalnych kodyfikacjach, znane w obszarze ochrony praw człowieka ochrony pracy i zwalczania handlu narkotykami. Procedury te mają na celu wywarcia nacisku moralnego i politycznego na naruszających prawo międzynarodowego (tzw. "mobilizing shame"); b) mechanizmy "pomocnicze" - jako środki ONZ pomagające państwom wypełnić obowiązki nałożone przez prawo, bądź przez decyzje określonych organów. Środki te, to przede wszystkim akcje typu peacekeeping bądź porozumienia o przerwaniu ognia i inne działania zapewniające przestrzeganie prawa i ładu wewnętrznego, misje obserwatorów wysyłane dla ułatwienia przeprowadzenia wyborów zgodnie z prawem, udzielanie pomocy finansowej i technicznej m.in. w celu zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska, czy produkcji narkotyków; c) stosowanie przez Zgromadzenie Ogólnego NZ rekomendacji dla Rady Bezpieczeństwa (art. 6 Karty) w celu podjęcia bezpośrednich środków karnych wobec państwa łamiących prawo międzynarodowe przez

wykluczenie ich z ONZ, bądź z określonego rodzaju działalności tej organizacji. Środki łagodniejsze - w postaci zawieszenie przywilejów wynikających z członkostwa - mogą być stosowane na wniosek Rady Bezpieczeństwa w sytuacji kiedy wobec państwa zostały podjęte przez tę Radę działania prewencyjne, bądź represyjne (art. 5), co dotyczyło na przykład (Afryki Południowej); d) selektywne stosowania środków niemilitarnych (bez użycia sił zbrojnych) podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa - zgodnie z art. 41 Karty NZ - w przypadku stwierdzenia zagrożenia dla pokoju albo aktu agresji. Środki te obejmują embargo ekonomiczne, obostrzone w zakresie komunikacji, zerwanie stosunków dyplomatycznych. Po okresie "zimnej wojny" wzrosło znaczenie praktyczne stosowania takich środków; e) stosowanie środków przymusu - w postaci użycia sił zbrojnych przewidziane w postanowieniach rozdziału VII Karty NZ. Państwa członkowskie dotychczas jednak nie zawarły, zgodnie z art. 43 Karty, porozumień z Radą Bezpieczeństwa, co ogranicza jej uprawnienia w wypełnianiu mandatu do podejmowania akcji wojskowych. Po znanej akcji przeciwko Irakowi, od 1993 r. użycie sił zbrojnych - co do zasady - uzyskało pewien priorytet w działaniach Narodów Zjednoczonych. W praktyce jednak budzi kontrowersje, co wystąpiło na przykład w odniesieniu do byłej Jugosławii, Somalii i Haiti; f) stosowanie środków sądowych przez trybunały międzynarodowe i krajowe, a zwłaszcza przez MTS. ONZ poświęca wiele uwagi wprowadzeniu międzynarodowej jurysdykcji w sprawie tzw. przestępstw międzynarodowych, wymierzonych przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości. Komisja Prawa Międzynarodowego opracowała statut stałego trybunału do spraw karnych,przyjęty na konferencji w Rzymie 18 lipca 1998 r., a wcześniej w 1993 r. Rada Bezpieczeństwa utworzyła trybunał ad hoc do sądzenia sprawców zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości popełnionych w Bośni - Hercegowinie w latach 1991-1993. ONZ przyczyniła się do rozwoju prawa międzynarodowego związanego z odpowiedzialnością państw, upowszechniając środki przeciwdziałania agresji i zagadnienia samopomocy. W Karcie NZ bardziej niż prawa człowieka zostały rozwinięte normy obejmujące zagadnienia pokoju i bezpieczeństwa. Istotną rolę w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa odgrywają rezolucje i deklaracje Zgromadzenia Ogólnego NZ podejmowane na podstawie przepisów Karty NZ. Także MTS ma znaczącą rolę w rozwoju "prawa pokoju i bezpieczeństwa". Ważną dziedziną tego prawa są regulacje dotyczące ograniczania zbrojeń, szczególnie broni masowego niszczenia. W rozwiązaniach prawnych dominują: negocjowane porozumienia globalne bądź regionalne, jak też mechanizmy inspekcji dla zapewnienia wykonania zobowiązań prawnych, takich na przykład jakie zawiera traktat o nierozprzestrzenianiu broni nuklearnej oraz decyzje Rady Bezpieczeństwa zastosowane wobec Iraku. Ważną dziedziną w tym obszarze są regulacje dotyczące peacekeeping, peace enforcement oraz inspekcji i kontroli, kształtowane przez Zgromadzenie Ogólne i Radę Bezpieczeństwa NZ. Oczekuje się podjęcia nowych regulacji prawnych dotyczących zasad

zaangażowania, kierowania i kontroli w tym zakresie oraz kryteriów podejmowania interwencji przez ONZ. Z perspektywy ponad półwiecza ONZ jest dostrzegana potrzeba nowego skodyfikowania zasad prawa międzynarodowego, również i tych które kształtują współżycie międzynarodowe. Nowego ujęcia wymaga zakaz użycia siły i jej groźby, bądź doprecyzowania nie do końca rozgraniczonego prawa do samostanowienia i zakazu interwencji. Wyraźniej niż dotychczas powinny być określone obowiązki państwa wobec stron walczących w sytuacji wojny domowej w innym państwie, tak aby uniknąć rozszerzenie wojen domowych. Do rangi zasad współżycia międzynarodowego powinien być także zaliczony obowiązek państwa w zakresie przestrzegania podstawowych praw człowieka, wyrażony w Akcie Końcowym KBWE oraz w innych aktach politycznych i prawnomiędzynarodowych.

2. ONZ jest nadal postrzegana jako regulator stosunków międzynarodowych w wielu dziedzinach, a m.in. w dziedzinie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W działaniach ONZ w tym zakresie występują zarówno przejawy pewnej bezsilności, jak i budzące niekiedy kontrowersje interwencje zbrojne, co dotyczyło m.in. Somalii i b. Jugosławii. Stąd też wobec Rady Bezpieczeństwa, jako głównego organu decyzyjnego ONZ w tej dziedzinie wysuwane są różne żądania związane głównie z efektywnością jej poczynań. Pewien sceptycyzm ocen skuteczności Rady Bezpieczeństwa wywoływały bowiem niepowodzenia operacji pokojowych przeprowadzanych w Angoli, Somalii, Rwandzie i b. Jugosławii. Mimo tego decyzje Rady Bezpieczeństwa przyczyniły się do zapewnienia lepszej ochrony ludności cywilnej w czasie konfliktów. ONZ interweniuje tylko w około jednej trzeciej ogólnej liczby zaistniałych konfliktów, ograniczając się m.in. do wysyłania obserwatorów, bądź mediatorów. Misjami ONZ nie zostały objęte konflikty w Afganistanie, Mołdowie, Kirgistanie, Bangladeszu, Sri Lance, Sudanie, Kolumbii, Peru, a także konflikty wewnętrzne w Algierii i Burundii. Poza zasięgiem interwencji ONZ pozostały interwencja Rosji w Czeczenii i działania Turcji wobec ludności kurdyjskiej. Ostatnio zaistniało także zjawisko zastępowania sił występujących pod flagą ONZ siłami NATO jako bardziej skutecznymi, co zastosowano w b. Jugosławii. Dostrzegając ograniczone możliwości działania ONZ na rzecz pokoju i bezpieczeństwa, proponuje się nowe podejście do tego problemu. Postuluje się mianowicie wprowadzenie tzw. całościowej strategii łączącej operacje utrzymania pokoju z dyplomacją prewencyjną i środkami budowania pokoju po zakończeniu konfliktów. Kwestią nadal pozostaje powołanie stałych sił zbrojnych ONZ (art. 43 Karty NZ) oraz utworzenia sił szybkiego reagowania z kontyngentów wojsk przekazanych przez państwa. Źródłem współczesnych konfliktów wewnętrznych są przede wszystkim walki etniczne, bezprawie, słabość władzy suwerennych państw, znaczny przyrost liczby ludności i ubóstwo, niedostateczny rozwój

społeczny czy degradacja środowiska naturalnego (brak wody, spustynnienie)[3]. Stąd też współczesne podejmowanie bezpieczeństwa międzynarodowego nie skupia uwagi wyłącznie na posiadaniu odpowiedniej siły militarnej, lecz obejmuje także odpowiedni poziom życia, ochronę praw człowieka i ochronę jego środowiska przyrodniczego i kulturowego. Według "Agendy dla Pokoju" ONZ powinna wzmocnić swą działalność w sferze gospodarczej i społecznej, przyczyniając się przez to do przezwyciężenia źródeł konfliktów, ze względu na istnienie związku między pokojem i bezpieczeństwem a rozwojem gospodarczym i społecznym. Istotne jest więc rozszerzenie kompetencji ONZ w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa w nowych warunkach. Dotyczy to także zagadnienia bezpieczeństwa zbiorowego. ONZ jako organizacja międzynarodowa koordynuje działalność państwa w dziedzinie ochrony praw człowieka, wymuszając określone działania kontrolne i naprawcze. W tym celu w systemie ONZ zostały ustanowione odpowiednie standardy i mechanizmy. Poszerzony został także zakres kompetencji organów ONZ. Według polskiej inicjatywy z 1993 r. przewidziano system działań prewencyjnych, obejmujący monitoring, wczesne ostrzeganie i szybkie reagowanie ze strony organów ONZ na przejawy naruszania praw człowieka. ONZ stanowi nadal forum dyskusyjne służące rozwiązywaniu spornych problemów, napięć i konfliktów. ONZ jako organizacja neutralna prowadzi usługi mediacyjne w sytuacji zaistnienia poważnych kryzysów zagrażających pokojowi i prawom człowieka (Berlin, Kuba, Bliski Wschód).

3. Efektywność ONZ jest w odbiorze społecznym postrzegana przeważnie poprzez działania na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Dlatego też główna uwaga krytyki skupia się na udziale ONZ w zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów militarnych i sporów politycznych. W mniejszym natomiast stopniu na działaniach i dorobku Organizacji NZ w sferach społecznych i ekonomicznej, które są bardzo znaczące dla rozwoju ludzkości i wyrównywania szans różnych regionów świata. Dostrzegana jest konieczność usprawnienia koordynacji polityki gospodarczej i finansowej w świecie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i szersze wykorzystanie jego możliwości dla łagodzenia kryzysów walutowych. Przyjęta na kopenhaskiej konferencji Deklaracja oraz Program Działania wskazują na potrzebę rozwinięcia współpracy międzynarodowej w dziedzinie społecznej zarówno przez państwa, jak i cały system ONZ. Dotyczy to pełnego zatrudnienia, zapewnienia równych praw bez względu na płeć, powszechnego dostępu do oświaty, odpowiedniej opieki zdrowotnej i ochrony praw pracowniczych, przy uwzględnieniu norm zawartych w konwencjach ILO. Organizacja ta odwołuje się w swej działalności do powszechnie uznanych, podstawowych wartości społecznych i politycznych oraz upowszechnienia sposoby bezkonfliktowego rozwiązywania kwestii społecznych i pracowniczych. Na 80 sesji ILO (1993) przyjęto następujące priorytetowe

[3] Zob. Robert Kaplan, The caming anarchy 'Atlantic Monthly' February 1994.

kierunki działania: wspieranie demokratyzacji, rozwoju społecznego i aktywnego partnerstwa opartego na dialogu, współdziałaniu i kompromisie; walkę z ubóstwem i promowanie zatrudnienia oraz ochronę i poprawę warunków pracy. W działaniach ONZ na rzecz ochrony środowiska człowieka występuje zjawisko narastania asymetrii między jej wkładem w kształtowanie wizji ładu ekologicznego a rzeczywistymi jej możliwościami praktycznego rozwiązywania globalnych i regionalnych problemów ekologicznych. ONZ przez swe działania na tym polu uświadamia czynnikom decyzyjnym potrzebę harmonizowania obiektywnych i subiektywnych czynników rozwoju ekonomicznego i społecznego. Organizacja ta jest szerokim forum kompromisów, stwarzającym odpowiednie warunki dla negocjacji w ramach dyplomacji wielostronnej, co prowadzi do przyjmowania przez społeczność międzynarodową wiążących zobowiązań zarówno w sprawach ochrony środowiska jak i zrównoważonego rozwoju. ONZ jest pierwszą organizacją globalną, która stała się skutecznym globalnym forum godzenia interesów narodowych i osiągania kompromisów w sprawach bezpieczeństwa, rozwoju i różnych metod jej funkcjonowania. Przyczyniła się do dekolonizacji współczesnego świata i umocnienia tożsamości podmiotów stosunków międzynarodowych. Wywarła duży wpływ na rozwój różnych dziedzin prawa międzynarodowego i ich stopniową kodyfikację. Zasługi te są szczególnie znaczące w dziedzinie praw człowieka i podjęcia problemu ochrony uchodźców, będących ofiarami konfliktów międzynarodowych i wewnątrzpaństwowych, jak również w zakresie regulacji dotyczących prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych - w szerszym, uniwersalnym zakresie. ONZ przyczynia się także do ograniczania wyścigu zbrojeń, z jądrowymi włącznie, wyrazem czego jest przede wszystkim zawarcie dziesięciu porozumień międzynarodowych dotyczących tych problemów. ONZ ułatwia rozwój transnarodowych procesów kulturowych, wymianę wiedzy i doświadczeń, współpracę kulturalną, a także przenikanie nowego myślenia uwzględniającego praktyczne implikacje różnych elementów i form współczesnego ładu międzynarodowego w płaszczyznach: informacyjnej, ekonomicznej, ekologicznej i prawnej. Sprzyja to osiąganiu kompromisów i kształtowaniu norm regulujących współżycie międzynarodowe. Krytyka podnosi, że jedną ze słabości ONZ jest brak możliwości kontrolowania, reagowania i angażowania się w wiele wydarzeń w obecnym pluralistycznym i policentrycznym świecie. Przejawem tego jest brak zdolności do utworzenia własnych sił reagowania co osłabia pozycję i rolę Rady Bezpieczeństwa. Widoczne jest zmniejszanie się roli ONZ w sprawach bezpieczeństwa międzynarodowego w sytuacji zwiększania się liczby różnych zagrożeń społecznych, cywilizacyjnych i militarnych. Podejmowane działania wymuszające są przeważnie stosowane wobec państw mniejszych i słabszych, nie obejmują zaś tych większych i silniejszych. Budzą niekiedy zastrzeżenia także metody wymuszana pokoju.

Wśród postulowanych reform aparatu ONZ i podniesienia efektywności tej organizacji wysuwana jest potrzeba utworzenia specjalnej agencji rozwoju, pełniącej funkcje ponadnarodowe, szersze od tych,

które sprawują agendy wyspecjalizowane. Agencji tej miano by powierzyć zagadnienia rozwoju ekonomicznego oraz niwelowania nierówności gospodarczej i poziomu życia w różnych krajach. Istnieje także potrzeba podejmowania działań wspólnych o ponadpaństwowym i ponadregionalnym charakterze. Dotyczy to zwłaszcza ograniczenia rozpowszechniania kategorii jądrowych, terroryzmu, zorganizowanej przestępczości międzynarodowej, handlu narkotykami, szerzeniu się groźnych epidemii i chorób, jak na przykład AIDS. Szansą dla dalszej ewolucji ONZ jest m.in. rozszerzenie pojmowania bezpieczeństwa międzynarodowego, wychodzenie szerzej poza sferę wojskową i polityczną tego pojmowania. Dotyczy to także bardziej elastycznego interpretowania sposobów użycia siły w stosunkach międzynarodowych i sił doraźnych działających pod egidą ONZ. Szansą dla systemu ONZ jest również szersze wykorzystywanie dyplomacji tradycyjnej i zaniechanie nadużywania dyplomacji konferencyjnej, przecenianej w ONZ. Dyplomacja państwa bywa bowiem bardziej skuteczna, lepiej przybliża nowe reguły współżycia, czyniąc je podstawą osiąganych rozwiązań kompromisowych, korzystnych dla negocjujących stron. Wskazuje się także na konieczność uwzględniania w działalności ONZ w większym stopniu interesów również większych państw, a nie tylko mocarstw, które powinny także wobec siebie uznawać i stosować zasadę samo- ograniczania. ONZ powinna też dążyć do umacniania ładu globalnego we wszystkich dziedzinach i do skuteczniejszego niwelowania tendencji skrajnych, dezintegrujących. ONZ, aby mogła lepiej wypełniać swe obecne i przyszłe zadania powinna być bardziej adekwatnie wyposażana w odpowiednie środki materialne oraz instrumenty organizacyjne i prawne. Ułatwi to jej dalszą adaptację do zmieniających się warunków i potrzeb.

Polska w ONZ

7. Polska uczestniczy w pracach zarówno organów głównych jak Ogólne Zgromadzenie, Rada Bezpieczeństwa, Rada Gospodarcza i Społeczna, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) i Sekretariat oraz w pracach różnych organów pomocniczych, a także w organizacjach wyspecjalizowanych systemu ONZ (koordynowanych przez ONZ) i w organizacjach pozarządowych uznanych przez ONZ, konsultowanych przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ. Udział Polski w ONZ jest postrzegany w piśmiennictwie wielorako[4]. Analizowany jest m.in. w szerszym kontekście zaangażowań w dyplomacji wielostronnej - na forum i z udziałem organizacji międzynarodowych. Czołową rolę wśród tych organizacji odgrywa ONZ wraz z licznym zespołem związanych z nią różnych organizacji, obejmujących swym zainteresowaniem niemal wszystkie dziedziny życia i stosunków

[4] Zob. L. Łukaszuk, Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych [w:]Polska w organizacjach międzynarodowych pod red. S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska, Polska w organizacjach

międzynarodowych. Postrzegane są także aspekty strategiczne tego udziału z punktu widzenia interesów Polski oraz osiąganej efektywności. Uczestnictwo Polski w ONZ i innych strukturach organizacyjnych tego systemu, a więc w różnych procesach współpracy i rywalizacji jest oceniane jako ważna platforma uczestnictwa w życiu społeczności międzynarodowej - z uwzględnieniem określonych żywotnych sfer i aspektów przy ustalaniu polityki państwa wobec poszczególnych organizacji międzynarodowych. W owej "strategii państwa wobec organizacji międzynarodowych" - jak zauważa Wojciech Morawiecki - "strategia państw członkowskich wobec organizacji międzynarodowych powinna polegać na skoncentrowaniu wysiłków w celu wykorzystania własnego wpływu oraz wpływu państw z tego samego ugrupowania. Podstawową zasadą tej strategii powinna być selektywna koncentracja środków i wysiłków na odpowiednio wybranych odcinkach działania oraz sprawach"[5].

międzynarodowych, Scholar, Warszawa 1998, s. 47-62.

[5] Zob. W. Morawiecki, Międzynarodowe organizacje gospodarcze (...), PWN, Warszawa 1987, s. 312 i nast.

2. Kształtowanie się współczesnych systemów bezpieczeństwa międzynarodowego - rola Rady Bezpieczeństwa NZ, OBWE i NATO

Po upadku muru berlińskiego i w konsekwencji kolejnych etapów rozkładu systemu komunistycznego (rozwiązanie Układu Warszawskiego, likwidacja ZSRR) zniknął sztuczny podział świata na dwa przeciwstawne bloki polityczno-militarne. Zmieniło się też podejście do problemów bezpieczeństwa, zarówno w teorii jak i w praktyce życia międzynarodowego. Główną cechą nowego podejścia teoretycznego było znaczne rozszerzenie pojęcia bezpieczeństwa poza sferę polityczno-militarną. Bezpieczeństwo zyskało nowe wymiary: ekonomiczny, socjalny, ekologiczny, kulturowy[1]. W politologii współczesnej trwają dyskusje na temat wizji systemów, modeli, opcji i instytucji bezpieczeństwa międzynarodowego. Powstało też wiele opracowań na temat „nowego ładu międzyodowego"[2].

Inną istotną cechą nowego podejścia do bezpieczeństwa międzynarodowego jest jego regionalizacja. W związku z tym, że zanikło zagrożenie konfliktem globalnym czyli zbrojną konfrontacją między systemem komunistycznym i kapitalistycznym większego znaczenie nabrały lokalne interesy oraz ujawniły się wcześniej uśpione konflikty. Zmalało zainteresowanie „bezpieczeństwem światowym" a koniecznością stało się rozstrzyganie, łagodzenie i przeciwdziałanie konfliktom regionalnym. Stąd też wzrosła rola organizacji regionalnych.

W dyskusjach nad europejskim systemem bezpieczeństwa regionalnego zderzyły się dwie wizje: „euroatlantycka" i „ogólnoatlantycka".

Zwolennicy pierwszej wychodzą z założenia, że należy dostosować istniejące sprawdzone już struktury bezpieczeństwa do nowych warunków. Ważną rolę mają w tym systemie odgrywać sojusz Północnoatlantycki oraz Unia Zachodnioeuropejska. Wizja druga czerpała swą inspirację w programie Michaiła Gorbaczowa budowy „wspólnego europejskiego domu" i zakładała nadanie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie podstaw prawnomiędzynarodowych i przekształcenie jej w główną instytucję europejskiego systemu bezpieczeństwa[3].

Przeciwnikami wizji „euroatlantyckiej" były Stany Zjednoczone oraz ich europejscy sojusznicy - członkowie NATO. Program ten stał się też priorytetem strategii narodowych państw Europy Środkowej głównie: Czech, Polski i Węgier oraz państw bałtyckich: Estonii, Litwy i Ło-

---

[1] R. Zięba: Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, redakcja naukowa Daviz B. Bobrow, Edward Haliżak, Ryszard Zięba, Warszawa 1997.

[2] J.Kukułka: Kształtowanie się nowego ładu międzynarodowego, (w:) Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe... s. 349-362.

[3] R.Zięba, Kształtowanie ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa, (w:) Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe... s.461-472

twy. Głównym przeciwnikiem programu „ogólnoeuropejskiego", była Rosja sprzeciwiająca się rozszerzeniu NATO na kraje Europy Środkowej. Spośród państw Europy Zachodniej z programem tym sympatyzuj e Francja.

Aktualnie budowana „architektura" bezpieczeństwa łączy elementy obu wizji i poglądowo jest przedstawiana w postaci trójkąta, którego wierzchołki tworzą: OBWE,UE i NATO[4]. Podział zadań pomiędzy tymi instytucjami nie jest jeszcze w pełni skrystalizowany, ale istnieją już pewne jego zarysy. Rolą OBWE będzie zatem kształtowanie norm prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa regionalnego. Unia Europejska ma spełniać rolę stabilizującą pod względem ekonomiczno-politycznym, gdyż postępująca integracja i demokratyzacja oraz postęp ekonomiczny służą eliminacji napięć i sprzyjają pokojowemu rozwojowi stosunków na kontynencie. Sojusz Północnoatlantycki byłby gwarantem bezpieczeństwa militarnego. Praktyka życia międzynarodowego lat dziewięćdziesiątych wykazała, że współpraca pomiędzy tymi trzema instytucjami, chociaż jeszcze daleko od ideału jest możliwa. Jako przykład współpracy OBWE i Unii Europejskiej można przytoczyć Pakt Stabilności podpisany w Paryżu w 1995 r. w którym strony Paktu przyjęły prawno-traktatowe podstawy stosunków na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej. Instytucjami łączącymi OBWE z NATO jest Północnoatlantycka Rada Współpracy oraz program Partnerstwa dla Pokoju. Pomiędzy Unią Europejską a NATO istnieje ścisła współpraca chociażby z tego względu, że jedenaście państw członków UE jest sygnatariuszami Traktatu Waszyngtońskiego. Ponadto pośrednikiem pomiędzy UE i NATO, jest Unia Zachodnioeuropejska, która będąc jednocześnie zbrojnym ramieniem Unii Europejskiej uznana została jako „filar" NATO.

Niezależnie od dwóch koncepcji regionalnych systemu bezpieczeństwa europejskiego nie straciła aktualności wizja „uniwersalistyczna". Zrodzona podczas drugiej wojny światowej idea ogólnoświatowej organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego została zmaterializowana poprzez stworzenie w 1945 r. największej w dziejach ludzkości organizacji międzynarodowej, której dokument założycielski - Karta Narodów Zjednoczonych stanowi podstawę współczesnego prawa międzynarodowego.

2.1. Rola Rady Bezpieczeństwa ONZ w nowym systemie bezpieczeństwa

Organizacja Narodów Zjednoczonych jest szczególnie predestynowana do rozstrzygania wszelkich problemów wchodzących w zakres szeroko rozumianego bezpieczeństwa międzynarodowego. Ta szczególna rola wynika z Karty Narodów Zjednoczonych, która stawia przed organizacją następujące cele:

- utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;

- rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów;
- poprawa gospodarczego i społecznego postępu wszystkich narodów, rozwiązywanie drogą współpracy problemów o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym;
- popieranie praw człowieka i podstawowych wolności oraz zachęcanie do ich po-szanowania.

Na układ zbiorowego bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych składają się zasady regulujące postępowanie państw (art. 2 KNZ): zakaz użycia siły lub groźby ich użycia obowiązek pokojowego rozwiązywanie sporów, obowiązek udziału we wspólnej akcji w obronie ofiary agresji[5].

Organem odpowiedzialnym za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe jest Rada Bezpieczeństwa, która składa się z 15 członków, w tym pięciu stałych (Chiny, Francja, Rosja, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania) oraz dziesięciu niestałych, wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne na 2 lata. Rada Bezpieczeństwa podejmuje decyzje w sprawach ważnych większością 9 głosów wliczając w to glosy wszystkich stałych członków. Wykształciła się zasada, że wstrzymanie się stałego członka RB od głosowania nie powoduje nieważności decyzji. Członek Rady Bezpieczeństwa będący stroną sporu wstrzymuje się od głosu w sytuacji, gdy przedmiotem głosowania są sprawy pokojowego załatwiania sporów. Nie jest natomiast pozbawiony prawa głosu, gdy przedmiotem głosowania jest zastosowanie środków przymusu. Wynika z tego, że Rada Bezpieczeństwa nie może zastosować sankcji wobec stałego jej członka. Na początku lat dziewięćdziesiątych wydawało się, że Rada Bezpieczeństwa zacznie rzeczywiście wypełniać wszystkie uprawnienia wynikające z Karty NZ i stanie się skutecznym czynnikiem utrzymania pokoju i przeciwdziałania konfliktom. Sankcje takie rodziły się w związku z łatwością z jaką członkowie Rady Bezpieczeństwa osiągali porozumienie oraz z intensyfikacją aktywności misji pokojowych. W dziesięcioleciu1987-1996 pod auspicjami ONZ przeprowadzono 23 duże operacje pokojowe, czyli niemal dwukrotnie więcej niż w okresie czterdziestu lat 1946-1986, kiedy ONZ wystawiły tylko 15 misji pokojowych. Zmienił się też charakter prowadzonych misji, w1987 r. w 80% miały one charakter interwencji wewnątrzpaństwowej. Podczas gdy we wcześniejszym okresie tylko 27% operacji dotyczyło konfliktów wewnętrznych.

Z zakończeniem zimnej wojny odbyło się kilka udanych operacji przywracających pokój na obszarach objętych wojną.9 listopada 1990 r. Rada Bezpieczeństwa podjęła rezolucję

---

[4] Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne. Redakcja naukowa L. Łukaszuk, W. Kostecki Warszawa 1995, s. 9-11; W. Kostecki, Europe After cold war, Warsaw 1997.
[5] Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów, Warszawa 1998, s. 33.

RB 678 upoważniającą koalicję państw do użycia siły przeciwko Irakowi. Operacja kierowana przez Stany Zjednoczone zakończyła się przywróceniem pokoju. Innym sukcesem sił pokojowych ONZ była operacja w Namibii, która przyniosła temu krajowi niepodległość. Następnie siły pokojowe NZ odegrały istotną rolę w zakończeniu wojny w Afganistanie, a przynajmniej pewnego jej etapu. Przypomnijmy, że przez całą dekadę 1979-1989 wojna izraelsko-afgańska bulwersowała światową opinię publiczną. Społeczność międzynarodowa patrzyła na Radę Bezpieczeństwa z rosnącą nadzieją pomimo rosnących kosztów operacji. Przykładowo w 1994 r. roczne prowadzenie operacji pokojowych kosztowało 3 mld dolarów. Na tle spektakularnych osiągnięć w przywracaniu pokoju w łonie ONZ zrodził się program reform, które miały zwiększyć skuteczność Organizacji. Z programem tym wystąpił Sekretarz Generalny NZ w czerwcu 1992 r. ogłaszając go jako „Program dla Pokoju"[6]. Reformy miały dotyczyć:

- wzrostu uprawnień ONZ w zakresie prowadzenia operacji pokojowych. Między innymi chciano stworzyć możliwość prowadzenia działań prewencyjnych (za zgodą tylko jednej ze stron konfliktu), chodziło też o tworzenie prewencyjnych stref zdemilitaryzowanych oraz przyznanie ONZ prawa zbrojnej ochrony operacji humanitarnych;
- powołania sił szybkiego reagowania ONZ (na podstawie art. 43 Karty NZ) doprowadzenia operacji „wymuszania pokoju";
- zmiany zasad finansowania operacji pokojowych poprzez utworzenie odrębnego funduszu. Trudności w dotychczasowym finansowaniu wynikały z faktu, że państwa członkowskie chętniej godziły się na udział w operacji pokojowej niż przyjmowały na siebie obowiązek finansowania;
- zwiększenia niezależności Sekretarza Generalnego w zbieraniu informacji o zagrożeniach pokoju, katastrofach ekologicznych, nuklearnych klęsk żywiołowych, masowych migracji, głodu, epidemii.

Pierwsze próby reformy ONZ napotkały na poważne trudności i zbiegły się z ostrą krytyką kierowaną pod adresem Organizacji, płynącej zarówno ze strony wysoko rozwiniętych krajów Zachodu jak i ze strony państw słabo rozwiniętych. Jedną z przyczyn była poważna porażka ONZ na terenie byłej Jugosławii. Na przełomie maja i czerwca Serbowie bośniaccy wzięli kilkuset zakładników spośród żołnierzy ONZ-towskiej misji pokojowej. Fakt ten był z jednej strony wyrazem upokorzenia Organizacji, z drugiej umożliwił Serbom bezkarność działań: masowe i drastyczne łamanie praw człowieka, czystki etniczne itp. Dopiero zdecydowane wkroczenie NA-

[6] G.Evans, Współpraca dla Pokoju, Warszawa 1995.

TO (IFOR) położyło kres bezkarności Serbów, ale oznaczało odsunięcie ONZ od spraw natury wojskowej, politycznej, a nawet humanitarnej.

W 1995 r. Sekretarz Generalny opublikował znowelizowany „Program dla Pokoju", mniej radykalny. W zakresie operacji pokojowych przewidywał on tworzenie sił na podstawie umów z państwami, które gotowe są je wydzielić i oddać do dyspozycji ONZ. Siły te (standby forces) mają stacjonować na terenie macierzystego kraju i być w pogotowiu, pozostając jednocześnie w dyspozycji Sekretarza Generalnego lub Rady Bezpieczeństwa. W sprawie tej osiągnięto consensus i kilka państw zawarło porozumienie dotyczące standby forces[7].

W martwym punkcie znalazły się natomiast propozycje reform samej Rady Bezpieczeństwa oraz reforma systemu finansowania operacji pokojowej i w ogóle działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Idea rozszerzenia Rady Bezpieczeństwa była bardzo popularna na początku lat dziewięćdziesiątych. Wcześniej wskazywano na dwa mocarstwa gospodarcze: Japonię i Niemcy jako dwóch nowych stałych członków Rady, ale decyzje w tej sprawie jeszcze nie zapadły[8].

2.2.Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Jednym z najistotniejszych elementów odprężenia pomiędzy Wschodem i Zachodem było zapoczątkowanie tzw. procesu helsińskiego czyli Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W ciągu dwóch lat, czyli od 3 lipca 1973 do 1 sierpnia1975 r. w Helsinkach i Wiedniu obradowali przedstawiciele wszystkich państw europejskich (oprócz Albanii) oraz USA i Kanady. Pomimo licznych rozbieżności szefowie 35 państw podpisali Akt Końcowy Konferencji, który zawierał 10 zasad do przestrzegania których zobowiązali się jego sygnatariusze:

1. Suwerenna równość i poszanowanie praw wynikających z suwerenności.
2. Powstrzymanie się od groźby użycia siły lub jej użycia.
3. Nienaruszalność granic.
4. Integralność terytorialna państw.
5. Pokojowe załatwianie sporów.
6. Nieingerencja w sprawy wewnętrzne
7. Poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, włączając w to wolność myśli, sumienia, religii lub przekonań.
8. Równouprawnienie i prawo narodów do samostanowienia.
9. Współpraca między państwami.

[7] Boutros Boutros-Ghali, „Program dla Pokoju", PISM, Warszawa 1995.

10. Wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego.

Deklaracja zasad stosunków międzypaństwowych rozszerzyła katalog siedmiu zasad demokratycznych stosunków międzynarodowych zapisanych w Karcie Narodów Zjednoczonych i wyrażała interesy trzech grup uczestników: obu bloków polityczno-wojskowych (NATO i Układu Warszawskiego) oraz państw neutralnych i niezaangażowanych[9].

Państwa Układu Warszawskiego dążyły do nadania KBWE charakteru instytucjonalnego, czemu sprzeciwiły się państwa NATO, które nie zgodziły się na powołanie stałych organów nadzorujących realizację uchwał KBWE. Nie mniej jednak wypracowano pewne formy luźnych instytucji w postaci spotkań przeglądowych oraz seminariów ekspertów. Pierwsze spotkanie przeglądowe odbyło się w Belgradzie (4 października 1977 - 9 marca 1978). W jego trakcie wystąpiły rozbieżności w interpretacji siódmej zasady Aktu Końcowego czyli poszanowania praw człowieka. Spotkanie w Madrycie (11 listopada - 9 września 1983) toczyło się w ciężkiej atmosferze spowodowanej interwencją ZSRR w Afganistanie oraz wprowadzeniem stanu wojennego w Polsce. Pomimo napięć zdecydowano kontynuować dialog w sprawie bezpieczeństwa oraz rozbrojenia. Kolejne spotkanie w tej sprawie odbyło się w Sztokholmie (17 stycznia 1984 -19 listopada 1986). Jego kontynuacją była konferencja w Wiedniu (4 listopada 1986 -19 stycznia 1989) poświęcona wojskowemu i „ludzkiemu wymiarowi" KBWE. W rezultacie specjalnego spotkania KBWE podpisano w Paryżu Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (19 listopada 1990 r.). Podpisało je 22 państwa członkowskie NATO i Układu Warszawskiego. Spotkanie paryskie miało historyczne znaczenie także z tego względu, że państwa wrogich dotychczas bloków zadeklarowały, że przestały się traktować jako przeciwnicy. Podczas paryskiej konferencji 34 państwa podpisały także Paryską Kartę Nowej Europy, która stwierdzała, że „era konfrontacji i podziału Europy" dobiegła końca i proklamowała zapoczątkowanie „nowej ery demokracji, pokoju i jedności w Europie".

Sygnatariusze Paryskiej Karty potwierdzili aktualność 10 zasad przyjętych w Helsinkach. Ponadto Paryska Karta ustanowiła nowe struktury i instytucje, które miały sprzyjać rozwojowi procesu KBWE:

1. Radę Ministrów Spraw Zagranicznych (RMSZ), która jako główne forum konsultacyjne miało się zbierać przynajmniej raz w roku.
2. Komitet Wysokich Przedstawicieli (KWP) jako organ wykonawczy RMSZ.

---

[8] Przegląd Statystyczny 1995/1996, s. 25-36.

3. Sekretariat KBWE z siedzibą w Pradze.
4. Centrum Zapobiegania Konfliktom w Wiedniu.
5. Biuro Wolnych Wyborów w Warszawie. W 1992 r. przekształcono w Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka.

W 1991 r. utworzono Zgromadzenie Parlamentarne KBWE oraz instytucję Urzędującego Przewodniczącego. Funkcję tę sprawuje szef dyplomacji państwa organizującego posiedzenia Rady. W 1992 r. ustanowiono urząd Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych. Od 1993 r. istnieje urząd Sekretarza Generalnego KBWE mianowanego przez Radę na 3 lata zobowiązanego do zarządzania strukturami KBWE i koordynacji jej działań.

Oprócz rozwoju instytucjonalnego KBWE obejmowała coraz większą liczbę uczestników. Do 34 państw fundatorów dołączyły państwa powstałe w wyniku rozpadu Jugosławii i ZSRR. Do 1994 r. KBWE liczyła 53 uczestników. W 1992 r. Japonia uzyskała status obserwatora.

Zasięg geograficzny procesu helsińskiego stał się bardzo duży obejmując „trzy kontynenty" od Władywostoku po Vancouver. Między innymi w tym upatrywano przyczyny niskiej skuteczności KBWE w rozstrzyganiu konfliktów lokalnych, szczególnie w byłej Jugosławii.

W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych wysiłki uczestników KBWE koncentrowały się wokół problematyki bezpieczeństwa, a przede wszystkim na zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów. Dyskusje wokół tych problemów wykazały brak mechanizmów, które zapewniłyby skuteczność struktur KBWE. W Helsinkach (1992) podjęto decyzję o możliwości podejmowania operacji pokojowych, jednak wymagają one zgody wszystkich zainteresowanych stron. Poza tym KBWE nie mogło tworzyć własnej struktury wojskowej i stosować siły. W przypadku prowadzenia operacji pokojowych musi odwoływać się do pomocy innych organizacji międzynarodowych: NATO, Unii Europejskiej, UZE czy Wspólnoty Niepodległych Państw.

Drugim, obok braku środków, czynnikiem osłabiającym skuteczność KBWE była zasada consensusu wszystkich uczestników. Przy odmiennych zapatrywaniach i często przeciwstawnych interesach państw rozstrzygnięcie sytuacji konfliktowej było bardzo trudne, niekiedy wręcz niemożliwe. Usiłowano zatem wypracować procedury umożliwiające większą skuteczność. Jedną z nich jest tzw. „mechanizm berliński", który składa się z dwóch etapów. W pierwszym każdy z uczestników KBWE ma prawo poprosić o wyjaśnienie, w przypadku gdy uważa, że sytuacja może przerodzić się w kryzys. W przypadku takiego monitu każde z państw powinno otrzy-

[9] A.D. Rotfeld, Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi. Warszawa 1990, s. 46-60; Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski..., s. 123-139.

mać odpowiedź wciągu 48 godzin. Jeżeli strona zainteresowana uzna, że problem nie został rozwiązany może przy poparciu 12 innych państw domagać się zwołania Komitetu Wysokich Przedstawicieli. KWP może wystąpić z rekomendacjami lub też zwołać posiedzenie Rady. W tym przypadku decyzje muszą zapadać jednomyślnie. Poza tym do „mechanizmu berlińskiego" dołączono zastrzeżenie o nieingerencji w wewnętrzne sprawy państw. Takie procedury pokojowego rozstrzygania sporów ma ograniczenie przyjęte w la Valletcie (Malta). Wyklucza ono rozstrzyganie spraw dotyczących integralności terytorialnej, suwerenności oraz obrony narodowej państwa uczestniczącego w sporze, o czym ono samo decyduje. Zasada consensusu uległa ograniczeniu w wyniku decyzji podjętych w Pradze 31 stycznia 1992 r. Rada Ministrów Spraw Zagranicznych postanowiła, że w przypadku poważnego naruszenia norm KBWE Rada lub KWP mogą podjąć działania bez zgody państwa, którego mają dotyczyć. Wprowadzając zasadę „consensus minus jeden" dołączono do niej zastrzeżenia, że podejmowane działania mogą mieć charakter wyłącznie pokojowy.

Kolejną próbę wzmocnienie roli KBWE było przyjęcie Konwencji Sztokholmskiej (1992), która powołała do życia Trybunał Koncyliacyjno-Arbitrażowy z siedzibą w Genewie. O słabości tej instytucji przesądza fakt, że nie wszystkie państwa uczestniczący KBWE przystąpiły do Konwencji (między innymi USA i Wielka Brytania).W grudniu 1994 r. podczas szczytu w Budapeszcie przyjęto szereg istotnych dokumentów, które miały na celu przekształcenie KBWE w platformę integrowania się państw dla rozwiązywania problemów bezpieczeństwa. Uznano, że KBWE będzie pełnić dwie podstawowe funkcje:

1. Jako instrument wczesnego ostrzegania, zapobiegania i rozwiązywania kryzysów, ściśle współpracujący z pozostałymi regionalnymi instytucjami europejskimi i transatlantyckimi. Zasady współpracy zostały zawarte w deklaracji pt. „W kierunku prawdziwego partnerstwa w nowej erze".

2. Jako forma stanowienia norm politycznych rządzących stosunkami między państwami uczestnikami KBWE. W Budapeszcie przyjęto „Kodeks postępowania państw w zakresie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa", który zawiera zasady dotyczące funkcjonowania sił zbrojnych. Ponadto podjęto decyzję „o dalszej instytucjonalizacji procesu helsińskiego". Radę KBWE przekształcono w Radę Ministerialną Komitet Wysokich Przedstawicieli w Wysoką Radę, Stały Komitet w Stałą Radę.

Z dniem 1 stycznia 1995 r. przemianowano KBWE w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Podjęto także decyzję, że spotkania przeglądowe OBWE będą organizowane w Wiedniu. Budapeszteńskie spotkanie na szczycie nie stanowiło przełomu w zakresie wy-

posażenia OBWE w kompetencje. Nadal uczestnictwo w Organizacji polega na samo zobowiązaniu się państw. Uchwały podejmowane przez poszczególne instytucje nie mają prawnie wiążącego charakteru, a w związku z tym. OBWE nie dysponuje skutecznymi sankcjami wobec ich naruszycieli.

Większość uczestników KBWE/OBWE była przeciwna przekształceniu jej w instytucję bezpieczeństwa zbiorowego. Główną rzeczniczką takiego modelu jest Rosja, która dąży do nadania OBWE prawnie wiążącego statutu. W grudniu 1994 r. Borys Jelcyn proponował aby OBWE przekształcić w instytucję nadrzędną nad pozostałymi organizacjami europejskimi takimi, jak: UE, UZE, Rada Europy i NATO[10].

W rosyjskim projekcie reformy OBWE jest również mowa o powołaniu Rady Bezpieczeństwa. Te propozycje spotkały się z krytyką ze strony państw Europy Zachodniej. Podczas szczytu w Lizbonie (grudzień 1996) postulaty Rosji nadania OBWE statusu prawnego poparły tylko Francja i Szwajcaria. Państwa Europy Środkowej tradycyjnie podejrzliwe wobec rosyjskich propozycji upatrują w nich próby ograniczenia roli Sojuszu Północnoatlantyckiego, w którym widzą główną gwarancję bezpieczeństwa na kontynencie.

2.3. NATO

Organizacja Traktatu Waszyngtońskiego popularnie zwana Sojuszem Atlantyckim powstała jako produkt zimnej wojny i przez ponad czterdzieści lat spełniała potrójne funkcje: sojuszu dyplomatycznego, wspólnoty politycznej oraz organizacji wojskowej. Powołana do życia do zbiorowej obrony przed zagrażającym ze Wschodu atakiem nuklearnym bądź przy użyciu sił konwencjonalnych. Według wyrażenia lorda Ismeya (Sekretarz Generalny NATO w latach 1952-1957) NATO miało także na celu:

- ‚keep the Americans in" - „utrzymać Amerykanów wewnątrz" (Europy - A.C.);
- ‚keep the Russians out" - „utrzymać Rosjan z zewnątrz";
- ‚keep the Germans down" - „utrzymać Niemców w dole"[11].

Po rozpadzie Układu Warszawskiego i ZSRR podstawowe funkcje NATO, jako sojuszu dyplomatycznego, wspólnoty politycznej i organizacji wojskowej, zostały zachowane, ale poważnym zmianom musiały ulec takie kwestie jak: zadania w nowej sytuacji, zasięg geograficzny oraz strategia i dostosowane do niej struktury organizacji wojskowej.

Początek renowacji NATO dała Deklaracja Rzymska będąca rezultatem spotkania na szczycie 7-8 listopada 1991 r., w której państwa członkowie NATO uznały, że wyeliminowane

[10] Z.Cesarz, E.Stadtmüler, Problemy polityczne współczesnego świata, Wrocław 1996, s. 61.
[11] Informator NATO, Warszawa 1995.

zostało niebezpieczeństwo zmasowanego ataku i zmniejszone zostało ryzyko niespodziewanej agresji na któregokolwiek z członków[12]. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych dyskusje wokół reformy NATO koncentrowały się wokół trzech zasadniczych grup problemowych:

Po pierwsze jak dostosować NATO do nowych zadań objętych szerokim pojęciem bezpieczeństwa i wykraczających poza Artykuł 5 Traktatu Waszyngtońskiego;

Po drugie, przeprowadzenie reformy struktur polityczno-wojskowych, dostosowanie ich do misji nowego typu w sytuacji stałego ograniczenia wydatków na cele obronne państw członkowskich;

Po trzecie wreszcie, czy i w jaki sposób dokonać rozszerzenia Sojuszu na kraje Europy Środkowej wobec wyraźnej wrogości Rosji sprzeciwiającej się ekspansji NATO.

Wszystkie trzy zespoły problemów wzajemnie się uzupełniały i były dyskutowane w dynamicznej sytuacji międzynarodowej. Na Zachodzie postępowały procesy integracyjne, na Wschodzie dezintegracja i destabilizacja.

W debatach nad Traktatem o Unii Europejskiej jednym z najbardziej kontrowersyjnych punktów, były problemy związane ze wspólnym, europejskim bezpieczeństwem i obroną Europy Zachodniej. Większość państw tworzących UE będąc jednocześnie członkami NATO pragnęło zachować Sojusz jako sprawdzony instrument zbiorowej obrony.

Francja wspierana przez Niemcy wystąpiła z programem zbudowania „niezależnej europejskiej obrony". Wkrótce okazało się, że pozostałe państwa Unii nie są zainteresowane dublowaniem NATO, a jeszcze mniej w tworzeniu konkurencyjnej organizacji militarnej. W związku z tym zrodziła się idea wzmocnienia „europejskiego filaru" NATO i rozwoju Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ETBO). Jej rzecznicy wskazywali na ograniczenie wynikające z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego[13]. Zwolennicy rozwoju ETBO zwracali uwagę na funkcjonalne (przypadek agresji) i geograficzne (strefa północnoatlantycka) uwarunkowania upoważniające strony do podjęcia działań przez Sojusz. Stąd też mówili o konieczności wyjścia poza artykuł 5 w celu prowadzenia misji pokojowych nowego typu. Wskazywano zatem na Unię Zachodnioeuropejską, która jako „zbrojne ramię" Unii Europejskiej mogłaby przejąć zadania

---

[12] Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów. Opracowanie S. Bieleń. Warszawa 1996, s. 239-249.

[13] Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub kilka z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uważana za napaść przeciwko nim wszystkim, wskutek tego zgadzają się one na to, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi każda z nich (...) udzieli pomocy stronie lub stronom tak napadniętym, podejmując indywidualnie i w porozumieniu z innymi Stronami taką akcję jaką uzna za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. [13] Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów. Opracowanie S. Bieleń. Warszawa 1998, s. 271

utrzymania bezpieczeństwa w innych strefach geograficznych Europy oraz w sytuacjach niekoniecznie spowodowanych napaścią.

Rozwój ETBO następował w kilku etapach:

- istotne znaczenie miało powołanie w styczniu 1994 r. Wielonarodowych Sił do Zadań Specjalnych (Combined Joint Task Forces), które po konsultacji z Radą Północnoatlantycką mogłyby zostać oddane do dyspozycji UZE, w celu prowadzenia działań wykraczających poza art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego[14].
- 3 i 4 czerwca 1996 r. podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych Rady Północnoatlantyckiej w Berlinie wypracowano nową koncepcję wykorzystania przez UZE sil i środków będących w dyspozycji NATO.

Szanse na realizację rzeczywistego partnerstwa euroatlantyckiego skłoniły gremia polityczne Francji do zbliżenia do NATO. 5 grudnia 1995 r. Francja zapoczątkowała powrót do niektórych instytucji Sojuszu, przede wszystkim do Komitetu Wojskowego NATO. Pełna reintegracja nie nastąpiła głównie ze względu na spór o południowe dowództwo NATO w Europie z siedzibą w Neapolu, które Francuzi chcieli powierzyć Europejczykowi.

Reforma struktur dowodzenia Sojuszu sprowadza się w dużej mierze do redukcji liczby dowództw regionalnych oraz subregionalnych (vide załącznik). Wynika ona przede wszystkim ze zmiany charakteru zadań jakie stoją przed zintegrowanymi siłami zbrojnymi oraz jest w znacznej mierze konsekwencją redukcji wydatków budżetowych przeznaczonych na utrzymanie sił będących w dyspozycji NATO. Konsekwencją zmiany sytuacji geostrategicznej były także zmiany struktury sil zbrojnych. Dotychczasowe korpusy narodowe rozmieszczone wcześniej na granicy RFN z byłą NRD zostały zastąpione przez korpusy wielonarodowe, których zadania nie są ściśle określone. Niezależnie od utrzymania przez każde państwo narodowych systemów obrony (siły operacyjne, siły wewnętrzne, obrona terytorialna) zostają wprowadzone siły bardziej mobilne będące zdolne przekształcić się w duże formacje wielozadaniowe. Ustalono trzystopniowy podział tych sił.

Najwyższy poziom stanowią Siły Szybkiego Reagowania (RRF), w pełni lub częściowo sprofesjonalizowane, dobrze wyszkolone i zdolne do natychmiastowego działania. Przewiduje się możliwość rozwinięcia od 70 000 do 100 000 ludzi.

Drugi szczebel stanowią główne siły obrony (main defence forces), których podstawowym zadaniem jest prewencja i odstraszanie. Składają się na nie siły narodowe poszczególnych państw, ale też wielonarodowe, głównie powietrzne i lądowe, których przeznaczeniem jest wspie-

[14] Ch. Barry: NATO's Combined Joint Task Forces in Theory and Practis, „Survival", Londra, spring 1996.

ranie działań Sił Szybkiego Reagowania. Są one zorganizowane w korpusy o liczebności od 35 000 do 50 000 ludzi. Do tego typu sü zaliczany, jest między innymi Eurokorpus, który ma podwójne podporządkowanie (NATO i UZE).

Na trzecim poziomie plasują się siły wsparcia i uzupełnień złożone głównie z jednostek rezerwy oraz z żołnierzy powołanych w wyniku mobilizacji W przypadku poważnego konfliktu przewiduje się możliwość pełnego rozwinięcia tych sił w przeciągu kilku miesięcy[15].

Debata na temat rozszerzenia Sojuszu w kierunku wschodnim została zapoczątkowana, już w 1990 r. kiedy to członkowie Sojuszu w tzw. Deklaracji Londyńskiej zapowiedzieli możliwość kontaktów między krajalni dwóch bloków polityczno-militarnych. W grudniu 1991 r. podjęto decyzję o powołaniu do życia Rady Współpracy Północnoatlantyckiej (NACC), która stała się platformą kontaktów dwustronnych i wielo-stronnych państw Sojuszu z pozostałymi państwami europejskimi[16]. Następnym etapem było powołanie do życia Partnerstwa dla Pokoju w styczniu 1994 r.[17], które miało służyć zbliżeniu państw postkomunistycznych do NATO. Każde z państw uczestniczyło w negocjacjach dotyczących Indywidualnego programu Partnerstwa. Polska jako pierwsza zgłosiła swój udział 5 lipca 1994 r.□7. Partnerstwo dla Pokoju było traktowane jako „przedpokój" do NATO (une antichambre). Pomimo sprzeciwów dyplomacji rosyjskiej, które hamowały proces rozszerzenia stanowisko USA wyrażone przez prezydenta Clintona przesądziło o zaawansowaniu procesu rozszerzenia. W końcu 1994 r. przestano dyskutować na temat „dlaczego', i „jak", natomiast rozpoczęły się debaty na temat „kto" i „kiedy"[18].

We wrześniu 1995 r. opublikowane zostało oficjalne „Studium na temat rozszerzenia" NATO będące rezultatem pracy wielonarodowej grupy refleksyjnej. W dokumencie tym zostały określone podstawowe warunki jakie muszą spełnić państwa kandydujące. Wśród nich wymieniono: przestrzeganie norm i zasad OBWE, ustanowienie cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, promowanie stabilizacji poprzez wolny rynek, sprawiedliwość społeczną i odpowiedzialność za środowisko. Ponadto od kandydatów wymagano „wkładu narodowego" we wzmocnienie infrastruktury NATO oraz udziału w zobowiązaniach sojuszu; w podziale ról, ryzyka i odpowiedzialności, dostosowanie potencjału obronnego do norm NATO i interoperacyjności[19].

---

[15] A.Dumoulin. Quel wvenir pur l'OTAN La documentation française Nr 782, Paris 1997, pp. 15-16.
[16] B.Świetlicki, P. Włodarski: Ewolucja stanowiska NATO w kwestii przyjęcia nowych członków, w: Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie, Toruń 1995, s. 5-13.
[17] A. Karkoszka: Rozszerzenie NATO - szanse i wyzwania, w: Bezpieczeństwo..., s. 67-84.
[18] R.D.Asmans, R.L., Kugler, S. Larrabee, NATO Expansion: Next Step, „Survival" vol. 37 n.1 IISS, Londre 1995, pp 14-16; Przegląd Strategiczny 1995/1996.
[19] Etude sur l'elargissement l'OTAN, Organisation du traité de l'Atlantique nord, Septembre 1995 pp 32-34. A. Dumoulin, L'europeanisation de l'Aliance: partneriat équilibré? Le défense en Europe (sous la direction Patrice Buffotot), edition 1998. La documentatin Française, Paris 1998, pp. 251-255.

W dyskusji na temat rozszerzenia powadzonej wśród państw członków NATO wskazywano zarówno plusy jak i minusy rozszerzenia Sojuszu. Podstawowe minusy to:

- stworzenie nowych linii podziału w Europie, a w konsekwencji izolacja Rosji, która w poszukiwaniu równowagi będzie się starała stworzyć nowy blok polityczno-militarny wrogi wobec NATO;
- osłabienie procesu decyzyjnego, a przez to skuteczności Sojuszu;
- kwestie nieprzygotowania NATO do objęcia nowych członków gwarancjami wynikającymi z artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego;
- nowi członkowie spośród krajów Europy Środkowej wniosą do NATO problemy destabilizacji wewnętrznej" głównie nierozwiązane kwestie etniczne i problemy mniejszości narodowych.

Zwolennicy rozszerzenia NATO podkreślali aspekty sprzyjające stabilizacji globalnej i regionalnej poprzez:

- promocję wartości i instytucji demokratycznych, co będzie służyć umocnieniu demokracji także w krajach Zachodu;
- w odniesieniu do zagrożeń płynących ze Wschodu replikowali, że konflikty za-chodzące w przeszłości były głównie wynikiem słabości krajów, których dotyczyły. Dalsze utrzymanie „pustki strategicznej" stanowi potencjalne zagrożenie. Natomiast rozszerzenie Sojuszu należy traktować jako prewencyjne opanowanie kryzysu;
- Sojusz Północnoatlantycki podobnie jak w przeszłości na Zachodzie, tak obecnie w Europie Środkowej będzie powstrzymywał tendencję do renacjonalizacji polityki państw kandydujących;
- włączenie krajów Europy Środkowej w wielonarodowe mechanizmy polityczne i wojskowe będzie minimalizować rywalizację i służyć promocji stabilizacji tego obszaru;
- przyjęcie do NATO krajów Europy Środkowej będzie czynnikiem zmniejszającym ryzyko awanturnictwa wojskowego, a w związku z tym korzystne także dla Rosji i innych państw postradzieckich, gdyż zmniejsza ryzyko konfliktów między nimi[20].

Kluczowym zagadnieniem, które należało rozstrzygnąć przed podjęciem ostatecznej decyzji o przyjęciu nowych członków było znalezienie płaszczyzny porozumienia z Rosją. Pierwszym krokiem w tym kierunku było przystąpienie Rosji do Partnerstwa dla Pokoju i nawiązanie współpracy z państwami NATO. W toku debaty nad rozszerzeniem zgłaszano liczne propozycje instytucjonalnych stosunków Sojuszu z Rosją. Sekretarz stanu US William Perry wystąpił z ideą

---

[20] G.Napolitano, K. Karsten, L'elargissemant de l'Alliance Groupe de travail sur l'elargissemant de l'OTAN Assemblée de l'Atlantique nord Bruxelles, octobre 1995 pp. 2-4, 18-19.

stałej komisji konsultacyjnej, minister spraw zagranicznych RFN Klaus Kinkiel sugerował „partnerstwo strategiczne", między NATO i Rosją. Minister spraw zagranicznych Francji Alain Jupée zgłosił propozycję zawarcia układu lub traktatu o nieagresji i wypracowanie form konsultacji. Ostateczne rozwiązanie uzyskano w wyniku bilateralnych rozmów amerykańsko-rosyjskich. 27 maja 1997 roku podpisano w Paryżu „Akt Podstawowy" pomiędzy NATO a Rosją, który określił podstawowe dziedziny współpracy tego państwa z rozszerzonym Sojuszem. Dokument paryski ustanawiał Stałą Radę, w ramach której Rosja będzie uczestniczyć w podejmowaniu wszelkich decyzji dotyczących bezpieczeństwa Europy[21].

W dniach 7-8 lipca 1997 r. podczas szczytu NATO w Madrycie do negocjacji w sprawie przystąpienia do NATO zostały zaproszone: Polska, Republika Czeska oraz Węgry a przyjęto je 12 kwietnia 1999 r.

[21] NATO Review august 1997; Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów...s. 305-312.

3. Procesy integracyjne w Europie. Rola czynników społecznych i polityczno-wojskowych

Od 1 stycznia 1994 roku funkcjonuje organizm, któremu Traktat podpisany w Maastricht nadał nazwę Unii Europejskiej i który obecnie obejmuje 15 państw[1]. Wzajemne zależności pomiędzy tymi państwami oprócz traktatów regulują przepisy szczegółowe dotyczące trzech zasadniczych obszarów zwanych także „filarami".

Filar I obejmuje stosunki gospodarcze czyli zakres działania dotychczasowych wspólnot: Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Euroatomu i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej[2].

Filar II obejmuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa.

Filar III obejmuje zagadnienia wewnętrznej polityki bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości.

Najbardziej rozwinięta i szczegółowo uregulowana jest sfera stosunków gospodarczych, której podstawę stanowią Traktat Paryski z 1951 r. oraz Traktaty Rzymskie z 1957 roku, a ostatnim osiągnięciem jest decyzja Międzyrządowej Konferencji z Amsterdamu o wprowadzeniu na obszarze Unii Europejskiej jednolitej waluty.

W ramach ochrony bezpieczeństwa wewnątrz Unii Europejskiej przyjęto wiele dokumentów dotyczących współpracy policji narodowej oraz organów wymiaru sprawiedliwości, prawa imigracyjnego itp.

Najmniej rozbudowanym i najbardziej kontrowersyjnym elementem integracji europejskiej jest sfera stosunków wchodząca w skład II filaru integracji, czyli Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa.

Skupmy uwagę na drugim filarze integracji, a zwłaszcza na zagadnieniach wojskowych.

3.1. Rozwój instytucji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

1. Po zakończeniu II wojny światowej narody Europy zachodniej jeszcze przez kilka lat poszukiwały sposobów zabezpieczenia się przed odrodzeniem faszyzmu, dążąc do stworzenia „europejskiego sojuszu obronnego". Główną inicjatorką tego pomysłu była Francja wspierana przez Stany Zjednoczone w dążeniu do stabilizacji sytuacji na kontynencie. W konsekwencji 1

---

[1] Traktat o Unii Europejskiej (Maastricht 9-10.XII.1991 r.) [w:] Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór, S. Blień, Warszawa 1998,s. 436-441, Prawo wspólnot europejskich. Dokumenty i orzecznictwo, Wydz. II. Wybór i red. W. Czapliński, Scholar 1994, s. 127-144.

[2] A. Evans, P. Falk , Prawo integracji europejskiej. Część pierwsza i druga, Wybór źródeł, D. w ABC. Warszawa 1996, R. Lasok, Zarys prawa Unii Europejskiej. Cześć druga: Prawo gospodarcze

marca 1948 roku został podpisany w Brukseli Traktat o współpracy w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz zbiorowej samoobrony (dalej zwany Traktatem Brukselskim). Artykuł IV Traktatu stanowił, że państwa-strony zobowiązują się udzielać sobie pomocy przy użyciu wszelkich możliwych środków (w wojskowymi włącznie) w razie agresji na jedno z nich. Traktat zawarty na 50 lat, wszedł w życie w sierpniu 1948 roku. Kilka miesięcy później (4 kwietnia 1949 r.) wszyscy sygnatariusze Traktatu Brukselskiego podpisali w Waszyngtonie Traktat Północnoatlantycki.

Poszukiwania politycznych form współpracy zbiegły się w pierwszymi projektami integracji gospodarczej, której myślą przewodnią było hasło Roberta Schumana: *Nigdy więcej wojny domowej w Europie.* Wspólne interesy gospodarczej miały być najlepszym gwarantem utrzymania pokoju. W konsekwencji 18 kwietnia 1951 roku podpisano Traktat w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali a jego sygnatariuszami były: Belgia, Holandia, Francja, Luksemburg, RFN i Włochy. W gronie tych państw rozważano także możliwość zastosowania „planu Schumana" do problemów wspólnego bezpieczeństwa i obrony. 24 października 1950 roku premier Francji i wystąpił przed Zgromadzeniem Narodowych z projektem instytucji nazwanej Europejską Wspólnotą Obronną (EWO). Projekt przewidywał utworzenie wspólnej armii europejskiej, która miała być związana z jednolitym systemem politycznym Europy Zachodniej i kierować nią miał Europejski Minister Obrony. Francuska inicjatywa została przyjęta przez Radę Sojuszu Północnoatlantyckiego a w rozmowach dotyczących EWO uczestniczyły: USA, Francja i Wielka Brytania, które miały określić zasady wojskowego udziału RFN w europejskim systemie bezpieczeństwa. Do dyskusji włączono także Belgię, Holandię, Luksemburg, Niemcy i Włochy. Dania i Norwegia - podobnie jak USA i Kanada - występowały w charakterze obserwatorów. W rezultacie 25 maja 1952 roku został podpisany w Paryżu Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO), który przewidywał daleko idącą integrację polityczną sygnatariuszy Traktatu.

W artykule 38 przewidziano kontrolę parlamentu europejskiego nad przyszłymi europejskimi siłami wojskowymi. Podstawową przyczyną niepowodzenia tego projektu była niechęć środowisk politycznych Francji do tworzenia ponadnarodowych organizmów polityczno-militarnych. 30 sierpnia 1954 r. Zgromadzenie Narodowe Francji wypowiedziało się przeciwko ratyfikacji Traktatu Paryskiego.

Fiasko Europejskiej Wspólnoty Obronnej przesądziło o rezygnacji z koncepcji utworzenia zintegrowanych europejskich sił zbrojnych, ale nie przekreślało zacieśniania się współpracy politycznej.

TNOiK, Toruń 1998; A. Noble, Przewodnik po Unii Europejskiej. Od Rzymu do Maastricht i Amsterda-

2. Państwa Europy Zachodniej nadal poszukiwały kompromisowej formuły prawnej dla systemu bezpieczeństwa regionalnego. 23 października 1954 r. dokonano modyfikacji Traktatu Brukselskiego powołujące do życia organizację pod nazwą: Unia Zachodnioeuropejska i skupiająca siedem państw: Belgię, Francję, Holandię, Republikę Federalną Niemiec, Wielką Brytanię i Włochy. Artykuł V zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego zobowiązuje strony do udzielania sobie pomocy i poparcia przy użyciu wszystkich środków. Wynika z niego, że pomoc wojskowa jest obowiązkowa. Odróżnia to Traktat Brukselski od Traktatu Waszyngtońskiego, który pozostawił państwom-stronom swobodę wyboru środków pomocy.

Przez ponad 30 lat Unia Zachodnioeuropejska pozostała w uśpieniu, gdyż już na początku swego istnienia przekazała NATO wszystkie funkcje wojskowe. Pozytywnym aspektem jej istnienia był postęp w integracji europejskiej UZE była pomostem między Francja i Wielką Brytanią, przyczyniła się także do zbliżenia francusko-niemieckiego[3].

W latach osiemdziesiątych Francja wystąpiła z kilkoma inicjatywami zmierzającymi do ożywienia europejskiego sojuszu. Wysiłki te uwieczniła Deklaracja Rzymska podpisana 28 października 1984 r., natomiast 2 grudnia 1988 roku ówczesny premier Francji, Jacques Chirac zaproponował sojusznikom ustalenie zachodnioeuropejskiej karty zasad w dziedzinie bezpieczeństwa, co spotkało się ze zrozumieniem i zaowocowało przyjęciem „Platformy interesów europejskich w sprawie bezpieczeństwa". Współpraca w zakresie obronności była znacznie opóźniona wobec integracji gospodarczej. Próbę przełamanie zastoju w tej dziedzinie podjęły Francja i Niemcy, dwa miesiące przed podpisaniem Traktatu z Maastrich. 14 października 1994 r. prezydent Francois Mitterand i Kanclerz Helmut Kohl wystąpili z inicjatywą powołania Korpusu Europejskiego, który miał być w przyszłości „modelem ścisłej współpracy militarnej między członkami Unii Europejskiej".

Traktat z Maastricht, powołujący do życia Unię Europejską, zawiera elementy które mogą sprzyjać integracji politycznej członków tego nowego organizmu. Artykuł J.4 Traktatu stanowi o wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa i sprawy z tym związane przekazuje do kompetencji Unii Zachodnioeuropejskiej, która została uznana jako „integralna część rozwoju Unii Europejskiej". W drugim dokumencie, podpisanym w Maastricht, UZE została określona jako „komponent obrony Unii Europejskiej i środek wzmocnienia europejskiego filaru Sojuszu Atlantyckiego".

Obecnie Unia Zachodnioeuropejska skupia 10 pełnoprawnych członków. Do wymienionych już członków założycieli w listopadzie 1988 roku dołączyły Hiszpania i Portugalnia a w

---

mu, KiW, Warszawa 1997.

[3] S. Parzymies, Europejskie struktury współpracy, Informator, Warszawa 1995, J. Gryz, Unia zachodnioeuropejska, Warszawa - Toruń 1997.

marcu 1995 roku - Grecja. Pozostałe państwa Unii Europejskiej zostały zaproszone na zasadach, które umożliwią im pełne uczestnictwo w UZE. Dla tych państw stworzono formułę członków stowarzyszonych, którymi w chwili obecnej są: Islandia, Norwegia i Turcja (członkowie NATO).

Inny status udziału w UZE przyznano państwom Europy Środkowej i Wschodniej, które mogą uczestniczyć w niektórych pracach na zasadzie partnerstwa stowarzyszonego. Od 9 maja 1994 roku jako partnerów zaproszono: Bułgarię, Czechy, Słowację, Polskę, Rumunię, Węgry i trzy państwa bałtyckie: Estonię. Litwę i Łotwę.

O trudnościach w prowadzeniu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony świadczy procedura zebrań Rady Unii Zachodnioeuropejskiej. Może ona spotykać się w pięciu różnych składach:

- w liczbie 10 (pełnoprawni sygnatariusze zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego);
- w liczbie 13 (10 + 3 europejskich członków NATO);
- w liczbie 15, czyli w pełnym składzie pełnoprawnych członków Unii Europejskiej 10 + 5 państw członków obserwatorów;
- w liczbie 18, czyli w składzie „piętnastki" + 3 członków stowarzyszonych;
- w liczbie 27 (razem z 9 partnerami stowarzyszonymi)[4].

Najwyższą instancją polityczną UZE jest Rada złożona z ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony państwo członkowskich, zbierająca się dwa razy w roku. Oprócz tego działa stały Sekretariat Generalski oraz Zgromadzenie Parlamentarne złożone z delegacji parlamentarzystów Europy. Do czasu podpisania Traktatu z Maastricht UZE nie posiadała żadnych struktur wojskowych. 1 października 1992 roku utworzono w Brukseli komórkę planowania licząca 30 oficerów. W porównaniu z NATO Unia Zachodnioeuropejska prezentuje się skromnie. W 1995 r. jej budżet wynosił 204 mln franków belgijskich, podczas gdy budżet NATO przekraczał 5 mld. W UZE działa 119 stałych funkcjonariuszy międzynarodowych, podczas gdy w NATO - 1575.

Różnorodny status członków Unii Zachodnioeuropejskiej w zasadniczy sposób utrudnia stworzenie jednolitego europejskiego systemu obronnego. Niemal każde państwo wchodzące w skład Unii Europejskiej prezentuje odmienną wizję systemu bezpieczeństwa, wyrażając swe specyficzne interesy narodowe lub regionalne. Poza tym w skład Unii wchodzą państwa neutralne (Austria, Finlandia, Irlandia i Szwecja), których społeczeństwa są niechętne wobec militarnego zaangażowania.

---

[4] La défense de la nation à l'Europe, T. 1, ENA, Paris 1996.

3.2. Wielonarodowe struktury obronne z udziałem państw Unii Europejskiej

1. Pomimo różnorodnych problemów związanych z wypracowaniem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w łonie Unii Europejskiej zgłaszane są liczne inicjatywy, które z jednej strony mają na celu przyspieszenie wypracowania takiej polityki, z drugiej stanowi próbę dostarczenia Unii Europejskiej praktycznych instrumentów umożliwiających realizację tej polityki. Członkowie Unii - zwolennicy ścisłej, niezależnej od USA polityki bezpieczeństwa dążą do stworzenia środków operacyjnych umożliwiających Unii podejmowanie samodzielnych decyzji i działań polityczno-militarnych na arenie międzynarodowej.

Listę sił konwencjonalnych, pozostających w dyspozycji Unii Zachodnioeuropejskiej, określa Komórka Planistyczna UZE.

Spośród budowanych obecnie struktur obrony europejskiej (tabela 1) najczęściej prezentowany jest **Eurokorpus**, którego stworzenie jest oczywistym sukcesem Francji. Jedną z zasadniczych przyczyn powołania do życia tej formacji była potrzebna znalezienia prawnej formuły dla francuskich jednostek stacjonujących na terenie RFN, które w związku że zjednoczeniem Niemiec nie mogły dłużej funkcjonować w ramach statusu wojsk okupacyjnych.

Z inicjatywą powołania Eurokorpusu wystąpili prezydent Francois Mitterand i kanclerz Helmut Kohl we wspólnym liście skierowanym do Rady Europy w maju 1992 r.

W skład korpusu wchodzą się obecnie jednostki pięciu państw - członków Unii Zachodnioeuropejskiej: Belgii, Francji, Hiszpanii, Luksemburga i Niemiec. W końcu 1995 r. w sztabie Eurokorpusu pełniło służbę 345 oficerów: 140 Francuzów, 138 Niemców, 60 Belgów i 7 Hiszpanów.

Jednostki Eurokorpusu stanowią:

- brygada francusko-niemiecka, włączona do składu 1 października 1993 r., w liczbie 5000 żołnierzy (2500 Francuzów i 2500 Niemców);

- 1 dywizja pancerna (10 300 ludzi) i 42 pułk (900 ludzi) z Francji;

- 10 dywizja pancerna bundeswehry (18 500 ludzi) w składzie: 12 brygada pancerna i 30 brygada zmechanizowana;

Rodzaj formacji (data utworzenia)	Belgia	Dania	Francja	Grecja	Hiszpania	Holandia	Luksemburg	Niemcy	Portugalia	Wielka Brytania	Włochy
Eurokorpus (22.05.1992)	x		x		x		x	x			

Siły morskie (amfibie) ang.-holend. (1993)						x			x	
Wielonarodowe dywizje NATO (2.10.1992)	x	x		x				x	x	x	x
EUROFOR (15.05.1995)			x		x	x			x		x
GAEFB* (18.11.1994)			x							x	
Korpus holend..-niem. (30.05.1993)						x		x			
LANDJUT**		x						x			
Brygada powietrzna bryt.-duńska (13.12.1994)		x								x	
EUROMAFROF (15.05.1995)			x		x				x	x	x

* GAEFB - Groupe Aeriene Europiean Franco-Britanique
** LANDJUT - Korpus niemiecko-duński

Źródło: *La defence de la nation á l'Europe. ENA. La documentation français 1996,* t. II, s. 773.

- 1 dywizja zmechanizowana z Belgii (10 500 ludzi);
- jedna brygada hiszpańska, która do 1998 r. ma zostać przekształcona w dywizję;
- jedna kompania z Luksemburga.

Zadania korpusu wynikają z podpisanych traktatów sojuszniczych (art. 5. Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego i art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego) oraz Deklaracji z Petersbergu. W kontekście obecnej sytuacji geostrategicznej należy do nich: opanowywanie kryzysów, akcje utrzymania i przywracania pokoju oraz interwencje humanitarne.

Z racji przynależności Niemiec do NATO należało określić zasady podporządkowania korpusu dowództwu Sojuszu. Sprawę tę uregulowały porozumienia Lanxade-Nauman-Shalikashvili. Przewidują one, że w razie konieczności formacja zostanie oddana pod dowództwo SACEUR. Z kolei 24 sierpnia 1993 roku zostały uregulowane zasady użycia Eurokorpusu w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej. Powołano wspólny komitet mający zapewnić łączność pomiędzy władzami politycznymi państw tworzących Eurokorpus, a jego sztabem. Poza tym, jednostki państw członkowskich NATO, tworzące zintegrowane siły wojskowe, pozostały do dyspozycji dowództwa Sojuszu. Takie rozwiązanie rozczarowało Francję, która chciała, aby Eurokorpus był formacją nie podlegającą kompetencjom Amerykanów. Pozytywnym skutkiem takiej

decyzji była natomiast neutralizacja nieprzychylnych wobec Eurokorpusu postaw Wielkiej Brytanii i Holandii.

Jednym z nowych elementów europejskiego „filaru" NATO są **Połączone Siły do Zadań Specjalnych**. Koncepcja ich powołania opierała się na zasadzie, iż są one „odrębne, lecz nieodłączne" od NATO. Stanowią je oddziały zebrane czasowo do wykonania wyraźnie określonego zadania. CJTF powinna charakteryzować elastyczność i wielofunkcyjność, zaś powołanie tych sił ma służyć trzem celom politycznym:

- wyrażeniu nowej koncepcji strategicznej NATO;
- stworzeniu formuły prawnej, pozwalającej NATO na wykonywanie zadań w ramach OBWE;
- wsparciu niektórych operacji Unii Zachodnioeuropejskiej, prowadzonych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (PESC).

Odpowiednikiem Eurokorpusu dla południowych obszarów Unii Europejskiej ma być **EUROFOR** - złożony z jednostek francuskich, hiszpańskich, portugalskich i włoskich. Jego celem będzie zwiększenie bezpieczeństwa w rejonie Morza Śródziemnego. EUROFOR, który dysponuje elitarnymi, profesjonalnymi jednostkami, może działać samodzielnie i być przerzucony na dalsze odległości. Stałe dowództwo EUROFOR znajduje się we Florencji. Rozstrzygnięcia wymaga problem użycia tej formacji w ramach NATO.

Trzecią dużą formację stanowi **EUROMARFOR.** Uczestniczą w nim: Francja, Hiszpania, Portugalia i Włochy, a zainteresowanie przystąpieniem doń wyraziła Wielka Brytania. Celem tej formacji jest utrzymanie stałego lotniskowca na Morzu Śródziemnym. EUROMARFOR, który ma wykorzystywać istniejące struktury, nie posiada stałego sztabu, a jego dowództwo będzie formowane w razie potrzeby.

Niezależnie od francuskich inicjatyw militarnych tworzone są angielsko-holenderskie **siły desantowe** (amfibie). Są to autonomiczne jednostki służące do transportowania wojsk lądowych. Mają dowództwo i sztab. Mogą być wykorzystywane zarówno w ramach sił szybkiego reagowania, NATO, jak tez FRUEO - sił wyłonionych z UZE.

Składnikami europejskiej obrony są ponadto formacje pozostające obecnie w dyspozycji NATO, ale znajdujące się pod dowództwami narodowymi i przewidziane do działań wyłącznie podczas konfliktów zbrojnych. Są to: brytyjsko-holenderski korpus armijny, korpus duńsko-niemiecki (**LANDJUT**), mający operować w rejonie Bałtyku, oraz wielonarodowa dywizja centralna złożona z jednostek belgijskich, brytyjskich, holenderskich i niemieckich.

Pojawiły się również inicjatywy współpracy dwustronnej, spośród których najbardziej zaawansowane są: belgijsko-holenderski system dwustronny, obejmujący oprócz zadań transpor-

towych i logistycznych także operacyjne oraz francusko-brytyj-ska grupa powietrzno-morska, przewidziana do działań zgodnie z Deklaracją z Petersberg. Prawdopodobne jest rozszerzenie tej grupy i utworzenie Europejskich Sił Powietrznych (**EUROAIRFOR**).

Większość wymienionych formacji nie przybrała jeszcze ostatecznego kształtu, a ich tworzenie wyprzedza w czasie decyzje polityczne dotyczące wspólnej europejskiej obrony.

2. Odrębną kategorię europejskich struktur obronnych stanowią siły zbrojne operujące na terenie byłej Jugosławii.

Na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ z 25 września 1994 roku powołano do życia siły przywracania pokoju na terytorium Chorwacji - **UNPROFOR** (Formces de Protection de l'ONU). Ich statut został potwierdzony w marcu 1995 r., a zreorganizowano je w trzy formacje regionalne: w Bośni, Macedonii i Chorwacji.

Niepowodzenie misji i potrzeba bardziej skutecznego działania spowodowały konieczność skierowania na obszary objęte wojną nowych formacjI.

Na podstawie brytyjsko-francuskiego porozumienia z 3 maja 1995 roku zostały powołane **siły szybkiego działania (FAR)** do działań przeprowadzonych *ad hoc* w przypadku kryzysów. Do porozumienia MA dołączyć także Holandia. Zasady powoływania są zbliżone do tych, jakie zastosowano w przypadku FORPRONU. O rodzaju i zakresie zaangażowania decydują kierownictwa trzech państw-stron porozumienia. Jednostki działające w ramach FAR nie są podporządkowane NATO i UZE, lecz oddane do dyspozycji ONZ. W praktyce kontrolę operacyjną nad nimi sprawuje obecny dowódca FORPRONU, stacjonujący w Bośni.

Na FAR składają się dwie brygady interwencyjne (ok. 10 000 ludzi). Pierwsza brygada wielonarodowa liczy ok. 4000 ludzi: 1500-2000 Francuzów, 15000 Brytyjczyków, 200-300 Holendrów. Drugą brygadę interwencyjną faktycznie tworzy 24. brygada powietrzno-desantowa, stacjonująca na terytorium Wielkiej Brytanii. Poza tym w gotowości alarmowej Francja utrzymuje 4000 żołnierzy. W odróżnieniu od FORPRONU, jednostki szybkiego reagowania są wyposażone w cięższy sprzęt.

Na podstawie porozumienia z Dayton z 25 listopada 1995 r., powołano do działania **siły przywracania pokoju pod egidą NATO (IFOR)**. W grudniu 1995 r. osiągnęły one stan 63 000 ludzi, z których większość reprezentowała siły państw Unii Europejskiej (Wielka Brytania - 13 000, Francja - 10 000, Włochy - 2500, Hiszpania - 1500, Norwegia - 1000) oraz USA (20 000).

Tworzenie nowych struktur dowodzenia i sztabów, a także szkolenie taktyczne w zakresie współdziałania w ramach formacji wielonarodowych znacznie wyprzedza decyzje polityczne. Jest to rodzaj „reformy od dołu", służącej usprawnianiu europejskiego systemu obronnego[5].

3.3. Współpraca instytucjonalna w dziedzinie przemysłu zbrojeniowego i handlu bronią

Traktat powołujący do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali był pierwszym aktem prawnym, zobowiązującym strony Traktatu - państwa europejskie - do współpracy w zakresie produkcji wojennej. Niepowodzenie planu Plevena spowodowało wyłączenie narodowych przemysłów zbrojeniowych z ogólnego nurtu integracji gospodarczej. Artykuł 223 Traktatu Rzymskiego stanowił, że ze względu na ochronę swoich istotnych interesów członkowie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej mają pełną swobodę w sferze produkcji oraz handlu uzbrojeniem i materiałami wojennymi[6].

Począwszy od lat sześćdziesiątych, sporadycznie realizowano niektóre wspólne programy zbrojeniowe, dotyczące np. pocisków przeciwlotniczych Roland czy pocisków przeciwczołgowych Milan i Hot.

W 1976 r. utworzono Niezależną Europejską Grupę Programową *Groupement Européene Independent de Programme - GEIP),* która miała na celu koordynowanie zakupów uzbrojenia przez wszystkich europejskich członków NATO. Jednak GEIP nie zrealizowała żadnego projektu zbrojeniowego.

W 1993 r. kompetencje GEIP przejęła GAEO (*Groupement d'Armément de l'Europe Occidentale*), organizacja podporządkowana Unii Zachodnioeuropejskiej.

W 1990 roku, podczas szczytów w Luksemburgu i w Lizbonie, państwa Wspólnoty Europejskiej uzgodniły stanowisko w sprawie ograniczenia eksportu broni do państwa, w których naruszane są prawa człowieka. Natomiast w Traktacie z Maastricht utrzyno w mocy artykuł 233, uważając sprawy przemysłu zbrojeniowego za nieodłączne od kwestii suwerenności narodowej. Za ograniczeniem stosowania tego artykułu opowiedział się Parlament Europejski (2 grudnia 1992 roku), postulując, aby w dziedzinie przemysłu i handlu uzbrojeniem decydować kwalifikowaną większością głosów.

---

[5] Vers une politique de défense commune (saus la direction de Laurence Martine et John Rope), Paris 1996, G.Leuri, WEU at fifty, Paris 1998, s. 67-78.

[6] Alessandro Politi, The Future of the European defence industry [w:] G. Lenzi, WEU at fifty, Paris 1998, s. 67-78.

Forum, na którym dyskutowane są problemy związane z przemysłem obronnym, jest GAEO, traktowana jako organizacja okresu przejściowego. Decyzje polityczne podejmowane są na posiedzeniach ministrów obrony w ramach Rady Unii Zachodnioeuropejskiej, która koreluje politykę zbrojeniową z innymi sferami aktywności. GAEO dysponuje sekretariatem i powołała trzy wyspecjalizowane komisje.

Komisja I działa pod przewodnictwem norweskim. Jej zadaniem jest określanie wspólnych programów, potrzeb organizacyjnych i wyposażenia. Komisja składa propozycje do kalendarza zakupów oraz ustala zapotrzebowanie wobec przemysłu poszczególnych państw. Ze względu na rozbieżność poglądów swoich członków, komisja nie może poszczycić się znaczącymi rezultatami. Poza tym dysponuje zbyt skromnymi danymi o rodzajach i charakterystyce w Europie uzbrojenia.

Komisja II, działająca pod przewodnictwem francuskim, ma za zadanie koordynowanie badań w zakresie wdrażania nowych technologii w ramach projektu EUCLID (*European Cooperation for the Long Term in Defense)*, finansowanego przez UZE (1,5 mld franków). Komisja czuwa nad realizacją 15 programów badawczych.

Komisja III działa pod przewodnictwem niemieckim i zajmuje się problemami konkurencji i kompetencji poszczególnych dziedzin przemysłu zbrojeniowego. Celem długofalowym jest utworzenie wolnego europejskiego rynku produktów zbrojeniowych. Komisji tej zarzuca się, że prowadzi działalność sprzyjającą tylko jednemu dostawcy.

Poza tym GAEO powołało *ad hoc* komisję w celu utworzenia Europejskiej Agencji Uzbrojenia (*L'Agence Européenne de l'Armément).* Decyzję o powołaniu takiej instytucji zawarta została w aneksie do Traktatu z Maastricht, a jej wzorem ma być Europejska Agencja Kosmiczna (*L'Agence Spatial Européenne)*. Każde z 13 państw ma odmienne wizje i sprzeczne interesy w sferze przemysłu obronnego. Przedstawiciele Francji obawiają się, że ze względu na konkurencyjne ceny agencja będzie promować produkty pochodzenia amerykańskiego, dlatego też wspólnie z Niemcami powołali autonomiczną agencję uzbrojenia, w ramach której realizują szereg programów (np. budowę wozu opancerzonego nowej generacji).

Po konsolidacji agencji bilateralnej Francuzi przewidują rozszerzenie jej na pozostałe państwa Unii. Największe zainteresowanie współpracą z tą instytucją wyraża Wielka Brytania.

W połowie listopada 1996 roku Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy powołały do życia Organizację Współpracy w Dziedzinie Uzbrojenia. (*Organisation Conjointé de Coopération en matiere d'Armément - OCCAR)* z siedzibą w Bonn. Jej prezes będzie powoływany na okres trzech lat, spośród kandydatur zgłoszonych przez państwa założycielskie. Pierwszym prezesem jest Francuz, a jego zastępcą Niemiec. Głównym celem OCCAR będzie koordynacja ta-

kich programów, jak np.: rozwój pocisków przeciwpancernych Milan i Hot oraz pocisku przeciwlotniczego Roland i śmigłowca Tigre. Przewiduje się, że OCCAR przejmie zarząd nad programami kosmicznymi, komunikacyjnymi oraz obserwacyjnymi (Helios 2 i HORUS).

Obserwatorzy z Instytutu Studiów nad Bezpieczeństwem UZE zwracają uwagę na kilka paradoksów europejskiej współpracy w dziedzinie zbrojeniowej:

- integracja jest konieczna ze względu na możliwość zredukowania kosztów produkcji, ale brakuje woli politycznej państw europejskich, niezbędnej w tak delikatnej materii, jak przemysł zbrojeniowy;
- chociaż wszystkie państwa Unii Europejskiej mają ten sam status, każde z nich odgrywa w przemyśle zbrojeniowym odmienną rolę i ma własne cele ekonomiczne;
- pomimo ważności związków euro-atlantyckich, przemysły zbrojeniowe skupionych w nich krajów toczą bezwzględną walkę o rynki zbytu dla swoich produktów.

3.4. Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego. Układ i konwencja z Schoengen

1. Procesy integracyjne w Europie Zachodniej oraz przemiany społeczno-polityczne w jej najbliższym otoczeniu geograficznym postawiły przed Unią Europejską poważne problemy bezpieczeństwa wewnętrznego.

Ich podłożem jest sytuacja gospodarcza i społeczna wewnątrz UE. Są one związane z recesją ekonomiczną i osłabieniem opieki socjalnej w państwa Unii, rosnącym bezrobociem i towarzyszącymi mu zjawiskami patologicznymi. Ponadto, lata dziewięćdziesiąte przyniosły wzrost napięć na tle rasowym, które niekiedy wyrażają się w ekstremalnych atakach na legalnych imigrantów spoza Europy.

Na porządek wewnętrzny w państwach Unii wyraźnie negatywny wpływ mają także takie czynniki jak: nielegalna imigracja, przemyt i nielegalny handel głównie narkotykami, alkoholem, prostytucja kobiet nielegalnie przybyłych z Europy Środkowej i Wschodniej oraz zorganizowana przestępczość pochodzenia zagranicznego (mafie: chińska, rosyjska czy czeczeńska).

Poważnym wyzwaniem o charakterze społecznym łączących aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Unii Europejskiej są prognozy rozwoju demograficznego. Z analiz wynika, że w Europie Zachodniej będzie następował mały przyrost ludności. Do roku 2015 ludność Unii Europejskiej będzie wynosić 382 mln czyli wzrośnie o 15 mln (1990 - 367 mln). W tym samym czasie będzie następował gwałtowny przyrost ludności na ubogich obszarach Afryki Północnej, gdzie przewiduje się przyrost ludności ze 140 mln w 1990 r. do 340 mln w 2015 r. i Bliskiego Wschodu osiągnąć w 2015 r. liczbę 650 mln. Jeżeli będzie postępował proces rozsze-

rzania Unii Europejskiej i obejmuje ona 11 państw potencjałów to w 2015 w 26 państwach europejskich będzie mieszkało 540 mln ludności (Ramses 1999).

Czynnik demograficzny stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego Unii Europejskiej, gdyż jak historia uczy, nie istnieje system, który byłby w stanie utrzymać długo w spokoju niezadowolone masy społeczne.

Problemy bezpieczeństwa regionu północnoatlantyckiego szczególnie niepokoją śródziemnomorskie kraje Unii Europejskiej (Francja, Grecja, Hiszpania, Portugalia). Z inicjatywy tych państw w listopadzie 1995 r. zwołano w Barcelonie konferencję ministrów spraw zagranicznych państw „piętnastki", na którą zaproszono przedstawicieli 11 państw południowego wybrzeża Morza Śródziemnego. Uzgodniono wspólną deklarację, w której określono szereg zasad umożliwiających stworzenie politycznego partnerstwa oraz obszaru pokoju i stabilności. Przewidziano w niej między innymi współpracę w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi, przemytowi, narkotyków i nielegalnej imigracji. W ślad za tą deklaracją Parlament europejski uznał walkę z terroryzmem za priorytetowa i zalecił podjęcie praktycznych działań, które obejmują współpracę między organami policyjnymi, wymiaru sprawiedliwości, celnymi i administracyjnymi. Współpraca zaowocowała stworzeniem systemów wymiany informacji i ulepszeniami procedur ekstradycyjnych[7].

2. Jednym z celów procesu integracji europejskiej jest swobodny przepływ ludności pomiędzy państwami, które w niej uczestniczą. Zjawisko to z jednej strony warunkowało współpracę gospodarczą i zbliżenie kultur, z drugiej natomiast strony stanowi poważne wyzwanie dla bezpieczeństwa państw uczestniczących w integracji. Dlatego też państwa Europy Zachodniej stopniowo znosząc ograniczenia w ruchu ludności starały się wprowadzić skuteczny system zabezpieczeń przed przestępczością i innymi negatywnymi konsekwencjami społecznymi. Jednym z instrumentów polityki bezpieczeństwa wewnętrznego jest Układ z Schegen z 14 czerwca 1985 r. (dotyczył Luksemburga i państw z nim granicznych region trzech granic), uzupełniony Konwencją z Schengen podpisaną 19 stycznia 1990 r., która ze względu na opóźnienie organizacji systemu informacyjnego weszła w życie od 26 marca 1995 r. Zasady Konwencji obowiązują w siedmiu krajach: Belgii, Francji, Hiszpanii, Luksemburgu, Niemczech i Portugalii, od 1997 r. w Austrii i Włoszech, od 1998 w pozostałych pięciu państwach stronach konwencji: Danii, Finlandii i Szwecji oraz Islandii i Norwegii, które nie wchodzą w skład Unii Europejskiej. Spośród członków Unii do Konwencji nie przystąpiły: Irlandia i Wielka Brytania.

---

[7] M. Bole-Richard, *Les pays du pourtour méditerranéen s'engagent a relever des „defis communs"*. Le Monde 29 novembre 1995.

Konwencja wprowadza bezwizowy, swobodny ruch ludności w tzw. przestrzeni Schengen oraz określa zasady przemieszczania się na terytorium Unii Europejskiej dla obywateli innych państw: turystów, uchodźców, nielegalnych emigrantów oraz osób domagających się azylu.

Państwa tworzące przestrzeń Schengen wzmocniły kontrolę zewnętrzną na lotniskach, w portach i granic lądowych. Na przestrzeni 20 km od granic jest prowadzona rzekoma kontrola podróżujących, a także na całej długości szlaków otwartych dla ruchu międzynarodowego. W cel realizacji zadań w zakresie kontroli ruchu na granicach zewnętrznych tworzone są mieszane międzynarodowe brygady.

Państwa tworzące przestrzeń Schengen współpracują ze sobą w zakresie ujednolicenia systemu prawa karnego i walki z przestępczością. Służy temu System Informacji Schengen (SIS) oraz utworzony w 1993 r. Europol[8].

Proces ujednoliczenia prawa napotyka na poważne trudności, między innymi że względu na różne podejście poszczególnych krajów Unii Europejskiej do problemów bezpieczeństwa wewnętrznego. Jako ilustracja rozbieżności w tym zakresie może służyć odmienne podejście do problemów narkomanii powodujące napięcie między Francją a Holandią i Hiszpanią. Między innymi z tego powodu Francja opóźniała realizację postanowień Konwencji z Schengen. Innym powodem opóźnienia była niewystarczająca ochrona granic zewnętrznych przez Grecję i Włochy.

System Schengen jest krytykowany także w innych krajach Unii Europejskiej. Niektóre środowiska domagają się jego zawieszenia.

[8] Zob. Jerzy Menkes, Od współpracy policyjnej do „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości", Sprawy Międzynarodowe, lipiec-wrzesień 1997, s. 59-78.

4. Traktatowe uwarunkowania dobrosąsiedztwa i przyjaznej współpracy

1. Podstawowym celem polskiej polityki zagranicznej jest zagwarantowanie bezpieczeństwa, suwerenności i niezależności państwa oraz zapewnienie sprzyjających warunków międzynarodowych dla rozwoju wewnętrznego. Realizacji tego celu służą między innymi sojusze międzynarodowe, których istota polega na połączeniu wysiłków państw dla osiągnięcia pewnych wspólnie uzgodnionych celów politycznych i militarnych. Konsekwencją jest zaś zwielokrotnienie własnej siły obronnej (w przypadku sojuszy obronnych) i umocnienie poczucia bezpieczeństwa państw tworzących dany sojusz.[1]

Rzeczpospolita Polska jest stroną dwustronnych i wielostronnych traktatów politycznych, które w znacznej części rozwiązują podstawowe problemy w stosunkach z innymi państwami oraz tworzące ramy pokojowej, przyjaznej i konstruktywnej współpracy.

W doktrynie powszechnie przyjmuje się, że umowa międzynarodowa to zgodne oświadczenie woli dwu lub więcej podmiotów prawa międzynarodowego rodzące skutki prawne.[2] Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 roku w art.2, ust.1 pkt a, definiuje pojęcie traktatu w sposób następujący: "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".[3]

Z porównania powyższych definicji wynika, że w rozumieniu konwencji o prawie traktatów słowo "traktat" nie obejmuje umów międzynarodowych zawieranych przez inne niż państwa podmioty prawa międzynarodowego (zwłaszcza organizacje międzynarodowe), nie obejmuje też umów zawieranych ustnie.

W świetle wciąż obowiązującej uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z 28 grudnia 1968 roku w sprawie zawierania i wypowiadania umów międzynarodowych można wyróżnić:

- umowy państwowe (ratyfikowane przez głowę państwa w imieniu państwa);
- umowy rządowe, których przedmiot należy do właściwości dwóch lub więcej ministrów;
- umowy resortowe, których podmiot należy do właściwości jednego ministra, a które nie są umowami państwowymi ani rządowymi.[4]

---

[1] Polityka zagraniczna państwa. Red.nauk. J.Kukułka, R.Zięba. Warszawa 1992
[2] Ogólnie o umowach międzynarodowych zobacz: S.E.Nahlik. Kodeks prawa traktatów, Warszawa 1976
[3] Dz.U. nr 74/1990, poz. 439

Wszystkie umowy wiążą państwo (tzn. Polskę) jako takie. W myśl prawa międzynarodowego kompetencję do zawierania umów międzynarodowych mają osoby posiadające odpowiednie pełnomocnictwo od naczelnych organów państwa. Ponadto, pewne osoby, z uwagi na ich funkcje w państwie, uważa się za kompetentne do zawierania umów międzynarodowych bez potrzeby przedkładania pełnomocnictw. Sprawy te reguluje wyraźnie art.7 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. W myśl wspomnianej uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z 1968 roku pełnomocnictwa do prowadzenia rokowań i parafowania umów międzynarodowych mają minister spraw zagranicznych lub w przypadku umów resortowych – właściwy minister.

W zależności od tego, czy umowa międzynarodowa jest zawierana w trybie prostym, czy złożonym, podpisanie jej może wywierać różne skutki prawne.

Gdy umowa międzynarodowa jest zawierana w trybie prostym, staje się prawem już w chwili jej podpisania.

Gdy umowa międzynarodowa jest zawierana w trybie złożonym, a więc gdy wymagane są jeszcze dalsze akty wyrażenia zgody państwa na związanie się umowy (ratyfikacja, zatwierdzenie), samo podpisanie umowy oznacza tylko przyjęcie tekstu umowy oraz stwierdzenie jego autentyczności.

Zgodnie z art.89 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1987 roku ratyfikacja przez Rzeczypospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

1. pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
2. wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
3. członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
4. znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
5. spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.[5]

Zaś w art.133 Konstytucji określa się , że Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe o czym zawiadamia Sejm i Senat.[6]

---

[4] Przepisy o umowach międzynarodowych, AW URM, Warszawa 1969, s.5 i nast
[5] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997
[6] tamże

Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.[7]

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.[8]

2. Zasady prawa międzynarodowego dotyczące przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych zalicza się do powszechnie uznawanych zasad prawa międzynarodowego, gdyż jako zasady umowne wiążą one współcześnie państwa członkowskie ONZ, a jako zasady zwyczajowe – całą społeczność międzynarodową. Zasady te zostały sformułowane w art.2 Karty Narodów Zjednoczonych,[9] a następnie rozwinięte w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych,[10] a następnie rozwinięte w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych.

Są to następujące zasady:

- Zasada, że państwa w stosunkach międzynarodowych powinny powstrzymywać się od groźby lub użycia siły przeciw integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej jakiegokolwiek państwa, lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych.
- Zasada, że państwa powinny załatwiać swoje sprawy międzynarodowe środkami pokojowymi w taki sposób, by pokój międzynarodowy, bezpieczeństwo i sprawiedliwość nie zostały zagrożone.
- Zasada nie mieszania się w sprawy należące do wewnętrznej jurysdykcji jakiegokolwiek państwa, zgodnie z Kartą.
- Zasada obowiązkowego współdziałania państw ze sobą, zgodnie z Kartą.
- Zasada równouprawnienia i samostanowienia ludów.

---

[7] tamże
[8] art.91 Konstytucji
[9] Karta Narodów Zjednoczonych (w:) E.J.Osmańczyk. Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych. Warszawa 1982, s.230-234
[10] Rezolucja 2625 (XXV) z 24.10.1970 (w:) E.J.Osmańczyk. Encyklopedia, op.cit.s.125-127

- Zasada, w myśl której państwa mają wypełniać w dorobek wierze zobowiązania przyjęte przez nie, zgodnie z Kartą.[11]

Zasady te potwierdzone zostały w ważnej Deklaracji ONZ o umacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego, a w art.25 stwierdzono wprost, że "popieranie międzynarodowej współpracy, łączenie z współpracą regionalną , subregionalną i dwustronną między państwami stosownie do postanowień Karty i w oparciu o zasadę równych praw i ścisłego poszanowania suwerenności i niepodległości państw, może przyczynić się do umocnienia międzynarodowego bezpieczeństwa".

Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie przyjęty 1 sierpnia 1975 roku w Helsinkach był ukoronowaniem podejmowanych od zakończenia II wojny światowej wysiłków dyplomatycznych na rzecz uczynienia z Europy miejsca pokojowej współpracy i takiego ukształtowania stosunków międzynarodowych, które odpowiadały żywotnym interesom wszystkich państw.

Akt ten jest dokumentem mocno osadzonym w realiach Europy. Uzyskano w nim maksimum tego, co było możliwe do przyjęcia przez wszystkich uczestników konferencji. Akt Końcowy nie był traktatem międzynarodowym, nie podlegał notyfikacji przewidzianej w art.102 Karty Narodów Zjednoczonych i traktowany może być jako element zwyczajowego prawa międzynarodowego.

Wiele treści zawartych w Akcie Końcowym KBWE miało niezwykle ważne znaczenie dla rozwoju dalszego procesu KBWE. Szczególnie istotna była **Deklaracja zasad rządzących stosunkami między państwami uczestniczącymi w KBWE.** Zasady te to :

I. Suwerenna równość i poszanowanie praw nieodłącznych od suwerenność
II. Powstrzymywanie się od groźby zużycia siły lub użycia siły.
III. Nienaruszalność granic.
IV. Integralność terytorialna państw.
V. Pokojowe załatwianie sporów.
VI. Nieingerencja w sprawy wewnętrzne.
VII. Poszanowanie praw człowieka, podstawowych wolności.
VIII. Równouprawnienie i prawo narodów do samostanowienia.

---

[11] Zobacz: R.Szafarz. Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym (w:) Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym. Red.nauk. Maria Kruk, Warszawa 1997, s.19-42

IX. Współpraca między państwami.

X. Wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego.

Zasady powyższe (tzw. dekalog KBWE) były u podstaw procesu KBWE/OBWE i jednocześnie stały się bazą przyjętego w 1994 roku **Kodeksu postępowania w polityczno-wojskowych aspektach bezpieczeństwa**.

Zasady dekalogu znajdują swoje odzwierciedlenie w treści traktatów i układów zawieranych przez państwa, w tym przez Polskę.

3. Zasadnicza reorientacja polskiej polityki zagranicznej, jaka nastąpiła w wyniku przełomu politycznego po wyborach w 1989 roku znalazła najpełniejszy wyraz w polityce traktatowej. Odzyskanie przez Polskę pełnej suwerenności uwidoczniło się w szczególności w możliwości swobodnego kształtowania powiązań traktatowych wyłącznie na podstawie racji stanu, wyrażającej podstawowe interesy państwa i narodu polskiego. Możliwości te są przede wszystkim wynikiem zasadniczych przemian ustrojowych, ale też zmian w stosunkach międzynarodowych, w bezpośrednim sąsiedztwie, jak i w skali światowej. Polska w stosunkowo krótkim czasie uregulowała na nowych, równoprawnych zasadach stosunki traktatowe ze wszystkimi sąsiadami. Położono także podwaliny prawne pod ustanowienie nowego typu stosunków z najważniejszymi partnerami spoza najbliższego sąsiedztwa Polski. Nakreślono kierunki współpracy naszego kraju z państwami Europy Zachodniej, Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Kanadą, Japonią i niektórymi ważniejszymi partnerami.

Wraz z demontażem starych sojuszów [12] suwerenna Polska przystąpiła do budowy nowych więzi przyjaźni, solidarności i współpracy ze swymi bliższymi i dalszymi sąsiadami. Analiza zawartych prze Polskę traktatów pozwala na stwierdzenie, że stanowią one podstawę normatywną sprzyjającą właściwemu kształtowaniu bezpieczeństwa i współpracy zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych i standardami międzynarodowymi obowiązującymi w europejskich strukturach bezpieczeństwa.

---

[12] Protokół sporządzony w Pradze dnia 1 lipca 1991 roku o utracie mocy Układu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej, podpisanego w Warszawie dnia 14 maja 1955 roku oraz Protokołu o przedłużeniu jego obowiązywania, podpisanego w Warszawie dnia 26 kwietnia 1985 r.Dz.U. 1993, nr 61 poz.289

Struktura formalna traktatów wynika z treści i nakazów Wiedeńskiej Konwencji o prawie traktatów[13] i innych aktów prawa międzynarodowego określających reguły stosunków miedzy państwami.[14]

Różnica miedzy traktatami wynika przede wszystkim z odmiennych doświadczeń historycznych, uwarunkowań prawno-ustrojowych i ewentualnych zobowiązań wobec innych partnerów.

Wśród zawartych traktatów ważne miejsce przypada Traktatowi między RP i RFN o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy podpisanemu w Warszawie dnia 14 listopada 1990 roku.[15] Jego znaczenie dla Polski wynikało z faktu, że potwierdzenie w nim istniejącej faktycznie granicy zostało dokonane w imieniu całych Niemiec.

Preambuła traktatu wyrażała przekonanie obu stron, że "zjednoczenie Niemiec jako państwa z ostatecznymi granicami jest znaczącym wkładem dla porządku pokojowego w Europie." Pominęła natomiast zawartą w traktacie z grudnia 1970 roku wzmiankę, iż Polska pierwsza padła ofiarą II wojny światowej. Zamiast tego jednakowo oceniła "utratę przez licznych Polaków i Niemców ich stron rodzinnych w wyniku wypędzenia albo wysiedlenia" Vertreibung oder Ausiedlung.[16] Traktat graniczny pominął milczeniem Umowę Poczdamską, ale uznawał jednak ważność późniejszych traktatów i aktów które określały przebieg polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz w Zatoce Pomorskiej.[17] W traktacie zawarto (art.3) oświadczenie obu państw, że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i że roszczeń takich nie będą wysuwać również w przyszłości.

O ile Traktat o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej zamyka pewien okres w historii stosunków polsko-niemieckich, kładzie kres problemom związanym z przeszłością, o tyle Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zwrócony jest przede wszystkim ku przyszłości, określa on bowiem prawne i polityczne przesłanki dla dobrego sąsiedztwa między Polską
i Niemcami.

W preambułach analizowanych traktatów strony odnoszą się do historycznych uwarunkowań stosunków wzajemnych – dążąc do zamknięcia bolesnych rozdziałów przeszłości. Zdecydowane są nawiązać do dobrych tradycji i przyjaznego współżycia w wielowiekowej historii

[13] Dz.U. 1990 nr 74 poz.439
[14] Dz.U. 1992 Nr 14 poz.54
[15] Akt Końcowy KBWE
[16] tamże

Polski i Niemiec.[18] W Traktacie RP z Litwą Strony - Pomne złożoności historii obydwu narodów oraz wielowiekowej bliskości Polaków i Litwinów, biorąc pod uwagę możliwości odmiennego rozumienia wspólnej historii[19] podkreślają gotowość kierowania się we wzajemnych stosunkach celami i zasadami Karty NZ, Aktu Końcowego KBWE i innymi aktami prawa międzynarodowego oraz zobowiązują się do poszanowania praw człowieka, zasad demokracji.[20]

Poszczególne traktaty zawierają precyzujące niekiedy w odmienny sposób podobną problematykę, mniej lub bardziej ją uszczegółowiając. W pierwszych kilku artykułach Polska i jej traktatowi partnerzy wymieniają obowiązujące w ich wzajemnych stosunkach i polityce zagranicznej wszystkie zasady procesu paneuropejskiego (na przykład art.2,5,6 Traktatu polsko-niemieckiego). Szczególną rolę strony przypisują nienaruszalności granic i integralności terytorialnej oraz potwierdzenia, że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych, jak również nie będą występować z takimi roszczeniami w przyszłości. (Traktat polsko-rosyjski art.1,2; Traktat polsko-białoruski, art.2, Traktat polsko-czechosłowacki, art.2). Traktaty wprowadzają zasadę odbywania regularnych konsultacji między szefami rządów i ministrowi oraz między parlamentami w sprawach międzynarodowych i dwustronnych, a w razie potrzeby również tworzenia komisji wspólnych (art.7 traktatu polsko-rosyjskiego) art.8 Traktatu polsko-litewskiego).

4. Bezpieczeństwo państwa formułowane jako cel jego polityki zagranicznej wyraża wewnętrzne potrzeby, interesy i wartości danego społeczeństwa oraz jego systemu politycznego. Informuje także środowisko międzynarodowe. Interesy te i potrzeby znajdują także wyraźne odniesienie w traktatach i układach. Uwzględniają one w szerokim ujęciu problematykę bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.[21] Przewidują one w szczególności:

- rozstrzyganie sporów wyłącznie środkami pokojowymi i wyrzeczenie się użycia siły lub groźby jej użycia w stosunkach wzajemnych,[22]

---

[17] J.Barcz. Podstawy polityczne i prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami (w:) Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1991, s.60-65

[18] Traktat między RP a RFN

[19] Traktat między RP a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z 26 kwietnia 1994 (w:) Dz.U. 1995 Nr poz.71

[20] Traktat między RP a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 23 czerwca 1992r. (w:) Dz.U. 1993 Nr 118 poz. 527

[21] Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku. Red.nauk.D.B.Bobrow, E.Haliżak, R.Zięba. Warszawa 1997, s.2021

[22] Traktat polsko-białoruski art.6,7; Traktat polsko-litewski art.3; Traktat polsko-niemiecki art.5; Traktat polsko-rosyjski art.3; Traktat polsko-ukraiński art.4;

- niedopuszczenie do wykorzystania terytorium stron przez państwo trzecie lub państwa trzecie do dokonania aktu zbrojnej agresji przeciwko drugiej umawiającej się stronie,[23]
- konsultacja w sprawach bezpieczeństwa i obrony,[24]
- współdziałanie na rzecz bezpieczeństwa i stabilności w Europie[25]
- wspieranie procesu rozbrojenia w dziedzinie broni jądrowej, chemicznej i innych rodzajów broni masowej zagłady oraz broni konwencjonalnej, wyrzeczenie się posiadania, nabywania i wytwarzania broni masowej zagłady oraz dążenie do utrzymania potencjału wojskowego o wyraźne obronnym charakterze.[26]

Istotne znaczenie dla współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa mają też zawarte przez RP traktaty z Francją[27], Republiką Włoską[28] oraz Królestwem Hiszpanii[29]. Przewidują one m.in. możliwość zwrócenia się z prośbą o niezwłoczne konsultacje w sytuacji stanowiącej zagrożenie dla pokoju lub naruszenia bezpieczeństwa jednej ze stron, współdziałanie stron na rzecz utrzymania pokoju i umacnianie bezpieczeństwa, działania na rzecz procesu rozbrojeniowego.

W traktatach strony zobowiązały się do "rozszerzenia i wzbogacenia wzajemnych stosunków gospodarczych we wszystkich dziedzinach", tworząc po temu przesłanki gospodarcze, prawne, organizacyjne, kadrowe i finansowe.[30]

Polska i partnerzy traktatowi zobowiązali się do rozwijania współpracy w dziedzinie rolnictwa między regionem i strefa przygraniczną.[31]

Podobne zobowiązania strony traktatu podjęły w sprawach współpracy w sferze polityki socjalnej, naukowo-technicznej, ekologicznej i w razie nagłych wypadków. Zobowiązały się

---

[23] Traktat polsko-białoruski art.7, Traktat polsko-litewski art.3, Traktat polsko-rosyjski art.3, Traktat polsko-ukraiński art.4

[24] Traktat polsko-białoruski art.8, Traktat polsko-litewski art.6

[25] Strony traktatów w szerokim wymiarze odwołują się do Aktu Końcowego KBWE, Paryskiej Karty Nowej Europy, innych dokumentów KBWE oraz Traktatu CFE - traktat polsko-białoruski art.3, - traktat polsko-czechosłowacki art.4 - traktat polsko-litewski art.4, traktat polsko-niemiecki art.5,6; - traktat polsko-rosyjski art.4, traktat polsko-ukraiński art.3

[26] Traktat polsko-białoruski art.4, traktat polsko-czechosłowacki art.4, traktat polsko-litewski art.5, - traktat polsko-niemiecki art.6, traktat polsko-rosyjski art.5, traktat polsko-ukraiński art.3

[27] Dz.U. 1992, Nr 81 poz.415

[28] Dz.U. 1996, Nr 52, poz.226

[29] Dz.U.1995 Nr 18, poz.84

[30] Traktat polsko-niemiecki art. 9, 10, traktat polsko-białoruski art.18

[31] Traktat polsko-niemiecki art.11,, 12, 13; traktat polsko-czechosłowacki art.11; traktat polsko-ukraiński art.10

również do współdziałania na rzecz rozszerzenia wszelkiego rodzaju połączeń transportowych i ułatwienie w ruchu osobowym oraz w zakresie telekomunikacji.[32]

Strony zobowiązały się do rozwijania współpracy między resortami, szczególnie wyróżniając ministerstwo obrony narodowej. Przewidziano zawieranie odrębnych umów w zakresie obronności, wojskowości.[33] Bardzo ważną dziedziną w zakresie której strony zobowiązały się do współpracy jest zwalczanie zorganizowanej przestępczości, terroryzmu, przestępczości gospodarczej, nielegalnego handlu dziełami sztuki, naruszeń bezpieczeństwa cywilnej żeglugi powietrznej i morskiej, wytwarzania i wprowadzania do obiegu fałszywych środków płatniczych a także nielegalnej imigracji.[34]

5. Rezultatem długotrwałych i trudnych negocjacji było szerokie określenie w traktatach praw i wolności mniejszości narodowych w umawiających się państwach. W niektórych z nich występują istotne różnice w ujęciu tej problematyki. Szczególnie dotyczy to traktatów polsko-niemieckiego i polsko-litewskiego. Chociaż prawa i wolności przypisane zbiorowościom mniejszościowym w Niemczech i Polsce są jednakowe to jednak odróżnienie "członków mniejszości niemieckiej w RP" od "osób w RFN posiadających niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia" (art.20 pkt 1 traktatu) wskazywało na odmienne ich postrzeganie, co wywołało i wywołuje krytykę w Polsce.[35] Niemcy przyjęły bowiem zasadę, iż w RFN nie ma polskiej mniejszości, z czym nie godzili się polscy negocjatorzy. Do traktatu został załączony list, który przy tej okazji wymienili ministrowie spraw zagranicznych. Mający taką samą moc jak traktat, list zawierał oświadczenia rządu RFN o możliwości korzystania przez osoby polskiego pochodzenia "w daleko idącym zakresie" z praw i możliwości wymienionych w art.20 i 21 traktatu.[36]

W traktacie polsko-litewskim (w art.13-17) ze względu na resentymenty narodowe obu stron bardzo szczegółowo opisano zobowiązania dotyczące poszanowania międzynarodowych praw i standardów ochrony mniejszości narodowych.

---

[32] Traktat polsko-niemiecki art.14-17, 18-18; traktat polsko-białoruski art.19-21, traktat polsko-rosyjski art.9-10

[33] w art.5 pkt 4 traktatu polsko-rosyjskiego zapisano "strony w razie potrzeby mogą układać swoje stosunki w innych sprawach wojskowości na podstawie odrębnych umów" - w art. 4 pkt 5 traktatu polsko-ukraińskiego zapisano "strony będą rozwijać wzajemnie korzystną współpracę wojskową na podstawie odrębnych porozumień".

[34] Traktat polsko-litewski art.24; traktat polsko-ukraiński art.16; traktat polsko-białoruski art.24; traktat polsko-rosyjski art.18

[35] J.Kukułka, Traktaty...op.cit. 78, szerzej: J.Barcz. Podstawy polityczne i prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. (w:) Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1991 s.64-66

[36] Traktat polsko-litewski art.18, traktat polsko-rosyjski art.17, traktat polsko-ukraiński art. 28

W większości traktatów Polska i jej partnerzy zobowiązują się do "otoczenia szczególną opieką znajdujące się na ich terytoriach miejsca i dobra kultury świadczące o wydarzeniach historycznych oraz osiągnięciach i tradycjach kulturalnych i naukowych drugiej strony"[37] oraz "otoczenia szacunkiem i umożliwienia opieki nad grobami[38] rodaków drugiej umawiającej się strony.

Traktaty szeroko ujmują zobowiązania wzajemne Polski i partnerów do intensyfikacji współpracy kulturalnej, naukowej, informacyjnej, między partiami oraz organizacjami pozarządowymi.[39]

We wszystkich traktatach Polska i jej partnerzy potwierdzili, iż postanowienia traktatów nie naruszają praw i zobowiązań wynikających z umów dwustronnych i wielostronnych, obowiązujących w stosunkach każdej z umawiających się stron z innymi państwami.

Istotną częścią traktatów są ustalenia dotyczące okresu ich obowiązywania oraz procedury ratyfikacyjnej.[40]

Zgodnie z Wiedeńską Komisją o prawie traktatów (art.80) strony po ich (traktatów) wejściu w życie są przesyłane Sekretariatowi ONZ w celu - odpowiednio do okoliczności - zarejestrowania ich lub wciągnięcia do ewidencji i wykazu oraz opublikowania.[41] Dorobek traktatowy Polski w latach 1990-1998 należy uznać za bogaty i wszechstronny, zorientowany przede wszystkim na umocnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa Polski, utrzymanie i intensyfikację powiązań z instytucjami europejskimi i euroatlantyckimi, zacieśnianie współpracy politycznej, gospodarczej i wojskowej z państwami zachodnimi z jednoczesnymi staraniami o prowadzenie aktywnej polityki wschodniej oraz budowanie pozycji RP w Europie środkowej i w ugrupowaniach regionalnych. Stosunki prawno-traktatowe z państwami pozaeuropejskimi z wyjątkiem Ameryki Północnej, były na dalszym planie, lecz i one miały służyć umacnianiu pozycji Polski, wspomaganiu strategii budowania w naszym kraju społecznej gospodarki rynkowej otwartej na świat oraz stabilizacji.

---

[37] Traktat polsko-niemiecki art.28; traktat polsko-rosyjski art.17; traktat polsko-ukraiński art.13

[38] Traktat polsko-ukraiński art. 18; traktat polsko-niemiecki art.32; traktat polsko-rosyjski art.17

[39] Traktat polsko-rosyjski art.13,16; traktat polsko-niemiecki art.29; traktat polsko-ukraiński art.13; traktat polsko-litewski art.21

[40] Najczęściej ustalonym okresem jest 15 lat z możliwością automatycznego przedłużenia na okresy pięcioletnie.

[41] Wszystkie traktaty przewidują realizację obowiązku ich rejestracji w Sekretariacie ONZ zgodnie z art.102 Karty NZ. Obszernie na ten temat: S.E. Nahlik. Kodeks prawa traktatów, Warszawa 1976, s.448

5. Współczesne prawo międzynarodowe wobec problemów zagrażających bezpieczeństwu i współpracy państw

5.1. Przedmiot i ewolucja

5.1.1. Współczesne prawo międzynarodowe dzieli się na prawo międzynarodowe publiczne, prawo międzynarodowe prywatne, a także na międzynarodowe prawo gospodarcze oraz tworzące się dopiero międzynarodowe prawo karne i prawo międzynarodowe administracyjne oraz na prawo regionalne (prawo wspólnot międzynarodowych).[1]

Prawo międzynarodowe jest jedną z dyscyplin szczegółowych badających stosunki międzynarodowe - tj. polityczne, gospodarcze, kulturalne, społeczne, wojskowe i inne - w tej ich części którą regulują normy prawne. Dlatego też w badaniach i nauczaniu tego prawa należy stosować metody prawnicze skupiające uwagę na analizie źródeł prawa, a głównie umów międzynarodowych i ich porównywaniu z rzeczywistością międzynarodową będącą przedmiotem regulacji[2]. Wśród czynników sprawczych w stosunkach międzynarodowych należy przede wszystkim uwzględniać czynniki: ekonomiczny, wojskowy, geograficzny, demograficzny i psychologiczno-propagandowy.

Prawo międzynarodowe publiczne stanowi system zasad i norm regulujących relacje wzajemne między uczestnikami stosunków międzynarodowych i tworzących podstawowe gwarancje bezpieczeństwa międzynarodowego oraz ramy współpracy międzynarodowej.[3]

Normy prawa międzynarodowego publicznego, bezwzględnie obowiązujące są tworzone przez społeczność międzynarodową - obejmującą ok.200 państw świata o znacznym zróżnicowaniu systemowym i kulturowym.

---

[1] Zob.J.Gilas, Prawo międzynarodowe, wyd. COMER, Toruń 1996, s.12,13,16. Prawo międzynarodowe obejmuje 485 traktatów wielostronnych (według stanu na 1.05.1997 r.), których depozytariuszem jest Sekretarz Generalny ONZ oraz około 30 tys. innych aktów. Od listopada 1995 r. teksty tych pierwszych są osiągalne poprzez Internet pod adresem < http:// www.un.org./Depts/Treaty> lub przez UN home page <http://www.un.org./>
Zob.Palitha, T.B.Kohona, The UN Treaty Collection on the Internet, ASIL Newsletter, July-August 1997, s.6

[2] Dane o aktach wielostronnych (traktatach), aktualizowane cotygodniowo, zawierają informacje dotyczące ich podpisania, ratyfikacji, deklaracji, uwag, zastrzeżeń i innych kwestii.

[3] Definicja własna - zob. L.Łukaszuk, Międzynarodowe prawo humanitarne w systemie ochrony praw człowieka i humanizacji współczesnych stosunków międzynarodowych, Wyd.AON, Warszawa 1995, s.8
Uniwersalny charakter prawa międzynarodowego ma swe ograniczenia wynikające m.in. stąd, że nie wszystkie traktaty są obowiązjące dla państw, które ich nie ratyfikowały, bądź do nich nie przystąpiły. Zob.Dumitra Popescu, The universality of international law: Concepts and limits. "Review Roumaine des Sciences Juridiques, Vol.VI (XXXIX), No.2, Bucarest 1995, s.169-176

Normy międzynarodowego prawa regionalnego są zaś wyrazem woli więzi normatywnych miedzy odpowiednimi zespołami państw i narodów w postaci określonych wspólnot, takich jak: wspólnota państw zachodnioeuropejskich, państw latynoamerykańskich, państw arabskich, państw afrykańskich, państw środkowoamerykańskich.

Prawo międzynarodowe publiczne należy odróżniać od prawa międzynarodowego prywatnego, które jest w istocie prawem wewnętrznym poszczególnych państw - i "można je określić jako zespół norm, których zadaniem jest wskazanie określonego systemu prawnego (własnego lub obcego państwa), właściwego dla dokonania oceny prawnej konkretnej sytuacji osobistej lub majątkowej".[4]

5.1.2. Prawo międzynarodowe (prawo narodów) było nauczane w Polsce już od 1580r. w gimnazjum gdańskim - Ateneum. Jego zagadnieniom były poświęcone m.in. prace Heronima Stroynowskiego (1785), Tadeusza Morskiego (1792), oraz takie wydawnictwa jak "Zbiór deklaracji, not i czynności główniejszych" (1773), "Codex diplomaticus Regni Poloniae et Magni Ducatus Lithuaniae" (1758-1764), "Traktaty między mocarstwami europejskimi od roku 1648 zaszłe" (1773-1790), "Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques concernant la Pologne 1762 - 1862", "Traktaty polskie z sąsiednimi mocarstwami zawarte" (autor Jacek Jezierski, 1789), "Memoriał w sprawie utrwalania pokoju" (autor - król Stanisław Leszczyński, wyd. z 1931r.).

5.1.3. W wieku XIX i w początkach XX na kształtowanie się zasad prawa międzynarodowego wywierały kolejno wpływ[5]:

a) Rewolucja Francuska, która m.in. wysunęła zasadę nienaruszalności terytorium oraz nieinterwencji w sprawy wewnętrzne państw, które to zasady najpełniej były zaprezentowane w projekcie "Deklaracji Prawa Narodów" z 1795r.;

b) Kongres wiedeński (1815) na którym w dziedzinie prawnomiędzynarodowej postanowiono: uznać trwałą neutralność Szwajcarii; przyjąć zasady rang dyplomatycznych; uznać w traktacie zasadę wolności żeglugi na rzekach wspólnych (Ren, Nekar, Men, Skalda i Moza);

c) Doktryna Monroe'go (1823), formułująca zasadę nieinterwencji państw europejskich w sprawy amerykańskie, przekształconą następnie w hegemonię Stanów Zjednoczonych nad państwami Ameryki Łacińskiej;

---

[4] W.Góralczyk, Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, Wyd. V (...) Wyd.Prawn.PWN. Warszawa 1995, s.11

[5] Zob. R..Bierzanek, J.Symonides, Prawo międzynarodowe publiczne. Wyd. Nauk. PWN Warszawa 1997, Rozdz. II, §4; Henri Legohérel, Historie du droit international public, Paris 1996

d) ekspansja międzynarodowa państw wysoko rozwiniętych w dziedzinie gospodarczej i kolonialnej, charakteryzująca się m.in. zawieraniem nierównoprawnych traktatów (np. wymuszonych na Chinach), dokonaniem podziału dużych obszarów Afryki przez określenie granic posiadłości kolonialnych i sfer wpływów oraz umiędzynarodowieniem rzek Kongo i Niger;

e) Kongres i traktat paryski (1856) kończący wojnę krymską, wprowadzający postanowienia: dopuszczające Turcję do społeczności międzynarodowej i w sprawie utworzenia Serbii jako państwa wasalczego - Turcji; o utworzeniu Europejskiej Komisji Dunaju z udziałem mocarstw Europejskich; o demilitaryzacji Wysp Alandzkich. Wydano także deklarację dotyczącą prawa wojny morskiej, która rozszerzyła ochronę własności prywatnej w wojnie morskiej.

f) Traktat berliński (1878) kończący wojnę rosyjsko-turecką i proklamujący niepodległość Serbii, Czarnogóry i Rumunii.

g) Utworzenie stałych organizacji międzynarodowych - jako instrumentu współpracy międzynarodowej w zakresie: poczt i telegrafu, ujednolicenia miar i wag oraz publikacji, taryf celnych i innych dziedzin współpracy;

h) Zapoczątkowanie rozwoju humanitarnego prawa wojennego (konwencja genewska Czerwonego Krzyża z 1864r. o polepszeniu losu rannych wojskowych; deklaracja petersburska z 1868r. o wyrzeczeniu się używania w czasie wojny pocisków wagi mniejszej niż 400 g, wybuchających lub zawierających materiały piorunujące lub zapalne) oraz zawarcie konwencji mających na celu współpracę państw w zapobieganiu ujemnym zjawiskom społecznym (zwalczanie handlu niewolnikami, kobietami i dziećmi i inne);

i) pokojowe konferencje haskie z 1899 i 1907 oraz przyjęte w ich wyniku konwencje. Na pierwszej konferencji (1899r.) uzgodniono i podpisano trzy konwencje w sprawie: pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych; praw i wymogów wojny lądowej; zastosowania do wojny morskiej przepisów konwencji Czerwonego Krzyża z 1864r. oraz trzy deklaracje w sprawie: zakazu rzucania z balonów pocisków i środków wybuchowych; zakazu używania pocisków z gazami duszącymi lub trującymi; zakazu używania kul deformujących się ciele ludzkim. Druga konferencja haska (1907) uzupełniła i rozwinęła postanowienia tej pierwszej (podpisano 13 konwencji i deklarację),

j) deklaracja londyńska z 1909r., dotycząca wojny morskiej, będąca kompilacją prawa zwyczajowego - i mimo, iż nie była prawem obowiązującym, wywarła wpływ na politykę państw w czasie I i II wojny światowej,

k) założenie w 1873r. w Belgii dwóch stowarzyszeń międzynarodowych zajmujących się badaniami i popieraniem rozwoju prawa międzynarodowego (Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego i Instytut Prawa Międzynarodowego).

W piśmiennictwie zaś, istotne znaczenie miała rozprawa I.Kanta "O wiecznym pokoju"[6] (1795) oraz praca E.Girardin pt. "Rozbrojenie europejskie" (1853), propagująca korzyści gospodarcze, społeczne i kulturalne jakie można osiągnąć w następstwie rozbrojenia. Z przedstawicieli nauki prawa międzynarodowego w Polsce zagadnieniami jego historii i praktyki zajmowali się w swych pracach w w.XIX: F.Słotwiński, G.Roszkowski i M.Rostworowski. Zagadnienia polityczne i prawnoustrojowe wojen wyzwoleńczych były przedmiotem rozważań W.Darasza, J.Słowickiego i W.Heltmana - działających na emigracji w Towarzystwie Demokratycznym.

5.**1.4.** W latach pierwszej wojny światowej zarysował się nowy okres w rozwoju stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego. Charakterystyczne dla tego okresu były zwłaszcza: orędzie T.Woodrow Wilsona z 22 stycznia 1918r. formułujące w 14 punktach nowe zasady powojennych stosunków międzynarodowych oraz traktaty pokoju - przygotowane na Konferencji Pokojowej w Paryżu.

W okresie międzywojennym pod auspicjami Ligi Narodów były podejmowane próby regulacji traktatowych w celu rozszerzenia zobowiązań państw w zakresie nieuciekania się do wojny, rozbrojenia i załatwiania sporów w drodze pokojowej (konferencja waszyngtońska w 1922 r. w sprawie ograniczenia zbrojeń morskich, zakazu używania gazów w czasie wojny i ograniczenia użycia w walce łodzi podwodnych; pakt paryski z 1928 r. - tzw. pakt Kelloga o wyrzeczeniu się wojny i załatwianiu sporów środkami pokojowymi).

Przyjęta po II wojnie światowej w 1945 roku Karta Narodów Zjednoczonych wywarła wraz z innymi regulacjami podejmowanymi pod auspicjami ONZ znaczący wpływ na rozwój prawa międzynarodowego i kontrolowanie pokojowego współżycia narodów w różnych dziedzinach współczesnych stosunków międzynarodowych.

---

[6] Zob.L.Łukaszuk, Poglądy Immanuela Kanta na prawo międzynarodowe, "Ruch Filozoficzny", nr 1, 1995; Matthias Lutz-Bachmann (ed.), Frieden durch Recht: Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordung. Frankfurt am Main 1996

Osiągnięto znaczny postęp w rozwoju i kodyfikacji prawa międzynarodowego - w wielu dziedzinach oraz w odniesieniu do zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami (Deklaracja Z.O.NZ. z 1970 r.).

Głównymi kodyfikacjami prawa międzynarodowego w okresie powojennym były to przede wszystkim kodyfikacje z zakresu: a) międzynarodowego prawa humanitarnego (4 konwencje genewskie o ochronie ofiar wojny z 1949 r., uzupełniane na konferencjach dyplomatycznych zwoływanych przez Międzynarodowy Czerwony Krzyż); b) stosunków dyplomatycznych i konsularnych - tj.: konwencje wiedeńskie o stosunkach dyplomatycznych (1961) i konsularnych (1963), konwencja nowojorska o misjach specjalnych (1969), konwencja wiedeńska o reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi o charakterze powszechnym (1975); c) prawa umów międzynarodowych - konwencja wiedeńska o prawie traktatów (1969); d) prawa sukcesji państw - konwencja wiedeńska o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów (1978) oraz analogiczna konwencja wiedeńska - o sukcesji państw w sprawach innych niż traktaty (1983); e) międzynarodowego prawa morza, tj.: 4 konwencje genewskie o prawie morza z 1958 r. oraz konwencja o prawie morza z Montego Bay (1982), określana jako tzw. nowe prawo morza.

Podjęto także nowe regulacje m.in. z zakresu prawa kosmicznego i lotniczego, prawa ochrony środowiska, prawa regulującego zasady korzystania z energii atomowej, a także wyodrębnił się zespół norm prawnych w postaci prawa organizacji międzynarodowych. Główne treści prawa traktatowego według konwencji wiedeńskiej prawo traktatów (1969) przedstawiono w tablicy nr 2.

Rozszerzony został zakres i przedmiot reglamentacji międzynarodowej spraw należących dawniej do wyłącznej, wewnętrznej kompetencji państw -zwłaszcza w zakresie ochrony praw człowieka.. Trwa proces internacjonalizacji unormowań - od prawa państw do prawa na rzecz człowieka i do zaspokajania potrzeb ludzkości, co m.in. wymusza obowiązek dostosowania ustawodawstwa wewnętrznego państw do zasad i norm zawartych w umowach międzynarodowych, a także w uchwałach organizacji międzynarodowych.

Przekształceniom ulega także struktura prawa międzynarodowego i jego funkcje. Nie tylko bowiem reguluje ono prawa i obowiązki państw, ale także w większym stopniu organizuje ich wielostronną współpracę w różnych dziedzinach, sprzyjając integrowaniu się społeczności międzynarodowej. Uwzględnia nie tylko wzajemne interesy partnerów stosunków międzynarodowych, ale także interesy całej społeczności międzynarodowej. Wyrazem tego jest m.in. ewolucja prawa międzynaro-

dowego - od prawa spełniającego funkcje koordynacji do prawa kierującego się zasadami celowości i regułami prakseologii.

Zarysowuje się tendencja do hierarchizacji norm prawa międzynarodowego według następującego układu: a) podstawowe zasady i normy o randze konstytucyjnej, wyrażające interesy całej społeczności międzynarodowej - tj. normy imperatywne (*ius cogens*); b) ogół norm międzynarodowego prawa umownego i zwyczajowego; c) reguły zawarte w uchwałach organów organizacji międzynarodowych (tzw. miękkie prawo międzynarodowe).

W badaniach prawa międzynarodowego uczestniczy także komparatystyka prawnicza, zajmująca się m.in. zagadnieniem międzynarodowej unifikacji prawa.[7]

Coraz bardziej doceniane przez naukę znaczenie prawa międzynarodowego w kształtowaniu współczesnych stosunków międzynarodowych sprawia, iż podejmowane są także studia krytyczne dotyczące tej dziedziny.[8] W scharakteryzowaniu ewolucji doktryny prawa międzynarodowego, jej głównych kierunków oraz periodyzacji rozwoju wyróżnia się dwa główne okresy: lata 1850-1950 (zwane okresem "świetności"), charakteryzujący się przede wszystkim "europocentryzmem", utwierdzeniem pozycji mocarstw w stosunkach międzynarodowych, a także rozwojem orientacji prawnonaturalnych i pozytywizmu. Okres drugi, datujący się od 1950 r. z latami osiemdziesiątymi włącznie, wyróżnia się takimi cechami jak: "occidentalocentrisme", (orientacja centralizmu zachodniego), a także pojawieniem się obok pozytywizmu - naturalizmu prawniczego.

Współczesne prawo międzynarodowe, traktowane jest jako zróżnicowane i podlegające przekształceniom. Wysuwane są różne hipotezy dotyczące źródeł zróżnicowania norm tego prawa oraz wpływu na jego kształtowanie różnych orientacji i koncepcji.[9] Dostrzega się także pojawienie się potrzeb prawnych pochodzących z krajów rozwijających się oraz konieczność uwzględniania w kształtowaniu prawa międzynarodowego pewnych uniwersalnych wartości i stosowania określonych technik legislacyjnych. Wskazuje się na zwiększenie liczby jego podmiotów tego prawa oraz na problem pojawienia się "organizmów prywatnych" m.in. w postaci pozarządowych organizacji międzynarodowych. Zwraca się uwagę na znaczne zróżnicowanie rodzajowe aktów prawa międzynarodowego, pochodzących od różnych podmiotów je tworzących. Pojawia się coraz więcej aktów nowych, występują także trudności w ich dostosowaniu do aktualnych potrzeb i struktur stosunków między-

[7] Zob. R.Tokarczyk, Wprowadzenie do komparatystyki prawniczej. Wyd. Lubelskie, Lublin 1989, s.181-194.
[8] Zob. Madijd Benchikh, Robert Charvin, Francine Demichel, Introduction critique au droit international. Collection "Critique du droit". Press Universitaires de Lyon. 1986, s. 119

narodowych. Pozostaje nadal nierozwiązanym problemem odpowiednia synchronizacja różnych regulacji prawno-międzynarodowych ze współczesnością. Trafnie zwraca się uwagę na zmianę koncepcji prawnej w zakresie odpowiedzialności międzynarodowej, a także koncepcji reprezentacji.

Istotnym problemem jest także występująca współcześnie relatywnie mała efektywność prawa międzynarodowego w rozwiązywaniu zwłaszcza sytuacji konfliktowych. Występują istotne przekształcenia funkcjonalne w dziedzinie prawa międzynarodowego. Wyrażana jest obawa, czy dalszy rozwój różnych dziedzin prawa międzynarodowego nie spowoduje zbytniego rozczłonkowania tego prawa, jego dezintegracji - ostatnio m.in. na gruncie stosowania nowego prawa morza.[10]

Nowe kierunki rozwoju prawa międzynarodowego są konsekwencją procesu dekolonizacji oraz przeobrażeń ekonomicznych w krajach rozwijających się w kierunku gospodarki rynkowej a także ewolucji stosunków dokonujących się między tymi krajami. Występuje tendencja do objęcia regulacjami tego prawa coraz szerszych obszarów stosunków międzynarodowych. Zaliczane są do nich rozwijające się współcześnie systemy "integracyjne" i "preferencyjne" (m.in. GATT a następnie WTO), a także procesy zachodzące w umiędzynarodowieniu: przemysłu i w sferze transferu technologii, wykorzystania zasobów mórz i oceanów i innych obszarów tzw. wspólnego dziedzictwa ludzkości.

5.2. Kierunki rozwoju prawa międzynarodowego i jego funkcji[11]

5.2.1. Charakteryzując system współczesnego prawa międzynarodowego zwraca się niekiedy uwagę na jednorodność jego normatywnej treści, na wspólne dlań zasady oraz instytucje, a jednocześnie na zróżnicowanie jego struktury. Zauważa się konieczność bardziej wszechstronnego i całościowego rozpatrywania zjawisk i procesów towarzyszących przekształceniom tego prawa z wykorzystaniem doświadczeń nauki prawa międzynarodowego oraz analiz oferowanych przez teorię stosunków międzynarodowych i ogólną teorię prawa.

Normatywne treści systemu prawa międzynarodowego stanowią normy prawne, tworzone drogą porozumienia podmiotów tego prawa, regulujące stosunki międzynarodowe i mające dla nich charakter wiążący, władczy.

---

[9] Zob. J.Gilas, Wkład Stanów Zjednoczonych do prawa międzynarodowego (w:) Zarys prawa Stanów Zjednoczonych. Część II pod red. Jana Głuchowskiego. UMK Toruń 1991, s. 217-233.

[10] Wiąże się to z powołaniem Trybunału Międzynarodowego Prawa Morza.

Do systemu prawa międzynarodowego nie wchodzą liczne regulacje prawne, zbieżne z normami prawa międzynarodowego bądź związane z nimi i dlatego niekiedy do nich mylnie zaliczane. Dotyczy to zwłaszcza: a) norm regulujących stosunki międzynarodowe o charakterze niepolitycznym, nie władczym, w tym także stosunki państw wówczas gdy występują one jako podmioty prawa cywilnego; b) norm regulujących stosunki wewnątrzpaństwowe także o charakterze władczym, w warunkach państwa federalnego (związkowego); c) norm regulujących stosunki międzynarodowe i mające charakter władczy, ale tworzone aktem jednostronnym podmiotu prawa międzynarodowego a nie w drodze umów międzynarodowych, np. normy ustawodawstwa wewnętrznego ustanawiające wyłączną strefę ekonomiczną na morzu, jej granice; d) norm tworzonych przez państwa i regulujących ich stosunki zewnętrzne np. w sprawach pobytu cudzoziemców i z niektórych dziedzin stosunków konsularnych, monopolu państwa w dziedzinie handlu zagranicznego, czy w sprawach walutowych; e) znacznej liczby norm znanych pod pojęciem "norm organizacji międzynarodowych" działających równolegle z normami prawa międzynarodowego, do których należą np. statuty (konstytucje) tych organizacji. Nie należą zaś do norm prawa międzynarodowego te normy owych organizacji, które dotyczą wewnętrznych reguł postępowania, regulaminów i przepisów dotyczących personelu służby tej organizacji, ich stosunków pracy oraz podobne regulacje; f) norm, których celem jest usunięcie kolizji ustaw różnych państw stosowanych w stosunkach cywilno-prawnych z tzw. elementem obcym, co dotyczy norm prawa międzynarodowego prywatnego w jego tradycyjnym rozumieniu.

Państwa dążą drogą zawieranych umów do zbliżenia bądź unifikacji swych wewnętrznych regulacji prawnych także w dziedzinie prawa karnego, administracyjnego i w innych dziedzinach, aby uniknąć owych kolizji norm pochodzących z odmiennych systemów prawnych.

Prawo międzynarodowe nadal przechodzi przeobrażenia, tworzą się w jego obszarze nowe gałęzie, nowe dziedziny, co wypływa z realnych potrzeb związanych z rozwojem stosunków międzynarodowych i z różnorakich ich uwarunkowań, o których dalej będzie mowa. Tworzenie nowych gałęzi prawa międzynarodowego jest wynikiem: a) odpowiedniego jakościowego ukształtowania się i uzyskania swoistej autonomii pewnej grupy norm tego prawa, b) pewnej właściwości źródeł tychże norm i sposobów ich tworzenia, c) powstania znacznego obszaru wymagającego regulacji, tj. materii będącej jej przedmiotem, obejmującej określony rodzaj stosunków międzynarodowych, d) zaintere-

[11] Zob. także: Alexanru Bolintineanu, Dumitra Popescu, New treds in public international law, "Review Roumaine des Sciences Juridiques, Vol.V (XXXVIII), No.1 Bucarest, 1994, s.23-34

sowania społeczności międzynarodowej rozwojem danej gałęzi prawa i danego rodzaju stosunków międzynarodowych.

Prawo międzynarodowe jest jedno, mimo iż uwzględnia potrzeby regulowania różnorodnych stosunków międzynarodowych i specyficznych interesów wielu państw. Nie upoważnia to jednak do mówienia o "pluraliźmie" jego struktury - gdyż prawo międzynarodowe jest jednolite w sensie istoty jego normatywnego kształtu. Dotyczy to zarówno norm regulujących stosunki regionalne jak i norm w ramach odrębnych organizacji międzynarodowych, przewidzianych tylko dla nielicznych państw. Są także i takie normy prawa międzynarodowego, które obowiązują tylko dwa państwa i są zawarte w umowach dwustronnych. Występują one najliczniej w stosunkach międzynarodowych. Wiele spośród nich dotyczy stosunków konsularnych.

5.2.2. Początkowo sfera działania prawa międzynarodowego była pod względem podmiotowym ograniczona do kształtowania stosunków miedzy państwami o jednorodnym lub zbliżonym typie cywilizacji, o odpowiednio ukształtowanym systemie wartości, założeniach ustrojowych i profilu kulturowym.

Prawo międzynarodowe miało pod względem treści i funkcji mniejszy niż obecnie zakres oddziaływania. Ograniczało się do rozgraniczania suwerennej jurysdykcji państw związanej m.in. z użytkowaniem morza. Legalizowało instytucje powstające w wyniku zmian w układzie sił w stosunkach międzynarodowych, podnosząc ukształtowane w praktyce zasady i precedensy do rangi prawa. Pełniło więc tzw. funkcję rejestrującą. Dawne prawo międzynarodowe było w istocie prawem międzypaństwowym, i tylko pośrednio wpływało na status jednostki czy grup społecznych i etnicznych. Nie wkraczało też w sferę stosunków wewnętrznych państw, jak to czyni obecnie - i to nie tylko w sferze stosunków konsularnych. Dopiero w drugiej połowie XIX wieku, wraz z rozwojem postępu cywilizacyjnego w sferze techniki i ekonomiki, a później także pod wpływem postępującej internacjonalizacji życia społeczności państwowych, zaznaczyły się międzynarodowe regulacje tzw. prawa jednolitego (zob. schemat 1) unifikujące prawo wewnętrzne państw w zakresie telekomunikacji, transportu drogowego i lotniczego, miar i wag, a więc zagadnień technicznych i organizacyjnych o ograniczonej projekcji społecznej i politycznej. Prawo to służyło niekiedy także do legalizowania ingerencji w stosunki wewnętrzne tych państw, które nie były uznane za członków ówczesnej społeczności międzynarodowej, bądź były członkami niepełnoprawnymi. Wyrazem tego były zwłaszcza różne umowy nierównoprawne między państwami. Taki kształt prawa międzynarodowego był wspomagany także przez doktryny polityczne i prawne oraz założenia teoretyczne tego prawa.

Przemiany i nowe zjawiska w prawie międzynarodowym są najczęściej pochodną nowych zjawisk w stosunkach międzynarodowych - wzajemnie ze sobą powiązanych i wchodzących w wielopłaszczyznowe interakcje. Owe przemiany dotyczą: nowych **t r e ś c i,** nowych **f u n k c j i** oraz nowych

f o r m i **m e t o d** tworzenia prawa międzynarodowego. Skupimy kolejno na nich uwagę.

Nowe **t r e ś c i** prawa międzynarodowego - to zasady i kierunki regulacji, a także nowe dziedziny, takie, jak: ochrona środowiska naturalnego, atomistyka, bezpieczeństwo międzynarodowe, kosmos, badania mórz i oceanów oraz eksploracja dna morskiego, a także nowe aspekty prawa konsularnego, prawa humanitarnego - a zwłaszcza praw człowieka, zwalczania rasizmu, apartheidu, terroryzmu międzynarodowego (indywidualnego i państwowego).

Przemiany **f u n k c j i** prawa międzynarodowego wyrażają się w ich rozbudowie, a jednocześnie w utracie istotnych funkcji dawnych, związanych m.in. z użyciem siły i groźby jej użycia - co jest konsekwencją przyjęcia w Karcie Narodów Zjednoczonych i innych aktach prawnomiędzynarodowych zasady zakazu takich działań w stosunkach międzynarodowych oraz zasady prawa narodów do samostanowienia.

Przekształcenia **f o r m** i **m e t o d t w o r z e n i a p r a w a** międzynarodowego i rozumienia istoty współczesnego kształtu tego prawa - znalazły wyraz w wielu inicjatywach, zwłaszcza w dziedzinach o znaczeniu uniwersalnym , globalnym czy regionalnym. Są one udziałem większych zbiorowości i reprezentatywnych instytucji i organizacji międzynarodowych, zwłaszcza systemu ONZ.[12] Zaznacza się przy tym pewne podobieństwo merytoryczne i formalne postępowania traktatowego do postępowania w legislacji krajowej. W procesie tym niekiedy występują instytucje uprawnione jednocześnie do stanowienia prawa krajowego np. w państwach zrzeszonych w organizacjach międzynarodowych, międzyrządowych.

Skutkuje to także w pojmowaniu koncepcji prawa międzynarodowego w jego współczesnym kształcie. Na tle nowych zjawisk w stosunkach międzynarodowych następuje rewizja zastanych pojęć odnoszących się m.in. do stosunków zachodzącym między prawem krajowym, do podmiotowości prawnej organizacji międzynarodowych, a także do koncepcji prawa dyplomatycznego i konsularnego i ich funkcji.

---

[12] Zob. Franz Cede, New Approoches to Law Making in the UN - System, "Austrian Review of International and European Law", Vol.1, 1996, s. 51-66; L.Łukaszuk, Wkład ONZ w rozwój norm regulujących współżycie międzynarodowe (w:) Wkład ONZ w rozwój współżycia narodów, D.W.Elipsa, Warszawa 1997, s.160-173.

Powstają różne dylematy, zwłaszcza na gruncie dogmatyki prawa międzynarodowego w jej tradycyjnym, statycznym ujęciu, stosującym dychotomiczny rozdział między prawem krajowym a prawem międzynarodowym. Najbardziej racjonalne jest obecnie całościowe podejście do nowych zjawisk w stosunkach międzynarodowych w kontekście treści (tj. norm, zasad i instytucji), funkcji oraz form tworzenia współczesnego prawa międzynarodowego. Pozwala to pełniej je ująć oraz zweryfikować hipotezy i ustalenia dotyczące wpływu owych zjawisk na koncepcję i kształt normatywny tego prawa.

Przekształcenia dokonujące się w społeczności międzynarodowej, poziomie jej świadomości, kształtują także wyobrażenia o prawie międzynarodowym i oczekiwania kierowane pod jego adresem. Wywiera to wpływ na jego powszechność i niweluje dawną ekskluzywność. Jest ono obecnie coraz bardziej uniwersalnym regulatorem całokształtu stosunków międzynarodowych. Na jego rozwój wpływają działania nadal bardzo zróżnicowanej kulturowo społeczności międzynarodowej, uwarunkowane różnymi systemami wartości i rozwiązaniami prawno-ustrojowymi.[13]

Spór o funkcje prawa międzynarodowego,[14] jest uwarunkowany m.in. zróżnicowanymi celami dążeń i oczekiwaniami wobec tego prawa - w zależności od interesów narodowych i uniwersalnych jakich ma ono chronić. Dotyczy to **funkcji ochronnych** (m.in. związanych z zapewnieniem pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego), **funkcji promocyjnych** - zapewniających rozwój, to jest funkcji projektujących, a także funkcji zabezpieczających prawa nabyte - to jest w szerszym rozumieniu **funkcji rejestrujących.**

Na przemiany decydujące o charakterze współczesnego prawa międzynarodowego wywierają wpływ głównie funkcje tego prawa, które : **regulują** stosunki wewnętrzne państw, dotyczące m.in. stosunków pracy, tj. stosunków społecznych praw człowieka, ochrony jego praw, a także ochrony mniejszości etnicznych i wyznaniowych; **projektują** regulacje w sferze działań przyszłych, np. w kosmosie, na morzach, czy współpracy gospodarczej; **wyrównują** różnice pozaprawne, głównie w procesie kształtowania nowego międzynarodowego ładu gospodarczego.

Dziedziny te ukazują charakterystyczne cechy funkcji tego prawa, o istotnym znaczeniu dla kształtowania współczesnych stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego.

---

[13] Por. esej G.Herczegha w pracy zbior.. Questions of International Law. Hungarian Perspectives. Akademiai Kiado, Budapest 1986

[14] Spór ten obejmuje także inne aspekty ewolucji tego prawa. Przedstawiają je obszernie : M. Benchikh, R. Charvin, F. Demichel: Introduction critique au droit internatioanl. Lyon 1986 - m.in. z pozycji teorii stosunków międzynarodowych.

W pierwszej grupie funkcji współczesne prawo międzynarodowe kształtuje standardy jednakowego, równoprawnego traktowania obywateli przez ich własne państwa w dziedzinie ekonomicznej, socjalnej i politycznej przy jednoczesnym zachowaniu odrębności źródeł prawa międzynarodowego i krajowego w tym zakresie, mimo zacierania się różnic w przedmiocie regulacji. [15] Tworzone są instytucje międzynarodowe dla rozstrzygania sporów powstałych m.in. na tle stosowania prawa pracy oraz egzekwowania przestrzegania praw człowieka, czy też rozwiązywania problemu uchodźców i przymusowych migracji ludności w następstwie konfliktów niemiędzynarodowych. Ten kierunek rozwoju prawa międzynarodowego i jego funkcji ma także znaczenie dla kształtowania koncepcji statusu jednostki w prawie międzynarodowym - co może być istotne również w stosunkach konsularnych i sprawowaniu opieki dyplomatycznej.

W drugiej grupie funkcji prawa międzynarodowego ukształtowała się tendencja do tworzenia nowych zasad prawa międzynarodowego o zasięgu powszechnym, jak np. zasady zawarte w Deklaracji Zasad KBWE, czy też dotyczące określonych dziedzin współpracy międzynarodowej np. w dziedzinie ochrony środowiska, na obszarach morskich, czy w przestrzeni kosmicznej. Zasady te tworzą ramy prawne dla przyszłej praktyki międzynarodowej, kształtują ją w pożądanym kierunku. Niekiedy zasady te nie mają formy traktatowej i powszechnego zastosowania w praktyce. Dotyczy np. zasad zawartych w Karcie Praw i Obowiązków Gospodarczych Państw. Kształtowaniu projektującej funkcji prawa międzynarodowego sprzyja przede wszystkim działalność organizacji międzynarodowych, dążeniu do zawierania przez nie umów wielostronnych z udziałem wielu państw i oddziaływaniu tą drogą na prawo krajowe. Umowy takie mogą także wywierać skutki prawne wobec przyszłych konkretnych sytuacji i zachowań, co dotyczy m.in. takich dziedzin jak prawo morza, czy ochrona własności intelektualnej. Takie rozwiązania służą kształtowaniu stabilnych ram stosunków międzynarodowych, wspólnemu rozwiązywaniu problemów w warunkach partnerskiej współpracy, a nie pod naciskiem faktów dokonanych, czy groźby konfliktów.

Działalność prawotwórcza jest przede wszystkim udziałem społeczności międzynarodowej zrzeszonej w organizacjach międzynarodowych. Kształtująca się nowa funkcja prawa międzynarodowego w zakresie wyrównywania różnic pozaprawnych, a więc funkcja promocyjna, niekiedy nie ma oparcia w ugruntowanych dotychczas zasadach prawa międzynarodowego, odnoszących się m.in. do zasad równości formalnej państw, nieingerencji w ich sprawy wewnętrzne. Nowe zasady, wiążące

---

[15] Por. W.Góralczyk, Rola prawa międzynarodowego w regulowaniu stosunków wewnętrznych państw. "Studia Juridica" tom 15, 1986, s. 53-63

się z "wyrównawczą" funkcją prawa międzynarodowego, realizowaną także w płaszczyźnie pozaprawnej, pozostają nadal w bliżej nieokreślonym stosunku do tradycyjnych zasad prawa międzynarodowego. Wyrównywanie pozaprawnych różnic między państwami dotyczy zwłaszcza ich rozwoju gospodarczego, co stanowi problem także dla przyszłego rozwoju społeczności międzynarodowej, dla kształtowania harmonijnych stosunków międzynarodowych na zasadzie suwerennej równości i sprawiedliwości gospodarczej.[16] Problemem jaki stoi przed współczesnym prawem międzynarodowym jest rozwijanie owej nowej funkcji i przezwyciężanie trudności związanych z przystosowaniem jej do istniejącego systemu prawa międzynarodowego, jego norm, zasad i instytucji. Sięga się tu pomocniczo do zasady "słuszności" (z prawa natury) przy interpretowaniu prawa obowiązującego, postulując także stosowanie tej zasady przy kształtowaniu tego prawa w drodze legislacyjnej. Nadal jednak pozostaje problemem stosunek tej zasady do powszechnie uznanych, tradycyjnych zasad prawa międzynarodowego.

Kształtująca się nowa funkcja **funkcja "wyrównawcza"** prawa międzynarodowego wiąże się także ze stałym postępem technologicznym we współczesnym świecie. Powoduje to konieczność stałego rozszerzania i nowelizowania uregulowań także w relatywnie nowych dziedzinach prawa międzynarodowego. Chodzi tu bowiem m.in. o umożliwienie sprawiedliwego, równoprawnego korzystania z zasobów naturalnych dna mórz i oceanów, wykorzystywania łączności satelitarnej do tzw. teledetekcji (zdalnego badania powierzchni ziemi i jej zasobów), bezpośredniego przekazu telewizyjnego oraz o równoprawne zapewnienie ochrony społeczności międzynarodowej przed zagrożeniami cywilizacyjnymi związanymi z ochroną środowiska, naruszaniem równowagi ekologicznej czy skutkami broni masowej zagłady.

Dziedziny te wymagają nadal określonych regulacji prawnych. Wyrównawczemu działaniu prawa międzynarodowego może służyć także odpowiednie spojrzenie na system wartości, a także jego modyfikacja. Zmiany w systemie wartości sprawiły, że zakazem zostały objęte wojny i kolonializm. Zmianie uległy poglądy na zakres kompetencji wewnętrznej państwa i status jednostki. Zasady sprawiedliwości i równości stają się istotnym czynnikiem zdemokratyzowania współczesnych stosunków międzynarodowych a także przyjęcia założeń nowego ładu ekonomicznego i ładu informacyjnego. Istotnym czynnikiem przemian we współczesnym prawie międzynarodowym są takie jego nowe kategorie pojęciowe, a zarazem wartości jak: na przykład "wspólne dziedzictwo ludzkości".

---

[16] Zob. J.Gilas, Sprawiedliwość międzynarodowa gospodarcza, Towarzystwo Naukowe w Toruniu, Toruń 1991

5.3. Aktualne problemy

5.3.1. Zarysowują się więc **nowe tendencje i kierunki rozwoju prawa międzynarodowego** zarówno w omawianym, a także w szerszym kontekście. W rozwoju współczesnego prawa międzynarodowego uwidaczniają się zwłaszcza dwie zasadnicze tendencje: a) rozszerzenie regulacji na nowe dziedziny związane z rozwojem technologii i cywilizacji w ogóle, a także na niektóre sfery wewnętrznej kompetencji państwa, b) dążenie - do szerokiej kodyfikacji, wypełniania luk oraz do uściślenia drogą wykładni i działań legislacyjnych - norm i zasad tego prawa budzących wątpliwości w praktyce. Niekiedy jest prawidłowością, że formułowane przez gremia ONZ ogólne zasady znajdują później rozwinięcie w odpowiednim akcie Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, a następnie przybierają kształt umów międzynarodowych[17]. Na przykład, ogłoszona przed 50 laty w Paryżu (1948 r.) Powszechna Deklaracja Praw Obywatelskich ONZ przybrała później kształt normatywny w Paktach Praw Człowieka.

Jako wyraz nowych tendencji w rozwoju prawa międzynarodowego można wymienić prace Komisji Prawa Międzynarodowego (KPM) obejmujące: 1) zagadnienia odpowiedzialności państwa, 2) immunitety jurysdykcyjne państw i ich własności,[18] 3) status kuriera dyplomatycznego i poczty dyplomatycznej, 4) zagadnienie innego niż żeglugowe wykorzystania dróg wodnych, 5) zobowiązania międzynarodowe wynikające ze szkodliwych następstw działań nie zakazanych przez prawo międzynarodowe, 6) traktaty między państwami i organizacjami międzynarodowymi, 7) projekt kodeksu przestępstw przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości.

Istotnym problemem w dalszym kształtowaniu prawa międzynarodowego, m.in. z udziałem owej Komisji, chociaż nie tylko jej, pozostaje jednak nadal nie tylko sama kodyfikacja, stopniowy rozwój tego prawa. Istotne jest także kształtowanie "modelowych zasad" oraz badanie praktyki stosunków między państwami, a także działania zwyczajowego prawa międzynarodowego i zastępowania jego roli prawem traktatowym, w tym także kodyfikacjami[19].

Istotne jest także analizowanie procesu wchodzenia w życie konwencji, uwarunkowań i przebiegu ich ratyfikacji, niekiedy długotrwałego. Istotnym problemem jest także badanie zjawisk przeni-

---

[17] Zob. Christopher C.Joyner (ed.), The United Nations and international Law. Cambridge - Washington, Cambridge University Press 1998

[18] Zob. Isabelle Pingel-Lenuzza, Les immunites des etats en droit international. Editions Bruylant. Editions de l'Université de Bruxelles. 1998

[19] Zob.: Making better international law: the International Law Commission at 50. = Pour un meilleur droit international: la Commission du droit International a 50 ans. Actes du Colloque des Nations unies sur le developpment progressif et la codification. New York NY:UN 1998

kania norm prawa międzynarodowego do krajowych systemów prawnych, a także miejsca tychże norm w owych systemach.

Istnieją sfery stosunków międzynarodowych wymagające nadal dynamicznego kształtowania odpowiednich regulacji prawnomiędzynarodowych. Są to m.in.: 1. międzynarodowa ochrona praw człowieka - szeroko pojmowana w płaszczyźnie humanitaryzacji współczesnych stosunków międzynarodowych - jako jeden z warunków harmonijnego kształtowania współczesnych stosunków międzynarodowych;[20] 2. infrastruktura prawna związana z utrzymaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, pokojowego regulowania sporów międzynarodowych i chronieniem ludzkości przed wojną nuklearną i innymi zagrożeniami w postaci rozprzestrzenianiu broni masowej zagłady. Kształtuje się także tzw. prawo przeciwwojenne; określane obecnie jako międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa;[21] 3. potrzeba rozwijania zasad prawnych wspomagających kształtowanie nowego, międzynarodowego ładu ekonomicznego; 4. kompleksy regulacji prawnych związanych z rozwojem nauki i techniki oraz potencjalnymi następstwami tego rozwoju, stwarzającymi zarówno szanse jak i zagrożenia dla ludzkości. Są to przede wszystkim takie problemy jak: a) ochrona środowiska naturalnego człowieka w skali regionalnej i globalnej, będąca domeną kształtującego się systemu tzw. międzynarodowego prawa środowiska; b) pokojowe wykorzystanie dna mórz i oceanów, związane m.in. z zagadnieniem tzw. wspólnego dziedzictwa ludzkości, przewidziane w Konwencji o prawie morza z 1982 r.; c) zagadnienie kształtowania odpowiedniego reżimu prawnego Antarktyki, czym zajmuje się tzw. prawo antarktyczne; d) pokojowe wykorzystanie energii atomowej, wspomagane przez tzw. międzynarodowe prawo atomowe; e) pokojowe wykorzystanie przestrzeni kosmicznej, regulowane przez międzynarodowe prawo kosmiczne; f) zagadnienia związane z tzw. nowym ładem informacyjnym oraz ochroną własności intelektualnej.

Do nowych, istotnych dziedzin prawa międzynarodowego można zaliczyć także zagadnienia prawne związane ze zwalczaniem terroryzmu międzynarodowego oraz przestępczości o charakterze międzynarodowym.

Porządek dzienny 42 sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ przewidywał - jako problemy prawne, m.in. takie zagadnienia jak:

---

[20] Por. L. Łukaszuk, Międzynarodowe prawo humanitarne w systemie ochrony praw człowieka i humanizacji stosunków międzynarodowych, AON, Warszawa 1995

[21] Zob. L.Łukaszuk, A.Skowroński. Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa. Materiały i komentarze. Wyd. AON, Warszawa 1996 oraz wyd. II 1999

- stopniowy rozwój zasad i norm prawa międzynarodowego dotyczących nowego międzynarodowego ładu ekonomicznego,
- pokojowe regulowanie sporów międzynarodowych,
- projekt kodeksu zbrodni przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości,
- wzmocnienie efektywności zasady zakazu użycia siły w stosunkach międzynarodowych,
- rozważenie skutecznych środków dla wzmocnienia ochrony i bezpieczeństwa misji oraz przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych,
- sprawa apartheidu i zakazu wszelkich form dyskryminacji rasowej,
- sprawa dekolonizacji,
- zagadnienie pokojowego wykorzystywania energii atomowej,
- sprawozdanie Komisji ONZ do spraw międzynarodowego prawa handlowego, a także inne zagadnienia, z którymi wiążą się aspekty prawno-międzynarodowe.

Istotne są tu także niektóre kwestie prawne związane z humanitaryzacją stosunków międzynarodowych postrzegane m.in. z perspektywy europejskiej. Mają one znaczenie m.in. dla zagadnień konsularnych, które powinny być rozpatrywane z uwzględnieniem uwarunkowań obejmujących aspekty humanitarne, zarówno w płaszczyźnie moralnej jak i prawnej. Aspekty te, uwzględniane w procesie KBWE/OBWE obejmują współpracę międzynarodową w zakresie kontaktów, informacji, kultury i oświaty a także ochrony praw człowieka i mniejszości narodowych.[22]

5.3.2. W 1945r., po II wojnie światowej, w obliczu potrzeby ukarania zbrodniarzy wojennych, ożywiły się **rozważania i refleksje nad prawem międzynarodowym,** jego istotą i treściami normatywnymi. Zdefiniowanie istoty prawa międzynarodowego, także w tym kontekście nadal sprawia trudności teoretykom prawa. Odwoływano się przy tym zarówno do przesłanek filozoficznych, jak i do praktyki. W amerykańskim czasopiśmie "Digest of International Law" w 1963r. opublikowano stwierdzenie W.M.Whitemana, odzwierciedlające ówczesny stan teorii i praktyki prawa międzynarodowego w Stanach Zjednoczonych: "Prawo międzynarodowe jest standardem postępowania w określonym czasie dla państw i innych podmiotów. Obejmuje prawa, przywileje, uprawnie-

[22] Zob.: A.D.Rotfeld (red.), Prawa człowieka. Międzynarodowe zobowiązania Polski. (Wybór dokumentów), PISM Warszawa 1989, s.170-239

nia i immunitety państw i podmiotów do których odnoszą się przepisy tego prawa, jak również związane z nimi (skorelowane) podstawowe obowiązki, brak praw, odpowiedzialność bądź jej brak".[23]

Nauka amerykańska postrzega często prawo międzynarodowe w kontekście porządku światowego, postulując konieczność zorientowania problemowego, co ma swe uzasadnienie poznawcze i praktyczne.[24] Richard Falk, mówiąc o potrzebie "rewitalizacji prawa międzynarodowego" wskazuje na takie jego obszary niezbędnej aktywności jak :

- uwzględnienie potrzeby bardziej operatywnego działania w nowych warunkach zwiększającej się współzależności wzajemnej państw (management of complexity);
- powstrzymywania konfliktów w granicach możliwych do ich tolerowania i dążenie do budowania procedur i konsensu w zapobieganiu (hamowaniu) sytuacji agresywnego stosowania siły. (Contaiment of conflict within tolerable limits);
- powstrzymywanie zjawisk masowego ubóstwa, degradacji cywilizacyjnej, fizycznej i moralnej ludności w określonych regionach świata; promowanie zasad przyzwoitości, obyczajowości;
- unikanie katastrofy nuklearnej przez ograniczenie rozprzestrzeniania broni nuklearnej (denuklearyzacja).

Nauka anglosaska, a zwłaszcza amerykańska, traktuje niekiedy prawo międzynarodowe jako jedną z dziedzin szerzej pojętej nauki o stosunkach międzynarodowych.[25] W nauce polskiej, prawo międzynarodowe w szerszym kontekście stosunków międzynarodowych postrzega m.in. J.Gilas.[26]

Do aktualnych problemów prawa międzynarodowego można zaliczyć potrzebę uregulowania wzrastającej roli Rady Bezpieczeństwa w stosowaniu sankcji oraz zagadnienia wzmocnienia uniwersalności norm prawa międzynarodowego, jego wiążącego obowiązywania wobec wszystkich państw.[27]

5.3.3. Polityka zagraniczna i prawo międzynarodowe w jego praktycznym działaniu[28] wymagają postrzegania tego prawa, jego skuteczności w kształtowaniu współżycia międzynarodowego co jest dość często jest nacechowane sceptycyzmem. Zbilansowanie roli i znaczenia prawa międzynarodo-

---

[23] Zob. Burns, H.Weston, Richard A.Falk, Anthony D'Amato, International law and world order. A problem-oriented coursebook. West Publishing Co.St. Paul, Minn., 1990, s.21

[24] tamże s.12

[25] Zob. np. F.H.Hartmann, The relations of nations, New York 1957

[26] Zob. J.Gilas, Prawo międzynarodowe, Wyd.Comer, Toruń 1995, s.13 i nast.

[27] Zob. A.Bolintineanu, D.Popescu, New trends in public international law in a changing world, Revne. Roumaine des Sciences Juridiques, op.cit. s.23-34.

wego w dyplomacji współczesnej i szerzej pojętej praktyce politycznej nie jest jednak zadaniem łatwym, jeśli chce się uniknąć wielu uproszczeń. Obraz taki tego prawa kształtują często media skupiające uwagę na negatywnych zjawiskach i wydarzeniach, pomijając to co w działaniu prawa międzynarodowego jest pozytywne. A można tu wskazać wiele dziedzin takiego pozytywnego działania.

1. Przestrzeganie norm prawa międzynarodowego pozwala regulować wiele sprzecznych interesów, zażegnywać gwałtowne konflikty, przywracać przyjazne stosunki, zagwarantować ład i porządek oparty na prawie.
2. Wprowadzenie jednolitych uregulowań ważnych dla spraw technicznych współpracy międzynarodowej, na które nie mają wpływu interesy polityczne państw. Są to regulacje traktatowe wielostronne dotyczące ruchu pocztowego, linii telegraficznych, masowego ruchu powietrznego, podziału fal radiowych, konwencje prawa morskiego, a także wiele innych.
3. Normy prawa międzynarodowego są zbudowane według określonych reguł, ale występują tu jednak także pewne wyjątki - zwłaszcza wtedy kiedy w grę wchodzą żywotne interesy wielkich mocarstw. One to w niektórych przypadkach dystansują się od przestrzegania wiążących norm tego prawa zawieszając je jak na przykład: USA - stosujące sankcje wobec firm państw trzecich, handlujących z Kubą; Chiny - przez dłuższy czas nie przestrzegające międzynarodowych gwarancji prawa własności intelektualnej; Rosja - ignorująca prawnomiędzynarodowe normy ochronne dla tzw. zdobyczy wojennych z okresu II wojny światowej w postaci dóbr kultury. Nie powoduje to jednak uchylenia właściwych norm prawa międzynarodowego, chociaż w danych wypadkach zostały one naruszone.
4. W obrocie międzynarodowym nie występuje - tak jak w sytuacji prawa krajowego skuteczny instrument, na przykład sądowy, zmuszający do przestrzegania prawa międzynarodowego. W obrocie tym brak takich instytucji, a roli tej nie spełnia też Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze. Rada Bezpieczeństwa NZ może to uczynić tylko wtedy kiedy nastąpi ciężkie naruszenie Karty NZ zagrażające bezpieczeństwu międzynarodowemu. Ale i wówczas mogą wystąpić ograniczenia jej działania w postaci prawa weta, zakazu interwencji, bądź kiedy w grę wchodzą inne klauzule wyjątkowe. Państwa poszkodowane w mogą ostateczności posłużyć się, kiedyś tak często stosowanymi represaliami, tj. prawem "odpłacenia się" podobnymi przeciwśrodkami. Represalia wciąż odgrywają znaczącą rolę zwłaszcza w czasie wojny.

---

[28] Zob. W.G.Grewe, Aussenpolitik und Völkerrecht in der Praxis. "Archiv des Völkerrechts", Band 38 (1988), s. 1-18

W historii prawa międzynarodowego występują takie okresy, kiedy jego działanie było zawieszane - co dotyczy m.in. wojny trzydziestoletniej, Rewolucji Francuskiej, wojen napoleońskich, pierwszej i drugiej wojny światowej - zagrażających życiu i mieniu ludności cywilnej. Po tych okresach porządek prawnomiędzynarodowy był jednak przywracany, a jego wyraźne umocnienie nastąpiło w dobie współczesnej, zwłaszcza po II wojnie światowej - i w wyniku procesów politycznych transformacji w Europie i w ramach procesu KBWE/OBWE - po 1989r.

Oczekuje się[29], że prawo międzynarodowe będzie służyło ludzkości, propagowaniu pokoju, uczciwemu podziałowi dóbr i współżyciu zgodnie z normami prawa. Prawo międzynarodowe jest postrzegane jako instrument służący działaniu międzynarodowego systemu politycznego. Wartościom jakim ono służy są podporządkowane jego zadania i funkcje wypełniane na rzecz praktycznych potrzeb życia międzynarodowego. Jest bowiem zespołem norm tworzonych dla realnego sytemu społecznego. Aby zrozumieć współczesne prawo międzynarodowe należy więc odpowiednio pojmować system polityki międzynarodowej w którym ono funkcjonuje. Prawo to powinno wpływać na umacnianie wartości i przekonań moralnych jakimi kieruje się społeczność międzynarodowa, jest bowiem ze swej istoty zorientowane ku praktyce stosowania jego norm. Tak pojmowane prawo międzynarodowe służy tworzeniu pokojowych stosunków międzynarodowych.

Ostatnio jest dyskutowany także "paradoks konsensualizmu w prawie międzynarodowym"[30]. Uważa się że będąc oderwane od przyzwolenia państw, znajduje się ono w lepszej sytuacji, pozwalającej orzec co jest z nim zgodne, wówczas kiedy państwa toczą miedzy sobą spory. Jeśli więc doktrynę konsensu (zgody, przyzwolenia) potraktować poważnie, wówczas nie ma miejsca dla "obiektywnej" odpowiedzi na pytanie "czym jest prawo?". Państwa angażując się w spór nie są skłonne uznawać tych samych kryteriów warunkujących stosowanie prawa. Doktryna suwerenności ma tu raczej ograniczone zastosowanie. To sytuuje konsens jako koncepcję mediacyjną między zasadniczą doktryną prawa międzynarodowego a aktualną praktyką państw lub innych podmiotów tego prawa.

Dąży się do zachowania jednolitości międzynarodowego porządku prawnego w taki sposób aby z jednej strony nie absolutyzować go jako czegoś wyższego, nadrzędnego wobec roszczeń prawnych zgłaszanych przez podmioty obrotu międzynarodowego, z drugiej zaś aby nie sytuować prawa międzynarodowego w roli "superinstytucji" poza którą nie można znaleźć rozwiązania w sy-

---

[29] Zob. J.I.Charney, D.K.Anton, A.E.O'connell, Politics, values and functions: International law in the 21 st century, "Columbia Jurnal of Transnational Law", Vol.36, November 1997

tuacji spornej. Współcześnie problemem jest to, że występuje wciąż wiele sporów wymagających rozwiązania, zaś prawo międzynarodowe jest zbyt abstrakcyjne, aby mogło służyć jako arbiter między podmiotami wysuwającymi roszczenia. Tak więc jedynie konsens może być czymś pośrednim, mediującym, między jednością a fragmentacją, stabilnością i zmianami, porządkiem a sprawiedliwością. Siła współczesnego prawa międzynarodowego tkwi w jego zdolności przystosowawczej do wyłaniających się konieczności rozwiązań politycznych, strategicznych i dyplomatycznych. Powstaje tu kwestia, czy kształt współczesnego prawa międzynarodowego zakłada jego empiryczną weryfikowalność. Dla teoretyków, dyplomatów i polityków istotne jest rozróżnienie kwestii: jak można działać stosując obowiązujące prawo międzynarodowe oraz jak należy postępować zgodnie z tym prawem.

5.3.4. Ważnym czynnikiem w stosunkach międzynarodowych jest kultura prawna.[31]

Dwie minione wielkie wojny zaowocowały kolejno: Porozumieniem o Lidze Narodów i Kartą Narodów Zjednoczonych, wprowadzającą reżim prawny rządzący samoobroną oraz użyciem siły bądź jej zagrożeniem. Zakończenie "zimnej wojny" stwarza trzecią, nową okazję do kreowania szeroko zakrojonego porządku globalnego, umacniającego kulturę prawną dla reżimu użycia siły i samoobrony - zgodnie z Kartą NZ. Istnieje powszechne przekonanie, że ustrojów politycznych nie można trwale budować współcześnie bez kultury prawnej. Konieczny jest chociażby minimalnie koherentny system zasad prawnych, zespolonych z procedurami i instytucjami, które by owe zasady dalej kształtowały i stosowały w ramach istniejących zrębów systemu prawnego.

Wspólnota międzynarodowa docenia kulturę prawną, chociaż w istocie można tu raczej mówić o zbiorze wielu subkultur prawnych.[32] Reżimy prawne są zespolone wspólnym fundamentem zasad prawnych, takich chociażby jak zasady prawa traktatowego. Do propagowania kultury prawnej przyczynia się niewątpliwie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze, chociaż oczekiwania wobec tego organu są znacznie większe. Nie można jednak twierdzić, że więzi między różnymi reżimami zespolone w międzynarodowym systemie prawnym są często pozbawione praktycznych konsekwencji. Istnieją relatywne słabości tych więzi i relatywne współzależności oddzielnych kultur różnych sub-systemów prawnych jak i całej kultury prawnej. Ważnym nakazem jest rozumienie tych

---

[30] Zob. O.A.Elias, The paradox of consensualism in international law, Kluwer Lawe International, The Hague 1998

[31] Zob. John Lawrence Hargrove, Force, a culture of law and American interests, "Columbia Journal of Transnational Law", Vol.36/1997/, s. 433-447

[32] Zob. W.Fridmann, Legal Theory. Fourth Edition. London 1960, (Legal theory and international society, s.530-554); J.M.Kelly, A short history o Western legal theory. Clarendon Press. Oxford 1993, s.451-454; Prawo muzułmanskie (Struktura i podstawowe instytucje). PWN Warszawa 1990; M.A.Supatajev, Prawo w sovremiennoj Afrikie. Osnovnyje čerty i tendencji razvitija, Moskva 1989; R.David, Les grand sistems de droit contemporains. "Dalloz". Paris 1978.

różnych osobliwości międzynarodowych systemu prawnego, jeśli chce się zrozumieć rolę prawa w każdym aspekcie stosunków międzynarodowych.

Ważne jest także właściwe rozumienie tego, że nie można mówić o szerokich uwarunkowaniach kultury prawnej w stosunkach międzynarodowych, wtedy kiedy te uwarunkowania są postrzegane jako oderwane od działania wielu oddzielnych reżimów, które są częścią tego systemu.

Niekiedy zauważa się, że instytucjonalny mechanizm wdrażania podstawowych zasad bezpieczeństwa międzynarodowego przewidzianych w Karcie NZ w system międzynarodowy jest mało efektywny. Dotyczy to zwłaszcza reżimu użycia siły w celu położenia kresu przemocy stosowanej na dużą skalę. Wprowadzone w Karcie NZ (art.2/4 i 54) zasady, instytucje i procedury są jednak bardziej zbliżone niż każdy inny system do konstrukcji zasad moralnej i globalnej kultury prawnej a także do realnie istniejącego międzynarodowego systemu prawnego.

Głównym czynnikiem bezpieczeństwa międzynarodowego i jego podstawą są stabilne i niekofrontacyjne relacje polityczne między głównymi siłami występującymi na arenie międzynarodowej w postaci określonych państw. Celem zaś polityki zagranicznej jest umacnianie reżimu prawnego ustalonego w Karcie NZ i jego zasadniczej roli jako integralnej części globalnego systemu bezpieczeństwa. Podejmowane działania kolektywne na rzecz zachowania pokoju są legitymowane dobrą wolą społeczności międzynarodowej, a w interwencje Narodów Zjednoczonych są angażowane do poszczególnych operacji siły NATO oraz OBWE i Unia Europejska czy też inne systemy regionalne, a także rządy państw indywidualnie bądź zbiorowo oraz agencje prywatne, pozarządowe.

Ocenia się, że bardziej twarda, stanowczo przestrzegana kultura prawna może powstrzymać zjawiska przemocy w stosunkach między państwami, ale nie należy jej traktować tylko jako nieosiągalnego ideału zapisanego w preambule Karty NZ. Konieczny jest rozważny osąd każdej wymagającej rozwiązania sytuacji, realistyczne jej naświetlenie, ocena możliwości działania i granic stosowania prawa we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Nauka prawa międzynarodowego bywa uprawiana z uwzględnieniem szeregu uwarunkowań historycznych, politycznych i kulturowych. Kultywowane na gruncie nauki amerykańskiej tradycje liberalne i kosmopolityczne skupiają niekiedy uwagę na czterech znaczących obszarach życia międzynarodowego, jakimi są: przemoc, pieniądze władza i kultura.[33] Traktowane jest to jako swoiste posłannictwo.

---

[33] Zob.: ASIL. American Society of International Law 93RD Annual Meeting. On Violence, Money, Power and Culture: Reviewing the Internationalis Legacy. March 24-27, 1999 Washington, D.C. Preliminary Program.

Pod pojęciem przemocy rozumie się zjawiska konfliktów między państwami i konfrontację militarną oraz naruszenie praw człowieka i "strukturalną przemoc globalnego ubóstwa".

Pod pojęciem pieniędzy zaś - wyzwania związane z ułatwieniami i regulowaniem rynku globalnego, nadającego prawa własności i ułatwiającego przepływ przez granice dóbr, usług, kapitałów i ludzi. Istotne są tu także relacje wspomnianych doktryn występujących problemów rozwoju, praw ekonomicznych, korupcji, handlu bronią i dyslokacji społecznej, towarzyszącym transformacjom rynkowym.

Władza to **dostrzeganie** wielu przybliżeń do relacji między prawem a polityką, zarządzaniem międzynarodowym a państwem. Współcześnie prawnicy zajmujący się problematyką międzynarodową analizują, także zagadnienia władzy prywatnej i polityki prawa prywatnego pragnąc poznać istotę "nowych ruchów społecznych" i nowoutworzone struktury globalnego "rządzenia", przekraczającego granice: między prawem gospodarczym międzynarodowym i prawem międzynarodowym (jako systemem); między prawem porównawczym, prawem prywatnym i prawem międzynarodowym publicznym.

Kultura - to przede wszystkim trudne problemy związane z globalizacją niektórych kultur lokalnych i lokalizacją innych, wyraża się często jako zderzenie między dążeniami liberalno-kosmopolitycznymi i nacjonalizmem, etnicznością i gatunkiem utożsamianymi z kulturą lokalną. Prawnicy specjalizujący się w prawie międzynarodowym interesują się także relacjami kultury liberalno-kosmopolitycznej i prawa międzynarodowego, częściowo postrzegając także socjologię praktyki prawa międzynarodowego publicznego i prawa handlowego.

6. Humanizacja współczesnych stosunków międzynarodowych - a konflikty zbrojne (uchodźcy, migracje ludności)

6.1. Środki prawne służące łagodzeniu skutków konfliktów zbrojnych

1. Obowiązująca we współczesnym prawie międzynarodowym zasada zabraniająca użycia siły i ograniczająca prawo państw do wojny (*ius ad bello*) nie oznacza, by zbędne stały się przepisy prawa obowiązującego w czasie konfliktu zbrojnego, wykształcone w okresie, kiedy wojna była dozwolonym przez prawo sposobem załatwiania sporów międzynarodowych. Nie wszystkie bowiem konflikty zbrojne podlegają prawnemu zakazowi, by wymienić wojny w wykonaniu prawa do samoobrony, wojny narodowowyzwoleńcze.

Okres po II wojnie światowej był wypełniony konfliktami zbrojnymi w różnych regionach świata, głównie konfliktami wewnętrznymi, w których często uczestniczyły inne państwa. Od zakończenia II wojny światowej doszło w Europie do ponad 30 konfliktów zbrojnych o różnej skali[1]. Bardzo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego stanowią konflikty terytorialne i graniczne, na obszarze byłego Związku Radzieckiego i Jugosławii. Według przedstawiciela Londyńskiego Instytutu Studiów Strategicznych Francoisa Heisbourga, na terenie Federacji Rosyjskiej może jeszcze dojść do wybuchu wielu konfliktów. Obecnie występują tam spory na tle etnicznym i konflikty o podłożu terytorialnym[2]. Nic nie wskazuje na to, by w najbliższej przyszłości sytuacja miała zmienić się pod tym względem
w sposób istotny. Początek lat dziewięćdziesiątych, witany jako nowa epoka demokratyzacji i respektowania praw człowieka, zawiódł oczekiwania. ONZ oraz organizacje pozarządowe podkreślały już od 1992 roku nasilenie się przejawów łamania prawa.

2. Również z powyższego powodu prawa człowieka stały się przedmiotem szczególnego zainteresowania. Mylenie terminów: "prawa ludzkie, prawa człowieka i prawo humanitarne" doprowadziło do zamieszania, a nawet sceptycyzmu w sprawie tych źle pojmowanych pojęć, które są niekiedy uznawane za współczesne twory polityki międzynarodowej, podczas gdy są one przede wszystkim elementem systemu prawnego. Niezbędne jest więc określenie istoty międzynarodowego prawa humanitarnego (prawa wojennego) i praw człowieka oraz określenie podobieństw i różnic istniejących pomiędzy tymi dwiema gałęziami prawa międzynarodowego. Międzynarodowe prawo humanitarne dotyczące ochrony osób, stosowane jest w różnych sytuacjach

---

[1] Zob. W. Zajdziński, *Problematyka współczesnych zagrożeń* [w:] *Zeszyty Naukowe,* WSO im. Stefana Czarnieckiego Nr 2(2)1997, s. 37

[2] D. Wellerschoff, *Rozwój bezpieczeństwa europejskiego - ewolucja po rewolucji,* Warszawa 1993, s.

konfliktów zbrojnych, zarówno międzynarodowych, jak i wewnętrznych. Stanowi to prawo z jednej strony standard ochrony dla ofiar konfliktów - tzw. prawo genewskie, a z drugiej strony zawiera przepisy dotyczące środków i metod walki oraz prowadzenia działań wojennych, znanych jako prawo haskie. Współcześnie, oba rodzaje przepisów uległy połączeniu i aktualizacji w dwóch Protokołach Dodatkowych do konwencji przyjętych w 1977 roku.

Natomiast prawa człowieka i ich przestrzeganie przez państwa jest jednym z najważniejszych zadań Narodów Zjednoczonych. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (z 10 grudnia 1948 r.), dwa Pakty Międzynarodowe z 16 grudnia 1966 r., jeden o prawach obywatelskich i politycznych a drugi o prawach gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, a także inne umowy międzynarodowe dotyczące określonych aspektów ochrony praw człowieka są obecne wynikiem dużego wysiłku zmierzającego do umocnienia pozycji jednostki ludzkiej wobec władzy państwowej. Obraz uzupełniają regionalne umowy o prawach człowieka, np. w europejskim systemie ochrony praw człowieka, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Rzym, 4.XI,1950) wraz z Protokołami Dodatkowymi.

Umowy o prawach człowieka i łączące się z nimi normy prawa zwyczajowego chronią wiele praw człowieka przed nadużyciami ze strony państwa. Te zabezpieczenia są ważne we wszelkich okolicznościach. Jedynie w sytuacjach wyjątkowych i w ściśle określonych przypadkach poszczególne umowy dopuszczają odejście od niektórych z ich postanowień.

3. We wszystkich wielkich cywilizacjach, już w starożytności i w średniowieczu istniały zasady ograniczające prawa walczących do szkodzenia stronie przeciwnej. Prawa chroniące niektóre kategorie osób możemy znaleźć w Persji, wśród starożytnych Greków i Rzymian, a także w Indiach, Islamie, starożytnych Chinach, Afryce i państwach chrześcijańskich. Kategorie te obejmowały kobiety, dzieci, osoby stare, rozbrojonych żołnierzy i jeńców. Zakazane także było atakowanie pewnych obiektów - na przykład miejsc modlitw - i stosowanie zdradzieckich środków walki.

Dopiero jednak w XIX wieku, kiedy wojny toczyły wielkie narodowe armie, korzystające z nowych, coraz bardziej niszczących broni i pozostawiające przerażającą ilość pozbawionych pomocy rannych na polu bitwy, pojawiło się "prawo wojenne" bazujące na wielostronnych konwencjach. Nie było przypadkiem, że pojawiło się ono w czasie gdy w państwach zachodniego świata zaczęły zdobywać znaczenie wspólne zasady dotyczące jednostek. Decydującego impulsu tej ogólnej tendencji dostarczyła w 1864 roku Konwencja Genewska o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych. Wyrażała w sposób jasny ideę ogólnego stosowania zasad humanitarnych, gdyż nakazywała Wysokim Umawiającym się Stronom równe traktowanie rannych wła-

snych i nieprzyjaciela. Wcześniejszym, równie istotnym wydarzeniem było spisanie Kodeksu Liebera (1863), który zawierał wszystkie prawa - zwyczaje wojenne i wskazywał pewne obszary humanitarne dotąd nie uregulowane.

Pierwszy dokument międzynarodowego prawa humanitarnego powstał z inicjatywy Henry Dunanta, po tym jak ujrzał straszne ofiary bitwy pod Solferino. Impuls dla międzynarodowego prawa humanitarnego stanowiły często dramatyczne doświadczenia, takie jak bitwa pod Solferino, a ogrom cierpień prowadził do tworzenia nowych zasad, które miały im położyć kres. Z inicjatywy Henry Dunanta dochodzi do uchwalenia w 1864 roku Konwencji o poprawie losu rannych w armiach w polu. Konwencja ta została zaakceptowana w wyjątkowo krótkim czasie przez prawie wszystkie niepodległe wówczas państwa.

W późniejszych latach przyjęto kilkanaście umów międzynarodowych, które regulowały bądź nadal regulują sposób prowadzenia wojny[3].

Znaczący wkład w rozwój humanitarnych środków prawnych łagodzenia skutków konfliktów zbrojnych ma Międzynarodowy Czerwony Krzyż (MKCK), w postaci międzynarodowego prawa humanitarnego rozumianego jako międzynarodowe normy prawne, ustanowione w umowach lub przez zwyczaj, które służą rozwiązywaniu problemów humanitarnych bezpośrednio wynikających z międzynarodowych lub niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych i które z powodów humanitarnych ograniczają prawa stron konfliktu do stosowania metod i środków walki według własnego uznania oraz chronią osoby i mienie, które są lub mogą być zagrożone przez konflikt.

Międzynarodowe prawo humanitarne jest częścią powszechnego prawa międzynarodowego. Jego zadaniem jest budowanie i zapewnienie pokojowych stosunków między narodami. Daje ono poważny wkład w utrzymanie pokoju przez fakt, że głosi humanitaryzm w czasie wojny, a tym samym pomaga w położeniu fundamentów pod budowę pokoju po zakończeniu konfliktu, na co już zwracał uwagę Immanuel Kant.

Tak jak to dzieje się z każdą normą prawną, przepisy międzynarodowego prawa humanitarnego są rezultatem kompromisu, tj. wyważenia sprzecznych interesów. Międzynarodowe prawo humanitarne musi uwzględniać zjawisko wojny i dopuszczalne cele wojskowe czyli tzw. "konieczność wojskową". Z drugiej strony osoba, która nie bierze udziału albo zaprzestała udziału w działaniach zbrojnych musi być chroniona. Przepisy prawa mogą chronić człowieka w czasie konfliktu, ale nie mogą zapewnić mu absolutnej ochrony przed skutkami wojny.

Karta Narodów Zjednoczonych (art. 2, ust. 4)zabrania państwom użycia siły przeciwko in-

[3] M. Flemming, *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów,* Warszawa 1991, s. 20-31.

nym państwom, chyba że ofiara agresji broni się sama przeciwko agresji (indywidualna lub zbiorowa samoobrona). Ta gałąź prawa nazywana jest często - *ius ad bellum*, czyli normami dotyczącymi użycia siły.

Międzynarodowe prawo humanitarne nie zajmuje się legalnością czy bezprawnością konfliktów zbrojnych. *Ius in bello* zajmuje się faktami, zbrojnym starciem bez względu na to, kto wywołał konflikt.

6.2. Prawo humanitarne a prawa człowieka. Przejawy łamania tych praw

1. Przez długi okres nie zwracano uwagi na związki tych dwóch gałęzi prawa międzynarodowego. Nastąpiło to dopiero pod koniec lat 60., wraz z wybuchem kolejnych konfliktów zbrojnych - był to okres walk o wyzwolenie narodowe w Afryce, konfliktu na Bliskim Wschodzie, wojen w Nigerii i Wietnamie - w których równolegle wystąpiły aspekty prawa wojennego i praw człowieka uświadamiając istnienie tych związków. Na międzynarodowej konferencji praw człowieka, zwołanej w 1968 roku do Teheranu przez Organizację Narodów Zjednoczonych, uznane zostały oficjalne powiązania pomiędzy prawami człowieka a międzynarodowym prawem humanitarnym. W rezolucji nr XXIII, przyjętej 12 maja 1968 roku, zatytułowanej "Poszanowanie praw człowieka w konfliktach zbrojnych" konferencja wezwała do skuteczniejszego stosowania istniejących konwencji w konfliktach zbrojnych oraz zawierania kolejnych porozumień. Rezolucja ta zapoczątkowała akcję Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz międzynarodowego prawa humanitarnego, czego świadectwem jest doroczny raport Sekretarza generalnego i uchwały przyjmowane każdego roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

Wpływ praw człowieka widoczny jest w treści dwóch Protokołów Dodatkowych z 1977 roku, których część postanowień, na przykład artykuł 75 Protokołu I (fundamentalne gwarancje) i artykuł 6 Protokołu II (postępowanie karne) wywodzi się bezpośrednio z Konwencji Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ.

Podobieństwa i różnice między prawem humanitarnym a prawami człowieka są następujące:

1. Prawa człowieka poszukują gwarancji poszanowania praw swobód każdej jednostki w czasach pokoju w celu zapewnienia jej wszechstronnego rozwoju w społeczeństwie oraz dla ochrony jednostki przed nadużyciami władzy. Prawo humanitarne przeznaczone jest dla specyficznych sytuacji konfliktu zbrojnego. Dlatego stanowi normy właściwe dla takich sytuacji, takie jak zasady rządzące prowadzeniem działań wojennych i zasadę ochrony i pomocy rannym i chorym.

2. Podczas, gdy prawo humanitarne określa kategorie osób podlegających ochronie, takich jak ranni i jeńcy wojenni, prawa człowieka dotyczą każdej osoby, bez przyznawania jej szczególnego statusu, chociaż istnieją szczególne konwencje np. dotyczące uchodźców, kobiet, dzieci itd. Ostatnie zmiany w prawie humanitarnym, zachowując szczególne aspekty wynikające z okoliczności ich stosowania, zmierzają w kierunku systemu podobnego prawom człowieka, to znaczy zmierzają do ochrony wszystkich nie uczestniczących w walkach.

3. Oba systemy prawne są odrębne. Możliwość równoczesnego ich stosowania nie oznacza ich połączenia. Na przykład nie ma wśród praw człowieka przepisów regulujących sposób prowadzenia działań wojennych. Zaistniała także potrzeba włączenia do Protokołów Dodatkowych niektórych norm identycznych w treści z Konwencją Praw Człowieka, właśnie z powodu odrębności obu systemów, szczególnego zakresu ich stosowania i całkowicie oddzielnych mechanizmów implementacyjnych.

Zakres odrębności mechanizmu implementacji prawa humanitarnego i praw człowieka jest następujący: pierwszy angażuje państwa, mocarstwa opiekuńcze i MKCK, drugi zaś - organizacje pozarządowe, w celach promocyjnych i badawczych oraz organy legislacyjne i sądowe państw, a także jednostki dochodzące swych praw, również w sądownictwie międzynarodowym.

Procedura praw człowieka pozostaje obowiązująca w czasie wojny i dlatego może współistnieć ze stosowaniem prawa humanitarnego, ale jest zbyt powolna i istnieje niebezpieczeństwo jej zablokowania przez istniejące okoliczności.

4. Prawa człowieka wywodzą się z praw dotyczących osób, tj. głównie ich życia, wolności i bezpieczeństwa. Są to fundamentalne prawa na których opierają się normy wspierające wszechstronny rozwój człowieka, który jest założonym celem. Prawo humanitarne ze swojej strony zmierza do zwalczania przemocy i w tym celu stanowi przepisy obliczone na zachowanie i ochronę przynajmniej tych samych fundamentalnych gwarancji.

Gwarancje te określają minimalny poziom ochrony, jakiego każda jednostka ludzka może oczekiwać, w okresie pokoju i w czasie wojny oraz ustanawia obszar ochrony wspólny dla obu systemów. Zasady wspólne Konwencjom Genewskim i prawom człowieka to:

a) nienaruszalność, tzn. poszanowanie życia oraz jedności fizycznej i moralnej;

b) nie dyskryminowanie;

c) bezpieczeństwo; zakaz stosowania kar zbiorowych, zasada odpowiedzialności indywidualnej i odpowiednich gwarancji prawnych.

Nie istnieją wyjątki od tych fundamentalnych gwarancji postępowania, obowiązują one w czasie pokoju i w okresie konfliktu zbrojnego, nawet w czasie niepokojów społecznych lub nie-

pokojów wewnętrznych czy napięć wymagających stosowania przez zainteresowane państwo środków wyjątkowych w celu utrzymania porządku i bezpieczeństwa.

5. ONZ oraz organizacje pozarządowe już od 1992 roku zwracały uwagę na nasilanie się ujawnionych przejawów łamania praw człowieka. Do "tradycyjnych" obszarów na Dalekim Wschodzie, Afryce, Ameryce Łacińskiej i części Azji dołączyła Europa. Dotyczy to nie tylko krajów, w których po upadku systemu socjalistycznego rozpoczęły się konflikty etniczne, ale także krajów zachodnioeuropejskich o utrwalonych systemach demokratycznych, które wprowadzają zaostrzone przepisy azylowe oraz nie radzą sobie z aktami przemocy rasowej czy narodowej i przekraczają uprawnienia przy stosowaniu siły.

Kwestia etniczna jest zasadniczym problemem schyłku XX wieku, jako podłoże wojen domowych, konfliktów między państwami, masowych zbrodni i tortur. Rodzi to problemy związane z prawami uchodźców, azylantów, emigrantów.

Drastycznym tego przykładem była wojna w byłej Jugosławii i ujawniająca bezradność instytucji stosujących prawo międzynarodowe wobec pogromów, obozów, "czystek etnicznych", przywołujących doświadczenia II wojny światowej. W 90% ofiarami jest ludność cywilna. Jugosławia to tylko jeden z przykładów łamania elementarnych praw ludzkich. Wcześniej (1975-1979) było ponad milion ofiar reżimu Czerwonych Khmerów w Kambodży i nieudolność biura mającego przeprowadzić śledztwo, masakra 500 mieszkańców wsi salwadorskiej przez wyszkolony w USA specjalny batalion i bezradność wskazanych przez komisję ONZ oficerów (1981 r.), zabicie około tysiąca Palestyńczyków przez falangistów libańskich w obozach Sabra i Shatila, zakończone jedynie ustąpieniem ponoszącego za to winę gabinetu ministrów Izraela (1982 r.), śmierć kilku tysięcy Tybetańczyków w demonstracji antychińskiej i niekonsekwentne sankcje o charakterze gospodarczym (1989-1990)[4]. Krańcowe formy przybrała wojna w Rwandzie, jednak i tu - mimo powołania specjalnego Trybunału międzynarodowe sankcje wobec zbrodniarzy będą stosowane w wąskim zakresie.

Możność osądzania i skazywania przez międzynarodowe sądy za łamanie praw ludzkich jest najdalej posuniętym rozwiązaniem, ale stosowanie innego typu sankcji również nie jest powszechne ani konsekwentne. Najczęściej jest to wynik przeważania nad zasadami ochrony praw człowieka interesów ekonomicznych czy politycznych - i czynią to m.in. państwa podkreślające znaczenie wolności ludzkich i nawet zasadniczo wierne im na swoim terenie.

---

[4] Zob. E. Stadtmüller, *Prawa człowieka w stosunkach międzynarodowych* [w:] *Problemy polityczne współczesnego świata,* pod red. Z. Cesarz, E. Stadtmüller, Wrocław 1996, s. 291.

6.3. Problemy ochrony uchodźców

6.3.1. Ochrona w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego

Prawo uchodźców zawiera wprawdzie specjalną definicję uchodźcy[5], natomiast prawo humanitarne jest tu bardzo niejasne i tylko niekiedy ją stosuje. Uchodźcy są jednak przez to prawo chronieni, wówczas kiedy znajdują się w obrębie konfliktu zbrojnego.

W czasie międzynarodowych konfliktów zbrojnych, obywatele państwa, którzy uciekali przed wrogimi działaniami i wkroczyli na terytorium państwa wrogiego są chronieni przez IV Konwencję Genewską jako obcy na terenie strony konfliktu

(art. 35 do IV Konwencji). Ta konwencja żąda łagodnego traktowania uchodźców ze strony kraju goszczącego ich ponieważ jako uchodźcy nie doznają oni ochrony żadnego rządu, nie wolno ich traktować jako wrogów tylko ze względu na ich narodowość (art. 44 IV Konwencji). Protokół I podkreśla tę zasadę i jednocześnie odnosi się do ochrony bezpaństwowców (art. 73 Protokół I).

Uchodźcy państwa neutralnego, którzy znajdą się na terytorium państwa walczącego są chronieni przez IV Konwencję chociaż by nie było stosunków dyplomatycznych pomiędzy ich państwem a państwem walczącym. Artykuł 73 Protokołu I utrzymuje tę ochronę także w przypadku istnienia takich stosunków.

W Czwartej Konwencji określono ponadto, że: "w żadnym wypadku osoba chroniona nie powinna być przeniesiona do kraju, gdzie może być narażona na prześladowania z powodu przekonań politycznych i wyznania" (jest to zasada *non - refoulement,* art. 45, par. 4 IV Konwencji).

Jeśli w czasie okupacji terytorium uchodźcy znów dostaną się we władanie państwa, którego są obywatelami cieszą się specjalną ochroną: IV Konwencja zabrania siłom okupującym aresztowania, prześladowania uchodźców i deportowania ich z okupowanego terytorium (art. 70, par. 2, IV Konwencji).

Jednakże obywatele państwa, którzy uciekli przed konfliktem zbrojnym na terytorium państwa, które nie bierze udziału w międzynarodowym konflikcie zbrojnym nie są chronieni przez międzynarodowe prawo humanitarne[6], jeśli to państwo nie jest wciągnięte w międzynarodowy konflikt zbrojny. W tym przypadku uchodźcy są chronieni na mocy wspólnego artykułu 3 Konwencji Genewskich i Protokołu II. Uchodźca zatem oznacza ofiarę dwóch sytuacji konfliktowych - jednej, która może się wydarzyć na własnym terytorium i drugiej na terytorium kraju goszczące-

---

[5] Zob. Konwencja odnosząca się do Statusu Uchodźców (28 lipiec 1951, art. 1); Protokół odnoszący się do Statusu Uchodźców (31 styczeń 1967, art. 1).

[6] Takie sytuacje są częste, np. afrykańscy uchodźcy w Pakistanie i Iranie, uchodźcy z Iraku w Iranie podczas wojny w Zatoce oraz uchodźcy z Rwandy w Zairze.

go.

6.3.2. Rola Międzynarodowego Czerwonego Krzyża (MKCK)

Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR), odgrywa wielką rolę w pracy na rzecz uchodźców. Również MKCK zajmuje się bezpośrednio losem uchodźców, którymi są ofiary cywilne konfliktów zbrojnych czy zamieszek[7]. Pomoc MKCK tymże uchodźcom zależy - *inter alia* - od ich ochrony przez międzynarodowe prawo humanitarne. W przypadku uchodźców, którzy są nimi w świetle tego prawa, MKCK zachęca strony walczące, ażeby stosowały odpowiednie postanowienia IV Konwencji Genewskiej. Na poziomie operacyjnym MKCK dąży do uzyskania dostępu do tychże uchodźców według reguł IV Konwencji, po to aby udzielić im odpowiedniej pomocy[8].

Jak wspomniano uchodźcy często nie są chronieni przez prawo humanitarne, tzn. kiedy kraj goszczący nie jest stroną międzynarodowego konfliktu zbrojnego lub nie jest zaangażowany w konflikt. W takich wypadkach uchodźcy są chronieni tylko przez prawo uchodźców i odnoszą jakieś korzyści z działania UNHCR. Rola MKCK ogranicza się wtedy do drugorzędnych zadań i tylko wówczas, kiedy MKCK jest jedyną organizacją na tym terenie[9]. MKCK wycofuje się w momencie, kiedy UNHCR i inne organizacje zajmą się tym problemem. Jednakże MKCK może oferować pomoc w rodzaju Centralnej Agencji do Spraw Ewidencjonowania Ludności (Central Tracing Agency) w każdym czasie. MKCK rozwinął również program leczenia rannych uchodźców.

MKCK jednakże troszczy się wtedy, gdy uchodźcy mają problemy z bezpieczeństwem w kraju, który ich gości, szczególnie wtedy, gdy jakieś operacje militarne są skierowane na obozy uchodźców[10]. W tym wypadku MKCK może stać się bezstronnym rozjemcą i wtedy jego kompetencje są takie same jak UNHCR. W związku z rosnącymi problemami bezpieczeństwa w obozach uchodźców szczególnie należy wziąć pod uwagę dwa czynniki, tzn. lokalizację takich obozów w niebezpiecznych miejscach, blisko granicy, gdzie uchodźcy narażeni są na różne wrogie działania - i samą obecność żołnierzy w obozie. Międzynarodowe prawo humanitarne przewiduje

---

[7] Zob. Francoise Krill, ICRC action in aid of refugees, ICRC, No 265, July-August, 1988, s. 328--350.

[8] Podczas konfliktu Iran-Irak, MKCK wzięło pod opiekę uchodźców z Iranu w Iraku i pomógł w ich przesiedleniu w innych krajach. W następstwie wojny w Zatoce MKCK odwiedził więcej niż 20 000 Irakijczyków trzymanych w obozach Rafha w Arabii Saudyjskiej.

[9] MKCK interweniował kilkakrotnie podczas pierwszej fazy uchodźstwa podczas wojny Iran -Irak.

[10] Zob. René Kosirnik, Droit international humanitaire et protection des camps de refugies [w:] Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles, in honour of Jean Pictet, ICRC, Geneva, Martinus Nijhoff Publishers, The Haque 1984, s. 387 i nast.

rozwiązania takich problemów i powinno być w tych sytuacjach respektowane.

W przypadku, gdy MKCK oraz UNHCR są kompetentne, aby podjąć akcję, wszystkie działania, które są podejmowane, powinny się uzupełniać. Właściwa koordynacja wysiłków tych dwóch jednostek powinna przynieść dobre rezultaty dla ofiar.

Repatriacja uchodźców jest innym problemem, o który troszczy się MKCK, chociaż przeważnie nie angażuje się w tego typu operacje. MKCK uważa, że państwa i organizacje zaangażowane powinny dokładnie sprawdzać, czy czas i warunki, w których uchodźcy wracają do siebie są właściwe -dzięki temu, że przeważnie dobrze znają kraj pochodzenia uchodźcy . MKCK może także analizować sytuację i dawać zalecenia, aby ich powrót uczynić bezpiecznym. MKCK kilkakrotnie ostrzegał o ryzyku zbyt pospiesznych akcji repatriacyjnych w terenach niestabilnych, gdzie infrastruktura została zniszczona[11].

6.4. Ochrona uchodźców - osób zmuszonych do przemieszczania się w obrębie własnego kraju

6.4.1. Ochrona uchodźców w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego

W czasie wojny osoby cywilne nie powinny być pozbawione warunków do prowadzenia normalnego życia, zwłaszcza do korzystania z własnych domostw i to jest także celem międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych.

Jednakże kiedy osoby cywilne są zmuszone do opuszczenia swych domostw z powodu pogwałcenia międzynarodowego prawa humanitarnego to są one ciągle *a fortiori* - chronione przez to prawo. Ta ochrona może wynikać zarówno z prawa, które stosuje się do wewnętrznego, jak i międzynarodowego konfliktu zbrojnego i te dwa typy konfliktów mogą powodować że ludność cywilna zostanie zmuszona do przemieszczania się w obrębie ich własnego kraju.

Ochronę osób zmuszonych do przemieszczania się w sytuacji konfliktu międzynarodowego szczegółowo określa Protokół I, art. 48. Ludność cywilna jest także uprawniona do otrzymania środków niezbędnych do przetrwania (art. 23 IV Konwencji, art. 70 Protokół I). To samo odnosi się do ludności terytoriów okupowanych (art. 55 oraz 59 IV Konwencji; art. 69 Protokół I). Dodatkowo ludność cywilna nie może być deportowana z terytorium okupowanego. Ludności cywilnej zapewniono podstawowe gwarancje określone w art. 75 Protokółu I.

---

[11] Zob. ICRC Memorandum of 14 November 1990, Partially reprinted in Frederic Maurice and Jean de Courten, "ICRC activities of refugees and displaced civilians", IRRC, No 280, January-February 1991, pp. 9-21.

Osoby cywilne - jako uchodźcy w czasie wewnętrznego konfliktu zbrojnego, podlegają podobnej ochronie jak osoby cywilne w czasie międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Chociaż podstawowe zasady tej ochrony zostały jasno określone należy stwierdzić, że są one mniej dokładne. Artykuł 3 wspólny dla Konwencji Genewskich stanowiący trzon tej ochrony zabrania: naruszania życia ludzkiego, w szczególności morderstw wszelkiego typu, okaleczania, okrutnego traktowania i tortur, brania zakładników, poniżania ludzkiej godności, a szczególnie upokarzającego traktowania, wydawania wyroków i wykonywania egzekucji bez uprzedniego osądzenia przez właściwy sąd. Artykuł ten dotyczy uchodźców.

Protokół II zabrania zmuszania ludności cywilnej do przemieszczania się. Takie przemieszczenie może być zarządzone tylko wówczas jeśli wymaga tego bezpieczeństwo osób cywilnych. W takim przypadku powinny zastać podjęte wszelkie możliwe środki po to by ludność cywilna mogła otrzymać odpowiednie schronienie, środki higieny i żywność (art. 17). Chociaż nie zostało to zaznaczone wydaje się oczywistym, że tego typu przemieszczanie może być podejmowane tylko w uzasadnionych ściśle wypadkach.

Jeżeli ludność została pozbawiona środków niezbędnych do przetrwania takich, jak żywność czy środki medyczne akcje pomocy humanitarnej, powinny zostać podjęte za zgodą państwa - strony konfliktu[12].

W 1990 roku Międzynarodowy Instytut Prawa Humanitarnego w San Remo, przyjął "Deklarację dotyczącą reguł międzynarodowego prawa humanitarnego rządzących prowadzeniem działań wrogich w międzynarodowych konfliktach zbrojnych". Zawiera ona generalne zasady dotyczące prowadzenia takich działań jak również użycia pewnych broni. Stąd międzynarodowe prawo humanitarne przyjęło globalne podejście mające na celu ochronę ludności cywilnej - jako całości.

Nie należy jednak oczekiwać "totalnej cywilnej prawnej ochrony", nawet jeśli międzynarodowe prawo humanitarne będzie wszędzie respektowane - ruchy ludności będą wciąż występowały[13]. Jednakże stosowanie pewnych reguł dotyczących tego przemieszczania się spowoduje, że można będzie uniknąć większości przemieszczeń jako skutku współcześnie toczących się wojen.

Jest niezmiernie istotne, żeby państwa które nie podpisały Konwencji Genewskich i Protokołów Dodatkowych znały i uznały te instrumenty. Strony walczące powinny wypełniać swe zobowiązania i skrupulatnie przestrzegać zasad które przyjęły.

---

[12] Protokół II, art. 18, par. 2; Zob. Denise Plattner, Assistance to the civilian population: the development and present state of international humanistarian law, IRRC, No 288, May-June 1992, pp. 249-263.

[13] Zob. Protokół I, art. 51, par 5 oraz art. 57, par. 2.

Obowiązek upowszechniania prawa humanitarnego szczególnie wśród sił zbrojnych, ale również wśród ludności cywilnej nigdy nie może być zaniechany.

Nauczenie zasad międzynarodowego prawa humanitarnego jest najlepszym środkiem zapobiegania łamaniu prawa humanitarnego.

6.4.2. Działanie Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża (MKCK); Narodowych ruchów i Federacji Czerwonego Krzyża oraz Czerwonego Półksiężyca na rzecz uchodźców i osób zmuszonych do przemieszczania się

1. Problem przemieszczania osób wewnątrz państwa w czasie konfliktu zbrojnego wymaga zaangażowania MKCK - jako promotora i strażnika międzynarodowego prawa humanitarnego; MKCK udziela konkretnej pomocy ludziom w trakcie konfliktów zbrojnych lub zamieszek[14]. Na terenach objętych konfliktami zbrojnymi MKCK proponując poszanowanie międzynarodowego prawa humanitarnego , dąży do stwarzania warunków, aby ludność cywilna mogła pozostawać w swoich domach, gdy tylko jest to możliwe. Zapobieganie zbędnym migracjom jest więc głównym kierunkiem pracy MKCK. Akcje humanitarne mają także na celu zapobieganie pogarszaniu się sytuacji ludzi przesiedlonych.

Osoby jako ofiary konfliktów zbrojnych i zamieszek, zmuszane do przemieszczania wewnątrz kraju objęte są przez MKCK ogólną ochroną i pomocą. Jest to:

- ochrona ludności cywilnej, zapewnienie poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego i zasad humanitaryzmu;
- odwiedzanie osób pozbawionych wolności;
- pomoc medyczna w nagłych wypadkach i rehabilitacja, chirurgia wojenna, ortopedia, wszelkiego rodzaju pomoc medyczna;
- pomoc przy przeprowadzeniu publicznych programów zdrowotnych;
- pomoc w sferze żywienia i dostarczania podstawowych artykułów potrzebnych do życia;
- działania mające na celu odbudowanie kontaktów wśród członków rodzin rozdzielonych przez wojnę lub zamieszki albo ułatwienie łączenia się tych rodzin.

MKCK oferuje również pomoc przy ułatwianiu komunikacji pomiędzy stronami konfliktu, np. poprzez przesyłanie informacji natury humanitarnej.

Większość prac MKCK poświęconych osobom zmuszonym do przemieszczania się w obrębie kraju jest przeprowadzana właśnie w trakcie konfliktów zbrojnych[15]. Specyficzna natura tych

---

[14] Zob. Maurice de Courten, op. cit.

[15] Działalność MKCK dotycząca pomocy osobom zmuszonym do przemieszczania się szczególnie w Rwandzie, Czeczenii jest powszechnie znana. W Czeczenii MKCK pomagał setkom tysięcy ludzi. W obydwu przypadkach działania związane z tą grupą ludności stanowią tylko część całego obszaru działań po-

działań szczególnie stały kontakt z różnymi stronami walczącymi powoduje, że MKCK jest upoważniony do wstępu wszędzie tam, gdzie istnieje taka potrzeba.

W celu polepszenia ochrony uchodźców spośród ludności cywilnej, mają być tworzone specjalne strefy chronione, porównywalne z tymi jakie przewiduje międzynarodowe prawo humanitarne. Praktyka jednak wskazuje, że bardzo trudno jest stworzyć tego typu strefy, a zwłaszcza zapewnić im bezpieczeństwo.

2. W działaniach pomocniczych na rzecz uchodźców lub osób zmuszonych do przemieszczania się są także zaangażowane od dawna: Narodowe Ruchy i Federacje Czerwonego Krzyża oraz Czerwonego Półksiężyca.

Jednakże dopiero w roku 1981 na XXIV Międzynarodowej Konferencji MKCK w Manili, rola tego ruchu została po raz pierwszy jasno sprecyzowana w przyjętej dziesięciopunktowej strategii działania. Główną ideą tego ruchu jest pomoc uchodźcom, osobom zmuszanym do przemieszczania się i tym którzy powracają. Ustalono również, że Ruch ten powinien współpracować z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR) oraz z innymi instytucjami działającymi na rzecz tych kategorii osób. Potwierdziła to XXV Międzynarodowa Konferencja KMCK zwołana do Genewy w 1986 r. potwierdziła to (Rezolucja XVII).

3. Problem przemieszczania się ludności zarówno w obrębie własnego kraju, jak i pomiędzy państwami stanowi nadal wielkie wyzwanie dla społeczności międzynarodowej. Oto kilka kwestii związanych z tym zjawiskiem.

Przede wszystkim istotne znaczenie mają tu prace wykonywane przez Przedstawiciela Sekretariatu Generalnego zajmującego się osobami zmuszanymi do przemieszczania się wewnątrz państwa[16], na co m.in. zwrócił uwagę i Komisarz do Spraw Humanitarnych ONZ (Departament ds. Humanitarnych), Komisarz do Spraw Uchodźców (ONHCR), Centrum Praw Człowieka oraz inne organizacje pozarządowe. Niektóre z nich wsparły działania Przedstawiciela Sekretariatu Generalnego na rzecz sprawdzenia pewnych procedur prawnych[17] oraz instytucjonalnych[18] dotyczących zjawiska osób zmuszanych do przemieszczania się. Problem ten dotyczy wielu państw.

Co należy uczynić, aby usprawnić akcje humanitarne dotyczące osób zmuszanych do przemieszczania się.

Biorąc pod uwagę dużą liczbę tych osób oraz skalę potrzeb jakie zgłaszają, potrzebna jest

---

dejmowanych na rzecz ludności cywilnej.

[16] Zob. szczególnie ostatni raport Francisa Denga dla Komisji Praw Człowieka z 2 lutego 1995 r. (ref. E/CN 4/1995/50).

[17] The Ludwig Boltzmann Institute for Human Rights (Austria), the American Society of International Law and the International Human Rights Law Group (United States).

[18] The Refugee Policy Group (United States) and the Norwegian Refugee Counlan (Norway).

lepsza współpraca pomiędzy organizacjami zajmującymi się pomocą humanitarną, szczególnie pomiędzy ONZ a organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta powinna wzajemnie uzupełniać się. Wszystkie akcje powinny być podejmowane bezstronnie i niezależnie od uwarunkowań politycznych i militarnych, gdyż tylko takie podejście pozwala na skuteczne dotarcie do poszkodowanych[19]. Państwa muszą uznać, że akcje humanitarne przynoszą jednak tylko czasową ulgę poszkodowanym, gdyż przyczyny tych problemów mogą być rozwiązane metodami politycznymi, także przy pomocy społeczności międzynarodowej.

Wysiłki czynione przez społeczność międzynarodową powinny być skupione przede wszystkim na polepszeniu wcielania w życie prawa humanitarnego przez wszystkie strony prowadzące działania zbrojne. Powinno to spowodować zredukowanie liczby osób zmuszonych do przemieszczania się i uchodźców.

6.5. Polityka humanitarna Organizacji Narodów Zjednoczonych

1. Zgromadzenie Ogólne NZ wprawdzie nie często zajmowało się problemami związanymi z prawem humanitarnym to jednak przyjęcie w 1968 r. rezolucji 2444 (XXIII) było kamieniem milowym na drodze rozwoju tego prawa. W rezolucji tej zatytułowanej: "Poszanowanie praw człowieka w czasie konfliktów zbrojnych" ustanowiono trzy podstawowe zasady, które w opinii Zgromadzenia Ogólnego powinny wyznaczać kierunki przyszłych kodyfikacji międzynarodowego prawa humanitarnego, tj.: ograniczone prawo stron walczących do wybierania metod i środków walki oraz atakowania ludności cywilnej, rozróżniania pomiędzy walczącymi i nie walczącymi[20]. Rezolucja 2444 (XXIII), była przyczynkiem do powstania dwóch Protokołów Dodatkowych z 1977 roku.

Zgromadzenie Ogólne NZ przyjęło - wówczas także inną rezolucję, która miała istotne znaczenie dla polityki humanitarnej. Dotyczyła ona specyficznej sytuacji, w której stosuje się Konwencje Genewskie, mianowicie do konfliktu na Środkowym Wschodzie. Rezolucją 2443 (XXIII) Zgromadzenie Ogólne ustanowiło "Specjalny Komitet do zbadania działań Izraela w stosunku do ludności na terenach okupowanych"[21]. W tym czasie delegaci MKCK działali na terenach okupowanych przez Izrael, monitorując przestrzeganie IV Konwencji Genewskiej w części dotyczącej zasad na terytoriach okupowanych[22]. Powstało pytanie: jak pogodzić rolę MKCK w Izraelu na

---

[19] Zob. Code of conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-gevernmental organizations (UGOS) in disaster relief.

[20] Zgromadzenie Ogólne ONZ podjęło w dniu 19 grudnia 1970 r. Rezolucję 2675 (XXV) o podstawowych zasadach ochrony ludności cywilnej w czasie konfliktów zbrojnych.

[21] Rezolucja ONZ 2443 (XXIII) z 19 grudnia 1968 r.

[22] IV Konwencja, szczególnie art. 47-78.

terytoriach okupowanych z działalnością ONZ w postaci "Fact-Finding". MKCK nie współpracowała bowiem z Komitetem ONZ i nie przekazywano sobie nawzajem żadnych informacji na temat przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego przez siły okupujące. Podobne sytuacje występują obecnie.

Rezolucja 2443 (XXII) jest pierwszą - wśród wielu - rezolucją dotyczącą terytoriów arabskich okupowanych przez Izrael. Szczególne znaczenie dla międzynarodowego prawa humanitarnego ma również rezolucja 45/69 z 6 grudnia 1990 r. dotycząca "Powstania Palestyńczyków". Zgromadzenie Ogólne NZ nie tylko żąda w niej, aby siły okupacyjne przestrzegały swoich zobowiązań w świetle IV Konwencji Genewskiej, ale apeluje również do wszystkich krajów, ażeby "upewniły się, że Izrael przestrzega tych Konwencji we wszystkich warunkach".

W art. 1 państwa-strony czterech Konwencji Genewskich i ich Protokołów z 1977 roku, zobowiązały się "przestrzegać i zapewniać ich przestrzeganie", we wszystkich warunkach. MKCK wielokrotnie apelował do państw, aby wywarły wpływ na strony konfliktu na Środkowym Wschodzie.

Od wczesnych lat siedemdziesiątych Zgromadzenie Ogólne wypowiadało się również w trakcie trwania takich konfliktów, jak w Afganistanie[23], w Salwadorze[24], nawołując strony walczące do stosowania reguł międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych. Z uwagi na to, że MKCK nie dopuszczono do działań humanitarnych w Afganistanie, stanowisko wyrażane przez ONZ dotyczące pogwałcenia międzynarodowego prawa humanitarnego miało tu szczególne znaczenie. Po zakończeniu "zimnej wojny" dyskusje dotyczące konfliktów lokalnych wróciły do Rady Bezpieczeństwa ONZ.

2. Narody Zjednoczone tworząc Komisję Praw Człowieka oraz Podkomisję[25], dały także wyraz zainteresowania się międzynarodowym prawem humanitarnym, chociaż ograniczało się ono wyłącznie do szeroko pojętych praw człowieka. Organizacje zajmujące się prawami człowieka angażowały się szerzej do badania sytuacji pogwałcania tych praw. Komisja czyniła to w wielu wypadkach jak na przykład w odniesieniu do Afganistanu, Iraku czy Libanu. Toczone w niej debaty dotyczące także spraw z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego mogą sprzyjać promowaniu tego prawa.

Komisja Praw Człowieka angażuje niekiedy specjalnego obserwatora, aby sprawdził stan przestrzegania praw człowieka na danym terytorium lub w regionie oraz aby przedstawił stosowany raport. Obserwatorzy tacy działali w wielu krajach, w których międzynarodowe prawo humanitarne było łamane jak np. w Afganistanie, Salwadorze, w okupowanym Kuwejcie, na teryto-

---

[23] Rezolucja ONZ 40/137 (1985) oraz 43/139 (1988).
[24] Rezolucja ONZ 43/145 (1988).
[25] Podkomisja Przeciwdziałania Dyskryminacji oraz Ochrony Mniejszości.

riach okupowanych przez Izrael oraz Rwandzie. Dramatyczne działania podjęte przez specjalnego obserwatora w byłej Jugosławii, Tadeusza Mazowieckiego, który zrezygnował z tego urzędu w proteście przeciwko rzekomej inercji Narodów Zjednoczonych w stosunku do tworzenia zalecanych przez niego stref bezpieczeństwa, nie zostało jeszcze zapomniane[26].

Fakty rejestrowane przez tych specjalnych obserwatorów zwykle dotyczą łamania prawa humanitarnego tam, gdzie powinno ono być stosowane. Raport przygotowany przez Waltera Kälina - specjalnego obserwatora zajmującego się badaniem przestrzegania praw człowieka w okupowanym Kuwejcie jest szczególnie interesujący[27]. Kälin badał sytuację zarówno z perspektywy praw człowieka, jak i międzynarodowego prawa humanitarnego. MKCK nie współpracuje ze specjalnymi obserwatorami i zatrudnionymi przez Komisję Praw Człowieka przy OZN lub przez inną organizację tego typu. Całkowita niezależność MKCK w stosunku do takich organizacji jest konieczna dla osiągania skuteczności działania MKCK.

3. Zgodnie z Kartą NZ Sekretarz Generalny ONZ jest zobligowany przez Zgromadzenie Ogólne lub Radę Bezpieczeństwa do podejmowania stosowanych działań w przypadku łamania międzynarodowego prawa humanitarnego[28]. Obejmują one zwykle ustalanie faktów. Sekretarz Generalny może ze swojej własnej inicjatywy zainteresować Radę Bezpieczeństwa jakąkolwiek sprawą, która w jego opinii mogą zagrażać utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa[29]. Sekretarz Generalny może wyznaczyć specjalnych przedstawicieli do wykonywania jego misji[30].

6.6. Problem upowszechniania międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych

Powszechnie znane jest powiedzenie Cycerona, że: *"Prawa milczą wśród szczęku broni"*, co jednak nie powinno być czynnikiem zniechęcającym prawnika działającego w siłach zbrojnych czy też delegata Czerwonego Krzyża, których zadaniem jest upowszechnienie wiedzy na temat mię-

---

[26] Zob. Raport końcowy Tadeusza Mazowieckiego z byłej Jugosławii, Sytuacja praw człowieka na terytorium byłej Jugosławii z 22 sierpnia 1995 r. E/CN.4/1996/9.

[27] Raport, Sytuacja praw człowieka w okupowanym Kuwejcie z 16 stycznia 1992 r., E/CN 4/1992/26.

[28] Karta NZ, art. 98. Przykład: Rezolucja 681(1990) dotycząca sytuacji na terytoriach okupowanych przez Izrael.

[29] Karta NZ, art. 99.

[30] W ciągu debaty w 1990 r. nad sytuacją terytoriów okupowanych przez Izrael Rada Bezpieczeństwa ONZ zdecydowała się poprosić Sekretarza Generalnego ONZ, ażeby we współpracy z MKCK rozwinął ideę zwołania zgromadzenia z udziałem państw - stron IV Konwencji Genewskiej, żeby przedyskutować możliwe środki, które mogą być przedsięwzięte w świetle tej Konwencji. Konferencja ta miała ujawnić rzekome zarzuty pogwałcenia IV Konwencji Genewskiej przez Izrael na terytoriach okupowanych oraz rozważyć możliwe środki na poziomie międzynarodowym, aby ostatecznie je przerwać. Propozycja ta jednak nie została zrealizowana.

dzynarodowego prawa humanitarnego. Oprócz ignorancji prawa, z którą można się uporać, ten rodzaj sceptycyzmu i cynizmu zawarty w stwierdzeniu Cycerona także współcześnie stanowi jedną z największych przeszkód w przekonywaniu sił zbrojnych do poszanowania prawa[31].

Już w IV Konwencji Haskiej z 1907 roku, postanowiono, że: "Umawiające się Strony wydadzą instrukcje swoim siłom rządowym zgodnie z Regulaminem dotyczącym praw i zwyczajów wojny lądowej i załączonym do niniejszej konwencji"[32]. Konwencje Genewskie z 12 sierpnia 1949 r. idą trochę dalej. Każda z tych czterech Konwencji stanowi, że Umawiające się Strony mają obowiązek podjęcia wszelkich możliwych środków w czasie pokoju oraz wojny służących upowszechnianiu tekstów Konwencji w takim stopniu, w jakim jest to możliwe, jak również obowiązek włączenia tych Konwencji do programów nauczania wojskowego a jeśli to możliwe również do instrukcji cywilnych ,żeby zasady te były znane całej ludności, a szczególnie siłom walczącym, personelowi medycznemu i duchownemu (art. 47, 48, 127 oraz 144).

Podobną dyspozycję można znaleźć w Konwencji Haskiej z 1954 r. dotyczącej ochrony dóbr kultury w przypadku konfliktów zbrojnych (art. 25). Wymóg upowszechniania prawa został ponadto wzmocniony w Protokole I do Konwencji Genewskiej z 1977 r. (art. 82 oraz 83).

W świetle powyższego nie ma wątpliwości co do odpowiedzialności państwa za nauczanie międzynarodowego prawa humanitarnego w siłach zbrojnych. Jedną z najlepszych broni współczesnej armii jest ta, która może ograniczać dostęp do niej. Drugą taką bronią jest upowszechnianie prawa wojennego.

---

[31] Zob. Francoise J. Hampson, "Fighting by the rules", ICRC, No 269, March-April 1989, p. 118 or George H. Aldrich, "Compliance with the law: Problems and prospects", in Hazel Fox and Michael A. Meyer (eds.) Effecting complince, British Institute of International and Comparative Law, London 1993, pp. 3-13.

[32] M. Flemming, Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych, Zbiór dokumentów, Warszawa 1991, s. 21.

7. Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie norm tego prawa

7.1. Definicja międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych

Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych to normy prawa międzynarodowego, regulujące zagadnienia związane z wojną, takie jak skutki rozpoczęcia wojny, obszar wojny, miejsce (teatr) działań wojennych, środki prowadzenia wojny i sposoby szkodzenia przeciwnikowi w wojnie lądowej, morskiej i powietrznej, okupacja wojskowa, sytuacja prawna jeńców, traktowanie chorych i rannych oraz ludności cywilnej, a także neutralność państwa.

Prawo to kształtowały dwie sprzeczne ze sobą zasady - jedną z nich jest konieczność wojenna, drugą zasada humanitaryzmu.

Prawo wojenne należy do najstarszych części prawa międzynarodowego. Jedno z pierwszych nowożytnych opracowań na temat prawa międzynarodowego a mianowicie dzieło uczonego holenderskiego Hugo de Groota /Grotiusa/ - De iure belli ac pacis libri tres"- Trzy księgi o prawie wojny i pokoju, Paryż 1625[1], wspomina najpierw o prawie do wojny, a dopiero potem o prawie do pokoju. Teoretycy współczesnego prawa wojennego uważają, że wielką zasługą Grotiusa było to iż dokonał interpretacji problematyki międzynarodowej wojen niezależnie od punktu widzenia prawa kanonicznego i prawa pozytywnego.[2]

W przeszłości więc prawo wojenne zajmowało się wyłącznie stanem wojny, określanym jako walka orężna między państwami. Obecnie w konfliktach zbrojnych uczestniczą często strony nie uznawane za podmioty prawa międzynarodowego. To właśnie brano pod uwagę w pracach zmierzających do humanizacji prawa wojennego.

W takiej perspektywie prawo wojenne widzi prof. R. Jasica, który proponuje stosowanie terminu „**międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych**. Wynika to także z nazewnictwa stosowanego w licznych dokumentach ONZ. Według definicji proponowanej przez R. Jasicę m. p. h. k. z. to: ***„zespół norm ustanowionych przez umowy międzynarodowe lub zwyczaj międzynarodowy, mających na celu ograniczenie prawa stron konfliktów zbrojnych międzynarodowych i niemiędzynarodowych do stosowania metod i środków walki celem ochrony osób i dóbr przed skutkami takich konfliktów".***[3]

---

[1] H. Grotius, Trzy księgi o prawie wojny i pokoju, (w przekładzie R. Bierzanka), PWN, Warszawa 1957.

[2] R. Bierzanek, Wstęp, w : H. Grotius, Trzy księgi..., s. 14- 36. Zob. także: T. Leśko, Międzynarodowe ograniczenia w prowadzeniu konfliktów zbrojnych, PWN, Warszawa 1990, s. 34.

[3] R. Jasica, Upowszechnianie znajomości międzynarodowego prawa humanitarnego w siłach zbrojnych , Zeszyty Naukowe WSO im. S. Czarnieckiego 1997, nr 2, s. 80. Zob. także: L. Antonowicz, Podręcznik prawa międzynarodowego, PWN, Warszawa 1994, s. 220.

Wydaje się, że jest to definicja, która może być zaakceptowana przez naukę współczesnego prawa międzynarodowego. Uwzględnia ona przede wszystkim aspekty humanitarne konfliktów zbrojnych.

7.2. Źródła międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych

Prawo to pochodzi z dwóch źródeł, zwyczaju i umów. Wojna wykształciła pewne zwyczaje, które stały się prawem, gdy je uznano za obowiązujące, a ponadto państwa zawierały umowy, w których ustalały normy prawa wojennego. Zwyczaje wiązały początkowo tylko państwa, które je uznały, tak samo jak umowy. Pod koniec XVIII w. stwierdzenie ustalonych zwyczajów wojennych było trudne, ponieważ trzeba było żmudnie analizować i porównywać praktykę państw. Stąd też prawo wojenne zaczęto kodyfikować od drugiej poł. XIX w. Pierwszą nowożytną umową była **Deklaracja paryska z 16 kwietnia 1856r. w przedmiocie prawa wojny morskiej - przyjęta po zakończeniu wojny krymskiej.** Dotyczyła wykonywania prawa łupu i efektywności blokady morskiej oraz wprowadziła zakaz korsarstwa. [4]

22 sierpnia 1864r. w Genewie podpisano Konwencję „w sprawie polepszenia losu rannych i chorych wojskowych w armiach w polu będących". [5] Była to pierwsza konwencja „czerwonokrzyska". Stworzyła ona podstawy prawne do działalności wojskowych jednostek medycznych na polu walki. Artykuł 6 konwencji nakazuje opiekowanie się rannymi i chorymi *„bez względu na to, do jakiego narodu należą"*. Konwencja ta, co jest bardzo istotne, wprowadziła znak czerwonego krzyża na białym tle dla identyfikacji wszelkich obiektów, urządzeń i personelu medycznego. Na jej podpisanie bezpośredni wpływ miały okrucieństwa popełnione w czasie wojny między Francją i Sardynią a Austrią w 1859r., opisane przez świadka bitwy pod Solferino - Szwajcara H. Dunanta (uważanego za twórcę ruchu Międzynarodowego Czerwonego Krzyża). Konwencja została przyjęta przez wszystkie niepodległe wówczas państwa (w 1882r. przez Stany Zjednoczone). Stworzyła ona nowoczesne podstawy kodyfikacji międzynarodowego prawa wojennego. Konwencja z 1864r. była wielokrotnie zmieniana i rozwijana w latach 1906, 1929,1949 i 1977.

11 grudnia 1868r. w Petersburgu podpisano deklarację o zakazie używania pocisków wybuchających małego kalibru. [6] Zakaz ten dotyczył pocisków o wadze poniżej 400 gramów. Wychodzono z założenia, że broń taka nie daje człowiekowi szansy na przeżycie, jest bronią

---

[4] Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Prawo przeciwwojenne. Zbiór dokumentów, wyboru dokonał M. Flemming, Warszawa 1991, s. 19.

[5] Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego, opracowali K. Kocot i K. Wolfke, wyd. IV uzupełnione, PWN, Wrocław- Warszawa 1978, s. 335 -336.

okrutną. W deklaracji tej wyrażona została zasada, że *„jedynym legalnym celem, jaki państwa powinny sobie stawiać w czasie wojny, jest osłabienie sił zbrojnych nieprzyjaciela”* i że *„poza ten cel prowadziłoby używanie broni, która zwiększyłaby niepotrzebnie cierpienia ludzi niezdolnych do walki lub też sprowadzałaby ich nieuniknioną śmierć”*.[7]

Po raz pierwszy próbę całościowego skodyfikowania praw i zwyczajów wojennych podjęto na konferencji w Brukseli w 1874r., o ile konwencja „czerwonokrzyska” z 1864r. nie czyni różnicy między kombatantami (art. 6), to zakres pojęcia *„kombatant”* był główną przyczyną nieporozumień między państwami w czasie obrad konferencji brukselskiej. Kwestia ta stała się przyczyną, dla której Deklaracja brukselska nie stała się obowiązującym prawem.

W latach 1899 i 1907 odbyły się konferencje pokojowe w Hadze, które zajmowały się głównie prawem wojennym, bo - jak twierdził Z. Cybichowski - ono *„najbardziej interesuje mocarstwa”*.[8]

I Konferencja haska w 1899r. przyjęła trzy konwencje:

1) I Konwencja w sprawie pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych,

2) II Konwencja o prawach i zwyczajach wojny lądowej;

3) III Konwencja w sprawie przystosowania do wojny morskiej zasad Konwencji Genewskiej z dnia 22 sierpnia 1864r. Ponadto konferencja ta przyjęła deklaracje: **1) o zakazie zrzucania pocisków i środków wybuchowych z balonów lub innymi podobnymi nowymi sposobami.** Był to pierwszy akt prawa międzynarodowego dotykający tylko nieznacznie przyszłą wojnę powietrzną.

2) o zakazie używania pocisków, których jedynym zadaniem jest rozprzestrzenianie gazów duszących lub trujących;

3) o zakazie używania kul, które łatwo rozszerzają się lub spłaszczają w ciele ludzkim, takich jak kule w twardej powłoce, nie pokrywającej całkowicie ołowiu lub nacinanej, czyli tzw. pocisków „dum -dum”;[9]

21 grudnia 1904r. w Hadze uchwalono Konwencję w sprawie okrętów szpitalnych /Dz. U. z 1936r., nr 60, poz. 439 /. Dotyczy zwolnienia tych statków od opłat portowych.

II konferencja haska w 1907r. rozszerzyła dorobek I konferencji poprzez dokładniejsze skodyfikowanie zasad prawa wojennego ujętego w deklaracjach i zwyczajach. Na II konferencji przyjęto 13 konwencji, z których 11 dotyczyło prawa wojennego:

1) I konwencja o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych;

---

[6] Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego ..., s. 337-338.

[7] Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego ..., s. 337-338.

[8] Z. Cybichowski, Międzynarodowe prawo wojenne, Lwów 1914, s. 6. Autor ten był niekwestionowanym autorytetem w dziedzinie prawa międzynarodowego na przełomie XIX i XX wieku.

2) II konwencja w sprawie ograniczenia użycia siły dla ściągania długów zawarowanych umową;

3) III konwencja dotycząca rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich / Dz. U. z 1927r., nr 21, poz. 159/;

4) **IV konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej - do, której dołączony jest jako aneks Regulamin praw i zwyczajów wojny lądowej, tzw. Regulamin Haski** / Dz. U. z 1927r., nr 21, poz. 161/ ;

5) **V konwencja dotycząca praw i obowiązków mocarstw i osób neutralnych w razie wojny lądowej** / Dz. U. z 1927r., nr 21, poz. 163/;

6) VI konwencja o postępowaniu ze statkami handlowymi nieprzyjaciela na początku działań wojennych /Dz. U. z 1936r., nr 6, poz. 64/;

7) VII konwencja o przerabianiu statków handlowych na okręty wojenne /Dz. U. z 1936r., nr 6, poz. 65/;

8) VIII konwencja dotycząca zakładania min wybuchających automatycznie za dotknięciem;

9) IX konwencja o bombardowaniu przez siły morskie w czasie wojny /Dz. U. z 1936r., nr 6, poz. 66/;

10) X konwencja w sprawie zastosowania do wojny morskiej zasad Konwencji Genewskiej z 1864r. ;

11) XI konwencja o pewnych ograniczeniach w wykonywaniu prawa zdobyczy podczas wojny morskiej /Dz. U. z 1936r., nr 6, poz. 68/;

12) XII konwencja w sprawie utworzenia Międzynarodowego Trybunału Łupów /nigdy nie weszła w życie/;

13) **XIII konwencja dotycząca praw i obowiązków mocarstw neutralnych w razie wojny morskiej.**

Umowy haskie formułowały przepisy, które przeważnie już dotąd obowiązywały zwyczajowo. Głównym ich przedmiotem jest wojna na lądzie. Prawo wojny morskiej ustaliła w znacznej mierze dopiero konferencja londyńska, deklaracja z 26 lutego 1909r., stwierdzając wyraźnie, że w zasadzie nie postanawia nowych norm, lecz spisuje istniejące. Deklaracja miała formę umowy, którą państwa miały wprowadzić w życie normy już istniejące.

IV KH z 1907r. zawierała tzw. klauzulę powszechności (si omnes, tj. „jeżeli wszyscy"), która brzmi: **„***Postanowienia zawarte w Regulaminie dotyczącym praw i zwyczajów wojny lądowej oraz w niniejszej Konwencji obowiązują tylko w stosunkach pomiędzy mocarstwami ukła-*

[9] Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego..., s. 281.

dającymi się i tylko jeśli wszyscy wojujący należą do Konwencji"[10]. Artykuł ten należy jednak interpretować w kontekście zasady humanitaryzmu, która wyrażona jest we wstępie do tej Konwencji. Zasada ta głosi: ***„Zanim bardziej wyczerpujący kodeks praw wojennych będzie mógł być ułożony, Wysokie Układające się Strony uważają za właściwe skonstatować, że w wypadkach, nie objętych przepisami obowiązującymi, przyjętymi przez nie, ludność i strony wojujące pozostają pod opieką i władzą zasad prawa narodów, wypływających ze zwyczajów ustanowionych między cywilizowanymi narodami, oraz z zasad humanitarności i wymagań społecznego sumienia***".[11]

Zasada humanitaryzmu określiła kierunek rozwoju międzynarodowego prawa wojennego po II wojnie światowej. Pojęcie to pozwoliło całkowicie odrzucić w Konwencjach Genewskich z 1949r., wymienioną powyżej „klauzulę powszechności", odrzuca ją też współczesne prawo międzynarodowe. Ważne jest postanowienie Trybunału Norymberskiego, który w 1946r. powołał się na normy prawne zawarte w Regulaminie Haskim z 1907r. i stwierdził, że są one wiążące dla wszystkich państw, niezależnie od tego czy są stronami konwencji. Umowy haskie z 1907r., są normami prawa międzynarodowego powszechnie obowiązującego. Obowiązkiem każdego państwa jest więc przestrzegać tych przepisów i nie może się ono uwolnić od nich przez wydanie odmiennych w treści przepisów prawa wewnętrznego.

W okresie międzywojennym przyjęto następujące umowy, dotyczące prawa wojennego: 1) **protokół genewski z 17 czerwca 1925r. dotyczący zakazu używania na wojnie gazów duszących, trujących lub podobnych oraz środków bakteriologicznych** / Dz. U. z 1929r., nr 28, poz. 278/. Protokół wszedł w życie 28 lutego 1928r. Jego stronami jest ponad 100 państw. Jeszcze w latach siedemdziesiątych ratyfikowało go lub przystąpiło do niego 27 państw, w tym USA w 1975r.;

2) protokół londyński z 6 listopada 1936r. w sprawie przepisów o akcji wojennej łodzi podwodnych ustalonych w części IV Traktatu londyńskiego z 22 kwietnia 1930 /Dz. U. z 1937r., nr 55, poz. 425 /;

3) **rozwinięto przepisy prawa wojennego dotyczące polepszenia losu rannych i chorych w armiach czynnych oraz traktowania jeńców wojennych, co znalazło wyraz w dwóch konwencjach genewskich z 1929r.**[12]

---

[10]/ Dz. U. z 1927r., nr 21, poz. 161/.

[11] Zasada ta potocznie nazywana jest „klauzulą Martensa", od nazwiska jej autora, członka delegacji rosyjskiej, aktywnego uczestnika I i II konferencji haskiej.

[12] /Dz. U. z 1932r., nr 103, poz. 864 i poz. 866/.

W 1923r. został przyjęty przez prawników projekt reguł wojny powietrznej (tzw. haskie reguły wojny powietrznej). Nie stał się on jednak prawem obowiązującym. Zasadniczym dokumentem normującym zasady prawa wojennego w okresie I i II wojny światowej była wymieniona tu już IV Konwencja Haska z 1907r. Zawiera ona zaledwie cztery artykuły i wstęp. Szczegółowe normy praw i zwyczajów wojny lądowej zawarte są w załączniku do tej Konwencji tzw. Regulaminie Haskim. Regulamin ten określa definicję wojującego (sił zbrojnych), zakazane sposoby walki zbrojnej, zasady postępowania na terytorium okupowanym, traktowanie parlamentariuszy, zasady postępowania w przypadku kapitulacji i zawieszenia broni, postępowanie z jeńcami wojennymi, chorymi i rannymi oraz traktowanie szpiegów. Dział II Regulaminu Haskiego formułuje podstawowe normy prawa wojennego. Normy prawa haskiego nazywa się potocznie *„prawem wojny"* lub *„prawem prowadzenia wojny"*. Normy te nie były rozwijane przez siedemdziesiąt lat i dopiero w 1977r. wraz z przyjęciem Protokołu Dodatkowego I do Konwencji Genewskich z 1949r. zostały połączone w jedną całość z tzw. *„prawem genewskim", tj. „normami prawa humanitarnego"*..

12 sierpnia 1949r. na konferencji genewskiej przyjęto cztery konwencje, które rozwijają i normują zasady prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych (*„prawo genewskie"*). Są to następujące konwencje:

1) Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (I KG),

2) Konwencja o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu (II KG),

3) Konwencja o traktowaniu jeńców wojennych (III KG),[13]

4) Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV KG).[14]

Pierwsze trzy konwencje stanowią obecnie trzon przepisów w zakresie ochrony członków sił zbrojnych wyłączonych z walki, tj. rannych i chorych, rozbitków oraz jeńców wojennych. IV KG po raz pierwszy w historii kodyfikacji prawa wojennego unormowała prawną ochronę ludności cywilnej. Najważniejsza część konwencji została poświęcona ochronie ludności cywilnej na terytoriach okupowanych. Stronami Konwencji Genewskiech jest 188 państw, tj. prawie wszystkie kraje należące do ONZ.[15]

Niektórzy prawnicy w definicji prawa humanitarnego *„genewskiego"* poszli tak daleko, iż zaczęli je definiować jako *„nowy korpus prawa"*, a nie jako część składową prawa wojennego.

---

[13] Zastąpiły one konwencje z 1929r. o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych oraz o traktowaniu jeńców wojennych.

[14] /Dz. U. z 1956r., nr 38, poz. 171, załącznik/.

[15] Stan na 31 marca 1997r.

Zbiegło się to w czasie z przechodzeniem od tradycyjnego terminu „prawo wojenne" do nazwy „prawo konfliktów zbrojnych". Zastąpienie terminu „wojna" szerszym określeniem „konflikt zbrojny".

Uzupełnieniem reguł ochronnych w prawie wojennym jest przyjęcie 14 maja 1954r. na konferencji w Hadze **Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego.**[16] Przepisy tej konwencji mówią o ochronie obiektów kultury, takich jak kościoły, muzea, obiekty zabytkowe, które posiadają wielką wagę dla dziedzictwa kulturalnego narodu. Konwencja wyróżnia dwa poziomy ochrony, zarówno w czasie pokoju, jak i konfliktu zbrojnego. Według postanowień Konwencji zasadnicze zadania w zakresie ochrony powinny być poczynione w czasie pokoju. Ma rację H. P. Gasser, który twierdzi, że Konwencja ta stworzyła coś w rodzaju „Czerwonego Krzyża" dla dóbr kultury i nałożyła na UNESCO obowiązek jej wdrażania.[17]

W latach 1974 - 1977 w Genewie odbyła się konferencja dyplomatyczna poświęcona potwierdzeniu i rozwinięciu międzynarodowego prawa humanitarnego mającego zastosowanie w konfliktach zbrojnych. W dniu 8 czerwca 1977r, uchwaliła ona dwa Protokoły Dodatkowe do Konwencji Genewskich.[18] Protokół I dotyczy międzynarodowych konfliktów zbrojnych, natomiast Protokół II rozwija przepisy międzynarodowego prawa humanitarnego dotyczące niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych.

Protokół I połączył *„prawo haskie"* i *„prawo genewskie"*. Takie rozwiązanie ma głębokie uzasadnienie praktyczne, gdyż w czasie operacji wojskowych zawsze zachodzi głęboka współzależność między regułami dotyczącymi prowadzenia walki, a unikaniem zadawania cierpień osobom cywilnym i wyłączonym z walki. Po uchwaleniu Protokołu Dodatkowego I wyróżnianie *„prawa genewskiego i prawa haskiego"* może mieć jedynie cel akademicki.

Do umów w dziedzinie prawa wojennego, które uchwalono po II wojnie światowej (dotyczących określonych środków walki) należy zaliczyć:

1) Konwencję z 10 kwietnia 1972r. o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o ich zniszczeniu.[19] Kon-

---

[16]/Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954r. /Dz. U. z 1957r., nr 46, poz. 212, załącznik/.

[17] H. P. Gasser, Międzynarodowe prawo humanitarne, PCK, Warszawa 1997, s. 16.

[18] Protokół Dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), oraz Protokół Dodatkowy do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949r., dotyczący ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II) / Dz. U. z 1992r., nr 41, poz. 175, załącznik/. Protokół Dodatkowy I został ratyfikowany przez 152 państwa, a Protokół II przez 144 państwa. Stan na 31 grudnia 1998r.

[19] /Dz. U. z 1976r., nr 1, poz. 1, załącznik /. Stronami tej konwencji jest ponad 110 państw. Określenie „broń toksyczna" dotyczy jedynie toksyn pochodzenia organicznego.

wencja ta nie powtarza ponownego zakazu użycia tych broni (zostało to wyrażone w powołanym już tu Protokole Genewskim z 17 czerwca 1925r.), lecz ustanawia obowiązek państw na ich eliminację i zakaz posiadania w arsenałach bojowych.

2) Konwencję z 18 maja 1977r. o zakazie używania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich.[20] Przyjęcie tej konwencji na forum ONZ zapobiega negatywnemu wpływaniu na modyfikację środowiska naturalnego przez nowe bronie. Było to następstwem wojny wietnamskiej, gdzie masowo stosowano defolianty i inne środki chemiczne niszczące roślinność tropikalną i uprawy w strefie działań wojennych. Zakaz ten formułuje także art. 55 PD I z 1977r. Ochrona środowiska naturalnego to również zasada prawa zwyczajowego. Na początku lat dziewięćdziesiątych odbyły się międzynarodowe konferencje poświęcone funkcjonowaniu konwencji z 1977r. Pragnieniem Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża i środowisk ekologicznych jest ulepszenie systemu regulacji prawnych, dotyczących ochrony środowiska podczas konfliktów zbrojnych.[21] Biorąc pod uwagę, że normy prawne zawarte w konwencji z 1977r i w PD I są zbyt ogólne Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża przygotował wytyczne do szkolenia wojskowego na temat ochrony środowiska w czasie konfliktu zbrojnego.

3) **Konwencję z 10 października 1980r. o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki (Konwencja CCW - on Certain Conventional Weapons). Konwencja weszła w życie 2 grudnia 1983r.** [22]

Konwencja ta stworzyła podstawy prawne dla wprowadzania kolejnych ograniczeń i zakazów użycia broni powodujących niepotrzebne cierpienia. Do prawa wojennego wprowadzono zakazy szczegółowe. **W ten sposób nadano konkretny kształt ogólnemu zakazowi zawartemu w art. 22 R H i w art. 35 PD I.** Zakazy lub ograniczenia (zostały ujęte w czterech protokołach) mają odniesienie do:

a) całkowicie zakazano używania pocisków, które pozostawiają w ciele ludzkim odłamki niewykrywalne promieniami Rentgena, (protokół I),

b) użycia min, min pułapek i innych urządzeń wobec ludności cywilnej lub w sposób niekontrolowany powodujący zranienia nieadekwatne w stosunku do przewidywanych bezpośrednich korzyści wojskowych (protokół II). Dnia 3 maja 1996r. na konferencji w Genewie

---

[20] /Dz. U. z 1978r., nr 31, poz. 132, załącznik/.

[21] M. Pietraś, Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie, UMCS, Lublin 1996, s. 140-142.

[22] /Dz. U. z 1984r., nr 23, poz. 104, załącznik/. Stronami porozumienia Konwencji CCW w 1996r. było 60 państw. Jest to liczba skromna w porównaniu z innymi traktatami międzynarodowymi.

protokół II znowelizowano o tyle, że wprowadzono do niego zakaz stosowania i przekazywania (transferu) min niewykrywalnych standardowymi detektorami elektromagnetycznymi oraz eksplodujących pod wpływem emitowanego przez nie impulsu. Wprowadzono też obowiązek wyposażenia nowoprodukowanych min w części metalowe ułatwiające ich zlokalizowanie i posiadania przez miny przeciwpiechotne mechanizmów samolikwidacji oraz samodeaktywacji, jeżeli są instalowane na obszarze nie oznakowanym nieusuwalnymi symbolami ostrzegawczymi lub są zdalnie ustawiane, np. miny narzutowe. Rozmieszczenie wszystkich min winno być zaznaczone na mapie i ewidencjonowane. Znowelizowany protokół II objął również niemiędzynarodowe konflikty zbrojne. Nałożył on także obowiązek bezzwłocznego oczyszczenia z min obszarów zaminowanych przez stronę mającą kontrolę nad takim obszarem oraz obowiązek wprowadzenia przepisów karnych za nieprzestrzeganie postanowień protokołu.[23]

c) broni zapalającej (wśród której najbardziej znany jest napalm) nie powinna ona być stosowana przeciw ludności cywilnej, (protokół III);

d) 13 października 1995r. podczas Konferencji Przeglądowej Konwencji (CCW) został przyjęty protokół w sprawie laserowych broni oślepiających, (protokół IV).[24] Zakazuje on stosowania i przekazywania między państwami i podmiotami niepaństwowymi oślepiających broni laserowych, których jedną z funkcji bojowych jest powodowanie stałej ślepoty organów wzroku osoby nie korzystającej z przyborów optycznych. Protokół wymaga także od państw sygnatariuszy odpowiedniego szkolenia sił zbrojnych, by nie powodować stałej ślepoty w następstwie legalnego używania innych broni laserowych.[25]

4) Konwencję z dnia 13 stycznia 1993r. o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów.[26] Przewiduje ona, że państwa strony konwencji obok zniszczenia w ciągu 10 lat broni chemicznej oraz zakładów do jej produkcji przyjmują zobowiązanie, że *„nie będą, nabywać ani też używać broni chemicznej"*. Istotnym

---

[23] Tekst znowelizowanego Protokół II dok. ONZ CCW/CONF.I/14 z 1 maja 1996r., w: W. Karp, Bronie nadmiernie okrutne: od prawa humanitarnego do rozbrojenia (Konwencja CCW a problem min lądowych), SM 1996, nr 1, s. 60-63. Dokument ten nie został ratyfikowany przez Polskę.

[24] Jest to zobowiązanie wynikające z art. 36 PD I z 1977r. , który stwierdza: *„Przy badaniu, rozwoju, nabywaniu i wprowadzaniu nowych broni, środków lub metod prowadzenia wojny, strona jest zobowiązana do ustalenia, czy jej stosowanie nie byłoby w pewnych lub wszelkich warunkach zabronione przez niniejszy Protokół lub przez jakikolwiek inny przepis prawa międzynarodowego, znajdujący zastosowanie wobec strony"*.

[25] Dok. ONZ CCW/CONF.I/7 z 12 października 1995r., w: W. Karp, Bronie nadmiernie okrutne: od prawa humanitarnego do rozbrojenia (Konwencja CCW a problem min lądowych), SM 1996, nr 1, s. 49. Polska protokołu IV nie ratyfikowała.

[26] Ustawa z dnia 16 marca 1995r. o ratyfikacji Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów / Dz. U. z 1995r., nr 47, poz. 242/. Tekst konwencji, w: Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów. Studia i Materiały, nr 20, BPi I MON, Warszawa 1995. Konwencja została podpisana przez ponad 160 państw, wymagana liczba ratyfikacji wynosi 65.

osiągnięciem konwencji jest ustanowienie systemu kontroli. Organizacją kontroli zajmuje się Organizacja ds. Zakazu Broni Chemicznych. W przypadku ataku chemicznego na państwo stronę konwencji organizacja ta jest zobowiązana do zapewnienia ochrony i pomocy państwu napadniętemu, pozwalając jednak indywidualnym państwom określić ich udział w udzielaniu takiej pomocy. Konwencję z 1993r. przyjęło się określać mianem porozumienia rozbrojeniowego „nowej generacji". [27]

5) 5 grudnia 1997r. na międzynarodowej konferencji w Ottawie 130 państw podpisało Konwencję o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu.[28] Państwa - sygnatariusze zobowiązały się, że w żadnych okolicznościach nie użyją min przeciwpiechotnych. Artykuł 3 konwencji dopuszcza jedynie posiadanie absolutnie niezbędnej ilości min w celach szkoleniowych do wykrywania, rozminowywania i technik niszczenia. Jest to nawiązanie do Konwencji z 10 października 1980r. (protokół II). Konwencja przewiduje także usuwanie już położonych min w terminie nie później niż dziesięć lat po wejściu konwencji w życie dla państw , które ją podpisały i ratyfikowały oraz pomoc osobom poszkodowanym przez miny.

Konwencji z 5 grudnia 1997r. nie podpisały, m. in. USA, Chiny, Rosja, Finlandia, Estonia, Litwa, Białoruś, Ukraina, Turcja, Izrael, Syria, Liban i Kuba. Państwa te argumentowały swoje stanowisko względami własnego bezpieczeństwa, potrzebą poszukiwania alternatywnej broni oraz kosztami niszczenia min.[29]

W 1993r. ONZ wprowadziła moratorium na eksport min. Poparcie dla idei moratorium wyraził Parlament Europejski i Unia Europejska, która w maju 1995r. zobowiązała państwa członkowskie do jego wprowadzenia. Od czasu przyjęcia rezolucji ONZ o wprowadzeniu moratorium Polska nie eksportuje żadnych min przeciwpiechotnych. W kwietniu 1998r. rząd polski przyjął rozporządzenie o zakazie eksportu min przeciwpiechotnych, które *de facto* formalizuje utrzymywane dotąd moratorium.[30] Zakaz wywozu nie dotyczy min wywożonych za granicę przez jednostki wojskowe uczestniczące w operacjach pokojowych i w ćwiczeniach wojskowych organizowanych na podstawie porozumień międzynarodowych.

---

[27] Konwencja rozwija i uzupełnia Protokół Genewski z 1925r.

[28] Konwencja weszła w życie 1 marca 1999r. Tekst konwencji, w: International Review of The Red Cross, September-October 1997, No. 320, s. 563-578.

[29] Polska konwencję z 1997r. podpisała. Należy jednak sądzić, że będzie zwlekała z jej ratyfikowaniem Ratyfikacja tej konwencji przez Polskę może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo naszego kraju. Wynika to z doktryny obronnej Rzeczpospolitej Polskiej. Miny w naszych warunkach wojskowych stanowią niezbędny jeszcze ciągle środek obronny. Są one podstawowym rodzajem amunicji saperskiej dla wojsk inżynieryjnych.

7. 3. Podstawowe normy prawa wojennego.

Głównym celem norm prawa wojennego jest złagodzenie okrucieństw wojny, mają więc one charakter humanitarny. Wiele tych norm, jak np. podstawowe normy zapewniające ochronę ludności cywilnej lub rannych i chorych są normami bezwzględnie obowiązującymi. Normy te wynikają z ogólnych zasad humanitaryzmu.

Podstawowe normy prawa wojennego przedstawiają się zatem następująco:

1) Wojna jest stosunkiem między państwami, a nie między ludnością jednego państwa a drugiego.

2) Strony wojujące nie mają nieograniczonego prawa wyboru środków szkodzenia nieprzyjacielowi (art. 22 RH i 35 PD I). Nie wolno używać broni lub metod prowadzenia działań zbrojnych, które powodują zbędne cierpienia i niepotrzebne straty.

3) Zasadniczym celem wojny jest pokonanie przeciwnika i narzucenie mu swej woli. Dlatego też środki szkodzenia nieprzyjacielowi stosowane w walce powinny być ograniczone do osiągnięcia tego celu.

4) Działania wojenne powinny być prowadzone przeciwko siłom zbrojnym przeciwnika. Ludność cywilna, pojedyncze osoby cywilne oraz dobra kultury nie mogą być celem ataku.

5) Nie wolno zabijać żołnierzy przeciwnika, którzy się poddają. Ujęci kombatanci mają status jeńca wojennego i nie mogą być poddani jakimkolwiek represaliom

6) Każda osoba powinna mieć prawo do podstawowych gwarancji procesowych w przypadku popełnienia przestępstwa przeciwko władzy okupacyjnej.

7) Osoby wyłączone z walki(ranni, chorzy) powinni być objęci opieką i chronione.[31]

Normy międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych wynikają z ogólnych zasad humanitaryzmu i są powszechnie obowiązujące. Nie wymagają one aprobaty dowódcy co do takiego postępowania. Za nieprzestrzeganie ich ponosi się odpowiedzialność karną.

Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych jest tą drugą linią obrony, o której mówi w sposób niezwykle przekonujący prof. S. E. Nahlik. Warto więc zacytować te słowa: *„Realizm polityczny sprawia, że - poza niewielu doktrynerami - mało kto poważnie wysuwa tezę, jakoby zasadnicze postawienie samej wojny poza prawem wykluczało równoległe istnienie „drugiej linii obrony" w postaci norm prawnych regulujących sposób jej prowadzenia. Linia taka jest konieczna chociażby dla łatwiejszego ustalenia odpowiedzialności."*[32]

---

[30] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 1998r. w sprawie ustanowienia zakazu wywozu min przeciwpiechotnych z polskiego obszaru celnego /Dz. U. z 1998r., nr 52, poz. 321/.

[31] Por. W. Góralczyk, Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, PWN, Warszawa 1996, s. 391-392; H. P. Gasser, op. cit. ..., s. 17-18.

[32] S. E. Nahlik, Grabież dzieł sztuki. Rodowód zbrodni międzynarodowej, Ossolineum, Wrocław-Kraków 1958, s. 385.

Odpowiedzialność karna za nieprzestrzeganie norm **m. p. h. k. z.** określa kierunek rozwoju tego prawa w XX-XXI wieku. Ma więc rację prof. T. Leśko, który rozwój prawa wojennego widział na tle rozwoju historycznego konfliktów zbrojnych. Wedle niego najpierw *„ukształtowały się zasady, określające reguły walki zbrojnej (ius in bello) oraz zasady neutralności w wojnie. Następnie ukształtowały się zasady ochrony humanitarnej, a dopiero w XX wieku - międzynarodowe zasady przeciwwojenne oraz zasady międzynarodowej odpowiedzialności karnej"*.[33] Przestrzeganie norm prawnych wynikających z użycia sił zbrojnych w konflikcie zbrojnym, potwierdza Budapeszteński kodeks postępowania w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa z 6 grudnia 1994r. (rozdział VIII art. 34).[34]

7.4. Zasady prawa wojennego stosowane w działaniach zbrojnych

a) **Zasada humanitarności**

Zasada ta zwyciężyła w rozwoju prawa wojennego. Zdecydowanie przeciwstawić ją trzeba wszelkim poglądom, według których w czasie wojny nie obowiązują ograniczenia humanitarne. Najogólniej rzecz biorąc zasada humanitarności polega na unikaniu zadawania niepotrzebnych cierpień w czasie prowadzenia operacji wojskowych. Humanitaryzm to także ochrona rannych, chorych, to nakaz niesienia pomocy wszystkim, którzy jej potrzebują w związku z działaniami wojennymi. Według tej zasady dowódca ma minimalizować straty wojsk własnych i przeciwnika poprzez wydanie odpowiednich ostrzeżeń oraz dobór właściwych środków w czasie prowadzenia ataku lub obrony.

b) **Zasada konieczności wojennej (wojskowej)**

Zasadę konieczności wojennej określa się jako użycie sił zbrojnych (przemocy) tylko dla przeprowadzenia operacji wojskowych. Takie użycie sił zbrojnych jest zgodne z prawem wojennym. Konieczność wojenna czyni dopuszczalnymi akty przemocy, które w czasie pokoju są niedopuszczalne. Dotyczy to prowadzenia ataku, niszczenia celów wojskowych, a w przypadku pokonania przeciwnika ustanowienia na jego terytorium okupacji wojennej. Konieczność wojenna, tak widziana, nie jest więc naruszeniem prawa wojennego, a należy do jego istoty. Z samego istnienia stanu wojny wynika prawo (i bezkarność) prowadzenia działań wojennych, które powodują śmierć i zniszczenie. Tak więc wolno zwalczać kombatantów i obiekty wojskowe. Ko-

---

[33] T. Leśko, Międzynarodowe ograniczenia w prowadzeniu konfliktów zbrojnych, PWN, Warszawa 1990, s. 29.
[34] Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów, opracowanie S. Bieleń, Warszawa 1996, s. 289-290.

niecznością wojskową nie można usprawiedliwiać działań stanowiących naruszenia prawa wojennego.

c) **Zasada proporcjonalności**

Jest to świadomy wybór i podjęcie decyzji na podstawie posiadanych informacji (o celach wojskowych, obiektach chronionych, skupiskach ludności cywilnej) po uwzględnieniu korzyści wojskowej i względów humanitarnych. Inaczej mówiąc zasada proporcjonalności jest łącznikiem między dwiema poprzednimi zasadami. Zasada proporcjonalności to linia postępowania dowódcy, która powinna wykluczyć prowadzenie operacji powodujących nadmierne straty w stosunku do oczekiwanych korzyści wojskowych.

Te trzy zasady wynikają z prawa wojennego i dotyczą bezpośrednio prowadzenia operacji wojskowej, tj. pomagają dowódcy w organizowaniu i planowaniu, a następnie skutecznym działaniu zbrojnym.

7.5. Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie norm międzynarodowego prawa humanitarnego

Powszechnie wiadomo, że każda wojna pociąga za sobą ofiary śmiertelne, pomimo tego prawo wojenne chroni ludność cywilną, jeńców wojennych, chorych oraz obiekty kultury, świątynie i inne mienie. Osoby dopuszczające się działań wbrew temu prawu, muszą liczyć się z konsekwencjami poniesienia sankcji karnych zgodnie z normami prawa międzynarodowego.

Potrzeba zdefiniowania pojęcia „przestępstwo wojenne" pojawiła się w XIX wieku wraz z nowymi środkami i metodami prowadzenia działań wojennych. Wynikała ona z podpisania przez państwa licznych konwencji i deklaracji tworzących międzynarodowe prawo wojenne. W preambule do IV Konwencji Haskiej z 1907r., dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej, stwierdzono konieczność stworzenia „wyczerpującego kodeksu praw wojennych". Art. 1 Regulaminu Haskiego , stwierdza, iż „ *Ustawy, prawa i obowiązki wojenne stosują się nie tylko do armii, ale także do pospolitego ruszenia i oddziałów ochotniczych, o ile m. in. przestrzegają w swych działaniach praw i zwyczajów wojennych*"[35]. Pojawia się tu pojęcie **„*praw i zwyczajów wojennych*".** Konwencja ta nie zawierała sankcji karnych za popełnione zbrodnie, ale pozostawiała sygnatariuszowi odpowiednie uzupełnienie własnych ustawodawstw i ściganie sprawców.

[35]/Dz. U. z 1927r., nr 21, poz. 161/.

Po I wojnie światowej podjęto próbę karania przez sąd międzynarodowy obywateli państw pokonanych winnych naruszeń prawa wojennego. Katalog zbrodni wojennych ustalił powołany w 1919r. Komitet w celu ukarania niemieckich przestępców wojennych z okresu I wojny światowej, co znalazło wyraz w art. 227- 231 Traktatu wersalskiego podpisanego 28 sierpnia 1919r.[36] Mocarstwa sprzymierzone orzekły odpowiedzialność Niemiec i ich sprzymierzeńców *„za spowodowanie strat i szkód, których doznawały rządy sprzymierzone i stowarzyszone oraz ich obywatele na skutek wojny narzuconej im przez agresję Niemiec i sprzymierzeńców"*. Postawiły one także w stan oskarżenia Wilhelma II, byłego cesarza Niemiec, *„za najwyższą obrazę moralności międzynarodowej i świętej powagi traktatów"*. Niemieccy przestępcy wojenni mieli w myśl traktatu wersalskiego być sądzeni przez sądy wojskowe państw zwycięskich. Ostatecznie nie doszło do ekstradycji przestępców wojennych z Niemiec. Rozpatrzenie spraw o zbrodnie wojenne stało się wewnętrzną sprawą Niemiec. Część oskarżonych została uniewinniona, większość nie stanęła przed sądem. Kary były bardzo łagodne - od kilku miesięcy do 4 lat pozbawienia wolności. Cesarz Wilhelm uciekł do neutralnej Holandii, która odmówiła wydania go m. in. z tego powodu, że holenderski kodeks karny nie zna przestępstwa „ *najwyższej obrazy moralności i świętej powagi traktatów"*.

Zasady odpowiedzialności za przestępstwa wojenne skonkretyzowała i rozwinęła Komisja Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Zbrodni Wojennych w czasie II wojny światowej. Zasady te przyjęło porozumienie londyńskie czterech mocarstw z 8 sierpnia 1945 o ściganiu i karaniu głównych przestępców wojennych państw Osi Europejskiej, które ustanowiło Kartę Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymberdze.[37] Kartę MTW należy traktować jako część międzynarodowego prawa publicznego. Wymienia ona trzy rodzaje przestępstw, które po raz pierwszy zostały określone jako pojęcia prawne.

Jurysdykcji Trybunału podlegały czyny zdefiniowane jako:

- **zbrodnie przeciw pokojowi** (art. VI a), to; planowanie, przygotowanie, początkowanie lub prowadzenie wojny napastniczej albo wojny będącej pogwałceniem traktatów, porozumień lub gwarancji międzynarodowych, albo współudział w planie lub zmowie w celu dokonania jednego z czynów;

---

[36] /Dz. U. z 1920r., nr 35, poz. 200/.

[37] /Dz. U. z 1947r., nr 63, poz. 367/. Porozumienie londyńskie Polska ratyfikowała 27 czerwca 1947r. /Dz. U. z 1947r., nr 63, poz. 368/.

Dnia 19 stycznia 1946r. został wydany przez Naczelnego Dowódcę Wojsk Okupacyjnych w Japonii Statut Międzynarodowego Trybunału dla Dalekiego Wschodu. Trybunał ten sądził głównych japońskich zbrodniarzy wojennych w Tokio. W grudniu 1946r. dowódca francuskich wojsk okupacyjnych w Niemczech powołał Międzynarodowy Trybunał w Rastatt dla osądzenia załogi obozów koncentracyjnych w Wirtembergii (Natzweiler - Strutthof i Schirmeck) oraz wielkich przemysłowców niemieckich (Trust Eisen - und Stahlwerke).

- **zbrodnie wojenne** (art. VI b) jako pogwałcenie praw i zwyczajów wojennych, które obejmują: morderstwa, złe obchodzenie się z ludnością cywilną, deportacja na roboty przymusowe albo w innym celu ludności cywilnej na okupowanym obszarze lub z tego obszaru, mordowanie i złe obchodzenie się z jeńcami wojennymi lub osobami na morzu, zabijanie zakładników, rabunek własności publicznej lub prywatnej, bezmyślne burzenie osiedli, miast lub wsi albo spustoszenie nie usprawiedliwione koniecznością wojenną;
- **zbrodnie przeciw ludzkości** (art. VI c), to; morderstwa, wytępianie, obracanie ludzi w niewolników, deportacja i inne czyny nieludzkie, których dopuszczono się przeciwko ludności cywilnej przed wojną lub podczas niej, albo prześladowania ze względów politycznych, rasowych lub religijnych.

Zasady sformułowane w Statucie i wyroku norymberskim z 1 października 1946r. były i są rozwijane poprzez ustawodawstwo międzynarodowe. Potwierdziły to przyjęte jednomyślnie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucje z 13 lutego i 11 grudnia 1946r. Ta ostatnia potwierdziła obowiązywanie podstawowych aktów prawnych, na których oparte są zasady norymberskie, a mianowicie: porozumienie londyńskie z 1945r., Statut MTW dla osądzenia głównych zbrodniarzy wojennych Dalekiego Wschodu z 1946r. oraz wyrok norymberski. Ponadto rezolucja ONZ wyliczyła siedem podstawowych zasad norymberskich, według których miały odbywać się prace nad ogólnym kodeksem zbrodni przeciw pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości. Są to następujące zasady:

1) kto dopuszcza się zbrodni przeciw prawu międzynarodowemu ponosi za to odpowiedzialność,
2) jeżeli prawo wewnętrzne nie karze zbrodni międzynarodowej, to okoliczność ta nie zwalnia od odpowiedzialności osoby, która taką zbrodnię popełniła,
3) jeżeli zbrodni międzynarodowej dopuściła się osoba , działająca jako głowa państwa lub funkcjonariusz publiczny, to nie zwalnia jej to z odpowiedzialności międzynarodowej i nie zmniejsza kary,
4) działanie na rozkaz rządu lub przełożonego nie zwalnia od odpowiedzialności w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Ta okoliczność może jednak wpłynąć na złagodzenie kary, jeżeli tego wymaga poczucie sprawiedliwości,
5) zapewnienie oskarżonemu o popełnienie zbrodni prawa do bezstronnego procesu,
6) wyróżnienie trzech podstawowych typów zbrodni międzynarodowych, tj. zbrodni przeciw pokojowi, zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości,

7) uznanie za zbrodnię międzynarodową uczestnictwa w dokonaniu każdej ze zbrodni wymienionych w zasadzie szóstej.[38]

Dalszą konsekwencją działań ONZ było uchwalenie 9 grudnia 1948r. Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa.[39] **Art. I konwencji określił ludobójstwo popełnione zarówno w czasie pokoju, jak podczas wojny, jako zbrodnię międzynarodową**. Strony konwencji zobowiązały się zapobiegać tej zbrodni i karać ją. Wedle art. II zbrodniami ludobójstwa są następujące czyny dokonane w zamiarze zniszczenia w całości lub części grup narodowych, etnicznych, rasowych lub religijnych:

a) zabójstwo członków grupy,

b) spowodowanie poważnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia psychicznego członków grupy,

c) rozmyślne stworzenie dla członków grupy warunków życia, obliczonych na spowodowanie ich całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego,

d) stosowanie środków, które mają na celu wstrzymanie urodzin w obrębie grupy,

e) przymusowe przekazywanie dzieci członków grupy do innej grupy.

Zgodnie z normami prawa norymberskiego sprawcy ludobójstwa powinni być karani bez względu na to, czy są członkami rządu, funkcjonariuszami publicznymi czy też osobami prywatnymi. **Ludobójstwo oraz wysiedlanie wskutek zbrojnego ataku lub okupacji i nieludzkie czyny wynikające z polityki apartheidu zostały na mocy Konwencji z 26 listopada 1968r. o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości[40] zaliczone do zbrodni przeciw ludzkości**.

Konwencja wyraźnie stanowi, że zbrodniami przeciwko ludzkości są wymienione w niej czyny nawet jeżeli nie stanowią one naruszenia prawa wewnętrznego państwa, w którym zostały popełnione. Na mocy konwencji z 1968r. nie ulegają przedawnieniu zbrodnie wojenne określone w Statucie MTW

Konwencja z 1968r. nie tworzy zasady prawa międzynarodowego, lecz potwierdza już istniejącą. Ma ona charakter deklaratywny. Artykuł I podaje definicję zbrodni nie podlegających przedawnieniu. Są one oparte na definicjach Statutu MTW, Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949r. o ochronie ofiar wojny[41] i Konwencji z 1948r. w sprawie zapobiegania i karania zbrodni

---

[38] Za A. Klafkowski, Rola zasad norymberskich w kształtowaniu prawa międzynarodowego. Referat wygłoszony na Międzynarodowej Sesji Naukowej w Warszawie nt. „Roli i znaczenia Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymberdze, wyd. GKBZHP, Warszawa 1986, s. 2.

[39] /Dz. U. z 1952r., nr 2, poz. 9 /.

[40] /Dz. U. z 1970r., nr 26, poz. 208, załącznik /.

[41] /Dz. U. z 1956r., nr 38, poz. 171, załącznik /.

ludobójstwa. Artykuł II konwencji z 1968r. rozciąga stosowanie jej na sprawców i współuczestników zbrodni - zarówno przedstawicieli władz państwowych, jak i osoby prywatne. Przewidziana jest także odpowiedzialność osób sprawujących funkcje państwowe za tolerowanie takich zbrodni. Konwencja o nieprzedawnieniu zbrodni wojennych nabrała mocy w roku 25-lecia ONZ. Stanowi ona kontynuację aktów prawnych przyjętych po II wojnie światowej w celu ukarania zbrodniarzy wojennych. Artykuł III konwencji nakłada na państwa obowiązek ekstradycji, art. zaś IV - zobowiązuje do podjęcia wszelkich niezbędnych środków do zapewnienia, aby w zakresie ścigania i karania zbrodni terminy przedawnienia nie były stosowane i aby tam, gdzie takie terminy przedawnienia istnieją, zostały one uchylone. Uczestnictwo w konwencji udostępnione zostało dla każdego państwa będącego członkiem ONZ.

Artykuł I Konwencji z 30 listopada 1973r. o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu[42] określił apartheid jako zbrodnię przeciwko ludzkości i nieludzkie czyny wynikające z polityki i praktyki apartheidu oraz podobną doń segregację i dyskryminację rasową jako zbrodnie międzynarodowe. Apartheid został także umieszczony w katalogu zbrodni wojennych w art. 85 ust. 4 lit. c Protokołu Dodatkowego I z 1977r. do Konwencji Genewskich z 1949r.[43] Tak więc czyn ten, jeśli ma miejsce w czasie pokoju, jest zbrodnią przeciw ludzkości, a jeśli w czasie wojny, może być kwalifikowany ponadto jako zbrodnia wojenna.

Od momentu wejścia w życie KG z 1949r. czyny stanowiące pogwałcenie praw i zwyczajów wojennych zostały podzielone na takie, które stanowią mniej poważne naruszenia konwencji oraz na naruszenia kwalifikowane jako **„ciężkie naruszenia"**. W myśl art. 50 I KG (Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych) **„ciężkie naruszenia"** to czyny na szkodę osób lub mienia:

a) umyślne zabójstwa,

b) torturowanie lub nieludzkie traktowanie, włączając w to doświadczenia biologiczne, umyślne sprawianie wielkich cierpień albo ciężkie uszkodzenia ciała lub zdrowia,

c) niszczenie i przywłaszczanie sobie mienia, nieusprawiedliwione koniecznościami wojskowymi i dokonane na wielką skalę w sposób bezprawny i samowolny.

Jako **„ciężkie naruszenia"** KG wylicza się także nieprzestrzeganie przepisów ujętych w art. 13 i 130 III KG (dotyczą humanitarnego traktowania jeńców wojennych) oraz w art. 147 IV KG (dotyczy traktowania osób cywilnych).

---

[42] /Dz. U. z 1976r., nr 32, poz. 186, załącznik /.

[43]/ Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 sierpnia 1977r. /Dz. U. z 1992r., nr 41, poz. 175, załącznik /.

Do „**ciężkich naruszeń**" stosuje się specjalny reżim prawny. To właśnie „**ciężkie naruszenia**" zostały nazwane w PD I z 1977r. do KG z 1949r. **zbrodniami wojennymi (art. 85 ust. 5)**. PD I dodał inne czyny do katalogu zbrodni wojennych. W myśl art. 85, ust. 3-4 następujące czyny, w razie popełnienia ich z winy umyślnej i jeżeli pociągają za sobą śmierć albo powodują poważne uszkodzenia ciała lub rozstrój zdrowia, stanowią „**ciężkie naruszenia**":

a) czynienie ludności cywilnej lub osób cywilnych celem ataku,

b) podejmowanie ataku bez rozróżnienia , dotykającego ludność cywilną lub dobra o charakterze cywilnym, ze świadomością, że taki atak wywoła straty w życiu ludzkim, zranienia osób cywilnych oraz szkody w dobrach cywilnych, nadmierne do oczekiwanej konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej [zgodnie z art. 57, ust. 2, lit. a ppkt (iii)],

c) podejmowanie ataku przeciwko budowlom lub urządzeniom zawierającym siły niebezpieczne ze świadomością, że taki atak spowoduje straty w życiu ludzkim, zranienia osób cywilnych lub szkody w dobrach o charakterze cywilnym, których rozmiary byłyby nadmierne do oczekiwanej konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej,

d) czynienie celem ataku miejscowości nie bronionych i stref zdemilitaryzowanych,

e) czynienie celem ataku osoby, o której wiadomo, że jest niezdolna do walki,

f) wiarołomne używanie międzynarodowych znaków ochronnych,

g) osiedlanie własnej ludności na terytoriach okupowanych,

h) wszelkie nie usprawiedliwione opóźnienie repatriacji jeńców wojennych lub osób cywilnych,

i) praktyka apartheidu oraz inne praktyki nieludzkie i poniżające, oparte na dyskryminacji rasowej i stanowiące znieważenie godności osobistej,

j) kierowanie ataków przeciwko pomnikom historycznym, dziełom sztuki lub miejscom kultu religijnego wyraźnie rozpoznanym, które stanowią dziedzictwo kulturalne lub duchowe narodów i którym przyznana została szczególna ochrona na mocy odrębnego porozumienia i gdy nie są położone w bezpośredniej bliskości celów wojskowych.

Zgodnie z art. 11 PD I „**ciężkie naruszenie**" to każde umyślne działanie lub zaniechanie, które poważnie zagraża zdrowiu fizycznemu lub umysłowemu osoby znajdującej się we władzy strony innej niż ta, od jakiej zależy, i które narusza zakaz: okaleczeń fizycznych (ust. 2, lit. a), doświadczeń medycznych lub naukowych (ust. 2, lit. b), pobieranie tkanki lub organów do transplantacji (ust. 2, lit. c i ust. 3), chyba że ma to charakter dobrowolny i nie jest wynikiem przymusu lub przekonywania, i to tylko w celach leczniczych, w warunkach zgodnych z ogólnie uznanymi standardami medycznymi i pod kontrolą sprawowaną w interesie zarówno dawcy, jak i biorcy.

Ogólnie rzecz biorąc zabronione jest poddawanie osób leczeniu medycznemu, które nie jest uzasadnione ich stanem zdrowia ani nie jest zgodne z takimi powszechnie uznanymi standardami medycznymi, jakie strona stosująca takie leczenie zastosowałaby w podobnych warunkach medycznych do własnych obywateli nie pozbawionych wolności (art. 11 ust. 1).

Na mocy KG z 1949r. i PD I z 1977r. państwa zobowiązały się do karania sprawców mniej poważnych i „**ciężkich naruszeń**".

7.6. Międzynarodowy Trybunał Karny do spraw Zbrodni w byłej Jugosławii

Rada Bezpieczeństwa ONZ na mocy rezolucji nr 827 z 25 maja 1993r. powołała Międzynarodowy Trybunał do sądzenia osób odpowiedzialnych za poważne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego popełnione na terytorium byłej Jugosławii między 1 stycznia 1991r. a datą określoną przez Radę po przywróceniu pokoju. [44]

Trybunał został powołany w myśl decyzji RB ONZ na podstawie przepisów art. 29 Karty NZ (RB może tworzyć organy pomocnicze, jakie uzna za konieczne do pełnienia swych funkcji) i rozdziału VII (Akcja w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji).[45] Powołanie Trybunału potraktowano więc, jako jeden z środków zmierzających do przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa.

Statut Trybunału mówi o stosowaniu tych norm międzynarodowego prawa humanitarnego, które mają zastosowanie w przypadku konfliktu zbrojnego.[46] Pierwszą grupę stanowią przestępstwa określone jako poważne naruszenia KG z 1949r. Druga grupa to przestępstwa wiążące

---

[44] Rezolucja 827 przyjęta przez Radą Bezpieczeństwa ONZ w dniu 25 maja 1993r., w: B. Wierzbicki, M. Zdanowicz, Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów, Temida 2, Białystok 1995, s. 172-174. Decyzję o powołaniu trybunału RB powzięła już 22 lutego 1993r. na mocy rezolucji nr 808. Według innych autorów nazwa trybunału tłumaczona jest także jako - Międzynarodowy Trybunał dla Ścigania Osób Winnych Poważnych Naruszeń Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Popełnionych na Obszarze byłej Jugosławii. Zob. M. Flemming, Międzynarodowe sądownictwo karne. Nowe perspektywy, WPP 1994r, nr 2, s. 11.

[45] /Dz. U. z 1947r., nr 23, poz. 90 /. Podstawa prawna powołania sądu jest kwestionowana przez niektórych prawników. Według K. Karskiego (Czy Trybunał jugosłowiański jest legalny, Rzeczpospolita nr 195 z 24 sierpnia 1995, s. 14) powołanie takiego sądu przez RB jest odległe od intencji twórców Karty NZ. Art. 29 Karty NZ mówi o organach pomocniczych RB. Sąd natomiast powinien być niezależny, od ciała politycznego jakim jest RB. Stwierdza on, że „*Trybunał działa na podstawie faktu jego utworzenia i możliwości wyegzekwowania tego, ponieważ nastąpiło zachłyśnięcie się członków RB ONZ jednomyślnością*".

[46] Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego do spraw Zbrodni w byłej Jugosławii został sporządzony jako załącznik do rezolucji RB nr 827 z 25 maja 1993r. Właściwość i kompetencje trybunału, w: M. Zdanowicz, Prawo międzynarodowe..., s. 164-177. Zob. także M. Flemming, Międzynarodowe..., WPP 1994, nr 2, s. 3-22; R. Wieruszewski, Międzynarodowy Trybunał Karny dla osądzenia sprawców naruszeń prawa humanitarnego w b. Jugosławii, PiP 1993, nr 8, s. 60-63 oraz tegoż autora, Społeczność międzynarodowa wobec masowych naruszeń praw człowieka w byłej Jugosławii, SM 1998, nr 3, s. 89-112; K. Karski, Realizacja idei utworzenia międzynarodowego sądownictwa karnego, PiP 1993, nr 7, s. 74 -78; J. Ciechański, Międzynarodowy Trybunał Karny do spraw Zbrodni w byłej Jugosławii, SM 1998, nr 3, s. 113-142.

się z prowadzeniem działań wojennych (RH z 1907r.), trzecia zbrodnie ludobójstwa (Konwencja z 1948r.), czwarta zbrodnie przeciwko ludzkości (zgodnie z Kartą MTW z 1945r.): a) zabójstwa, b) eksterminacja, c) niewolnictwo, d) deportacje, e) pozbawienie wolności, f) tortury, g) zgwałcenia, h) prześladowanie na tle politycznym, rasowym, religijnym, i) inne nieludzkie czyny. Statut uznaje za przestępstwo także usiłowanie ludobójstwa, które podlega jego właściwości.

Trybunał jako zasadę swojej działalności przyjął indywidualną odpowiedzialność karną sprawców przestępstw. Właściwość trybunału obejmuje osoby: członków sił zbrojnych stron konfliktu, funkcjonariuszy cywilnych i osoby prywatne, a także najemników i ochotników z różnych państw. Statut wyraźnie stanowi, że ani głowa państwa lub rządu, ani osoby piastujące inne godności nie są wyłączone spod jurysdykcji trybunału. Działanie na rozkaz nie będzie okolicznością wyłączającą odpowiedzialność, może w pewnych warunkach stanowić okoliczność łagodzącą. Statut tutaj zajmuje takie same stanowisko jak Karta Trybunału Norymberskiego. Jest to powszechnie już akceptowana zasada, że przełożony odpowiada karnie za wydanie bezprawnego rozkazu, a podwładnego nie zwalnia od odpowiedzialności działanie na rozkaz, jeśli wiedział, że wykonując rozkaz narusza międzynarodowe prawo humanitarne. Jurysdykcja trybunału obejmuje osoby fizyczne i przestępstwa popełnione na terenie byłej Socjalistycznej Republiki Jugosławii w okresie od 1 stycznia 1991r. Trybunał nie orzeka w sprawie odszkodowań za sprzeczne z prawem działania organów państwa, o czym mówi powołany RH z 1907r.

Powołanie Trybunału nie wyręcza sądów krajowych. Trybunał korzysta jednak z priorytetu, co oznacza, że osoba osądzona przez Trybunał nie może być ponownie sądzona przez sąd krajowy. Zgodnie z rezolucjami RB nr 808 i 827 oraz art. 29 Statutu państwa zobowiązane są do współpracy z Trybunałem i podjęcia niezbędnych środków prawnych w ich ustawodawstwie wewnętrznym. [47]

Trybunału składa się z organu orzekającego (Izby Procesowej i Izby Odwoławczej), prokuratora i sekretariatu. Tak struktura pozwala zachować zasadę dwuinstancyjności. Sędziów Trybunału wybiera ZO ONZ na okres 4 lat i podlegają oni reelekcji. Sędziowie Trybunału mają status sędziów Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwośći w Hadze.

Prokurator wszczyna śledztwo z urzędu lub na podstawie informacji uzyskanej od rządów, organów ONZ, organizacji pozarządowych. Akt oskarżenia sformułowany przez prokuratora zo-

---

[47] Np. Konstytucja Bośni i Hercegowiny stanowi, że „ *wszystkie kompetentne władze Bośni i Hercegowiny powinny współpracować z Międzynarodowym Trybunałem dla byłej Jugosławii oraz zapewnić mu swobodę działania*" oraz „*żadna osoba skazana i oskarżona przez Trybunał, nie może być kandydatem w wyborach bądź sprawować żadnego urzędu publicznego z mianowania, wyboru lub jakiegokolwiek tytułu na terytorium Bośni i Hercegowiny*", w: J. Ciechański, Międzynarodowy Trybunał..., SM 1998, nr 3, s. 129.

staje przedstawiony sędziemu Izby Procesowej. Sędzia przedstawiony wniosek może zakwalifikować jako wystarczający do wszczęcia postępowania sądowego lub oddalić go.

Statut Trybunału odrzuca proces zaoczny, jako niezgodny z art. 14 Międzynarodowego Paku Praw Obywatelskich i Politycznych, może natomiast do osób nieujętych formułować akt oskarżenia. Wyrok zapada większością głosów. Najwyższą karą jest kara dożywotniego więzienia. Skazanemu przysługuje odwołanie do Izby Odwoławczej. Decyzja Izby jest ostateczna.

Trybunał funkcjonuje w specyficznych uwarunkowaniach politycznych, które utrudniają jego działalność. Mimo tego Trybunał osiągnął więcej niż się spodziewano. Przed wszystkim Trybunał po raz pierwszy od uchwalenia Karty MTW okazał się skutecznym międzynarodowym sądem karnym.[48] Daje to podstawy aby sądzić, że nieprzestrzeganie norm międzynarodowego prawa humanitarnego pociągnie za sobą wreszcie faktyczną odpowiedzialność karną.

7. 7. Międzynarodowy Trybunał do spraw Zbrodni w Rwandzie.

Przy powoływaniu Międzynarodowego Trybunału ds. zbrodni w Rwandzie w 1994r. zastosowano taką samą procedurę prawną jak przy trybunale jugosłowiańskim.[49] W Rwandzie od kwietnia do lipca 1994r. padło ofiarą czystek etnicznych 500-800 tyś. osób. Rwandyjskie więzienia pełne są mieszkańców plemienia Hutu (obecnie rządzą Tutsi). Procesy przed trybunałem rozpoczęły się w styczniu 1997r. Areszt w Aruszy (Tunezja), administrowany jest przez ONZ, w którym przebywało (do grudnia 1997r.) 23 oskarżonych: wojskowych, prefektów, burmistrzów, polityków, biznesmenów. Wszystkim grozi kara dożywotniego więzienia.

W opublikowanym w listopadzie 1997r. raporcie wysoki komisarz ONZ ds. praw człowieka, pani Mary Robinson, przestrzegała, że niewielu żołnierzy Rwandyjskiej Armii Patriotycz-

---

[48] W lutym 1995r. stanął przed Trybunałem 41-letni Serb Dusko Tadici (został rozpoznany i aresztowany w Niemczech w 1994r.) oskarżony o popełnienie zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości. Skazano go na 20 lat więzienia. Jest on drugim zbrodniarzem wojennym osądzonym przez ten Trybunał. W 1996r. skazano D. Erdemowicia, bośniackiego Chorwata, na 10 lat więzienia za uczestnictwo w zabójstwie 70 mężczyzn w muzułmańskiej enklawie Srebrenica w lipcu 1995. W listopadzie 1998r. haski Trybunał skazał trzech innych oskarżonych o zbrodnie wojenne popełnione na bośniackich Serbach w obozie koncentracyjnym Celebici w środkowej Bośni w 1992r. Są to: dowódca obozu Halizm Delic, skazany na 20 lat więzienia za dwa wypadki mordu, dwa gwałty oraz sadystyczne torturowanie więźniów, strażnik Esad Landzo, uznany za winnego trzech morderstw i gwałtu na 15 lat, natomiast Zdravko Mucic, chorwacki dowódca, bezpośrednio odpowiedzialny za czyny swoich podwładnych otrzymał wyrok 7 lat więzienia. Wobec czwartego oskarżonego trybunał wydał wyrok uniewinniający. Stanął on przed trybunałem za nieprzestrzeganie norm prawa wojennego. Do dnia 28 grudnia 1998r. Trybunał wydał już pięć wyroków skazujących. Zob. Rzeczpospolita nr 269 z 17 listopada 1998, s. 15 i nr 287 z 28 grudnia 1998, s. 15.

[49] Rezolucja RB nr 955 z 8 listopada 1994r. Niektórzy prawnicy kwestionują podstawę prawną jego powołania dlatego, że został utworzony po zakończeniu wojny domowej. W związku z tym ustała okoliczność uzasadniająca podejmowanie decyzji na podstawie rozdziału VII Karty NZ. Zob. J. Ciechański, Międzynarodowy Trybunał..., s. 122. Podobny Trybunał ds. zbrodni funkcjonuje także w Kambodży.

nej respektuje elementarne zasady międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych.[50]

7.8. (Stały) Międzynarodowy Trybunał Karny (PICC)

Dążenie do powołania stałego sądu dla zbrodniarzy wojennych w opinii międzynarodowej nabrało coraz większego znaczenia. Złożyło się na to w wiele czynników takich jak: zakończenie „zimnej wojny", humanizacja stosunków międzynarodowych, upowszechnienie teorii praw człowieka oraz popełnione zbrodnie na terenie Jugosławii i Rwandy. Zapewne także podstawa prawna funkcjonowania Trybunału ds. zbrodni w Jugosławii i Rwandzie doprowadziła do przyśpieszenia prac legislacyjnych nad powołaniem międzynarodowego sądu. Wiadomo przecież, że podstawową zasadą międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych jest to iż powstaje ono przy udziale i za zgodą państw, których ma dotyczyć. Najwłaściwszą drogą do utworzenia Międzynarodowego Trybunału Karnego jest więc zawarcie umowy międzynarodowej.

Pierwszego wielkiego przełomu w tych dążeniach dokonała w sierpniu 1997r. w Nowym Jorku pod egidą ONZ sesja specjalna Komitetu przygotowującego Statut - (Stałego) Międzynarodowego Trybunału Karnego (International Criminal Court - ICC).[51] Dzięki ustaleniom sesji już w czerwcu 1998r. w Rzymie rozpoczęła się konferencja, która 18 lipca uchwaliła Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego. Za przyjęciem statutu opowiedziało się 120 państw, 20 wstrzymało się od głosu, a 7 wyraziło sprzeciw. Statut to pierwszy krok na drodze do powołania Trybunału. Aby MTK mógł funkcjonować konieczne jeszcze jest opracowanie definicji przestępstw oraz reguł procesowych i dowodowych. Konwencja o powołaniu Stałego Międzynarodowego Sądu Karnego (ICC) nabiera mocy 60 dnia po ratyfikacji jej przez sześćdziesiąty kraj.

Statut Trybunału wymienia szczególne właściwości tego międzynarodowego sądu karnego. Trybunał jest więc organem stałym, a nie doraźnym powoływanym *od hoc*. Jurysdykcja Trybunału obejmuje zbrodnie określone w międzynarodowym prawie karnym jako: ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości i zbrodnie wojenne. Statut Trybunału zalicza do zbrodni także agresję. Jednak właściwość Trybunału w sprawach o agresję została zawieszona do momentu uzupełnienia Statutu o definicję tej zbrodni.

---

[50] Rzeczpospolita nr 286 z 9 grudnia 1997r.

[51] Zob. E. Zielińska, Międzynarodowy Sąd Karny. Kolejny etap czy epilog, Rzeczpospolita nr 230 z 2 października 1997r. , s. 20; Stały sąd dla zbrodniarzy-rozmowa z D. J. Schefferem, ambasadorem USA do spraw przestępstw wojennych, Rzeczpospolita nr 271 z 21 listopada 1997r., s. 15; Ż. Semprich, Sprawiedliwość świata, Rzeczpospolita nr 137 z 13-14 czerwca 1998r., s. 6 oraz także Poszukiwania światowej sprawiedliwości, Rzeczpospolita nr 77 z 1 kwietnia 1998r. ; Rozmowa z minister sprawiedliwości H. Suchocką, Od Norymbergi do Rzymu, Rzeczpospolita nr 139 z 19 czerwca 1998, s. 1 i 11; Ż. Semprich, Podpisanie konwencji w sobotę, Rzeczpospolita nr 165 z 16 lipca 1998r., s. 11; Powstał Międzynarodowy Trybunał Karny, Rzeczpospolita nr 167 z 18-19 lipca 1998r., s. 11.

Pod pojęciem ludobójstwa i zbrodni przeciw ludzkości Statut wymienia znane w prawie międzynarodowym przestępstwa. Natomiast po raz pierwszy w historii międzynarodowego prawa karnego dokładnie i drobiazgowo określono zakres zbrodni wojennych. Według Statutu istnieje możliwość powoływania się na rozkaz (polecenie) przełożonego, jako okoliczność łagodząca, jedynie wtedy gdy dotyczy to zbrodni wojennych i agresji. Tak więc rozkaz (polecenie) popełnienia innych przestępstw nie zwalnia sprawcy z odpowiedzialności.

Odpowiedzialność karną rozciągnięto także na konflikty nie mające charakteru międzynarodowego, wyłączono jednak wszelkie bunty wewnętrzne, które podlegają wyłącznie jurysdykcji prawa krajowego. Statut Trybunału nie przewiduje kary śmierci. Najwyższą karą jest kara dożywotniego więzienia. Trybunał nie ma prawa prowadzić rozprawy pod nieobecność oskarżonego, ani wydawać wyroku zaocznego.

Zadaniem Trybunału będzie sądzić indywidualne osoby, sprawców bezpośrednich zbrodni, a także wydających rozkazy, nawet z najwyższych szczebli władzy, odpowiedzialnych za zbrodnie objęte jego jurysdykcją. Tak więc nie podlegają mu ani państwa, a nie osoby prawne. Statut MTK wyraża prymat jurysdykcji krajowej nad międzynarodową. Jednak przyznaje Trybunałowi możliwość ingerencji w przypadku, gdy państwo nie wykazuje rzeczywistej woli ukarania sprawców zbrodni międzynarodowych. Obowiązkiem organów państwa jest współpraca z Trybunałem poprzez zapewnienie w ustawodawstwie wewnętrznym właściwych procedur.

W skład Trybunału wchodzi urząd prokuratora. Odróżnia to Trybunał od typowej organizacji sądu. Uprawnienia sądowe Trybunał wykonuje za pośrednictwem izb: orzekającej (w pierwszej instancji) złożonej z 3 sędziów i odwoławczej złożonej z prezesa i 4 sędziów. Wszczęcie postępowania przed Trybunałem może nastąpić:

1) na wniosek złożony do prokuratora przez państwo-stronę,

2) na wniosek złożony do prokuratora przez Radę Bezpieczeństwa działającą na podstawie rozdziału VII Karty NZ,

3) wszczęcie postępowania przez prokuratora, które wymaga jednak upoważnienia wydanego przez „izbę przygotowawczą", o które musi on każdorazowo wystąpić

Jurysdykcja ICC nie jest ograniczona ani do przestępstw popełnionych w określonym czasie, ani geograficznie. W przypadku wniosku złożonego przez RB Trybunał nie jest ograniczony nim terytorialnie tj. może ścigać i karać sprawców zbrodni popełnionych poza terytorialnym zasięgiem obowiązywania Statutu. RB może także działając na podstawie rezolucji zgodnie z rozdziałem VII Karty NZ, zwrócić się do Trybunału o niewszczynanie postępowania bądź zawieszenie już wszczętego na okres roku. Jest to proceduralny wpływ RB ONZ na Międzynaro-

dowy Trybunał Karny. I na tym kończy się kontrola RB nad Trybunałem. Nie wchodzi on w skład struktury ONZ. Stosunki ONZ z Trybunałem ma określić przyszłe porozumienie. Trybunał ma międzynarodową osobowość prawną. Siedzibą Trybunału będzie Haga

Tak ustanowione relacje między Trybunałem i ONZ są wynikiem kompromisu między grupą państw (do których należała Polska) a Stanami Zjednoczonymi, Chinami, Rosją i kilkunastoma innymi państwami, które żądały, by sąd został poddany ścisłej kontroli RB.

Sprzeciw niektórych państw budziło także oddanie Trybunałowi części suwerenności w zakresie sądzenia zbrodniarzy wojennych, nie dotyczy to zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni ludobójstwa. Przyjęto zatem klauzulę by państwa, które przystąpiły do konwencji mogły deklarować, że w ciągu siedmiu lat po wejściu w życie Statutu nie przyjmą jurysdykcji w odniesieniu do zbrodni wojennych, których popełnienia zarzuca się ich obywatelom albo mających być popełnionymi na ich terytorium.[52]

Interesującym zagadnieniem jest utworzenie na mocy przepisów Statutu specjalnego Funduszu, który ma wypłacać odszkodowania ofiarom zbrodni i ich rodzinom. Fundusz ma być zasilany wpłatami pochodzącymi z wykonywania kar grzywny oraz przepadku mienia i przedmiotów. Przy Sekretariacie Trybunału planuje się powołanie Biura ds. pokrzywdzonych i świadków. Celem biura będzie zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa świadków oraz pokrzywdzonych.

Kompromisowy tekst statutu jest często atakowany i tak naprawdę nikogo nie zadowala. Mogą więc nastąpić trudności z jego ratyfikacją w wielu krajach.

Prawo karne każdego państwa obejmuje przestępstwa popełnione na jego terytorium lub przez jego własnych obywateli. Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych idzie dalej domagając się od państw poszukiwania oraz karania każdego sprawcy „**ciężkiego naruszenia**" bez względu na jego obywatelstwo czy miejsce popełnienia przestępstwa. Ta zasada powszechnej jurysdykcji ma bardzo istotne znaczenie dla zapewnienia skutecznego ścigania sprawców poważnych i **„ciężkich naruszeń**" prawa humanitarnego. Powołanie Trybunału nie oznacza, że wykluczona zostaje możliwość orzekania w tych sprawach przez sądy krajowe. Powstanie Trybunału to zrealizowanie idei wielkiego uczonego rumuńskiego, prawnika prof. V. Pelli, który w 1925r. wydał pracę o prawie karnym przyszłości i o międzynarodowym sądzie karnym.

---

[52] Podstawowe zasady funkcjonowania Stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego na podstawie: M. Płachta, Statut Stałego Międzynarodowwego Trybunału Karnego: podstawowe zasady kompetencje organizacyjne i procesowe, Państwo i Prawo 1998, nr 12, s. 17-35. Do 31 października 1998r. około 58 państw podpisało przyjętą w lipcu konwencję o powołaniu (ICC). Polska statut podpisała 9 kwietnia 1999r. Pod koniec 1998r. w Polsce powstała koalicja Organizacji Pozarządowych na rzecz Międzynarodowego Sądu Karnego (The ICC Coalition). Ko-

7.9. Ustawodawstwo polskie w przedmiocie ścigania i karania przestępców wojennych

W ustawodawstwie polskim w okresie międzywojennym sprawa zbrodni wojennych była regulowana przez Kodeks karny wojskowy z 21 października 1932r. Wyliczał on katalog przestępstw określonych jako *„Przestępstwa w polu przeciwko ludności i mieniu"* (rozdział XII).[53] W okresie II wojny przestępstwa wojenne popełnione na ludności polskiej były przedmiotem zainteresowania Rządu Polskiego na Wychodźstwie, w wyniku czego Prezydent RP 30 marca 1943r. wydał dekret o odpowiedzialności karnej za zbrodnie wojenne[54]. Art. 1 dekretu stanowił, że „ *odpowiedzialności karnej z mocy przepisów dekretu podlegają osoby, przynależne do Rzeszy Niemieckiej lub państw z nią sprzymierzonych bądź współdziałających, jako też inne osoby działające w interesie Rzeszy Niemieckiej lub rzeczonych państw, za przestępstwa popełnione po dniu 31 sierpnia 1939r. bez względu na miejsce popełnienia czynu*". W myśl art. 3 i 5 karze śmierci lub dożywotniego więzienia podlegały czyny powodujące zgon, szczególne udręczenie, kalectwo, trwałą chorobę fizyczną lub psychiczną, trwałą niezdolność do pracy zawodowej, poddanie czynowi nierządnemu lub wysiedlenie obywatela polskiego. W myśl postanowień dekretu zabronione było zmuszanie obywatela polskiego do wstąpienia do obcego wojska, do pracy dla nieprzyjaciela wbrew normom prawa międzynarodowego (art. 5), a także dokonywanie rabunku kradzieży, zniszczenia lub innego uszkodzenia mienia publicznego lub prywatnego (art. 7). Represja miała dotykać rozkazodawcę i wykonawcę rozkazu (art. 10).

Rząd tzw. lubelski dekretem z 23 września 1944r. ustanowił Kodeks Karny Wojska Polskiego[55]. Rozdział XXV kodeksu zawierał katalog zbrodni popełnionych w czasie działań wojennych. Było to nawiązanie do kodeksu międzywojennego, o czym świadczy m. in. taki sam tytuł rozdziału.

W prawie polskim odpowiedzialność za zbrodnie wojenne reguluje po części dekret z 31 sierpnia 1944r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz zdrajców Narodu Polskiego[56], ustawa z 22 kwietnia 1964r. w sprawie wstrzymania biegu przedawnienia w stosunku do sprawców najcięż-

---

alicja zrzesza organizacje pozarządowe i ekspertów prawa międzynarodowego. Najważniejszym zadaniem koalicji jest upowszechnianie wiedzy na temat Trybunału. Według polskich ekspertów powołanie ICC nastąpi około 2010r.

[53] /Dz. U. z 1932r., nr 91, poz. 765/.

[54] Dz. U. z 1943r. nr 3, poz. 6/, w: Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dziennik Ustaw RP i Monitor Polski 1939-1945, red. naukowa A. Kunert, Wyd. Kopia, Warszawa 1995. Ważnym elementem tego dekretu było postanowienie o rozpoczęciu biegu przedawnienia przestępstw z upływem 6 miesięcy po wznowieniu czynności przez polski Sąd Najwyższy. Dekret wydany został na podstawie art. 79 ust. 2 Konstytucji kwietniowej.

[55] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 września 1944r. /Dz. U. z 1944r., nr 6, poz. 27/.

[56] /Dz. U. z 1946r., nr 69, poz. 337, z 1947r, nr 65, poz. 390, z 1948r., nr 18, poz. 124, z 1949r., nr 32, poz. 238 i z 1997r., nr 88, poz. 554/.

szych zbrodni hitlerowskich popełnionych w okresie drugiej wojny światowej,[57] ustawa z 6 kwietnia 1984r. o Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu - Instytucie Pamięci Narodowej.[58] Uchwalona 6 czerwca 1997r. ustawa - Przepisy wprowadzające Kodeks karny[59] pozostawiła w mocy przepisy wymienionych ustaw, jednocześnie w nowym kodeksie karnym z 6 czerwca 1997r.[60] ustawodawca przewidział odpowiedzialność karną sprawców przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości oraz prawu wojennemu.

Konstytucja RP,[61] uchwalona 2 kwietnia 1997r., w art. 42 przewiduje odpowiedzialność za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego, natomiast art. 43 stanowi, iż zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.

Szczegółowy katalog przestępstw zawierają art. 117-126 rozdziału XVI nowego kodeksu karnego. Na podstawie przepisów tego rozdziału można dokonać systematyzacji przestępstw według kategorii:

1. Przestępstwa przeciwko pokojowi:

a) wszczynanie lub prowadzenie wojny napastniczej,

b) przygotowania do wszczynania lub prowadzenia wojny napastniczej,

c) publiczne nawoływanie do wszczęcia wojny napastniczej.

2. Przestępstwa przeciwko ludzkości:

a) zabójstwa albo ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby należącej do grupy narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub światopoglądowej,

b) stwarzanie osobom należącym do takiej grupy warunków życia grożących jej biologicznym wyniszczeniem, stosowanie środków mających służyć do wstrzymania urodzeń w obrębie grupy, przymusowe odbieranie dzieci osobom należącym do jednej z grup, czynienie przygotowania do tych przestępstw,

---

[57] /Dz. U. z 1964r., nr 15, poz. 86 i z 1997r., nr 88, poz. 554/.

[58] /Dz. U. z 1984r., nr 21, poz. 98, z 1991r., nr 45, poz. 195 i z 1997r., nr 88, poz. 554/. Ustawa mocą art. 1 przekształciła Główną Komisję Badania Zbrodni Niemieckich w Polsce utworzoną na podstawie Dekretu z dnia 10 listopada 1945r. /Dz. U. z 1945r., nr 51, poz. 293/. W styczniu 1999r. weszła w życie ustawa z 18 grudnia 1998r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu /Dz. U. z 1998r., nr 155, poz. 1016/. Tak więc ustawa z 6 kwietnia 1984r. straciła moc, a GKBZPNP została postawiona w stan likwidacji. Ustawa z 18 grudnia 1998r. reguluje ewidencjonowanie m. in. zbrodni nazistowskich, komunistycznych i innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne, popełnionych na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości w okresie od 1 września 1939r. do 31 grudnia 1989r. Zgodnie z art. 2 ustawy zbrodniami komunistycznymi są czyny popełnione przez funkcjonariuszy państwa komunistycznego w okresie od 17 września 1939r. do 31 grudnia 1989r. polegające na stosowaniu represji lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności bądź w związku z ich stosowaniem, stanowiące przestępstwa według polskiej ustawy karnej obowiązującej w czasie ich popełnienia.

[59] /Dz. U. z 1997r., nr 88, poz. 554 i nr 160, poz. 1083/.

[60] /Dz. U. z 1997r., nr 88, poz. 553 i nr 160, poz. 1083/.

c) stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególnych osób z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości, publiczne nawoływanie do popełnienia takiego przestępstwa;

3. Przestępstwa wojenne:

a) stosowanie środków masowej zagłady zakazanych przez prawo międzynarodowe,

b) wytwarzanie, gromadzenie, nabywanie, zbywanie, przechowywanie, przewożenie lub przesyłanie środków masowej zagłady lub środków walki bądź prowadzenie badań mających na celu wytwarzanie środków zakazanych przez prawo międzynarodowe,

c) atakowanie w czasie działań zbrojnych miejscowości lub obiektu nie bronionego, strefy sanitarnej lub zneutralizowanej albo stosowanie innych sposobów i środków walki zakazanych przez prawo międzynarodowe,

d) zabójstwa osób, które składając broń lub nie dysponując środkami obrony poddały się, zabójstwa rannych, chorych, rozbitków, personelu medycznego lub osób duchownych, zabójstwa jeńców wojennych oraz ludności cywilnej obszaru okupowanego, zajętego lub na którym toczą się działania zbrojne, albo innych osób korzystających w czasie działań zbrojnych z ochrony międzynarodowej,

e) stosowanie kar cielesnych wobec osób wymienionych w pkt. d, poddawanie ich torturom, nieludzkiemu traktowaniu, dokonywanie eksperymentów poznawczych (nawet za zgodą danej osoby), używanie do ochraniania swoją obecnością określonego terenu lub obiektu przed działaniami zbrojnymi albo własnych oddziałów lub zatrzymywanie jako zakładników,

f) zmuszanie osób cywilnych oraz jeńców wojennych do służby w nieprzyjacielskich siłach zbrojnych, przymusowe niewynikające ze względów wojskowych lub humanitarnych przesiedlanie ludności,

g) pozbawianie wolności lub prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu albo ograniczenie prawa do obrony w postępowaniu karnym,

h) niszczenie, uszkadzanie lub zabieranie dóbr kultury na obszarze okupowanym, zajętym lub na którym toczą się działania zbrojne,

i) używanie w czasie działań zbrojnych niezgodnie z prawem międzynarodowego znaku Czerwonego Krzyża lub Czerwonego Półksiężyca, znaku ochronnego dla dóbr kultury lub innego znaku chronionego przez prawo międzynarodowe, posługiwanie się flagą państwową lub odznaką wojskową nieprzyjaciela, państwa neutralnego albo organizacji lub komisji międzynarodowej.

---

[61] /Dz. U. z 1997r., nr 78, poz. 483/.

Za popełnienie czynów wymienionych w art. 117-126 grozi sankcja w postaci kary pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 25 lat więzienia, a w przypadku przestępstw najcięższych nawet kara dożywotniego więzienia.[62]

7.10. Konkluzja

Sprawa przestępstw wojennych pod koniec lat dziewięćdziesiątych nabrała zasadniczego znaczenia. Wojna w byłej Jugosławii, popełnione tam okrucieństwa, stosowanie nowych rodzajów eksterminacji, m. in. tzw. czyszczenie etniczne zmusiły świat do zastanowienia się, jak temu przeciwdziałać. Jugosławia, Rwanda , Kambodża, a ostatnio Zair stały się sumieniem świata. We współczesnym świecie, choć tyle mówi się o poszanowaniu praw człowieka, jednocześnie tak mało się robi, aby przeciwdziałać zbrodniom na nową niespotykaną skalę. Wydaje się, że powołanie stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego jest zasadniczym krokiem w kierunku przeciwdziałania zbrodniom międzynarodowym.

Ustanowienie w polskim kodeksie karnym odpowiedzialności za przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz za zbrodnie wojenne jest wynikiem zobowiązań prawnomiędzynarodowych i politycznych Polski.

Do przyjęcia takiego stanowiska zobowiązał nas także budapeszteński kodeks postępowania w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa z 6 XII 1994r. [63] Rozdział VII, art. 31, stanowi bowiem: ***„Państwa uczestniczące zapewnią, że personel sił zbrojnych sprawujący władzę dowódczą będzie ją wykonywać zgodnie ze stosownymi przepisami ustawodawstwa wewnętrznego i prawa międzynarodowego oraz że będzie świadom, iż na mocy tego prawa może zostać indywidualnie pociągnięty do odpowiedzialności za niezgodne z prawem sprawowanie swej władzy i że nie można wydawać rozkazów sprzecznych z prawem krajowym i międzynarodowym. Odpowiedzialność zwierzchników nie zwalnia podwładnych od osobistej odpowiedzialności”.*** Kodeks budapeszteński zobowiązuje także państwa sygnatariuszy do tego, by personel sił zbrojnych, paramilitarnych i sił bezpieczeństwa mógł korzystać z praw człowieka i podstawowych wolności oraz realizować je w sposób zgodny z dokumentami KBWE i prawem międzynarodowym, a także z postanowieniami konstytucyjnymi i innymi przepisami prawnymi oraz wymogami służby (rozdział VII, art. 32).

---

[62] Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997r. o zmianie ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks karny, ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw /Dz. U. z 1997r., nr 160, poz. 1083/ kodeks karny wszedł w życie 1 września 1998r.

[63] Kodeks postępowania w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa. W : Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów, opracowanie S. Bieleń, Warszawa 1996, s. 289.

8. Problematyka bezpieczeństwa i obronności w Konstytucji RP

8.1. Zagadnienia prawno-międzynarodowe w Konstytucji RP

Regulacje konstytucyjne, dotyczące relacji Polski z otoczeniem zewnętrznym oraz podmio2tów wpływających na treść tych relacji obejmują zagadnienia źródeł prawa - praw i wolności oraz obowiązków obywatelskich.

Konstytucja w sposób całościowy ujmuje i porządkuje kwestię systemu źródeł prawa (rozdz.III). Wśród źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej wymienia się między innymi ratyfikowane umowy międzynarodowe.

W świetle art.91 ust.1 ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego, co oznacza, ze jest ona bezpośrednio stosowana, chyba, że stosowanie umowy jest uzależnione od wydania ustawy. Owa transformacja umowy międzynarodowej do wewnętrznego systemu prawnego uzależniona jest od jej opublikowania w Dzienniku Ustaw. W tym zakresie przewiduje się dwojakie rozwiązania. Otóż umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Natomiast kwestię zasad ogłaszania innych umów międzynarodowych określać ma ustawa (art.88, ust.3).

Fakt by zgoda parlamentu na ratyfikację określonych umów międzynarodowych przybierała formę ustawy oznacza, iż w procesie tym uczestniczą obie izby parlamentarne. Trafna jest opinia, że rozwiązanie to dowartościowuje Senat. Uczestnicząc w procedurze uchwalania ustawy ratyfikacyjnej organ ten ma prawne podstawy zajmowania się (interesowania) polityką zagraniczną i stosunkami międzynarodowymi.

Nader ważką kwestią jest miejsce umów międzynarodowych w obowiązującym porządku prawnym. W myśl art.87 Konstytucji umowy międzynarodowe usytuowane są poniżej Konstytucji, co oznacza, ze powinny być z nią zgodne. Na straży tej zgodności stoi Trybunał Konstytucyjny. Jeśli idzie o skuteczność umów międzynarodowych względem pozostałych aktów prawnych, to uzależniona jest ona trybu ich ratyfikacji. I tak, umowy międzynarodowe które są ratyfikowane przez Prezydenta za uprzednią zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie i które są ogłaszane w trybie przewidzianym dla ustaw, mają moc prawną
ustawy (art.88, ust.3). Jednak w sytuacji, gdy ustawy nie da się pogodzić z umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, to umowa ta ma pierwszeństwo przed ustawą. Organem kompetencyjnym do rozstrzygania o zgodności ustaw z tymi umowami jest Trybunał Konstytucyjny.

Jeśli idzie o umowy ratyfikowane bez upoważnienia ustawy to w przypadku kolizji norm ustępują one swoja skutecznością ustawie. Mają natomiast pierwszeństwo przed rozporządzeniami, na co wskazuje redakcja art.87 Konstytucji. Świadczy też o tym uprawnienie Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe i również z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

Normy konstytucyjne określają przedmiotowo rodzaje umów międzynarodowych dla których ratyfikacji bądź wypowiedzenia wymagana jest uprzednia zgoda wyrażona w ustawie. W świetle art.89 Konstytucji RP. Są to umowy dotyczące:

- pokoju, sojuszy, układów politycznych bądź wojskowych;
- praw wolności lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji;
- członkostwa naszego państwa w organizacjach międzynarodowych;
- znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym;
- kwestii uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Powyższy katalog określający materię umów wskazuje, iż ustrojodawca uznał, że umowy o szczególnym znaczeniu dla państwa, a więc głównie takie które wprost bądź pośrednio wiążą się z jego (państwa) szeroko rozumianym bezpieczeństwem muszą być poddane wnikliwej analizie i ocenie również przez parlament.

Należy podkreślić, że parlament nie musi takiej zgody udzielić. A zatem zgoda taka nie jest „zwykłą formalnością". Omawiane rozwiązanie gwarantuje zrównoważenie władzy wykonawczej i ustawodawczej. A zatem ewentualna odmowa na wyrażenie takiej zgody nie powinna być odczytywana jako ograniczanie władzy Prezydenta.

Konstytucja RP włącza też Sejm (ale już nie Senat) - w zakresie niejako informacyjnym - w proces ratyfikacji umów międzynarodowych dla których ratyfikacji nie jest wymagana „zgoda ustawowa". I tak, Prezes Rady Ministrów zamierzając przedłożyć Prezydentowi RP do ratyfikacji tego rodzaju umowę międzynarodową zawiadamia o tym Sejm. W tych przypadkach Sejm nie może merytorycznie odnieść się do tego faktu np. zablokować procesu ratyfikacji, a jedynie „zyskuje wiedzę" o zawieranych umowach międzynarodowych i wszczętej procedurze ratyfikacyjnej.

Trzeba wspomnieć, że w ust.3 art.89 przewiduje się (oznacza to zobowiązanie parlamentu) uchwalenie ustawy regulacyjnej zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiadania umów międzynarodowych.

Konstytucja RP dopuszcza tryb pilny uchwalania ustawy ratyfikacyjnej. Wniosek taki wpływa z treści jej art.123, ust.1 zgodnie z którym Rada Ministrów może uznać uchwalony przez

siebie projekt ustawy za pilny, z określonymi wyjątkami, które wszakże nie obejmują materii ustaw ratyfikacyjnych.

Fakt, że przygotowywanie projektów ustaw ratyfikacyjnych to wyłączna kompetencja Rządu, każe wnosić, iż omawiane projekty mogą mieć przymiot pilności. Oczywiście sytuacja taka będzie mieć miejsce, jeżeli interes państwa będzie wymagał przyspieszonego trybu uchwalania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej.

Przypomnijmy, że w postępowaniu w sprawie projektu ustawy uznanego za pilny termin jej rozpatrzenie przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisu ustawy przez Prezydenta RP wynosi 7 dni (art.123, ust.3)

Zakładając integrację Polski z Unią Europejską ustrojodawca postanowił (art. 90, ust.1), że Rzeczypospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi władzy państwowej kompetencje w określonych sprawach. Jednakże w tym przypadku przewidziano wyraźnie utrudniony tryb uchwalania ustawy ratyfikacyjnej. Otóż ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację w/w umowy jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Niezależnie od ustalenia tak wysokich wymogów proceduralnych Konstytucja przewiduje też możliwość wyrażania zgody na ratyfikację powyższego rodzaju umowy w drodze ogólnokrajowego referendum (art.90, ust.3). Kwestię wyboru trybu wyrażania zgody na ratyfikację rozstrzyga Sejm w formie uchwały podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art.90, ust.4). Fakt, że Sejm decyzję tę podejmuje w formie uchwały oznacza, iż z tego procesu decyzyjnego wyłączony jest Senat.

W świetle art. 125 Konstytucji referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów bądź Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Wynik referendum - ogólnokrajowego jest wiążący jeżeli w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania.

Ważność referendum ogólnokrajowego stwierdza naczelny organ władzy sądowniczej jakim jest Sąd Najwyższy.

Z powyższego widać, że w proces rozstrzygania problemów o charakterze prawnomiędzynarodowym, mającym szczególne znaczenie dla państwa, włączone są wszystkie naczelne organy państwowe reprezentujące poszczególne rodzaje władz - ustawodawczą, wykonawczą i

sądowniczą. Z punktu widzenia standardów państwa demokratycznego takie rozwiązanie trzeba ocenić pozytywnie.

Analizując postanowienia rozdziału II Konstytucji RP w kontekście stosownych zasad prawa międzynarodowego należy podkreślić, iż przyjęte w nim rozwiązania są zgodne z międzynarodowymi standardami ochrony praw jednostki.

Konstytucja zapewnia każdemu (tj. obywatelom, tzw. bezpaństwowcom, cudzoziemcom) wolność poruszania się po terytorium Polski oraz wolność wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art.52,ust.1). Zgodnie z przepisem ustawy zasadniczej (art.52, ust.2) każdy może też swobodnie (ewentualne ograniczenia w tym zakresie może określać ustawa) opuścić terytorium RP. Jednocześnie Konstytucja wyklucza możliwość wydalenia obywatela polskiego z kraju, jak też nie dopuszcza możliwości zakazu ma powrotu do kraju (art.52, ust.4).

Ustrojodawca otwiera też możliwości osiedlania się na stałe na terytorium RP osób pochodzenia polskiego co powinno być ustalone w oparciu o procedury ustawowe.

Art.55 Konstytucji zakazuje też ekstradycji osób podejrzanych o popełnienie bez uzycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych. Jeśli idzie o ekstradycję innych osób to w sprawie ich wydania innym państwom orzekać ma sąd.

Konstytucja (art.56) dopuszcza możliwość korzystania przez cudzoziemców z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej. Odwołując się do wiążących Polskę umów międzynarodowych cudzoziemcom poszukującym w naszym kraju ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy.

Wśród obowiązków obywatelskich na pierwszym miejscu wymienia się wierność Rzeczypospolitej oraz troskę o dobro wspólne (art.82). Obronę Ojczyzny traktuje się jako obowiązek obywateli polskich (art.85). Wymieniane przykładowo obowiązki mają ścisły związek z obywatelstwem, tzn. że nie dotyczą wszystkich osób znajdujących się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej, a tylko jej obywateli.

8.2. Bezpieczeństwo i obronność w Konstytucji RP

Dokonując identyfikacji problematyki bezpieczeństwa i obronności w treści Konstytucji RP można w tej sferze wyodrębnić zagadnienia dotyczące: obrony Ojczyzny i służby wojskowej, roli Sił Zbrojnych, stosownych kompetencji organów kierowniczych Państwa oraz stanów nadzwyczajnych.

8.2.1. Obowiązek obrony Ojczyzny i służby wojskowej

Zagadnienie obowiązku obrony Ojczyzny uregulowane zostało w rozdziale II Konstytucji poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela. Ustrojodawca w art.85 wprost stanowi, że obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny. Zrozumiałym jest, że obowiązek ten może być nałożony na obywateli polskich tj. te osoby, które w sensie prawnym przynależą do państwa polskiego. Z powyższym przepisem ściśle koresponduje art.82 w którym stanowi się, że obowiązkiem obywatela jest wierność Rzeczypospolitej oraz troska o dobro wspólne. Owa wierność i troskę trzeba ujmować dynamicznie tzn. jako obronę Polski. Jeżeli przeciwieństwem wierności jest zdrada, to wierność nie jest prostym brakiem zdrady, ale nakazuje czynną obronę Ojczyzny w przypadku grożącego jej niebezpieczeństwa. Jest to obowiązek obywatelski.

Inny przepis konstytucyjny (art.85, ust.2) stanowi, że zakres służby wojskowej określa ustawa, zarazem przewiduje (ust.3) możliwość ubiegania się o służbę zastępcy z powodu przekonań religijnych lub wyznaniowych zasad moralnych.

Z kolei art.31 ust.3 zawiera ogólną normę umożliwiającą nakładanie w trybie ustawowym na obywateli ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, ale tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla, między innymi, jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Norma ta ma ważkie znaczenie dla ustalania w ustawodawstwie zwykłym utrwalonych w polskiej pragmatyce wojskowej ograniczeń praw obywatelskich nakładanych na osoby w czynnej służbie wojskowej.

Konstytucja (art.59, ust.4) wprost dopuszcza możliwość ograniczenia ustawowego wolności zrzeszania się w związkach zawodowych co jest zgodne z normami prawa międzynarodowego.

W art.103, ust.2 Konstytucja stanowi, że osoby wykonujące określone zawody, a w tym żołnierze pozostający w czynnej służbie wojskowej nie mogą sprawować mandatu poselskiego. Na mocy art.108 zakaz odnosi się też do mandatu senatorskiego.

8.2.2. Kompetencje naczelnych organów państwowych w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa

a) Kompetencje Sejmu

W rozdziale IV Konstytucji poświęconymi Sejmowi i Senatowi ustrojodawca zamieścił przepisy dotyczące kompetencji tych organów w odniesieniu do sfery bezpieczeństwa i obronności państwa.

Analizując funkcję ustawodawczą Sejmu (przy współudziale Senatu) oczywistą jest uwaga, iż organ ten kształtuje ustawowe podstawy funkcjonowania omawianej sfery. Kwestie te w pewnym zakresie zostały omówione w pierwszej części tego opracowania, jak np. ustawowe wyrażanie zgody na ratyfikację określonych umów międzynarodowych.

Zgodnie z art.116, ust.1 Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju. Decyzję w tej kwestii Sejm podejmuje w formie uchwały. Oznacza to, że jest to decyzja ostateczna i nie wymagająca długiej procedury legislacyjnej z udziałem Senatu, Prezydenta i ewentualnie Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże ustrojodawca określa warunki kiedy taka uchwała może być podjęta. Otóż jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Ustrojodawca ustanowił też przepis swoiście „ubezpieczający" proces decyzyjny uruchamiany w szczególnie trudnych okolicznościach zagrożenia wojennego), zgodnie z którym, jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie to o stanie wojny postanawia Prezydent RP (art. 116, ust.2).

Konstytucja postanawia, że zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. Także kwestia zasad pobytu obcych wojsk na terytorium RP i zasad przemieszczania się przez to terytorium określają w/w źródła prawa (art.117).

Trzeba pamiętać, że funkcja ustawodawcza Sejmu realizowana jest z udziałem władzy wykonawczej - Prezydenta RP i Rady Ministrów którym to organom przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Dobitnym przykładem takiego współdziałania jest procedura uchwalania ustawy budżetowej. Rada Ministrów ma obowiązek (art.222) corocznie przedkładać Sejmowi projekt ustawy budżetowej, na następny rok. Prace Sejmowe (zwłaszcza komisji sejmowej) są obiektywną przesłanką do zajmowania się przez ten organ sprawami bezpieczeństwa i obronności, nakładami finansowymi na tę sferę.

Ustawa zasadnicza uwzględnia spełnianie przez Sejm funkcji kreacyjnej. Chodzi tu o powoływanie Rady Ministrów, a w tym Ministra Obrony Narodowej. Aczkolwiek formalnie Rada Ministrów powoływana jest przez Prezydenta, jednakże to Sejm zatwierdza jej program działania - w tym kwestie dotyczące sfery obronnej, Sił Zbrojnych (art.154, ust.1,2). Sejm może wyrazić Ministrowi Obrony Narodowej wotum nieufności (art.159, ust.1). Sejm działając na wniosek Prezydenta RP może podjąć uchwałę o pociągnięciu ministra do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustaw oraz za przestępstwa popełniane w związku z zajmowanym stanowiskiem (art.156, ust.1,2).

Sejm spełnia, w szerokim zakresie, funkcję kontrolną względem władzy wykonawczej.

Konstytucja stanowi (art.95, ust.2), że Sejm sprawuje funkcję kontrolną nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Oznacza to, że Sejm ma możliwości kontrolowania Rady Ministrów w zakresie zapewnienia przez ten organ bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art.146, ust.4, pkt.8) oraz ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa (art.146, ust.4, pkt 11).

Uprawnienia kontrolne Sejmu rozciągają się też na Ministra Obrony Narodowej , którego zakres działania określony został w ustawie (art.149, ust.1).

Z powyższego wynika, że Sejm nie kontroluje bezpośrednio Sił Zbrojnych, ale poprzez naczelne (cywilne) organy państwowe jakimi są Rząd i Minister ON, które to zgodnie z normami prawa upoważnione są do kierowania i kontrolowania Sił Zbrojnych (art.146, ust.3, art.148 pkt. 2,5, art.149, ust.1).

Wśród instrumentów kontrolnych Sejmu wymienia się też możliwość powoływania przez ten organ władzy ustawodawczej komisji śledczych (art.111), których przedmiotem badania mogą być sprawy obronności należące do zakresu działania władzy wykonawczej.

Sejm powołuje komisje stałe (np. Komisję Obrony Narodowej), może też powoływać komisje nadzwyczajne, które mają prawo żądać przekładania im sprawozdań i informacji przez Ministra Obrony Narodowej lub jego przedstawicieli. Kwestie te mogą być przedmiotem posiedzeń Komisji, na których obowiązek mają uczestniczyć Minister ON lub jego przedstawiciele.

Komisja Obrony Narodowej może kierować do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej dezyderaty zawierające postulaty w określonych sprawach. Również indywidualnie każdy poseł może żądać informacji i wyjaśnień w interesującej go sprawie od organów władzy wykonawczej; w tym dotyczących spraw bezpieczeństwa i obronności.

Sejm poprzez instytucję interpelacji i zapytań poselskich ma możliwość kontroli działalności Minister ON i Sił Zbrojnych (art.115, ust.1,2).

Sejm może zwrócić się do NIK o przeprowadzenie kontroli Ministerstwa Obrony Narodowej i podległych mu Sił Zbrojnych. Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej podległy Sejmowi może kontrolować sferę obronności z własnej inicjatywy w oparciu o kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art.203, ust.1). Stosowne informacje o wynikach kontroli NIK przekłada Sejmowi.

Sejm rozpatruje rządowe sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej (art.226, ust.1,2). Negatywnie oceniając wykonanie budżetu Sejm może odmówić udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Jest to najsilniejszy instrument kontroli Sejmu nad działalnością Rządu.

Wydaje się, iż dokonana powyżej analiza przepisów Konstytucji dowodzi, iz Sejm dysponuje skutecznymi środkami prawnymi i instytucjonalnymi oddziaływania na sferę bezpieczeństwa i obronności państwa.

b) Kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności

Kompetencje Prezydenta RP jako głowy państwa zostały w Konstytucji ujęte dość szeroko. Część z tych kompetencji Prezydent wykonuje samodzielnie, a część z innymi naczelnymi organami władzy wykonawczej - Radą Ministrów i jej Prezesem oraz Ministrem Obrony Narodowej.

Konstytucja uznaje Prezydenta za najwyższego przedstawiciela państwa polskiego i gwaranta ciągłości władzy państwowej (art.126, ust.1).

Ustrojodawca złożył na Prezydenta obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art.126, ust.2).

Nie byłoby możliwe wykonanie przez Prezydenta powyższego obowiązku, gdyby nie Siły Zbrojne RP, które zgodnie z postanowieniem Konstytucji (art.26) służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium. One też zapewniają bezpieczeństwo i nienaruszalność granic Rzeczypospolitej.

Współbrzmienie unormowań odnoszących się do roli Prezydenta i do Sił Zbrojnych jest ewidentne. Podmioty te mają służyć Polsce w najwyższym stopniu.

Warto przypomnieć, że Prezydent może objąć swój urząd po uprzednim złożeniu wobec Zgromadzenia Narodowego przysięgi w której zobowiązuje się strzec niezłomnie godności Narodu, niepodległości i bezpieczeństwa Państwa. Dobro Ojczyzny i pomyślność obywateli są dla Prezydenta zawsze, w każdej sytuacji najwyższym nakazem.

Kompetencje Prezydenta w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa silnie zawierają się w atrybutach zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi oraz w określonych uprawnieniach przewidzianych dla Prezydenta na wypadek wojny.

Konstytucja stanowi, iż w czasie pokoju Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art.134, ust.2), który w świetle ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996r. Nr 10, poz.56), posiada uprawnienia do kierowania w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych RP.

Zakres i treść „najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi" wyraża się przede wszystkim w kompetencji do mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił

Zbrojnych na czas określony (art.134, ust.3). Nowatorskość przyjętego rozwiązania polega na obowiązywaniu zasady rotacji na w/w stanowiskach w wojsku. To znaczy Szef Sztabu Generalnego oraz dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych powoływani są na czas określony, czyli na określoną kadencję. W Konstytucji przyjmuje się (art.134, ust.6), że szczegółowe kompetencje Prezydenta związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi określi ustawa zwykła.

Należy zauważyć, że akty urzędowe Prezydenta RP o mianowaniu Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych wymagają dla swojej ważności podpisu Premiera (art.144, ust.2).

Na wypadek wojny Konstytucja przewiduje dla Prezydenta określone uprawnienia, które dotyczą mianowania (na wniosek Premiera) Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę odwołać (art.134, ust.4). Zasady jego podległości konstytucyjnym organom RP określić ma ustawa.

Z powyższego przepisu wynika, ze funkcja Prezydenta jest niepołączalną z funkcją Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Zgodnie z art.134 ust.5 Prezydent nadaje przewidziane ustawami stopnie wojskowe w uzgodnieniu z Ministrem ON.

Uprawnienia kreacyjne Prezydenta niewątpliwie umożliwiają mu wykonywanie cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi.

Prezydent na wniosek Premiera w sytuacjach bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej (art.136).

Z tego wynika, iż w tym przypadku ocena stanu faktycznego stopnia zagrożenia państwa należy do Prezesa Rady Ministrów, który inicjuje stosowny proces decyzyjny.

Odrębna grupa kompetencji dotyczy funkcjonowania władzy ustawodawczej. Jak wiadomo Prezydent ma prawo inicjatywy ustawodawczej. Stosowne projekty ustaw mogą dotyczyć między innymi kwestii bezpieczeństwa i obronności kraju. Prezydent uczestnicząc w procesie legislacyjnym może zwracać się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie zgodności z Konstytucją uchwalonej ale jeszcze nie podpisanej przez niego ustawy (art.122, ust.3). Prezydent odmawia podpisania ustawy którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją (art.122, ust.4). Prezydent może też z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, ale tylko wtedy gdy nie wystąpił z odpowiednim wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Prezydent jest uprawniony do występowania z wnioskami o przeprowadzenie kontroli przez NIK. Wniosek może dotyczyć kontroli Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych (art.144, ust.3, pkt.10).

Prezydent ma prawo występowania do Sejmu z wnioskami o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członków Rady Ministrów (art.144, ust.3.pkt.13). Oczywiście wniosek taki może też dotyczyć szefa resortu ON.

Trzeba też odnotować, że Prezydent może zwołać Radę Gabinetową w sprawach szczególnej wagi (art.141, ust.1). Można założyć, że przedmiotem obrad Rady Gabinetowej mogą być sprawy bezpieczeństwa i obronności państwa. W związku z tym, że Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów, wobec tego rezultaty jej obrad nie powodują skutków prawnych (art.141., ust.2).

Ustrojodawca postanowił powołać Radę Bezpieczeństwa Narodowego jako organ doradczy Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa (art.135). Członków RBN powołuje i odwołuje Prezydent (art.144, ust.3,pkt.26).

c) Uprawnienia i zadania Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności kraju

Konstytucja stanowi (art.146, ust.1), że Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP z wyłączeniem tych spraw polityki państwa, które są zastrzeżone dla innych organów państwowych oraz samorządu terytorialnego (art.146, ust.2). Oczywiście w tej szerokiej formule kompetencji Rządu mieszczą się też sprawy bezpieczeństwa i obronności państwa.

Rada Ministrów posiada uprawnienia kierownicze (w tym koordynacyjne i kontrolne) w stosunku do całej administracji rządowej (art.146, ust.3), w tym również wobec Ministra Obrony Narodowej, który kieruje Siłami Zbrojnymi.

Rząd prowadząc określoną politykę może to czynić w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art.146, ust.4).

Rada Ministrów jako naczelny, kolegialny organ administracji państwowej za realizację swoich kompetencji ponosi polityczną odpowiedzialność przed Sejmem (art.157, ust.1). Również poszczególni członkowie Rady Ministrów ponoszą indywidualnie parlamentarną odpowiedzialność za sprawy należące do ich kompetencji bądź im powierzone przez Premiera (art.157, ust.2).

Owa norma ma istotne znaczenie dla określenia w praktyce relacji: Premier - poszczególni ministrowie. Otóż Premier koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów (art.148, ust.5). Jednakże poszczególni ministrowie są samodzielnymi organami administracji rządowej,

którzy za swoją działalność - kierowanie określonymi działami administracji rządowej lub wypełnianie zadań wyznaczonych im przez Premiera ponoszą odpowiedzialność parlamentarną przed Sejmem. Zakres działania ministrów (kierujących określonymi działami administracji rządowej) określają ustawy, co oznacza, że Premier nie może kierować merytorycznie pracą poszczególnych ministrów.

Premier koordynując i kontrolując pracą poszczególnych ministrów uwzględnia przy tym kwestie bezpieczeństwa i obronności kraju. Uprawnienia kontrolne Premiera w odniesieniu do Ministra Obrony Narodowej rozciągają się też na Siły Zbrojne kierowane przez Szefa resortu ON. Kontrola ta prowadzona jest przede wszystkim z punktu widzenia legalności, ale też zgodności jego działalności z polityką państwa.

Kompetencje Rządu określone w art.146 ust.4 Konstytucji dotyczą wprost bądź pośrednio także sfery bezpieczeństwa i obronności państwa.

Jak wiadomo polityka realizowana przez państwo (jego poszczególne organy) przejawia się przede wszystkim w określonych formach prawnych, nie zaś w sposób dowolny. Uwaga ta odnosi się też do polityki bezpieczeństwa i obronności RP.

Rada Ministrów zapewniając wykonanie ustaw w ogóle czyni to też wobec ustaw przedmiotowo dotyczących bezpieczeństwa i obronności (art.146, ust.4, pkt.1).

Rada Ministrów prowadzi działalność legislacyjną (przede wszystkim wydaje rozporządzenia), koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej, między innymi w zakresie bezpieczeństwa i obronności kraju (art.146, ust.4, pkt.2,3). Uchwalając projekt budżetu państwa oraz kierując jego wykonaniem Rada Ministrów uwzględnia potrzeby zgłoszone w odpowiedniej formie przez MON.

Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa (art.146, ust.7,8). Wcześniej przedstawione kompetencje Rządu w zakresie kreowania i realizacji polityki zagranicznej państwa mają przecież jak najściślejszy związek z jego bezpieczeństwem (art.146, ust.4, pkt.9, 10).

Rząd sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz corocznie określa liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (art.146, ust.4, pkt.11).

Rada Ministrów korzystając z prawa inicjatywy ustawodawczej (art.118, ust.1) ma możliwość takiego kształtowania procesu legislacyjnego by wyrażał on jej politykę, w tym w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa.

Zgodnie z art.149, ust.2 Konstytucji ministrowie kierujący określonymi działami administracji są uprawnieni do wydawania rozporządzeń będącymi źródłami powszechnie obowiązujące-

go prawa Rzeczypospolitej Polskiej; jednakże tylko wtedy gdy ustawa wyraźnie je do tego upoważnia (art.92, ust.1). Oczywistym jest, że kompetencje te dotyczą też Ministra Obrony Narodowej.

8.3. Konstytucyjne regulacje stanów nadzwyczajnych

Z problematyką bezpieczeństwa i obronności państwa jak najściślej wiążą się regulacje konstytucyjne dotyczące stanów nadzwyczajnych. Właśnie tej kwestii Konstytucja poświęca odrębny, XI rozdział.

W art.228 ustrojodawca stanowi, iż w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.

Pominięto stan klęski żywiołowej, gdyż przyczyny jego wprowadzenia nie wiążą się z zagrożeniem suwerenności państwa, jego bezpieczeństwem.

W Konstytucji przyjmuje się, iż zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych ma określić ustawa. Jest to standardowe ujęcie obowiązujące we wszystkich systemach prawnych współczesnych demokratycznych państw.

Dalej, norma konstytucyjna stanowi, iż działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Z owej normy płyną zarazem określone wskazania legislacyjne dla ustawodawcy zwykłego, jak też obowiązki pod adresem praktyki.

Poniżej przedstawiamy uregulowania przyjęte w odniesieniu do dwóch rodzajów stanów nadzwyczajnych.

Instytucji stanu wojennego poświęcony jest art.229 Konstytucji RP z 1997r., w którym stanowi się, iż w razie :

- zagrożenia zewnętrznego państwa,
- zbrojnej napaści na terytorium RP,
- lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części bądź całym terytorium państwa.

Jak z tego wynika wprowadzenie stanu wojennego uzależnione jest od jednego z trzech wyżej wymienionych warunków materialnych. Są to warunki konieczne. Bez odpowiedniego wniosku Rządu nie jest możliwe wprowadzenie stanu wojennego. Zatem taki wniosek jest warun-

kiem koniecznym, ale niewystarczającym. Z brzmienia art.229 można wynieść, że pomimo wniosku Rządu Prezydent RP nie musi wprowadzić stanu wojennego. A zatem ostateczny głos w tej sprawie należy do prezydenta.

Należy podkreślić, iż rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego podlega kontroli Sejmu. Prezydent ma obowiązek w ciągu 48 godzin od podpisania owego rozporządzenia przedstawić go Sejmowi do zatwierdzenia. Sejm niezwłocznie go rozpatruje i może go przyjąć bądź uchylić bezwzględną większością głosów (50% plus 1) w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby głosów.

W tym miejscu można postawić pytanie o taką sytuację, kiedy to wydarzenia wojenne biegną szybko i Sejm nie może zebrać się na posiedzenie ? Otóż lektura art.234 zdaje się wskazywać, że rozporządzenie Prezydenta i tak miałoby pełną moc prawną. Do takiego wniosku prowadzi konstrukcja właśnie art.234 zgodnie z którym, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może pełnić swoich normalnych funkcji prawodawczych, wówczas Prezydent na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art.228 ust.3-5. Rozporządzenia te mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Podlegają one zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu Sejmu, tzn. jeżeli sytuacja w państwie umożliwi Sejmowi odbycie takiego posiedzenia.

Trafny kierunek powyższej wykładni rozszerzającej art.234 potwierdza, moim zdaniem i unormowanie zawarte w art.116 Konstytucji.

Wprawdzie art.116 odnosi się do stanu wojny, o którym to decyduje Sejm, to jednakże przewiduje się, iż w sytuacji gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie o stanie wojny postanawia Prezydent RP.

Stosując rozumowanie *per analogiam* można przyjąć, że jeżeli okoliczności uniemożliwią Sejmowi zebranie się w celu zatwierdzenia (lub uchylenia) rozporządzenia Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego (art.231), to wówczas będzie miało ono moc obowiązującą.

Stan wyjątkowy

Jeśli idzie o stan wyjątkowy, to może wprowadzić go Prezydent na wniosek Rady Ministrów, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, na całym lub części terytorium państwa, jeżeli:

- został zagrożony konstytucyjny ustrój państwa,
- zagrożone jest bezpieczeństwo obywateli,
- nastąpiło zagrożenie porządku publicznego.

Przytoczona norma konstytucyjna (art.230) wskazuje na trzy przyczyny z których każda odrębnie ujmowana jest podstawą wprowadzenia stanu wyjątkowego. Są to warunki materialne.

Ustrojodawca przewiduje możliwość przedłużenia stanu wyjątkowego za zgodą Sejmu, ale na czas nie dłuższy niż 60 dni. A zatem stan wyjątkowy może maksymalnie trwać 140 dni.

W tym czasie aparat państwowy musi doprowadzić do normalizacji sytuacji w kraju. W ustawie zasadniczej przyjęto, iż jest to wystarczający okres na przezwyciężanie sytuacji kryzysowej w państwie.

Analogicznie jak w wypadku stanu wojennego rozporządzenie Prezydenta wprowadzające stan wyjątkowy musi w ciągu 48 godz. być przedłożone Sejmowi do zatwierdzenia. Sejm niezwłocznie go rozpatruje i akceptuje bądź uchyla.

Z konstrukcji analizowanego przepisu wynika, że rozporządzenie Prezydenta nie może wejść w życie przed zaaprobowaniem go przez Sejm. W innym wypadku powstałby problem cofnięcia jego materialnych skutków.

Kończąc rozważania odnoszącą się do stanów nadzwyczajnych warto zamieścić kilka uwag natury ogólnej. Niewątpliwie podstawowym celem polityki naszego kraju jest zapewnienie jego harmonijnego rozwoju w wymiarze społecznym i gospodarczym.

W przedstawionym opracowaniu starano się wyrazić pogląd, że osiąganie powyższego celu dokonuje się poprzez stosowanie prawnie usankcjonowanych środków i metod adekwatnych do zaistniałej sytuacji zewnętrznej i wewnętrznej.

Stąd wiele uwagi poświęcono nadzwyczajnym środkom prawnym stosowanym dla ochrony podstawowych interesów państwa i jego obywateli.

Przedstawione w niniejszym opracowaniu uregulowania konstytucyjne wskazują, że ustwojdawca właściwie (zgodnie z zasadą równowagi władz) „rozdzielił" kompetencje dotyczące kwestii prawno-międzynarodowych oraz bezpieczeństwa i obronności kraju między poszczególne naczelne organy państwowe. Jednakże Konstytucja, jak wiadomo, rozstrzyga określone zagadnienia normatywne w sposób dość ogólny. Uszczegółowienie regulacji konstytucyjnych następuje w drodze ustawodawstwa zwykłego. Stąd też w tekście Konstytucji znajdujemy liczne dyspozycje dla ustawodawcy zwykłego odnośnie do konkretnych regulacji ustawowych. Projekty wielu ustaw (np. o stanach nadzwyczajnych, o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych), znajdują się w końcowej fazie prac legislacyjnych.

Należy zauważyć, że mechanizmy funkcjonowania systemu obronnego państwa są określone przez zasady i normy prawne, ale też przez czynniki pozaprawne. Chodzi tu o zasady kultury politycznej. Funkcjonowanie tej sfery życia państwowego nie może być obciążone bieżącą

rywalizacją polityczną koalicji rządowej i opozycji parlamentarnej. Polityka państwa w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności powinna być kształtowana ponad podziałami politycznymi, musi bezwzględnie wyrażać polską racje stanu.

9. System wojskowej współpracy międzynarodowej RP

9.1. Regulacje konstytucyjne i ustawowe

Oprócz MSZ problematyką międzynarodową, zajmują się także inne organy państwowe, wyposażone w odpowiedni zakres kompetencji w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych np. gospodarczej, kulturalnej, prawnej czy wojskowej.

Rola, miejsce i zadania resortu obrony narodowej w międzynarodowej współpracy zostały określone w ustawie o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (dalej Ministra ON) z 14 grudnia 1995 roku.[1] Stanowi ona, iż Minister ON jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa i wykonuje swoje zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej (dalej: MON).

Minister kieruje działalnością ministerstwa i Sił Zbrojnych bezpośrednio oraz przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego WP, sekretarza lub sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu (art.3).

Do zakresu działania Ministra ON w sferze stosunków międzynarodowych należy:

1. realizowanie decyzji Rady Ministrów w zakresie RP w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych wynikających z umów międzynarodowych,
2. zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji Rady Ministrów, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i misjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi,
3. tworzenie, ustalenie organizacji i kierowanie działalnością przedstawicielstw wojskowych za granicą,
4. utrzymywanie kontaktów z resortami obrony innych państw oraz z wojskowymi organizacjami międzynarodowymi (art.2).

Minister ON sprawuje bezpośrednio lub za pośrednictwem wyznaczonego sekretarza stanu lub podsekretarza stanu nadzór nad kontaktami międzynarodowymi.

W wykonaniu delegacji ustawowej Rada Ministrów 9 lipca 1996 roku wydała rozporządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej[2] oraz rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej. Do zakresu działania Ministra w dziedzinie spraw międzynarodowych należy w szczególności:

---

[1] Dz.U.

a) przygotowywanie dla Rady Ministrów projektów dokumentów dotyczących udziału Sił Zbrojnych w misjach pokojowych, akcjach humanitarnych i ćwiczeniach wojskowych, prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi,
b) współuczestniczenie w negocjacjach dotyczących umów międzynarodowych w zakresie udziału polskich kontyngentów wojskowych w misjach pokojowych, akcjach humanitarnych i ćwiczeniach wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi,
c) określenie sposobu przygotowywania polskich kontyngentów wojskowych do uczestnictwa w misjach pokojowych, akcjach humanitarnych i ćwiczeniach wojskowych,
d) koordynowanie przedsięwzięć podejmowanych przez organy administracji państwowej na rzecz polskich kontyngentów wojskowych wydzielonych do misji, akcji i ćwiczeń,
e) utrzymywanie kontaktów z równorzędnymi organami obrony innych państw oraz z wojskowymi organizacjami międzynarodowymi,
f) realizowanie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych innych dokumentów dotyczących współpracy wojskowej, a także decyzji Rady Ministrów związanych z udziałem RP w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych,
g) w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych tworzenie i znoszenie przedstawicielstw wojskowych przy organizacjach i instytucjach międzynarodowych zajmujących się problematyką bezpieczeństwa i kontroli zbrojeń,
h) ustalanie organizacji i szczegółowych zasad funkcjonowania przedstawicielstw wojskowych za granicą oraz koordynowanie ich działalności.

Zgodnie ze statutem w skład Ministerstwa wchodzą różne jednostki organizacyjne, spośród których współpracę międzynarodową i problematykę resortowej polityki zagranicznej realizują m.in.:

- Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych (DWSZ);
- Departament Współpracy z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego;
- Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego (DBM);
- Inspektorat Wojskowych Służb Informacyjnych.

Reformy ustrojowe państwa, jego organów nie ominęły również Ministerstwa Obrony Narodowej. W czasie ich wprowadzenia wielokrotnie, niekiedy w atmosferze sporów kompetencyj-

[2] Dz.U.z 1996r., Nr 88, poz.399

nych, zmieniano strukturę resortu, jego podział na piony funkcjonalne, a także usytuowanie SG WP.

Problematyka współpracy międzynarodowej, wojskowego wymiaru polityki zagranicznej traktowana była priorytetowo. Odpowiedzialnym za nią był sam minister bądź I zastępca Ministra.

Zgodnie z Decyzją nr 14/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lutego 1998 w sprawie czasowego określenia zakresu czynności Sekretarza Stanu – I zastępcy Ministra oraz Podsekretarza Stanu do Spraw Współpracy z Zagranicą i Integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego podporządkowano :

1. Dyrektorowi Departamentu Wojskowych Spraw Zagranicznych,
2. Dyrektorowi Departamentu Integracji z NATO,
3. Dyrektorowi Departamentu Bezpieczeństwa Międzynarodowego.

Jednocześnie Minister powierzył mu zakres czynności obejmujący m.in.: realizację jednolitej polityki resortu w zakresie współpracy z zagranicą związanej z integracją systemu obronnego państwa z euroatlantyckimi strukturami bezpieczeństwa, przygotowaniem SZ do członkostwa w NATO, realizację przyjętych zobowiązań międzynarodowych wynikających z umów porozumień i innych dokumentów dotyczących współpracy wojskowej, planowaniem i koordynowaniem działalności przedstawicieli resortu w międzynarodowych rokowaniach w dziedzinie kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz środków budowy zaufania i bezpieczeństwa a w szczególności:

1. koordynowanie opracowaniem analiz i prognoz rozwoju sytuacji międzynarodowej wraz z ocenami konfliktów zbrojnych (lokalnych), a także formułowaniem propozycji wniosków i zaleceń do kształtowania polityki obronnej;
2. kierowanie przygotowaniem projektów umów międzynarodowych a także tekstów porozumień międzynarodowych,
3. sprawowanie nadzoru nad uczestnictwem przedstawicieli resortu obrony narodowej w negocjacjach dotyczących umów międzynarodowych w zakresie udziału polskich kontyngentów wojskowych i obserwatorów w misjach pokojowych, akcjach humanitarnych i ćwiczeniach wojskowych realizowanych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi,
4. kierowanie działalnością związaną z realizacją porozumień międzynarodowych,
5. nadzór nad przygotowaniem i realizacją porozumień międzynarodowych dotyczących kontroli zbrojeń oraz koordynowanie przedsięwzięć w sprawach rozbrojenia podejmowanych w resorcie z decyzjami Rady Ministrów,

6. koordynowanie procesów integracyjnych systemu obronnego RP z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa oraz jego przystosowania do wymogów w NATO i UZE,
7. koordynowanie, organizowanie i utrzymywanie kontaktów Ministerstwa ON z resortami obrony innych państw oraz wojskowymi organizacjami międzynarodowymi,
8. kierowanie pracami nad określaniem warunków i zasad funkcjonowania przedstawicielstw wojskowych za granicą,
9. współpraca z MSZ w tworzeniu i znoszeniu przedstawicielstw wojskowych przy organizacjach i instytucjach międzynarodowych.

Planowanie i realizacja współpracy zagranicznej resortu odbywa się na podstawie „Decyzji nr 44/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 lipca 1993 roku w sprawie zasad planowania i realizacji kontaktów resortu ON z zagranicą"[3]

Określała ona, iż całokształt kontaktów zagranicznych resortu planował i realizował wiceminister ON ds. polityki obronnej a jego organem wykonawczym był dyrektor Departamentu Wojskowych Spraw Zagranicznych. Natomiast wewnątrz poszczególnych pionów resortu w myśl tej „Decyzji" funkcje koordynatorów sprawowały instytucje wyznaczone przez Wiceministrów ON i szefa Sztabu Generalnego WP w zakresie prowadzonej działalności.

Instytucją koordynującą kontakty zagraniczne w zakresie działania Sił Zbrojnych był Oddział Kontaktów Zagranicznych SG WP. Wydaje się, iż takie umocowanie prawne tej działalności było zasadne w początkowym okresie. Później natomiast wobec dynamicznego rozwoju współpracy z zagranicą, zwłaszcza w związku z ukierunkowaniem jej na perspektywiczne członkostwo w NATO zaistniała konieczność nowych regulacji tej działalności na zasadach zapowiadających jej realizację.

W nawiązaniu do decyzji nr 44/MON z 22 lipca 1993 roku Minister decyzją nr 90/MON z dnia 27 grudnia 1993 roku ustanowił dodatkowo, że Dyrektor Departamentu – Szef Wojskowych Służb Informacyjnych jest uprawniony do organizowania współdziałania tych służb z instytucjami i organizacjami zagranicznymi w sprawach objętych zakresem działania Departamentu. Ponadto zobowiązał przewodniczących delegacji resortu przed wyjazdem za granicę do odbycia konsultacji z Dyrektorem WSI.[4]

Uwzględniając wcześniejsze zastrzeżenia i intensyfikację współpracy zagranicznej Minister 20 grudnia 1995roku wydał decyzję nr 200 MON w sprawie zasad planowania i realizacji kontaktów resortu obrony narodowej z zagranicą, która weszła w życie 1 stycznia 1996 roku.

---

[3] Dz.Rozk. MON 1993, poz 39 i 58

Określono w niej, że kierownictwo ogólne w zakresie bieżącego planowania i koordynowania oraz realizacji kontaktów resortu z zagranicą sprawuje Dyrektor DWSZ.

Kontakty z zagranicą w poszczególnych dziedzinach działalności resortu z upoważnienia Ministra ON – planują, koordynują i realizują sekretarz stanu i podsekretarz stanu w MON oraz Szef Sztabu Generalnego WP, a w zakresie szkolenia żołnierzy zawodowych i pracowników wojska – Szef Departamentu Kadr i Szkolnictwa.

9.2. Uwarunkowania traktatowe

Po uchyleniu w 1991r. porozumień łączących RP z Układem Warszawskim rząd polski zaczął realizować nową politykę traktatową. Polega ona na stopniowym tworzeniu dwusegmentowej sieci nowych powiązań dwu – i wielostronnych. Pierwszym ogniwem z poziomu umów wielostronnych była podpisana 15 lutego 1991r. w Wyszehradzie przez prezydentów Polski, Czechosłowacji i Węgier "„Deklaracja o współpracy w dążeniu do integracji europejskiej"[5] Kolejnym elementem tej sieci stał się „Trójkąt Weimarski". Jego funkcjonowanie zapoczątkowało spotkanie ministrów spraw zagranicznych w dniu 28-29.08.1991r. w Weimarze. Jedną z form działalności tej quasi instytucji są regularne spotkania szefów rządów, ministrów spraw zagranicznych i obrony.

Drugim segmentem sieci sojuszy międzynarodowych są nowe traktaty dwustronne o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy ze wszystkimi sąsiadami (szczegółowo zob.: podrozdz....).

Zasada dobrosąsiedztwa jest jedną z zasad prawa międzynarodowego ukształtowaną w toku wielorakich przemian i procesów zachodzących we współczesnym świecie, a zwłaszcza zwielokrotnieniem wzajemnych stosunków i rozwojem współzależności państw i znalazła zastosowanie w umowach z sąsiadami.[6]

W traktatach tych zapisano m.in., że „umawiające się strony będą rozwijać wzajemnie korzystną współpracę w dziedzinie wojskowej na podstawie odrębnych umów między właściwymi ministerstwami."[7] Jedynie traktat z RFN zawiera nieco szerszą formułę stwierdzając w art. 5 i 6, że umawiające się strony zobowiązują się do umocnienia pokoju i do współpracy w zakresie wykorzystania nowych możliwości podejmowania wspólnych wysiłków w dziedzinie bezpieczeń-

---

[4] Dz.Rozk. MON 1994 poz.4

[5] Dz.U. 1993 nr 59, poz.296; Dz.U. 1992 nr 14, poz.55, Dz.U. 1993, poz.527

[6] Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne. Red.nauk.L.Łukaszuk, W.Kostecki, Warszawa 1995, s.79-80.

[7] W art.5 traktatu z 11 października 1991 roku o przyjaźni i współpracy między RP a Republiką Włoską strony zobowiązały się że:" będą rozwijały kontakty w dziedzinie wojskowej na różnych poziomach, poprzez regularne wizyty ministrów obrony, szefów sztabów generalnych, delegacji i jednostek różnych broni oraz słuchaczy polskich i włoskich akademii wojskowych".

stwa. Zapowiada też, w art.3, że „ministrowie innych resortów w tym ministrowie obrony, będą utrzymywać regularne kontakty. To samo dotyczy wyższych urzędników tych resortów."[8]

W podobnym duchu i zakresie współpracę wojskową ujmują traktaty z innymi państwami np. Republiką Włoską, Łotwą i Francją.

Analiza treści zawartych przez Polskę traktatów pozwala na stwierdzenie, że stanowią one podstawę normatywną sprzyjającą rozwijaniu współpracy wojskowej na podstawie szczegółowych umów miedzy resortami obrony, a tym samym umacnianiu obronności RP i bezpieczeństwa europejskiego.

9.3. Główne dziedziny i formy współpracy wojskowej

Międzynarodowa współpraca wojskowa RP jest pochodną jej polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej. Realizacja jej odbywa się w warunkach formowania się nowego europejskiego systemu bezpieczeństwa, zamierzonego procesu rozszerzenia NATO i transformacji wewnętrznych tej organizacji, a także znaczących historycznych przeobrażeń wewnętrznych w naszym kraju.

Współpracę wojskową realizuje resort ON, we współpracy z MSZ, a niektóre jej aspekty – także z innymi resortami.[9] Jej formalnym wymiarem jest zawarcie przez Polskę w latach 1990-97 – 119 umów (porozumień) międzynarodowych dotyczących współpracy wojskowej z 34 krajami i dwiema organizacjami międzynarodowymi (NATO i UZE).[10]

Spośród tych umów 13 zawarto na szczeblu rządowym, a 32 są to porozumienia resortowe zawarte między MON RP a ministerstwami obrony drugiej strony. Umowy resortowe mają najczęściej formę „Porozumienie ...o dwustronnej współpracy wojskowej",... w sprawie rozwoju stosunków w dziedzinie współpracy i kontaktów wojskowych..." itp.

Uzupełnieniem tych umów „zasadniczych" jest szeroka gama 74 porozumień i protokołów, które można nazwać uzupełniającymi lub cząstkowymi.

Generalnie, umowy te są standardowymi traktami (porozumieniami) o współpracy wojskowej pomiędzy resortami obrony zainteresowanych państw. Różnice jakie się pojawiają w tekstach umów wynikają ze specyfiki prawodawstwa poszczególnych krajów, bądź: zasad negocjowania ich ostatecznego kształtu. Ponadto w jednym przypadku podpisano list intencyjny (Republika Korei).

---

[8] Dz.U. 1992, nr 14 poz.55
[9] F.Gągor, K. Paszkowski. Przez współpracę wojskową do NATO (w:) Wojsko i Wychowanie 1997 nr 3
[10] Od konfliktów do partnerskiej współpracy.Red. nauk. J.Kukułka, L.Łukaszuk. Warszawa 1997, s.359

Współpraca międzynarodowa MON realizowana na podstawie podpisanych porozumień prowadzona jest na trzech płaszczyznach:

- dwustronnej współpracy z poszczególnymi państwami,
- współpracy wielostronnej w ramach danej grupy państw,
- współpracy wielostronnej w ramach przyszłego członkostwa w NATO; obecnie jeszcze w ramach „Partnerstwa dla Pokoju".

W wielu przypadkach współpraca dwustronna i wielostronna wzajemnie się uzupełniają. Dzieje się tak m.in. w przypadku wspólnych ćwiczeń prowadzonych na podstawie uzgodnień dwu i wielostronnych. Przykładem ćwiczenia w ramach „Partnerstwa dla Pokoju".

Podstawowymi formami dwustronnej współpracy wojskowej są przede wszystkim:

- wizyty przedstawicieli kierownictwa resortów obrony;
- kontakty z przedstawicielami kierownictwa NATO;
- udział we wspólnych ćwiczeniach wojskowych organizowanych na terytorium Polski i innych państw;
- kształcenie kadr w uczelniach wojskowych organizowanych na terytorium Polski i innych państw;
- kształcenie kadr w uczelniach wojskowych i centrach szkolenia oraz staże i praktyki wymienne. Trzeba podkreślić, że tego rodzaju współpraca oraz pomoc w nauczaniu języka angielskiego w kraju i za granicą stanowi, obok standaryzacji, jeden z ważnych sposobów osiągania przez nasze Siły Zbrojne interoperacyjności ze strukturami NATO;
- wymianę doświadczeń w przygotowaniu pododdziałów oraz obserwatorów wojskowych do udziału w międzynarodowych misjach pokojowych;
- organizowanie i przygotowanie wspólnych jednostek wojskowych przeznaczonych do zadań w ramach operacji humanitarnych (przykładem batalion polsko-ukrainski);
- współpracę w ramach „bliźniaczych" jednostek wojskowych;
- współdziałanie morskich i lotniczych jednostek poszukiwawczo-ratowniczych;
- udział w konferencjach i warsztatach o tematyce z dziedziny obronności i bezpieczeństwa.

9.4. Kompetencje ministra i resortu obrony narodowej dotyczące przygotowywania polskich kontyngentów wojskowych do udziału w międzynarodowych misjach pokojowych i humanitarnych

Polska wcześnie włączyła się aktywnie do procesu łagodzenia konfliktów lokalnych, zarówno polityczno-dyplomatycznych jak i wojskowych, przez aktywne uczestnictwo w międzynarodo-

wych misjach pokojowych. Obok Kanady jesteśmy zaliczani do państw mających największe doświadczenie w tej działalności.

Zgodnie z art. 117 Konstytucji zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami RP, określać ma umowa międzynarodowa lub ustawa. Polska dopiero 19 lutego 1998r. przyjęła epizodyczną (obowiązującą tylko w 1998r.) ustawę o zasadach użycia Sił Zbrojnych poza granicami RP (Dz.U. nr 23/1998 poz.119). Na tej podstawie związki taktyczne, oddziały i pododdziały wydzielone z Sił Zbrojnych mogą być użyte poza granicami RP w celu utrzymania międzynarodowego pokoju, przeciwdziałania zagrożeniu bezpieczeństwa, aktom terroryzmu oraz w celu niesienia pomocy humanitarnej. O użyciu jednostek wojskowych poza granicami Polski decyduje Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. Postanowienie Prezydenta wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

Zmiany w systemie funkcjonowania resortu obrony narodowej i sił zbrojnych spowodowały modyfikację zasad przygotowań do udziału w misjach oraz odpowiedzialności za nie.

Koncepcja bezpieczeństwa narodowego RP przewiduje udział jednostek Wojska Polskiego w misjach pokojowych i operacjach zbrojnych w ramach sił międzynarodowych w celu wsparcia wysiłków na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ogólnego poprzez zapobieganie i likwidowanie konfliktów zbrojnych. Udział w takich operacjach traktowany jest jako jeden ze sposobów osiągania interoperacyjności naszych jednostek z odpowiednimi strukturami NATO, zgodnie ze strategicznym celem naszej polityki bezpieczeństwa jakim jest pełne członkostwo w Sojuszu. Realizując te założenia RP przyjęła szereg zobowiązań związanych z przygotowaniem odpowiednich sił do udziału w operacjach pokojowych. Zobowiązania te obejmują zarówno jednostki zgłoszone do sił dyspozycyjnych ONZ jak i do wspólnych działań w ramach programu „Partnerstwo dla Pokoju". Nowym elementem są jednostki przygotowane do udziału w operacjach pokojowych i organizowane wspólnie z Litwą i Ukrainą.

Przygotowaniem kontyngentów wojskowych do misji pokojowych zajmuje się Wojskowej Centrum Szkolenia dla Potrzeb Sił Pokojowych ONZ. Zostało ono utworzone na podstawie Zarządzenia Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 10 lipca 1989r. na bazie jednostki w Kielcach , w której przygotowywano kolejne zmiany kontyngentów organizowane przez WOW. Pod względem merytorycznym Centrum to podlegało Zarządowi XV Sztabu Generalnego WP a obecnie DWSZ. Aktualnie, zgodnie z decyzją Ministra ON za proces organizacji i szkolenia kontyngentów odpowiada Szef Sztabu Generalnego WP, któremu podporządkowano również Centrum w Kielcach. Natomiast kierownictwo krajowe kontyngentów pozostało w kompetencji podsekretarza stanu ds. współpracy z zagranicą i integracji z NATO.

9.5. Kompetencje ministra w odniesieniu do áttache wojskowych we współpracy międzynarodowej RP i resortu Obrony Narodowej

Zgodnie z Konwencją Wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku do podstawowych funkcji misji dyplomatycznej należą;

- reprezentowanie państwa wysyłającego w państwie przyjmującym;
- ochrona interesów państwa wysyłającego;
- prowadzenie rokowań z rządem państwa przyjmującego;
- ochrona rokowań z rządem państwa przyjmującego;
- zaznajamianie się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami panującymi w państwie przyjmującym oraz zdawanie sprawy z tego rządowi państwa wysyłającego;
- popieranie przyjaznych stosunków między państwem wysyłającym a przyjmującym oraz rozwijanie między nimi stosunków gospodarczych, kulturalnych i naukowych.[11]

Według Konwencji Wiedeńskiej z 1961 roku członkiem personelu dyplomatycznego jest członek misji mający stopień dyplomatyczny. Wśród działów stałego przedstawicielstwa dyplomatycznego (ambasady) zazwyczaj bardzo ważne miejsce zajmuje attachat wojskowy, stanowiący integralną jego część. Z prawnego punktu widzenia attache wojskowy nie jest przedstawicielem ministra obrony lub sił zbrojnych państwa wysyłającego wobec podobnych organów państwa przyjmującego, lecz – jak każdy członek personelu dyplomatycznego misji – reprezentuje misję dyplomatyczną a w konsekwencji państwo wysyłające wobec władz państwa przyjmującego.[12]

Attache wojskowy (obrony) zwykle jest mianowany przez ministra spraw zagranicznych na wniosek ministra obrony i podlega służbowo szefowi misji dyplomatycznej. Jednocześnie jednak otrzymuje instrukcje, składa sprawozdanie i konsultuje się ze swoim resortowym ministrem. Art.7 Komisji Wiedeńskiej stanowi, że „w przypadku attaches wojskowych, morskich i lotniczych państwo przyjmujące może żądać, aby ich nazwiska były mu uprzednio przedłożone celem wyrażenia na niej zgody".

Z przepisu wynika, że uwzględniane osoby attache wojskowego nie następuje z każdym państwem lecz z tymi które tego żądają.

Zasadnicze funkcje attache wojskowego (obrony) określane są przez normy i prawo międzynarodowe oraz powszechną praktykę dyplomatyczną. Ważność poszczególnych funkcji zależy od stanu stosunków bilateralnych – tak politycznych jak i wojskowych – między państwem wysyłają-

[11] Dz.U. 1965 nr 37 poz.237

cym a państwem przyjmującym. Do głównych i najczęściej spotykanych funkcji attache wojskowego można zaliczyć:

- informowanie władz i innych instytucji państwa przyjmującego o kierunkach rozwoju narodowej polityki obronnej i niektórych aspektach planowania w siłach zbrojnych;
- zapoznawanie się legalnymi sposobami z polityką obronną oraz stanem i planowym rozwojem sił zbrojnych państwa przyjmującego, w tym także udział w pokazach, ćwiczeniach wojskowych, składanie wizyt w jednostkach;
- zapewnianie i ułatwianie kontaktów dwustronnych wynikających z międzynarodowej współpracy wojskowej;
- reprezentowanie państwa i sił zbrojnych wobec ambasad innych państw i organizacji międzynarodowych mających siedzibę w państwie przyjmującym;
- promowanie wyrobów krajowego przemysłu zbrojeniowego oraz poszukiwanie nabywców na sprzęt wojskowy wycofywany z uzbrojenia;
- współpraca z kierownikiem własnej misji dyplomatycznej (ambasadorem) i udzielenie mu niezbędnej pomocy prawnej i rad we wszystkich kwestiach wojskowych;
- organizowanie i uczestnictwo w uroczystościach związanych ze świętem własnych sił zbrojnych;
- utrzymywanie więzi z kombatantami.

W latach 1989-1991 struktura attachatów wojskowych uległa niewielkim zmianom. Rozpoczęto poszukiwania nowych rozwiązań co do usytuowania komórek kierujących pracą attaches wojskowych. Z reguły występują one w strukturach wojskowych służb specjalnych lub ministerstwa obrony.

W Polsce do 1992 utrzymywała się tradycyjna, wypracowana w okresie międzywojennym zasada podległości attaches wojskowych komórce Sztabu (Głównego) Generalnego odpowiedzialnej za wywiad wojskowy. Przed II wojną był to Oddział II Sztabu Głównego, po wojnie Zarząd II Sztabu Generalnego, a następnie (po 1990) Wojskowe Służby Informacyjne.

Na mocy ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej WSI podporządkowano Ministrowi Obrony Narodowej. W 1994 roku w ramach kompromisowego rozwiązania sporu o nadzór nad WSI została podjęta, ale nie zrealizowana decyzja o wydzieleniu z WSI komórki kierującej pracą attaches wojskowych (Biura Attachatów Wojskowych i włączenie jej w skład jednego z departamentów (DWSZ).

---

[12] S.Sawicki. Attaches wojskowi w systemie służby dyplomatycznej państwa (w:) WPP 1986 nr 3

W połowie 1998 roku RP dysponowała 35 attachatami wojskowymi. Na drugą połowę 1998 roku przewidziano powołanie 2 nowych attachatów w Lizbonie i Tallinie.[13]

Jednocześnie w Warszawie akredytowanych było 24 attache's wojskowych, obrony, morskich i lotniczych z siedzibą w Warszawie i 9 attache's z siedzibą za granicą.

9.6. Kompetencje Ministra Obrony Narodowej dotyczące realizacji przez RP zobowiązań międzynarodowych w zakresie zbrojeń, rozbrojenia oraz budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie

W związku z §1 pkt 2 uchwały Nr 32/96 Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku [14]w sprawie realizacji przez RP zobowiązań międzynarodowych dotyczących kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie, w celu zapewnienia właściwej oraz terminowej realizacji jej postanowień przez jednostki organizacyjne resortu w zakresie zadań wynikających z „Traktatu w Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie", „Aktu Zamykającego Rokowania w sprawie Stanu Osobowego Konwencjonalnych Sił Zbrojnych", „Dokumentu Wiedeńskiego 1994", „Dokumentu Globalnej Wymiany Informacji Wojskowej" i „Kodeksu postępowania Państw w Dziedzinie Polityczno-Wojskowych Aspektów Bezpieczeństwa" oraz Traktatu o Otwartych Przestworzach" Minister Obrony Narodowej dokonał Decyzją Nr 50/MON z dnia 21.04.1996 podziału kompetencji w tej materii pomiędzy poszczególne struktury, sekretarza stanu i Szefa Sztabu Generalnego WP. Do wyłącznej swojej kompetencji zastrzegł sobie zatwierdzanie:

- planów działalności weryfikacyjnej prowadzonej przez RP zgodnie z postanowieniami prowadzonej przez RP zgodnie z postanowieniami traktatów;
- udzielanie odpowiedzi na zapytania kierowane przez któregokolwiek z państw - sygnatariuszy „Dokumentu Wiedeńskiego" 1994, uczestniczących w OBWE w zakresie dotyczącym funkcjonowania „Kodeksu Budapeszteńskiego" Sekretarzowi Stanu - I zastępcy MON zlecił m.in.:
- ustalenie w porozumieniu z MSZ podziału kompetencji w zakresie przyjmowania inspekcji państw - stron Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych;
- kierowanie i nadzorowanie całokształtu współpracy resortu w sprawach międzynarodowych związanych z planowaniem i realizacją porozumień o kontroli zbrojeń;

Szefowi Sztabu Generalnego WP zlecił m.in.:

---

[13] Dane DWSZ
[14] Dz.Rozk.MON 1996

- kierowanie realizacja przedsięwzięć podejmowanych w SZ RP mających na celu wykonywanie międzynarodowych porozumień w dziedzinie kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz środków budowy zaufania.

W świetle doświadczeń, narastającej resortyzacji polityki zagranicznej oraz coraz większego znaczenia polityki bezpieczeństwa i obrony rola Ministra i resortu obrony narodowej oraz Sił Zbrojnych we współpracy międzynarodowej RP będzie rosła. Wynikać to będzie ze zmian w systemie prawnym m.in. mającej obowiązywać od kwietnia 1999 roku ustawy z 4 września 1997r. o działach administracji rządowej przypisującej ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej sprawy udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych. Duży wpływ na pozycję ministra ON będzie miała przynależność do NATO.

Część druga

Dyplomacja współczesna wobec zjawisk niestabilności międzynarodowych i sprzeczności interesów

10. Podstawy normatywne i cechy współczesnych stosunków dyplomatycznych

1. Pojęcie dyplomacji współczesnej obejmuje: oficjalną działalność organów państwowych,

wykonywaną głównie przez przedstawicieli dyplomatycznych na rzecz utrzymania stosunków między państwami i organizacjami międzynarodowymi w celu ochrony i rozwijania praw i interesów państwa i jego obywateli; zespół metod i środków oraz umiejętności służących racjonalnemu osiąganiu zakładanych celów m.in. w drodze rokowań i zawierania umów międzynarodowych; wysoce profesjonalne zespoły służb dyplomatyczno-konsularnych oraz pracowników resortów spraw zagranicznych stanowiących wyodrębnioną służbę państwową i realizujących cele i zadania polityki zagranicznej.[1]

Dyplomacja współczesna, realizująca politykę zagraniczną państwa w różnych uwarunkowaniach stosunków międzynarodowych jest obowiązana działać na podstawie i w ramach zasad i norm prawa międzynarodowego - w tym prawa dyplomatycznego i konsularnego - odnoszących się do tej sfery aktywności właściwych organów państwa. Podstawowymi aktami są konwencje genewskie z 1961 i 1963 r. o stosunkach dyplomatycznych i konsularnych. Prawo dyplomatyczne i konsularne należą do najstarszych dziedzin prawa międzynarodowego, ale dotychczas nie zostały opracowane jednolite kryteria dotyczące systemu i zakresu norm w tych dziedzinach, co odnosi się zwłaszcza do prawa dyplomatycznego. W zakresie szerszym, prawo dyplomatyczne jest rozumiane jako system norm odnoszących się do statusu i funkcji organów państwa w ich stosunkach zagranicznych, o przedstawicielstwach dyplomatycznych i placówkach konsularnych, misjach specjalnych, przedstawicielstwach państw przy organizacjach międzynarodowych, o immunitetach i przywilejach organizacji międzynarodowych i ich pracowników. Są to więc głównie normy z zakresu prawa dyplomatycznego i konsularnego.

2. Władza najwyższa w państwie - jako trzeci jego składnik obok terytorium i ludności -

[1] Zob.: J.Sutor, Prawo dyplomatyczne i konsularne. Wyd. IV zmienione, Warszawa 1993 s.19 i nast.

obejmująca organy, które sprawują pełnię władzy organizacyjnej suwerennego państwa nad jego terytorium i osiadłą na nim ludnością - wykonuje także funkcje organizowania jego stosunków z innymi państwami. Wchodzi więc w określone relacje z rządami innych państw na podstawie prawa zwyczajowego lub umownego, regulującego takie stosunki. Władza najwyższa państwa staje się więc zagadnieniem i podmiotem prawa międzynarodowego, jeśli jest to władza uznanego państwa i jego rządu, tj. jeśli ma zdolność prawnomiędzynarodową do podjęcia i utrzymania stosunków dyplomatycznych oraz zdolność i chęć działania zgodnego z prawem międzynarodowym, a zwłaszcza do wykonywania umów międzynarodowych. Państwo utrzymuje stosunki międzynarodowe przez właściwe organy konstytucyjne. Organy te realizują zdolność do działania państwa w stosunkach z innymi państwami.

Organy państwa w stosunkach międzynarodowych działają w płaszczyźnie prawa wewnętrznego i prawa międzynarodowego. Są bowiem powołane na podstawie i prawa wewnętrznego państwa, a ich stosunek do innych państw należy do obszaru prawa międzynarodowego. Część tych organów (głowa państwa, rząd, minister spraw zagranicznych) wykonuje swe zadania na terytorium własnego państwa - jako jego organy wewnętrzne, część zaś poza jego terytorium (przedstawiciele dyplomatyczni i konsularni) - jako jego organy zewnętrzne. Państwo ponosi odpowiedzialność wobec każdego innego państwa za działania swych organów w stosunkach międzynarodowych.

3. Udział państwa w stosunków międzynarodowych wyraża się w: prawie legacji, członkostwie organizacjach międzynarodowych, uczestnictwie w konferencjach międzynarodowych, jak też w udziale w organach międzynarodowych ad hoc.

Prawo legacji wyraża się w prawie każdego państwa, będącego podmiotem prawa międzynarodowego do wysyłania swych przedstawicieli do innych państw oraz przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych (legacja bierna). Prawo legacji jest normą prawa międzynarodowego zwyczajowego i jego wykonywanie należy do głowy państwa. Prawo to jest jednym ze składników zdolności do działania państwa, które może być ograniczone w szczególnych warunkach, co nastąpiło na przykład w 1945 r. wobec Niemiec na mocy proklamacji nr 2 Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami.

Członkostwo państwa w organizacjach międzynarodowych, będące współczesną formą działania państwa w stosunkach międzynarodowych, rozszerza znacznie jego płaszczyznę działania w realizacji polityki zagranicznej.

Podobne znaczenie ma udział państwa w konferencjach międzynarodowych poprzez swoich przedstawicieli oraz ekspertów. Konferencje takie przybierają różny charakter, niekiedy także „konferencji w pemanencji" lub tzw. konferencji na szczycie.

Specyficzną formą wpływania państwa na stosunki międzynarodowe jest jego udział w organach międzynarodowych ad .hoc, tworzonych przez organizacje międzynarodowe, bądź w wyniku konferencji międzynarodowych o szczególnej doniosłości politycznej. Organem takim była na przykład Rada Ministrów Spraw Zagranicznych zajmująca się przygotowaniem paryskich traktatów pokoju 10 lutego 1947 r. oraz organy ds. rozejmu w Azji Wschodniej.

4. Niekiedy zwraca się uwagę na potrzebę bardziej pełnego postrzegania źródeł prawa dyplomatycznego, tj. nie tylko w obszarze prawa międzynarodowego, ale również w regulacjach prawa wewnętrznego państwa wysyłającego i państwa przyjmującego, jego orzecznictwa sądowego i praktyki dyplomatycznej państw.[2] Wynika stąd bowiem pewna zmiana w kierunku zniesienia wielu poprzednich ograniczeń ze strony państwa przyjmującego.

W historii rozwoju prawa dyplomatycznego prawnicy ukształtowali ponad 15 różnych teorii immunitetu dyplomatycznego. W obecnej literaturze prawniczej są przeważnie prezentowane trzy główne teorie: eksterytorialności, konieczności funkcjonalnej i teoria przedstawicielska.

Oprócz tematów tradycyjnie występujących w literaturze z zakresu prawa dyplomatycznego, wskazuje się m.in. na problemy dotyczące:

- immunitetu środków transportu dyplomatycznego (samochody, samoloty, łodzie);
- problemu wglądu w pocztę dyplomatyczną środkami technicznymi;
- problemu zatrzymania dyplomatów i przyczyn;
- aktów terrorystycznych przeciwko dyplomatom, branie zakładników;
- tendencji do ograniczania immunitetu celnego dla dyplomatów;
- problemu immunitetu jurysdykcyjnego dyplomatów;
- precedensów aresztowania dyplomatów;
- problemu ochrony placówek dyplomatycznych i konieczności noszenia broni palnej (konieczność zawarcia wielostronnej umowy w tej sprawie);
- problemu udzielania azylu i schronienia w placówkach dyplomatycznych.

5. W literaturze przedmiotu są charakteryzowane rodzaje profesjonalnej dyplomacji bilateralnej w świetle regulacji normatywnych (konwencja wiedeńska z 1961 r.) i praktyki obejmującej m.in.: promowanie pokojowych stosunków, negocjacje, objaśnianie intencji, zbieranie informacji,

---

[2] Zob.: J.G.Demin, Status dipłomaticzeskich predstawicielstw i ich piersonała, Moskwa „Mieżdunarodnyje otnoszenija", 1995, s.20

doradztwo polityczne, „usługi konsularne", a także działania propagandowe.[3] W dyplomacji wielostronnej kluczową rolę spełniają organizacje międzynarodowe. Wiele kontrowersji budzi niekiedy tzw. dyplomacja szczytów, wypełniania z udziałem głów państw lub szefów ich rządów, redukowana do poziomu posunięć propagandowych, jako nie mogąca w pełni zastąpić tradycyjnej dyplomacji profesjonalnej, także zajmującej się kształtowaniem stosunków pokojowych i zapobiegającej konfliktom m.in. przez negocjacje i interpretowanie intencji państwa reprezentowanego. Do głównych cech dyplomacji profesjonalnej zalicza G.R. Berridge m.in. jej systematyczność i ciągłość (permanence), niejawność (secrecy) ceremonialność i protokół oraz uczciwość (honesty) i wysokie kwalifikacje. Wśród działań dyplomatycznych wyróżnione są mediacje, mające na celu przede wszystkim ułatwienie rozwiązywania sytuacji konfliktowych między państwami przez właściwe autorytety, państwa trzecie lub ONZ. W latach 1945 - 1947 drogą mediacji załatwiono 255 spośród 310 konfliktów w skali globalnej.

Dyplomację określa G.R. Berridge jako: kształtowanie stosunków międzynarodowych raczej przez negocjacje niż przez użycie siły; przez propagandę czy uciekanie się do stosowania środków prawem przewidzianych i inne pokojowe środki (takie jak zbieranie informacji, okazywanie dobrej woli), co bezpośrednio lub pośrednio służy promowaniu negocjacji. Wyróżnia on takie stadia i rodzaje działań w tym obszarze jak: negocjacje wstępne (pre-negocjacje); negocjacje „okrągłego stołu"; właściwe negocjacje (diplomatic momentum) - po osiągnięciu odpowiedniego poziomu rozmów; zamknięcie negocjacji właściwym międzynarodowym porozumieniem z uwzględnieniem odpowiednich wymogów prawnokontraktowych i związanych z nimi różnych niuansów i procedur dyplomatycznych. Te cechy i działania określa mianem nowoczesnej dyplomacji.

Były minister spraw zagranicznych i handlu Australii Richard Woolcott zauważa, że pozimnowojenne trendy przekształcające stosunki międzynarodowe ukazują obok przemian pozytywnych, także pojawienie się nowych sytuacji konfliktowych związanych m.in. z napięciami na tle etnicznym.[4] Nasila się też napięcie między interesami narodowymi państw a wzrastającą ich współzależnością międzynarodową. W tej sytuacji interesy narodowe oraz ochrona integralności i suwerenności państwa pozostaje nadal głównym kryterium oceny funkcjonowania nowoczesnej dyplomacji. Postępujące uzależnienie międzynarodowe państw i „międzynarodowe obywatelstwo" wciąż wymaga odpowiedniego równoważenia drogą uwzględnienia interesów narodowych. Nadal pozostaje niezmieniony główny cel stojący przed wszystkimi państwami: ochrona przed agresją lub groźbą agresji oraz rozwój własnej gospodarki i poziomu socjalnego. Jednak wybór

[3] Zob.: G.R.Berridge, Diplomacy, Theory and Practice. Prentice Hall 1995

opcji do działań na rzecz ochrony polityki państwa jest ograniczony. Nie można więc mieszać jej celów ze środkami urzeczywistniania. Celem takim jest bezpieczeństwo państwa i interesy narodowe, a środkami do jego urzeczywistnienia jest m.in. posiadanie odpowiednich sił zdolnych do odparcia agresji, zawierania sojuszów wojskowych, czy też członkostwo w systemie bezpieczeństwo regionalnego. Prowadzenie zaś polityki zagranicznej wymaga w praktyce równoważenia przez państwa uznawanych zasad międzynarodowych i nakazów moralności z pragmatycznym postrzeganiem realiów. Nowoczesna dyplomacja wykorzystuje obok środków tradycyjnych, także - i to znacznie szerzej - „środki perswazyjne" przy pomocy mediów masowych, dialog i różne formy negocjacji. Wymaga to zaangażowania wysokokwalifikowanych, profesjonalnych służb dyplomatycznych. Obecnie bezpieczeństwo państwa i jego interesy gospodarcze są ściśle powiązane, stąd potrzeba efektywnej koordynacji spraw obrony z polityką zagraniczną i handlową.

[4] Zob.: Pathways of Modern Diplomacy, Australian Journal of International Affaires, Vol. 51, No.1, 1997

11. Polityka zagraniczna wybranych państw

Zagadnieniom szczegółowym, dotyczącym stosunków międzynarodowych i polityce zagranicznej współczesnych państw po 1989 r. są poświęcone podręczniki, studia monograficzne i inne opracowania systematyzujące główne cechy, uwarunkowania i nakreślające perspektywy dalszego rozwoju tego obszaru problematyki, zarówno w ujęciu teoretycznym jak i z punktu widzenia praktyki. Wybór tych prac zamieszczono w bibliografii. Z europejskiej perspektywy na uwagę zasługuje m.in. monografia poświęcona nowej instytucjonalizacji bezpieczeństwa europejskiego,[1] ukazująca współczesny system tego bezpieczeństwa w szerszym kontekście stosunków międzynarodowych.

Dlatego też – kontynuując wcześniejsze rozważania – skupimy uwagę na wybranych zagadnieniach odnoszących się do cech, priorytetów i głównych kierunków strategicznych polityki zagranicznej wybranych państw, bądź ich ugrupowań, znaczących przede wszystkim dla bezpieczeństwa europejskiego. Będą to więc syntetyczne prezentacje dotyczące głównie niektórych aspektów polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, Niemiec i Rosji – inspirujące do samodzielnego, pogłębionego zalecanymi lekturami utrwalenia znajomości sygnalizowanej problematyki.

1. Stany Zjednoczone[2] – jako mocarstwo światowe skupia uwagę w swej globalnie zorientowanej polityce zagranicznej na zapewnieniu sobie integralności i bezpieczeństwa poprzez zwiększenie swoich wpływów wojskowych, politycznych, gospodarczych i społecznych w świecie oraz przez oddziaływanie i kontrolowanie zmian zachodzących w równowadze sił w skali światowej we wszystkich wspomnianych sferach. Po „zimnej wojnie" polityka ta stała się bardziej skomplikowana i zróżnicowana. Nastąpiły pewne zmiany w działaniu dla osiągania celów strategicznych na rzecz zaangażowania w rozwiązywanie kryzysów o horyzoncie krótkoterminowym, ale mających także konsekwencje dla długofalowych celów strategicznych. Zaangażowanie to dotyczyło zwłaszcza takich obszarów i działań jak: Kuwejt, Bośnia, Kosowo, terytoria okupowane, pomoc humanitarna uchodźcom w Somalii, zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami. W sytuacji, kiedy zniknął główny dawny przeciwnik, zagadnienia te nabrały większego znaczenia, jakkolwiek występowały już wcześniej.

---

[1] Ryszard Zięba, Nowa instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego, Wyd. AON, Warszawa 1998.

Długofalowe wyzwania i zagrożenia ze strony Rosji i Chin nadal są postrzegane, ale nie obejmują już sfery ideologicznej i mogą być rozwiązywane środkami politycznymi z zaangażowaniem instytucji międzynarodowych. Sytuację jednak komplikuje to, że sojusznicy USA poprzednio skupiający swą uwagę na zagadnieniach bezpieczeństwa wspólnie z tym mocarstwem, mają obecnie więcej swobody w zajmowaniu się swoimi narodowymi interesami, nie będąc krępowani istniejącym w okresie „zimnej wojny" konfliktem między dwoma supermocarstwami. Dotyczy to zwłaszcza Europy, gdzie również kraje z jej wschodnich obszarów mogą prowadzić swoją politykę narodową.

Polityka zagraniczna USA w Europie po „zimnej wojnie" stanęła przed takimi problemami jak: zróżnicowanie interesów narodowych, wzrost siły i znaczenia organizacji wielonarodowych, rozszerzenie NATO i Unii Europejskiej, problemy z Rosją współczesną, zapewnienie i utrzymanie pokoju oraz czy Europę można pozostawić samą sobie?

W tym kontekście są możliwe dwa podejścia: utrzymanie wpływów USA na kontynencie europejskim przez umacnianie przywódczej roli tego mocarstwa w instytucjach wielostronnych, bądź też dążenie do większej samodzielności Europy w jej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo.

Polityka USA wobec Europy wschodniej jest po „zimnej wojnie" zdeterminowana i zdominowaną polityka wobec Rosji. W szczególności zaś problemem jest jak wspomagać w horyzoncie krótkoterminowym wewnętrzne reformy w Rosji, nie tracąc z pola widzenia potrzeby rozwiązywania długotrwałych zagrożeń o znaczeniu strategicznym w szerszej skali geopolitycznej. Stany Zjednoczone w swej polityce zagranicznej starają się stosować rozwiązania łączące w sobie elementy polityki krótko i długoterminowej, podejście łagodne i twarde – przy aktywnym zaangażowaniu w rozwiązywanie problemów bieżących jak też umacnianie długookresowe instytucji bezpieczeństwa.

Z perspektywy bezpieczeństwa Europy istotne znaczenie ma także polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych i innych państw prowadzona wobec państw azjatyckich w ostatnich latach. Wskazują na to opinie niektórych ekspertów.

Według Donalda Rumsfelda, byłego Sekretarza Obrony USA strategicznymi priorytetami USA w Azji Wschodniej są obecnie:[3]

- Potencjał Ameryki – jako podstawa stałej równowagi sił w Azji;

---

[2] Zob. Warren Christoppher, American foreign policy The strategic priorities. *Vital Speeches of the Day*, Vol. LX, No. 6, 1994, s. 162-167. W tej części korzystano z konsultacji II sekretarza Ambasady USA w Warszawie p. Davida Bliocka /18.12.1998 r./

[3] *Vital Speeches of the Day*, vol. LXIV. No. 15. May 15. 1998, s. 450-452.

- Partnerstwo z Japonią – jako filarem strategii USA w tym regionie. Jeśli tylko zmniejszą się konflikty handlowe między obydwoma krajami, wówczas ulegną wzmocnieniu wspólne interesy strategiczne USA i Japonii. W obecnych uwarunkowaniach strategicznych Japonia i Chiny są i nadal będą istotnym wyzwaniem i czynnikami warunkującymi przyszłość Azji. W pewnym sensie odnosi się to także do Korei;
- Główną przesłanką nowej „doktryny Pacyfiku" jest normalizacja /czy jak się to określa „renormalizacja"/ stosunków USA z ChRL, umocnienie nowych więzi z tym krajem. Chiny bowiem pod względem strategicznym i ekonomicznym są „potencjalnym kolosem przyszłości";
- Kontynuowanie umacniania stabilizacji i bezpieczeństwa w Azji Płd.Wsch. – jako zasad polityki USA na Pacyfiku;
- Zaangażowanie w pokój i bezpieczeństwo na Półwyspie Koreańskim. Zawarte przez USA porozumienie nuklearne z Koreą Płn. nie oddala bowiem zagrożenia nuklearnego;
- Ukształtowanie odpowiedniego systemu współpracy ekonomicznej jest podstawowym warunkiem utrzymania pokoju w Azji.

Realizacja tych założeń strategicznych wymaga przewidywania i zaangażowania dyplomacji i odpowiedniego nakreślenia realistycznie rozumianych priorytetów. Bowiem według Hansa Morgenthau „dobrą politykę zagraniczną czyni zdrowy rozsądek".

Obserwatorzy pozimnowojennej sceny politycznej wskazują na kształtujące się nowe środowisko dyplomatyczne i nowe wyzwania występujące także w Azji Wschodniej.

Ukeri Mogosaki, dyrektor generalny Biura Informacji i Analiz Ministerstwa Spraw Zagranicznych Japonii twierdzi m.in., że koniec „zimnej wojny" wywarł także duży wpływ na kraje Azji Wschodniej zwłaszcza zaś na Japonię.[4] Zmieniły się bowiem zasadniczo relacje między Japonią a USA, Rosją i Chinami, a także Europą Zachodnią. Zmalało zagrożenie militarne ze strony Rosji i ustabilizowała się sytuacja w krajach Europy środkowej i wschodniej, dążących do zacieśnienia współpracy i integracji z Unią Europejską i NATO. Tymczasem zaś kraje Azji Wschodniej cechuje duże zróżnicowanie pod względem uznawanych wartości i rodzaju reżimów politycznych, a każde z nich podąża swą drogą rozwoju. Trudno tu znaleźć niekiedy punkty zbieżne. Istnieją w związku z tym obawy o wzrost możliwych do przewidzenia napięć. Główną przyczyną napięć w Azji Wschodniej jest raczej brak wzajemnego zrozumienia, niż obawa przed nadmiernymi zbrojeniami. Podejmowane wysiłki dyplomatyczne mające na celu zmniej-

[4] Zob. U.Magosaki, New diplomatic challanges in East Asia, *Review of International Affairs,* V.l. XLIX 15 1998, s. 26-32.

szenie tych napięć, powinny być przede wszystkim ukierunkowane na budowanie środków i metod służących osiąganiu optymalnego poziomu wzajemnego zrozumienia i zaufania.

Okres zimnowojenny charakteryzował się eskalowaniem zbrojeń i rozbudową baz wojskowych na różnych kontynentach umożliwiających szybsze osiąganie terytoriów przeciwnika. Pierwszym etapem była budowa bombowców strategicznych, zdolnych do przenoszenia broni nuklearnych, drugim – budowa międzykontynentalnych rakiet balistycznych, a trzecim – rozmieszczenie przez ZSRR strategicznych okrętów podwodnych na morzach: Ochockim i Barentsa. Po upadku ZSRR państwa zachodnie zasadniczo zredukowały swe wydatki na cele wojskowe. Czynnikiem stabilizującym poczucie bezpieczeństwa jest fakt, że państwa zachodnie i Rosja /poprzednio ZSRR/ prowadzą negocjacje w sprawach rozbrojenia i ograniczenia zbrojeń od ponad 20 lat a współpraca z Rosją i innymi państwami Wspólnoty Niepodległych Państw w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego jest nadal kontynuowana. Zasadniczym czynnikiem stabilizującym jest rozwijanie współpracy gospodarczej i udzielanie pomocy ekonomicznej i finansowej Rosji ze strony państw wysoko rozwiniętych i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Ocenia się, że czynnikami wpływającymi na sytuację, w której potencjały wojskowe Rosji już nie zagrażają Zachodowi są:

- Istnienie takiego systemu broni /strategicznych/, którego użycie w celu ataku na inne państwa mogą spowodować destrukcję na własnych obszarach;
- Utworzenie na szczeblu militarnym odpowiedniego mechanizmu dialogu w celu rozumienia strategii i zdolności do działań różnych państw;
- Utworzenie systemu, dzięki któremu współpraca – głównie ekonomiczna – kreuje wspólne interesy państw.

Mając na uwadze stworzenie odpowiedniego mechanizmu ułatwiającego dialog na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, dyplomacja, politycy i naukowcy zainteresowanych krajów są zaangażowani w kreowanie i upowszechnianie różnych idei i rekomendacji służących temu celowi. W licznych konsultacjach uczestniczą – w układzie trójstronnym: Japonia, USA i Chiny: w czterostronnym: Japonia, USA, Chiny i Rosja oraz z udziałem sześciu stron: dodatkowo – Korea Północna i Republika Korei. Oczekuje się, że do takich konsultacji dołączą także i inne kraje, co jednak nie jest sprawą prostą. Ocenia się, że obecnie rozmiary i zdolność do zbrojeń w krajach Azji Wschodniej nie jest duża.

2. Unia Europejska wkroczyła na nowe obszary działalności związanej z polityką bezpieczeństwa i polityką międzynarodową w nowych pozimnowojennych uwarunkowaniach geopo-

litycznych.[5] Podstawę prawną do takich działań daje art. J Traktatu o Unii Europejskiej, zbudowany z jedenastu punktów. Państwa członkowskie UE działają wspólnie, stąd też cele ich polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powinny być realizowane w ramach odpowiednio zespolonych akcji.

Stosownie do postanowień art. J.1/2/ Traktatu o UE przy realizowaniu tej polityki powinny być uwzględniane takie cele jak:

- Ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii;
- Umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich;
- Zachowanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty NZ oraz zasadami helsinskiego Aktu Końcowego KBWE i celami Karty Paryskiej;
- Rozwój i umacnianie demokracji i rządów prawa, a także przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności.

Unia Europejska ma nieograniczone zdolności do działania na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie ma jurysdykcji w tej dziedzinie.

Ten obszar problematyki nadal wymaga badań. Kluczowe znaczenie mają tu zwłaszcza następujące zagadnienia:[6]

1) Dlaczego integracja europejska w sferze polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa kształtuje się ze znacznymi trudnościami? Główną przeszkodą są tu podejmowane często w dyskusjach zagadnienia związane z suwerennością państw członkowskich Unii.

2) Badania powinny więc skupiać uwagę na tych obszarach, aktorach i problemach polityki zagranicznej i interesach państw członkowskich, które najczęściej są przeciwstawiane wspólnej polityce europejskiej w kluczowych państwach członkowskich Unii.

3) Należałoby rozważyć obecne i przyszłe problemy związane m.in. z rozszerzeniem Unii na kraje Europy środkowej i wschodniej oraz z rolą NATO i Unią Zachodnioeuropejską /UZE/ i innymi relacjami transatlantyckimi, mając na uwadze wiarygodność współpracy i integracji na tych polach stosunków międzynarodowych.

Istotnym problemem jest tu zidentyfikowanie wybranych głównych sfer odpowiedzialności społeczności międzynarodowej państw obszaru europejskiego za bezpieczeństwo międzynarodowe i podejmowanie w tym celu wspólnych akcji, przy uwzględnieniu potrzeby politycznej i

---

[5] Por. Florika Fink-Hooijer, The common foreign and security policy of the European Union, *European Journal of International Law*, Vol. 5/1994/, No.2, s. 173-198.

[6] Zob. Foreign and Security Policy in the European Union. Ed. by Kjell A.Eliassen, Norwegian School of Management, Sage Publ. London 1998.

wojskowej adaptacji strategicznej do nowych uwarunkowań pozimnowojennych i kształtującej się wspólnej tożsamości europejskiej. Wiąże się to m.in. z koniecznością podejmowania wspólnych akcji w celu zapobiegania i rozwiązywania środkami pokojowymi występujących w Europie kryzysów polityczno-militarnych i konfliktów zbrojnych. Są to obecnie kluczowe dziedziny wymagające zaangażowania w płaszczyźnie ogólnoeuropejskiej jak i subregionalnej. Oczekuje się bardziej efektywnego zaangażowania w tej dziedzinie OBWE. Istotne znaczenie przy regulowaniu sporów mają tu niewątpliwie środki stosowane w ramach tzw. dyplomacji prewencyjnej. Ich efektywność została m.in. potwierdzona przez działania podejmowane przez Australię i Nową Zelandię. Również Europa mogłaby przyczynić się do wzbogacenia i rozwoju tych środków.

W ostatniej dekadzie Europa dokonała znaczącej transformacji zarówno w płaszczyźnie politycznej jak i gospodarczej oraz handlowej. W wyniku Traktatu z Maastricht o unii gospodarczej i politycznej /1993/ rozwijają się także mechanizmy wspólnej polityki zagranicznej /europejskiej współpracy politycznej/ postępujące stopniowo w kierunku bardziej poszerzonej wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. Unia Europejska zaczyna więc odgrywać samodzielną rolę w sprawach zagranicznych. Piśmiennictwo zajmujące się UE przedstawia coraz częściej analizy poświęcone m.in. polityce zagranicznej Unii w dziedzinach gospodarczych i handlowych oraz działania w zakresie zagranicznej polityki bezpieczeństwa. Podejmowane w tych dziedzinach badania obejmują m.in.:

- Dynamikę integracji, kwestie sporne i politykę rozwoju w ramach Komisji Europejskiej;
- Zagadnienia stabilizacji i bezpieczeństwa w pozimnowojennej Europie oraz rolę w tych obszarach UE i UZE;
- Wspólną politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa UE z uwzględnieniem przewidywanych dla niej i dla NATO skutków rozszerzenia obydwu struktur w kierunku wschodnim;
- Problem przekraczania granic i zaostrzenia reżimu wobec uchodźców z państw trzecich;
- UE wobec problemu fiaska tzw. kolektywnej dyplomacji /dyplomacji wielostronnej/ w byłej Jugosławii;
- Kierunki rozwoju tzw. Europejskiej Polityki Zagranicznej.

W kontekście rozszerzenia NATO i UE na Wschód są również rozważane takie zagadnienia jak: znaczenie geostrategiczne oraz polityczna i gospodarcza stabilność państw kandydujących, problem odpowiedniej reorganizacji UE i NATO, problem przyszłości broni nuklearnych

w Europie oraz rozbrojenia z broni konwencjonalnych, jak też problem kosztów związanych z rozszerzeniem UE i NATO.

3. Rola Niemiec w „rozszerzającej się Europie" jest postrzegana przez przedstawicieli dyplomacji niemieckiej /amb. Wilfried Gruber, Belgrad, grudzień 1997/ następująco, w sensie celów priorytetowych niemieckiej polityki zagranicznej:

- Rozwój Unii Europejskiej w dwóch kierunkach, zarówno jej pogłębiania jak i rozszerzania o kraje Europy środkowej i wschodniej, ze względów ekonomicznych i politycznych;
- Utrzymywanie ścisłych więzi euroatlantyckich z USA i Kanadą, dążąc w interesie Niemiec do ożywienia i uczynienia bardziej aktywnym NATO;
- Niemcy widzą potrzebę zmian i adaptacji NATO w trzech głównych kierunkach:

➢ Europejczycy powinni ponosić większą odpowiedzialność za działania NATO i szerzej w nich uczestniczyć, także w poszczególnych strukturach Sojuszu. Powinni być zdolni do prowadzenia operacji pod politycznym kierownictwem Unii Europejskiej przy współdziałaniu z NATO;

➢ Zgodnie z deklarowaną przez NATO gotowością do działań innych niż związane z ochroną członków Sojuszu, Sojusz ten powinien szerzej angażować się w akcje pokojowe prowadzone pod egidą ONZ i OBWE. Słuszność tego potwierdziło zaangażowanie NATO w Bośni;

➢ NATO – jako struktura powołana do ochrony stabilności i bezpieczeństwa także poza zrzeszonymi w niej krajami, powinna wspierać ich politykę integracyjną, a także współdziałać z szerszą grupą państw europejskich niezrzeszonych w Sojuszu.

4. Polityka zagraniczna Rosji jest uwarunkowana wieloma czynnikami mającymi wymiar geostrategiczny, szerszy niż tylko euroazjatycki. Polityka ta jest rozpatrywana w relacjach multirateralnych i bilateralnych Rosji w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw i państw mających pozycję mocarstwową, jak również w relacjach z ONZ i Euroatlantyckimi sojuszami bezpieczeństwa.

Ewolucja polityki zagranicznej Rosji w latach 90. przedstawiona przez dra J.P.Bażanowa /z Akademii Dyplomatycznej w Moskwie/ charakteryzuje się następującymi cechami i kierunkami:[7]

- Długofalowa strategia Rosji, według wypowiedzi byłego ministra spraw zagranicznych Kozyriewa, jest ukierunkowana na osiągnięcie statusu pełnego partnerstwa i integracji z Zachodem w bliżej nie określonej przyszłości;

[7] Zob. Diplomatic Almanac, Moskva, *Nauczna kniga,* 1996 .

- Rosja i ONZ mają „wspólne interesy" i popierają „stabilne, właściwie określone stosunki oparte na partnerstwie", dzięki którym /według wypowiedzi Jelcyna z 1992 r./ „imperatywem jest parytet w dziedzinie broni nuklearnych";
- W kwestii tzw. bliskiej zagranicy ważną komponentą nowej polityki zagranicznej Rosji jest odbudowa przyjaznych stosunków z byłymi republikami wchodzącymi w skład ZSRR;
- Pozbycie się „balastu przeszłości" radzieckiej dyplomacji jest traktowane jako ważny element polityki zagranicznej Rosji, która ma być nacechowana gotowością do samokrytycyzmu, uwzględnianiem krytyki błędów popełnionych w przeszłości i wyrażeniem chęci ich naprawienia.

Względy ekonomiczne uniemożliwiają Rosji utrzymywanie dawnych przyjaznych stosunków z krajami „trzeciego świata". Moskwa dąży natomiast do rozszerzania swych kontaktów ze stabilnymi gospodarczo krajami rozwiniętymi.

Jedną z przyczyn zmian polityki zagranicznej Rosji jest jej sytuacja wewnętrzna, stosunki z Zachodem oraz zmiana w relacjach z byłymi republikami radzieckimi. Obecnie polityka zagraniczna Rosji jest przedmiotem krytyki różnych kół politycznych i orientacji występujących na scenie politycznej Rosji współczesnej. Są to m.in. orientacje prozachodnie, ugrupowania antyzachodnie, upatrujące wszędzie wrogów oraz zwolennicy równowagi i umiaru.

W debacie nad polityką zagraniczną Rosji, podejmowanej przez wspomniane orientacje występują różne motywy: nacechowane troską o bezpieczeństwo narodowe, nacjonalizmem i ambicjami wielkomocarstwowymi oraz potrzebami ekonomicznymi. Motyw zorientowany na bezpieczeństwo narodowe w polityce zagranicznej skupia uwagę na nowych generacjach broni i utworzeniu wysoce profesjonalnej, skutecznej w działaniu armii, zdolnej wykonać skomplikowane zadania. Udział Rosji w niszczeniu broni nuklearnych został zahamowany. Nuklearna komponenta sił zbrojnych jest traktowana jako „gwarancja bezpieczeństwa narodowego państwa rosyjskiego", jego duma oraz podstawa jego potęgi. Zaś dążenie do „zapewnienia bezpieczeństwa skłania Moskwę do rozwijania systemu zbiorowego bezpieczeństwa z partnerami ze Wspólnoty Niepodległych Państw", stwierdza J.P.Bażanow.
Także motywacje nacjonalistyczne i ambicje wielkomocarstwowe są stale wzrastającym na znaczeniu czynnikiem w rosyjskiej polityce zagranicznej.

Podobnie znaczącym motywem tej polityki jest motyw ekonomiczny, który jest bardzo akcentowany. Rosja potrzebuje bowiem dużych ilości wysokorozwiniętej technologii, kapitału i towarów. „Moskwa staje się bardziej pragmatyczna w budowaniu relacji opartej na wzajemności współdziałania z jej zagranicznymi partnerami. Zwraca przy tym bardziej uwagę na to czy są oni

ważni dla Rosji i na ich stosunek do Rosji, a nie na to czy ich reżimy są demokratyczne lub nie" /J.P.Bażanow/.

Rosyjska polityka zagraniczna nadal przechodzi ewolucję. Zmiany jakie w niej następują są odpowiedzią na wyłaniające się nowe realia zarówno wewnątrz państwa rosyjskiego jak i poza jego granicami. Nie można jednak stwierdzić, że nowa strategia Rosji przyjęła już określony kształt. Panuje jednak pewien konsens co do jej zasadniczych kierunków, tak aby polityczne kręgi centrowe kształtowały dyplomację rosyjską mniej prozachodnio, aby była bardziej zrównoważoną i pragmatyczną, bardziej klarownie związaną z bezpieczeństwem narodowym, zachowaniem i umocnieniem statusu Rosji jako mocarstwa, oraz aby uwzględniała także interesy ekonomiczne kraju. Polityka zagraniczna Rosji jest w istocie prowadzona tak, aby kontynuowała wskazane tu główne kierunki, które satysfakcjonują nawet umiarkowanych komunistów i nacjonalistów.

Problem tzw. bliskiej zagranicy jest nadal w centrum uwagi Moskwy, stosownie do zakładanych strategii potrzeby integracji obszaru poradzieckiego i usilnych dążeń Rosjan do odtworzenia tradycyjnych stref wpływów.

*

* *

Badanie i studiowanie problematyki współczesnych stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej państw z polskiej perspektywy wymaga zastosowania podejść uwzględniających przede wszystkim specyfikę położenia geopolitycznego Polski w nowych pozimnowojennych warunkach.

Polska znajduje się w centrum przecięcia dwóch osi: Północ-Południe oraz Wschód-Zachód, tj. pewnych linii kulturowych, których nie zawsze dostrzega się jako istotnego czynnika stabilizującego i pewnego pomostu w relacjach nie tylko wewnątrzeuropejskich. Dlatego też dotychczasowy kierunek zainteresowań na linii Wschód-Zachód powinien być wzbogacony także płaszczyzną Północ-Południe, przy uwzględnieniu nie tylko subregionu nadbałtyckiego, ale także Bałkanów, Morza Czarnego i Morza Śródziemnego. Należałoby także sięgać dalej na południe, uwzględniając świat Islamu, a zwłaszcza Turcję. Polska bowiem ma na tym kierunku tradycyjnie dobrze układające się stosunki i określone interesy własne.

Z tego punktu widzenia punktem wyjścia analiz i rozważań prognostycznych nad kierunkami polskiej polityki zagranicznej powinien być szczególnie starannie wykonany opis geopoli-

tyki Rzeczpospolitej współczesnej, z uwzględnieniem wszystkich istotnych czynników, przy czym nie tylko militarnych.

Konieczne jest szczególne potraktowanie bliższych i dalszych stref sąsiedztwa, postrzeganych kompleksowo w ramach regionu i całego kontynentu europejskiego oraz niektórych stref przyległych. Dostrzegać należy przy tym zasięg dokonującej się ewolucji przemian oraz potrzebę systematycznych działań na rzecz pokoju, stabilności – z uwzględnieniem korzystnych płaszczyzn i dziedzin partnerskiej współpracy.

Większą uwagę należałoby poświęcać mechanizmom współpracy Polski ze strukturami instytucjonalnymi państw europejskich i innych. Państwa współczesne, zwłaszcza zaś te uczestniczące w różnych formach procesów integracyjnych, mają odpowiednio ukształtowane schematy i procedury współdziałania i współpracy /konferencje, konsultacje/. W dość licznej różnorodności metod kooperacji dominuje ostatnio zwłaszcza płaszczyzna polityczna. Dlatego też z polskiej perspektywy wymagają rozważenia wszystkie możliwe formy kontaktów instytucjonalnych. Działania partnerskie – w zależności od treści interesów Polski powinny być odpowiednio różnicowane, z uwzględnieniem wypracowania własnej taktyki utrzymywania stosunków dyplomatycznych i innych. Dobrze pojęta zasada kooperacji w stosunkach międzynarodowych wymaga, aby podejmowane działania opierały się na ciągłości i stabilności struktur w niej uczestniczących.

12. Rola służb dyplomatycznych w kształtowaniu kooperacyjnego bezpieczeństwa oraz rozstrzyganie sporów i konfliktów międzynarodowych

12.1. Dyplomacja wobec problemów bezpieczeństwa

1. Współczesną służbę zagraniczną działajacą w uwarunkowaniach pozimnowojennych, cechuje znaczna dynamika przemian wewnętrznych, zwłaszcza w tych państwach, które przechodziły różne etapy transformacji ustrojowej - jak na przykład w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Procesy zmian nie ominęły także Niemiec - po ich zjednoczeniu.[1] Nastąpiły kolejne zmiany na stanowiskach ministrów spraw zagranicznych, zmienily się także priorytety rzeczowe polityki zagranicznej, związane głównie z: procesami zjednoczeniowymi; pogłębianiem integracji w ramach Wspólnoty Europejskiej; nowym określeniem roli NATO i procesu KBWE/OBWE; urzeczywistnieniem nowych podstaw traktatowych współpracy ze wschodnimi sąsiadami i ich przybliżeniem do Wspólnot Europejskich. Nastąpiły także zmiany motywacji wewnętrznej założeń polityki zagranicznej, ukierunkowanej na wzmocnienie „image" Niemiec na arenie międzynarodowej - po zjednoczeniu. Pewnej zmianie uległy także kryteria angażowania do służby zagranicznej średniego personelu - z uwzględnieniem także kandydatów z landów wschodnich, po odpowiednim przeszkoleniu.

Dyplomacja współczesna może spełniać wielorakie funkcje, zwłaszcza w warunkach tworzenia się nowych państw w wyniku secesji drogą działań zbrojnych. Wskazuje na to studium dyplomacji Bangladeszu, która od marca 1971 r. odgrywała kluczową rolę w formowaniu rządu emigracyjnego oraz pozyskiwaniu Indii na rzecz politycznego, finansowego i militarnego wsparcia wojny wyzwoleńczej Bangladeszu (z dostawą broni włącznie).[2] Dyplomacja ta działała także na

---

[1] Zob. G. van Well, Der Auswärtige Dienst in einer Zeit des Wandels. „Europa - Archiv", Folge 14/1992, s 391-396

[2] Zob. M. Tajuddin, Diplomacy of Bangladesh in the formative phase. „BIISS Journal", vol. 19, No 1, 1998 s,68 -93.

Można tu przytoczyć i inny przykład. Istotną rolę w kształtowaniu niepodległego państwa rumuńskiego odegrała w XIX w. dyplomacja ekonomiczna. W wyniku jej działań, jeszcze przed proklamowaniem niepodległości w 1877 r., Rumuni byli traktowani podmiotowo w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, zarówno w państwach europejskich jak i na terytorium Turcji. Obywatele przyszłego państwa rumuńskiego (wcześniej Mołdawii i Wołoszczyzny) korzystali z dobrodziejstw różnych aktów prawa międzynarodowego; tworząc placówki o kompetencjach ekonomicznych w Konstantynopolu i Paryżu oraz w głównych portach Morza Czarnego i Morza Śródziemnego; uprawiając żeglugę handlową morską oraz rzeczną na Dunaju pod własną banderą narodową; uczestnicząc w operacjach finansowych, bankowych, celnych i fiskalnych o znaczeniu międzynarodowym; biorąc udział w międzynarodowym obrocie handlowym, a także w konwencji pocztowo-telekomunikacyjnej z 17 maja 1865 r. Świadczy to o suwerennych zachowaniach Rumunów w sferze gospodarczej. Zob.: G.G.Florescu: Contributions juridiques a la diplomatie economique roumaine moderne (1859-1866), a la luimiére de documents inédits, „Revue Roumaine des Sciences Juridiques", IV /XXXVII/. 1/1993 Bucuresti, s.129-137

rzecz uznania pierwszego rządu przez system ONZ, uzyskania pomocy gospodarczej i finansowej oraz rozwiązania problemów uchodźców z Indii. Cele te zostały osiągnięte środkami dyplomatycznymi.

2. Dyplomację współczesną należy postrzegać w kontekście prawa międzynarodowego i polityki zagranicznej państwa, jej praktycznej efektywności.

Głównym zadaniem dyplomacji współczesnej jest kształtowanie stosunków między państwami oraz między nimi i innymi aktorami tychże stosunków, a zwłaszcza doradztwo, kreowanie i wprowadzanie w życie (realizowanie) polityki zagranicznej państwa.[3] Zadaniem dyplomacji jest godzenie bądź wyjaśnianie różnych interesów właściwym partnerom zagranicznym i doprowadzenie negocjonowanych materii do zgodności z kierunkami polityki zagranicznej własnego państwa.

Do klasycznych funkcji dyplomacji są zaliczane następujące:

- tworzenie w płaszczyźnie multilateralnej zasad generalnych (norm), bądź ich zmienianie;
- tworzenie korzystnych warunków dla rozwiązań politycznych albo podstaw prawnych na szczeblu bilateralnym, bądź regionalnym;
- rozstrzyganie sporów;
- zawieranie innowacyjnych porozumień, konwencji lub traktatów;

Podstawowe funkcje dyplomacji - według Radoslava Bulajica to prowadzenie działalności bilateralnej, bądź multilateralnej dotyczącej głównie handlu, finansów, inwestycji, nauki i kultury.[4]

Okres transformacji uwidocznił niespodziewanie różne trudności, stworzył nowe skomplikowane realia dla współczesnego świata i dyplomacji, przed którą stanęły następujące problemy:

- jak wykorzystać nowe możliwości i jak postępować wobec nowych zmian, aby osiągnąć: sprawiedliwy pokój, stabilizację, bardziej zrównoważony rozwój i zbiorowe prosperity?
- jak przechodzić od cywilizacji przemysłowej do cywilizacji wieku informacyjnego, od rynku narodowego - do globalnego?
- jak kształtować stosunki oparte na wspólnych wartościach, nadziejach, interesach i zaufaniu - bądź jak wykorzystać szanse i korzyści płynące z wielostronnego obrotu handlowego?
- jak promować społeczeństwo obywatelskie, gospodarkę wolnorynkową, rządy prawa i korzyści nowego systemu w celu przezwyciężenia problemów wyłaniających się z nierówności gospodarczych i innych złożonych trudności okresu transformacji ?

---

[3] Zob. R. Bulajic, Global and Regional Trade and Cooperation key Tasks of Today's Diplomacy. „Review of International Affaires", vol. XLVIII, 15 July - 15 August 1997, s 8 - 9, 10 - 11.

[4] Tamże, s 8

3. Do nowych zadań dyplomacji współczesnej należy zaliczyć działania określane mianem dyplomacji prewencyjnej.

Dyplomacja prewencyjna - jako koncepcja wysunięta przez Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych Boutrosa Boutrosa-Ghali przewiduje: podejmowanie wysiłków na rzecz stosowania środków budowy zaufania, popieranie współpracy, zapobieganie konfliktom oraz utrwalanie pokoju i stabilności. Nie doczekala się ta koncepcja bardziej precyzyjnej definicji.[5]

Pod pojęciem **dyplomacji prewencyjnej** rozumiemy działania państw ich grup lub organizacji międzynarodowych mające zapobiegać przeradzaniu się sporów w konflikty, a w razie ich zaistnienia ograniczać ich zasięg. Dyplomacja prewencyjna odnosi się jednocześnie do metod pokojowego regulowania sporów ujętych w art. 33 Karty ONZ, tj. m.in. rokowań, badań, pośrednictwa, pojednania, odwoływania się do organizacji lub układów regionalnych albo w drodze innych środków pokojowych według własnego wyboru stron. Mają one zastosowanie zanim spór „przekroczy linię dzielącą go od konfliktu zbrojnego".

Można wyróżnić dwa rodzaje dyplomacji prewencyjnej: „wczesną dyplomację prewencyjną" polegająca m.in. na dostarczaniu fachowej pomocy z zastosowaniem wyżej wymienionych pokojowych metod pozwalających rozwiązać spór na długo przed przypuszczalnym wybuchem konfliktu zbrojnego oraz „opóźnioną dyplomację prewencyjną" sprowadzająca się do prób wpłynięcia na zwaśnione strony, aby zaniechały sporu, kiedy okoliczności zdają się wskazywać, że wybuch konfliktu jest bliski. W jednym i drugim przypadku nacisk jest położony na wczesne zapobieganie konfliktom.

W pierwszym przypadku dyplomacja prewencyjna zmierza do zapobiegania powstawaniu konfliktów w przyszłości. Celem długofalowych działań prewencyjnych jest także tworzenie warunków skłaniających państwa do umiaru, poszukiwania kompromisu, rezygnacji ze stosowania siły. Przykładem tego są działania KBWE/OBWE na rzecz zwiększenia zaufania międzynarodowego oraz budowy i utrwalania systemów demokratycznych czy programy pomocy krajom rozwijającym się, realizowane w ramach systemu Narodów Zjednoczonych. W drugim przypadku dyplomacja prewencyjna stanowi rodzaj szybkiej reakcji na istniejące niebezpieczeństwo, a jej celem jest doprowadzenie do poprawy sytuacji i pomaganie stronom w znalezieniu pokojowego rozwiązania (np. działania ONZ i - KBWE/OBWE na obszarze byłej Jugosławii);

---

[5] Por. Shi Chunai, Xu Jian, Prevention Diplomacy Pretient to the Asia Pacific, „CCIS International Review", No. 4, July 1997 s 16 - 27, (China Center for International Studies). Jako przykład dyplomacji prewencyjnej podaje się

W prowadzeniu dyplomacji prewencyjnej szczególnie ważną rolę odgrywają środki budowania zaufania, a wśród nich wymiana misji wojskowych, tworzenie regionalnych i subregionalnych ośrodków zmniejszania ryzyka, porozumienia w sprawie swobodnego przepływu informacji oraz nadzorowanie regionalnych układów dotyczących kontroli zbrojeń. Ustalanie faktów pozwalających na dokonanie trafnej analizy obejmuje także informacje o tendencjach w sferze gospodarczej i społecznej oraz o wydarzeniach politycznych, które mogą doprowadzić do niebezpiecznych napięć.

W kontekście zadań dyplomacji prewencyjnej, jako problemy związane z regionem Azji i Pacyfiku wymienia się:

- wpływy mentalności zimnowojennej na postawę ugrupowań uwarunkowanych ideologicznie;
- spory terytorialne uwarunkowane historycznie oraz spory o obszary morskie związane z nowymi koncepcjami ich użytkowania. Spory te można spokojnie rozwiązać metodami dyplomatycznymi i negocjacjami;
- niektóre problemy o zasięgu globalnym - jak proliferacja broni masowej zagłady, terroryzm międzynarodowy, przemyt narkotyków, migracje, ochrona środowiska naturalnego, można także zaliczyć do takich problemów bezpieczeństwa, które wymagają współdziałania społeczności międzynarodowej na szczeblu regionalnym.

Rozważane są główne zasady jakie należałoby stosować kierujac się regułami prakseologicznymi dyplomacji prewencyjnej. Należałoby ją przede wszystkim opierać na unormowaniach Karty Narodów Zjednoczonych, pięciu zasadach pokojowej koegzystencji oraz innych regułach uznanych i stosowanych we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Budowa zaufania i jego umacnianie powinno skupić uwagę na danym regionie z zastosowaniem metod dyplomacji prewencyjnej. W regionie bowiem atmosfera i środowisko bezpieczeństwa są ważniejsze niż tzw. architektura instytucjonalna.

Dyplomacja prewencyjna zmierza do tego aby być bardziej efektywną, co następuje wówczas gdy włącza ona możliwie bogate środki ukierunkowane na problemy występujące w różnej skali. Stąd też środki z dziedziny wojskowej, politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturalnej powinny być raczej zespolone, niż odizolowane od siebie, tak aby zapewnić ich współzależność dla osiągnięcia wspólnego bezpieczeństwa. Powinna być stosowana zasada działań nieformalnych i konsensu, zbliżania step-by-step do współpracy w danym regionie, uwzględ-

---

działania skandynawskich państw neutralnych. Zob.: Helmut Hubel: Präventive Krisendiplomatie der mordischen Neutralen, „Europa-Archiv", Folge 4/1984, s.119-126

niając jego bogate zróżnicowanie, tak aby osiągać formy partnerskiej, pokojowej współpracy korzystne dla wszystkich jej uczestników.

Konieczne jest podjęcie badań teoretycznych nad dyplomacją prewencyjną i innymi formami współdziałania na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego. Chodzi bowiem nie tylko o wymianę myśli i koncepcji, ale także o współpracę praktyczną na rzecz bezpieczeństwa na morzu, na przykład w ratownictwie morskim i innych dziedzinach.

4. W okresie pozimnowojennym obserwuje się tendencje uelastycznienia stosunków międzynarodowych, ich znacznej zmiennosci, a także występowanie nowych napięć i konfliktów w różnych regionach, stanowiących zagrożenie dla stabilności ich sytuacji geopolitycznej (np. Bałkany, niektóre obszary Afryki) oraz dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Sa to czynniki, które stawiają przed dyplomacją współczesną nowe zadania i wyzwania. Zarysowuje się tendencja skupiania jej uwagi na sprawach określonych regionów[6], gdzie aktywność dyplomatyczna jest szczególnie użyteczna. Przykładem takiej regionalizacji owej aktywności może być Europa współczesna, chociaż zjawiska takie występują również na innych kontynentach.

Dyplomacja stanowi w polityce zagranicznej państw tradycyjne pole sprawowania suwerennej władzy w stosunkach z innymi państwami. Wiąże się to ze swoistą symboliką niezależności, która bywa eksponowana, bądź też w pewnych sytuacjach - mniej akcentowana. Dotyczy to m.in. dyplomacji brytyjskiej.[7]

Dyplomację tę cechuje ścisła współpraca na forum międzynarodowym i w sprawach polityki zagranicznej kierownictw partii politycznych, niezależnie od tego, która z nich jest u władzy, a która w opozycji. Przejawia się to zarówno w odniesieniu do relacji bilateralnych tejże dyplomacji z innymi państwami, jak też i multilateralnych, w tym sojuszniczych w ramach: ONZ (Rady Bezpieczeństwa), KBWE/OBWE i NATO oraz Wspólnot Europejskich. Tradycyjnie, w swej polityce bezpieczeństwa - na przykład w dawnej relacji międzyblokowej okresu „zimnej wojny", rząd brytyjski zasięgał konsultacji u swych partnerów kanałami dyplomatycznymi Wspólnot Europejskich i NATO. W brytyjskiej polityce zagranicznej, w zdecydowanym kontraście do innych sektorów polityki państwa, nie przywiązuje się wagi do symboliki niezależności. Doceniane są bowiem korzyści płynące ze współpracy i konsultacji jako oczywiste, skąd też ministrowie brytyjscy chętnie akceptują także współpracę multilateralną.

---

[6] Por. Marc Bonnefous, Pour une diplomatie postmoderne. „Defense nationale", Fevrier 1992, s 91-97

[7] Zob. William Wallace, The illusion of sovereingty, Unserville State Press, Londyn 1979, s.8-9

W dyplomacji współczesnej istotna jest umiejętność korzystania z doświadczeń innych państw, na przykład związanych z negocjonowaniem akcesu do Unii Europejskiej.[8] Niekiedy bywa i tak, ze strona z która negocjujemy „... nie wie w czym problem. Dyplomatyczne frazesy podczas negocjacji potrafią zupełnie przesłonić sedno sprawy." Dotyczy to także pewnych priorytetów w negocjacjach: „Kwestie polityczne były sprawą priorytetową we wstępnych kontaktach Finlandii z UE, negocjacje na temat członkostwa skoncentrowały się jednak na rolnictwie." Zaleca się w związku z tym, aby działania dyplomatyczne były poprzedzane badaniami i odpowiednimi przygotowaniami. Konieczne jest więc na przykład przestudiowanie historii instytucji, z którą negocjujemy i zrozumienie sposobu w jaki ona funkcjonuje. Należy zaangażować ekspertów do poznania podstaw i form prawnych funkcjonowania danej instytucji. Istotne jest także zaznajomienie się z tokiem wcześniejszych negocjacji, które - jak wiadomo - przebiegaja według określonych procedur i prawidłowości.

Według objaśnień komisarza Liikonena: „Problem z przystąpieniem nie polega wyłącznie na przyjęciu ustawodawstwa Wspólnoty, ale na wiedzy na temat jego wprowadzania, administracji i infrastruktury, która musi odpowiadać normom wspólnoty."

Dyplomacja współczesna jest także w znacznej mierze funkcją sił społecznych państwa. Dotyczy to zwłaszcza państw demokratycznych, takich na przykład jak USA. Istotne znaczenie ma tu specyfika różnych segmentów społeczeństwa amerykańskiego, jego wartości i instytucje, a także interesy narodowe i tradycje. Tak więc stale muszą być poszukiwane i badane strukturalne granice osiagania niezbędnego konsensu dla celów i kierunków polityki zagranicznej państwa, przy uwzględnianiu całego dość bogatego spektrum podstawowych koncepcji tej polityki wysuwanych przez różne orientacje polityczne i ich elity. Były one określane w latach 80. przez prof. Normana Birnbauma /Georgtown University, Washington D. C. ; były członek sztabu doradców Narodowej Rady Bezpieczeństwa USA/ jako: „Prymitywiści", „neoimperialiści", „liberałowie", „konserwatyści", „krytyczni lewicowcy" i „sekciarscy lewicowcy".[9] Stąd też amerykańska polityka zagraniczna charakteryzuje się przeciwieństwami i zmiennością kierunków, jest uwarunkowana różnymi czynnikami polityki wewnętrznej USA. W polityce zagranicznej tego państwa trudno jest więc osiągnąć konsens w relacjach między administracją prezydencką a kongresem i reprezentowanymi w nim partiami politycznymi.

---

[8] Zob. Caroline Jacobs, Bruksela. Dialog europejski. Wywiad. Czlonkowstwo w UE umacnia wiezi Finlandii z Europą. „Dialog Europejski. Magazyn na rzecz integracji europejskiej". Styczeń /luty 1997/1, s 11-12

[9] Zob. N. Birnbaum, Amerikanische Aussenpolitik als Funktion gesellschaftlicher Kräfte. Gibt es einen aussenpolitischen Konsens? „Europa - Archiv" Folge 18/1980, s. 557-564

W literaturze przedmiotu z zakresu teorii negocjacji zwraca się niekiedy uwage na rolę negocjacji wstępnych /„prenegocjacji"/[10]. Służą one unikaniu sytuacji kryzysowych, bowiem dają początek, kształt /formę/ i strukturyzują przyszłe negocjacje. Przyczyniają się w dużej mierze do poznania procesu negocjacji.

W typologii dyplomacji współczesnej wyróżnia się m.in. dyplomację finansową[11] i dyplomację wojskową.[12]

Europejska Unia Płatnicza /EPU/ była w latach 1950 - 1958 wyższym stadium działań w kierunku integracji Europy Zachodniej, przyczyniającym się do przyjęcia Planu Marshala i wymienialności walut. Procesowi temu towarzyszyly nie tylko negocjacje i inne działania ale także różne kwestie wysuwane ze strony głównych państw i niemal stale występujące poważne spory, także będące udziałem rządu USA. Tym właśnie problemom „dyplomacji finansowej" poświęcili swą uwagę dwaj autorzy: niemiecki i amerykański.

Tzw. dyplomacja wojskowa stanowi nieco inny obszar problemowy. Wiąże się to m.in. z zagadnieniem misji wojskowych, a także z udziałem przedstawicieli wojska w negocjacjach rozbrojeniowych i kontroli zbrojeń.[13]

Istotne znaczenie mogłyby mieć szerzej zakrojone działania dyplomatyczne na rzecz kontroli i ograniczenia zbrojeń.[14]

Rokowania w sprawach rozbrojeniowych w ramach SALT-I i SALT-II dały asumpt do różnych rozważań na temat ich uwarunkowań prawnych i prakseologicznych, związanych m.in. z zagadnieniami telemetrycznymi prób rakietowych, a także z rolą dyplomatów w procesie negocjowanego ograniczenia zbrojeń strategicznych.

Kontrowersje związane z niewypełnianiem podpisanych lub ratyfikowanych porozumień dały impuls wielu debatom polityków, a także wysunęły nowe zadania badawcze wskazujące, że:

- Dokładna treść danego porozumienia i jego konsekwencje, niuanse i szczegóły techniczne są znane bezpośrednio tylko jego stronom, zaś dla państw trzecich są niezauważalne;

---

[10] Zob. J. Gross Stein /ed./, Getting to the table: the process of international prenegatiation. Baltimore, John Hpokins Press 1989. Por. też: Herbert M.Levine, Jean Edward Smith, The Conduct of American foreign policy debated, Mc Graw-Hill New York 1990, s.29-37

[11] Zob. J. J. Kaplan, G. Schleiminger, The European Payments Union: Financial diplomacy in the 1950s, New York: Greenhause Clarendon Press/ Oxford, 1989

[12] Por. Diplomacy and Armed Forces. I; II. Proceedings of the seminar held at Bealien-sur-Mer, France, April 25-28, 1983. Edited by Jean-François Guilhaudis and Maurice Torelli. Wyd. Emile Bruyalant, Brussels 1987

[13] Ryukichi Imai, Diplomatie und Rüstungskontrolle. Zur Beteiligung von Drittstaaten an der Überwachung von Rüstungskontroll-Abkommen, „Europa-Archiv", Folge 11/1985, s. 337-346.

[14] Zob. Ryukichi Imai, Diplomatie und Rüstungskontrolle zur Beteiligung von Drittstaaten an der Überwachung von Rüstungskontroll-Abkommen, „Europa-Archiv", Folge 11/1985, s.337-346

- Skala zdolności (możliwości) danego państwa do nadzorowania innego państwa środkami technicznymi czy innymi jest wysoce zrelatywizowana i dość problematyczna. Niektóre państwa starają się uchronić przed sytuacją, aby dana klauzula kontrolna mogłaby być zakwestionowana;
- Poza państwami szczególnie technicznie rozwiniętymi, tylko nieliczne państwa mają odpowiednie możliwości do zbadania zarzutów niedotrzymywania umów rozbrojeniowych.

Wadą współczesnych porozumień rozbrojeniowych (ograniczających zbrojenia) jest brak skutecznych sankcji za naruszanie tych umów. Dla urealnienia procesów rozbrojeniowych w zakresie broni strategicznych w imię bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego - jest postulowany większy udział dyplomacji w tych procesach, także z krajów nie będących mocarstwami dysponującymi takimi broniami.

12.2. Dyplomacja a prawo międzynarodowe

5. Dyplomaci współcześni stale zajmują się zagadnieniami mającymi aspekty międzynarodowe, bądź też problemami wymagającymi takiego właśnie uzasadnienia, czy rozwiązania, zwłaszcza w sytuacjach kiedy wymagane są instrumenty przewidziane w prawie międzynarodowym.[15] Dyplomaci, nie bedacy przeważnie prawnikami, korzystaja w swej pracy z porad i opinii ekspertów. Wystarcza im bowiem poznanie znaczenia prawa międzynarodowego jako pewnej wytycznej kierunkowej i określonych ram możliwej do podjęcia skali działania, a także po to, aby uzyskać pewną broń w swej dyplomatycznej argumentacji. Nie stosują oni jednak w praktyce zbyt szeroko podejścia prawnomiędzynarodowego, aby nie wchodzić w rolę prawników.

Dyplomaci, operując w swym działaniu pewnym katalogiem wartości podstawowych sprowadzają je często do standardów rządów prawa, demokracji i pluralizmu obowiązujących w państwach demokratycznych, a także odpowiednio w stosunkach międzynarodowych, gdzie obowiązują m.in. zasady przestrzegania praw człowieka oraz dotrzymywania zawartych umów.

Niekiedy dyplomatom czyniono zarzut, ze myśleli zbyt prawniczo (dotyczyło to m.in. profesorów Waltera Hallsteina i Wilhelma Grewe), a mniej politycznie. Prawo międzynarodowe było jednak, zwłaszcza w okresie „zimnej wojny", jedyną - i to niekiedy skuteczną bronia, jaką państwa demokratyczne Zachodu mogły się posługiwać w sytuacji zaistniałych kwestii spornych w relacjach bipolarnych, zwłaszcza wobec postaw i działań państw o systemach totalitarnych.

---

[15] Zob. Berndt von Staden, Diplomatie und Völkerrecht. Einige Erfahrungen eines Praktikers. „Europa-Archiv", Folge 17, 194, s 501-508. Autor był w latach 1981-1983 wiceministrem spraw zagranicznych w RFN.

Prawo międzynarodowe służyło wówczas pokojowemu rozstrzyganiu sporów i kształtowaniu odpowiedniego ładu w Europie.

Propagowanie przez dyplomatów zasad prawa międzynarodowego służyło konsolidacji społeczności międzynarodowej, a w warunkach europejskich rozpoczęciu i kontynuowaniu procesu KBWE. Przyjęcie aktu końcowego w Helsinkach i uwiarygodnienie dążeń społeczności międzynarodowej do umocnienia bezpieczeństwa w Europie było niewątpliwie osiągnięciem dyplomacji wielostronnej wprowadzającym do praktyki politycznej normy prawa międzynarodowego. Prawo międzynarodowe przyczynia się do budowania środków zaufania i hamowania eskalacji tendencji agresywnych, motywowanych ideologicznie i aspiracjami mocarstwowymi. Wspomaga kontrolę zbrojeń i procesy rozbrojeniowe.

Wskazuje się, że niekiedy większa odpowiedzialność spoczywa na prawnikach zajmujących się prawem międzynarodowym niż na dyplomatach, którzy występują w roli obrońców, adwokatów, rzeczników interesów państw, czy określonych spraw społeczności międzynarodowej. Prawnicy bowiem występują w roli adwokata i w roli sędziego w jednej osobie.

Przykładem zinstytucjonalizowanej roli prawa międzynarodowego dla określonej społecznosci regionalnej mogą być Wspólnoty Europejskie, gdzie znaczenie tego prawa w ciągu ostatnich dziesięcioleci było szczególnie widoczne. Podstawą kreujacą tę „wspólnotę prawa" i jej ramy działania nie byla władza jednego państwa ale jedynie umowa prawnomiędzynarodowa.

Idee i cele Wspólnoty Europejskiej są polityczne ale w istocie stanowi ona społeczność, „wspólnotę prawną", kierujące się regułami traktatowymi, których ramy muszą być respektowane. Szczególna rola w czuwaniu nad przestrzeganiem prawa wspólnotowego przypada Europejskiemu Trybunalowi Sprawiedliwości.

W prawie międzynarodowym istotne miejsce przypada prawu odnoszącemu się do misji dyplomatycznych i konsularnych, określanemu jako prawo dyplomatyczne i konsularne.

Przykłady zaczerpnięte z praktyki stosunków dyplomatycznych i konsularnych wskazują, że centralna rola przypisywana jest ochronie zaufania jakim powinni być obdarzani przedstawiciele dyplomatyczni korzystający z immunitetów i przywilejów, uczestniczący profesjonalnie w kształtowaniu stosunków międzynarodowych. Kluczowe znaczenie mu tu przestrzeganie norm prawa międzynarodowego w odniesieniu do dyplomatów, którym zdarza się naruszać prawo karne. W piśmiennictwie niemieckim przytacza się przykład skazanego w RFN, w 1983 r. przez sąd pierwszej instancji dr Sadegh Tabatabai, wysokiej rangi dyplomaty Iranu pod zarzutem przemytu narkotyków. Sąd Najwyższy RFN uchylił ten wyrok w 1984 r. biorąc pod uwagę immunitet dy-

plomatyczny Tabatabai, a na co powoływali się wnoszący rewizję. Stanowisko takie popierał też minister sprawiedliwości.

Prawo misji należy do najstarszych instytucji prawa międzynarodowego i jego podstawową funkcją jest ochrona osoby posła, utożsamianego ze sprawowaniem misji pokojowej. Stąd też immunitet pozostał instytucją której nie można się zrzec, aby mogły być właściwie wypełniane funkcje dyplomatyczne w stosunkach międzynarodowych, których znaczenie stale wzrasta. Dlatego też głosy brytyjskie podnoszone w 1984 r. (sir Geoffrey Howe, minister spraw zagranicznych - po strzelaninie z libijskiego poselstwa w Londynie, kiedy to zginęła policjantka), aby zmienić konwencję wiedeńską z 1961 r., o stosunkach dyplomatycznych, wprowadzajac ograniczenia immunitetu dyplomatycznego, nie zostały uwzględnione.

Współdziałanie prawa międzynarodowego i dyplomacji skupia uwagę na zagadnieniach o kluczowym znaczeniu dla losów ludzkości żyjącej na jednej planecie, zespolonej siecią powiązań komunikacji i łączności, ale obciążonej problemami podziału zasobów, przeludnieniem i zagrożeniami środowiska naturalnego, a także sytuacjami kryzysowymi i konfliktami. Dlatego też wymaga powszechnej akceptacji i uświadomienia potrzeba ochrony godności i autorytetu prawa międzynarodowego, jego powszechnie wiążących reguł zapewniających odpowiednie współżycie, a jest to nakazem służącym umacnianiu skuteczności tego prawa w interesie całej społeczności międzynarodowej.

12.3. Dyplomacja wobec nowych zadań

6. Na przełomie lat 80. i 90. dyplomacja i polityka zagraniczna państw stanęła przed nowymi zadaniami w świecie uwolnionym od bipolarnego podziału. Wysuwane jest pytanie, czy rządy państw współczesnych są do tego przygotowane ? [16]

Większą część dwudziestego stulecia dyplomacja międzynarodowa poświęcała zagadnieniom politycznym i gospodarczym stosunków między państwami jako tradycyjnym obszarom aktywności dyplomatycznej. Po drugiej wojnie światowej pojawiły się nowe zagadnienia związane z rozwojem postępu technicznego w dziedzinie energii jądrowej i elektroniki, zaś obecnie, u schyłku tego stulecia - pojawila się cała grupa nowych problemów związanych z jakoscia życia i „zdrowiem Planety". Wymaga to poszukiwania nowych form uprawiania polityki zagranicznej, stawiania czoła nowym wyzwaniom przez tradycyjną dyplomację, a także kształtowania nowych form zarządzania i metod działania w skali globalnej.

W latach 80. stały przed dyplomacją przede wszystkim jako główne problemy wojny i pokoju: dążenie do stabilizowania stosunków miedzy mocarstwami, wysuwanie nowych inicjatyw w zapobieganiu niebezpieczeństwu wojny nuklearnej, wywieranie wpływu na pewne segmenty planowania strategicznego.

Innymi dziedzinami zainteresowania dyplomatów były zagadnienia związane z procesami dekolonizacji w Afryce, na Bliskim Wschodzie i w Azji Płd.-Wschodniej, problemy konfliktów lokalnych, które nie zostały rozwiązane w wyniku dekolonizacji. Centralnym tematem dla dyplomacji w latach 80. były potencjalne możliwości wybuchu konfliktu między rywalizującymi w różnych obszarach globu supermocarstwami.

W procesie stabilizowania stosunków międzynarodowych w okresie post-kolonialnym pozytywną rolę odgrywały Stany Zjednoczone, które same nie będąc mocarstwem kolonialnym, wraz z krajami Europy Zachodniej były czynnie zaangażowane w usuwaniu przejawów braku stabilizacji w krajach Trzeciego Świata i tworzeniu przesłanek przyjaznej współpracy.

Tradycyjnie dyplomaci w przeszłości dość długo kształtowani na rzecz angażowania się w sprawy wewnętrzne krajów swej akredytacji, z czasem zmieniali swą praktykę, zmniejszając działania o cechach ingerencji. Jednakże na skutek nasilających się przypadków naruszania praw człowieka na szerszą skalę, korupcji, autorytarnego traktowania obywateli w wielu krajach rządzonych totalitarnie - dyplomacja państw demokratycznych wraz z dyplomacją systemu ONZ zmuszona jest angażować się w działania na rzecz ochrony praw człowieka i przestrzegania zasad wynikających z Karty NZ i konwencji służących humanitaryzacji stosunków międzynarodowych. Kryzys energetyczno-paliwowy (1973), problemy zadłużenia, udzielanie pomocy krajom Trzeciego Świata w dziedzinie gospodarczej i społecznej, wywieranie nacisku na międzynarodowe instytucje finansowe - także przyczyniły się do angażowania dyplomatów w te problemy.

Według Davida D.Newsoma (Instytut Studiów Dyplomatycznych Uniwersytetu Georgtown, Waszyngton) dla działalności dyplomacji współczesnej utraciły swe dawne znaczenie granice państw.

W końcu lat 80. wzrosła znacznie skala i rodzaje spraw jakimi zajmowały się dotychczas ministerstwa spraw zagranicznych po II wojnie światowej. Wrosła przy tym liczba państw, a dyplomacja współczesna staje się coraz bardziej dyplomacją wielostronną. Dyplomaci znacznie mniej zajmują się obecnie sprawami wewnętrznymi innych państw i społeczeństw, bowiem skala ich zadań znacznie się poszerzyła, a nowe technologie jakie się w ostatnich latach szeroko rozwi-

---

[16] David D. Newsom, Diplomatie und Aussenpolitik vor neuen Aufgaben. Sind die Regierungen vorbereitet? „Eu-

nęły nadają także duże tempo pracy dyplomatycznej i komunikowaniu się wzajemnemu różnych państw w sprawach handlowych, gospodarczych i innych. Rewolucja w sferze telekomunikacji i technik informatycznych wpłynęła znacznie na styl pracy dyplomatycznej. Dyplomaci coraz częściej - i to już od lat 40. i 50. - korzystają z możliwości bezpośrednich kontaktów telefonicznych i innych technik porozumiewania się. Obecnie odpowiednią szybkość dyplomatycznej łączności i przekazywania informacji zapewniają komputery i poczta elektroniczna. Wykonywanie zadań przez dyplomację profesjonalną utrudnia zbyt duża masa informacji, zarówno tych ważnych jak i mniej znaczących, a zwłaszcza ich odpowiednia selekcja. Komplikuje to proces ich oceny merytorycznej oraz procesy decyzyjne. Nowoczesne, szybkie połączenia lotnicze sprawiają, że kierowniczy politycy różnych państw są skłonni częściej spotykać się, wyręczając niejako dyplomatów. Skąd też bywają sytuacje, że ministrowie częściej prowadzą ważniejsze rokowania, niż ambasadorowie. Ich rola ulega ostatnio stopniowemu zmniejszeniu.

Dla ministerstw spraw zagranicznych ważne znaczenie ma szybkie przekazywanie informacji za pomocą mediów elektronicznych, zwłaszcza zaś obrazy odbierane via telewizja mają tu szczególne znaczenie.

Istotne znaczenie dla polityki zagranicznej państw i ich dyplomacji ma wzrost mobilności wymiany osobowej między wieloma krajami, a także problem mniejszości narodowych. Absorbuje to uwagę dyplomatów, a zwłaszcza służby konsularne. Podróże transkontynentalne znacznej liczby osób sprzyjają rozprzestrzenianiu się chorób, co jak na przykład AIDS, stało się problemem międzynarodowym. Środkiem walki politycznej stały się akty terroru wymierzone przeciwko dyplomatom, branie zakładników, porywanie samolotów, akty piractwa na morzach tropikalnych oraz brutalne mordy. Handel narkotykami staje się także czynnikiem destrukcyjnym w stosunkach międzynarodowych i wyzwaniem dla społeczeństw i rządów zwalczających ten proceder.

Struktury dyplomatyczne i biurokracja państw w skali globalnej znalazły się pod wzmożonym naciskiem, aby wyrównać tradycyjne zróżnicowania, uruchomić odpowiednie mechanizmy relacje miedzy państwami, tak aby zakres ich merytorycznych kompetencji uczynić bardziej efektywnymi. Rewolucja komunikacyjna i technologiczna tworzą nowe warianty starych problemów. Powstaje konflikt interesów miedzy bezpieczeństwem narodowym a eksportem wysokorozwiniętej techniki komputerowej wraz z oprogramowaniem. Napawa to troską zwłaszcza kraje zachodnie, a szczególnie USA, przejawiających wiele troski o ochronę własności intelektualnej i technologii podwójnego wykorzystania, tj. zarówno do celów wojskowych jak i powszechnego, komer-

---

ropa - Archiv" Folge 3/1989, s 65 - 74.

cyjnego użytku. Następuje zacieranie się różnic w poziomie rozwoju technologii, a interesy komercyjne mają często większe znaczenie niż interesy bezpieczeństwa państw.

Problemem staje się suwerenność państw na skutek masowego przepływu informacji drogą mediów elektronicznych. Bezpośrednia łączność satelitarna i komputerowa utrudniają kontrolę przepływu informacji o znaczących nowych technikach i wynalazkach.

Prywatne firmy mają swój znaczny udział w rozpowszechnianiu nowych technologii, także do krajów Trzeciego Świata. Stawia to odpowiednie zadania przed dyplomacją współczesną, w sensie czuwania nad ochroną interesów własnych państw w stosunkach z innymi krajami.

Dyplomację współczesną i politykę zagraniczną wielu państw absorbują w szerokim zakresie problemy ochrony środowiska naturalnego nie tylko określonych regionów geograficznych, ale i całej Planety. Wyraża się to w ich udziale w negocjowaniu i wdrażaniu do praktyki najważniejszych konwencji wielostronnych mających na celu m.in. ochronę Antarktydy i jej zasobów, ochronę mórz usytuowanych śródlądowo i innych, ochronę strefy ozonowej oraz ochronę klimatu Ziemi. Wymaga to od dyplomatów odpowiedniej wiedzy o środowisku przyrodniczym Planety. W działania ochronne jest zaangażowana dyplomacja wielostronna. Dotyczyło to m.in.: spraw Antarktydy; prawa morza (1982); Konferencji Montrealskiej (1988) z udziałem 40 państw, uwierzytelniającej 34 podpisami protokół do Konwencji wiedeńskiej z 1985r. o ochronie strefy ozonowej; konferencji w Toronto (1988) z udziałem 48 państw w sprawie klimatu Ziemi. Tak więc oczekuje się od dyplomatów bardziej efektywnych zaangażowań na rzecz rozwiązywania wielu problemów ekologicznych i ochrony mieszkańców Ziemi przed zagrożeniami na szeroką skalę, co jest oceniane niekiedy jako zadanie trudniejsze niż w przypadku spraw wojny i pokoju.

Nie mniej ważnym problemem przed którym stoi dyplomacja współczesna - to problem ochrony suwerenności państw, poruszony m.in. w monografii Cleveland-Bloomfielda,[17] który wywodzi, że: obecny system międzynarodowy został tak ukształtowany, że państwa narodowe pozostały nadal ważnymi aktorami na międzynarodowej arenie politycznej; powinny być jednak wyraźniej rozgraniczane zagadnienia wewnętrzne państw od tych międzynarodowych, bowiem pod wpływem powojennych przywódców państw nastąpiła tu pewna deformacja. Treścią znacznej części polityki zagranicznej państw jest ich troska o to, aby wywierać wpływ na politykę wewnętrzną innych państw. Polityka zagraniczna państw w przeszłości zawierała w sobie silny element wewnątrzpolityczny, zwłaszcza w państwach demokratycznych.

---

[17] Harald Cleveland, Lincoln Bloomfield, Rethinking international cooperation, Wyd. Hubert H.Humphrey Institute of Public Affairs University of Minnesota, 1988, s.17-22

Obecnie istotnym zagadnieniem w krajach demokratycznych, przemysłowych, jest reglamentowanie przez rządy sektora prywatnego i publicznego - co wiąże się z wykorzystaniem surowców, inwestycji i oraz zagadnieniami ekologii. Niekiedy koliduje to z ideologią gospodarki wolnorynkowej - co w przypadku ochrony środowiska jest trudnym problemem także w relacjach międzynarodowych. Gospodarka bowiem stała się sferą międzynarodową, bowiem nie pozostaje już w zasięgu działania tylko jednego rządu. Stąd problem koordynacji jaką próbują podejmować rządy m.in. drogą wymiany informacji i ustalenia zasad, które mogłyby mieć odpowiednie zastosowanie w praktyce. Powstają jednak na tym tle pewne konflikty interesów międzynarodowych z tymi narodowymi. Stąd znaczenie i potrzeba wielonarodowej współpracy w realiach dzisiejszego świata - w co muszą być także zaangażowani dyplomaci. Dotyczy to koordynacji działań globalnych (czy regionalnych) przedsięwzięć rządów, popierania wspólnej polityki, także w dziedzinie ochrony środowiska, a to wiąże się z określonymi kosztami w relacjach ich podziału między sektory: prywatny i publiczny. Logiczną alternatywą dla poprawy ochrony środowiska może być odpowiednie wykorzystanie energii nuklearnej. Problemy z tym związane są bardzo skomplikowane i występuje tu niejednolitość stanowisk politycznych w odniesieniu do wykorzystania wyników badań naukowych. Występuje tu pewna luka w ocenach wiarygodności sygnałów alarmujących o zagrożeniach w postaci skutków tzw. efektu cieplarnianego. Istnieją bowiem duże rozbieżności w ocenach i poglądach co do wagi tego problemu.

Ministrowie spraw zagranicznych już tradycyjnie są raczej mniej skłonni, a często i nie gotowi, aby wychodzić na nowe obszary poza normalne polityczne i gospodarcze aspekty stosunków międzynarodowych. Tylko nieliczni dyplomaci mają przygotowanie naukowe i techniczne, aby zajmować się takimi nowymi problemami. Zarobki jakie otrzymują naukowcy i inżynierowie w sektorze prywatnym są wyższe niż w sektorze rządowym. Nadal problemem jest przezwyciężanie luk i sprzeczności interesów krajów Północy i Południa w sferze technologii, gospodarki i ekologii.

Przed dyplomacją współczesną u progu XXI wieku stają nowe trudne zadania o zasięgu globalnym, wymagające rozwiązywania przez społeczność międzynarodową. Dyplomaci i politycy muszą dostosowywać swe działania i procedury do nowych warunków i wyzwań ery informacyjnej. Dyplomacja wielostronna systemu ONZ, począwszy od lat 70, działa na forum konferencji światowych zajmując się m.in. środowiskiem naturalnym człowieka.

13. Organy państwa w stosunkach międzynarodowych

13.1. Organy wewnętrzne.

13.1. Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Nauka nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o definicję państwa. Tak jak długo od stuleci istnieje ta forma organizacji życia społecznego, tak długo próbuje się w różny sposób opisać tę podstawową kategorię prawa międzynarodowego. Nie oznacza to jednakże, że nie wiemy co należy generalnie podkładać pod treść zawartą w terminie „państwo". Rzeczowy spór i kontrowersje sprowadzają się do nie zawsze istotnych kwestii. Zatem chcąc pokusić się o zdefiniowanie tego podstawowego terminu należy wyraźnie wskazać na zasadnicze elementy składowe sytuujące się w treści tego pojęcia. Na ogół nie kwestionuje się takich składowych. Po pierwsze, zarówno teoria i praktyka pozwala stwierdzić, że w pojęciu państwa zawiera się kategoria określonego terytorium. Po drugie to terytorium musi być zamieszkałe przez ludność. Po trzecie do zdefiniowania państwa potrzebny jest jeszcze rząd (władza najwyższa), który sprawuje władzę nad terytorium i ludnością je zamieszkałą. A zatem państwo istnieje wówczas, gdy dysponuje określonym terytorium, ludnością na nim zamieszkałą oraz rządem sprawującym władzę – tak nad tą społecznością, jak i nad terytorium. Ku takiemu rozumieniu skłania się tradycyjna teoria prawa międzynarodowego.[1] Współcześnie jednak coraz powszechniej nauka prawa międzynarodowego orientuje się na wyliczanie jeszcze innych elementów składowych kategorii pojęciowej „państwo". Są nimi np. zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami,[2] posiadanie efektywnego rządu /podkreśl. aut./, suwerenności i in. Zatem nie trzy, a co najmniej cztery elementy decydują obecnie o treści pojęcia „państwo". Są nimi: terytorium, ludność je zamieszkująca, rząd i zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami.

Państwo jest współcześnie definiowane w największym bodajże skrócie także jako *organizacja składająca się z zespołu ludzi i koordynująca ich działanie*. [3] Jest to organizacja o szczególnym charakterze, wyróżniająca się politycznością, zasięgiem globalnym (obejmuje społeczeństwo określonego kraju), terytorialnością (jest organizacją ludności zamieszkałej konkretne tery-

---

[1] Por. A.Klafkowski, Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 1966, s. 65.

[2] A.Klafkowski ograniczył się wyłącznie do wskazania trzech elementów, traktując np. zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami jako „partykularne prawo amerykańskie" i określając je, jako wynik specyficznych stosunków panujących w państwach Ameryki Południowej i Środkowej wynikający z częstych przewrotów i rewolucji, w wyniku których powstawały rządy niezdolne do utrzymywania stosunków z innymi państwami. A.Klafkowski, op. cit., s. 65.

torium), wyposażeniem w aparat władzy, chroniącą porządek społeczny (strzeże określonego systemu społeczno-politycznego), spełniającą rozliczne funkcje społeczne (w tym m. in. zapewnienia bezpieczeństwa), będącą organizacją suwerenną (nie uznającą ponad nią innej władzy i podporządkowującą sobie wszelkie inne władze na swoim terytorium).

Pomimo wskazania powyżej na fakt, iż to państwo jest podstawowym punktem odniesienia dla wszelkich rozważań w prawie międzynarodowym, to musimy dokonać kolejnego zastrzeżenia. Sprowadza się ono mianowicie do konstatacji, że nie istnieje norma prawna określająca pojęcie państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego.

Podmiotowość prawa międzynarodowego jest natomiast wyraźnie kojarzona z suwerennością państwa. Tu – podobnie jak w przypadku pojęcia „państwo" – także w nauce nie ma jednoznacznych i zgodnych odpowiedzi na pytanie o definicję suwerenności.[4] Termin ten nie jest obojętny dla nauki prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. Istnienie suwerenności jest bowiem ważnym, formalnym kryterium podmiotowości prawnomiędzynarodowej państwa. W Polsce najczęściej przywoływane w nauce jest rozumienie suwerenności według L.Ehrlicha (tak postępują m.in. R.Bierzanek, Z.Czachór, A.Klafkowski, I. Popiuk-Rysińska, J.Symonides), które oznacza „samowładność, czyli prawną niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych, i całowładność, czyli kompetencję normowania wszystkich stosunków wewnętrznych państwa".[5] W kontekście tak pojmowanego pojęcia suwerenności można też orzec, że dyskusje podejmowane w Polsce o jej suwerenności i jej braku w niedawnej przeszłości wynikają z myślenia anachronicznego. Albowiem dzisiejsze rozumienie suwerenności nie łączy pojmowania jej jako nieograniczonej władzy. Kwestia czy państwo jest suwerenne, czy też nie, łączy się z faktami, a nie z prawem. Dominują aspekty polityczne, a nie prawne.[6]

Łącząc rozumienie suwerenności z podmiotowością w prawie międzynarodowym dokonaliśmy pewnego uproszczenia. Państwa bowiem są podmiotami prawa międzynarodowego, ale są nie jedynymi podmiotami. Obok nich występują również organizacje międzynarodowe, Stolica Apostolska oraz – dotyczy to zwłaszcza teorii stosunków międzynarodowych – partie polityczne, kościoły, organizacje pozarządowe, a nawet osoby i grupy społeczne, których działania wykraczają poza jeden kraj i występują w stosunkach międzynarodowych jako podmiot decyzji i realizacji polityki zagranicznej. Istnieje wiele podziałów uczestników stosunków międzynarodowych.

---

[3] A.Łopatka, Encyklopedia prawa cz. I, Warszawa 1995, s.21.

[4] Na ten temat zob. interesujące rozważania Ireny Popiuk-Rysińskiej w opracowaniu pt. *Suwerenność współczesnych państw – konieczność redefinicji ?* zawartym w *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E.Haliżak i I.Popiuk-Rysińska, Warszawa 1995, s. 212 i nast.

[5] L.Ehrlich, Prawo międzynarodowe, Warszawa 1958, s. 123.

[6] Por. R.Bierzanek, J.Symonides, Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 1994, s.115.

Wylicza się państwowych i pozapaństwowych uczestników. W innym rozróżnieniu mówi się o uczestnikach podmiotowych i przedmiotowych.[7] Niemniej ważnym będzie podkreślenie, że dla takiego stanowiska, to znaczy uznania innych niż państwa podmiotów prawa międzynarodowego nie ma powszechnej akceptacji. Niezależnie od tego, że wielu współczesnych problemów w stosunkach międzynarodowych nie mogą rozwiązać wyłącznie same współdziałające ze sobą państwa oraz, że rozwijają się różnego rodzaju organizacje i struktury ponadnarodowe, co w sumie prowadzi do pogłębienia tzw. procesów globalizacji, to w dalszym ciągu państwo jest centralnym punktem odniesienia wszelkich rozważań na gruncie prawa międzynarodowego. Państwa są zatem najważniejszymi uczestnikami i podmiotami międzynarodowych stosunków politycznych. Takie cechy jak: kontrolowanie swojego terytorium, ludności, zasobów i organizacji na nim funkcjonujących; samodzielne i niezależne rozwiązywanie swych wewnętrznych i zewnętrznych problemów, zdolność do kształtowania stosunków z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych; dysponowanie różnorodnymi środkami oddziaływania na środowisko międzynarodowe (w tym militarnymi) oraz fakt, że to państwo właśnie jest podstawową struktura organizacyjną we współczesnym świecie zapewniają im dominującą pozycję w stosunkach międzynarodowych. Zakłada się, że jeszcze długo państwo nie będzie zastąpione w kształtowaniu stosunków międzynarodowych przez młodsze od niego organizacje międzynarodowe i międzyrządowe. Organizacje międzynarodowe są trwałym elementem rzeczywistości międzynarodowej, ale pozostają z reguły służebne wobec państw, są przez nie sterowane i kontrolowane. Z pewnością teza o zmierzchu państwa jest przedwczesna.

Każde państwo uczestniczące w stosunkach międzynarodowych posiada prawo *legacji*. Oznacza ono uprawnienie do wysyłania swoich przedstawicieli do innych państw oraz przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych u siebie. Na prawo legacji składa się prawo legacji czynnej, oznaczającej kompetencję państwa do wysyłania swoich przedstawicieli do innych państw i prawo legacji biernej, związane z przyjmowaniem delegatów dyplomatycznych obcych państw. Prawo legacji stanowi normę prawa międzynarodowego zwyczajowego i jest wykonywane przez naczelny organ władzy państwowej będący głową państwa (nie ma znaczenia, czy jest to organ jednoosobowy, czy kolegialny). Państwo, jako podmiot prawa międzynarodowego ma obowiązek szanować prawa innych państw, ale i ma prawo oczekiwać od nich, aby te stosowały zasadę poszanowania jego odrębności i własnych uprawnień.

W płaszczyźnie norm zwyczajowych i istniejącej wieloletniej praktyki przyjmuje się w sferze stosunków międzynarodowych, że głowa państwa ma pozycję umożliwiającą jej nieograni-

[7] Szerzej na ten temat zob. np. Z.Czachór, Uczestnicy stosunków międzynarodowych [w:] Międzynarodowe sto-

czone prawo reprezentowania państwa. O zakresie kompetencji głowy państwa rozstrzyga się w konstytucjach. W większości państw świata kompetencje te ogranicza się do reprezentacyjno-ceremonialnych. W prawie międzynarodowym nie przewidziano badania legalności głowy państwa, pozostawiając to do wyłącznej kompetencji prawa wewnętrznego. Głowie państwa przysługują wszelkie przywileje dyplomatyczne. Podobnie rzecz ma się w odniesieniu do pozycji prawnej rządu i premiera, których uprawnienia do działania w imieniu państwa przez nich reprezentowanego nie wymagają innych pełnomocnictw poza konstytucją ich kraju. Z takich samych przywilejów korzystają także ministrowie spraw zagranicznych.[8]

13.2. Organy państwa w stosunkach międzynarodowych.

13.2.1. Organy wewnętrzne.

Państwo reprezentowane jest w stosunkach międzynarodowych przez swoje naczelne organy. To one realizują faktyczną zdolność do działania państwa na zewnątrz. Można je podzielić na naczelne organy władzy państwowej i naczelne organy władzy administracyjnej.

Pierwsze z nich powoływane są do stanowienia prawa obowiązującego obywateli i organy państwa. Te drugie są im podporządkowane, przez nie kontrolowane i przed nimi odpowiedzialne. Organy te są powoływane z mocy prawa wewnętrznego państwa, ale ich stosunek do innych państw sytuuje się już w obszarze działania prawa międzynarodowego. Organy państwa w stosunkach międzynarodowych działają więc w płaszczyźnie dwóch systemów prawnych.

Naczelne organy władzy państwa, ich charakter i kompetencje są kształtowane w sposób szczególny. Decyduje o tym konstytucja. To ona reguluje zagadnienie uprawnień naczelnych organów państwa w sprawach międzynarodowych oraz dokonuje ich rozdziału pomiędzy parlament, prezydenta, radę ministrów.

Problematyka międzynarodowa koncentruje się w obrębie polityki zagranicznej, którą można rozumieć jako działanie państwa względem innych państw (organizacji międzynarodowych) motywowane własnymi interesami (działanie aktywne) i wynik cudzego oddziaływania (działanie reaktywne). Polityka zagraniczna jest wyrazem postępowania państwa (jego organów władzy, instytucji i obywateli na zewnątrz swojego państwa) uwarunkowanego wieloma czynnikami subiektywnymi i obiektywnymi. I mimo, że politykę tę realizują określeni ludzie, to jest ona domeną organów państwa. W Polsce, zresztą tak jak w większości innych państw, do organów we-

---

sunki polityczne, red. W. Malendowski i Cz. Mojsiewicz, Poznań 1996, s.43 i 44.

[8] Reprezentację państwa w stosunkach zewnętrznych tak opisano np. w wiedeńskiej konwencji o prawie traktatów międzynarodowych z 1969 r. w art. 7, pkt. 2. Por. E.Osmańczyk, Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ, Warszawa 1974, s. 1892.

wnętrznych występujących w stosunkach międzynarodowych zaliczyć należy: prezydenta, sejm i senat, radę ministrów i jej prezesa oraz ministra spraw zagranicznych. O zakresie działania w tej dziedzinie innych organów władzy administracyjnej rozstrzygają ustawy i inne akty prawne niższego rzędu, np. ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów /Dz. U. Nr 106, poz. 492 i Nr 156, poz. 775 oraz z 1997 r. Nr 141, poz. 943/.

Uprawnienia parlamentu w tej dziedzinie są mniejsze niż rządu i prezydenta, którzy reprezentują władzę wykonawczą. Polityka zagraniczna jest działalnością państwa, która podlega szczególnej kontroli parlamentu. Zjawiskiem charakterystycznym w latach dziewięćdziesiątych jest wzrost udziału polskiego parlamentu nie tylko w stanowieniu i kontroli polityki zagranicznej, ale i w jej realizacji. Coraz powszechniej, zwłaszcza przewodniczący i członkowie komisji spraw zagranicznych i komisji zajmujących się problematyką integracji europejskiej uczestniczą w bezpośrednich rokowaniach z przedstawicielami innych państw. Komisje senackie i sejmowe przesłuchują i aprobują kandydatów na ambasadorów. W sejmie corocznie odbywa się debata na temat głównych kierunków w polityce zagranicznej.

Prerogatywy sejmu i senatu nie są takie same, choć wiążą się one bezpośrednio z realizowanymi przez parlament głównymi funkcjami: ustawodawczą i kontrolną. Silniejsza pozycja sejmu w dziedzinie stosunków z zagranicą przejawia się np. w tym, że to przed nim odpowiada bezpośrednio rząd, to sejm musi być zawiadomiony przez prezesa rady ministrów o zamiarze przedłożenia prezydentowi do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie /art. 89 ust. 3/. O ważności pozycji parlamentu w sferze międzynarodowej /jednak z istotnymi konsekwencjami dla porządku wewnętrznego i praw obywateli/ świadczy wymienianie przez konstytucję ratyfikowanych umów międzynarodowych wśród pięciu powszechnie obowiązujących źródeł prawa /art. 87/. Wyraźnie umacnia ten fakt przepis zawarty w innym artykule /art. 91/, w którym stanowi się, że ratyfikowana umowa międzynarodowa jest częścią krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana oraz , że może mieć pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ta nie da się pogodzić z umową międzynarodową. Z przepisu zawartego w tym artykule jasno wynika, iż jeżeli Polska ratyfikowała umowę konstytuującą organizację międzynarodową, to prawo przez te organizacje stanowione jest w naszym kraju stosowane bezpośrednio i ma ono pierwszeństwo w przypadku gdy dochodzi do kolizji z ustawami. Konstytucja wyraźnie określa, że Polska może przekazać organizacji lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w określonych sprawach /art. 90/. Zakresu tych spraw w ustawie zasadniczej jednakże klarownie nie sprecyzowano. Kompetencje

parlamentu w interesującym nas przedmiocie wiążą się głównie więc z wyrażaniem ustawowego upoważnienia do ratyfikacji wskazanych w konstytucji kategorii umów międzynarodowych /art. 89 ust. 1/. Dodatkowo trzeba podkreślić, że sejm sprawuje kontrolę nad rządem, a ten oraz indywidualnie jego członkowie ponoszą przed nim odpowiedzialność /art. 95 i 157/. Problematyka międzynarodowa może być przedmiotem obrad plenarnych lub dyskusji w komisjach parlamentarnych. Zarówno sejm jak i senat dysponują wyspecjalizowanymi komisjami spraw zagranicznych. Obie izby wyrażają swoje stanowisko w formie rezolucji, deklaracji, oświadczeń, apeli a ich komisje za pośrednictwem dezyderatów, stanowisk i opinii. Pamiętać jednakże winniśmy, że wszelkie rodzaje działalności parlamentu wyrażane w formie uchwał nie mają wiążącego charakteru prawnego, a są jedynie wyrażeniem woli politycznej. Wiążące ustalenia parlamentu przybierać powinny postać ustaw. A takie prerogatywy ma właśnie parlament i w tym obszarze przypada mu głos rozstrzygający.

W Polsce elementami systemu władzy wykonawczej są prezydent i rada ministrów /art. 10 ust. 2/. Pomiędzy oba te organy konstytucja rozdziela kompetencje dotyczące spraw międzynarodowych.

Prezydent wykonuje jednakże niepodzielnie funkcje głowy państwa. Jako naczelny organ władzy państwowej wykonuje główne funkcje związane ze stosunkami międzynarodowymi. Reprezentuje państwo, jest jego najwyższym przedstawicielem /art. 126/. Mianuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych w innych państwach, utrzymuje przedstawicieli innych państw i organizacji międzynarodowych, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe /w tym np. przypadku związany jest obowiązkiem powiadomienia sejmu i senatu – przyp. aut./. Konstytucja nakazuje mu jednakże współdziałanie w zakresie polityki zagranicznej z premierem i właściwym ministrem /art. 133 ust. 3/. Urzędowi temu przydano również prawo zarządzania ogłoszenia umowy międzynarodowej, bez czego przepisy prawne w niej zawarte nie mogą być stosowane.

Funkcje rady ministrów w zakresie dotyczącym spraw międzynarodowych są również konstytucyjne zarysowane. Artykuł 146 ust. 1 potwierdza prawo rządu do wykonywania ważnych kompetencji w dziedzinie międzynarodowej. To tu wpisano przepis, w którym ustawodawca rozstrzygnął, że rada ministrów prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Również uprawnienie do zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz do ich zatwierdzania i wypowiadania może przemawiać za mocniejszą pozycją konstytucyjną rządu niż prezydenta w sprawach międzynarodowych. Jednakże konstytucyjny przepis mówiący, iż rada ministrów sprawuje ogólne / i tylko ogólne – podkreśl. aut./ kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi /art. 146 ust. 9/ osłabia naszą wcze-

śniejszą konstatację. Jest to bowiem wyrażenie nieostre z którego wysnuć można przypuszczenie, że właśnie nie cała sfera działania organów państwa spoczywa w rękach rządu. Przepisy konstytucyjne nie dają więc jednoznacznej wskazówki, który z dwu organów władzy wykonawczej dysponuje większym zakresem władzy w sferze stosunków zewnętrznych Polski. Takie rozwiązania zdają się sugerować konieczność współdziałania obydwu organów władzy, szukania porozumienia w sprawach najważniejszych dotyczących polskiej racji stanu. Ani zatem prezydent w warunkach polskich nie może być w swoich funkcjach ograniczany wyłącznie do reprezentacji państwa na zewnątrz, ale też rząd nie może bez konieczności konsultacji i uzgodnień samodzielnie prowadzić polityki zagranicznej.

Zasady państwa demokratycznego wiążą się z posiadaniem określonych kompetencji, ale w powiązaniu z ponoszeniem odpowiedzialności za ich wykonywanie. Z tego punktu widzenia prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed żadnym innym organem władzy. Dlatego też jego kompetencje w dziedzinie kształtowania polityki zagranicznej można traktować zawężająco. I przeciwnie, rząd będący pod kontrolą parlamentu i mogący być rozliczany z realizacji swoich kompetencji w sferze działań na arenie międzynarodowej może mieć uprawnienie do interpretowania jego prerogatyw rozszerzająco.

Poczynione powyżej rozważania prowadzą do zasadniczego wniosku. W warunkach polskich niezbędne jest współdziałanie obu organów władzy wykonawczej w dziedzinie międzynarodowej. Wyraźniejsze rozgraniczenie kompetencji prezydenta i rady ministrów nie jest zatem konieczne, zresztą wątpliwe jest ich skuteczne opisanie w konstytucji. Ważny jest natomiast obyczaj współpracy, który musi się ukształtować, podobnie jak to jest w przypadku innych państw demokratycznych. Realizacja tego postulatu wymaga rozwoju kultury politycznej i prawnej wśród polityków i większej aktywności wyborców.

Rząd, którego rola w polityce zagranicznej stale się powiększa (jest to zjawisko typowe dla większości państw) najczęściej reprezentowany jest przez ministra spraw zagranicznych (w niektórych krajach sekretarza stanu). Najczęściej on jest upoważniony do rokowań z państwami trzecimi, utrzymuje również stałe kontakty z przedstawicielstwami innych państw.

Współcześnie rozwój stosunków między państwami i organizacjami w których uczestniczą państwa oraz poszerzenie się zakresu współpracy międzynarodowej spowodowały, że resorty spraw zagranicznych należą do największych w wielu krajach. Polskie ministerstwo spraw zagranicznych składa się z 37 departamentów i biur. Są w nim m.in. takie departamenty, jak: polityki

bezpieczeństwa, polityki europejskiej, integracji europejskiej, polityki bezpieczeństwa europejskiego, Unii Europejskiej, instytucji europejskich i polityki regionalnej.[9]

W odniesieniu do innych resortów pragniemy wskazać jeszcze tylko na dwa przykłady. Ministrowi obrony narodowej w dziedzinie spraw międzynarodowych przypisano do realizacji osiem zadań, a w strukturze jego resortu znajdują się co najmniej trzy departamenty, których zakres kompetencyjny związany jest ze sferą stosunków międzynarodowych (Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego, Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych i Departament Współpracy z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego).[10]

Inną strukturą rządową na którą pragniemy zwrócić uwagę jest Komitet Integracji Europejskiej. Organ ten utworzony został w związku z aspiracjami naszego kraju do uzyskania członkostwa w europejskich strukturach współpracy, w tym przede wszystkim w Unii Europejskiej. Powołano go na mocy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej /Dz. U. Nr 106, poz.494/. Zgodnie z jej 1 art. komitet „jest /.../ naczelnym organem administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej". W skład Komitetu Integracji Europejskiej wchodzą: przewodniczący komitetu /członek rady ministrów/, sekretarz i członkowie /art. 4, ust. 1 ustawy/. Członkami komitetu są ministrowie: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i administracji, gospodarki, finansów, ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa, pracy i polityki społecznej, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, sprawiedliwości /art. 4, ust. 4, pkt 1 ustawy/.

13.3. Organy zewnętrzne.

13.3.1. Stałe przedstawicielstwa dyplomatyczne.

Do organów zewnętrznych państwa funkcjonujących za granicą należą przede wszystkim przedstawicielstwa dyplomatyczne. Ustanawia się je w innych państwach celem ogólnej reprezentacji i ochrony interesów państwa wysyłającego. Oznacza to, że są one upoważnione do działania w imieniu państwa wysyłającego we wszystkich sferach jego aktywności, ze szczególnym uwzględnieniem spraw politycznych.

---

[9] Zob. Zarządzenie Nr 29 Ministra Spraw Zagranicznych a dnia 10 września 1998 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych.

[10] Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej oraz Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej. Obydwa akty opublikowano m.in. w *Wojsku i Wychowaniu* Nr 9 1996 r.

Cechą charakterystyczną stałych misji dyplomatycznych jest to, że są to urzędy jednoosobowe akredytowane przy głowie państwa pobytu. Stąd też Konstytucja RP (art.133) stanowi, że prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

Prezydent także mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych. Ustrojodawca mając na względzie jednolity kierunek polityki zagranicznej, jej spójność wewnętrzną, nakłada na Prezydenta obowiązek współdziałania w tym zakresie z prezesem rady ministrów i właściwym ministrem. Jest to zasadna regulacja zapewniająca między innymi skoordynowane oddziaływanie na przedstawicielstwa Rzeczypospolitej w innych państwach.

Stałe przedstawicielstwa dyplomatyczne jako organy państwa wysyłającego korzystają z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych w państwach pobytu. Podstawę prawną dla ustanowienia przebiegu (funkcji, przywilejów, obowiązków) i zakończenia misji stanowi prawo dyplomatyczne. Składają się nań normy zwyczajowe i konwencyjne, zwłaszcza z konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961r. Warto wspomnieć, że Polska zaliczana jest do państw mających dość rozbudowaną sieć przedstawicielstw dyplomatycznych. Aktualnie (w 1999r.) przy prezydencie Rzeczypospolitej akredytowanych jest 168 misji dyplomatycznych, zarazem 214 przedstawicieli dyplomatycznych Polski akredytowanych jest przy obecnych głowach państw.

13.3.2. Misje specjalne.

Najstarszą formą dyplomacji są misje specjalne. Stanowią je różnego rodzaju doraźne delegacje wysyłane w celu załatwienia określonych spraw. Niekiedy są one jedyną formą kontaktów dwustronnych.

W literaturze przedmiotu (np. w piśmiennictwie naukowym L.Łukaszuka) odnotowuje się wzrost częstotliwości wysyłania misji specjalnych. Tendencja ta spowodowana jest dwoma rodzajami przyczyn. Po pierwsze - faktem wzrostu intensyfikacji obrotu międzynarodowego, i po drugie - tendencją do bezpośredniej realizacji polityki zagranicznej przez najwyższych przedstawicieli państwa. Z reguły na czele takich misji stoją: prezydenci (głowy państw), premierzy (szefowie rządów) lub ministrowie spraw zagranicznych. Wysyłane są też misje kierowane przez amba-

sadorów. Doświadczenie pokazuje, że cele takich misji są różnorakie. Najczęściej są to cele polityczne wyrażające się w prowadzeniu negocjacji i rozstrzyganiu spraw spornych. Równorzędni partnerzy, rozpatrują stan stosunków dwustronnych i perspektywy ich rozwoju. Efektem tego rodzaju kontaktów są przeważnie podpisane deklaracje i umowy międzypaństwowe (międzynarodowe).

Inny rodzaj misji specjalnych stanowią tzw. misje ceremonialne polegające na uczestnictwie w uroczystościach o charakterze urzędowym danego państwa jak np. koronacje, pogrzeby itp. Wyróżnia też misje zwane technicznymi, których zadaniem jest rozwiązanie problemów o charakterze technicznym (specjalistycznym). Organizowane różnorodne konferencje międzynarodowe stanowią przesłankę do wysyłania na ich obrady stosownych misji specjalnych.

Trudno byłoby przecenić znaczenie misji specjalnych. Są one elastyczną formą realizacji polityki zagranicznej poszczególnych państw. Wysyłanie takiej misji jest rezultatem wcześniejszych uzgodnień między danymi państwami. Z reguły też strony wcześniej dochodzą do pewnego konsensusu w danej sprawie i misja ma wówczas na celu oficjalne podpisanie odpowiednich dokumentów zawierających w swej treści rozwiązanie danego problemu.

13.3.3. Przedstawicielstwa handlowe.

Przedstawicielstwa handlowe z reguły są elementem składowym (jako biura radców lub attachés handlowych) przedstawicielstw dyplomatycznych mającymi samodzielność funkcjonalną. Mogą być też urzędami konsularnymi bądź referatami w urzędach konsularnych o określonym zakresie autonomii. Bieżący nadzór nad przedstawicielami handlowymi sprawuje szef misji dyplomatycznej. Przysługują im (analogicznie jak przedstawicielstwu dyplomatycznemu) przywileje i immunitety. Aktualnie polskie przedstawicielstwa handlowe podlegają funkcjonalnie, administracyjnie i budżetowo ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w gestii którego są zagadnienia współpracy gospodarczej z zagranicą. Sprawuje on kontrolę obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi.

Zadaniem przedstawicielstw handlowych jest reprezentowanie interesów ekonomicznych Polski, podejmowanie działań sprzyjających rozwojowi stosunków gospodarczych z państwem pobytu. Zajmują się one oceną sytuacji ekonomicznej danego państwa, trendami rozwoju jego gospodarki, jej koniunkturą itp.

W warunkach gospodarek wolnorynkowych rola przedstawicielstw handlowych jest o wiele mniejsza w porównaniu z sytuacją upaństwowienia gospodarki i monopolem państwa w dziedzinie handlu zagranicznego. Dziś w Polsce podmioty ekonomiczne działając na własny rachunek (i związane z tym ryzyko) prowadzą wymianę handlową z zagranicą. Państwo, jego struktury (w tym m.in. przedstawicielstwa handlowe) mają tworzyć jedynie warunki sprzyjające rozwojowi tych procesów.

13.3.4. Stałe misje przy organizacjach międzynarodowych.

Rozwój w XX w. organizacji międzynarodowych i wielka rola jaką zaczęły one odgrywać w stosunkach międzynarodowych przesądziły o ustanawianiu przy tych organizacjach stałych przedstawicielstw państw członkowskich. Zwłaszcza po II wojnie światowej proces tworzenia tego rodzaju przedstawicielstw nasilił się. Forma delegacji państwowych uczestniczących w okresowych posiedzeniach organów stanowiących organizacji międzynarodowych okazała się niewystarczająca wobec wymogów praktyki życia międzynarodowego. Stała misja przy organizacji międzynarodowej zapewnia utrzymanie stałych (bieżących) kontaktów z organami administracyjnymi (sekretariatami) tych organizacji. Dzięki temu państwa członkowskie mogą na bieżąco prowadzić konsultacje, uzgadniać stanowiska w interesujących je kwestiach. Jest to o tyle istotne, że sesje tych organizacji, czy posiedzenia ich statutowych organów nie odbywają się z reguły zbyt często. Przykładem organizacji międzynarodowej o charakterze uniwersalnym skupiającej największą liczbę stałych przedstawicielstw jest ONZ.

13.3.5. Urzędy konsularne

Do zagranicznych struktur państwa funkcjonujących na obszarze innych państw zalicza się przedstawicielstwa konsularne. Ich funkcje przedstawicielskie są węższe w porównaniu do przedstawicielstw dyplomatycznych. Jednakże reprezentują państwo w stosunkach zagranicznych. Różnice w statusie prawnym posłów i konsulów są coraz mniej widoczne. Rację ma L.Łukaszuk kiedy twierdzi, że o ile przedstawiciel dyplomatyczny reprezentuje ogólne interesy państwa i jego obywateli, o tyle konsul reprezentuje konkretne interesy państwa i jego obywateli we wszystkich dziedzinach wymagających od niego działania i opieki. Współczesna służba konsularna chroni zatem nie tylko jednostkowe interesy obywateli, ale także interesy państwa. Ma to swoje odbicie w konwencjach konsularnych. Konsekwencją tych tendencji jest poszerzenie przywilejów i immunitetów służby konsularnej. Oznacza to, że służba ta w coraz mniejszym stopniu różni się

od przedstawicielstw dyplomatycznych. Znajduje to swój praktyczny wyraz w postrzeganiu służby dyplomatyczno-konsularnej jako jednolitej.

13.3.6. Misje wojskowe

W charakterze zewnętrznego organu państwa występują w różny sposób zorganizowane siły zbrojne przebywające poza terytorium swojego państwa,. Dotyczy to wszystkich rodzajów sił zbrojnych. Ich pobyt za granicą może być związany z okupacją danego kraju, spełnianiem funkcji rozjemczych lub mieć charakter wizyty oficjalnej (kurtuazyjnej). Podobnie jak wcześniej omówione formy reprezentacji państwa, tak i misje wojskowe mogą mieć charakter doraźny i stały. Celem misji doraźnych może być rozwiązanie określonego problemu bądź zwyczajne (standardowe) złożenie wizyty.

Jeśli idzie o misje wojskowe stałe to rozróżnia się ich dwa rodzaje (czyni to np. L.Łukaszuk). Misje wojskowe wysyłane w celu ogólnej reprezentacji państwa, działające jakby w charakterze przedstawicielstwa „uniwersalnego" tzn. zamiast przedstawicielstwa dyplomatycznego. I drugi rodzaj - misje wojskowe wysyłane na podstawie porozumień międzynarodowych (umów o współpracy wojskowej), których zadania polegają na doradztwie wojskowym, pomocy szkoleniowo-organizacyjnej oraz ogólnie na reprezentacji państwa w dziedzinie wojskowej. Skład osobowy misji wojskowych korzysta z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych.

14. Współczesna służba dyplomatyczna państw

14.1. Współczesna służba dyplomatyczna

1. Początki klasycznej dyplomacji sięgają czasów Bizancjum (395 r.), kiedy to rozwinęły się pierwsze wzorce służby zagranicznej (ceremonie, i techniki negocjacji). Posłowie weneccy w Bizancjum (1160 r.) stanowili pierwsze stałe przedstawicielstwo władz zagranicznych w obcym kraju. Po 1250 r. księstwa Italii późnego Średniowiecza i Renesansu zapoczątkowali nową koalicję zagraniczną. Pierwsze ministerstwo spraw zagranicznych utworzył Richelieu pod rządami Ludwika XIV (1626 r.), zaś brytyjski Foreign Office (1782 r.) był początkiem szeroko rozwiniętej "biurokracji" służby zagranicznej. Słowa "dyplomacja" p. raz pierwszy użył polityk i filozof angielski Edmund Burke (1796 r.). Kongres Wiedeński (1815 r.) ustanowił elementy protokołu dyplomatycznego w postaci zasady precedencji. Bismarck - jako zawodowy dyplomata, będąc kanclerzem Prus rozbudował i skonsolidował służbę dyplomatyczną (1862), wymagając od dyplomatów bezwzględnej dyscypliny.

Historia dyplomacji polskiej od X wieku do 1939 r. została przedstawiona w monumentalnym, czterotomowym dziele pod ogólna redakcją prof. Gerarda Labudy[1]. Dzieje stosunków dyplomatycznych Polski w dawnych wiekach opisywane są m.in. na emigracji. Polski Ośrodek Badawczy w Londynie wydał np. w 1953 r. dzieło hr. Renalda Przeździeckiego o relacjach polsko-brytyjskich[2], sięgając m.in. do okresu panowania królowej Elżbiety I, do angielskiej mediacji w konflikcie polsko-szwedzkim, aż po działalność dyplomatów angielskich na dworze Stanisława Augusta (1764-1795). Zauważa się, że zarówno te pierwsze, jak i dalsze kontakty Polski i Anglii odbywały się poprzez Bałtyk i jego porty, zwłaszcza zaś Gdańsk.

Lata 1917/1918 zaznaczyły się kryzysem dyplomacji za sprawą "dyplomacji tajnej", stosowanej w czasie pierwszej wojny światowej, stąd też "14 punktów Wilsona" stanowiło wezwanie do, przywrócenia rangi dyplomacji jawnej.

Po 1945 r. , w okresie "zimnej wojny", ścierały się dwie główne orientacje: tzw. dyplomacja parlamentarna państw Zachodu - z dyplomacją tajną bloku wschodniego. W drugiej połowie wieku XX została zapoczątkowana era międzynarodowych konferencji dyplomatycznych oraz "dyplomacji szczytów". Dyplomacja profesjonalna nie utraciła jednak swego znaczenia.

---

[1] Historia dyplomacji polskiej. Pod red. G.Labudy, T.1: połowa X wieku do 1572 r. Warszawa 1982; T.2: lata 1572-1795, Warszawa 1982; T.3: lata 1795-1918, Warszawa 1982; T.4: lata 1918-1939, Warszawa 1995

2. W ciągu długoletniego procesu historycznego okresu dyplomacja podlegała różnym przeobrażeniom, będącym odbiciem ogólnych przemian społeczno-politycznych i postępu naukowo-technicznego. Proces ten nasilił się szczególnie w latach powojennych. Jeśli wcześniej koncentrowano się przede wszystkim na stosunkach między poszczególnymi państwami, to obecnie doszły nowe, wielostronne, w których uczestniczą całe grupy państw. Areną tej wielostronnej dyplomacji jest ONZ, jej organy oraz inne organizacje międzynarodowe (regionalne i grupowe). Zmiany te nie spowodowały jednak zmniejszenia roli dyplomacji bilateralnej. Na płaszczyźnie stosunków dwustronnych, państwa utrzymują przez swoich stałych przedstawicieli dyplomatycznych najczęstszy, prawie codzienny kontakt, obejmujący sprawy duże i małe.

Ramy tradycyjnie pojmowanych kontaktów międzynarodowych po roku 1989 wymagały rozwinięcia i obejmują dziś nie tylko zwykłą praktykę dyplomatyczną, ale również konferencje międzynarodowe w najszerszym znaczeniu, organizacje międzynarodowe, "niby-konferencje w permanencji", "spotkania na szczycie" z udziałem prezydentów, szefów rządów, ministrów spraw zagranicznych i inne.

Zmiany zaszły również w strukturze organizacyjnej misji dyplomatycznych i resortów spraw zagranicznych. Struktury te są dostosowane do funkcji i zadań spełnianych przez nie w stosunkach międzynarodowych - z uwzględnieniem interesów państwa wysyłającego i szerszych interesów społeczności międzynarodowej.

W zależności od istniejących potrzeb w strukturze organizacyjnej misji dyplomatycznych i ministerstw spraw zagranicznych większy akcent kładzie się na przykład na rozbudowę działów gospodarczych, handlowych, żeglugowych, konsularnych, kulturalnych, naukowo-technicznych. "Dostosowanie" to dotyczy także w znacznym stopniu form i metod działania oraz odpowiedniego przygotowania zawodowego służby dyplomatyczno-konsularnej, przede wszystkim pod kątem zapewnienia należytej skuteczności jej działania.

Uprawnienia do prowadzenia działalności dyplomatycznej, wynikające z udziału państwa w obrocie międzynarodowym, posiada wiele różnorodnych organów państwa. Występują wśród nich organy wewnętrzne państwa, których kompetencje rozciągają się na stosunki międzynarodowe: parlament, głowa państwa, premier i rząd, minister spraw zagranicznych, czasem również niektóre inne centralne organy wyraźnie do tego upoważnione, np. w Polsce kiedyś minister handlu zagranicznego, później - minister współpracy gospodarczej z zagranicą, a obecnie minister

---

[2] Zob.: Diplomatic Ventures and Adventures. Some experiences of British Envoys the Court of Poland by count Renald Przeździecki, with a preface by Violet Markhan /.../. The Polish Research Centre, Limited, London 1953

gospodarki i ministerstwo obrony. Każde państwo posiada mniej lub bardziej rozbudowaną sieć zewnętrznych organów działających poza granicami, do którego należą przede wszystkim stałe przedstawicielstwa dyplomatyczne, także przy organizacjach międzynarodowych, urzędy konsularne, przedstawicielstwa handlowe oraz misje specjalne. Można ponadto m.in. wymienić ośrodki kulturalne, okręty wojenne, misje wojskowe czy oddziały uczestniczące w siłach pokojowych ONZ[3].

Przedstawicielstwa dyplomatyczne (misje dyplomatyczne, placówki dyplomatyczne) zajmują najwyższą pozycję wśród organów zagranicznych państwa.

W stosunkach między państwami występują stałe przedstawicielstwa dyplomatyczne oraz dyplomatyczne misje specjalne. W stosunkach wielostronnych natomiast - przedstawicielstwa państw przy organizacjach międzynarodowych oraz delegacje na konferencje dyplomatyczne.

Szef stałej misji dyplomatycznej jest głównym politycznym reprezentantem swego państwa na terytorium państwa pobytu i w związku z tym pozostałe placówki jego państwa są mu podporządkowane, a ich praca przez niego koordynowana. Jego wypowiedzi składane w imieniu państwa mają charakter oficjalny.

Pracownicy placówek dyplomatycznych podlegają służbowo naczelnemu organowi administracji państwowej w dziedzinie stosunków z zagranicą, którym jest minister spraw zagranicznych, zwany też dlatego szefem dyplomacji. Dawniej był raczej nazywany sekretarzem stanu, co pozostało w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, a także w dyplomacji watykańskiej. Minister spraw zagranicznych jest członkiem rządu realizującym politykę zagraniczną państwa. Za pośrednictwem ministra odbywają się wszelkie kontakty z innymi państwami oraz przedstawicielami dyplomatycznymi jego państwa za granicą. Po II wojnie światowej ministrowie spraw zagranicznych coraz częściej biorą bezpośredni udział w realizacji polityki zagranicznej państwa przez częste osobiste wizyty w innych państwach[4].

3. Nastąpiła też widoczna ewolucja funkcji dyplomacji współczesnej. Zmieniły się nie tylko warunki wykonywania tych funkcji, lecz również uległ znacznemu rozszerzeniu ich zakres.

Zgodnie z konwencja wiedeńską (1961) **do funkcji misji dyplomatycznej** należy m.in.:

a) reprezentowanie państwa wysyłającego w państwie przyjmującym;

---

[3] Zob.: J.Sutor: Prawo dyplomatyczne i konsularne, Warszawa 1993 s.28-50

[4] Sekretarz stanu USA Henry Kissinger, od września 1973 r. do maja 1974 r. aż 6 miesięcy spędził za granicą, w październiku przebywał w USA tylko przez 3 dni, w marcu 1974 r. tylko przez 5 dni.

b) ochrona w państwie przyjmującym interesów państwa wysyłającego i jego obywateli, w granicach ustalonych przez prawo międzynarodowe;

c) obserwacja wydarzeń w państwie pobytu za pomocą wszelkich dozwolonych metod i informowanie o tym państwa wysyłającego, prowadzenie rokowań z rządem państwa przyjmującego;

d) popieranie przyjaznych stosunków pomiędzy państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz rozwijanie pomiędzy nimi stosunków gospodarczych, kulturalnych i naukowych;

e) przyczynianie się do rozwoju przyjaznych stosunków między narodami, działanie na rzecz realizacji celów i zasad Karty NZ, dotyczących suwerennej równości państw oraz utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Dla uniknięcia nieporozumień warto zauważyć, że dyplomaci nie wytyczają polityki zagranicznej kraju, ponieważ do tego celu powołane są inne wysokie organy polityczne i rządowe. Uczestniczą natomiast w jej współkształtowaniu i praktycznym stosowaniu.

Tradycyjne podejście do służby dyplomatycznej zakłada, że podstawowym jej zadaniem jest szeroko rozumiana reprezentacja państwa wysyłającego w państwie przyjmującym (obejmująca reprezentację polityczną, ochronę interesów państwa, prowadzenie rokowań z państwem przyjmującym). Dynamiczny rozkwit współżycia międzynarodowego sprawił, że funkcje te znacznie się rozszerzyły. Nierzadko wychodzą one poza zakres stosunków bilateralnych. Przedstawiciel dyplomatyczny reprezentuje państwo wysyłające w organizacjach międzynarodowych, na konferencjach, utrzymuje kontakty i prowadzi rozmowy z dyplomatami innych państw. Szczególnej rozbudowie uległa funkcja ochronna. Przedstawiciel dyplomatyczny działa obecnie nie tylko na rzecz rozwoju handlu i stosunków gospodarczych, lecz również otacza opieką obywateli swego państwa i udziela im pomocy: specjalistom, turystom, różnym delegacjom, naukowcom, studentom, ofiarom porwań dla okupu (na przykład w Czeczenii). Wzbogaca się tematyka rokowań i dialogu, prowadzonych w różnych kwestiach i to nie tylko z zakresu stosunków bilateralnych.

Służba dyplomatyczna ma wiele możliwości przejawiania inicjatywy w intensyfikacji stosunków w poszczególnych dziedzinach, przeprowadzenia rozmów sondażowych i podejmowania innych potrzebnych działań. Wiele wysiłku, starań i zręczności wymaga wykonywanie funkcji informacyjnej. Dyplomaci prezentują informacje o polityce zagranicznej własnego państwa i wyjaśniają ją obcym rządom. Drugim ważnym zdaniem służby dyplomatycznej jest informowanie własnego rządu o polityce zagranicznej prowadzonej przez władze kraju, do którego ich wysłano. Wynika stąd jasno, że w stosunku do polityki zagranicznej dyplomacja pełni rolę służebną. Dy-

plomaci mają możliwość uzyskania potrzebnych wiadomości poprzez kontakty osobiste, lekturę prasy i publikacji, słuchanie audycji radiowych i telewizyjnych na tematy interesujące państwo wysyłające. Funkcja ta wymaga umiejętności odróżnienia pozorów od rzeczywistości, dokonywania analiz, a następnie syntezy zebranych informacji oraz wyciągnięcia właściwych wniosków. Jest to szczególnie ważne dla Polski, której interes narodowy wymaga kształtowania jej dobrego imienia, umacniania zaufania, zmiany negatywnych stereotypów.

Konwencja wiedeńska zalicza także do funkcji dyplomatycznych: zaznajamianie się wszelkimi legalnymi sposobami z rozwojem wydarzeń w państwie przyjmującym i zdawanie z tego sprawy rządowi państwa wysyłającego oraz popieranie i rozwijanie przyjaznych stosunków pomiędzy tymi państwami. Za sposoby legalne uważa się te, które są dopuszczalne w świetle prawa wewnętrznego państwa przyjmującego, a członkowie misji mają obowiązek przestrzegania praw i zarządzeń tego państwa.

Misja dyplomatyczna może pełnić także funkcje konsularne, po czym szerzej w części III podręcznika.

Znacznie wzrósł i nadal wzrasta nie tylko zakres, lecz również operatywność i efektywność działania misji dyplomatycznych. Równocześnie wielki postęp w dziedzinie łączności i transportu wpływa na zmniejszenie samodzielności szefa misji w podejmowaniu decyzji w ważniejszych sprawach. Ograniczeniu uległa także jego rola w zakresie tzw. wielkiej polityki, którą coraz częściej realizują obecnie sami przywódcy państw ("spotkania na szczycie"), szefowie rządów, ministrowie spraw zagranicznych i ich bezpośredni współpracownicy (wiceministrowie) podczas różnych spotkań i wizyt. Wzrosła natomiast ogólna rola szefa misji dyplomatycznej, który jest odpowiedzialny za całokształt działalności wszystkich organów państwa wysyłającego w państwie przyjmującym, a nie tylko za dziedzinę stosunków politycznych, sprawuje bowiem nad nimi zwierzchni nadzór oraz koordynuje ich działalność. Ma on, w zasadzie, nieograniczone możliwości zgłaszania inicjatyw i wniosków we wszystkich praktycznie dziedzinach rozwoju stosunków bilateralnych, a nawet w szerszym zakresie.

Zmienił się też krąg zainteresowań służby dyplomatycznej. Stare misje dyplomatyczne zajmowały się głównie polityką *sensu stricto.* Obecnie interesują się wieloma innymi sprawami. Ambasadorzy zajmują się m.in. handlem - torują drogę eksportowi ojczystego przemysłu, przygotowują jego udział w targach międzynarodowych, organizują wystawy. Dyplomaci kontaktują się więc nie tylko z politykami, ale i z przemysłowcami, handlowcami, spółdzielcami, rolnikami. Wzmagające się współzawodnictwo międzynarodowe, walka o rynki zbytu, a także konieczność

zakupów za granicą - zmuszają misje dyplomatyczne do coraz szerszego zajmowania się problemami ekonomicznymi i handlowymi.

Istotne obszary działalności placówek dyplomatycznych to kultura i współpraca naukowa. Działalność informacyjna i kulturalna prowadzona przez przedstawicielstwa dyplomatyczne jest ważnym elementem propagandy danego kraju. Na ten aspekt sprawy duży nacisk kładą rutynowe służby dyplomatyczne. Każdy wygrywa tu własne atuty. Francuzi dążą do utrzymania i rozszerzenia wpływów przez rozpowszechnianie swojego języka. Francja utrzymuje za granicą ponad pięćdziesiąt instytutów, około setki liceów i około 150 ośrodków kulturalnych w których pracuje ponad 30 000 nauczycieli. Wielka Brytania utworzyła jeszcze przed wojną instytucję *British Council,* której zadaniem jest również popularyzacja języka i kultury. Prowadząc swoje placówki w dziesiątkach krajów świata organizacja ta przeznacza aż 1/3 budżetu na naukę angielskiego. RFN propaguje język i kulturę niemiecką za pośrednictwem tzw. "szkół Goethego". Także Polska docenia znaczenie propagandy własnej kultury, prowadząc za granicą ośrodki informacyjno-kulturalne, instytuty kultury a ostatnio nawet szkoły (Litwa, Białoruś).
Coraz więcej zadań wykonują na placówki dyplomatyczne w zakresie kontaktów naukowych. Dokonuje się wymiany pracowników nauki, funduje stypendia. Wyższe uczelnie coraz częściej nawiązują między sobą kontakty i opracowują programy wspólnych badań.

Znaczne rozszerzenie zakresu funkcji i zadań oraz stale pogłębiający się proces specjalizacji życia i problematyki międzynarodowej powodują, że rośnie liczebność personelu misji dyplomatycznych. Spowodowało napływ w jej szeregi ekspertów z różnych dziedzin, a więc ludzi spoza dyplomacji. Coraz więcej jest w ambasadach pracowników podległych w zakresie swej działalności merytorycznej nie MSZ, ale innym ośrodkom dyspozycyjnym, takim jak ministerstwo obrony, ministerstwo rolnictwa, ministerstwo kultury i inne. Mimo zwiększenia personelu, ambasady nie są w stanie sprostać wszystkim zadaniom i zmuszone są coraz częściej sięgać po pomoc specjalistów z innych organów państwowych oraz instytucji, w tym z instytucji naukowych, celem zapewnienia właściwego składu delegacji na rokowania, konferencje i inne spotkania międzynarodowe, często o bardzo wąskim specjalistycznym charakterze. Nie są oni obeznani z fachową problematyką obrad i nie należą etatowo do dyplomacji, ale faktycznie biorą udział w działalności dyplomatycznej.

Okoliczności te wytworzyły w placówkach dyplomatycznych nową sytuację, w której zawodowi dyplomaci utracili swój dotychczasowy monopol, a personel misji stał się mniej elitarny. Zmierzch ekskluzywności w dyplomacji jest też skutkiem procesu powstawania nowych państw oraz zmian systemów społeczno-politycznych w niektórych krajach. Nie mając przygo-

towanych odpowiednio licznych kadr dyplomatycznych, państwa te wykorzystują w tym celu nauczycieli, dziennikarzy, artystów, wojskowych, studentów.

Wszystko to jednak, wbrew pozorom, nie wpływa na obniżenie roli i autorytetu misji dyplomatycznej, gdyż również obecnie partner na ogół dobrze wie, że za oficjalnym wystąpieniem przedstawiciela dyplomatycznego stoi z reguły decyzja kompetentnych władz państwa wysyłającego i że nowoczesne środki łączności umożliwiają "błyskawiczne" łączenie się z "centralą"

Ponadto, w porównaniu z nie tak dawnym okresem tzw. tradycyjnej dyplomacji, wzrasta w poważnym stopniu zakres różnych funkcji i zadań misji dyplomatycznych, które stały się obecnie faktycznie generalnymi koordynatorami całokształtu interesów państwa, obejmujących praktycznie wszystkie dziedziny, a nie tylko dziedzinę polityczną , jak to było w czasach tzw. klasycznej "salonowej" dyplomacji. Również w sprawach tzw. "wielkiej dyplomacji" rola misji dyplomatycznych bynajmniej nie straciła na znaczeniu. Najważniejsze dokumenty naszych czasów, jak Akt Końcowy KBWE, czy porozumienia SALT, START, podpisywane były wprawdzie przez głowy państw, lecz negocjowane długo i wytrwale przez dyplomatów.

Wzrasta również rola "dyplomacji obrony" i zapobiegania konfliktom. Niektóre państwa (m.in. Wielkiej Brytania) postulują by personel attachatów zaczął występować w nowej roli - międzynarodowych "ambasadorów" pokoju i bezpieczeństwa, budując mosty pomiędzy byłymi adwersarzami. W szczególności zamierzają wprowadzić w życie plan dyplomacji obrony, ukierunkowany na budowę i utrzymywanie zaufania i pomoc w rozwijaniu sił zbrojnych, które podlegałyby zasadom demokracji. Poszerzona sieć attaches obrony ma pomóc w dotarciu do nowych demokracji Europy Środkowej i Wschodniej; a także na inne obszary. Stare bariery mają zostać przełamane dzięki bezpośrednim kontaktom wojskowych, programom wymiany oraz szkoleniom, w ramach których przeznaczać się będzie więcej środków na naukę języka angielskiego.

4. Przeobrażenia w stosunkach międzynarodowych, wzrost stopnia współzależności między państwami, stały rozwój stosunków w różnych dziedzinach, wielki postęp w zakresie telekomunikacji i transportu - wszystko to sprzyja rozkwitowi szczególnie tzw. **dyplomacji wielostronnej.** Rozwinęła się ona pod postacią konferencji i organizacji międzynarodowych.

Konferencje (zjazdy) są znaną formą współpracy wielostronnej. Odbywały się również i dawniej (Wiedeń 1915, Wersal 1919, Genewa 1955), ale były zjawiskiem rzadkim. W dzisiejszych czasach, dzięki wykorzystaniu nowoczesnych środków transportu, możliwości wielostronnych kontaktów znacznie wzrosły, rokrocznie odbywają się dziesiątki konferencji międzynarodowych. Są one dogodną i odznaczającą się dużą elastycznością formą załatwiania spraw inte-

resujących większą liczbę państw. Spotkania można organizować w celu rozpatrzenia tylko jednej sprawy, kilku lub nawet kilkunastu. Konferencje nie mają określonego z góry modelu organizacyjnego, a to pozwala dowolnie powoływać organy pomocnicze, ustalać procedurę. Skład konferencji może być dobierany dość swobodnie. Większość konferencji dotyczy zagadnień wybitnie specjalistycznych z różnych dziedzin, jak: ekonomia, technika, zdrowie, komunikacja. Jednocześnie wzrosła liczba spotkań o charakterze politycznym. Dotyczą one problemów szerszych, ustala się na nich zasady współpracy w wielu dziedzinach lub rozstrzyga sporny problem czy konflikt (np. konferencja bliskowschodnia). Efektem prac konferencji jest zwykle akt końcowy, w którym podaje się przyjęte uchwały, zalecenia, deklaracje.

Inną formą dyplomacji wielostronnej są **organizacje międzynarodowe.** Stanowią one dogodne forum do rozmów i negocjacji często prowadzących do podpisania umów międzynarodowych. Wielostronność w ramach organizacji międzynarodowych pozwala średnim i małym państwom uwolnić się od presji wywieranej na nie przez wielkie mocarstwa w stosunkach dwustronnych. Stosowana przez organizacje międzynarodowe procedura głosowania stała się specjalnym, szczególnie delikatnym instrumentem, który właściwie stosowany może przynieść korzyści.

Charakterystycznym instrumentem dyplomacji współczesnej są **"spotkania na szczycie"**. Takie spotkania (zjazdy) znane były w praktyce dyplomatycznej już w ubiegłym wieku, lecz dopiero w okresie II wojny światowej nabrały innego charakteru. Na ich forum opracowywano strategię koalicji antyfaszystowskiej i przygotowywano plany powojennej Europy. Znaczenie spotkań głów państw i szefów rządów polega na tym, że umożliwiają nawiązanie osobistych kontaktów między czołowymi politykami. Niewiążąca wymiana poglądów pozwala jej uczestnikom na lepsze wzajemne poznanie, lepsze zrozumienie stanowisk w węzłowych sprawach naszych czasów. Bezpośredni kontakt osób podejmujących najważniejsze decyzje polityczne w państwach stwarza ponadto możliwość łatwiejszej i szybszej bezpośredniej wymiany poglądów dotyczących najbardziej kontrowersyjnych problemów oraz szybszego podejmowania decyzji w sprawach, w których porozumienie jest możliwe. Pozwala to na większą elastyczność stron, gdyż decydenci są jednocześnie negocjatorami i mogą modyfikować na własną odpowiedzialność swoją pozycję przetargową. Jeśli podczas rokowań na niższym szczeblu powstaje impas, to dyplomacja "na szczycie" umożliwia przełamanie go. W krytycznych momentach spotkania te mogą przyczynić się do przywrócenia zaufania i pomóc w dalszych rokowaniach. Istnieją jednak i zagrożenia. Jeśli spotkanie "na szczycie" nie jest dobrze przygotowane przez profesjonalnych dyplomatów, to

brak kwalifikacji merytorycznych bądź dyplomatycznych ze strony polityków najwyższego szczebla może prowadzić do błędnych lub nierealnych decyzji.

Inny charakter mają **konferencje na najwyższym** szczeblu. Ich celem i zadaniem jest ukierunkowanie i formułowanie wytycznych w ważnych sprawach polityki międzynarodowej. Takie znaczenie mają konferencje siedmiu najbogatszych państw świata i Rosji (G7+1). Niezależnie od ważnej funkcji symbolicznej są próbą koordynacji i zbliżenia polityk zagranicznych oraz gospodarczych jej uczestników. Wzrasta stopień instytucjonalizacji tych spotkań, wynikający z kształtowania się trójbiegunowości subsystemu "zachodniego" (Stany Zjednoczone - Unia Europejska - Japonia). Spotkania na szczycie Wspólnot Europejskich przekształciły się z czasem w formę instytucjonalną - Radę Europejską - która jest naczelnym organem integracji europejskiej.

Od końca lat sześćdziesiątych obserwujemy wzrost znaczenia **tajnej dyplomacji** w stosunkach dwustronnych. Skuteczności trudnych rokowań nie sprzyja bowiem ich nagłaśnianie przez telewizję i prasę. Dzięki poufnym rozmowom prowadzonym przez Henryego Kissingera, które toczyły się bez presji czasu i opinii publicznej, mogło dojść na początku lat siedemdziesiątych nie tylko do normalizacji stosunków amerykańsko-chińskich, ale także zawarcia pokoju w Wietnamie czy porozumienia między Izraelem a Egiptem.

Na podkreślenie zasługuje także fakt wykształcenia się odrębnej formy dyplomacji, a mianowicie tzw. **dyplomacji grupowej**, wyrażającej wspólne interesy poszczególnych grup państw skupionych w sojuszach polityczno-wojskowych, ugrupowaniach gospodarczych, organizacjach regionalnych, a nawet ruchach politycznych, w rodzaju ruchu państw niezaangażowanych. Proces ten nie odbywa się jednak kosztem dyplomacji dwustronnej i zawodowych dyplomatów, przeciwnie wpływa na wzmocnienie skuteczności działania całego "frontu" polityki zagranicznej państwa i ułatwia mu realizację coraz bardziej rozległych i skomplikowanych zadań i dlatego jest on całkowicie zgodny z wymogami i duchem naszych czasów.

Tak więc w dobie dzisiejszej można mówić, z jednej strony, o ewolucji funkcji dyplomacji bilateralnej, które ulegają pewnym zmianom i dalszemu rozszerzeniu na nowe dziedziny życia nie tylko politycznego, ale i gospodarczego i społecznego, a więc wykraczają poza uświęcony tradycyjnie zakres działania, a z drugiej o wzroście roli dyplomacji wielostronnej oraz w ogóle dyplomacji *ad hoc*, w tym udziału czynników spoza służby zagranicznej *sensu stricto*.

5. Organizację, funkcje oraz główne zasady i formy działania współczesnej służby dyplomatycznej można pełniej prześledzić na podstawie analizy wybranych jako reprezentatywne modeli służb dyplomatycznych Wielkiej Brytanii, Francji i Rosji.

14.2. Służba dyplomatyczna wybranych państw

14.2.1. Dyplomacja francuska

Tradycje

Francja odegrała szczególną rolę w ukształtowaniu nowożytnej dyplomacji europejskiej, zarówno w sensie teoretycznym, jak i funkcjonalnym.

To właśnie we Francji dokonała się ewolucja pojęcia "dyplomacja" i rozszerzenie go na sferę stosunków międzynarodowych. Wcześniej odnosiło się ono do studiowania dokumentów historycznych (res diplomatica). Jeszcze na początku XVIII wieku przez dyplomację rozumiano analizę traktatów międzynarodowych. Pod koniec tego stulecia we Francji, a w ślad za nią także w innych państwach europejskich, zaczęto mówić o ludziach dyplomacji (na wzór arystokracji). Zaliczenie do tej grupy zawodowej stało się odtąd nobilitujące. Kultura francuska odegrała dużą rolę w rozwoju obyczajowości środowisk dyplomatycznych, etosu zawodowego i norm zachowań. Aż do XVIII wieku w Europie umowy międzynarodowe były sporządzane w języku francuskim. W 1714 r. język francuski został po raz pierwszy użyty do zredagowania traktatu z Rastadt i wkrótce stał się obowiązkowym językiem dyplomacji[5] .

W pierwszej połowie XIX w. doszło do szczególnego wyspecjalizowania się języków europejskich: francuski wiódł prym jako język dyplomacji, angielski uznano za najbardziej przydatny dla handlu zamorskiego, a niemiecki - dla administracji. Książę Adam Czartoryski, będąc ministrem spraw zagranicznych przy carze Aleksandrze I, uczynił język francuski obowiązkowym dla korespondencji dyplomatycznej Imperium Rosyjskiego.

Podobnie było w Królestwie Pruskim, gdzie język ten obowiązywał do 1862 roku. Paradoksem może wydawać się fakt, że dokumenty Trójprzymierza zawartego w 1887 r., wymierzonego przeciwko Francji, zostały zredagowane w języku francuskim (uczestnikami były: Niemcy, Austro-Węgry i Włochy)[6]. W 1896 r. francuski został uznany jako oficjalny język Igrzysk Olimpijskich.

Francuski jako język dyplomacji utrzymał pozycję dominującą do czasu I wojny światowej. Podczas rokowań paryskich Clemenceau uczynił pierwszy wyjątek wyrażając

---

[5] J.B. Buroselle, Histoire diplomatique de 1919 a nos jour, Dalloz, Paris 1990. Językiem tym, chętniej niż narodowym, posługiwało się wielu osiemnasto- i dziewiętnastowiecznych monarchów, m.in.: Fryderyk II, Katarzyna II, Maria Teresa, Józef II, Stanisław August Poniatowski. Elita intelektualna Europy także sprzyjała procesowi przekształcenia języka francuskiego w język uniwersalny. Pisarze niemieccy chlubili się tym, że rozmawiają między sobą po francusku, gdyż po niemiecku "wypada mówić tylko do koni".

zgodę, żeby Traktat Wersalski został zredagowany także w innych językach. Na fali nacjonalizmów okresu międzywojennego stosowanie języków narodowych do sporządzania dokumentów międzynarodowych stawało się coraz powszechniejsze.

W Organizacji Narodów Zjednoczonych język francuski został uznany jako jeden z oficjalnych obok angielskiego, hiszpańskiego, rosyjskiego, arabskiego i chińskiego. Obok angielskiego język francuski jest językiem "roboczym" ONZ, ale w praktyce 90% dokumentów jest sporządzonych w języku angielskim, a tylko 10% w języku francuskim.

Współcześnie promocja języka francuskiego w świecie jest wynikiem priorytetów francuskiej polityki zagranicznej. Poważne środki finansowe są kierowane na rozwój współpracy w ramach tzw. Frankofonii[7].

14.2..2. Służba dyplomatyczna i konsularna V Republiki

W systemie ustrojowym V Republiki oraz w praktyce politycznej jaka kształtowała się od czasów Charlesa de Gaulle'a, polityka zagraniczna jest podporządkowana prezydentowi. Konstytucja z 1958 roku stanowi, iż: "prezydent negocjuje i ratyfikuje traktaty" (art. 52) ale też "jest informowany o wszystkich rokowaniach zmierzających do zawarcia porozumienia międzynarodowego, nie poddanego rygorowi ratyfikacji"[8].

Za organizację działalności dyplomatycznej odpowiedzialny jest minister spraw zagranicznych, ale problematyką tą zajmują się także m.in. funkcjonariusze w randze ministrów; minister do spraw europejskich oraz minister do spraw współpracy.

Dekret nr 79-433 z 1 czerwca 1979 roku dotyczy ambasadorów i organizacji służby państwowej z zagranicą. Do zadań ambasady należy: reprezentowanie, informowanie, negocjowanie i sprzyjanie współpracy dwustronnej[9].

W 1995 r. całkowita liczba francuskiego personelu zagranicznego podległego ministrowi spraw zagranicznych wynosiła 15040 osób, w tym 5733 osób zajmujących się nauką języka francuskiego.

---

[6] R. Poidevin et J. Baricty, Le Relation Franco – alle – mendes 1815-1975, Collin 1977.

[7] J. Boisberranger, Domaines et instruments de la politique etrangére francaise Documentation francaise, Paris 1976.

[8] J. Stefanowicz, Polityka zagraniczna V Republiki, Warszawa 1994, s. 9; J. Baszkiewicz, Francja, Warszawa 1997.

[9] La politique etrangére aujourd'hui, Pouroivs nr 88 Seuil, Paris 1999.

W 1996 r. działało 151 ambasad i 17 stałych przedstawicielstw. Przy ambasadach funkcjonuje 117 wydziałów konsularnych oraz 88 konsulatów generalnych i 23 konsulaty. Spośród placówek dyplomatycznych Francji najliczniej obsadzone były ambasady w: USA – 167 osób, Maroku – 153, Niemczech – 129, Wielkiej Brytanii – 86, i Rosji – 53[10].

Do 1945 r. personel dyplomatyczny był rekrutowany w wyniku corocznych konkursów organizowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych; "wielkiego" (le grand concours) dla funkcjonariuszy ambasad i "małego" (le petit concours) dla funkcjonariuszy konsulatów. Po 1945 r. konkursy zostały zniesione i zastąpiono je zorganizowanym kształceniem personelu głównie w Narodowej Szkole Administracji (Ecole national d'administration).

Dostęp do służby i przebieg kariery dyplomatycznej został we Francji obwarowany licznymi wymogami i procedurą (diplomates de carierre), z obawy przed upolitycznieniem korpusu dyplomatycznego i aby przynależność partyjna nie decydowała o wyznaczaniu na stanowiska. Dla przykładu od 1983 roku na ambasadora może być wyznaczony kandydat nominowany wcześniej na stanowisko ministra pełnomocnego[11].

Cechą szczególną dyplomacji francuskiej i służby zagranicznej było wyodrębnienie "strefy afrykańskiej" jako regionu, z którym Francja utrzymywała więzi szczególne "au champ". Dla tego regionu utworzono specjalne ministerstwo współpracy, a najważniejsze decyzje polityczne dotyczące krajów afrykańskich zarezerwował dla siebie Prezydent Republiki. Byłe kolonie francuskie w Afryce, formalnie niepodległe, były de facto politycznie i gospodarczo podporządkowane Francji. Z ośmioma spośród tych krajów Francja zawarła układy obronne i rozmieściła swoje siły prewencyjne (Les forces prépositionées).

Utrzymanie więzi specjalnych z frankofońskimi krajami afrykańskimi zapewniało Francji korzyści także w sferze dyplomacji, gdyż państwa te wspierają działalność byłej metropolii w organizacjach międzynarodowych. Kiedy w 1995 r. Zgromadzenie Ogólne NZ głosowało nad rezolucją potępiającą francuskie próby nuklearne na Pacyfiku, większość frankofońskich krajów afrykańskich poparło byłą metropolię[12].

---

[10] Quid 1999, Paris 1999, p. 807.
[11] La politique etrangére, op. cit., p. 20.
[12] La défense de la nation a L'Europe, ENA La documentation francaise, T. 1, p. 189-190.

Aktualnie prowadzona reforma służb zagranicznych zmusza do podporządkowania tej sfery "współpracy" ministrowi spraw zagranicznych[13].

14.2.3. Brytyjska służba dyplomatyczna

Brytyjska służba dyplomatyczna, oficjalna nazwa - "Służba dyplomatyczna Jej Królewskiej Mości" składa się z dwóch członów: operacyjnego Foreign Office (dalej: MSZ) oraz przedstawicielstw zagranicznych. Liczy ona przeszło 6 tys. pracowników - kadrowych dyplomatów. Ponad połowa z nich służy w placówkach za granicą: ambasadach, przedstawicielstwach wysokiego komisarza[14], konsulatach i przedstawicielstwach przy organizacjach międzynarodowych.

Ambasadorzy brytyjscy otrzymują z rąk monarchy patenty na wypełnianie swojej misji, a także wysokie odznaczenia państwowe dające im prawo do kolejnego awansu służbowego albo honorowej dymisji. Wręczenie patentu jest równoznaczne z otrzymaniem prawa do osobistej korespondencji z głową państwa i członkami rodziny królewskiej.

Kierownictwo i podstawowe departamenty Foreign Office mieszczą się od 1868 r. w tym samym budynku, położonym obok rezydencji premiera przy Downing Street. Lokalizacja ta symbolizuje bliskość szefa rządu z ministrem spraw zagranicznych.

Szef resortu jest zarazem głównym doradcą premiera ds. polityki zagranicznej i wchodzi nie tylko w skład "dużego" rządu, ale też do tzw. gabinetu wewnętrznego - grupującego 4 - 6 członków rządu i podejmującego ważniejsze decyzje państwowe. To wąskie grono zatwierdziło m.in. takie istotne dla losu kraju decyzje jak: przystąpienie do NATO, interwencję w strefie Kanału Sueskiego (1956r.), wstąpienie do EWG, przejście na nowy system rakietowy "Trident".

Premier i minister spraw zagranicznych wywodzą się z tej samej partii politycznej, prezentują więc z zasady te same poglądy, mają doświadczenie wspólnej pracy nabyte w "gabinecie cieni" w okresie przebywania partii w opozycji. Stąd też bardzo rzadko występują między nimi zasadnicze różnice w kwestiach polityki zagranicznej. W przypadku wystąpienia zasadniczej różnicy zdań lub też ostrego kryzysu rządowego, związanego z polityką zagraniczną, z rządu - minister odchodzi.

Premier mianuje zarówno ministra, jak i kilka innych osób na kierownicze stanowiska w MSZ. Są to: lord - strażnik tajnej pieczęci, dwóch do czterech sekretarzy stanu i jeden do dwóch podsekretarzy stanu. Tworzą oni tzw. kierownictwo partyjno-polityczne angielskiego MSZ. Są oni zobowiązani do wprowadzenia i utrzymania w Foreign Office linii politycznej swojej partii.

---

[13] L' Etat de la France 98-99, La Decauverte, Paris 1998, p. 565.

[14] Tak są tytułowani przedstawiciele dyplomatyczni W.Brytanii usytuowani w państwach Wspólnoty Brytyjskiej.

Jest to istotne przy istnieniu stałego, licznego profesjonalnego aparatu nie podlegającego wymianie wraz z ewentualną zmianą opcji politycznej po wyborach parlamentarnych.

Charakterystyczną cechą brytyjskiej służby dyplomatycznej są spory kompetencyjne i konflikty w kwestii metod prowadzenia polityki zagranicznej[15]. Sprzyja temu brak szczegółowo podzielonych kompetencji między aparat profesjonalny i polityczny.

Przyjęło się, że przedstawiciele aparatu profesjonalnego mają prawo, "nie wynosząc sporów na zewnątrz", polemizować z poglądami kierownictwa politycznego ale tylko do momentu podjęcia przez to ostatnie ostatecznej decyzji. Inaczej mówiąc funkcja zawodowych urzędników naeży przede wszystkim do sfery wykonawczej, a podejmowanie decyzji jest prerogatywą liderów politycznych.

O zachowaniu przez profesjonalistów wpływu na pracę resortu świadczy także, rozmieszczenie kadr w kierownictwie MSZ. Zarówno minister, jak i sekretarze oraz podsekretarze stanu posiadają niewielkie, ale wpływowe sekretariaty. Liczba zatrudnionych tam dyplomatów zawodowych przewyższa liczbę polityków. Minister zatrudnia siedmiu sekretarzy, a wśród nich czterech zawodowych dyplomatów. Sekretariatem ministra kieruje główny sekretarz osobisty, który jest kadrowym dyplomatą w randze radcy i po zmianie rządu pozostaje nadal na stanowisku. Jest on ogniwem łączącym nowego ministra i stały (nie zmieniający się) aparat profesjonalistów. Stanowisko sekretarza ministra jest jednym z najbardziej prestiżowych i wpływowych w brytyjskiej służbie dyplomatycznej.

Wysoką pozycję i znaczenie posiada również stały wiceminister, wyznaczany i dymisjonowany przez premiera. Podlegają mu wszyscy dyplomaci zawodowi w Foreign Office, zarówno pracujący w kraju jak i za granicą. Mimo zmian w angielskim życiu politycznym, na stanowisko to wyznacza się przeważnie osobę zbliżoną do kręgów konserwatywnych. Wiceminister reprezentuje interesy zawodowych dyplomatów przed politycznym kierownictwem i może w określonych granicach wpływać na politykę zagraniczną państwa. Posiada on rozbudowany sekretariat, w którym zatrudnieni są tylko kadrowi dyplomaci. Przez jego gabinet przechodzą wszystkie ważniejsze skierowane do ministra doniesienia z placówek dyplomatycznych, propozycje poszczególnych departamentów MSZ oraz dokumenty z innych instytucji.

Stały wiceminister kieruje bezpośrednio takimi ważnymi odcinkami działalności resortu jak: polityka kadrowa, propaganda zagraniczna, rozpoznanie polityczne. Posiada on od 20 do 25 zastępców i pomocników, którym podlegają po dwa lub trzy departamenty.

---

[15] Szerzej zob.: W.M.Matwiejew: Britanskaja diplomaticzeskaja służba, Moskwa 1984, s.87-88;
W.G.,Truchanowskij: Wnieszniaja politika Anglii poslie wtoroj mirowoj wojny, Moskwa 1957, s.160

Funkcja stałego wiceministra i jego aparat, który skupił w swoich rękach (przez długie lata) ogromną ilość informacji i wpływów są gwarantem stabilności kursu brytyjskiej polityki zagranicznej.

Podstawowa praca w Foreign Office wykonywana jest w około 60 departamentach, którymi kierują poszczególni wiceministrowie. Trzecią część stanowią departamenty terytorialne (geograficzne) m.in.: 12 departamentów zajmuje się Azją i Afryką (tutaj też wchodzą regiony Dalekiego i Bliskiego Wschodu); 4 - Europą Zachodnią i Ameryką Północną; jeden Rosją; jeden krajami Europy Środkowej i Wschodniej; 3 - krajami latynoamerykańskimi i basenu Morza Karaibskiego. Oddzielny departament posiada Irlandia.
Departamenty terytorialne zajmują się stosunkami dwustronnymi. W krąg ich zainteresowań wchodzą m.in.: klasyfikacja i ocena bieżącej informacji, opracowywanie propozycji dotyczących aktualnych problemów politycznych stosunków dwustronnych, przygotowywanie tekstów wypowiedzi wygłaszanych w parlamencie, podtrzymywanie kontaktów roboczych i protokolarnych z zagranicznymi przedstawicielstwami dyplomatycznymi w Londynie.

Większa część informacji pochodzi obecnie nie z placówek, dyplomatycznych a z innych źródeł, którymi są: doniesienia korespondentów angielskich pracujących za granicą; materiały od partnerów z NATO i Unii Europejskiej (na zasadzie wzajemności); sprawozdania przygotowywane w placówkach naukowo-badawczych i uniwersytetach. W razie konieczności do opracowania ważnych dokumentów analitycznych mogą być zatrudnieni specjaliści z tajnej służby wywiadu[16].

Uwagę zwraca niezbyt wysoki status departamentów terytorialnych w MSZ. Kierują nimi dyplomaci w randze radcy. Zgodnie więc z tabelą rang departament zwraca się do ambasadora brytyjskiego nie bezpośrednio, a przez jednego z zastępców lub pomocników stałego wiceministra nadzorującego dany departament. Takie ich usytuowanie wynika z tradycji, zgodnie z którą ambasadorzy ci od dawna zajmują jedno z najwyższych miejsc w hierarchii krajowej. Specyfikę usytuowania departamentów można wyjaśnić podejściem kierownictwa do wypracowania decyzji. Jedną z najbardziej nienaruszalnych zasad jest przekonanie, że problemy trzeba rozwiązywać na możliwie najniższym szczeblu, pokonując tym samym odwieczne dążenie biurokratów do przesyłania sprawy do rozpatrzenia przez nadrzędną organizację[17].Im więcej spraw decyduje się na poziomie departamentu, tym więcej czasu ma kierownictwo resortu na rozwiązywanie najbardziej ważnych problemów. Departamenty terytorialne są najbardziej trwałym ogniwem MSZ. System naboru pracowników do nich został wypracowany w 1943 r. i pozostaje bez zmian.

---

[16] W.M.Matwiejew: op.cit., s.96
[17] Zob.: "International Affairs", Summer, 1982, s.437

Drugą grupę departamentów stanowią - departamenty operacyjno-polityczne (funkcjonalne). Zajmują się one aktualnymi problemami polityki międzynarodowej. Począwszy od lat sześćdziesiątych nastąpił wzrost ich udziału i znaczenia w strukturze Foreign Office. Ilość zatrudnionych tam pracowników trzykrotnie przewyższa liczebność departamentów terytorialnych. Sprzyjała temu aktywizacja szeregu form działalności dyplomatycznej, takich jak praca w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach, działalność w sferze handlu zagranicznego, działalność informacyjno-propagandowa oraz międzynarodowa wymiana kulturalna i naukowo-techniczna. Z oficjalnych dokumentów brytyjskiego MSZ wynika, że departamenty funkcjonalne są najważniejszymi ogniwami operacyjnymi resortu spraw zagranicznych.

Ukierunkowując MSZ na aktywną, wszechstronną działalność w sferze ekonomicznej kierownictwo resortu postrzega najwidoczniej stosunki handlowo-ekonomiczne jako jeden z ważniejszych kanałów wpływów brytyjskich w świecie. Realizowane są trzy podstawowe cele tej działalności: 1) współdziałanie nad poprawą warunków dla brytyjskiego eksportu na rynkach światowych; 2) zabezpieczanie terminowości dostaw niezbędnych dla gospodarki kraju; 3) obrona brytyjskich interesów ekonomicznych za granicą. O znaczeniu departamentów ekonomicznych Foreign Office świadczy ich wąska specjalizacja. Są to więc m.in. departamenty: stosunków handlowych i eksportu, stosunków walutowo-finansowych, ekspertyz ekonomicznych, energetyki, nauki i kosmosu, dwa departamenty europejskiej integracji gospodarczej.

Podstawową formą działalności tych komórek jest zbieranie i opracowywanie informacji otrzymanych od angielskich ambasad, konsulatów i przedstawicieli przy organizacjach międzynarodowych. Ważnym i dynamicznym kierunkiem rozwoju departamentów funkcjonalnych MSZ jest także dyplomatyczne zabezpieczenie udziału Wielkiej Brytanii w organizacjach międzynarodowych. Polega to na zapewnianiu przez resort większości kadr na stanowiska w stałych przedstawicielstwach i udziale w formowaniu składów delegacji na prace sesyjne w innych organizacjach.

W okresie premierostwa Margaret Thatcher znacząco wzrosła rola departamentu obrony, największego i najbardziej wpływowego spośród współkierujących organizacjami międzynarodowymi. Jeden z jego sektorów zajmuje się udziałem Wielkiej Brytanii w NATO. Poprzez ten departament realizowane są także kontakty MSZ z ministerstwem obrony. W ministerstwie przygotowywane są programy pomocy wojskowej dla zagranicy, kształcenia zagranicznych kadr wojskowych w uczelniach wojskowych udziałem Wielkiej Brytanii, plany wysłania za granicę specjalistów wojskowych. Departament zajmuje się także wypracowywaniem politycznych i wojskowo-technicznych aspektów stanowiska brytyjskiego w czasie rozmów rozbrojeniowych.

Na karierę w dyplomacji brytyjskiej ma duży wpływ staż lub praca w instytucjach podległych ministerstwu obrony. Przeszło połowa kierownictwa Foreign Office przeszła staż w takich instytucjach. Roczny kurs w imperialnym college'u wojskowym oznacza dla kolejnego awansu służbowego, tyle samo co 3- 4 lat pracy w dyplomacji i jest podstawą do otrzymania kolejnego stopnia w tabeli rang dyplomatycznych. Co więcej, po takim stażu dyplomatów kierują z zasady na odpowiedzialne stanowiska.

Dwa departamenty zajmują się współpracą z ONZ. Pracowników do tych komórek rekrutuje się przede wszystkim spośród dyplomatów mających doświadczenie w pracy w ONZ lub innych organizacjach międzynarodowych o charakterze politycznym.

Ważne miejsce w strukturze MSZ zajmuje departament badań - zatrudniający około 70 pracowników. Komórka ta powstała jeszcze w latach drugiej wojny światowej. Zajmują się przede wszystkim analizą sytuacji wewnętrznej w innych państwach, na podstawie informacji otrzymanych z ambasad, w tym i danych o charakterze wywiadowczym.

W skład drugiego członu brytyjskiej służby dyplomatycznej wchodzą liczne przedstawicielstwa dyplomatyczne za granicą. Kierują nimi ambasadorzy (lub ministrowie pełnomocni), którzy z rąk monarchy otrzymują patenty na wypełnianie swojej misji, a także wysokie odznaczenia państwowe dające im prawo do kolejnego awansu służbowego albo honorowej dymisji. Wręczenie patentu jest równoznaczne z otrzymaniem prawa do osobistej korespondencji z głową państwa i członkami rodziny królewskiej.

Wielka Brytania posiada ambasady różnych kategorii. Najwyższą rangę mają placówki w: Stanach Zjednoczonych i w ponad dziesięciu państwach - sojuszniczych z NATO. Kieruje się tam specjalistów o najwyższych kwalifikacjach i rangach dyplomatycznych. W innych państwach mianuje się ambasadorów spośród dyplomatów drugiej, trzeciej a nawet czwartej kategorii[18].

Dyplomaci zajmują w Wielkiej Brytanii jedno z górnych miejsc w hierarchii starszeństwa, plasując się prawie bezpośrednio za premierem a wyprzedzając książąt, markizów i hrabiów, nie mówiąc o członkach gabinetu, którzy w hierarchii znajdują się na prawie na samym końcu[19].

Przy wszystkich koniunkturalnych zmianach w ostatnich latach najbardziej stabilne okazały się placówki w dużych państwach - sojusznikach Wielkiej Brytanii w NATO. W ambasadzie w Waszyngtonie zebrano niemal wszystkie specjalności służb dyplomatycznych oraz licznych i wysokokwalifikowanych pracowników. Kilkudziesięciu pracowników posiadających rangi dy-

---

[18] W brytyjskiej służbie dyplomatycznej istnieje dziesięć rang dyplomatycznych, według których określa się zarobki i subsydia., oraz ich status w hierarchii MSZ.

[19] Zob.: J.R.Wood, J.Serres: Diplomatic Ceremonial and Protocol, New York 1970

plomatyczne, około 200 specjalistów wojskowych z attachatu, prawie 100 z konsulatów i blisko 600 pracowników administracyjno-technicznych i obsługi. W sumie około tysiąca ludzi.

Typowa struktura zagranicznej placówki dyplomatycznej łączy w sobie takie komórki jak: attachat[20], sekcję ekonomiczną oraz specjalnych attache do spraw nauki i kontaktów kulturalnych, problemów pracy, sekcję polityczną, sekcję informacyjną. W ambasadzie powinien znajdować się także oddział konsularny i grupa protokołu (lub chociażby jeden pracownik) dyplomatycznego.

W latach siedemdziesiątych zaczęła rosnąć ranga kolejnego ogniwa angielskich przedstawicielstw dyplomatycznych - attache specjalnych. Reprezentują oni takie dziedziny jak: nauka, handel, kultura i inne. Attache specjalni zmienili dość znacznie oblicze ambasad angielskich.

14.2.4. Służba dyplomatyczna Federacji Rosyjskiej[21]

Federacja Rosyjska (FR) utrzymuje stosunki dyplomatyczne ze 178 państwami (stan na 1 stycznia 1998) i posiada przedstawicielstwa w 142 krajach (w 36 państwach nie ma placówek dyplomatycznych). Rosja wymieniła także przedstawicieli dyplomatycznych z Watykanem i Zakonem Maltańskim. W Rosji akredytowanych jest 155 szefów zagranicznych przedstawicielstw dyplomatycznych a w Moskwie znajduje się 139 placówek dyplomatycznych w randze ambasad (poselstw)[22].

Rosyjska polityka zagraniczna jest polityką prezydencką[23]. Oznacza to, że Prezydent FR wytycza jej główne kierunki, cele i zadania. Kieruje nią natomiast poprzez odpowiednie organy Administracji Prezydenta oraz rządowe struktury wykonawcze, przede wszystkim ministerstwo spraw zagranicznych.

---

[20] W hierarchii brytyjskiej dyplomacji wysoką rangę posiadają attache wojskowi, lotniczy i morscy usytuowani w spisie starszeństwa bezpośrednio za ambasadorem, lub ministrem pełnomocnym a przed wszystkimi innymi dyplomatami.

[21] E.Zieliński: Współczesna Rosja. Studium polityczno-ustrojowe, Warszawa 1995; "Biuletyn Rosyjski" (wyd. Ośrodka Studiów Wschodnich) za 1995-1997; Tieliefony administracji prezidienta, apriel' 1997 (wyd. Informacionno-Ekspiertnaja Gruppa "PANORAMA"); Prawitielstwo Rossii i fiedieralnyje organy ispołnitielnoj własti. Strukturnyj sprawocznik, Moskwa ijun' 1995 (wyd. Informacionno-Ekspiertnaja Gruppa "PANORAMA"); K.Malak: Polityka bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, Warszawa AON 1997; "Diplomaticzeskij wiestnik" 1992-1998

[22] Rosyjskie przepisy rozróżniają tylko jedną kategorię placówek dyplomatycznych - poselstwa, zarówno obce u siebie, jak i swoje za granicą.

[23] Potwierdził to minister Kozyriew (15.03.1995) na spotkaniu z pracownikami MSZ - "Diplomaticzeskij wiestnik", 1995, nr 4, s.3. W warunkach rosyjskich, prezydent jest nową instytucją ustrojową, wprowadzoną 24 kwietnia 1991 roku. Konstytucja FR wyniosła urząd prezydenta niezwykle wysoko w hierarchii władzy federacji, powierzając mu funkcję głowy państwa. Z tej racji jest on gwarantem konstytucji. Ciąży też na nim obowiązek obrony suwerenności, niepodległości i integralności państwowa oraz zapewnienia koordynacji i współdziałania organów władzy państwowej. Prezydent posiada uprawnienia władzy wykonawczej, dzieląc je z rządem federalnym.

Zgodnie z Konstytucją (art. 80 i 86) w dziedzinie polityki zagranicznej prezydent jako głowa państwa z uprawnieniami władzy wykonawczej: reprezentuje kraj w stosunkach międzynarodowych; określa podstawowe kierunki polityki zagranicznej państwa; kieruje polityką zagraniczną FR; prowadzi rokowania i podpisuje międzynarodowe porozumienia federacji[24]; powołuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych federacji w państwach obcych i organizacjach międzynarodowych; rozstrzyga kwestie dotyczące obywatelstwa FR i udziela azylu politycznego.

W swojej działalności prezydent opiera się na Administracji Prezydenckiej (AP), która jest rozbudowaną, wieloszczeblową strukturą złożoną z wielu jednostek: 1) Rady Bezpieczeństwa FR; 2) Rady Obrony; 3) urzędów prezydenckich; 4) wspólnych komisji; 5) Rady Prezydenckiej; 6) doradców prezydenta; 7) przedstawicieli i pełnomocników urzędu prezydenta; 8) szefa administracji i innych. Kilka z nich zajmuje się sprawami polityki zagranicznej.

Rada Bezpieczeństwa (RB) jest organem konstytucyjnym. Do jej zadań należy m.in.: udzielanie prezydentowi FR rekomendacji w zakresie polityki zagranicznej w części dotyczącej bezpieczeństwa narodowego. Wśród 14 członków RB przewidziano m.in. miejsce dla ministra spraw zagranicznych. Jednym z podstawowych zadań Rady jest przygotowywanie opinii umożliwiających prezydentowi podejmowanie decyzji z zakresu polityki zagranicznej w aspektach dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa jednostki, społeczeństwa i państwa.

Do podstawowych funkcji RB należy więc:

- rozpatrywanie problemów polityki zagranicznej i przygotowywanie projektów decyzji prezydenta dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa jednostki, społeczeństwa i państwa, zdolności obronnej państwa, współpracy wojskowo-technicznej i innych;
- rozpatrywanie projektów aktów prawnych dotyczących polityki zagranicznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa jednostki, społeczeństwa i państwa, zdolności obronnej państwa, współpracy wojskowo-technicznej i innych;
- organizowanie i koordynowanie wypracowywania strategii polityki zagranicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa.

W strukturze RB funkcjonuje ponadto Międzyresortowa Komisja Spraw Zagranicznych, której przewodniczy sekretarz RB.

Do podstawowych zadań Komisji należy:

- analiza stanu i tendencji rozwoju stosunków międzynarodowych z punktu widzenia ich wpływu na usytuowanie FR w społeczności światowej i zabezpieczenie jej interesów;

---

[24] Prezydent podpisuje umowy międzynarodowe zawierane w imieniu Federacji Rosyjskiej. Rząd natomiast podpisuje umowy międzynarodowe dotyczące problemów znajdujących się w zakresie jego kompetencji.

- ujawnianie potencjalnych i realnych zagrożeń bezpieczeństwa FR na arenie międzynarodowej i szybkie wypracowywanie propozycji dotyczących ich neutralizacji;
- prognozowanie powstawania sytuacji kryzysowych na świecie i w regionie oraz planowanie działań mających pomóc ich likwidacji lub lokalizacji;
- koordynowanie zagranicznej działalności urzędów centralnych i prognozowanie jej skutków;
- przygotowanie projektów zarządzeń prezydenta i RB dotyczących stosunków międzynarodowych;
- zbieranie, analizowanie i opracowywanie informacji o sytuacji politycznej na świecie, funkcjonowaniu systemu realizacji polityki zagranicznej FR, wypracowywanie wytycznych do jej doskonalenia.

Rada Obrony jest stałym organem AP przygotowującym: wnioski do decyzji prezydenta FR w zakresie polityki obronnej. W jej osiemnastoosobowym składzie znajduje się także minister spraw zagranicznych. W strukturze Rady Obrony funkcjonuje Oddział Analiz Międzynarodowych zajmujący się dostarczaniem Radzie materiałów informacyjno-analitycznych o bieżących problemach militarnych i bezpieczeństwa obronnego.

Obsługę informacyjną, analityczną i ekspercką zapewnia prezydentowi, rządowi, Radzie Bezpieczeństwa i kierownictwu AP Ośrodek Analiz Politycznych który tym celu:

- organizuje opracowywanie przeglądów analityczno-informacyjnych sytuacji w świecie w kwestiach dotyczących interesów politycznych Rosji;
- organizuje współdziałanie z instytucjami naukowo-badawczymi i ośrodkami socjologicznymi w kwestiach rosyjskiej polityki zagranicznej;
- organizuje badania opinii publicznej dotyczące problemów polityki zagranicznej;
- przygotowuje dla prezydenta informacje o stanowisku partii politycznych i organizacji społecznych w istotnych kwestiach polityki zagranicznej;
- przygotowuje i przedstawia prezydentowi propozycje i projekty decyzji w sprawach polityki zagranicznej.

Obsługą wizyt zagranicznych prezydenta i urzędników jego administracji oraz organizacją pobytu delegacji zagranicznych, przybywających na zaproszenie Prezydenta FR, zajmuje się Zarząd Protokołu Prezydenta FR. Posiada on w swoim składzie: Oddział Protokołu i Organizacji Stosunków Zagranicznych, Oddział Organizacji i Obsługi Imprez i Delegacji oraz Oddział Akredytacji i Brifingów.

Administracja Prezydenta zajmuje się także problemami przygotowania i typowania kandydatów do służby dyplomatycznej. Zadania te wykonuje Oddział Sędziów, Pracowników Prokuratury i Przedstawicieli Dyplomatycznych znajdujący się w strukturze Zarządu Kadr AP.

W aparacie prezydenta działa także 8 komisji wspólnych, skupiających przedstawicieli administracji centralnej i wybitne osobistości zajmujące się wypracowywaniem wspólnego stanowiska w określonych dziedzinach bezpieczeństwa państwa, polityki zagranicznej i gospodarki. Sprawami zagranicznymi zajmuje się Komisja Polityki Zagranicznej. Przygotowuje ona prezydentowi oraz RB materiały do wypracowania decyzji w różnych doniosłych dziedzinach życia państwowego.

Na kształtowanie poglądów prezydenta i jego aparatu w poszczególnych kwestiach polityki zagranicznej ma wpływ Rada Prezydencka - skupiająca wybitne osobistości życia politycznego, gospodarczego i naukowego FR (w 1997 r. w liczbie 27 osób). Jest to stały organ konsultacyjny opracowujący m.in. propozycje dotyczące strategii w polityce zagranicznej, ukierunkowanej na realizację reform ekonomicznych, politycznych i społecznych w Rosji.

Prezydent posiada także indywidualnych doradców wspomagających go rozwiązywaniu istotnych problemów działalności państwa. W strukturze urzędu prezydenta jest ich 10 - do poszczególnych dziedzin życia publicznego, w tym do spraw polityki zagranicznej.

Specyfiką rosyjską jest zarządzanie poszczególnymi problemami państwa przez przedstawicieli i pomocników prezydenta do niezwykle ważnych spraw. Działają oni na zewnątrz administracji prezydenta i podlegają bezpośrednio prezydentowi, reprezentując głowę państwa w różnych instytucjach oraz w sytuacjach doraźnych. Jednym z nich jest Przedstawiciel Pełnomocny Prezydenta FR w Międzyparlamentarnym Zgromadzeniu - Państw Członków WNP. Do zadań przedstawiciela należy m.in.: reprezentowanie prezydenta w Zgromadzeniu, jego organach i władzach, oraz organizowanie współpracy z tymi instytucjami oraz delegacjami i delegatami parlamentów - państw członków WNP, organami władzy państwowej - państw członków WNP w kwestiach dotyczących pracy Zgromadzenia.

W 1998 r. prezydent powołał dodatkowo przedstawicieli pełnomocnych w państwach - członkach WNP. Reprezentują oni głowę państwa w stosunkach z organami władzy państwowej - państw członków WNP. Na stanowiska te wyznacza i zwalniania z nich prezydent.

W swojej działalności kierują się oni Konstytucją FR, umowami międzynarodowymi i porozumieniami regulującymi stosunki z państwami - członkami WNP, prawem federalnym, dekretami i rozporządzeniami Prezydenta FR oraz Regulaminem Administracji Prezydenta FR.

Do podstawowych zadań przedstawiciela pełnomocnego należy:

- wspomaganie prezydenta w jego współdziałaniu z organami władzy państwowej - państw członków WNP z organami struktury WNP w kwestiach rozwoju współpracy międzypaństwowej;
- przedstawianie prezydentowi informacji o perspektywach i podstawowych problemach rozwoju współpracy: politycznej, ekonomicznej, naukowo-technicznej i innej z - państwami członkami WNP.

Struktura ta jest zupełnie niezależna od MSZ i w jej regulaminie nie przewidziano nawet współdziałania z nim.

W aparacie prezydenta funkcjonuje ponadto organ do współpracy z krajami tzw. "bliskiej zagranicy", pod nazwą Oddziału Administracji Prezydenta FR ds. Współdziałania z Organami WNP.

W celu poszerzenia społecznego zaplecza urzędu prezydenta, latem 1996 r. powołano Polityczną Radę Konsultacyjną (PRK) przy Prezydencie FR. Szefem jej jest przewodniczący RB. Na wiceprzewodniczących Rady wyznaczono szefów poszczególnych znaczących partii i ruchów politycznych. Wśród dwunastu izb PRK funkcjonuje izba ds. polityki zagranicznej.

Parlament FR jest dwuizbowy: tworzą go Rada Federacji i Duma Państwowa. Jednakże ich kompetencje w kwestiach polityki zagranicznej są niewielkie.

Rada Federacji jest izbą wyższą Zgromadzenia Federalnego. Wchodzi do niej po dwóch przedstawicieli każdego podmiotu będącego częścią składową FR (przewodniczący lokalnych władz przedstawicielskich i "głowa organu władzy wykonawczej"). Rada w zakresie spraw zagranicznych została wyposażona w kompetencje do: zatwierdzania granic i ich zmian między podmiotami FR, podejmowania decyzji użycia sił zbrojnych poza granicami FR, ratyfikowanie i wypowiadanie umów międzypaństwowych (lub wycofywanie się z nich), statusu i obrony granicy państwowej, wojny i pokoju. Spośród 11 komitetów i 3 komisji działających w Izbie, sprawami międzynarodowymi zajmuje się: Komitet Spraw Międzynarodowych oraz Komitet ds. WNP.

Duma Państwowa jest drugą izbą parlamentu federalnego o wyraźnym charakterze przedstawicielstwa ogólnopolitycznego. W centrum działania Izby znajdują się sprawy regulacji różnych dziedzin życia społecznego i stanowienie obowiązującego prawa. Spośród 28 komitetów wyłanianych przez Dumę, trzy zajmują się zagadnieniami międzynarodowymi: Komitet ds. Geopolityki, Komitet Spraw Międzynarodowych oraz Komitet ds. WNP i Kontaktów z Rodakami.

W zasadzie rola obu Izb w kwestii polityki zagranicznej sprowadza się do wysłuchiwania informacji na tematy interesujące parlamentarzystów i ich ewentualnej oceny, jednak bez

skutków prawnych. Sprawa obsady rządu federacji oraz stanowisk w służbie dyplomatycznej pozostaje poza zasięgiem izb parlamentu.

Władza wykonawcza (prezydent federacji i rząd federalny oraz federalne organy władzy wykonawczej) spełnia w dziedzinie stosunków międzynarodowych różnorodne funkcje.

Pracami rządu federalnego (Rady Ministrów) kieruje Prezydium w skład którego wchodzi m.in. minister spraw zagranicznych. Spośród ministerstw federalnych, problematyką międzynarodową zajmuje się przede wszystkim ministerstwo spraw zagranicznych.

Do zadań i kompetencji rządu należy: kierowanie stosunkami FR z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, zapewnienie przedstawicielstwa Rosji w innych państwach i organizacjach międzynarodowych, podejmowanie odpowiednich środków w celu wykonania umów międzynarodowych FR. Na posiedzeniach rządu podejmuje się decyzje o podpisaniu umów międzynarodowych i międzypaństwowych oraz porozumień obejmujących problemy wchodzące w zakres kompetencji rządu. Przewodniczący Rady Ministrów reprezentuje rząd w stosunkach międzynarodowych.

Rząd federalny jest powiązany ściśle z prezydentem przez fakt powołania, zależności i odpowiedzialności. O ile prezydent skupia się na ogólnej polityce wewnętrznej i zagranicznej, zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego, a także współpracy w ramach WNP, to rząd koncentruje się na zarządzaniu i administrowaniu krajem, sprawach polityki gospodarczej i społecznej oraz międzynarodowej współpracy gospodarczej. W zakresie spraw zagranicznych rząd posiada pełnomocnictwa konstytucyjne (art. 144) do prowadzenia polityki zagranicznej federacji i negocjacji międzynarodowych w sprawach wojskowych, oraz określania środków potrzebnych do umacniania zaufania między państwami i bezpieczeństwa zbiorowego. Na posiedzeniach rządu podejmuje się decyzje dotyczące podpisania międzyrządowych umów międzynarodowych.

Dla wykonywania zadań rządowych, obok struktury MSZ, powołano inne organy w składzie aparatu rządu. Są to: Departament Współpracy Międzynarodowej (z oddziałami: stosunków międzynarodowych, regulowania zagranicznej działalności ekonomicznej, międzynarodowej współpracy inwestycyjnej i wolnych stref ekonomicznych, międzynarodowej współpracy finansowej, regulowania walutowego i rozliczeń międzynarodowych).

Ponadto istnieją organizacje usytuowane przy rządzie (nie wchodzące w skład jego aparatu), wspomagające go w wykonywaniu zadań polityki zagranicznej. Należą do nich: Rosyjski Ośrodek Międzynarodowej Współpracy Naukowej i Kulturalnej przy Rządzie FR, Rosyjskie Biuro ds. Międzynarodowej Pomocy Humanitarnej i Technicznej (wykonuje ono

funkcje roboczego aparatu rządowej Komisji ds. Międzynarodowej Pomocy Humanitarnej i Technicznej).

Przy rządzie są tworzone również rady i komisje, których zadaniem jest koordynowanie i konsultowanie problemów związanych z jego działalnością w sprawach międzynarodowych. W celu uniknięcia dwutorowości i dublowania działania, instytucje te nie mają charakteru federalnych organów władzy wykonawczej. Mogą natomiast mieć status organów rządowych lub międzyresortowych. W celu zapewnienia wykonania zadań w określonych terminach mogą być tworzone komisje, noszące często nazwę "państwowa" lub "robocza". Jedną z nich jest Międzyresortowa Komisja ds. Udziału FR w Międzynarodowych Organizacjach Systemu ONZ, działająca pod przewodnictwem ministra spraw zagranicznych. Jej podstawowym zadaniem jest m.in.: uzgadnianie i korygowanie działań dotyczących kierunków polityki zagranicznej FR w organizacjach międzynarodowych systemu ONZ.

Federalnym organem władzy wykonawczej, którego podstawowym zadaniem jest prowadzenie polityki zagranicznej państwa jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) i podległe mu przedstawicielstwa dyplomatyczne za granicą[25].

Ministerstwo spraw zagranicznych realizuje państwowe kierownictwo w zakresie stosunków FR z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Podlega ono prezydentowi FR w kwestiach określonych przez Konstytucję FR, lub wynikających z innych aktów prawnych FR, a w pozostałych sprawach podlega premierowi[26].

System MSZ obejmuje: 1) przedstawicielstwa zagraniczne, do których zalicza się: przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne oraz przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych (międzypaństwowych i międzyrządowych); 2) przedstawicielstwa MSZ na terytorium FR; 3) a także instytucje i organizacje resortowe na terenie kraju, utworzone dla zapewnienia działalności ministerstwa.

W pierwszym okresie swojej działalności służba dyplomatyczna Rosji musiała podjąć się wykonania trzech grup problemów. Po pierwsze, przejęła do wykonywania wszystkie zobowiązania międzynarodowe b. Związku Radzieckiego. Po drugie, wzięła udział w rozwiązywaniu wielu bardzo istotnych problemów reform ekonomicznych, oraz w organizowaniu

---

[25] Służba dyplomatyczna Federacji Rosyjskiej została powołana dekretem Prezydenta Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (RFSRR) Borysa Jelcyna z dnia 18 grudnia 1991 r. po rozwiązaniu ZSRR i powołaniu Wspólnoty Niepodległych państw. Jest więc ona spadkobiercą w linii prostej dyplomacji Związku Radzieckiego i RFSRR. Rosjanie przejęli również cały aparat służby zagranicznej ZSRR.

[26] W regulaminie ministerstwa określa się, że w swojej działalności kieruje się ono: Konstytucją FR, federalnymi aktami prawnymi, dekretami i rozporządzeniami Prezydenta FR, postanowieniami i zarządzeniami rządu FR oraz Regulaminem MSZ FR zatwierdzonym przez prezydenta 14 marca 1995 r.

pomocy humanitarnej dla kraju. Trzecia grupa problemów obejmowała połączenie kolektywów dwóch ministerstw spraw zagranicznych (ZSSR i RSFRR) i utworzenie jednego.

Do podstawowych zadań MSZ należy:

- opracowywanie ogólnej strategii polityki zagranicznej FR i przedstawianie odpowiednich propozycji prezydentowi, wykonywanie polityki zagranicznej Rosji oraz koordynowanie kontaktów międzynarodowych podmiotów FR;
- ochrona - przy pomocy środków i metod dyplomatycznych - suwerenności, terytorialnej integralności, bezpieczeństwa i nienaruszalność granic państwa, jej politycznych, ekonomiczno-handlowych i innych interesów na arenie międzynarodowej a także ochrona za granicą praw i interesów obywateli rosyjskich oraz osób prawnych;
- koordynowanie działalności i kontrola pracy innych federalnych organów władzy w celu zapewnienia prowadzenia jednolitej linii politycznej FR w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi;

W celu realizacji wymienionych zadań MSZ:

- opracowuje i przedstawia prezydentowi i rządowi propozycje, w kwestiach stosunków Rosji z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, sformułowane na podstawie analizy informacji dotyczących kompleksu stosunków dwu i wielostronnych oraz problemów międzynarodowych;
- opracowuje projekty umów międzynarodowych, przygotowuje i przedstawia propozycje dotyczące ich zawierania, realizacji, wypowiadania lub zawieszania stanowienia umów i przedstawia je prezydentowi oraz rządowi;
- prowadzi rozmowy oficjalne z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi;
- prowadzi obserwację wypełniania przyjętych przez Rosję zobowiązań międzynarodowych i bierze udział w przygotowywaniu propozycji do doskonalenia krajowego porządku prawnego w celu doprowadzenia do jego zgodności z prawno-międzynarodowymi zobowiązaniami Rosji;
- bierze udział w opracowywaniu zasad polityki i konkretnych przedsięwzięć służących zapewnieniu praw i swobód obywatelskich obywateli FR, jej obrony i bezpieczeństwa, przeprowadzeniu konwersji przemysłu obronnego, a także dotyczących rozszerzenia zagranicznych kontaktów handlowych i finansowych, naukowo-technicznych i kulturalnych;
- realizuje środkami dyplomatycznymi wysiłki FR dotyczące zapewnienia pokoju międzynarodowego, bezpieczeństwa globalnego i regionalnego, przy uwzględnieniu m.in. odpowiedzialność FR wynikającej ze stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ;

- zapewnia udział FR w działalności ONZ, WNP oraz innych organizacjach i konferencjach międzynarodowych;
- współdziała w zwiększeniu roli FR jako członka społeczności międzynarodowej oraz w rozwiązywaniu globalnych i regionalnych problemów międzynarodowych;
- zapewnia nieodzowne warunki do funkcjonowania aparatu centralnego, zagranicznych przedstawicielstw dyplomatycznych, przedstawicielstw ministerstwa na terytorium FR, organizacji resortowych; przedstawia prezydentowi oraz rządowi propozycje dotyczące ich działalności;
- wydaje zgodę na rozpowszechnianie oficjalnych informacji dotyczących kursu polityki zagranicznej FR, włącznie z publikacją dat wizyt rosyjskich przedstawicieli rządowych za granicą i gości zagranicznych w Rosji. MSZ ma także prawo i obowiązek akceptacji informacji o przebiegu wizyt, przygotowywanych przez inne instytucje;
- współpracuje przy rozpowszechnianiu za granicą informacji o polityce zagranicznej i ekonomiczno-handlowej, polityce wewnętrznej, społeczno-ekonomicznej i życiu intelektualnym;
- bierze udział w protokolarnym zabezpieczeniu wymiany międzynarodowej na szczeblu państwowym, a także kontroluje przestrzeganie przywilejów i immunitetów dyplomatycznych oraz konsularnych;
- ułatwia dochodzenie do skutku międzyparlamentarnych kontaktów zagranicznych Zgromadzenia Federalnego i innych;
- informuje przedstawicielstwa zagraniczne o problemach polityki zagranicznej FR;
- zapewnia funkcjonowanie jednolitego państwowego systemu rejestracji i ewidencji umów międzynarodowych FR;
- przygotowuje kadry dla MSZ - jako urzędu centralnego, przedstawicielstw zagranicznych, przedstawicielstw MSZ na terytorium FR i organizacji resortowych. Organizuje przygotowanie, dokształcanie i podwyższanie kwalifikacji kadr do służby dyplomatycznej;
- organizuje działalność konsularną w kraju i zagranicą;
- wspiera łączność i kontakty z rodakami zagranicą;
- zapewnia łączność dyplomatyczno-kurierską;
- pomaga w funkcjonowaniu zagranicznych przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych na terytorium FR;

W celu wykonania nałożonych zadań MSZ ma prawo:

- otrzymywać od organów władzy państwowej FR, organów władzy państwowej podmiotów FR, organów administracji terenowej, a także przedsiębiorstw, instytucji i organizacji, niezależnie od ich formy prawno-organizacyjnej oraz podporządkowania resortowego, doku-

menty, materiały sprawozdawcze, nieodzowne do podjęcia decyzji będących w kompetencji ministerstwa. MSZ może także przekazywać tym instytucjom niezbędne informacje;

- sprawdzać projekty umów międzynarodowych FR, pod kątem ich zgodności z prawem krajowym i międzynarodowym;
- przedstawiać prezydentowi oraz rządowi propozycje aktów prawnych dotyczących problemów polityki zagranicznej i służby dyplomatycznej;
- przedstawiać propozycje ustanowienia przedstawicielstw dyplomatycznych MSZ na terytorium FR;
- podejmować w ramach swoich kompetencji decyzje o charakterze normatywnym, zobowiązujące do ich wykonania inne federalne organy władzy wykonawczej, organy władzy wykonawczej podmiotów wchodzących w skład FR, organy administracji terenowej, a także przedsiębiorstwa, instytucje i organizacje, niezależnie od ich formy prawno-organizacyjnej oraz podporządkowania resortowego, przy realizowaniu przez nie kontaktów międzynarodowych.

Operatywne kierownictwo nad działalnością MSZ sprawuje pierwszy wicepremier (dekret Prezydenta FR z 25 lutego 1992). Urzędem kieruje natomiast minister, wyznaczany i odwoływany przez Prezydenta FR, na wniosek premiera. Ministrowi podlega 10 wiceministrów[27] (w tym dwóch pierwszych), 41 departamentów i zarządów oraz Akademia Dyplomatyczna i Państwowy Moskiewski Instytut Stosunków Międzynarodowych - Uniwersytet (MGIMO).

Minister spraw zagranicznych:

- kieruje działalnością resortu, zatwierdza struktury jednostek organizacyjnych (departamenty, zarządy), a także regulaminy organizacji resortowych, określa kompetencje osób funkcyjnych w MSZ w kwestiach: organizacyjnych, kadrowych, finansowych, gospodarczych i innych;
- wydaje polecenia, instrukcje oraz udziela wytycznych w kwestiach działalności centralnego aparatu MSZ, przedstawicielstw za granicą, przedstawicielstw ministerstwa na terytorium FR oraz podległych organizacji;
- przedstawia propozycje dotyczące wyznaczania i odwoływania posłów (ambasadorów) i przedstawicieli FR przy organizacjach międzynarodowych, oraz wyznaczania i odwoływania szefów delegacji państwowych i rządowych;

[27] Wiceministrów wyznacza na stanowiska i odwołuje z nich Prezydent FR.

- reprezentuje państwo w rozmowach dwu i wielostronnych Z upoważnienia prezydenta lub rządu podpisuje umowy międzynarodowe;
- reprezentuje ministerstwo w stosunkach z organami władzy państwowej, organami władzy państwowej podmiotów wchodzących w skład FR, organami władzy państwowej innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi;
- zatwierdza struktury i etaty aparatu centralnego oraz przedstawicielstw za granicą.

Spośród departamentów i zarządów MSZ 22 zajmuje się bezpośrednio kontaktami zagranicznymi[28].

Istotną rolę w organizowaniu i prowadzeniu działalności dyplomatycznej oraz przygotowywaniu ocen i wypracowaniu koncepcji odgrywają organa kolegialne MSZ: Kolegium MSZ oraz Rada ds. Polityki Zagranicznej przy MSZ.

Kolegium zajmuje się przede wszystkim bieżącą działalnością ministerstwa i jego wewnętrznymi problemami organizacyjnymi i socjalnymi. W jej skład (z urzędu) wchodzą minister, jego zastępcy i inni wysocy funkcjonariusze resortu. Pozostałych członków wyznacza premier. Kolegium rozpatruje najbardziej istotne problemy działalności ministerstwa i podejmuje odpowiednie decyzje większością głosów, które są wprowadzane w życie zarządzeniami ministra.

Rada ds. Polityki Zagranicznej zwoływana jest przez ministra resortu, z jego lub jej członków inicjatywy. Na posiedzeniach rozpatrywane są najistotniejsze dokumenty oraz zadania rosyjskiej polityki zagranicznej (np.: projekt koncepcji polityki zagranicznej, polityka zagraniczna FR wobec Europy Wschodniej). Na posiedzenia (w zależności od potrzeb) zapraszani są m.in.: parlamentarzyści, eksperci, uczeni, przedstawiciele biznesu i cerkwi, dziennikarze i dyplomaci.

W strukturze MSZ funkcjonuje Zarząd ds. Kontaktów z Parlamentem oraz Organizacjami Politycznymi i Społecznymi. Jego zadaniem jest organizowanie współdziałania w obszarze polityki zagranicznej między MSZ a parlamentem oraz organizacjami partyjnymi i społeczno-politycznymi. Zarząd ma także zbierać nowe inicjatywy, ujawniać elementy nowego widzenia kontaktów światowych i udzielać rekomendacji w kwestii koordynacji działalności organów władzy wykonawczej i ustawodawczej w zakresie polityki zagranicznej. Zarząd jest główną strukturą poprzez którą rząd informuje parlament o ważniejszych sprawach polityki zagranicznej.

---

[28] Są to: cztery (I, II, III, IV) departamenty państw WNP, cztery departamenty europejskie, trzy departamenty Azji, Departament Współpracy Ogólnoeuropejskiej, Departament Ameryki Północnej, Departament Ameryki Łacińskiej, Departament Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, Departament Afryki, trzy departamenty Azji, Departament Organizacji Międzynarodowych, Departament Problemów Bezpieczeństwa i Rozbrojenia, Zarząd Współpracy Humanitarnej i Praw Człowieka, Zarząd Współpracy Kulturalnej, Zarząd - Sekretariat Komisji ds. IONESCO, Departament Współpracy Ekonomicznej.

W MSZ pracuje około 3 tys. osób, w tym około 60 proc. to dyplomaci, a w przedstawicielstwach zagranicznych FR około 7,5 tys., z czego około jednej trzeciej to pracownicy dyplomatyczni.

W skład służby zagranicznej wchodzą następujące kategorie pracowników:

1) kadrowi (profesjonalni) pracownicy dyplomacji, zajmujący stałe etatowe stanowiska operacyjno-dyplomatyczne i konsularne w instytucjach MSZ na terytorium Rosji i za granicą;

2) kadrowi pracownicy administracji, zajmujący stałe stanowiska etatowe w instytucjach MSZ na terytorium Rosji i za granicą.

3) pracownicy dyplomatyczni i administracyjni, zajmujący czasowo etatowe stanowiska w służbie dyplomatycznej. Do tej kategorii zalicza się także osoby wchodzące w skład personelu dyplomatycznego i administracyjnego w ramach wymiany specjalistów między instytucjami państwowymi, naukowymi i innymi organizacjami;

4) personel pomocniczy i techniczny, zajmujący stale lub czasowo odpowiednie stanowiska etatowe w instytucjach MSZ na terytorium Rosji i za granicą (włącznie z obywatelami rosyjskimi), zatrudnionych w urzędach dyplomatycznych i konsularnych w Rosji i za granicą na podstawie kontraktu.

Coraz szersze uczestniczenie podmiotów wchodzących w skład FR w rozlicznych kontaktach międzynarodowych narzuciło potrzebę stworzenia instrumentów, które koordynowałyby te stosunki w skali federalnej i wspomagały władze i administrację podmiotów FR w dochodzeniu do skutku tych kontaktów. Powołano więc, przy poszczególnych rosyjskich regionach przedstawicielstwa lub filie MSZ (w 1997 r. funkcjonowało 19 przedstawicielstw i jedna filia). Planuje się, że będzie ich około 40. Zadanie tych instytucji polega na zapewnieniu współdziałania MSZ z organami władzy wykonawczej wspomnianych podmiotów FR oraz współdziałaniu w rozwijaniu międzynarodowej współpracy politycznej i gospodarczej.

W celu doskonalenia mechanizmu koordynacji międzynarodowych kontaktów i stosunków ekonomicznych podmiotów FR oraz zapewnienia jednolitej linii politycznej państwa w tych kontaktach utworzono przy MSZ w 1995 r. Radę Konsultacyjną Podmiotów FR ds. Kontaktów i Międzynarodowych Stosunków Ekonomicznych. Podstawowym zadaniem Rady jest zapewnienie uzgodnionego funkcjonowania i współdziałania organów władzy państwowej FR i jej podmiotów w kwestiach koordynacji stosunków międzynarodowych. Rada Konsultacyjna sprzyja umocnieniu kontaktów roboczych między MSZ i innymi instytucjami państwowymi zajmującymi się bezpośrednio problemami więzi struktury federalnej Rosji z regionami oraz ich władzami wykonawczymi. Rada jest także dodatkowym kanałem włączającym podmioty federacji w

proces kształtowania polityki zagranicznej państwa i jego stanowiska w ważniejszych problemach międzynarodowych.

Coraz szerszy udział Rosji w działalności licznych organizacji międzynarodowych ONZ wymaga koordynacji działań w skali państwa. W tym celu powołano Międzyresortową Komisję ds. [udziału] FR w Organizacjach Międzynarodowych Systemu ONZ. Jej działalność ma zapewnić jednolitą linię polityczną państwa w tych organizacjach oraz koordynację działań w kwestiach: politycznych, społeczno-ekonomicznych, ochrony przyrody, naukowo-technicznych, szkolnictwa i kultury oraz humanitarnych, a także przy rozwiązywaniu problemów budżetowych i kadrowych.

Do podstawowych zadań Komisji należy:

- uzgadnianie i korygowanie działań w zakresie realizacji polityki zagranicznej FR w międzynarodowych organizacjach systemu ONZ;
- skoncentrowanie wysiłków poszczególnych ministerstw na priorytetowych dla Rosji kierunkach współpracy wielostronnej;
- wzmocnienie wpływów Rosji na działalność programową organizacji międzynarodowych systemu ONZ oraz struktury i skład ich sekretariatów;
- koordynacja udziału ministerstw i urzędów centralnych w działalności ONZ i poszczególnych organizacji jego systemu;
- opracowywanie i przeprowadzenie linii politycznej w stosunkach z pozarządowymi organizacjami krajowymi i zagranicznymi współpracującymi z ONZ.

Czynności związane z reprezentacją i ochroną interesów państwa zagranicą wykonują przedstawicielstwa dyplomatyczne w randze: poselstw (ambasad), przedstawicielstw - pełnomocnych i konsulatów.

Poselstwo jest państwowym organem polityki zagranicznej, reprezentującym Rosję w państwie pobytu. Powołuje się je na podstawie decyzji rządu w związku z ustanowieniem, na podstawie decyzji prezydenta, stosunków dyplomatycznych na poziomie ambasad.

W swojej działalności poselstwo kieruje się Konstytucją FR, prawem federalnym, dekretami i zarządzeniami Prezydenta FR, postanowieniami i rozporządzeniami rządu, Regulaminem MSZ, Regulaminem posła nadzwyczajnego i pełnomocnego za granicą, Regulaminem o Poselstwie FR, aktami normatywnymi i wytycznymi MSZ, Konwencją wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych.

Poselstwo zapewnia prowadzenie jednolitej linii polityki zagranicznej w stosunkach z państwami pobytu i w tym celu koordynuje i kontroluje działalność znajdujących się w tym pań-

stwie przedstawicieli federalnych organów władzy wykonawczej, rosyjskich instytucji państwowych i organizacji, ich delegacji i grup specjalistów, a także przedstawicielstw podmiotów wchodzących w skład FR. Wymienione przedstawicielstwa, instytucje, delegacje i grupy specjalistów mają obowiązek wspomagać poselstwo w realizacji jego funkcji i informować je o swojej działalności.

Do podstawowych, funkcji i zadań statutowych poselstwa należy m.in.:

- zabezpieczenie narodowych interesów oraz realizacja linii polityki zagranicznej FR w państwie pobytu;
- wypełnianie poleceń Prezydenta, rządu, MSZ, a także uzgodnionych z resortem poleceń innych federalnych organów władzy państwowej i zapytań organów władzy podmiotów FR, organów administracji terenowej, instytucji, przedsiębiorstw i organizacji. Polecenia federalnych organów władzy państwowej i zapytania organów władzy podmiotów FR, organów administracji terenowej, instytucji, przedsiębiorstw i organizacji kierowane są do poselstwa tylko poprzez MSZ;
- zbieranie informacji o państwie pobytu, analiza stosunków FR z państwem pobytu, jego polityki wewnętrznej i zagranicznej, położenia w systemie stosunków międzynarodowych, a także studiowanie działalności innych państw, organizacji międzynarodowych i związków w regionie w którym znajduje się państwo pobytu;
- informowanie prezydenta, rządu, MSZ, innych federalnych organów władzy państwowej o problemach polityki wewnętrznej i zagranicznej, oraz przedstawianie propozycji dotyczących rozwoju stosunków FR z państwem pobytu, zabezpieczanie interesów FR w odpowiednim regionie i świecie;
- zapewnienie środkami dyplomatycznymi rozwoju współpracy FR z państwem pobytu w dziedzinie politycznej, ekonomicznej, naukowo-technicznej, kulturalnej i innych sferach. Okazywanie pomocy organom państwowym i w razie konieczności organizacjom społecznym oraz kręgom interesów w ustanawianiu kontaktów z organami państwa, przedstawicielami organizacji społecznych i kręgów interesu;
- zbieranie od federalnych organów władzy państwowej, organów władzy podmiotów FR, organów administracji terenowej, instytucji, przedsiębiorstw i organizacji zapytań oraz dokumentów, materiałów informacyjnych i innych, nieodzownych do rozstrzygania problemów wchodzących w zakres kompetencji poselstwa. Przekazywanie informacji wymienionym organom, instytucjom, przedsiębiorstwom i organizacjom;

- udział w przygotowaniu: projektów umów międzynarodowych FR z państwem pobytu, propozycji dotyczących ich podpisania, wykonania, wypowiadania i zawieszania stosowania umów. Prowadzenie kontroli wykonywania umów dwustronnych FR z państwem pobytu, a także układów wielostronnych w części dotyczącej stosunków FR z państwem pobytu;
- obrona w państwie pobytu praw i interesów obywateli i osób prawnych FR z uwzględnieniem funkcjonującego tam prawa;
- podtrzymywanie kontaktów z organami władzy państwowej państwa pobytu, resortem spraw zagranicznych i innymi urzędami, kręgami interesu, oraz naukowymi i kulturalnymi, środkami masowej informacji, przedstawicielami korpusu dyplomatycznego w państwie pobytu;
- wykonywanie funkcji konsularnych, ogólne kierownictwo działalnością urzędu konsularnego w państwie pobytu, współdziałanie w ustanowieniu i rozwoju stosunków i kontaktów z żyjącymi tam rodakami;
- rozpowszechnianie w państwie pobytu oficjalnych informacji o polityce zagranicznej i wewnętrznej FR, jej życiu społeczno-ekonomicznym, kulturalnym i duchowym;
- udział w przygotowywaniu i realizacji wymiany międzypaństwowej na szczeblu państwa, a także wizyt delegacji oficjalnych, włącznie z delegacjami Zebrania Federalnego FR;
- uzgadnianie na polecenie MSZ problemów związanych z wyjazdem delegacji i przedstawicieli federalnych organów władzy państwowej oraz organów władzy podmiotów FR do państwa pobytu;
- ochrona praw majątkowych Rosji w państwie pobytu;
- podejmowanie niezbędnych środków w celu zapewnienia bezpieczeństwa poselstwa, jego pracowników oraz członków ich rodzin. Organizowanie działań przedstawicielstw zagranicznych FR i obywateli rosyjskich w państwie pobytu;
- reprezentowanie i ochrona w państwie pobytu, na podstawie odpowiednich umów międzynarodowych, interesów państw trzecich i ich obywateli.

Poselstwem kieruje poseł nadzwyczajny i pełnomocny FR[29].. Reprezentuje on Rosję w państwie pobytu, i odpowiada osobiście za wykonanie nałożonych na poselstwo zadań i przydanych mu funkcji. Zgodnie z aktami normatywnymi MSZ określa strukturę poselstwa oraz rozdziela obowiązki służbowe między jego pracowników.

W poselstwie mogą być tworzone wydziały lub grupy kierunkowe: polityki zagranicznej, polityki wewnętrznej, stosunków dwustronnych, współpracy gospodarczej, nauki i techniki,

prasy i informacji, kultury, konsularne i inne. Pracę poselstwa organizuje się na podstawie planów kwartalnych lub półrocznych, opracowywanych przy uwzględnieniu wytycznych MSZ.

Wśród pracowników służby dyplomatycznej funkcjonują pracownicy wywiadu i kontrwywiadu. Realizują oni zadania polityczno-informacyjne, analityczne i inne a także zapewniają bezpieczeństwo personelu oraz przedstawicielstwa dyplomatycznego. W skład poselstwa mogą być włączani przedstawiciele innych federalnych organów państwowej władzy wykonawczej i rosyjskich instytucji państwowych.

Zgodnie z przepisami prawnymi FR na terenie poselstwa nie wolno tworzyć struktur partii politycznych, organizacji religijnych, z wyjątkiem związków zawodowych.

Od kadrowych pracowników dyplomatycznych wymaga się gotowości do przyjęcia stanowiska, odpowiadającego ich randze, zarówno w kraju jak i zagranicą, jeśli niema przeciwwskazań medycznych lub innych ważnych przyczyn.

W rosyjskiej służbie dyplomatycznej występują następujące tytuły (rangi) służbowe: referent, attache, trzeci sekretarz, drugi sekretarz, pierwszy sekretarz, radca, radca-pełnomocny I rangi, radca-pełnomocny II rangi, poseł nadzwyczajny i pełnomocny I i II rangi. Tytuły: radcy-pełnomocnego oraz posła nadzwyczajnego i pełnomocnego przyznaje się dożywotnio.

Zarządzeniem rządu FR (24 czerwca 1998) przekształcono w 43 państwach przedstawicielstwa handlowe i aparat radców handlowych ,podległe wcześniej ministerstwu handlu zagranicznego, w wydziały ekonomiczno-handlowe poszczególnych poselstw. Świadczy to niewątpliwie o rosnącej roli przedstawicielstw dyplomatycznych w działaniu na rzecz aktywizacji handlu zagranicznego. Krok ten jest jednocześnie realizacją idei, wysuniętej przez prezydenta w 1992 r. i ma odzwierciedlać łączenie działań politycznych z ekonomicznymi (jedność polityki z ekonomiką). Obok zadań centralnych, wydziały te mają wspomóc (ekspertyzą, nawiązaniem kontaktów) wchodzenie na światowe rynki poszczególnych podmiotów składowych FR, nie posiadających służby zagranicznej ani też należytego doświadczenia.

Działania rosyjskiej służby dyplomatycznej są wspierane m.in. przez organizacje pozarządowe, związane z MSZ. Należą do nich m.in.: Fundacja Polityki Zagranicznej Rosji (powołana w 1992 r.) oraz Fundacja Współpracy Międzynarodowej. Podstawowym zadaniem tej pierwszej jest formowanie elastycznego pozarządowego mechanizmu współistnienia interesów państwowych i przedsiębiorców w zakresie polityki zagranicznej i handlu zagranicznego. Fundacja Współpracy Międzynarodowej została powołana w 1993 r. jako niezależna, pozarządowa or-

---

[29] Podstawowe prawa i obowiązki posła określa Regulamin o nadzwyczajnym i pełnomocnym pośle FR za granicą. Etat poselstwa zatwierdza MSZ. Prawa i obowiązki pracowników są określane przez przepisy prawne FR, akty normatywne MSZ, instrukcje dotyczące obowiązków na zajmowanym stanowisku.

ganizacja społeczna dla wszechstronnego rozwoju konstruktywnego i wzajemnie korzystnego dialogu międzynarodowego dotyczącego różnych dziedzin życia społecznego.

15. Status i funkcje attaché wojskowego w służbie dyplomatycznej

15.1. Geneza i rozwój instytucji attaché wojskowego

1. Attachés wojskowi stają się znani przeważnie na skutek ich porażek ujawnianych w publikacjach dokumentalnych, pamiętnikach bądź sprawozdaniach sądowych. Historia tej instytucji jest więc raczej historią porażek mających niekiedy bardzo poważne implikacje dla polityki zagranicznej i wojskowej państw. Skutki błędów popełnianych przez attachés wojskowych, wymagały bowiem podejmowania odpowiednich działań naprawczych.

Interesowanie się rozwojem sił zbrojnych obcego państwa, stopniem ich przygotowania do prowadzenia wojny i ogólnym potencjałem wojennym należało, w początkach rozwoju dyplomacji, do obowiązków ambasadorów i innych dyplomatów - i właśnie ta dziedzina ich działalności powodowała nadawanie im miana „szpiegów" lub „honorowych szpiegów".

Ambasador zazwyczaj osobiście wykonywał zadania związane ze zbieraniem informacji o kraju przyjmującym, lecz kiedy sprawy wojska wymagały większej znajomości rzeczy, rządy wysyłały na stanowiska ambasadorów osoby wojskowe lub przydzielały ambasadorom wykwalifikowanych pomocników w postaci attaché wojskowych, morskich czy lotniczych.[1]

Nazwa attaché wojskowy pochodzi z XIX wieku, ale wykonywana przez niego funkcja jest jednak znacznie starsza. Pierwsze źródła można odnaleźć już w starożytnym Rzymie. Frontinus (40-103 n.e) w zbiorze (regulaminie) pn. „Stratagemy" przeznaczonym do szkolenia oficerów rzymskich pisze o służbie wywiadowczej. Podaje on, że Gaius Lelius, wysłany przez cesarza Scipiona do

obozu Syphax pod pretekstem złożenia oficjalnej wizyty zabrał ze sobą kilku oficerów przebranych za służących, których zadaniem było zapoznanie się z armią nieprzyjaciela i zbadanie jej silnych i słabych punktów. Gdy jeden z oficerów był bliski zdekonspirowania „... Gaius Lelius bez wahania wychłostał go, by każdy uwierzył, że jest tylko niewolnikiem....".[2]

Wojny w średniowieczu, a także późniejsze, były zbyt mało złożone i pozbawione elementów podziału zadań wojskowych i planowania, by wymagały specjalnych przedsięwzięć wywiadowczych. Rzadkością było włączanie specjalnych obserwatorów wojskowych do misji dyplomatycznych.

Współcześnie rozumiane funkcje attaché wojskowego były w starożytności i w średniowieczu spełniane wyłącznie przez dyplomatów. Rzeczywisty rozwój instytucji oficjal-

---

[1] Szerzej w: A. Vagts, The Military Attaché Princeton, New Jersey 1967, s. 10
[2] Cyt. za A. Vagts, op. cit. s. 10

nego przedstawiciela - obserwatora wojskowego w składzie poselstwa wiąże się dopiero z okresem wojen koalicyjnych w Europie na przełomie wieku siedemnastego i osiemnastego. Jako oficer łącznikowy (emisariusz wojskowy) był on przydzielony do armii sprzymierzonej w celu uzgadniania ruchów armii w sposób bardziej kompetentny niż mogli to czynić ambasadorowie. Udzielał on informacji dowódcy armii sprzymierzonej, składał sprawozdania z wykorzystania przez odbiorców subsydiów pieniężnych i reprezentował ambasadora w sytuacji, gdy ten nie mógł opuścić stolicy. Znacząca pozycja emisariuszy wysyłanych przez ministerstwa wojny powodowała obawy ministerstw spraw zagranicznych o ich dominację w polityce zagranicznej. Od tego czasu w instrukcjach dla oficerów wysyłanych do pracy za granicę pojawiają się zalecenia, aby nie zajmowali się oni sprawami polityki, a swoją aktywność ograniczali do zagadnień wojskowo-technicznych.

2. Rozwój myśli wojskowej i rywalizacja militarna państw w XIX wieku, szczególnie w erze napoleońskiej, wywarły duży wpływ na określenie roli i zadań eksperta wojskowego. Od tego czasu sprawozdania dyplomatyczne o charakterze wojskowym nabrały bardziej fachowego charakteru, ponieważ wymagano specjalistycznych wiadomości o armiach obcych.

Ambasady i poselstwa poza zwykłą pracą dyplomatyczną prowadziły również obserwacje i przesyłały sprawozdania dotyczące spraw wojskowych. W razie potrzeby wysyłały one swych pracowników w rejon działań wojennych w celu zdobycia interesujących informacji.

Nasilone współzawodnictwo wojskowe w XIX zrodziło zapotrzebowanie na fachowe wiadomości wojskowe o armiach obcych. Państwa zaczęły wysyłać oficerów jako członków misji dyplomatycznych także na krótkotrwałe okresy do pracy w poselstwach.

Znaczny rozwój dyplomacji wojskowej nastąpił w okresie wojen napoleońskich. Napoleon nie tylko wysyłał generałów na stanowiska ambasadorów, ale uczynił wywiad wyłącznym zadaniem części personelu niektórych poselstw francuskich. Z tego okresu pochodzi pierwsza w historii „Instrukcja dla oficera sztabu generalnego przydzielonego do przedstawicielstwa zagranicznego" wydana przez Austrię w 1810 r. W instrukcji tej nakazywano oficerowi uzyskiwanie dokładnych i szczegółowych danych o sprawach wojskowych w kraju urzędowania, zdawania ambasadorowi dokładnych sprawozdań ze wszystkich swych czynności. Ambasadora zaś zobowiązywano do udzielania przedstawicielowi wojskowemu wytycznych w zakresie postępowania politycznego. Instrukcja określała jednocześnie, że oficer ten zdobywając niezbędne informacje, powinien wykazywać wiele rozsądku w wyborze metod działania, aby uniknąć podejrzeń o szpiegostwo, a tym samym kompromitacji służby. Nakazywano więc jak największą ostrożność, zakładając, że będzie on obserwowany przez tajną policję kraju urzędowania. Mimo nie występowania jeszcze oficjalnego określenia „attaché wojskowy", jest to pierwsza instrukcja dla oficerów pełniących tę

funkcję. Zasady ogólne określane w tej instrukcji zostały przyjęte przez większość państw i stosowano je w XIX i XX wieku, a także są aktualne również obecnie.

W roku 1830 Prusy wysłały po raz pierwszy oficera w stopniu kapitana jako eksperta wojskowego (Militär Sachverständiger) do pracy w poselstwie w Paryżu. Był to pierwszy attaché wojskowy, jakkolwiek jeszcze bez urzędowego tytułu. Tytuł attaché był zarezerwowany tylko dla dyplomatów cywilnych.

W roku 1833 we Francji postanowiono, że członkowie korpusu sztabu generalnego (oficerowie) „...mogą być oddani do dyspozycji ministerstwa spraw zagranicznych i wykorzystani do wykonywania zadań w ramach przedstawicielstw dyplomatycznych".[3] Przyjęto jako zasadę, że funkcję tę mogą pełnić oficerowie w stopniu majora, co stosowano później w większości państw. Oficerowie ci oceniali z wojskowego punktu widzenia sprawozdania wysyłane do ministerstwa spraw zagranicznych, jak również wykonywali inne prace w placówkach.

Z tego okresu wywodzi się podwójna zależność attaché wojskowych. Wbrew napomnieniom, nakazującym posłuszeństwo swym czasowym przełożonym - attachés zachowywali całkowitą lojalność w stosunku do instytucji, z której pochodzili i do której większość z nich po zakończonej misji w MSZ powracała. Zarówno ministerstwo wojny (obrony) jak również i ministerstwo spraw zagranicznych przejawiały roszczenia do zwierzchnictwa nad attachés wojskowymi. Podpisywano wspólne porozumienia, w których zastrzegano, że attachés wojskowi powinni w swych raportach ograniczać się do zagadnień wojskowo-technicznych i wystrzegać się wnikania w sferę polityki. W wielu przypadkach było to mało skuteczne, w związku z czym wprowadzano zastrzeżenie, że kierownicy placówek (poselstw) powinni zapoznawać się ze wszystkimi raportami przygotowywanymi przez przedstawiciela wojskowego i zaopatrywać je własnymi uwagami.

Pierwszym attaché morskim był oficer w stopniu kapitana fregaty wysłany przez cesarza Napoleona III w 1860 roku do Londynu. W połowie XIX wieku Hiszpania jako pierwsza w świecie zaczęła stosować nazwę „attaché wojskowy" określając tak przedstawiciela wojskowego pracującego w składzie poselstwa.

Około roku 1860 sztaby generalne oraz służby wywiadowcze Prus i Francji zorganizowały swą pracę i działania operacyjne na naukowych zasadach, co wpłynęło także na umocnienie pozycji wojskowej służby zagranicznej. Od roku 1869 korespondencja w „sprawach czysto wojskowo-technicznych" między attaché wojskowym i ministerstwem wojny (obrony) lub sztabem generalnym została zwolniona od nadzoru i była wysyłana bezpośrednio, bez ingerencji kierownika poselstwa. Zwłaszcza attachés wojskowi Prus demonstrujący gorliwą służbę dla władz wojskowych

[3] A. Vagts, The Military Attaché, Princeton, New Jersey 1967, s. 22

stanowili wyzwanie wobec supremacji dyplomatów cywilnych. W zależności od sytuacji politycznej w swym kraju, attachés wojskowi byli zmuszani do częściowego podporządkowania się ministerstwu spraw zagranicznych.

W Stanach Zjednoczonych funkcję attaché wojskowego wprowadzono ustawą Kongresu z 22 września 1888 roku zezwalającą na przydzielanie do misji dyplomatycznych attachés wojskowych i morskich. Nie wszyscy jednak kierownicy poselstw chętnie ich przyjmowali.

3. Na początku XX wieku, bezpośrednio przed wybuchem I wojny światowej, w sytuacji współzawodnictwa militarnego mocarstw instytucja attaché wojskowego rozpowszechniła się w ambasadach większości państw.[4]

Attachés, jako eksperci wojskowi zyskali sobie wysoką pozycję w środowisku dyplomatów jakkolwiek odnoszono się do nich z nieufnością.

Podczas I wojny światowej attachés wojskowi państw uczestniczących w niej wspierali w sposób legalny i nielegalny wysiłki wojenne swoich krajów. Dochodziło do ich wydalania i odwoływania. Na przykład dwóch oficerów niemieckich w 1916 r. wydalono z USA za organizowanie sabotażu w zakładach przemysłowych. Także attachés państw neutralnych w wojnie starali się niekiedy sprzyjać jednej ze stron konfliktu. Niektórzy z attachés byli przez swe państwa wykorzystywani do działań na rzecz ustanowienia pokoju lub zawieszenia broni.

W latach międzywojennych wykorzystywano attachés wojskowych do negocjacji, kontroli i nadzoru porozumień rozbrojeniowych oraz do prowadzenia dochodzeń w przypadkach sytuacji konfliktowych i incydentów wojskowych. Wzrost znaczenia sił powietrznych spowodował pojawienie się nowej instytucji - attaché lotniczego. Pierwszego attaché lotniczego mianowała Francja w 1920 roku. Podlegał on ministerstwu lotnictwa.

Podczas II wojny światowej większość attachés wywodziło się służb technicznych, a najliczniejszą grupę stanowili oficerowie artylerii. Przygotowania państw do wojny spowodowały dalszy wzrost znaczenia attaché. Niektóre państwa ograniczały swobodę poruszania się attaché po ich kraju. W momencie wybuchu wojny państwa zaangażowane w niej wycofywały swych attachés - z wyjątkiem Jugosławii. Attaché tego kraju Niemcy umieścili w obozie koncentracyjnym. Attachés niemieccy w Oslo włączyli się bezpośrednio do walk, obejmując dowództwo nad oddziałami inwazyjnymi w Norwegii.

[4] Do roku 1914 Stany Zjednoczone i Rosja miały po 23 attachés wojskowych. Ogólna liczba attachés w świecie wynosiła wówczas 305. Niemcy posiadały 25 attachés za granicą oraz 30 akredytowanych u siebie i zajmowały pierwsze miejsce wśród państw „przyjmujących", na drugim miejscu była Francja.

Pierwszą kobietą, która objęła stanowisko attaché wojskowego była mjr Florencja Jepson mianowana w kwietniu 1944 roku na stanowisko zastępcy attaché wojskowego USA w Londynie.

Po II wojnie światowej, współzawodnictwo militarne Wschodu i Zachodu oraz „zimna wojna" uczyniły pracę rozpoznawczą attachés wojskowych szczególnie ważną i trudną.

Instytucja attaché wojskowego ma do wypełnienia ważne funkcje zwłaszcza współcześnie. Postanowienia Aktu Końcowego KBWE dotyczące środków budowy zaufania między państwami, wzajemnego powiadamiania się o dużych ćwiczeniach wojskowych, ruchach wojsk i wymiana obserwatorów na manewrach spowodowały renesans instytucji attaché wojskowego.

Z analizy historycznej kształtowania się instytucji attaché wojskowego wynika więc że:

1) instytucję attaché wojskowego zrodziły potrzeby związane z rozwojem uzbrojenia i sposobów walki, które osiągnęły taki poziom, że ich rozpoznanie i ocena mogły być dokonywane tylko przez osoby posiadające wysokie kwalifikacje wojskowe;

2) twórcami tej instytucji były ówczesne mocarstwa: Francja, Prusy, Austria, Stany Zjednoczone i Rosja;

3) głównym zadaniem tej instytucji było dotychczas rozpoznawanie potencjału wojskowego państwa przyjmującego. Tylko w nielicznych przypadkach attachés wojskowi uczestniczyli w negocjacjach pokojowych bądź nadzorowali wykonanie umów międzynarodowych;

4) perspektywy rozwoju instytucji attaché wojskowego wynikają z obecnego pokojowego rozwoju stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza z postępu negocjacji rozbrojeniowych i związanego z tym problemu skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem porozumień międzynarodowych. Istnieją bezpośrednie i bliskie więzi merytoryczne pomiędzy ambasadorem i attaché wojskowym, co wyraża się w ich współpracy i koordynacji działań.

15.2. Status prawny attaché wojskowego i jego funkcje

Misja dyplomatyczna jest, stałym organem jednego państwa mającym swoją siedzibę w państwie przyjmującym.

Wszystkie osoby zatrudnione w misji dyplomatycznej zostały w Konwencja Wiedeńskiej z 1961 roku o stosunkach dyplomatycznych[5] określone mianem członka misji dyplomatycznej. Na

[5] Inne konwencje dotyczące stosunków dyplomatycznych to:
- Regulamin Wiedeński z 1815 r. (dot. precedencji)
- Konwencja Hawańska z 1928 r. (dot. podziału na misje i przedstawicieli dyplomatycznych)
- Konwencja Powszechna ONZ z 1947 r. (o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych ONZ)
- Konwencja Wiedeńska z 18 kwietnia 1961 r. (o stosunkach dyplomatycznych)
- Konwencja ONZ o misjach specjalnych z 1969 r.

ich czele stoi szef misji (ambasador, poseł, chargé d'affaires). Personel misji dyplomatycznej dzieli się na trzy grupy: personel dyplomatyczny, personel administracyjno-techniczny i personel służby misji.

W praktyce międzynarodowej do personelu dyplomatycznego zaliczani są radcowie, sekretarze różnych klas oraz attachés m.in. handlowi, kulturalni, a także wojskowi, morscy i lotniczy.

Z prawnego punktu widzenia attaché wojskowy nie jest przedstawicielem sił zbrojnych państwa wobec sił zbrojnych państwa pobytu, lecz - jak każdy dyplomata - reprezentuje państwo wysyłające, kiedy występuje wobec władz państwa przyjmującego.[6]

Attaché wojskowy i podległy mu personel attachatu wojskowego są integralną częścią misji dyplomatycznej.[7] Nie wchodzą oni w skład misji wojskowych, jeśli działają one jednocześnie w państwie ich akredytacji.

W prawie dyplomatycznym przyjmuje się, że attaché wojskowy spełnia trzy podstawowe funkcje: [8]

- zbieranie informacji wojskowych;
- reprezentowanie swojej armii i jej dowództwa w państwie przyjmującym;
- służenie pomocą i radą szefowi misji dyplomatycznej w rozwiązywaniu zagadnień wojskowych.

W Konwencji Wiedeńskiej z 1961 roku (art. 5) ograniczono funkcje zbierania informacji wojskowych do „środków dozwolonych przez prawo", a więc zarówno przez prawo międzynarodowe jak i przez prawo państwa pobytu. Wśród środków dozwolonych przez prawo wymienia się: kontakty z obywatelami państwa przyjmującego, śledzenie prasy i wydawnictw, podróże informacyjne, udział w ćwiczeniach i manewrach na które jest się zaproszonym, zwiedzanie jednostek i terenów wojskowych w ramach zorganizowanych, kontakty z innymi attachés wojskowymi. Za nielegalne natomiast uważa się szpiegostwo, przekupstwo obywateli i namowę ich do dostarczania tajnych danych. Ważna jest znajomość przepisów o ochronie tajemnicy w kraju urzędowania.

Konwencja Nowojorska z 14 grudnia 1973 r. (obligująca państwa do przeciwdziałania przestępstwom kryminalnym skierowanym przeciwko osobom posiadającym status dyplomatyczny)
- Konwencja Wiedeńska z 14 marca 1975 r. (o reprezentacji państw i ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi).

[6] S. Sawicki: Attachés wojskowi w systemie służby dyplomatycznej oraz strukturze sił zbrojnych, Warszawa 1985, s. 10 i nast.

[7] E. Osmańczyk: Encyklopedia Spraw Międzynarodowych i ONZ. Warszawa 1974, s. 62, S. E. Nahlik: Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych, Warszawa 1976, s. 187

[8] A. Beauvais: Attachęs militaires, attachés naval et attachés de l' air, Paris 1937 s. 59 i nast.

Pozycję prawną attachés wojskowych określają więc przepisy prawa międzynarodowego oraz przepisy wewnętrzne państwa wysyłającego i przyjmującego. Państwo przyjmujące czuwa nad przestrzeganiem przez attaché zakresu przysługujących im immunitetów i przywilejów oraz poprzez swoje organy wydaje zalecenia i informacje dla obcych przedstawicieli dyplomatycznych, w tym i dla attachés wojskowych, na przykład o strefach ochronnych objętych zakazem wstępu obcokrajowcom.

Oficerów pełniących funkcje attachés wojskowych uznaje się powszechnie za grono elitarne. Ze względu na charakter wykonywanych przez nich zadań stawiane są im szczególnie wysokie wymogi. Są to najczęściej oficerowie o wieloletnim doświadczeniu zawodowym, posiadający wiedzę o różnych rodzajach wojsk i problemach militarnych, władający językami obcymi oraz znający prawo międzynarodowe. W ostatnich latach wiele krajów wprowadziło instytucję attaché obrony, reprezentującego całe siły zbrojne oraz obok niego attaché wojsk lądowych, morskich, lotniczych i attaché ds. techniki wojskowej.

Konwencja Wiedeńska z 1961 roku, ustalając prawo swobodnego doboru personelu przedstawicielstwa państwa wysyłającego, ogranicza je do dwóch osób (szef misji i attaché wojskowy), wobec których państwo przyjmujące udziela agrément[9]. Wobec attaché wymóg ten ma charakter fakultatywny, gdyż według art. 7 Konwencji „...W przypadku attachés wojskowych, morskich i lotniczych państwo przyjmujące może żądać aby ich nazwiska były mu uprzednio przedłożone w celu wyrażenia na nie zgody". W praktyce większość państw żąda takiej zgody również wobec zastępców attaché. Świadczy to o wyjątkowo ważnej roli i znaczeniu instytucji attaché wojskowego w stosunkach między państwami. Odmowa zgody na przyjęcie określonej osoby jako attaché wojskowego nie wymaga uzasadnienia przez państwo przyjmujące.

Szczególna pozycja attaché wojskowego wynika z faktu, że jest on osobą niejako podwójnie obcą. Jest on żołnierzem pełniącym służbę w obcym państwie, a niekiedy także jedynym

---

[9] Agrément (zezwolenie, zgoda) stanowi obecnie dobrze ugruntowaną instytucję współczesnego prawa dyplomatycznego i znajduje potwierdzenie zarówno w praktyce, jak i Konwencji Wiedeńskiej z 1961 r., a wcześniej w Konwencji Hawańskiej z 1928 r. Agrément oznacza wstępną zgodę państwa przyjmującego na przyjęcie niektórych kategorii przedstawicieli dyplomatycznych państwa wysyłającego. Jeśli chodzi o zakres podmiotowy agrément, to jest ono wymagane w stosunku do ambasadora, nuncjusza, posła, internuncjusza, stałego chargé d'affaires (en pied) oraz, w zasadzie attaché wojskowego. Jeśli chodzi o tego ostatniego, to Konwencja Wiedeńska z 1961 r. formułuje ten wymóg fakultatywnie, używając słowa „może". Zgodnie z tym sformułowaniem państwo przyjmujące może domagać się uzyskiwania uprzedniej zgody, lecz nie musi. Niektóre państwa nie wymagają takiej zgody, inne znów wymagają jej także w stosunku do zastępców attaché wojskowego. Dlatego też dla podkreślenia powyższej różnicy zgoda dla attaché wojskowego nie jest określana francuskim słowem agrément, jak w stosunku do wyżej wymienionych szefów misji dyplomatycznych, lecz innym terminem, a mianowicie approbation (aprobata, zgoda, zatwierdzenie) chociaż w praktyce coraz częściej stosowane jest słowo agrément. Por. J. Sutor Prawo dyplomatyczne i konsularne, wyd. IV zmienione Warszawa PWN 1993 s. 99
i nast. oraz W. Góralczyk Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, Wydanie V poprawione i uzupełnione przez Stefana Sawickiego Warszawa PWN 1995 s. 275 i nast.

wojskowym w cywilnym kolektywie pracowników ambasady. Specyficzna pozycja attaché wojskowego wynika przede wszystkim z tego, że jego podstawową funkcją jest prowadzenie obserwacji i informowanie własnego kraju o skrzętnie skrywanych przez każde państwo sprawach wojskowo-obronnych. Zagadnienia militarne są szczególnie ważne w polityce zagranicznej, stąd też znacząca rola attaché wojskowego znajduje wyraz w tym, że z reguły należą oni do kierownictwa ambasady. Attachés utrzymują kontakty z urzędami i osobami wojskowymi kraju pobytu, bywają też łącznikami między sojuszniczymi instytucjami wywiadowczymi oraz przesyłają meldunki do kierownictwa resortu wojskowego, nie informując o ich treści szefa przedstawicielstwa. Ta wyjątkowo silna pozycja attaché wojskowego bywa niekiedy przyczyną zadrażnień ambicjonalnych z szefem przedstawicielstwa lub innymi osobami. Koniecznym jest więc, aby attaché wojskowy wymagając niezbędnego szacunku dla własnego stanowiska odnosił się z pełną kurtuazją i lojalnością wobec szefa przedstawicielstwa.

W przeszłości zaistniało wiele sporów między ambasadorami a attachés wojskowymi, na tle podwójnego podporządkowania attaché. W niektórych państwa (np. Francja, W.Brytania, USA, Włochy) attachés podlegali ministerstwom spraw zagranicznych i szefom misji, w innych zaś (np. Japonia, Finlandia, Grecja i inne) zachowywano względną niezależność attaché podporządkowując ich ambasadorom tylko w sprawach formalnych związanych z protokołem dyplomatycznym, przyznając jednocześnie ambasadorom prawo żądania od attaché ocen sytuacji wojskowo-politycznej kraju urzędowania.

Współcześnie wszyscy pracownicy misji dyplomatycznej obowiązani są jednolicie reprezentować swe państwo i zgodnie realizować funkcje przedstawicielstwa. Attaché wojskowy traktowany jest jako specjalista i doradca ambasadora w sprawach wojskowych. W większości krajów dla attaché wojskowego zarezerwowane jest szczególnie ważne miejsce w hierarchii misji. Zwykle jest to pierwsze miejsce po pierwszym radcy.

15.3. Zadania i obowiązki attaché wojskowych

Zakres zadań, obowiązków i uprawnień attaché wojskowego wynika z posiadanego statusu dyplomatycznego, immunitetów dyplomatycznych oraz z zakresu ogólnych obowiązków i uprawnień pracowników służby dyplomatycznej.[10]

---

[10] Zasadnicze zadania, obowiązki i uprawnienia wynikają wprost z trzech podstawowych funkcji spełnianych przez attaché wojskowego (informacyjnej, reprezentacyjnej i doradczej). Są to:
- prowadzenie działalności mającej na celu zacieśnienie przyjaznych stosunków oraz umacnianie współpracy między siłami zbrojnymi obu krajów;
- obserwowanie sytuacji wojskowo-politycznej;

Do zadań nie pokrywających się bezpośrednio z wymienionymi funkcjami należy współpraca z władzami wojskowymi państwa przyjmującego, a zwłaszcza utrzymywanie kontaktów z właściwymi ich organami, prowadzenie wstępnych uzgodnień umów o współpracy wojskowej, zakupu i sprzedaży broni oraz sprzętu wojskowego itp. Zadaniem dodatkowym jest czuwanie przez attaché wojskowego nad poszanowaniem przez państwo przyjmujące umów i porozumień ograniczających zbrojenia lub dotyczących rozbrojenia.

Podobny charakter mają zadania spełniane przez attaché wojskowego w okresie wojny lub konfliktu zbrojnego. Dotyczy to utrzymywania łączności z dowództwem państwa koalicyjnego, bądź też obserwowania w państwie neutralnym przestrzegania przez nie zasad neutralności. Natomiast wówczas kiedy attaché reprezentuje własne państwo neutralne w państwie zaangażowanym w konflikt zbrojny, może być angażowany przez to państwo jako świadek naruszeń międzynarodowego prawa wojennego przez stronę przeciwną.

Attaché wojskowy otrzymuje rozkazy, instrukcje i zadania od szefa Biura Attachatów Wojskowych MON (BAW),[11] któremu składa meldunki, sprawozdania i informacje z realizacji zadań.

- rozpoznawanie sił zbrojnych;
- obserwowanie współpracy militarnej państwa przyjmującego z innymi krajami;
- udzielanie władzom wojskowym państwa przyjmującego oficjalnych informacji o siłach zbrojnych własnego kraju;
- pośredniczenie w kontaktach pomiędzy władzami wojskowymi obu krajów;
- udział w imprezach wojskowych (ćwiczenia, pokazy, uroczystości, wizyty w jednostkach) na zaproszenie władz państwa przyjmującego;
- poznawanie państwa przyjmującego, jego historii, kultury, języka.

Por. Instrukcja pracy attachés i oficerów attachatów wojskowych, Warszawa 1993 s 10-12 oraz S. Dąbrowa: Status prawny attaché morskiego. Przegląd Morski 1964 z. 10 s. 59 i 60 i S. Sawicki: Prawo międzynarodowe publiczne. Wybrane zagadnienia. Dep. Szkol. I Doskonal. Zawod. MSW, Warszawa 1981, s 89 oraz Konwencja Wiedeńska z 1961 r. art. 3 ust.1 Działalność dyplomatyczna attaché wojskowego powinna uwzględniać całokształt uwarunkowań politycznych i prawnych związanych z realiami państwa przyjmującego i ustanowionymi stosunkami dyplomatycznymi Rzeczypospolitej Polskiej z tym państwem oraz z postanowieniami Konwencji Wiedeńskiej z dnia 18 kwietnia 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych
(Dz.U. 1965 r. Nr 37, poz. 232).
Działalność attachés określają ponadto zarządzenia ministrów obrony narodowej i spraw zagranicznych z dnia 14 lipca 1977r. w sprawie attachatów wojskowych przy polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych. Działalność attaché wojskowego określają także zarządzenia, rozkazy, wytyczne i polecenia ministra obrony narodowej oraz szefa Biura Attachatów Wojskowych.

[11] Do zadań tego biura należy:
1. Kierowanie działalnością wojskowych placówek dyplomatycznych RP za granicą.
2. Organizowanie i zabezpieczanie kontaktów resortu Obrony Narodowej z wojskowymi placówkami państw obcych w RP.
3. Organizowanie i znoszenie wojskowych placówek dyplomatycznych RP.
4. Akredytacja stanu osobowego wojskowych placówek dyplomatycznych RP w krajach urzędowania oraz korpusu attachés wojskowych państw obcych w RP.
5. Przygotowanie oficerów przewidzianych do wyjazdu za granicę na wojskowe placówki dyplomatyczne RP.
6. Utrzymywanie stałych kontaktów z korpusem attachés wojskowych, organizowanie spotkań z kierownictwem ministerstwa Obrony Narodowej, wizyt i podróży informacyjnych.

Do podstawowych zadań i obowiązków attachés wojskowych oraz podległych im pracowników należy:

1. Wykonywanie funkcji dyplomatycznych i protokolarnych związanych z reprezentowaniem ministra obrony narodowej i Sił Zbrojnych RP w państwie przyjmującym, w tym w szczególności:

a) pośredniczenie w oficjalnych kontaktach między Ministerstwem Obrony Narodowej RP a władzami państwa przyjmującego oraz między przedstawicielami sił zbrojnych obu krajów;

b) udział w organizowaniu i obsługiwaniu wizyt najwyższych władz państwowych i przedstawicieli kierownictwa Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Sił Zbrojnych RP, zgodnie z wytycznymi szefa BAW i przy ścisłym
współdziałaniu z kierownikiem przedstawicielstwa dyplomatycznego;

c) udział w imprezach wojskowych (uroczystości wojskowe, ćwiczenia, pokazy, podróże informacyjne, wystawy, konferencje itp.), na które zapraszają władze wojskowe lub państwowe kraju urzędowania;

d) działanie na rzecz budowy i rozwoju przyjaznych stosunków oraz współpracy państwa pobytu i jego sił zbrojnych z Rzeczypospolitą Polską i jej Siłami Zbrojnymi;

e) udział w procesie przygotowania i zawierania umów i porozumień wojskowych z siłami zbrojnymi kraju urzędowania oraz dotyczących wymiany licencji, technologii i produkcji zbrojeniowej;

f) informowanie, w niezbędnym zakresie, władz i organów wojskowych państwa przyjmującego oraz społeczeństwa o zasadach i kierunkach polskiej polityki obronnej i Siłach Zbrojnych RP;

g) poznawanie kraju przyjmującego, jego historii, kultury, języka, obyczajów i przepisów prawno-porządkowych;

h) wykonywanie innych zadań związanych z działalnością reprezentacyjną przedstawicielstwa lub na polecenie przełożonych;

i) uczestniczenie, na polecenie MON, w przedsięwzięciach dotyczących kontroli i nadzorowania procesów rozbrojeniowych oraz realizacji postanowień KBWE/OBWE w odniesieniu do aktywności wojskowej państw-członków tej Organizacji.

---

7. Zabezpieczanie oficjalnych wizyt zagranicznych kierownictwa ministerstwa Obrony Narodowej RP i szefa Sztabu Generalnego WP.
8. Organizowanie i utrzymywanie kontaktów sił zbrojnych RP z zagranicą.
Por. Instrukcja pracy attachés i oficerów attachatów wojskowych, Warszawa 1993

2. Poznawanie potencjału militarnego, założeń doktryny, zadań strategiczno-operacyjnych oraz polityki wojskowej państwa przyjmującego, [12] a w szczególności:

a) poznawanie sił zbrojnych państwa przyjmującego, ich tradycji i charakteru, poziomu wyszkolenia bojowego, osiągnięć w dziedzinie techniki, organizacji i użycia wojsk oraz założeń strategiczno-operacyjnych;

b) rozpoznawanie rozwoju sytuacji wojskowo-politycznej i ekonomicznej państwa przyjmującego, głównych kierunków jego polityki zagranicznej, zakresu udziału w sojuszach wojskowych i powiązań gospodarczych dotyczących obronności oraz wynikających stąd konsekwencji dla jego stosunków z RP;

c) obserwowanie współpracy militarnej państwa przyjmującego oraz jego kooperacji w zakresie przemysłu zbrojeniowego i obrotu specjalnego z innymi państwami;

d) śledzenie zmian personalnych i funkcyjnych na wyższych stanowiskach wojskowych, politycznych i administracyjnych oraz ogólna znajomość życiorysów i charakterystyk wyższych dowódców wojskowych oraz kierownictwa cywilnego państwa przyjmującego;

e) obserwowanie przestrzegania przez państwo przyjmujące umów i porozumień o charakterze militarnym oraz dotyczących ograniczenia zbrojeń i budowy środków zaufania (np. informowanie o ruchach większych jednostek wojskowych i ćwiczeniach).

3. Prowadzenie pracy popularyzatorsko-informacyjnej dotyczącej historii i tradycji WP, a zwłaszcza:

a) współpraca z polskimi organizacjami kombatanckimi i aktywne działania na rzecz utrzymywania łączności z kombatantami w kraju urzędowania;

b) współdziałanie ze służbą konsularną w zakresie opieki nad miejscami pamięci narodowej i pomnikami chwały oręża polskiego znajdującymi się na terytorium państwa przyjmującego;

[1212] Autor jugosłowiański Milan Zećcević, nie bacząc na normy prawa międzynarodowego, stwierdza, że attaché wojskowy, czy jak określa „dyplomacja wojskowa" spełnia dwie podstawowe funkcje: pierwsza, pozytywna ma na celu rozwój współpracy i stosunków między armiami, druga zaś polega na zbieraniu informacji o siłach zbrojnych kraju urzędowania. M. Zećcević Vojna , Diplomacija, Belgrad 1990, s. 62-65.

Kryteria i praktyka „zbierania informacji" podlegają jednak przemianom. Np. mówiąc o weryfikacji danych o obcych siłach zbrojnych, dyslokacji jednostek i głównym uzbrojeniu - były szef Wojskowych Służb Informacyjnych WP gen. bryg. B. Izydorczyk stwierdził m.in.iż obecnie wiele informacji podlega kontroli ze strony obserwatorów KBWE, dodając iż „Ponadto o niektóre interesujące nas sprawy mogą się już teraz zapytać wprost gospodarzy nasi attachés wojskowi. Jest ich 26 w głównych krajach, zwłaszcza europejskich" („Rzeczpospolita" 11.12.1992).

Następnie, według doniesień prasowych, gen. B. Izydorczyk, występując na posiedzeniu Komisji Obrony Sejmu RP miał stwierdzić, iż polski „wywiad wojskowy, podobnie jak cywilny, od ponad dwóch lat zajmuje się wyłącznie białym wywiadem tzn. zdobywaniem informacji wyłącznie z oficjalnych źródeł, takich jak : prasa, radio, telewizja itp. Dlatego od ponad roku polskie attachaty wojskowe za granicą oddzielone są od komórek wywiadowczych („Gazeta Wyborcza"12.12.1992).

c) inspirowanie wyjazdów i wizyt zagranicznych okrętów wojennych, pododdziałów wojskowych, wojskowych zespołów artystycznych, orkiestr wojskowych i innych zorganizowanych grup reprezentujących WP oraz sprawowanie nad nimi opieki.

4. Inne zadania to:

a) terminowe przesyłanie do BAW meldunków i sprawozdań dotyczących realizacji zadań oficjalno-reprezentacyjnych;

b) składanie ustnych i pisemnych meldunków o sytuacji w ataszacie i jego działalności podczas pobytów w kraju i podczas służbowego pobytu przełożonych w państwie przyjmującym;

c) udzielanie, w razie potrzeby, pomocy i opieki żołnierzom WP oraz członkom ich rodzin przebywającym na terytorium państwa przyjmującego, zgodnie z poleceniami szefa BAW;

d) opiekowanie się żołnierzami (pracownikami wojska) słuchaczami studiów, kursów lub stażów zagranicznych - według stosownych wytycznych.

Poza wymienionymi zadaniami attaché wojskowy i podległy mu personel wykonuje także inne zadania powierzone mu przez przełożonych.

Codzienna praca attaché wojskowego to przeplatanie się elementów klasycznych działań dyplomatycznych i rozpoznania, obserwowania zmian w siłach zbrojnych, gromadzenia wiedzy i negocjowanie. Wobec władz państwa wysyłającego attaché wojskowy spełnia zarówno rolę informatora jak i eksperta w sprawach dotyczących współpracy bilateralnej między resortami obrony. Dla ambasadora jest on ekspertem i doradcą w zakresie ogólnych spraw obronnych oraz spraw dotyczących własnych sił zbrojnych i polityki bezpieczeństwa.

Attaché wojskowy jest obiektem zainteresowania i rozpoznania przez służby specjalne kraju przyjmującego. Jest bowiem dysponentem bardzo ważnych informacji i wiedzy.

Istotną rolę u boku attaché wojskowego pełni jego żona. Sprawuje opiekę nad mężem (ma ona nieco inny charakter niż we własnym kraju) i rodziną. Ułatwia kontakty, umiejętnie reprezentuje, organizuje przyjęcia, propaguje kulturę i sztukę własnego kraju.

15.4. Udział attaché wojskowego w procesie budowy systemu bezpieczeństwa państwa po 1989 r.

Współczesny system bezpieczeństwa państwa w Europie jest kształtowany po wygaśnięciu uwarunkowań „zimnej wojny". Europa funkcjonuje obecnie w nowej strukturze, w nowych sojuszach i zobowiązaniach politycznych, ekonomicznych i obronnych, jest wyposażona w nowe systemy techniki.

Zmienił się charakter zagrożeń. Większym zagrożeniem niż konflikty zbrojne mogą być obecnie na przykład fale uchodźców wymuszone zubożeniem lub kataklizmami. Potencjały wojenne - na mocy wielu porozumień i zobowiązań traktatowych - są pod ścisłą międzynarodową kontrolą. Bardziej realne wydaje się więc zagrożenie kryzysami a nie konfliktami zbrojnymi. Całkowicie zmieniły się kierunki zagrożeń kryzysowych. Niestabilna sytuacja w Rosji, Białorusi, na Bałkanach, w rejonie Morza Kaspijskiego, ekspansja islamu na Zachód, czy przestępczość zorganizowana, determinują zadania dla służb zagranicznych i stawiają nowe wymogi i wyzwania dla dyplomacji,
w tym również i dla attaché wojskowych.

Spektrum polityki bezpieczeństwa każdego państwa jest obecnie szersze, a tym samym zmieniły się jej cele. Wśród nich jako priorytetowe traktuje się:

- ochronę terytorium i obywateli także przed zagrożeniami nie militarnego charakteru;
- umiejętność rozwiązywania sytuacji kryzysowych;
- rozszerzanie powiązań sojuszniczych i budowę różnych form bezpieczeństwa zbiorowego;
- intensyfikację integracji europejskiej - także w zakresie polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa;
- wzrost rangi sił pokojowych ONZ i działań dyplomacji prewencyjnej w ramach OBWE;
- kontynuację kontroli zbrojeń i budowy innych środków zaufania;
- promocję demokratyzacji państw i stosunków międzynarodowych;

Przewartościowuje się też rola i miejsce attaché wojskowego we spółkreowaniu współczesnej polityki bezpieczeństwa państwa. Maleje zakres jego działalności nielegalnej (nieoficjalnej), wzrasta natomiast jego wartość jako wysokiej rangi i klasy eksperta w zakresie polityki bezpieczeństwa. Musi być on więc otwarty i wiarygodny w oficjalnych i nieoficjalnych dyskusjach, kontaktach i argumentach. Mniejszą wagę przykłada się do zdobywania informacji kanałami nieoficjalnymi. Monitoring polityki obronnej kraju urzędowania i jego sił zbrojnych odbywa się bardziej oficjalnie. Wiele spraw, które w okresie zimnej wojny były strzeżone i skrzętnie ukrywane za słowem tajemnica obecnie są eksponowane, chociażby na mocy traktatów CFE i o otwartych przestworzach.

Współczesne dziedziny zainteresowania attachés wojskowych to:

- rozpoznawanie sytuacji kryzysowych i umiejętności reagowania na nie;
- ocena symptomów niestabilności politycznej i ich charakteru;
- określenie symptomów wskazujących na wolę przejęcia przez kraj urzędowania roli przeciwnika wobec kraju własnego;

- opiniowanie stanu zgodności polityki obronnej państwa przyjmującego ze zobowiązaniami międzynarodowymi;
- wysuwanie sugestii rozwiązań w sytuacjach kryzysowych zagrażających stabilności międzynarodowej;
- współuczestniczenie w wypracowywaniu koncepcji scenariusza do działań z użyciem sił zbrojnych w ramach akcji pokojowych i układów sojuszniczych;
- rozpoznawanie planów operacji wojennych kraju urzędowania;
- opiniowanie rozpoznanych tendencji integracyjnych i dezintegracyjnych;
- uwzględnianie powiązań elementów militarnych i pozamilitarnych w badaniu doktryny bezpieczeństwa (obronnej) kraju urzędowania;

Istotne znaczenie dla funkcjonowania attaché wojskowego w nowej sytuacji polityczno-wojskowej ma proces jego szkolenia przed wyjazdem na placówkę. Powinien on obejmować szeroki zakres tematów dotyczących polityki bez pieczeństwa własnego kraju i zagadnień w skali regionalnej i globalnej oraz podstawowych dziedzin prawa międzynarodowego. Tylko takie podstawy umożliwią właściwe wykonywanie obowiązków attaché wojskowego we współczesnych warunkach. Oficer rozpoczynający karierę dyplomaty wojskowego musi pamiętać, o tym że w nowym środowisku nie zdobędzie autorytetu, jeśli nie wykaże się dobrą znajomością współczesnych stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza problemów bezpieczeństwa europejskiego i ogólnoświatowego.

Odrębnym zagadnieniem jest angażowanie attaché wojskowego w sprawy handlu bronią i uzbrojeniem. Przeważnie nie uczestniczy on bezpośrednio w kontaktach związanych z wymianą technologii czy handlem bronią. Jego rola w popieraniu interesów własnego przemysłu zbrojeniowego, w monitorowaniu rynku technologii uzbrojenia, inicjowaniu współpracy technicznej, czy poznawaniu programów technicznych jest jednak znacząca. Państwa, w których jest silna pozycja przemysłu zbrojeniowego (USA, Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Szwecja) powołują tzw. attaché ds. uzbrojenia lub wykorzystują attaché wojskowego do promocji, monitorowania rynku i nadzorowania prób technicznych z oferowanym sprzętem w kraju urzędowania.

15.5. Rola, miejsce i podległość służbowa attaché wojskowego.

Attachat wojskowy stanowi samodzielną jednostkę organizacyjną resortu Obrony Narodowej, którą w ramach struktury przedstawicielstwa dyplomatycznego kieruje attaché wojskowy.

Nadzór specjalistyczny nad działalnością attachatu wojskowego w zakresie spraw politycznych, protokolarno-dyplomatycznych i administracyjno-budżetowych sprawuje kierownik przedstawicielstwa.

Personel attachatu wojskowego jest mianowany i odwoływany przez ministra obrony narodowej.

Czas pobytu na placówce zależy od indywidualnych wyników pracy i potrzeb służbowych MON. Do celów planistycznych przyjmuje się orientacyjnie następujący cykl rotacyjny: attaché wojskowy 3-4 lata, zastępca attaché wojskowego i pozostali 2-3 lata.

Attaché wojskowym jest oficer Wojska Polskiego, który jako członek przedstawicielstwa dyplomatycznego, za zgodą państwa przyjmującego, reprezentuje ministra obrony narodowej i Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej lub ich rodzaje w państwie przyjmującym. Attaché wojskowy realizuje zadania w zakresie stosunków wojskowych i polityki obronnej RP z państwem przyjmującym.

Jeśli attaché wojskowy reprezentuje w państwie przyjmującym wszystkie rodzaje Sił Zbrojnych RP, przysługuje mu tytuł „attaché wojskowy, morski i lotniczy". W państwach, które nie mają dostępu do morza i nie posiadają sił morskich, ustanawia się stanowisko „attaché wojskowego i lotniczego".

Attaché wojskowy może reprezentować ministra obrony narodowej i Siły Zbrojne RP jednocześnie w dwu lub więcej państwach.

Działalnością attachés wojskowych kieruje szef Biura Attachatów Wojskowych (BAW).

Attaché wojskowy jest przełożonym żołnierzy i pracowników cywilnych attachatu wojskowego. Szczegółowe zasady i tok pracy attachatu wojskowego określa szef BAW.

Attachés wojskowi oraz ich zastępcy są członkami korpusu dyplomatycznego. Stanowisko attaché wojskowego odpowiada randze radcy ambasady, natomiast zastępcy attaché wojskowego - randze I sekretarza ambasady. Członkami korpusu dyplomatycznego mogą być także inni żołnierze pełniący służbę w attachacie wojskowym, jeżeli ze względu na zajmowane stanowisko przysługuje im status dyplomatyczny.

Służbowe stopnie dyplomatyczne attachés wojskowym i ich zastępcom, ewentualnie innym żołnierzom attachatu, nadaje na czas pełnienia służby w przedstawicielstwie, minister spraw zagranicznych na wniosek ministra obrony narodowej.[13]

---

[13] W Polsce obowiązuje tabela stanowisk i zaszeregowania pracowników służby dyplomatyczno-konsukarnej. Podzieleni są oni w aspekcie uposażeń na dziewić grup, które z kolei dzielą się na pięć szczebli, z wyjątkiem ostatniej, mającej tylko dwa szczeble:

I grupa zaszeregowania: ambasador nadzwyczajny i pełnomocny, minister pełnomocny, radca - minister pełnomocny, konsul generalny - minister pełnomocny, radca handlowy - minister pełnomocny.

Wojskowi członkowie korpusu dyplomatycznego korzystają w kraju przyjmującym ze wszystkich przywilejów i immunitetów dyplomatycznych przewidzianych w przepisach prawa międzynarodowego oraz w miejscowych przepisach i zwyczajach. Zasady korzystania przez pracowników placówek z immunitetów i przywilejów w państwie urzędowania regulują odrębne przepisy.

Attaché wojskowy ściśle współpracuje z kierownikiem przedstawicielstwa, udzielając mu niezbędnej pomocy i rad we wszystkich kwestiach wojskowych i wojskowo-politycznych oraz informuje go w szczególności o:

1) politycznych aspektach kontaktów własnych i personelu attachatu wojskowego z przedstawicielami państwa przyjmującego oraz pracownikami innych przedstawicielstw;

2) otrzymywanych wytycznych w odniesieniu do politycznych aspektów działalności attachatu wojskowego;

3) ogólnej sytuacji wojskowej państwa przyjmującego;

4) programach obchodów świąt Wojska Polskiego, wizytach i kontaktach przedstawicieli resortów obrony obu państw;

Treść wystąpień attaché wojskowego lub personelu attachatu wojskowego zawierających aspekty polityczne wymaga uzgodnienia z kierownikiem przedstawicielstwa.

Attaché wojskowy uzyskuje od kierownika przedstawicielstwa informacje o aktualnej sytuacji politycznej, gospodarczej, problematyce naukowo-technicznej państwa przyjmującego oraz bieżącą informację o zadaniach przedstawicielstwa.

Attaché wojskowy w miarę potrzeb i możliwości może brać udział w pracach różnych zespołów problemowych placówki.

II grupa: radca, radca handlowy, konsul generalny, radca ekonomiczny i finansowy, **attaché wojskowy**, radca do spraw ..., szef przedstawicielstwa handlowego Rzeczypospolitej Polskiej, delegat ministra.

III grupa: I sekretarz, konsul, attaché handlowy, ekonomiczny, finansowy, techniczny i morski, szef misji do spraw ... , zastępca szefa misji przedstawicielstwa handlowego Rzeczypospolitej Polskiej, **zastępca attaché wojskowego**, główny księgowy.

IV grupa: II sekretarz, wicekonsul, zastępca attaché handlowego, ekonomicznego, finansowego, technicznego, zastępca szefa misji do spraw ....

V grupa: III sekretarz, agent konsularny, attaché, attaché konsularny, kierownik działu, starszy handlowiec, księgowy.

VI grupa: sekretarz, archiwista, sekretarz konsularny, starszy referent, sekretarz kierownika placówki, kierownik kancelarii, tłumacz, handlowiec, radiooperator, technik, monter obsługi technicznej.

VII grupa: referent, kasjer, sekretarka, kancelista, intendent, starsza maszynistka, kierowca-intendent (mechanik).

VIII grupa: maszynista, informator, telefonistka, recepcjonistka, rzemieślnik, magazynier, kierowca.

IX grupa: woźny, palacz, wartownik, dozorca, sprzątaczka, ogrodnik

Jak z powyższego wynika, tabela obejmuje również pracowników biura radcy handlowego oraz bezpośrednich przedstawicieli resortu handlu zagranicznego za granicą - Por: Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 VII 1991 r. w sprawie wynagrodzenia i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych - 12 VIII 1991, Dz.U. nr 71, poz. 307

Personel attachatu wojskowego może wykonywać doraźne zadania wynikające z potrzeb przedstawicielstwa, jeżeli nie kolidują one z wykonywaniem obowiązków służbowych.

Wszelkie dłuższe (ponad 24 godz.) wyjazdy poza rejon przedstawicielstwa oraz sprawy zastępstwa na ten okres attaché wojskowy uzgadnia każdorazowo z szefem BAW i informuje o tym kierownika przedstawicielstwa.

15.6. Zakres odpowiedzialności attaché wojskowego

Attaché wojskowy w czasie pełnienia służby za granicą ponosi odpowiedzialność za:

1) ścisłe przestrzeganie rozkazów, zarządzeń, instrukcji, wytycznych i poleceń przełożonych;

2) terminową realizację zadań służbowych przez podległy mu personel ataszatu;

3) stan moralny i dyscyplinę podległych mu żołnierzy i pracowników oraz dbałość o stałe podnoszenie poziomu wiedzy ogólnej i kwalifikacji specjalistycznych personelu attachatu wojskowego;

4) całokształt gospodarki materiałowej i finansowej attachatu wojskowego oraz właściwe wykorzystywanie przyznanych środków finansowych;

5) treść korespondencji oraz zawartość przesyłek przekazywanych z attachatu wojskowego do kraju technicznymi środkami łączności i dyplomatyczną pocztą kurierską;

6) treść wystąpień, wypowiedzi i oświadczeń składanych wobec przedstawicieli państwa przyjmującego, względnie wobec reprezentantów innych przedstawicielstw dyplomatycznych;

7) zabezpieczenie pomieszczeń i dokumentacji attachatu wojskowego oraz należytą ochronę tajemnicy państwowej i służbowej zgodnie z właściwymi przepisami;

8) poszanowanie i przestrzeganie przepisów prawnych państwa przyjmującego w takim zakresie, w jakim nie narusza to jego przywilejów i immunitetów dyplomatycznych;

9) naprawienie wyrządzonej szkody, zwłaszcza poszkodowanej osobie (np. w następstwie spowodowanego wypadku drogowego); wymagane jest okazywanie zainteresowania losem pokrzywdzonego i wykazanie dobrej woli w ugodowym załatwieniu szkody, przez wykorzystanie posiadanego ubezpieczenia lub przez osobiste poniesienie konsekwencji finansowych.

2. W przypadku ujawnienia przez władze kraju przyjmującego naruszenia przepisów (w tym i porządkowych) należy w razie żądania funkcjonariuszy policji (innych służb) wylegitymować się dokumentem dyplomatycznym (legitymacja MSZ państwa przyjmującego) i kategorycznie domagać się poszanowania swego statusu dyplomatycznego. Odmawiać jakiejkolwiek współ-

pracy, włącznie z odmową zgody na przesłuchanie. Na wszelkie naruszenia przez funkcjonariuszy państwowych kraju przyjmującego statusu dyplomatycznego (np. zatrzymanie), należy stanowczo reagować tj. protestować i żądać umożliwienia nawiązania kontaktu z kierownikiem przedstawicielstwa lub konsulem RP, których należy powiadomić o zaistniałym zdarzeniu i prosić o pomoc. W przypadku gdy władze miejscowe zwrócą się do naszego przedstawicielstwa o informację w sprawie zaistniałego zdarzenia, po uprzednim uzgodnieniu z BAW i kierownikiem przedstawicielstwa - można udzielić wyjaśnień w formie pisemnego oświadczenia.

15.7. Uprawnienia attaché wojskowego.

W ramach pełnionej funkcji attaché wojskowy:

1) opiniuje i ocenia pracę podległych mu żołnierzy zawodowych i pracowników attachatu;

2) udziela podległym żołnierzom zawodowym następujących wyróżnień lub kar dyscyplinarnych: pochwały, upomnienia, nagany; o udzielonych wyróżnieniach (karach) attaché przekazuje do BAW pisemny meldunek; w sprawie udzielenia innych wyróżnień lub kar attaché wojskowy występuje (drogą służbową) z wnioskiem do przełożonych.[14]

3) korzysta ze środków łączności przedstawicielstwa i poczty dyplomatycznej MSZ w celu przesyłania korespondencji do BAW;

4) dysponuje służbowymi środkami pieniężnymi i materiałowymi attachatu w ramach obowiązujących w tym przedmiocie przepisów;

5) korzysta ze wszystkich świadczeń ze strony MSZ przysługujących z racji zajmowanego stanowiska kierowniczego (samochód służbowy, odpowiednie urządzenie pomieszczenia służbowego i mieszkania, korzystanie z funduszu dyspozycyjnego itp.);

6) może przyjmować upominki (prezenty) od władz kraju urzędowania i attaché wojskowych innych państw o symbolicznej wartości (do 50 dolarów USA);

2. Uprawnienia attaché wojskowego do wynagrodzeń i innych świadczeń regulują odrębne przepisy.

3. Prawo do zachowania ciągłości zatrudnienia żony, w związku z wyjazdem męża za granicę, regulują przepisy ogólne obowiązujące w kraju. Żony i pełnoletnie dzieci kadry zawodowej

[14] Attaché wojskowy, ze względu na specyfikę służby za granicą nie ma możliwości spełnienia w pełni swojej władzy dyscyplinarnej wobec podwładnych. Pełną władzę dyscyplinarną w stosunku do wszystkich żołnierzy zawodowych attachatów wojskowych mają odpowiednio wyżsi przełożeni: szef BAW (bezpośredni przełożony), jego przełożeni i minister obrony narodowej.

attachatu mogą podjąć zatrudnienie w przedstawicielstwie - po uzyskaniu zgody szefa BAW, dzieci - tylko na krótki okres (do trzech miesięcy).

15.8. Przynależność attachés wojskowych do stowarzyszeń (klubów)

1. Attaché wojskowi z racji pełnienia swych funkcji mają obowiązek należenia do zwyczajowych stowarzyszeń attachés wojskowych i uczestniczenia w imprezach przez nie organizowanych. Udział w stowarzyszeniach attaché wojskowy obowiązany jest wykorzystać do rozwijania kontaktów z przedstawicielami wojskowego korpusu dyplomatycznego.

Attaché wojskowy może należeć do jednego lub więcej stowarzyszeń organizowanych w ramach całości sił zbrojnych lub poszczególnych ich rodzajów, uwzględniając potrzeby i korzyści służbowe, jakie może dać uczestnictwo w takich stowarzyszeniach.

Zastępcy attachés wojskowych mogą należeć do stowarzyszeń attachés wojskowych lub oddzielnych stowarzyszeń organizowanych dla zastępców attachés wojskowych.

2. Zaleca się aby w tych państwach, w których istnieją oddzielne stowarzyszenia attachés wojskowych według rodzajów sił zbrojnych - attaché wojskowy należał do stowarzyszenia attachés sił lądowych, a jego zastępca (lub zastępcy) do pozostałych stowarzyszeń - sił powietrznych i morskich.

Koszty związane z przynależnością i działalnością stowarzyszenia attachés wojskowych (zastępców) pokrywa się z funduszów attachatu wojskowego.

Attachés wojskowi i ich zastępcy mogą, za zgodą szefa BAW, należeć do innych zwyczajowych (wojskowych lub cywilnych) stowarzyszeń lub klubów zagranicznych.

15.9. Środki łączności i zabezpieczenie pomieszczeń

Attache wojskowy utrzymuje łączność z BAW za pomocą: poczty dyplomatycznej (kurierskiej), łączności radiowej, dalekopisu, telefaksu, telefonu, poczty kapitańskiej.

Korespondencja między attachatem wojskowym a BAW, prowadzona jest za pośrednictwem poczty dyplomatycznej (kurierskiej). Należy ją sporządzać i przesyłać zgodnie z odrębnymi przepisami MSZ i MON. Za przygotowanie poczty dyplomatycznej (kurierskiej) odpowiedzialny jest attaché wojskowy.

Szyfrogramy przesyła się drogą radiową za pośrednictwem szyfranta przedstawicielstwa. Szyfrogramy, pisane zwięźle, powinny dotyczyć spraw pilnych i niejawnych. Treść szyfrogramów wysyłanych do BAW nie podlega kontroli przedstawicielstwa.

Dalekopisem lub telefaksem standardowym przesyła się do BAW informacje w formie „clarisów" i „faxów". Nie mogą one zawierać treści niejawnych, jak również własnych opinii i ocen.

Łączność telefoniczna służy do rozmów oficjalnych i może dotyczyć wyłącznie spraw administracyjnych, organizacyjnych i protokolarnych. Rozmowy telefoniczne nie mogą zawierać informacji niejawnych.

Do przesyłania korespondencji pocztą kapitańską mogą być wykorzystywani tylko kapitanowie Polskich Linii Lotniczych LOT i dowódcy polskich samolotów specjalnych. Zabrania się przesyłania korespondencji do Departamentu BAW przez obce statki powietrzne. Przesyłka może być wysyłana pocztą kapitańską tylko po uprzednim uzgodnieniu z szefem BAW, przy czym należy jednoznacznie określić miejsce jej odbioru (MSZ lub port lotniczy).

15.10. Przestrzeganie przepisów, korzystanie z przywilejów i immunitetów

Pracownicy ambasady zobowiązani są do przestrzegania prawa polskiego oraz prawa i zwyczajów państwa urzędowania.

Pracownicy dyplomatyczni oraz członkowie personelu administracyjno-technicznego ambasady korzystają z przysługujących im przywilejów i immunitetów dyplomatycznych zgodnie z prawem międzynarodowym oraz prawem i zwyczajami państwa przyjmującego.

1. Do najważniejszych przywilejów attaché wojskowego należy nietykalność osobista.[15] Zgodnie z art. 29 Konwencji Wiedeńskiej z 1961 r. przywilej ten oznacza, że osoba dyplomaty wojskowego jest nietykalna, tzn. nie podlega aresztowaniu bądź zatrzymaniu w jakiejkolwiek formie. Władze państwa przyjmującego są zobowiązane traktować attaché wojskowego z należytym szacunkiem i podejmować odpowiednie kroki zapobiegające wszelkim zamachom na jego osobę, wolność lub godność.

---

[15] Zapewnienie nietykalności osobistej nakłada na państwo przyjmujące dwa rodzaje obowiązków. Po pierwsze - organy tego państwa nie mogą wobec przedastawiciela dyplomatycznego stosować przymusu w jakiejkolwiek formie, naruszać jego bezpieczeństwa lub swobody osobistej oraz nie mogą podejmować niczego, co stanowiłoby naruszenie godności lub obrazę przedstawiciela dyplomatycznego. Po drugie - organy państwa przyjmującego obowiązane są zapewnić przedstawicielom dyplomatycznym należną ochronę osobistą.
Szerzej w: W. Góralczyk, op. cit. s. 278 i nast. oraz F. Przetacznik: Nietykalność osobista przedstawiciela dyplomatycznego, Warszawa 1970 oraz w: Guide Pratique du Corps Diplomatiqu et Consulaire 1987/88 s. 36 i nast., a także w: Regulamin Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rozdział 4 § 33 Protokół dyplomatyczny (PD), Warszawa 1977, s. 68

Na przykład Służba Protokołu Dyplomatycznego francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych odpowiedzialna jest za dostarczenie każdemu dyplomacie przybyłemu na teren Francji stosownych dokumentów zezwalających na oficjalne wypełnianie swoich obowiązków, zgodnie z przyznaną rangą. Informuje ponadto zagranicznych dyplomatów o ich statusie, przywilejach i immunitetach.[16] Wydział Przywilejów i Immunitetów Dyplomatycznych, w odpowiedzi na notę ambasady skierowaną do Służby Protokołu Dyplomatycznego, wystawia jedyny, oficjalny dokument identyfikacyjny, uznający jego posiadacza jako dyplomatę na terenie Francji - kartę dyplomatyczną (zał.nr 1)[17] Podobnie członkowie organizacji międzynarodowych otrzymują karty identyfikacyjne zgodnie z przyznanym statusem (zał nr 2), a także pracownicy korpusu konsularnego (zał nr 3).

Z racji nietykalności osobistej dyplomatów na władzach państwa pobytu ciążą następujące obowiązki:

- powinny powstrzymywać się od naruszenia tej nietykalności, wydając odpowiednie instrukcje i podejmując odpowiednie kroki w celu zapobieżenia zatrzymania bądź aresztowania przez władze attaché wojskowego;

- są zobowiązane nie dopuścić do naruszenia nietykalności osobistej dyplomaty wojskowego w granicach swego terytorium przez osoby fizyczne, będącego bądź jego obywatelami, bądź cudzoziemcami;

- powinny ukarać osoby naruszające nietykalność osobistą attaché wojskowego;

Przywilej nietykalności osobistej może w wyjątkowych okolicznościach doznać pewnych ograniczeń. Chodzi tu głównie o obronę konieczną oraz o środki mające na celu przeszkodzenie w popełnieniu przestępstwa. Na przykład wówczas gdy attaché wojskowy postępuje nieostrożnie i doprowadza do sytuacji, w której zapewnienie mu niezbędnej ochrony jest utrudnione -bowiem wystawia się na niebezpieczeństwo, biorąc udział w bójce bądź manifestacji, znajduje się w sytuacji, w której w grę wchodzi stan obrony koniecznej, czy też groźba użycia broni. W takiej sytuacji władze państwa pobytu mogą attaché wojskowego zatrzymać lub obezwładnić. Interwencja powinna być jednak przeprowadzona taktownie i z należytą kurtuazją; nie powinna wykraczać poza minimalne środki niezbędne do osiągnięcia celu. Jest to jednak rzadko stosowany wyjątek od

---

[16] Por. Guide Pratique... op.cit. s. 36 oraz własne doświadczenia z pobytu na placówce dyplomatycznej we Francji w latach 1985 - 1987.

[17] Należy podkreślić, iż paszport dyplomatyczny, wystawiony przez władze państwa wysyłającego, stanowi tylko podstawę do przejazdu do kraju urzędowania, a wraz z notą ambasady skierowaną do MSZ - podstawę do wydania karty dyplomatycznej i uznania jej posiadacza za dyplomatę na terenie Francji.
Por. D. Vidal, Guide Pratique du Corps Diplomatique et Consulaire, Paris 1988. s. 38.- 40.

integralnej nietykalności osobistej attaché wojskowego, korzystającego z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych.

O przypadku zatrzymania dyplomaty wojskowego należy powiadomić szefa misji dyplomatycznej oraz umożliwić mu nawiązanie kontaktu z osobą zatrzymaną.

Z przywileju nietykalności korzystają także członkowie rodziny attaché wojskowego pozostający z nim we wspólnocie domowej[18], pod warunkiem, że nie są obywatelami państwa przyjmującego (art. 37).

2. Dyplomata wojskowy korzysta także z immunitetu jurysdykcyjnego,[19] tj. nie podlega on jurysdykcji sądów państwa przyjmującego w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych. Immunitet jurysdykcyjny w sprawach karnych rozciąga się na całą działalność, a więc nie tylko służbową, ale i prywatną, attaché wojskowego. Konwencja wiedeńska, w przeciwieństwie do immunitetu w sprawach cywilnych, nie wprowadza do immunitetu w sprawach karnych żadnego ograniczenia (art.31). Z immunitetu jurysdykcyjnego w sprawach karnych oprócz dyplomaty wojskowego korzystają także członkowie jego rodziny pozostający z nim we wspólnocie domowej, jeżeli nie są obywatelami państwa przyjmującego (art.37).

Attaché wojskowy nie podlega więc orzecznictwu sądów państwa przyjmującego i nie można wobec niego stosować sankcji karnych przewidzianych w ustawodawstwie karnym tego państwa. Nie może być on pozywany w sprawach karnych przed sądy państwa przyjmującego i nie można przeciwko niemu wszcząć postępowania sądowego. Immunitet ten wyłącza więc całkowicie właściwość sądów karnych i organów ścigania państwa pobytu, które nie mogą ani przesłuchiwać dyplomaty wojskowego, ani zatrzymać, czy przeprowadzić przeszukania osobistego. W przypadku popełnienia przez attaché wojskowego, korzystającego z immunitetu jurysdykcyjnego, przestępstwa na terytorium państwa przyjmującego, władze tego państwa po przeprowadzeniu

---

[18] Ze względu na różne systemy prawne, konwencja wiedeńska bliżej nie określa pojęcia rodziny. Rozbieżność stanowisk i różna praktyka państw w tym zakresie sprawiły, że jako kryterium przyjęto stan faktyczny wspólnego pożycia członków rodziny „we wspólnocie domowej" (w tym samym domostwie), a nie stosunek pokrewieństwa.
Np. rozporządzenie Rady Ministrów RP z 2 kwietnia 1991 r. mówiąc o członkach rodziny osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego, stwierdza, iż są nimi małżonek oraz dzieci, jeżeli pozostają z nimi we wspólnocie domowej i towarzyszą im w wyjeździe za granicę, dodając, iż „przez dziecko rozumie się dziecko własne, pasierba, dziecko przysposobione lub dziecko obce, wzięte na utrzymanie i wychowanie w ramach rodziny zastępczej, które nie przekroczyło 25 lat życia". Dz.U. nr 29, poz. 125 z 8 kwietnia 1991 r.

[19] Przedstawiciel dyplomatyczny korzysta w państwie przyjmującym z immunitetu jurysdykcyjnego w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych. Najbardziej pełny jest immunitet w sprawach karnych. Art. 31 konwencji wiedeńskiej nie przewiduje od niego żadnych wyjątków. Oznacza to, że sąd orzekający w sprawach karnych w razie ustalenia, że sprawa dotyczy osoby korzystającej z immunitetów dyplomatycznych, z urzędu musi stwierdzić swoją niewłaściwość i postępowanie umorzyć. Immunitet ten obowiązuje wszelkie stadia postępowania, a więc również postępowanie przygotowawcze.
Szrzej w: W. Góralczyk op. cit. s. 278 i nast. , J. Sutor : Prawo dyplomatyczne i konsularne wyd. IV, Warszawa 1993 s.316 i nast. oraz F. Przetacznik: Immunitet jurysdykcji przedstawiciela dyplomatycznego w świetle konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, Nowe Prawo, nr 7 - 8 z 1965.

postępowania przygotowawczego i zebraniu dowodów, mogą zawiadomić o tym fakcie, za pośrednictwem swego ministra spraw zagranicznych, rząd państwa wysyłającego i zażądać bądź odwołania dyplomaty wojskowego, bądź zadośćuczynienia i odwołania. W razie odmowy władze państwa pobytu mogą zastosować wobec attaché wojskowego środki przewidziane prawem, a więc ogłosić go za persona non grata[20] lub osobę niepożądaną, mogą go bojkotować przez nie utrzymywanie z nim stosunków bądź zawiadomić, że od ściśle określonego terminu („rozsądny termin")[21] będzie on traktowany jako osoba prywatna[22].

Immunitet jurysdykcyjny w sprawach cywilnych oznacza, że osoba z niego korzystająca, a więc attaché wojskowy, nie podlega jurysdykcji sądów państwa przyjmującego w sprawach cywilnych. Na podstawie Konwencji Wiedeńskiej z 1961 r. korzystają także z niego członkowie rodziny dyplomaty wojskowego pozostający z nim we wspólnocie domowej, pod warunkiem, że nie są obywatelami państwa przyjmującego (art. 37). Podobnie stanowi kodeks postępowania cywilnego z 1964 r.

Wyłączenie właściwości sądów cywilnych odnosi się w zasadzie do wszelkich spraw, w których attaché wojskowy mógłby być stroną zarówno z tytułu działalności urzędowej, jak i prywatnej.

Konwencja wiedeńska, kierując się zasadą teorii funkcji, wprowadziła do immunitetu jurysdykcyjnego w sprawach cywilnych trzy wyjątki, które ograniczają jego zakres przedmiotowy. Immunitet ten nie ma zastosowania, gdy sprawa dotyczy:

- powództwa z zakresu prawa rzeczowego dotyczącego prywatnego mienia nieruchomego, położonego na terytorium państwa przyjmującego, chyba że osoba korzystająca z immunitetu (attaché wojskowy) posiada je w imieniu państwa wysyłającego dla celów misji dyplomatycznej;

---

[20] Zatrzymanie dyplomaty na gorącym uczynku i zdobycie materiałów świadczących o prowadzeniu przez niego działalności wywiadowczej może spowodować uznanie go za persona non grata. Państwo przyjmujące może uznać każdego członka misji dyplomatycznej za persona non grata bez obowiązku podania motywów tej decyzji (art. 9 konwencji wiedeńskiej). Jest to równoznaczne z obowiązkiem opuszczenia terytorium państwa przyjmującego w terminie i na warunkach przez nie wskazanych. Naruszenia natomiast przywilejów dyplomatycznych pociąga za sobą odpowiedzialność państwa z tytułu deliktu międzynarodowego. Decyzja o zatrzymaniu osoby, którą podejrzewamy, że może być dyplomatą, powinna być jednak poprzedzona analizą wszelkich uwarunkowań i ewentualnych skutków, a jej podjęcie powinno być zarezerwowane dla wysokiego szczebla decyzyjnego, ze względu m.in. na implikacje międzynarodowe.
Por. S. Hoc: Szpiedzy z ambasad w: W dyplomatycznym kamuflażu Rzeczpospolita z dn. 25.02.1998 s. 18 i nast.

[21] Za „rozsądny termin" uważa się w praktyce czas potrzebny do załatwienia spraw związanych z wyjazdem, a także m.in. czas oczekiwania na połączenie lotnicze lub statek morski, a za „wyznaczony" - minimum 24 lub 48 godzin i więcej.

[22] Tzw. „dismissal, czyli ogłoszenie dyplomaty osobą prywatną. W praktyce zwyczajowej przypomina się dyplomacie, który został ogłoszony persona non grata, a przedłuża swój pobyt poza wyznaczony termin, iż może mu grozić „dismissal" - czyli pozbawienie go statusu dyplomatycznego, a więc głównie przywilejów i immunitetów.
Szerzej w: J. Sutor op. cit s. 119 oraz W. Góralczyk op. cit s. 281 i E. Pietkiewicz: Protokół dyplomatyczny , Warszawa 1990 s. 58

- powództwa z zakresu spadkobrania, w którym przedstawiciel dyplomatyczny (attaché wojskowy) występuje jako wykonawca testamentu, administrator, spadkobierca lub zapisobiorca w charakterze osoby prywatnej, a nie w imieniu państwa wysyłającego;

- wszelkiego rodzaju działalności zawodowej lub handlowej wykonywanej przez przedstawiciela dyplomatycznego (attaché wojskowy) w państwie przyjmującym, poza funkcjami urzędowymi.

3. Immunitet jurysdykcyjny w sprawach administracyjnych przewidziany w art. 31 Konwencji Wiedeńskiej oznacza, że osoba z niego korzystająca, a więc i attaché wojskowy, nie podlega sądownictwu administracyjnemu państwa pobytu; wyklucza to również możliwość podejmowania przez władze miejscowe jakichkolwiek środków i akcji przeciwko osobie korzystającej z tego immunitetu. Z przywileju tego korzystają także członkowie rodziny attaché wojskowego pozostający z nim we wspólnocie domowej (art. 37) Konwencji Wiedeńskiej.

W praktyce immunitet jurysdykcyjny w sprawach administracyjnych polega na tym, że w przypadku naruszenia przepisów administracyjnych państwa pobytu przez attaché wojskowego władze miejscowe (np. policja) nie mogą stosować wobec niego środków represyjnych (nie mogą np. ukarać mandatem, sprawdzić czy dyplomata wojskowy nie nadużywał alkoholu)[23].

W przypadku nieprzestrzegania przez attaché wojskowego prawa państwa pobytu istnieje możliwość interwencji na drodze dyplomatycznej oraz zastosowania procedury, o której już wspomniano, łącznie z żądaniem odwołania, bądź nawet wydaleniem dyplomaty z państwa przyjmującego[24].

---

[23] Np. w Polsce policjanci nie mogą zatrzymywać, ani też dokonywać kontroli osobistych i przeglądania zawartości bagaży członków personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz innych osób korzystających z immunitetów dyplomatycznych i konsularnych. Przepis ten nie dotyczy działań wynikających z obrony koniecznej lub stanu wyższej konieczności. O podjęciu tego rodzaju działań policja zobowiązana jest do niezwłocznego powiadomienia właściwego przedstawiciela dyplomatycznego lub urzędu konsularnego oraz ministerstwa spraw zagranicznych. Por Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 września 1990 r. w sprawie trybu legitymowania, zatrzymywania osób, dokonywania kontroli osobistej oraz przeglądania bagaży i sprawdzania ładunku przez policjantów, Dz.U. z 12 października 1990 r., nr 70 poz. 409.

[24] Ekspulsja czyli wydalenie, to ostateczny środek, jaki czasami państwo przyjmujące podejmuje wobec przedstawiciela dyplomatycznego. Może się ono uciekać do takiego drastycznego kroku, jednakże w zasadzie tylko wówczas, gdy przewidziane w konwencji wiedeńskiej z 1961 r. śrpdki zawiodły, tzn. Gdy obcy przedstawiciel dyplomatyczny ogłoszony za persona non grata sam nie opuści terytorium państwa przyjmującego w wyznaczonym terminie. W takim przypadku może on być ewentualnie odstawiony do granicy, wyjątkowo siłą i pod eskortą policyjną. Również w takich sytuacjach wobec ekspulsowanego dyplomaty powinny być zachowane w miarę możliwości względy kurtuazji. Zastosowanie ekspulsji mogą usprawiedliwiać jedynie bardzo poważne i nagłe przypadki, szczególnie takie, jak bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa państwa i jaskrawy przykład mieszania się do spraw wewnętrznych. Jednakże i w takich przypadkach powinien być wyznaczony minimalny termin umożliwiający opuszczenie przez daną osobę terytorium państwa przyjmującego.
Szerzej w: J. Sutor op. cit. s. 119 i nast.

Immunitet jurysdykcyjny w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych istnieje w interesie państwa wysyłającego. Zainteresowane państwo może więc wtedy, gdy nie będzie to naruszało jego interesów, zrzec się korzyści płynących z immunitetu i wyrazić zgodę w konkretnej sprawie na jurysdykcję państwa przyjmującego. Konwencja Wiedeńska w art. 32 stanowi, że państwo wysyłające może zrzec się immunitetu jurysdykcyjnego attaché wojskowego. Zrzeczenie się powinno być zawsze wyraźne. Jeżeli dyplomata wojskowy wszczyna postępowanie cywilne przed sądem państwa pobytu, nie będzie już mógł powoływać się na immunitet jurysdykcyjny w stosunku do powództw wzajemnych bezpośrednio związanych z powództwem głównym. Zrzeczenie się immunitetu jurysdykcyjnego w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym nie jest uważane za domniemane zrzeczenie się immunitetu w stosunku do wykonania wyroku i wymaga oddzielnego zrzeczenia się.

Z powyższego wynika, że nie rodzi skutków prawnych zrzeczenie się tylko osoby korzystającej z tego immunitetu, lecz musi być ono wyrażone przede wszystkim przez samo państwo wysyłające, a ściślej rzecz biorąc przez szefa misji dyplomatycznej. Jedynie więc władze państwa wysyłającego mogą wyrazić zgodę na poddanie attaché wojskowego jurysdykcji państwa pobytu.

Zrzeczenie się immunitetu musi być - jak już wspomniano - wyraźne, czyli złożone na piśmie lub w formie oświadczenia przed sądem. Akt zrzeczenia ma charakter ostateczny, nie może więc być cofnięty w toku procesu i obejmuje wszystkie jego stadia.

4. Attaché wojskowy korzysta także z immunitetu egzekucyjnego. Polega on na wyłączeniu jego osoby lub mienia spod zastosowania przymusu w zakresie wykonania wyroku sądowego lub decyzji organu administracyjnego. Immunitet egzekucyjny dyplomaty wojskowego jest logicznym skutkiem jego przywileju nietykalności osobistej i wiąże się z nietykalnością jego majątku. Jak stanowi Konwencja Wiedeńska attaché wojskowy korzysta z immunitetu egzekucyjnego nie dla osobistych korzyści, lecz dla zabezpieczenia skutecznego wykonywania funkcji dyplomatycznej. Z tego też powodu mienie służące do tego celu nie może być przedmiotem żadnego zajęcia sądowego bądź administracyjnego[25]. Reguła ta jest wyrażona w art. 31 par. 3 Konwencji Wiedeńskiej. Stanowi on, że w stosunku m.in. do attaché wojskowego nie mogą być podjęte żadne środki egzekucyjne.

---

[25] Jeśli chodzi o bagaż członka personelu dyplomatycznego misji, to należy brać pod uwagę fakt, że w wielu państwach zachodnich art. 36, par. 2 konwencji wiedeńskiej z 1961 r. dopuszczający w określonych okolicznościach rewizję bagażu osobistego dyplomaty - interpretuje się w praktyce rozszerzająco, w kontekście prewencji antyterrorystycznej. Otóż w tych państwach bagaż osobisty dyplomaty (jednakże nie „waliza dyplomatyczna" czyli poczta dyplomatyczna sensu stricto, korzystająca z całkowitej nietykalności) poddawany jest zazwyczaj kontroli elektronicznej na lotniskowych przejściach granicznych, zwłaszcza pod kątem wykrywania przedmiotów metalowych. Szerzej w: J. Sutor op. cit. s. 147 i nast.

Określone przypadki dopuszczające możliwość egzekucji przeciwko attaché wojskowemu stanowią tylko wyjątki od zasady, zgodnie z którą przysługuje mu immunitet egzekucyjny. W tej sytuacji zastosowanie środków przymusu dla wykonania wyroku sądowego wydanego przeciwko dyplomacie wojskowemu może nastąpić tylko wówczas gdy nastąpiło zrzeczenie się immunitetu egzekucyjnego. Możliwość taką przewidziano art. 32 par. 4 Konwencji Wiedeńskiej zgodnie z obowiązującą w prawie międzynarodowym zasadą, że zrzeczenie się immunitetu jurysdykcyjnego w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym nie oznacza zrzeczenia się immunitetu w stosunku do wykonania wyroku, co wymaga oddzielnego zrzeczenia się.

Na uwagę zasługuje problem określenia, z jakiego mienia należącego do attaché wojskowego może być dopuszczona egzekucja. Postanowienia Konwencji Wiedeńskiej (art. 32 par. 4) nie są w tej kwestii precyzyjne. Można jednakże sformułować wniosek, że przyjęła ona zasadę, iż w przypadku zrzeczenia się immunitetu egzekucyjnego dopuszczalna jest egzekucja z całego mienia osobistego attaché wojskowego, ale pod warunkiem, że podjęte środki egzekucyjne nie naruszą nietykalności osobistej dyplomaty wojskowego lub nietykalności jego prywatnego mieszkania. Ponieważ w przeciwnym razie ograniczenia takie w formie wyjątków zostałyby w konwencji wyraźnie określone.

W praktyce, w przypadku zrzeczenia się immunitetu egzekucyjnego, możliwość dochodzenia wykonania wyroku sądowego wobec attaché wojskowego jest stosunkowo ograniczona, ponieważ wolno dokonywać egzekucji tylko z jego mienia prywatnego, służącego do prywatnego użytku.

5. Konwencja Wiedeńska stanowi, że attaché wojskowy nie jest obowiązany do składania zeznań w charakterze świadka[26] (art.31, ust.2). Odnosi się to zarówno do spraw karnych, jak też cywilnych i administracyjnych. Jeżeli wyniknie bezwzględna konieczność uzyskania zeznań w konkretnej sprawie organ ścigania może prosić o pośrednictwo ministra spraw zagranicznych, który z kolei może zaproponować dyplomacie złożenie zeznań we własnym mieszkaniu na ręce delegowanego pracownika ministerstwa spraw zagranicznych. Jednakże attaché wojskowy może odmówić złożenia zeznań nawet w tej formie. Wówczas pozostaje jedynie droga dyplomatyczna i prośba o przesłuchanie przez właściwy sąd państwa wysyłającego.

Attaché wojskowy może złożyć zeznania dobrowolnie. Powinien to uczynić w interesie wymiaru sprawiedliwości w każdej sytuacji, gdy nie jest to sprzeczne z interesami państwa wysyłającego bądź też nie przeszkadza w normalnym wykonywaniu funkcji dyplomatycznych.

---

[26] Szrzej w: W. Góralczyk op. cit. s 280 oraz w: J. Sutor: Prawo dyplomatyczne i konsularne op. cit. s. 319

Nie wyrażenie zgody na przesłuchanie w charakterze świadka może w praktyce spowodować przykre następstwa. W 1986 r. sąd brytyjski, w związku ze sprawą o usiłowanie zamachu terrorystycznego na samolot izraelskich linii lotniczych, zwrócił się do ambasadora Syrii w Londynie o wyrażenie zgody na przesłuchanie jako świadków trzech attachés ambasady. Ponieważ zgoda nie została wyrażona, władze brytyjskie nakazały tym dyplomatom opuszczenie kraju, mimo że zgodnie z Konwencją Wiedeńską korzystali oni z prawa odmowy zeznań w charakterze świadka.[27]

Przysługujące dyplomacie wojskowemu prawo żądania odroczenia rozprawy sądowej, przyjęcia zeznań w pomieszczeniach misji dyplomatycznej lub złożenia ich na piśmie służy bez wątpienia interesom swobodnego wykonywania funkcji dyplomatycznych. A ponadto ma na celu umożliwienie dyplomacie wojskowemu porozumienie się z władzami państwa wysyłającego odnośnie stanowiska jakie powinien zająć w określonej sprawie. Powszechnie przyjęte formy postępowania stanowią jedynie pewien zakres kurtuazji, jaki należy zachować wobec oficjalnego przedstawiciela obcego państwa.

6. Na podstawie art. 34 Konwencji Wiedeńskiej attaché wojskowy jest zwolniony od wszelkich opłat i podatków osobistych oraz rzeczowych, regionalnych, komunalnych, z wyjątkiem:

- podatków pośrednich, które zazwyczaj są wliczane w cenę towaru lub usługi;
- opłat i podatków dotyczących prywatnego mienia nieruchomego położonego na terytorium państwa przyjmującego, chyba że posiada on je w imieniu państwa wysyłającego dla celów misji dyplomatycznych;
- należności spadkowych pobieranych przez państwo przyjmujące;
- opłat i podatków dotyczących prywatnego dochodu mającego swe źródło w państwie przyjmującym;
- opłat i podatków należnych z tytułu świadczonych usług przez dyplomatę wojskowego;
- należności rejestracyjnych, sądowych, hipotecznych oraz stemplowych dotyczących mienia nieruchomego należącego do attaché wojskowego.

Zwolnienie od podatków i innych obciążeń dotyczy także opłat i należności pobieranych przez misję dyplomatyczną za wykonywane przez nią czynności urzędowe.

---

[27] Por. S. Sawicki: Attaché wojskowy, rozdział: Przywileje i immunitety attaché wojskowego, Wrocław 1989 s. 449.

Należy podkreślić, że z przywileju podatkowego korzystają także członkowie rodzin attaché wojskowego pozostający z nim we wspólnocie domowej, jeżeli nie są obywatelami państwa przyjmującego (art.37).

Attaché wojskowy oraz członkowie jego rodziny korzystają ze zwolnienia od opłat celnych, podatków i innych pokrewnych należności, z wyjątkiem opłat za składowanie, przewóz i podobne usługi, w odniesieniu do wszelkich przedmiotów przeznaczonych do osobistego użytku, łącznie z przedmiotami przewożonymi do państwa przyjmującego w związku z objęciem stanowiska i koniecznością zamieszkania w miejscu siedziby misji dyplomatycznej.[28] Zwolnienie obejmuje również opłaty wywozowe od przedmiotów osobistego i domowego użytku, zabranych przez attaché wojskowego i członków jego rodziny, opuszczających państwo przyjmujące po wygaśnięciu misji. Jednakże przywilej nie uchyla wprowadzonych przez państwo pobytu ogólnych zakazów wywozu, które dotyczą zwłaszcza wywozu bez zezwolenia dzieł sztuki (art. 36, par.1).

7. Attaché wojskowy korzysta także ze zwolnienia od rewizji celnej. Odnośnie tej kwestii Konwencja Wiedeńska stanowi, że bagaż osobisty dyplomaty wojskowego jest zwolniony od rewizji. Jednakże rewizja jest dopuszczalna, jeżeli istnieją poważne podstawy do przypuszczenia, że bagaż ten zawiera przedmioty, które nie są zwolnione od opłat celnych, bądź przedmioty, których wwóz lub wywóz jest zabroniony przez ustawodawstwo państwa przyjmującego (np. dzieła sztuki, przedmioty kontrabandy, broń, narkotyki) lub podlega przepisom tego państwa dotyczącym kwarantanny. W takich przypadkach rewizja powinna być przeprowadzona jedynie w obecności dyplomaty wojskowego lub osoby przez niego upoważnionej (art.36, par.2). Jednakże przypadki przeprowadzenia rewizji bagażu osobistego są bardzo rzadkie. Spotykają się one bowiem z negatywną reakcją państwa wysyłającego, które „rewanżuje" się w taki sam sposób w stosunku do dyplomaty państwa przyjmującego.

8. Dyplomata wojskowy nie podlega w zakresie usług świadczonych na rzecz państwa wysyłającego przepisom o ubezpieczeniach społecznych obowiązujących w państwie przyjmującym. Zwolnienie to także obejmuje osoby pozostające wyłącznie w służbie prywatnej attaché wojskowego, pod warunkiem, że:

---

[28] Przedstawiciel dyplomatyczny korzysta także z immunitetu podatkowego i celnego. Zgodnie a art. 34 konwencji wiedeńskiej jest on zwolniony od wszelkich opłat i podatków, osobistych i rzeczowych , zarówno państwowych, jak regionalnych i komunalnych , z pewnymi wyjątkami, które obejmują m. in. podatki pośrednie, wliczane w ceny towarów lub usług. Jest on także zwolniony od opłat celnych od przedmiotów przeznaczonych do osobistego użytku. Osobisty bagaż przedstawiciela dyplomatycznego jest w zasadzie zwolniony od rewizji, chyba że istnieje podejrzenie, że zawiera on przedmioty nie podlegające zwolnieniu celnemu, bądź przedmioty których wwóz lub wywóz jest zabroniony przez ustawodawstwo państwa przyjmującego.
Szerzej w: W. Góralczyk op. cit. s. 280 i nast.

- nie są obywatelami państwa przyjmującego ani nie posiadają tam stałego miejsca zamieszkania;

- objęte są przepisami o ubezpieczeniach społecznych które obowiązują w państwie wysyłającym lub w państwie trzecim, w którym mają stałe miejsce zamieszkania (art. 33, par. 2).

Zwolnienia od ubezpieczeń społecznych nie wykluczają dobrowolnego uczestnictwa dyplomaty wojskowego w systemie ubezpieczeń społecznych państwa pobytu. Jednakże pod warunkiem, że takie uczestnictwo jest dozwolone przez to państwo (art. 33 par. 4).

9. Attaché wojskowy jest także zwolniony ze wszystkich osobistych świadczeń z różnych służb publicznych oraz od obciążeń wojskowych - rewizji, danin i zakwaterowania - a także od wszelkich świadczeń przymusowych. Korzysta także z przywileju zwolnienia go od wszelkich obowiązków przewidzianych w ustawodawstwie państwa przyjmującego w odniesieniu do rejestracji cudzoziemców oraz zezwoleń na zamieszkanie i na pracę.

Część trzecia

Służby konsularne i prawo konsularne – ich rola w kształtowaniu partnerskiej współpracy międzynarodowej i rozwiązywaniu problemów humanitarnych w stosunkach między państwami i ich obywatelami

16. System prawa konsularnego

16.1. Kształtowanie się koncepcji wykładu prawa konsularnego w Polsce.

1. Rozwojowi współczesnych stosunków międzynarodowych towarzyszy od kilku dziesięcioleci znaczny rozwój prawa konsularnego umownego i zwyczajowego. Są to zarówno dwustronne konwencje konsularne mające odniesienie do standardów przewidzianych w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963r. jak i inne umowy wiążące się z tym prawem. Dotyczą one praw człowieka i podstawowych wolności, w tym mniejszości narodowych, kontaktów między ludźmi i innych spraw humanitarnych, wszechstronnej współpracy zwłaszcza gospodarczej, pomocy prawnej w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych oraz wielu innych dziedzin. Wśród nich poczesne miejsce zajmują m.in. zawarte z inicjatywy Polski dwustronne traktaty o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, lub o przyjaźni i współpracy dotyczące w zasadzie wszystkich ważniejszych dziedzin współpracy międzynarodowej w tym konsularnej. Praktyka polskiej służby konsularnej i szybki rozwój zwyczajowego prawa konsularnego poprzedziły ich zawarcie.

Rozwój międzynarodowego prawa konsularnego wywiera wpływ także na kształtowanie się prawa krajowego wielu państw uczestniczących w obrocie międzynarodowym, przy czym niektóre regulacje prawa krajowego dotyczące m.in. funkcji konsulów są traktowane jako integralna część prawa konsularnego. Współczesne prawo konsularne cechuje bowiem dwoistość norm pochodzących zarówno z systemu prawa międzynarodowego, jak i z systemów prawa krajowego.

Problematyka współczesnego prawa konsularnego jest przedmiotem dociekań poznawczych w wielu pracach. Wkraczają one niekiedy znacznie poza tradycyjny krąg rozważań i sygnalizują nowe problemy faktyczne i prawne.

Kierując się potrzebą kompleksowego przybliżenia prawa konsularnego w jego kształcie współczesnym, należy uwzględniać szersze tło uwarunkowań w jakim jest ono tworzone, funkcjonuje i przechodzi dalszą ewolucję. Istotne są tu także procesy zachodzące w innych dziedzinach prawa międzynarodowego, które odnoszą się do stosunków konsularnych i działania tego

prawa. Mamy więc na uwadze potrzebę poszerzonego spojrzenia na to prawo i wykraczamy nieco poza tradycyjne ujęcia jego problematyki.

2. Ewolucję koncepcji nauczania prawa dyplomatycznego i konsularnego w Polsce można ukazać najpełniej dokonując analizy treści podstawowych podręczników z tej dziedziny, poczynając od najwcześniejszych. Są to przede wszystkim podręczniki profesorów Władysława Namysłowskiego i Kazimierza Libery oraz Juliana Sutora i Stefana Sawickiego. Ujęcie zaś problematyki prawa konsularnego w podręcznikach prawa międzynarodowego publicznego ukazujemy na przykładzie podręcznika prof. A.Klafkowskiego.

W prezentowanym przez prof. Władysława Namysłowskiego „Systemie prawa konsularnego" (Warszawa 1949) część ogólna - traktuje o prawie konsularnym jako dziale prawa narodów i o stosunku prawa konsularnego do wewnątrz-krajowego porządku prawnego, zaś obszerna część szczegółowa - obejmuje: normy rzeczowo-kompetencyjne, normy proceduralne i normy organizacyjne.

Normy rzeczowo-kompetencyjne dotyczą: „wykonywania aktów suwerenności wyzwolonej z więzi przestrzennej" oraz „wykonywania suwerenności przestrzennej". W pierwszym przypadku wyróżnia: „ius protectionis" - tj. opiekę konsularną (opieka prawna, opieka społeczno-kulturalna) i opiekę nad interesami gospodarczymi oraz „ius avocandi" - tj. „ akty władzy z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego" (policja okrętowa, prawo paszportowe, matrykula konsularna), akty stanu cywilnego, akty w zakresie administracji wojskowej, pomoc prawna. W drugim zaś przypadku chodzi o prawo cudzoziemców (wyjazd, pobyt, przejazd), prawo lotnicze, czynności notarialne, zaświadczenia i opłaty konsularne. Autor zwraca uwagę, że funkcje konsulów stanowią osnowę prawa konsularnego, a więc jego część centralną.

W odniesieniu do zagadnień proceduralnych autor przedstawia: właściwość terytorialną, interwencje konsularne, formy aktów konsularnych, środki prawne działania oraz postępowanie przymusowe.

Treści tego podręcznika, udokumentowane źródłami prawa, są w znacznym stopniu uwarunkowane ówczesnym stanem prawa międzynarodowego, w tym konsularnego oraz stanem wiedzy o tym prawie. Świadczą o tym m.in. przedstawione wyniki studiów porównawczych nad konwencjami konsularnymi Polski z okresu dwudziestolecia międzywojennego oraz wybór literatury przedmiotu z tegoż okresu (Z.Cybichowski, L.Ehrlich, J.Makowski, Z.Sarna, W.Namysłowski). Z dzieł obcych autor m.in. cytuje F.Liszta, K.Struppa, A.Heykinga, J.Donnandieu, Krausa i A.Verdrossa.

Inną koncepcję wykładu prawa konsularnego przyjął prof. Kazimierz Libera.[1] Starał się w dużej mierze przybliżyć wiedzę o prawie konsularnym i stosunkach konsularnych do praktyki, uwzględniając ówczesne potrzeby polskiej służby zagranicznej. Mimo, iż treści wykładu są poznawczo ukierunkowane ku praktyce, znaleźć w nim można także zarys historii instytucji konsula w różnych epokach oraz zagadnienia teorii prawa konsularnego.

Autor przy omawianiu podstaw prawnych współczesnej instytucji konsulów wyróżnia trzy składniki prawa konsularnego: ustawodawstwo wewnątrzkrajowe, prawo umowne (klauzula największego uprzywilejowania) oraz prawo zwyczajowe. Omawia cechy charakterystyczne i podstawowe zasady działania współczesnej instytucji konsula i korpusu konsularnego. Rozważania na temat charakteru prawnego instytucji konsula oraz rodzajów konsulatów i ich właściwości terytorialnej obejmują: definicję konsula, systemy organizacji służy zagranicznej, prawo ustanawiania konsulatu na zasadzie praw suwerennych państwa, rangi i grupy konsulów, personel, placówki konsularne, procedurę ustanowienia konsula, wygaśnięcie misji konsularnej, zasięg kompetencji terytorialnej konsula.

Dość szeroko omówiono zagadnienia przywilejów i immunitetów konsularnych oraz właściwość rzeczową konsula, jej podstawy prawne, zakres kompetencji konsulów.

Wyróżnione zostały kompetencje o charakterze ogólnym: czuwanie nad wykonaniem umów, „prawo obserwacji" różnych przejawów życia społecznego, gospodarczego, kulturalnego i naukowego w swoim okręgu konsularnym w granicach prawem dozwolonych, tj.: zapoznawanie się z warunkami bytu i pracy obywateli państwa wysyłającego na terytorium państwa pobytu, staranne śledzenie rozwoju ustawodawstwa miejscowego, które może mieć wpływ na sposób wykonywania zobowiązań umownych oraz na zabezpieczenie praw i na stan interesów państwa wysyłającego oraz na położenie prawne jego obywateli w państwie pobytu konsula; działalność informacyjno-propagandowa.

Wśród kompetencji o charakterze szczegółowym wiele uwagi poświęcono opiece nad obywatelami państwa wysyłającego (opieka prawna, opieka materialna, opieka społeczno-kulturalna). Wymieniono też zadania o charakterze gospodarczym i handlowym, zadania z zakresu żeglugi morskiej, żeglugi powietrznej, funkcje administracyjne (paszporty, wizy, legalizacje).

Przedstawiono położenie konsula w obszarach konfliktów zbrojnych. Zostały omówione także zagadnienia organizacji i techniki służby konsularnej wraz ze wzorami druków.

---

[1] Zob.: Prawo konsularne. Wydanie II przerobione i uzupełnione. PWN, Warszawa 1952

Koncepcja metodyczna wykładu prawa konsularnego zaprezentowana przez K.Liberę w jego drugiej obszernej pracy [2] jest odmienna od poprzedniej. Wzbogacono ja bowiem refleksją teoretyczną nad prawem konsularnym, a także wprowadzono bogate tło porównawcze zarówno normatywne jak i doktrynalne oraz wiele retrospektywnych ilustracji z praktyki konsularnej wielu krajów.

W części pierwszej, traktującej o zasadach ogólnych, przedstawiono znaczenie organów konsularnych w obrocie międzynarodowym, ewolucję prawa konsularnego i jego rozumienie występujące początkowo tylko jako prawo krajowe, a następnie również jako prawo międzynarodowe, źródła tego prawa i rolę wśród nich prawa zwyczajowego i konwencyjnego oraz kodyfikację tego pierwszego. Wiele uwagi poświęcono prawno-międzynarodowemu statusowi konsula i charakterowi prawnemu tej instytucji, jej przedstawicielskim cechom. Prawo konsulatu - w jego czynnej i biernej postaci - jako prawo państw do utrzymywania stosunków konsularnych, stanowi wprowadzenie do dalszych rozważań na temat stanowiska konsula oraz rodzaju konsulów, ich rangi i klas. Dopełniają wywody rozważania o sprawach protokolarnych.

Część druga, przedstawiająca „prawo szczegółowe" obejmuje zagadnienia dotyczące: początku i końca misji konsularnej, przywilejów i immunitetów konsularnych, ich podstaw prawnych i zakresu rzeczowego, a następnie szeroko ujęte rzeczowe kompetencje konsula (o charakterze ogólnym, opiekę nad obywatelami, w dziedzinie obrotu gospodarczego, w dziedzinie żeglugi morskiej i powietrznej oraz kompetencje o charakterze prawnym i administracyjnym) oraz sytuację prawną konsula w czasie wojny.

Wykaz powoływanych w tekście umów obejmuje konwencje z lat 1604-1959 w liczbie kilkudziesięciu, a bogata bibliografia przedmiotu - najistotniejsze publikacje począwszy od schyłku XIX wieku.

Zagadnieniom współczesnego prawa konsularnego wiele uwagi poświęca Julian Sutor.[3]. Autor zajmuje się kolejno: pojęciem, źródłami i kodyfikacją prawa konsularnego, ustanawianiem stosunków konsularnych, członkami personelu urzędu konsularnego zawodowego i honorowego, urzędu konsularnego, ich mianowaniem, kwestią ich obywatelstwa oraz kwestią stanu liczebnego urzędu konsularnego. Stosunkowo mniej uwagi w porównaniu z innymi prezentowanymi zagadnieniami jak również pracami innych autorów, skupił na zagadnieniu funkcji konsularnych. Wiele miejsca zajmują natomiast zagadnienia przywilejów i immunitetów konsularnych. Nowym elementem jest tu kwestia udzielania azylu w pomieszczeniach konsularnych. [4]

---

[2] Zob.: Zasady międzynarodowego prawa konsularnego. PWN, Warszawa 1960, s.546
[3] Zob.: Prawo dyplomatyczne i konsularne. PWN, Warszawa 1996
[4] Tamże,

Niewątpliwą zaletą tej części pracy jest posłużenie się systematyką treściową Konwencji Wiedeńskiej z 1963 r. o stosunkach konsularnych, odpowiednio modyfikowanej w zawieranych przez Polskę konwencjach dwustronnych z wieloma państwami. Ułatwia to niewątpliwie studiującemu prawo konsularne dotarcie do odpowiednich materii na zasadzie prostych skojarzeń haseł do określenia poszczególnych zasad i instytucji stosowanych w konwencjach konsularnych.

Starannie wybrana literatura przedmiotu prezentuje dość szeroko piśmiennictwo polskie, a także obce.

3. Prawo konsularne jest wykładane w różnym zakresie jako jedna z dziedzin prawa międzynarodowego publicznego, przeważnie w zarysie ogólnym. Znajduje to wyraz w podręcznikach prawa międzynarodowego publicznego.

Prof. Alfons Klafkowski [5] przedstawia problematykę prawa dyplomatycznego i konsularnego w szerszym kontekście udziału państwa w stosunkach międzynarodowych poprzez przedstawicielstwo ogólne w stosunkach dyplomatycznych i przedstawicielstwo ograniczone w stosunkach konsularnych. Prezentując zagadnienia prawno-konsularne analizuje kolejno: pojęcie przedstawicielstwa konsularnego, podstawy prawne tego przedstawicielstwa, prace kodyfikacyjne ONZ w zakresie prawa konsularnego, konwencję wiedeńską z 24 kwietnia 1963 r. o stosunkach konsularnych, pozycję prawną polskiego przedstawicielstwa konsularnego oraz pozycję obcego przedstawicielstwa konsularnego w Polsce.

Autor trafnie zwraca uwagę na potrzebę stosowania zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego, do których często odsyłają umowy konsularne, także posiłkowo w przypadkach braku rozwiązań typu konwencyjnego w danej kwestii. Dotychczas jednak brak jest opracowań na temat prawa konsularnego zwyczajowego, a zwłaszcza odpowiedniego, usystematyzowanego ujęcia i zinterpretowania norm i zasad zwyczajowych w tym zakresie.

Istnieją ponadto dość liczne, także przyczynkowe, polskie opracowania, mogące być pomocnymi w procesie studiowania historii polskiego prawa konsularnego. [6]

---

[5] Zob.: Prawo międzynarodowe publiczne. PWN, Warszawa 1981

[6] Sa to m.in.: K. Libera, Instytucja konsula honorowego i jej wykorzystanie w polskiej służbie zagranicznej. Warszawa 1958;
E.J. Pałyga, Stosunki konsularne Drugiej Rzeczypospolitej, Warszawa 1970;
B. Gabrielska-Straburzyńska: Umowy konsularne w trzydziestoleciu Polski Ludowej. „Sprawy Międzynarodowe" 1975, nr 11, s.129-135
M.Majewski, Służba konsularna Polski Ludowej. „Sprawy Międzynarodowe" 1975, nr 11;
J.Osiecki, Służba dyplomatyczna a konsularna w świetle kodyfikacji prawa konsularnego. „Państwo i Prawo" 1965, nr 5-6; tenże: Uprawnienia państwa w stosunku do urzędu konsularnego państw obcych w konwencji wiedeńskiej z r.1963. „Sprawy Międzynarodowe" 1964, nr 6;
S.Sawicki, Immunitet jurysdykcyjny konsula. PWN, Warszawa 1987

Problematyka prawa konsularnego wiąże się z wieloma działami prawa międzynarodowego i wewnętrznego. Zaznaczają się także jej związki z prawem morskim. Konwencje konsularne zawierają wiele postanowień z zakresu tej problematyki. Dotyczą one przede wszystkim funkcji konsula. Uprawnienia konsulów odnoszące się do zagadnień morskich związanych z żeglugą występują m.in. w konwencjach między: Polską a W.Brytanią (z 1967, zmodyfikowane w 1976 r.), Polską a USA (1973), Polska a Bułgarią (1973), Polską a Finlandią (1973), Polską a Belgią (1974). Dlatego też w podręcznikach prawa morskiego spotkać można fragmenty nawiązujące do problematyki konsularnej. [7]

Przedstawiony tu przegląd głównych założeń wykładu problematyki prawnokonsularnej w Polsce na podstawie wybranych podręczników, wskazuje na znaczną ewolucję ich treści, co niewątpliwie wiąże się ze zmianami programów nauczania tej dziedziny prawa międzynarodowego w różnych okresach. Początkowo ich treści były ukierunkowane bliżej ku praktyce i więcej uwagi poświęcały funkcjom konsularnym. Późniejsze prace skupiają większe zainteresowanie m.in. na zagadnieniach przywilejów i immunitetów oraz na systematyce funkcji konsularnych, co występuje zwłaszcza w pracach Stefana Sawickiego. [8]

16.2. Pojęcie, istota i ewolucja systemu.
Charakter prawny instytucji konsula i przedstawiciela dyplomatycznego

1. Rozwój prawa dyplomatycznego i konsularnego należy traktować w kategoriach historycznych, jako zjawisko zmienne, związane z kształtowaniem się państwa, jego funkcji oraz stosunków między państwami. Podobnie jak i całe prawo międzynarodowe, prawo to będące jego dziedziną, odzwierciedla zasady i formy prawne współpracy społeczności międzynarodowej. Przyczynia się do realizowania zasad partnerskiej współpracy, równouprawnienia i samostanowienia narodów, przestrzegania niezawisłości i suwerenności państw, a także nacechowanych humanizmem metod dyplomacji i pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych drogą negocjacji. Są to zasady i formy działania stosowane na arenie międzynarodowej przez państwa demokratyczne.

---

[7] Zob. np.: S.Matysik, Podręcznik prawa morskiego, PWN, Warszawa 1979, s.42, 57, 63, 100. 101. 103. 104, 108

[8] Zob. S.Sawicki, Funkcje konsula. Studium prawnomiędzynarodowe. Ossolineum 1992; Por. T.Joniec, Polska służba konsularna 1918-1995. Wyd. Naukowe Scholar. Warszawa 1996 oraz L.Łukaszuk, Prawo konsularne. Zarys wykładu. ANS, Warszawa 1988

Prawo konsularne tworzy podstawy prawne działalności urzędu konsularnego i jego członków w państwie przyjmującym. Określa ściśle zakres ich kompetencji i umożliwia wykonywanie we właściwej formie funkcji konsularnych. Zapewnia odpowiednie gwarancje prawne urzędowi konsularnemu i jego członkom w postaci przywilejów i immunitetów. Prawo konsularne zawiera normy i zasady reglamentujące stosunki konsularne, to jest przede wszystkim tworzenie i działalność urzędów konsularnych, status prawny tych urzędów i ich członków. Normy prawa dyplomatycznego i konsularnego są ukierunkowane na realizację zadań związanych z rozwojem stosunków politycznych, gospodarczych, kulturalnych i naukowych między państwami, stosunków opartych na zasadzie poszanowania ich suwerenności, zasadzie nieingerencji w sprawy wewnętrzne oraz na zasadzie wzajemnych korzyści. Celem podstawowym norm prawa konsularnego jest zapewnienie trwałych podstaw prawnych dla działalności służby konsularnej.

2. Źródłami prawa konsularnego są umowy (konwencje) i zwyczaj międzynarodowy.

Umowy mają dokładnie określać i wyrażać wolę uczestników stosunków międzynarodowych, członków społeczności międzynarodowej, będących podmiotami prawa międzynarodowego - w zakresie ich praw i obowiązków w dziedzinie stosunków konsularnych. Prawo konsularne wyraża więc uzgodnioną wolę stron i opiera się na zasadach wzajemności i suwerennej równości.

Zwyczaj międzynarodowy w prawie konsularnym tworzy prawo niepisane, któremu podmioty prawa międzynarodowego przyznają wiążący charakter prawny. Prawo zwyczajowe pozwala wypełniać luki występujące w umowach konsularnych. Znaczeniu prawa zwyczajowego w prawie konsularnym przydano odpowiedni walor w preambule Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r.: „...potwierdzając, że normy międzynarodowego prawa zwyczajowego są nadal stosowane w sprawach, które nie zostały wyraźnie uregulowane postanowieniami niniejszej Konwencji...".

Podstawowym źródłem prawa konsularnego są **konwencje** wielostronne i dwustronne. Szczególne znaczenie dla kształtowania prawa konsularnego ma konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. oraz konwencje regionalne: hawańska z 28 lutego 1928 r. o funkcjonariuszach konsularnych, ratyfikowana przez 12 państw amerykańskich oraz konwencja z Karakas z 1911 r. o funkcjach konsulów, zawarta między pięcioma państwami Ameryki Łacińskiej (Boliwia, Kolumbia, Ekwador, Peru i Wenezuela). Do systemu prawa konsularnego zaliczane jest także prawo wewnętrzne państw. Stąd też wskazuje się często na dwoisty charakter prawa konsularnego: z jednej strony jego normy wywodzą się z prawa międzynarodowego - konwencyjnego i zwyczajowego, z drugiej zaś - z norm prawa wewnętrznego.

Stosunki konsularne są więc określane przez normy prawa umownego i zwyczajowego, stanowiące integralną część współczesnego prawa międzynarodowego. Mają do nich także zastosowanie normy prawa wewnętrznego państw uczestniczących w prawnym obrocie konsularnym. W prawie konsularnym największą rolę odgrywają umowy dwustronne państw. Jest ich obecnie kilka tysięcy. Zawierają one m.in. postanowienia dotyczące zasad i form nawiązania stosunków konsularnych oraz funkcji i przywilejów konsularnych. Stosunki konsularne są także regulowane w dwustronnych i wielostronnych traktatach handlowych, żeglugowych, z zakresu prawa morza oraz w umowach o pomocy prawnej w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych.

Stosunki konsularne regulowane przez ustawodawstwo wewnętrzne określają status służbowy urzędników konsularnych, ich prawa i obowiązki, rangi a także ich zadania służbowe. Pierwsze takie akty wydały w XVII wieku Holandia i Francja, a w wieku XVIII także Stany Zjednoczone (ustawa z 1792 r.). Polskie ustawodawstwo konsularne datuje się od 11 listopada 1924 roku . Wydana wówczas ustawa o organizacji konsulów i ich czynnościach została uzupełniona ustawą z 17 czerwca 1959 r., a od 1 lipca 1984 r. obowiązuje nowa ustawa o funkcjach konsulów.

Normy prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego regulujące działalność konsularną pozostają w układach naturalnego i stałego, wzajemnego oddziaływania. Dzięki temu wpływając wzajemnie na siebie kształtują rozwój zarówno prawa międzynarodowego, jak i prawa krajowego. Duże znaczenie ma w tym procesie zarówno praktyka tworzenia, jak i stosowania w obydwu obszarach prawa konsularnego: w międzynarodowym i krajowym.

Współczesne prawo międzynarodowe jest zbiorem norm prawnych regulujących stosunki miedzy państwami, a także miedzy innymi podmiotami prawa międzynarodowego, tworzonych mocą woli uczestników tychże stosunków i zapewniających warunki ich stosowania przez państwa indywidualnie bądź kolektywnie, także z udziałem organizacji międzypaństwowych.

Prawo konsularne reguluje zagadnienia związane z oficjalną działalnością określonych organów państwa, a także dotyczące osób fizycznych i prawnych. Prawo konsularne zawiera zbiór norm i zasad ustanowionych z woli państw, wyrażających ich interesy podmiotów uczestniczących w stosunkach międzynarodowych. Regulują one status i funkcje oficjalnych organów w zakresie stosunków tych podmiotów w celu zgodnej, partnerskiej współpracy w wielu dziedzinach praktycznej działalności dwustronnej i wielostronnej. Prawo konsularne ze względu na przedmiot regulacji charakteryzuje się pewnymi właściwościami, co dotyczy zarówno zakresu regulacji, jak też funkcji jakie ono spełnia w kształtowaniu stosunków międzynarodowych.

Warto tu przypomnieć, iż również z preambuły do konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. wywieść można, iż nadaje się jej kreatywne znaczenie w kształtowaniu stosunków konsularnych, jako, że „między ludami istnieją od najdawniejszych czasów". Nawiązuje się przy tym do celów i zasad Karty Narodów Zjednoczonych dotyczących suwerennej równości państw, utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz rozwoju przyjaznych stosunków między narodami, co oznacza, iż stosunki konsularne i prawo konsularne mają się opierać na zasadach utrwalonych w tej Karcie i służyć realizowaniu jej celów. Konwencja ta, podobnie jak konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. w treści preambuł są werbalnie i intencjonalnie zbieżne, mają przyczyniać się do rozwoju przyjaznych stosunków miedzy państwami bez względu na różnice systemów ustrojowych i społecznych.

3. Współczesne prawo konsularne, obejmujące normy prawa międzynarodowego i prawa zwyczajowego stanowi znaczący dział ogólnego systemu prawa międzynarodowego. Normy prawa międzynarodowego w dziedzinie stosunków konsularnych kreują: a) określony charakter organów konsularnych, b) formy prawne ich działania, przede wszystkim w zakresie stosowania norm prawa konsularnego międzynarodowego i krajowego w praktyce konsularnej.

Utrzymywanie stosunków konsularnych między państwami nie jest jednak wyłącznie zdeterminowane umowami konsularnymi miedzy nimi. Na przykład Polska w okresie międzywojennym utrzymywała stosunki konsularne z 57 państwami, dysponując w 1939 r. 230 placówkami konsularnymi, podczas gdy tylko z 11 z tych państw zawarła umowy, w których były regulowane zagadnienia konsularne. Oprócz standardów przewidzianych w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. mogą być także stosowane normy prawa międzynarodowego zwyczajowego. Dotyczy to przede wszystkim ustanowienia, działalności i sytuacji prawnej konsula. Instytucja konsula i kształtowane z jego udziałem stosunki konsularne mają nadal istotne znaczenie w całokształcie stosunków międzynarodowych. Instytucję tę już od dawna traktuje się jako użyteczną i najbardziej skuteczną płaszczyznę i jeden z podstawowych środków utrzymywania i rozwijania stosunków międzynarodowych. [9]

Prawno-międzynarodowy status konsula został ugruntowany w konwencji wiedeńskiej z 1963 r. Do tego bowiem czasu zdania na temat zakresu stosowania do instytucji konsula norm prawa międzynarodowego były podzielone. Z historii stosunków konsularnych wynika, iż konsulowie nawet wówczas, kiedy nie mieli statusu konwencyjnego przeważnie korzystali z uprzywilejowanej pozycji prawnej. W wyniku długotrwałej ewolucji nastąpiło ukształtowanie nowego prawa zwyczajowego i państwa w latach dwudziestych i trzydziestych dwudziestego stulecia po-

[9] Por.K.Libera, Zasady międzynarodowego prawa konsularnego, op.cit., s. 16-20

wróciły do praktyki odesłania w kilkunastu umowach konsularnych do norm prawa międzynarodowego.

Także po drugiej wojnie światowej umowy konsularne odsyłają do powszechnego zwyczaju międzynarodowego i do prawa traktatowego. Kierunek ten utrwalony został także w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. - co wynika z treści jej preambuły. Ugruntowuje to w pełni tezę, iż instytucja konsula należy obecnie do prawa międzynarodowego, a nie do prawa wewnętrznego.

Konsul jest organem państwa w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza w międzynarodowym obrocie prawnym, stąd jego status jest określony przede wszystkim przez prawo międzynarodowe normujące jego uprawnienia i obowiązki wobec państwa przyjmującego. Jednocześnie na organy tego państwa prawo międzynarodowe nakłada obowiązek zapewnienia konsulowi odpowiedniej sytuacji prawnej i faktycznej, aby mógł on wykonać swe zadania wynikające z określonych funkcji konsularnych.

Państwo zaś, które ustanawia konsula jako swój organ stwarza odpowiednie podstawy prawne i warunki organizacyjne funkcjonowania służby konsularnej w państwie przyjmującym. Państwo wysyłające zapewnia jednocześnie, na zasadach wzajemności, konsulom państw obcych na swym terytorium warunki prawne i faktyczne do niezakłóconego korzystania przez nich z przysługujących im uprawnień.

Państwo przyjmujące w ramach swego wewnętrznego porządku prawnego stwarza podstawy do działania obcym konsulom, uwzględniając obowiązki jakie na państwa w takich przypadkach nakłada prawo międzynarodowe, w tym zwłaszcza prawo konsularne. Struktura tego prawa zawiera bowiem normy pochodzące z systemu prawa międzynarodowego oraz z systemów prawa wewnętrznego dotyczące zarówno własnych konsulów, jak i obejmujące sytuację prawną i działalność organów konsularnych państw obcych.

Niekiedy przyjmowano założenie, iż istnieje odrębny dla każdego z państw system prawa konsularnego, składający się z norm prawa krajowego w danym państwie oraz z norm, prawa konwencyjnego z którym jest ono związane a także z powszechnie uznanych norm prawa międzynarodowego zwyczajowego.[10] Ma to m.in. istotne znaczenie z punktu widzenia ogólnej teorii międzynarodowego prawa konsularnego, której podstawy nakreślił w swych pracach m.in. Kazimierz Libera. Wiele zagadnień z tej dziedziny czeka jednak na zaktualizowane i kompleksowe opracowanie. Istotne znaczenie ma tu m.in. ustalenie stosunku poszczególnych państw o różnych wewnętrznych systemach prawnych do określonych zagadnień i instytucji prawa konsularnego,

[10] Tamże, s. 44 i nast.

sposobu ich rozumienia doktrynalnego oraz wykładni praktycznej, a następnie stosowania jego norm przez organy tych państw - jako norm prawa międzynarodowego, w tym zwłaszcza w zakresie pozycji prawnej organów konsularnych w państwie przyjmującym. Badanie prawa wewnętrznego państw ma w tym kontekście znaczenie pomocnicze dla ustalenia czy istnieją tendencje do kształtowania się nowych norm międzynarodowego prawa konsularnego - w takim rozumieniu, interpretowaniu i stosowaniu, jakie występuje w danym państwie. Badanie interakcji, tj. wzajemnego oddziaływania, występującego współcześnie między różnymi systemami prawa krajowego a prawem międzynarodowym jest podejmowane zarówno w Polsce jak i w innych krajach.

Podobne podejście i metody badawcze mogłyby mieć także zastosowanie do badań różnych interakcji występujących na gruncie polskiego i ogólnego prawa konsularnego, zwłaszcza, że istnieje tu naturalna wielopłaszczyznowa, duża skala - geograficznie i systemowo rzecz biorąc - takiego wzajemnego oddziaływania. Jest ono nacechowane znaczną częstotliwością.

W zakresie prawa konsularnego, w jego kształcie współczesnym, dostrzegać jednak należy rozgraniczenie sfer działania porządku prawnego międzynarodowego i porządku prawnego wewnętrznego. Prawo międzynarodowe obejmuje te dziedziny w których konsul występuje jako organ działający w danej dziedzinie stosunków międzynarodowych, co dotyczy istoty instytucji a także funkcji konsula i organów konsularnych. Tak więc prawo międzynarodowe określa : a) warunki nawiązania stosunków konsularnych, ich zakres merytoryczny w postaci m.in. obrotu prawnego; b) tzw. prawo konsulatu - tj. prawo do utrzymania stosunków konsularnych (czynnych i biernych), a więc charakter prawny i rodzaje organów konsularnych, będących zespołem organów państwa wysyłającego, występujących w stosunkach międzynarodowych; c) warunki ustanowienia konsula jako określonej osoby, której zezwala się działać w imieniu państwa wysyłającego.

Prawo międzynarodowe określa warunki w jakich konsul ma wykonywać swe zadania, ustala zakres przysługującej mu ochrony prawnej, treść przywilejów i immunitetów. Te ostatnie mają mu nie tylko zapewnić odpowiednią swobodę działania, ale i zakres obowiązków wobec państwa przyjmującego. Prawo międzynarodowe reguluje rodzaje działania konsula w określonym charakterze, funkcje jakie może wykonywać w określonych ramach prawnych, tak aby nie naruszał suwerennych praw państwa przyjmującego. Prawo to ustala więc dopuszczalny zakres działania konsula, wypełniania jego funkcji oraz warunków w jakich mogą być one realizowane w tym państwie. Ustala także zasady „obrotu konsularnego", w tym zwłaszcza międzynarodowego obrotu prawnego w sprawach dotyczących obywateli państwa wysyłającego, także w sytuacjach gdy normalne pokojowe stosunki ulegają zakłóceniu.

Sfera prawa wewnętrznego traktująca o zagadnieniach konsularnych spełnia kilka funkcji: a) zapewnia skuteczność działania na obszarze państwa przyjmującego norm prawa międzynarodowego, mających zastosowanie do organów konsularnych i ich funkcji; b) ustala strukturę organizacyjną służby konsularnej, jej hierarchię i stosunki wzajemne ze służbą dyplomatyczną; c) określa w ramach zasad ogólnie obowiązujących w stosunkach międzynarodowych rodzaje i rangi konsulów; d) określa warunki jakim powinny odpowiadać osoby podejmujące służbę konsularną, a także charakter stosunku prawnego łączącego ich z państwem; e) zakres kompetencji rzeczowej konsulów; f) ustala normy dotyczące postępowania przed konsulem, a także normy prawa materialnego, które są stosowane w praktyce konsularnej.

Wszystkie te zagadnienia są przedmiotem regulacji ustawowej, co jest stosowane nie tylko w polskiej tradycji. Pierwsza polska ustawa z dnia 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów wraz z licznymi aktami wykonawczymi w postaci rozporządzeń i okólników tworzyła w miarę spójny system krajowego prawa konsularnego. Obecnie obowiązująca ustawa o funkcjach konsulów z 1984 r. jest aktem kompleksowo regulującym - wraz z aktami wykonawczymi - wspomniane wyżej sfery działalności i status służby konsularnej.

W 1939 r. Polska utrzymywała placówki konsularne w blisko 70 krajach, ale tylko z 16 państwami łączyły ją mowy dotyczące stosunków konsularnych, wśród których 11stanowiły umowy konsularne.

Prawo do utrzymywania stosunków konsularnych jest określane jako **prawo konsulatu.**[11] Karta Narodów Zjednoczonych (art.1, punkt 3) nakłada na członków ONZ obowiązek współpracy międzynarodowej w dziedzinach: gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub humanitarnej. Dotyczy to także płaszczyzny prawnej rozwijanej w tych dziedzinach stosunków między państwami poprzez ustanawianie odpowiednich organów organizujących i kształtujących ową współpracę. Stąd też państwom przysługuje prawo ich powoływania jako organów upoważnionych i uznawanych w stosunkach międzynarodowych. Należą do nich przede wszystkim konsulaty. Umowy o stosunkach konsularnych zawierane miedzy państwami przyznają sobie wzajemnie prawo ustanawiania konsulów, co ma charakter deklaratoryjny, a nie jest normą konstytutywną, bowiem służy jedynie skonkretyzowaniu już istniejącej normy ogólnej, tj. uściślenia zamiaru zrealizowania prawa konsulatu, określenia warunków i sposobu wykonania tego prawa. W celu zrealizowania prawa konsulatu, to jest nawiązania stosunków konsularnych między dwoma państwami, potrzebne jest formalne lub dorozumiane wyrażenie zgody zainteresowanych państw. Istnieją także umowy konsularne, które nie zawierają postanowień o prawie wysyłania czy też o obowiązku przyjmo-

[11] Tamże, s.115 i nast.

wania konsulów, mające przez to jedynie deklaratoryjny charakter, bowiem ogólna norma międzynarodowa uznająca prawo ustanawiania konsulów nie nakłada na państwa obowiązku wykonywania tego prawa. Każde państwo ma możliwość ustanawiania stosunków konsularnych z innymi państwami i mogą być one nawiązywane także przed nawiązaniem stosunków dyplomatycznych - ale w obydwu przypadkach tylko za zgodą tych państw.[12] Na mocy normy ogólnej prawa międzynarodowego państwom przysługuje tzw. czynne prawo konsulatu, tj. prawo wysyłania konsulów i bierne prawo konsulatu, tj. prawo ich przyjmowania. Prawo konsulatu przysługuje państwom suwerennym, posiadającym pełną podmiotowość prawno-międzynarodową. Mogą one działać w tym zakresie bez ograniczeń.

3. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego instytucja konsula ma charakter prawno-międzynarodowy. Jedynie w stosunkach konsul - państwo wysyłające może być brana pod uwagę płaszczyzna prawno-administracyjna traktowania konsula jako urzędnika.

Prawno-międzynarodowy charakter instytucji konsula wyraża się przede wszystkim w tym, że:

a) konsul reprezentuje prawa i interesy określonych obywateli państwa wysyłającego wobec organów państwa przyjmującego nie na zasadzie przedstawicielstwa w rozumieniu prawa cywilnego, udzielonego mu przez zainteresowane podmioty obrotu prawnego, ale jako organ państwa wysyłającego. Państwo to bowiem mając ustawowo, niekiedy nawet konstytucyjnie, określony obowiązek reprezentowania i ochrony praw i interesów swych obywateli wobec państwa obcego, powierza to zadanie odpowiednio organom dyplomatycznym bądź konsularnym. Konsul reprezentuje samo państwo w zakresie jego suwerennego prawa rozciągnięcia i sprawowania opieki nad obywatelami przebywającymi poza jego granicami, a więc ogranicza się jego działalność i zakres reprezentacji do niektórych ściśle określonych interesów tego państwa. [13]

b) Przedstawiciel konsularny otrzymuje upoważnienie do określonego działania jako zewnętrzny organ państwa przez sam akt powołania na określone stanowisko konsularne w formie listu komisyjnego, spełniającego podobną rolę co listy uwierzytelniające. Tak więc konsul, podobnie jak przedstawiciel dyplomatyczny, działa na podstawie odpowiedniego aktu powołania. Akt ten ze swej istoty zawiera zlecenie i upoważnienie do podejmowania działań według określonych i ściśle rozgraniczonych sfer stosunków międzynarodowych w dziedzinie dyplomatycznej, bądź konsularnej. Konsul jako przedstawiciel państwa reprezentuje jego interesy tylko w określonej dla niego dziedzinie działania.

---

[12] Taka modyfikacja prawa konsulatu nastąpiła po II wojnie światowej.

c) W praktyce stosunków międzynarodowych państwa uznają prawno-miedzynarodowy charakter organów konsularnych, traktując je jako jedną z grup przedstawicieli państwa w obrocie międzynarodowym, tworzącą wraz z organami dyplomatycznymi służbę zagraniczną, jak np. w Polsce - ściślej: dyplomatyczno-konsularną.

d) Na gruncie współczesnego prawa międzynarodowego konsulowi przyznaje się także status reprezentanta państwa w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych. Prawo międzynarodowe, zwłaszcza zaś konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r., określa odrębny i niezależny od dyplomatycznego przedstawicielstwa status prawny służb konsularnych, co znalazło także wyraz w odrębnej konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. Przedstawiciel dyplomatyczny reprezentuje ogólne interesy państwa wysyłającego, utrzymując oficjalne stosunki polityczne, zaś konsul reprezentuje interesy skonkretyzowane, odnoszące się do państwa i poszczególnych obywateli wszędzie tam, gdzie wymagają one określonego działania. Konsul w zależności od potrzeb działa na określonej części terytorium, gdzie występuje największe skupienie interesów państwa i obywateli państwa wysyłającego, występując wobec wszystkich organów miejscowych w zależności od potrzeby ochrony wspomnianych interesów. Prawo porozumiewania się konsula w celu wykonania jego funkcji jest utrwalone zarówno w konwencji wiedeńskiej z 1963 r. jak i w konwencjach dwustronnych o stosunkach konsularnych, a także w prawie wewnętrznym, krajowym. Tak więc prawnomiędzynarodowy charakter urzędu (instytucji) konsula w porównaniu z przedstawicielskim charakterem organów dyplomatycznych występuje na innej płaszczyźnie stosunków i w innej formie urzeczywistnia się.

W dziedzinie prawa konsularnego występują nadal dwie podstawowe tendencje o zmiennym natężeniu ich przejawiania się na różnych kierunkach terytorialnych stosunków międzynarodowych. Są to : a) zasada odrębności służb dyplomatycznej i konsularnej - z jednej i b) łączenia funkcji dyplomatycznych z konsularnymi - z drugiej strony.

Specyficzne i raczej zasadniczo przedmiotowo różne sfery działania obydwu organów sprawiają, że od dawna są one rozgraniczane zarówno na gruncie prawa międzynarodowego jak i prawa krajowego oraz praktyki stosunków międzynarodowych. Uwidacznia się jednak coraz bardziej proces przechodzenia na system jednolitości służby zagranicznej. Uwidacznia się to także na gruncie prawa krajowego, co występuje także i w Polsce.

Zasada odrębności znajduje swój wyraz także w stosowanej na ogół przez wiele państw zasadzie bezpośredniego podporządkowania konsulów ministerstwu spraw zagranicznych. Nie-

---

[13] Tamże, s.81

kiedy jednak występuje także i podwójne podporządkowanie: szefowi placówki dyplomatycznej i urzędowi ministra spraw zagranicznych. W Polsce szefowie urzędów konsularnych podlegają służbowo ministrowi spraw zagranicznych, a bezpośredni nadzór nad działalnością konsula sprawuje kierownik przedstawicielstwa dyplomatycznego, co wynika z ustawy o funkcjach konsulów z 1984 r. Agent konsularny podlega konsulowi.

Łączenie funkcji dyplomatycznych i konsularnych wiąże się przeważnie z dążeniem do obniżenia kosztów utrzymania przedstawicielstw w państwach obcych. Występują tu dwa aspekty prawne zagadnienia : a) upoważnienie organów dyplomatycznych przez prawo wewnętrzne państwa wysyłającego do pełnienia funkcji konsularnych i b) uzyskanie przez nich zdolności do pełnienia funkcji konsularnych oraz uzyskanie przez nich zdolności do działania w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie konsularnej na podstawie formalnego uznania państwa przyjmującego - co następuje przeważnie w drodze notyfikacji i uzyskania exequatur.

16.3. Ewolucja prawa konsularnego i jego doktryny

1. Prawo konsularne, będące jedną z najstarszych dziedzin prawa międzynarodowego, kształtowało się wraz z rozwojem państwa. Służyło wykonywaniu zadań z zakresu jego funkcji zewnętrznych, a przede wszystkim początkowo ochronie interesów i praw określonych wspólnot np. kupieckich, kształtowaniu zasad i form ich współżycia i współistnienia. Stosownie do celów polityki zagranicznej państw, dynamiki rozwoju stosunków między nimi w różnych epokach historycznych i krótszych okresach w ich obrębie, kształtowały się źródła prawa konsularnego oraz formy, metody i charakter stosowania prawa i zwyczaju konsularnego.

Prawo to, spełniając m.in. funkcje ochronne, opiekuńcze, służyło także utrwalaniu zasad humanitarnych w stosunkach międzynarodowych, niwelowaniu nierównoprawnych stosunków miedzy państwami, kształtowaniu zasad pokojowej współpracy, poszanowaniu suwerenności, wzajemnemu udzielaniu odpowiednich gwarancji i pomocy prawnej dla ochrony swych przedstawicieli i innych obywateli przebywających na obcym terytorium, rozwijaniu wzajemnych stosunków w zakresie różnych form współpracy handlowej, komunikacyjnej, kulturalnej, naukowej.

Normy prawa konsularnego, regulujące status prawny oraz działalność organów wewnątrzpaństwowych i zewnętrznych w ich wykonywaniu zadań z zakresu polityki zagranicznej państwa w dziedzinie stosunków konsularnych przechodziły i nadal przechodzą widoczną ewolucję. Dotyczy to w równej mierze także zasad i instytucji tego prawa, które nadal wymagają odpowiedniego usystematyzowania w nauce prawa międzynarodowego.

2. **W starożytności** głównym czynnikiem rozwoju stosunków konsularnych i prawa konsularnego były potrzeby związane z rozwojem handlu międzynarodowego. Wyjazdy i pobyt kupców w obcych krajach wymagał niezbędnej ochrony prawnej. Głównym czynnikiem rozwoju stosunków konsularnych i prawa konsularnego były potrzeby związane z rozwojem handlu międzynarodowego. W starożytnej Grecji państwo wyznaczało miejscowych obywateli do opieki nad cudzoziemcami i udzielania im pomocy prawnej (byli znani jako „proksenowie"). W starożytnym Rzymie istniał urząd pretora cudzoziemskiego (praetor peregrinus), zajmującego się rozstrzyganiem sporów miedzy cudzoziemcami oraz miedzy nimi a obywatelami rzymskimi. Stosował ius gentium, gałąź prawa rzymskiego, która była dostosowana do potrzeb obrotu międzynarodowego.

Towarzyszący wyprawom krzyżowym w **Średniowieczu** rozwój handlu wykształcił instytucję konsula w znaczeniu nowożytnym. Kupieckie faktorie zakładane na Wschodzie i korzystające z autonomii rządziły się wówczas swoim prawem ojczystym oraz przepisami umownego prawa morskiego, ze względu na obowiązującą wtedy zasadę personalności prawa. Były one niezależne od władz miejscowych, które przyznawały im autonomię i immunitet jurysdykcyjny. Konsulowie wybierani przez kolonie kupieckie ze swego grona, sprawowali władzę sądową nad obywatelami swego kraju i reprezentowali go wobec władz miejscowych.

Konsul działał na zasadach eksterytorialności, tak jakby przebywał na terytorium swego państwa i poza zasięgiem władzy kraju pobytu. Tak ukształtowany system konsularny przyjął się z czasem także i na Zachodzie.

W okresie absolutyzmu rozwój prawa konsularnego uległ regresowi. Dominująca wówczas teoria o suwerennej władzy państwowej kolidowała z zasadą personalności prawa stosowaną przez konsulów. Zasada suwerenności nakazywała wszystkim przebywającym na terytorium państwa osobom, niezależnie od ich narodowości, podporządkowania się prawu miejscowemu. Konsulowie zostali pozbawieni swych kompetencji jurysdykcyjnych, przestali być niezależnymi, pochodzącymi z wyboru, a stali się urzędnikami z nominacji władz państwowych, działającymi wedle ich poleceń. Przedstawicielski charakter konsulów i ich rola uległy zmniejszeniu w następstwie powoływania stałych przedstawicielstw dyplomatycznych, reprezentujących monarchów.

Rozwój handlu i żeglugi na przełomie XVII i XVIII w. wpłynął wydatnie na **zwiększenie roli konsulów.** Powstające licznie stałe konsulaty zajmowały się czuwaniem nad interesami swych państw i opieką nad ich obywatelami. W doktrynie prawa miedzynarodowego (m.in. E.de Vattel) ukształtowała się zasada, iż konsulowie znajdują się **pod ochroną prawa narodów** i korzystają z szerokiego zakresu przywilejów i immunitetów zapewniających im swobodę i bezpie-

czeństwo konieczne do należytego wypełniania powierzonych im funkcji. Zaczęła się także rozpowszechniać praktyka ustalania prerogatyw i funkcji konsula w takich aktach jak konwencje konsularne, umowy żeglugowe, traktaty pokoju i inne. Te zaś znajdowały swe odbicie w ustawodawstwach wewnętrznych państw.

Na Bliskim Wschodzie nadal rozwijały się tradycyjnie szerokie uprawnienia konsulów. Utrzymywał się tam dość długo system oparty na umowach zwanych kapitulacyjnymi, zawieranych z władzami miejscowymi. Konsulowie, zwani sądowymi lub jurysdykcyjnymi, korzystali na ich mocy z szerokiego zakresu przywilejów i immunitetów, takich jakie przysługiwały dyplomatom. Pełnili bowiem niekiedy i ich funkcje. Wspomniane **umowy kapitulacyjne** dawały konsulom także pełną jurysdykcję cywilną i karną nad obywatelami swoich państw. Stosowali oni przeważnie w takich przypadkach prawo ojczyste. Stan taki przetrwał do XIX wieku, a w Egipcie, Persji, Turcji i Chinach do XX wieku, kiedy to zaniknął. Spowodowało to konieczność nawiązywania przez posłów szerszych kontaktów i stosunków prawnych z czynnikami miejscowymi. Według nowych zasad poseł nie był już gościem monarchy i sam musiał zapewnić sobie odpowiednie warunki pobytu. Wprowadzono dodatkowe gwarancje: immunitet jurysdykcyjny i nietykalność pomieszczeń poselstwa oraz osoby posła, co znalazło także swoje uzasadnienie w doktrynie (Montesquieu i E.de Vattel).[14]

W okresie absolutyzmu ukształtowała się **teoria reprezentacji** (przedstawicielstwa), a posłowi przysługiwały przywileje i immunitety jako osobistemu przedstawicielowi monarchy. W ustroju republikańskim punkt ciężkości zaczęto przenosić z osoby monarchy na państwo („poseł działa przywdziewając osobę państwa" , „nosi w sobie osobę monarchy lub państwa").[15]

Wraz z rozwojem stosunków miedzy państwami, obok teorii reprezentacji rozpowszechniła się tzw. **teoria eksterytorialności,** z którą łączyła się zasada suwerenności terytorialnej, a wraz z nią koncepcja terytorialnego a nie personalnego zasięgu prawa. Uwzględniała także szerszy krąg osób wchodzących w skład poselstwa, oraz zapewniała nietykalność pomieszczeniom zajmowanym przez posła. Przyjmowano fikcję prawną, że przedstawiciel państwa, reprezentujący swego suwerena, powinien być uważany za znajdującego się poza terytorium państwa przyjmującego i dlatego nie może podlegać prawu tego państwa.[16] Także pomieszczenia misji i rezydencja prywatna posła stanowiły część terytorium państwa wysyłającego i należało je uważać za niety-

---

[14] Por.: Montesquieu, O duchu praw. Warszawa 1957, t.II, ks.XXVII, rozdz. 21; E.de Vattel, Prawo narodów czyli zasady prawa naturalnego, zastosowanie do postepowania i spraw narodów i monarchów. Warszawa 1958, t.II ks.rozdz. VII, § 80-81

[15] S.Nahlik, Narodziny nowożytnej dyplomacji. Op.cit. s.144-146

kalne. Każdy zaś akt dokonany przez niego zgodnie z tą teorią był uważany za dokonany „poza terytorium" (extra teritorium).

Rozwijająca się równolegle nowa teoria opowiadała się za immunitetem zawężonym. Uprzywilejowaną pozycję posła uzasadniała celami jakim mają służyć dane mu przywileje, aby nie napotykał na trudności przy wykonywaniu powierzonych mu funkcji (C.van Bynkershoek).
Na takiej zasadzie opierała się ukształtowana we współczesnej nauce prawa międzynarodowego teoria swobody - lub inaczej: teoria interesu funkcji (teoria funkcjonalna). Jako podstawę immunitetów przyjęła ją także nauka polska (K.Stefko, Z.Cybichowski), postulując uzupełnianie tej teorii teorią reprezentacji (J. Makowski, J.Symonides). We współczesnej nauce prawa międzynarodowego przeważa jednak pogląd, iż teoria funkcjonalna jest wystarczającym uzasadnieniem przywilejów i immunitetów odpowiednio uprawnionych przedstawicieli organów państwa działających w obrocie międzynarodowym. Zasadniczym celem przywilejów i immunitetów jest zapewnienie im swobodnego wykonywania funkcji, tj. wypełniania zadań bez przeszkód, z poczuciem pełnego bezpieczeństwa osobistego i niezależności działania (C.Berezowski, W.Góralczyk, K.Libera, L.Ehrich. J.Sutor, E.Skrętowicz, S.Sawicki).

Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961 r. po raz pierwszy wprowadziła do prawa międzynarodowego teorię funkcjonalną, zastrzegając na wstępie, iż cel przywilejów i immunitetów polega nie na korzyściach osobistych lecz na zapewnieniu skutecznego spełniania funkcji misji dyplomatycznej.
W myśl art.25 tejże Konwencji, państwo przyjmujące powinno zapewnić wszelkie ułatwienia dla pełnienia funkcji misji. Zasada funkcjonalna znajduje także wyraz w przepisach tejże konwencji dotyczących przywilejów członków misji i samej misji.

3. Źródła prawa dyplomatycznego i konsularnego można zaliczyć do najstarszych i najlepiej skonstruowanych działów prawa międzynarodowego, przy czym prawo dyplomatyczne było początkowo przeważnie prawem zwyczajowym. Natomiast prawo konsularne częściej było prawem pisanym, o czym świadczą zwłaszcza różne traktaty osiedleńcze, żeglugowe, pokojowe, handlowe, a także dwustronne konwencje konsularne.

Rozwojowi współczesnych stosunków międzynarodowych towarzyszy od kilku dziesięcioleci znaczny rozwój prawa konsularnego. Są to zarówno zwykłe umowy konsularne mające odniesienie do standardów przewidzianych w wiedeńskiej konwencji o stosunkach konsularnych w 1963 r., jak i inne umowy znaczące dla rozwoju stosunków konsularnych państw oraz dla dal-

---

[16] H.Grocjusz, Trzy księgi o prawie wojny i pokoju. Warszawa 1957, ks. II, rozdz. XVIII, s.28.Wzmianki o prawie dyplomatycznym jakie tu zamieszczamy mają na celu ukazanie pewnych odmienności rozwoju instytucji prawa konsularnego i prawa dyplomatycznego.

szej ewolucji prawa konsularnego, jego teorii i praktyki. Są to umowy o ruchu bezdewizowym obywateli, o pomocy prawnej w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych, o zapobieganiu bądź likwidowaniu przypadków podwójnego obywatelstwa, o opłatach konsularnych i inne. Rozwój międzynarodowego prawa konsularnego wywiera wpływ także na kształtowanie się prawa krajowego wielu państw uczestniczących w obrocie międzynarodowym, przy czym niektóre regulacje prawa krajowego dotyczące m.in. funkcji konsulów są traktowane jako integralna część prawa konsularnego. Współczesne prawo konsularne cechuje bowiem dwoistość norm pochodzących zarówno z systemu prawa międzynarodowego jak i z systemów prawa krajowego.

Tak więc problematyka współczesnego prawa konsularnego jest godna dociekań poznawczych, co znajduje wyraz w wielu pracach z tej dziedziny podejmowanych ostatnio. Wykraczają one niekiedy znacznie poza tradycyjny krąg rozważań prawnokonsularnych podejmowanych z pozycji dogmatyki prawa międzynarodowego i sygnalizują także nowe problemy faktyczne i prawne na tle tej znaczącej dziedziny stosunków międzynarodowych które ma służyć m.in. ich humanizacji.[17]

4. Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963 r. odgrywa kluczową rolę w systemie prawa dyplomatycznego i konsularnego - jako kodyfikacja tego prawa. Kodyfikacja powszechnego prawa konsularnego była podejmowana już u schyłku wieku XIX. W 1896 r., w Instytucie Prawa Międzynarodowego w Wenecji przedstawiono projekt regulaminu o immunitetach konsularnych.[18] Prace kodyfikacyjne prowadzone następnie przez powołany przez Ligę Narodów Komitet Ekspertów miały jedynie charakter przygotowawczy.[19] Komitet Prawników Amerykańskich przygotował projekt konwencji o urzędnikach konsularnych, który przyjęła VI Konferencja Panamerykańska odbywana w 1928r. w Hawanie.[20] Kodyfikację prawa konsularnego prowadziła z ramienia ONZ Komisja Prawa Międzynarodowego, która w 1961 r. przedstawiła projekt do zatwierdzenia Zgromadzeniu Ogólnemu. Konferencja pełnomocników 92 państw odbywana w Wiedniu, także z udziałem Polski, przyjęła 23 kwietnia 1963 r. konwencję o stosunkach konsularnych. Do 1985r. ratyfikowało ją 112 państw, a do 1986 r. - 13 państw latynoamerykańskich i 30 państw afro-azjatyckich. Na przełomie 1996/97 roku stronami konwencji

---

[17] Zob. np. T.Joniec, Polska służba konsularna, op.cit.
[18] Annuaire de l'Institut de Droit International, (New abrieged edition), 1928, vol III, s.934 i nast.
[19] Harvard Law School, Resarch in International Law, The Legal Position and Functions of Consuls, 1932, s.217 i nast.
[20] A.Feller, M.Hudson, Collection of the Diplomatic and Consular Laws and Regulations of Various Countries. Waszyngton, 1933, s.2394 i nast.

było 156 państw. Wiele państw zgłosiło przy ratyfikowaniu deklaracje i zastrzeżenia [21], o których bedzie mowa dalej. Konwencja wiedeńska z 1963 r. o stosunkach konsularnych zawiera rozwiązania nie uwzględniające w pewnych przypadkach nowych tendencji rozwoju współczesnego prawa konsularnego. Obowiązuje ona od 19 marca 1967 r., a od 1970 r. zaznacza się unifikujący wpływ niektórych jej postanowień na prawo i praktykę konsularną wielu państw europejskich. I to zarówno w ustawodawstwie tych państw z zakresu prawa konsularnego, jak i w praktyce traktowanej przy zawieraniu dwustronnych umów konsularnych, które wychodzą także szerzej poza jej postanowienia, co jest korzystne i zgodne z art.73 pkt 2 tejże Konwencji.

Postanowienia tej Konwencji, mające charakter kodyfikacji prawa zwyczajowego, dotyczą m.in. takich zagadnień jak: nawiązanie i utrzymywanie stosunków konsularnych, ustanowienie urzędu konsularnego, listy komisyjne, exequatur, przywileje i immunitety, nietykalność archiwów i dokumentów, funkcje konsularne, poczta konsularna (kurierzy), a także zasady przestrzegania ustaw i innych przepisów państwa przyjmującego.

Do pozytywów w zakresie udziału tejże konwencji w rozwoju prawa konsularnego można zaliczyć ujednolicenie terminologii tego działu prawa międzynarodowego, ułatwiające współpracę państw i badania naukowe przedmiotu oraz nadawanie wysokiej rangi funkcjom popierania rozwoju stosunków handlowych, gospodarczych, kulturalnych i naukowych. Popieranie rozwoju stosunków handlowych i gospodarczych należy nadal do priorytetowych funkcji konsularnych państw zachodnich. Taką rangę miały one również w praktyce konsularnej Drugiej Rzeczypospolitej. Przytoczyć w tym miejscu wypada artykuł 1 ustawy z 1924r. o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów: „ Zadaniem konsulów jest obrona interesów gospodarczych Rzeczypospolitej Polskiej, opieka nad obywatelami polskimi za granicą i czuwanie nad wykonaniem umów międzynarodowych.” Do pozytywów można zaliczyć także pewne zbliżenie służby konsularnej do służby dyplomatycznej, co dotyczy zwłaszcza funkcji tych służb (art.5 powtarza w zasadzie trzy funkcje o stosunkach dyplomatycznych i art.17), ale nie ich statusu w zakresie przywilejów i immunitetów, co jest wyraźną niekonsekwencją. Za zawężeniem tych ostatnich optowały państwa anglosaskie.

Dodać należy, że konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963r. była przedmiotem ocen i analiz zmierzających do jej doskonalenia. Zagadnieniami tymi zajmował się m.in. VI Komitet Prawny ONZ w 1990r., który pozytywnie oceniając rolę tej konwencji w kształtowaniu współpracy między państwami wysunął jednocześnie postulat opracowania protokołu dodatkowego w sprawie funkcji konsularnych. Projekt tego protokołu ma na celu uzupełnienie pewnej

[21] Zob.: G.W.Bobylew, N.G.Zubkow, Osnowy konsulskoj służby. Op.cit. s.247-262

luki występującej w tej konwencji, która w dużej mierze skupia uwagę na przywilejach i immunitetach, a nie precyzuje bliżej przepisów dotyczących funkcji konsulów. Projekt ten przewiduje m.in. bardziej szczegółowe regulacje dotyczące komunikowania się i kontaktów konsulów z obywatelami państwa wysyłającego, czynności typu notarialnego i ewidencji stanu cywilnego, reprezentowania obywateli przed sądami i innymi władzami. Można się spodziewać, że regulacje te pomogą polskim konsulom w odszukiwaniu obywateli polskich, którzy opuścili kraj nie uregulowawszy swych obowiązków wobec państwa i pozostawionych w krajach rodzin (m.in. alimenty). Dodać bowiem należy, że w szeregu krajów zachodnich nie ma obowiązku meldowania.

Zarówno nie przystąpienie jak i przystąpienie do konwencji wiedeńskiej nie utrudnia zawierania dwustronnych umów konsularnych, w których częstokroć zakres przywilejów i immunitetów konsularnych jest zbliżony do dyplomatycznych lub identyczny z nimi. Żadne bowiem z postanowień tej konwencji, jak głosi jej art. 73 pkt 2, nie stanowi przeszkody do zawierania przez państwa umów międzynarodowych bądź potwierdzających, uzupełniających lub rozwijających jej postanowienia, bądź rozszerzających zasięg ich stosowania. Przy czym, jak to wyjaśnia art.72 pkt 2 konwencji, nie można uważać za dyskryminację innych podmiotów wzajemnego przyznania sobie przez państwa, na podstawie zwyczaju lub umowy, traktowania bardziej korzystnego niż przewidziane w postanowieniach tej konwencji. Postanowienia te sprzyjają rozwijaniu praktyki konwencyjnej dwustronnej wedle uznania zainteresowanych państw.

Tekst konwencji był - jak wiadomo - kształtowany w wyniku ścierania się przeciwstawnych tendencji i stanowisk przedstawicieli różnych państw w czasie negocjacji. Włączono do niej m.in. także postanowienia niezgodne z praktyką ustanawiania równoprawnych stosunków między państwami, wzajemnie korzystnych. Świadczą o tym zgłaszane w czasie negocjacji, a także w momencie ratyfikacji przez poszczególne państwa różne deklaracje i zastrzeżenia.[22] Normy konwencji wiedeńskiej nie mają więc charakteru uniwersalnego i w wielu sytuacjach regulację stosunków konsularnych pozostawiono zwyczajowi międzynarodowemu.

Niektóre państwa długo nie przystępowały do tej konwencji, uznając iż niektóre jej postanowienia pozostają w sprzeczności z ukształtowaną praktyką konsularną a także z normami konwencji konsularnych już zawartych miedzy wieloma państwami. Dotyczy to m.in. swobody poruszania się, dostępu do obywateli pozbawionych wolności oraz liczebności personelu placówek konsularnych. Trudności związane z przystąpieniem do tej konwencji także przez państwa rozwijające się wynikają m.in. stad, iż jej art.31 ogranicza nietykalność pomieszczeń konsularnych, (ale nie dotyczy to archiwów) a art.35 pkt 3 przewiduje możliwość żądania otwarcia baga-

[22] Zob.: Dz.U. 1982. Nr 13. poz. 99

żu konsularnego lub odesłania do miejsca pochodzenia - bez otwierania.[23] Są także i inne przyczyny, które budzą sprzeciw państw rozwijających się, zwłaszcza tych, których dotyczą ograniczenia związane z przystąpieniem do niej - zawarte w art.74 i 76 tejże konwencji - wprowadzające jako warunek pozytywny: członkostwo w ONZ lub organizacji wyspecjalizowanej, bądź uczestnictwo jako strona Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości lub też zaproszenie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Powrócimy jeszcze do tych zagadnień w kontekście sporu o stosowanie podstawowych zasad prawa międzynarodowego na gruncie prawa konsularnego.

Konwencja wiedeńska (konsularna) wnosi jednak elementy pozytywne z punktu widzenia ewolucji współczesnego prawa konsularnego: a) jest wynikiem doniosłych prac kodyfikacyjnych tego prawa, b) określa kierunki jego dalszego rozwoju, c) szeroko reguluje instytucję konsula honorowego, d) określa status kurierów konsularnych, e) daje przegląd funkcji urzędu konsula. Wobec faktu, iż konwencja ta nie uzyskała w praktyce statusu powszechnie obowiązującego źródła prawa konsularnego, wiele państw reguluje swe stosunki na zasadzie umów dwustronnych. Ich analiza pozwala ukazać na tle praktyki stosunków konsularnych model praktyczny funkcjonowania różnych instytucji prawa konsularnego jako pewnych zespołów norm, a także związanych z nimi zasad interpretowania i stosowania tego prawa. Odpowiednio usystematyzowana struktura instytucji, norm i zasad stosowanych w obrębie prawa konsularnego ma więc nie tylko istotne znaczenie poznawcze i metodyczne, ale przede wszystkim dużą użyteczność praktyczną. Służy lepszemu rozumieniu mechanizmów funkcjonowania tego prawa, jego powiązań systemowych zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych. Zagadnienia te wymagają nadal pogłębionych badań z zastosowaniem metod oferowanych m.in. przez teorię prawa.

5. Współczesne prawo dyplomatyczne i konsularne wzbogaciło się o nowe regulacje regionalne, ukształtowane na gruncie systemu prawnego Rady Europy, Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej. Regulacje te są związane z nową instytucją prawną obywatelstwa europejskiego. Ustanawia je Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht z 7 lutego 1992 r. w celu „wzmocnienia ochrony praw i interesów obywateli Państw członkowskich" Unii (art.B Traktatu). W artykule 8c Traktatu zagwarantowano obywatelowi Unii, w czasie jego pobytu w państwie trzecim prawo do ochrony przez służby dyplomatyczne i konsularne każdego państwa członkowskiego. Dotyczy to sytuacji kiedy państwo rodzime danego obywatela Unii nie posiada w państwie trzecim swego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub konsularnego.

---

[23] Polska popierała takie rozwiązania jako rozsądne, pozwalające wyjść „z twarzą" w sytuacji niezręcznej dla pre-

Ponadto, misje dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich oraz przedstawicielstwa Komisji w państwach trzecich - w myśl Traktatu o UE - będą działały na rzecz zapewnienia poszanowania wspólnych stanowisk i działań podejmowanych przez Radę UE. W tym celu zintensyfikują współpracę poprzez wymianę informacji, co ma przyczyniać się do wykonywania postanowień wspomnianego art. 8c Traktatu o UE.

Wcześniej zaś - jak wiadomo - sporządzono w ramach Rady Europy i podpisano w 1967 r. Konwencję Europejską o funkcjach konsularnych. W preambule tej konwencji państwa członkowskie Rady Europy podały, że celem Rady jest osiągnięcie pełniejszej jedności między jej członkami oraz ułatwienie ich postępu gospodarczego i społecznego. Wzięły one pod uwagę m.in. fakt, że stosunki konsularne, przywileje i immunitety są regulowane przez konwencję wiedeńską o stosunkach konsularnych oraz przez inne konwencje. Wyraziły też przekonanie, że zawarcie Konwencji będzie sprzyjać procesowi współpracy oraz zjednoczenia europejskiego.

Konwencja europejska o funkcjach konsularnych operuje wyrażeniem „urzędnik konsularny". Oznacza ono osobę powołaną przez państwo wysyłające do wykonywania funkcji konsularnych i uznaną przez państwo przyjmujące. Rozdział II - Ogólne funkcje konsularne (art.2, pkt 1) zawiera na pierwszym miejscu postanowienie, że urzędnik konsularny uprawniony jest do ochrony obywateli państwa wysyłającego oraz ochrony ich praw i interesów. Konwencja umożliwia mu m.in. prawo dostępu do każdego obywatela państwa wysyłającego oraz wszelkie kontakty z nim i poświęca dużo miejsca funkcjom związanym ze spadkami.

Jednocześnie (zgodnie z art.2 pkt 2) urzędnik konsularny jest uprawniony do promowania interesów państwa wysyłającego, w tym w dziedzinie handlu, gospodarki spraw socjalnych, zawodowych, turystyki, działalności artystycznej, nauki, edukacji, spraw morskich, lotnictwa cywilnego oraz do promowania i rozwijania współpracy między państwem wysyłającym i przyjmującym w tych i innych dziedzinach. Dużo miejsca konwencja poświęca sprawom żeglugi morskiej i powietrznej. W sprawach cywilnych i handlowych urzędnik konsularny uprawniony jest do dostarczania dokumentów prawnych, przekazywania specjalnych dokumentów prawnych lub zbierania dowodów w imieniu sądów państwa wysyłającego zgodnie z porozumieniami bądź gdy brak sprzeciwu ze strony państwa przyjmującego (art.9). Urzędnik konsularny może wystawiać świadectwa pochodzenia, bądź bezpośredniego pochodzenia towarów i inne tego typu dokumenty (art.10). W praktyce konsularnej krajów zachodnich funkcje konsulów w sprawach gospodarczych i handlowych

---

stiżu państwa wysyłającego.

17. Prawo konsularne kształtowane przez państwa europejskie z udziałem Polski

Na tle dotychczasowych rozważań dotyczących ewolucji i cech ogólnego systemu współczesnego prawa konsularnego, wyłania się potrzeba zaprezentowania, niektórych cech i struktury prawa konsularnego kształtowanego przez państwa europejskie.[1]

Prawo konsularne państw europejskich zbliżone do uregulowań, które zostały skodyfikowane w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r., kształtowanej także z ich udziałem, charakteryzuje się pewnymi cechami, które można zaliczyć do czynników sprzyjających rozwojowi tego prawa. Konwencja ta, iż jak wspomniano, począwszy od lat siedemdziesiątych wywiera wpływ, poprzez niektóre postanowienia, na prawo i praktykę konsularną państw europejskich. Uwidacznia się to m.in. w ustawodawstwie tych państw z zakresu prawa konsularnego.

Po 1970 r. m.in. w wyniku procesu helsinskiego KBWE, znacznie zwiększyła się liczba dwustronnych konwencji konsularnych zawieranych przez państwa europejskie tzw. bloku wschodniego. W przepisach prawa krajowego państwa te określały strukturę, funkcje i kompetencje własnych urzędów konsularnych albo w jednej ustawie, albo też w wielu aktach prawa wewnętrznego. Oddzielne ustawy konsularne m.in. wydały: Czechosłowacja (1949), Węgry (1974), ZSRR (1976), NRD (1979) i Polska (1984).
Natomiast w Bułgarii, Rumunii i Jugosławii taka forma unormowania regulacji nie występowała, chociaż np. w Bułgarii podjęto prace nad ustawą konsularną. Tylko niektóre ustawy konsularne państw europejskich ustalają hierarchię źródeł prawa konsularnego, dając prymat własnemu prawu wewnętrznemu, a następnie prawu i zwyczajom międzynarodowym.

W swym ogólnym kształcie konwencje konsularne zawierane na przykład do 1989 r. z krajami rozwijającymi się są w zasadzie regulacjami tego samego typu, ale występują tu także i pewne odmienności szczególne. Włączony jest do nich dość zróżnicowany przedmiotowo krąg zagadnień, w zależności od specyfiki stosunków konsularnych z danym państwem. Dotyczy to m.in. sposobu powiadamiania ministerstwa spraw zagranicznych państwa przyjmującego w zakresie listów komisyjnych i exequatur. Pewna elastyczność uregulowań obejmuje także sprawy własności i użytkowania nieruchomości przez konsulat na terytorium państwa przyjmującego (pomieszczenia, grunty).

---

[1] Por. D.Maszew: Diplomaticzesko i konsulsko prawo. Sofia 1986; J.G.Demin, Status diplomaticzeskich priedstawitielstw i ich personała, Moskwa „Mieżdunarodnyje otnoszenija" 1995

Klasyfikacja analogicznych postanowień konwencji dwustronnych i analiza porównawcza różnych instytucji tam regulowanych ukazuje jednolitość co do istoty i kierunku uregulowań zbieżnych zagadnień.

Doktryna prawa konsularnego analizuje niekiedy instytucję przywilejów i immunitetów konsularnych łącznie, w kontekście funkcji konsularnych.[2] Znajduje to także wyraz w konwencjach dwustronnych, co dobrze ilustruje tendencje rozwoju prawa konsularnego. Model przyjęty w konwencji wiedeńskiej z 1963 r. jest znacznie zmieniany w praktyce traktatowej dwustronnej państw kształtujących swe stosunki konsularne.

Na ogół zbieżne są postanowienia zamieszczane w różnych konwencjach konsularnych dwustronnych z katalogiem **funkcji** przewidzianych w artykule 5 Konwencji Wiedeńskiej z 1963 r. Są one tylko nieznacznie modyfikowane pod względem kolejności ich systematyki formalnej, rozłożenia akcentów intencjonalnych w zakresie zwłaszcza rozwijania stosunków handlowych, gospodarczych, kulturalnych i naukowych, co ma przede wszystkim bardziej znaczenie polityczne niż prawne. Niekiedy konwencje z tychże samych względów wyodrębniają jako oddzielny przepis - postanowienie o rozwijaniu przyjaznych stosunków. Inne znowu wysuwają na czoło dwa główne kierunki działalności konsula: ochronę praw i interesów państwa wysyłającego, jego obywateli i osób prawnych oraz sprzyjanie rozwojowi stosunków z zakresu ekonomiki i kultury, a w dalszej kolejności zamieszczają postanowienia dotyczące innych funkcji przewidzianych w konwencji wiedeńskiej.

Warto tu zauważyć, iż w latach siedemdziesiątych państwa Europy Środkowej i Wschodniej stosowały w swej praktyce traktatowej przy zawieraniu umów dwustronnych konsularnych formę protokołów dodatkowych, przeważnie z państwami zachodnimi, regulujących zwłaszcza niektóre kwestie sporne dotyczące m.in. funkcji konsularnych w zakresie opieki nad obywatelami w różnych formach pozbawionymi wolności. Było to niewątpliwie pewnym refleksem ówczesnego układu biopolarnego w stosunkach międzynarodowych.

2. Istotną kwestią w konsularnej praktyce traktatowej jest dążenie do ujednolicenia terminologii stosowanej w zawieranych konwencjach, a m.in. jej przybliżenie do określeń przyjętych w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. Mimo, iż wywarła ona znaczny wpływ na ujednolicenie terminologii w konwencjach zawieranych także przez kraje europejskie, częstokroć istnieje potrzeba wprowadzania uściśleń i nowych definicji pojęć umieszczonych w „słowniczkach" we wstępnych, ogólnych postanowieniach tych konwencji. Wspomniana konwencja nawiązująca w swych definicjach do konstrukcji przyjętych w konwencji

---

[2] Por.: Oswobodiwsziesja strany i mieżdunarodnoje prawo. J.P.Bliszczenko, (red). Moskwa, „Mieżdunarodnyje otnoszenija" 1987, s.178

wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r.[3] wpłynęła także na ujednolicenie terminologii prawno-konsularnej w ustawodawstwie wewnętrznym państw, mimo, że niektórych pojęć wyraźnie nie definiuje np. konsulów zawodowych i honorowych. Niekiedy pewne trudności interpretacyjne nasuwają takie pojęcia jak np.: „członkowie urzędu konsularnego" (art.1, ust.1, lit.g), „członkowie personelu konsularnego" (lit. h) nie obejmujące kierownika urzędu konsularnego oraz pojecie „pomieszczenia konsularne" (lit. j) nie obejmujące rezydencji szefa placówki, tak jak to czyni konwencja dyplomatyczna z 1961 r.

Konwencja wiedeńska z 1963 r. wśród definicji zawartych w art. 1 nie przewiduje określenia „ członek rodziny". W praktyce traktatowej państw Europy Środkowej i Wschodniej za „członka rodziny" uważano małżonka członka urzędu konsularnego i jego dzieci, pod warunkiem, że pozostają oni we wspólnocie domowej. W konwencjach konsularnych zawieranych pomiędzy tymi państwami uwidaczniała się również tendencja do zastępowania określenia z Konwencji Wiedeńskiej konsularnej „członek personelu służby", określeniem „członek personelu obsługi".

Ustawodawstwo niektórych państw europejskich stopniowo zmieniało prawo i praktykę, odnośnie instytucji konsula honorowego. I tak np. Polska ustawa konsularna z 1984 r. w art.5 stanowi, że minister spraw zagranicznych może powoływać konsulów honorowych generalnych, konsulów, wicekonsulów lub agentów konsularnych - i to nie tylko obywateli polskich zamieszkałych w państwie przyjmującym i każdorazowo określać on zakres ich czynności.[4]

Pewne zmiany nastąpiły także w strukturze organizacyjnej urzędów konsularnych państw europejskich. Państwa te w myśl konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. (art.9), w swoim ustawodawstwie przewidują możliwość powołania urzędników konsularnych w czterech klasach : konsulów generalnych, konsulów, wicekonsulów i agentów konsularnych. Przepisy wewnętrzne tych państw przewidują także możliwość pełnienia funkcji konsularnych przez wydziały konsularne przedstawicielstw dyplomatycznych.

Ustawy konsularne państw europejskich, z lat późniejszych nie regulują szczegółowo organizacji urzędów konsularnych oraz praw i obowiązków pracowników tych urzędów, jak to czyniły poprzednio. Zagadnienia te są regulowane w odrębnych aktach prawnych zarówno rangi ustawowej, jak i podustawowych.

Państwa europejskie powołują konsulów generalnych, konsulów, agentów konsularnych, wydziały konsularne w przedstawicielstwach dyplomatycznych, a także konsulów honorowych.

---

[3] Por.:A.Verdier, Maunel Practique de Consulats, Paryż 1980, s.140

[4] Podobne regulacje jednakże bez określenia rangi powoływanych urzędników konsularnych honorowych zawierały ustawy innych państw (ZSRR, NRD)

Rumunia uwzględniła również urząd wicekonsula. Agencja konsularna Polski działała w ZSRR od 1987 r.

Państwa europejskie niekiedy łączą służbę konsularną ze służbą dyplomatyczną w pojęciu zbiorczym „służba zagraniczna" lub jak w Polsce - „służba dyplomatyczno-konsularna".

Funkcje konsularne są w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. w art.5 określone tradycyjnie i jak się ocenia zbyt wąsko. Obejmują one sprawy z zakresu „iuris avocandi", (gdy konsul działa jako władza administracyjna wzywając swoich obywteli do wypełniania obowiązków wobec swojego państwa) oraz z zakresu „iuris protectionis", (gdy broni interesów obywateli własnego kraju wobec organów państwa przyjmującego), a więc nie wszystkie funkcje spełniane obecnie przez konsulów.

Prawo wewnętrzne i praktyka państw europejskich na ogół rozszerza funkcje konsularne, przewidując dla konsula wiele dodatkowych zadań. Obowiązany jest on do: a) stałego rozwijania stosunków przyjaznych z państwem przyjmującym poprzez pogłębianie współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej oraz kulturalnej; b) nadzorowania wykonywania umów obowiązujących państwo przyjmujące i wysyłające; c) prowadzenia akcji informacyjnej o kraju wysyłającym poprzez przedstawianie organom państwa przyjmującego i opinii publicznej głównych kierunków polityki zagranicznej i wewnętrznej swego kraju oraz osiągnięć w dziedzinie gospodarki, nauki i kultury; d) zapoznawania się ze stanem gospodarki, nauki i kultury oraz ustawodawstwem państwa przyjmującego.

Ustawodawstwo konsularne wspomnianych państw określa ponadto, iż oprócz funkcji wyszczególnionych w prawie wewnętrznym konsul może wykonywać inne, przewidziane przez prawo i zwyczaje międzynarodowe, a także powierzone mu przez ministra spraw zagranicznych.

Prawo wewnętrzne państw europejskich i praktyka konwencyjna określają także typowe funkcje spełniane przez konsulów zgodnie z postanowieniami art. 5 konwencji wiedeńskiej o funkcjach konsulów z 1963r. W prawie tym przeważnie podkreśla się, iż przy wykonywaniu funkcji konsularnych, należy się kierować zarówno prawem, jak i zasadami współżycia społecznego. W ustawodawstwie i praktyce konwencyjnej niektórych państw nie został rozstrzygnięty problem relacji terminów: „przywilej" i „immunitet konsularny".[5] Stosowane są one bowiem zamiennie, jednakże z uwzględnieniem zasady funkcjonalności przy określaniu przywilejów.

---

[5] Np. S.E.Nahlik wyraża pogląd, że termin przywilej to określenie zbiorcze w miejsce często stosowanej terminologii - przywileje i immunitety dyplomatyczne, obejmujące między innymi wszelki „immunitet, który jest jedną z form przywileju polegającą na wyłączeniu spod jurysdykcji państwa przyjmującego"; S.E.Nahlik, Osobowe klauzule dyplomatyczne - Konwencja Wiedeńska z 1961 r. a ustawodawstwo polskie, PiP, 1962, nr 2, s.236

Ustawy konsularne nie regulują problemu przywilejów konsularnych, a określają je inne akty normatywne prawa wewnętrznego, a także dwustronne konwencje konsularne zawierane przez te państwa.

Można zaobserwować stały proces rozszerzania zakresu przywilejów konsularnych i zbliżania w pewnych dziedzinach statusu konsula do statusu przedstawiciela dyplomatycznego, co występuje zwłaszcza w konwencjach konsularnych, zawieranych pomiędzy krajami europejskimi. Dotyczy to takich zagadnień, jak:

a) nietykalność pomieszczeń urzędu konsularnego;

b) rozszerzenie osobowego immunitetu nietykalności oraz immunitetu jurysdykcyjnego;

c) szersze przywileje finansowe;

d) swoboda poruszania się;

e) kwestia zrzeczenia się z przysługujących przywilejów konsularnych.[6]

O zbliżeniu się służby konsularnej do służby dyplomatycznej świadczą też rozwiązania zawarte w konwencjach konsularnych pomiędzy państwami byłego bloku wschodniego wymagające m.in., aby przed mianowaniem kierownika urzędu konsularnego, szef przedstawicielstwa dyplomatycznego upewnił się czy będzie aprobata na daną osobę ze strony władz państwa przyjmującego. Postanowienia takie nie występowały w konwencjach konsularnych zawieranych przez te państwa z innymi państwami.[7]

Widoczne są ostatnio zróżnicowane nieco akcenty w postrzeganiu prawa dyplomatycznego i konsularnego, a zwłaszcza funkcji tego ostatniego. Na przykład, autor czołowego podręcznika prawa konsularnego - Luke T.Lee/Consular Law and Practice, 2d ed., Oxford 1991, pp.XXXIII, 645, poprzednie wydanie z 1961r./, były pracownik Departamentu Stanu USA / chociaż nie na stanowisku związanym ze sprawami konsularnymi/ wzbogacił nowe wydanie o istotne treści, znacznie wykraczające poza te z 1961r., pozostające niejako w cieniu konwencji wiedeńskiej z 1963r. o stosunkach konsularnych.

Nowe treści i akcenty w tej ostatniej pracy dotyczą bowiem:

- szerokiego postrzegania stosunków konsularnych w kontekście funkcji konsularnych i statusu wykonujących je dyplomatów,
- bardziej szczegółowego skupienia uwagi na funkcjach konsularnych, co wyraża się w zaakcentowaniu takich zagadnień - jak:

---

[6] Por. Z.A.Czubiński, Financial Consular Privileges in the Light of the 1963 Vienna Convention on Consular Relations, (w:) „Yearbook of the Association of Attenders and Alumni of the Hague Academy of International Law", 1979/80, vol.49/50, s.111 i nast.

[7] Por. S.E. Nahlik, La tendance actuelle á assimiler le statut juridque des consules á celui des diplomates, „Yearbook of the Association of Attenders and Alumni of the Hague Academy of International Law", 1979/80, vol.49/50, s. i nast.

- ochrona własnych obywateli,
- ekstradycja,
- pomoc prawna,
- sprawy lotnicze,
- zjawisko międzynarodowe adoptowania dzieci (abduction),
- problem uciekinierów,
- ochrona cudzoziemców (nie obywateli),
- sprawy podwójnego obywatelstwa.

Tak więc, przystosowanie prawa konsularnego, jego objaśniania i stosowania do nowych realiów i potrzeb współczesności staje się koniecznością. Widoczne są też nowe akcenty w dyskusji nad ewolucją prawa konsularnego - jako wyraz pewnej, po-zimnowojennej polaryzacji poglądów, postaw i potrzeb, zwłaszcza w zakresie wypełniania funkcji konsularnych.

Pewnym „probierzem" może tu być przepis art.36 konwencji wiedeńskiej (1963) dotyczący tzw. notyfikacji konsularnej, tj. powiadamiania o aresztowaniu własnych obywateli (państwa wysyłającego) we wszystkich przypadkach, czy tylko wtedy kiedy życzy sobie tego sam aresztowany.

Nowym akcentem jest prezentowanie związków między „dyplomacją praw człowieka" a służbą konsularną, jakkolwiek funkcje te są postrzegane odrębnie.

W orbitę spraw konsularnych włączono sprawy uciekinierów. Tutaj niekiedy notyfikacja i dostęp konsula do uciekiniera wiąże się z interesami jego bezpieczeństwa. Problem migracji jest widziany jako część sprawy migracji ludności, z którą konsulaty stykają się poprzez mechanizmy systemu wizowego. W odniesieniu zaś do problemu podwójnego obywatelstwa, można zauważyć, że zasadę podwójnego obywatelstwa uznały m.in. Stany Zjednoczone - przy ustalaniu stosunków konsularnych z Wietnamem w maju 1994 r.

2. System prawa konsularnego, który od lat dwudziestych i trzydziestych dwudziestego wieku kształtuje i jednocześnie w nim uczestniczy Polska, obejmuje zróżnicowane rodzaje źródeł prawa międzynarodowego i wewnętrznego. Ich prezentacja jest niezbędna, chociażby dla ułatwienia dotarcia do ich treści.

A. **Źródła prawa międzynarodowego** - to przede wszystkim: Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r., do której Polska przystąpiła w 1981 r. (Dz.U. 1982r., nr 13,

poz.98 i 99) a także międzynarodowe umowy wielostronne, dotyczące obrotu prawnego z zagranicą,[8].

Z umów międzynarodowych, dwustronnych,[9] dotyczących podstawowych treści i form prawnych stosunków konsularnych Polski można wymienić:

- konwencje konsularne, które zostały zawarte z 38 państwami;
- umowy o ochronie prawnej i pomocy prawnej w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych, a także o ekstradycji z których wiele pochodzi także z lat dwudziestych i trzydziestych - zawarto z 28 państwami; liczba tych różnego rodzaju umów obejmuje około 40 umów;
- konwencje w sprawie uregulowania obywatelstwa lub podwójnego obywatelstwa - z 8 państwami (Austria, Bułgaria, Czechosłowacja, Mongolia, NRD, Węgry, Włochy, ZSRR);
- umowy o wzajemnym zniesieniu obowiązku wizowego i o innych ułatwieniach w ruchu osobowym (tranzyt, sprawy dewizowe, celne) - z około 20 państwami;
- konwencje o opiece zdrowotnej, społecznej i ubezpieczeniu społecznym - zawarto z kilkunastoma państwami niektóre z tych umów pochodzą z okresu międzywojennego;

---

[8] Por. Jan Ciszewski, Przepisy z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego. Wyd. Prawnicze. Warszawa 1998, Obrót prawny z zagranicą regulują umowy:

a) z zakresu prawa cywilnego:

- Konwencja haska dotycząca uregulowania opieki nad małoletnimi (Haga 12.VI.1902r., Rat., Dz.U.1929 r., nr 13, poz.105; Dz.U. 1929r., nr 80, poz.596).
- Konwencja haska dotycząca ubezwłasnowolnienia i analogicznych zarządzeń opiekuńczych (Haga 17.VII.1905r., Rat., Dz.U.1929r., nr 23, poz.228; Dz.U.1929r., nr 80, poz.598).
- Konwencja nowojorska o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą (nowy York 20.VI.1956 r., Rat., Dz.U.1961r., Nr 17, poz.87 i 88).
- Konwencja haska dotycząca procedury cywilnej (Haga 1.III.1954r., Rat., Dz.U. 1963r., nr 17, poz.90 i 91).
- Konwencja nowojorska w sprawie zgody na zawarcie małżeństwa, najniższego wieku małżeńskiego i rejestracji małżeństw (Nowy Jork 10.XII.1962r., Rat., Dz.U. 1965r., nr 9, poz. 53 i 54).
- Konwencja haska dotycząca kolizji praw w przedmiocie formy rozporządzeń testamentowych (Haga 5.X.1961r., Rat., Dz.U. 1969r., nr 34, poz. 284 i 285).

b) z zakresu prawa **karnego:**

- Konwencja berlińska o przekazaniu osób skazanych na karę pozbawienia wolności w celu odbycia kary w państwie, którego są obywatelami (Berlin 19.V.1978 r., Rat., Dz.U. 1989r., Nr 3, poz.21 i 22).
- Ustalenie wykładni określeń „organ właściwy" i „sąd" użytych w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o przekazywaniu osób skazanych na karę pozbawienia wolności w celu odbycia kary w państwie, którego są obywatelami (Uchw. M.P., 1980r., nr 8, poz.33).
- Konwencja nowojorska o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom (Nowy Jork, 14.XII.1973r., Rat., Dz.U. 1983r., nr 37, poz. 168 i 169).

[9] Zobacz także: L.Łukaszuk, Prawo konsularne. Zarys wykładu. ANS, Warszawa 1988, gdzie przedstawiono w ujęciu porównawczym dwustronne stosunki umowne Polski z 71 państwami z zakresu wspomnianej problematyki (16 rodzajów umów), według stanu prawnego na dzień 1 lipca 1988 r. Nie uwzględniono umów o sprawach granicznych oraz dotyczących ochrony: roślin, sanitarnej i weterynaryjnej. Tabela uwidacznia, że do 1989 r. najpełniej uregulowane zostały stosunki konsularne Polski z państwami europejskimi. Dwustronne konwencje

- umowy w sprawie zapobiegania dwukrotnemu opodatkowaniu spadków - zawarte z niektórymi państwami m.in. (Austria, Belgia, Czechosłowacja, Węgry), zaś odnośnie podwójnego opodatkowania w innych sprawach majątkowych lub handlowych - z ponad 20 państwami, przy czym te ostatnie pochodzą także z lat dwudziestych i trzydziestych;
- umowy koalicyjno-arbitrażowe zawarła Polska przeważnie w okresie międzywojennym z kilkunastoma państwami;
- umowy o uznawaniu równorzędnych dokumentów o wykształceniu zawarte z około 10 państwami.

Z innych umów, mających także znaczenie dla kształtowania stosunków konsularnych i działalności placówek konsularnych w wykonywaniu ich funkcji, wymienić można:

- umowy o przyjaźni o przyjaźni czy o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy i współpracy wzajemnej - zawarte z około 20 państwami;
- umowy o współpracy kulturalnej, naukowej i technicznej - z około 60 państwami; niektóre z nich zawarto w okresie międzywojennym;
- umowy o współpracy gospodarczej [10] i handlowej [11] - z około 30 państwami;
- umowy komunikacyjne: lotnicze, morskie, kolejowe - z około 20 państwami;
- umowy o normalizacji stosunków (Austria, Japonia, RFN) oraz o uregulowaniu spraw majątkowych [12];
- umowy dotyczące spraw morskich - z kilkunastoma państwami.

Umowy konsularne są przeważnie zawierane jako akty jednolite. Ich systematyka jest zbliżona do układu treści Konwencji Wiedeńskiej z 1963 r. o stosunkach konsularnych, a także posługują się one analogicznymi definicjami.[13] Zdefiniowano w nich także terminy, które w

---

konsularne oraz umowy o ochronie i pomocy prawnej dominują liczebnie wśród ogółu dotychczas zawartych przez Polskę umów.

[10] Konwencja osiedleńcza miedzy Polską a Turcją, podpisana w Ankarze 31 sierpnia 1931 r. i ratyfikowana (Dz.U. 1934r., nr 3, poz.7), która została zawarta w celu rozwoju stosunków gospodarczych między obu krajami i uregulowania warunków osiedlania się obywateli jednego państwa w drugim na zasadach największego uprzywilejowania, ma w art.VIII także postanowienia dotyczące ułatwień w zakresie pomocy sądowej i korzystania w sprawach sądowych z tych samych praw, co i obywatele.

[11] Konwencja handlowa Polski z Kanadą podpisana w Ottawie dnia 3 lipca 1935 r. i ratyfikowana (Dz.U. 1936 r., nr 61, poz. 446) zawiera także postanowienia dotyczące: pomocy sadowej i prawnej (art.13), ustanawiania stosunków konsularnych

[12] Nie wszystkie publikowane w Dzienniku Ustaw

[13] Analizę porównawczą definicji, postanowień ogólnych i klauzul końcowych konwencji konsularnych zawartych przez Polskę przeprowadza J.Symonides we wstępie do zbioru tekstów tych umów. Zob. Konwencje Konsularne

konwencji wiedeńskiej nie są bliżej określone, jak np. „członkowie rodziny" (dotyczy to konwencji Polski z Chinami, Rumunią, Wietnamem a także z Afganistanem, Austrią, Cyprem, Francją, Grecją, Irakiem, Jugosławią i Koreą - KRL-D) oraz „statek państwa wysyłającego" (dotyczy to konwencji z Bułgarią, Węgrami, Jugosławią, Czechosłowacją, NRD i Rumunią).

Stosowano niekiedy praktykę dołączania do umów konsularnych dwustronnych protokołów dodatkowych czy wymiany not w sprawach dotyczących terminów zawiadamiania urzędu konsularnego o pozbawieniu wolności obywatela państwa wysyłającego a także terminów odwiedzania go przez urzędnika konsularnego. Dotyczy to m.in. konwencji z Belgią, Bułgarią, Czechosłowacją, Finlandią, NRD, Węgrami, USA (dwa protokoły) i ZSRR, a wymianę not zastosowano z Belgią (w odniesieniu do ochrony przez nią interesów Luksemburga) i z Włochami.

Na tle szerokiego zakresu powiązań traktatowych Polski uwidacznia się skala uregulowań problematyki konsularnej, a przede wszystkim tych jej sfer, które są szczególnie znaczące dla kształtowania właściwych stosunków konsularnych z wieloma państwami, humanitaryzacji współczesnych stosunków międzynarodowych oraz realizowania wielu zasad prawa międzynarodowego.

Określenie zaś efektywności działania w praktyce utrzymywania z różnymi państwami poszczególnych rodzajów więzi umownych, wymagałoby szerszych badań kompleksowych, które są warte podjęcia. Na skuteczność działania w praktyce różnych umów i konwencji tj. przyjętych w nich rozwiązań, wywierają także wpływ odpowiednie regulacje prawa krajowego, których wybór przedstawiamy.

B. **Źródła prawa krajowego** z zakresu problematyki konsularnej - to akty rangi ustawowej i przepisy wykonawcze[14] dotyczące przede wszystkim:

PRL, część I. PISM, Warszawa 1986, s.19-23. Tamże tekst Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963r., s.29 - 68 oraz ustawy z 1984 r. o funkcjach konsulów.

[14] Do regulacji krajowych dotyczących funkcji konsulów oraz form prawnych ich działania należą m.in.:

- ustawa o funkcjach konsulów (Dz.U. 1984r., Nr 9, poz.34);
- zarządzenie określające funkcje konsulów w zakresie rozwijania i pogłębiania współpracy gospodarczej, naukowo-technicznej i kulturalnej między Polską a państwem przyjmującym (M.P. 1985r., Nr23, poz.177);
- rozporządzenie określające sposób sporządzania i aktualizowania spisów wyborców dla obwodów głosowania za granicą (Dz.U. 1985r., Nr 30, poz.133);
- rozporządzenie określające tryb, zasady i termin powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania za granicą w wyborach do Sejmu (Dz.U. 1985r., Nr 30, poz.134);
- ustawa o obywatelstwie polskim (Dz.U. 1962r., Nr 10, poz.49);
- prawo o aktach stanu cywilnego (dekret z 1955r., Dz.U. Nr 25, poz.151) wraz z wieloma zmianami;
- ustawa o paszportach (Dz.U. 1991r., Nr 2, poz.5) i rozporządzenie w sprawie zasad i trybu postępowania oraz właściwości organów w sprawach paszportowych; ponadto, zarządzenie (§3) w sprawie książeczek żeglarskich i list załogi na polskich statkach morskich (M.P 1971r., Nr 44, poz.283), zmienione w 1972r. (M.P., Nr 8, poz. 58);
- rozporządzenie w sprawie opłat konsularnych (Dz.U. 1997r., Nr 157, poz. 1038);

- zakresu funkcji konsulów oraz form prawnych ich działania, łącznie z procedurą postępowania przed konsulem, a także zagadnienia obywatelstwa, stanu cywilnego, paszportów i inne;
- praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej;
- zagranicznych przedstawicielstw w Polsce.

Stan uregulowań z zakresu prawa konsularnego po 1989r. nie uległ zasadniczym zmianom. Obowiązują podstawowe regulacje ustawowe z niewielkimi zmianami. To samo dotyczy aktów wykonawczych. Stan uregulowań ustawowych z zakresu prawa konsularnego lub wiążących się z tym prawem po 1989 r. wymagał zmian, zwłaszcza w świetle postanowień nowej Konstytucji RP z 1997 r. Dotyczy to w szczególności m.in. ustawy z 1984 r. o funkcjach konsulów, ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. i ustawy o cudzoziemcach z 1963 r. wydano nową ustawę o cudzoziemcach (Dz.U.nr 114/97 poz. 739). Wśród nowych instrukcji Departamentu Konsularnego MSZ należałoby wymienić Instrukcję o funkcjach konsula Rzeczypospolitej Polskiej w państwie przyjmującym z dnia 10 stycznia 1994 r. Dotyczy ona ochrony praw i interesów państwa polskiego i jego obywateli, opieki konsularnej nad obywatelami polskimi, spraw gospodarczych, naukowo-technicznych i kulturalnych, spraw administracyjnych, cywilnych i karnych, czynności notarialnych, czynności z zakresu stanu cywilnego i innych czynności prawnych.

Przekształcenia systemowe w Polsce i jej sąsiedztwie, a także powstanie nowych państw po rozpadzie ZSRR spowodowały potrzebę nowego ukształtowania stosunków konsularnych. Polska zawarła umowy konsularne z 8 państwami (Białoruś, Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Ukraina, Uzbekistan). W 1995r. weszły w życie również konwencje konsularne z Republiką Laosu i Federacją Rosyjską.

- rozporządzenie w sprawie zasad i trybu zwracania się przez sądy i państwowe biura notarialne o udzielenie pomocy prawnej w międzynarodowym postępowaniu cywilnym (Dz.U. 1966r., Nr 40, poz. 240);
- zarządzenie w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M.P. 1985r., Nr 35, poz. 233);
- zarządzenie w sprawie konsulów honorowych (M.P. 1986r. Nr 13, poz.93);
- instrukcje MSZ dotyczące m.in. : trybu załatwiania przez urzędy konsularne spraw z zakresu obywatelstwa polskiego oraz czynności urzędów konsularnych w odniesieniu do polskich statków morskich i statków żeglugi śródlądowej oraz ich załóg, pasażerów i ładunków oraz okrętów wojennych i jachtów morskich i śródlądowych; stosowania przepisów o opłatach konsularnych oraz o opiece konsularnej; czynności urzędów i urzędników konsularnych w sprawach prawnych, a także w sprawach spadków, paszportów i wiz.

Istotne znaczenie dla kształtowania stosunków dyplomatycznych i konsularnych mają także umowy dwustronne Polski z państwami sąsiedzkimi „o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy". Umowy takie w latach 1991-1994 zostały zawarte kolejno z : RFN, Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, Ukrainą, Federacją Rosyjską, Republiką Białoruś i Republiką Litewską.[15]

Nowe uregulowania traktatowe i te zawarte w prawie wewnętrznym z zakresu problematyki konsularnej oraz wcześniejsze umowy międzynarodowe pozostają w zasadzie w układzie komplementarnym. Z punktu widzenia praktyki wykonywania zobowiązań wynikających ze wspomnianych umów międzynarodowych, a także z perspektywy rozwoju stosunków dwustronnych Polski, stan uregulowań temu celowi służących można by uznać za wystarczający.

17.2. Podstawowe zasady prawa międzynarodowego w prawie konsularnym i kluczowe problemy z punktu widzenia interesów Polski

1. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963r. odwołuje się do norm i zasad prawa międzynarodowego, także do prawa zwyczajowego. Dotyczy to zwłaszcza zasad prawa międzynarodowego utrwalonych w Karcie Narodów Zjednoczonych, a w szczególności: zasady suwerennej równości państw, zasady utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz zasady rozwoju przyjaznych stosunków między narodami.

W treści tej konwencji można znaleźć także i inne zasady obowiązujące na gruncie prawa konsularnego i stosunków konsularnych, a wśród nich takie jak: zasada nie dyskryminacji w stosunkach między państwami przy stosowaniu postanowień konwencji (art. 72); zasada nie mieszania się w sprawy wewnętrzne państwa przyjmującego (art. 55); zasada przestrzegania ustaw i innych przepisów państwa przyjmującego (art.55); zasada ochrony i kurtuazyjnego traktowania urzędników konsularnych (art.40); zasada nietykalności pomieszczeń konsularnych (art. 31); zasada nietykalności archiwów i dokumentów konsularnych (art. 33); zasada swobody poruszania się (art.34); zasada swobody porozumiewania się: z państwem wysyłającym (art.35), obywatelami państwa wysyłającego (art.36), z władzami państwa przyjmującego (art.39); zasada wzajemności.

Jednocześnie ta sama Konwencja zawiera niektóre przepisy budzące zastrzeżenia zgłaszane przez państwa przystępujące do niej i składające stosowne oświadczenia przy jej ratyfikacji, a to z powodu naruszenia w jej treści niektórych generalnych zasad prawa

[15] Zob. szerzej: J.Kukułka, Traktaty sąsiedzkie Polski Odrodzonej, Ossolineum 1998, s. 75-105, 199-250.

międzynarodowego. Dotyczy to art. 74 i 76 Konwencji, które przewidują, że jej podpisanie oraz przystąpienie do niej zarezerwowano jedynie dla czterech kategorii państw będących: a) członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych, b) członkami jakiejkolwiek organizacji wyspecjalizowanej, c) stronami Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, d) zaproszonymi przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

Do 23 kwietnia 1982r. łącznie 22 państwa, a wśród nich m.in. Argentyna, Brazylia, Czechosłowacja, Irlandia, Kuba i Rumunia zgłosiły deklaracje i zastrzeżenia, w których oświadczono m.in., iż:

1. Ze względu na charakter i zasady Konwencji wszystkie niepodległe i suwerenne państwa mają prawo w niej uczestniczyć, (Kuba);
2. Udostępnianie Konwencji do przystąpienia powinno przysługiwać wszystkim państwom społeczności międzynarodowej bez dyskryminacji z powodu wielkości ich terytorium, liczby mieszkańców oraz ustroju społecznego, gospodarczego lub politycznego, (Kuba);
3. „Wbrew zasadzie suwerennej równości państw i prawu wszystkich państw do uczestniczenia w powszechnych i wielostronnych traktatach międzynarodowych artykuły 74 i 76 Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych pozbawiają niektóre państwa ich niezaprzeczalnego prawa stania się stroną traktatu o charakterze powszechnym, dotyczącego spraw będących przedmiotem uzasadnionego zainteresowania każdego państwa, a który zgodnie ze swoim wstępem ma się przyczyniać się do rozwoju przyjaznych stosunków między państwami bez względu na różnice ich systemów ustrojowych", (Czechosłowacja);
4. Postanowienia artykułów 74 i 76 Konwencji są niezgodne z zasadą, iż międzynarodowe traktaty wielostronne, których treść i cele stanowią przedmiot zainteresowania społeczności międzynarodowej, powinny być powszechnie otwarte dla przystąpienia, (Rumunia).[16]

Tak więc podjęta przez ONZ próba generalnego ustalenia zasad prawa konsularnego w kontekście zasad ogólnych prawa międzynarodowego, będąca m.in. wyrazem kompromisów między stanowiskami poszczególnych państw jest niewątpliwie zjawiskiem pozytywnym. Zasad prawa międzynarodowego, mających zastosowanie także do prawa konsularnego i stosunków konsularnych można by wymienić więcej, uwzględniając zarówno zasady ustalone w Deklaracji

[16] Zob. Dz.U., Nr 13, poz.99

Zasad ONZ z 1970r., [17] jak i w Deklaracji Zasad Aktu Końcowego KBWE z 1975r. Chodzi tu m.in. o podstawowe zasady prawa międzynarodowego służące humanitaryzacji współczesnych stosunków międzynarodowych, co ma szczególne znaczenie na gruncie stosunków konsularnych. Jednakże - jak to wykazano wcześniej - niektóre z postanowień Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963r., a chociażby art. 74 i 76, pozostają w sprzeczności z niektórymi zasadami prawa międzynarodowego. Podobne zastrzeżenia wysuwane są niekiedy także wobec postanowień art.31 ograniczających nienaruszalność pomieszczeń konsularnych, a także art.35, pkt. 3 dotyczący bagażu konsularnego. Zastrzeżenia te były m.in. przyczyną nie przystąpienia do Konwencji wielu państw rozwijających się. Chodziło także o obowiązek składania zeznań (art.44) oraz o instytucję konsulów honorowych (część III Konwencji).

2. Praktyka rokowań przy zawieraniu umów konsularnych przez Polskę z różnymi państwami do 1989r. wskazuje, iż nawiązując do określonych uregulowań przyjętych w konwencji wiedeńskiej z 1963r. zwracano uwagę na następujące kluczowe zagadnienia budzące niekiedy kontrowersje w toku negocjacji w których m.in. uczestniczył autor niniejszego opracowania:

1. **Zakres wykonywania funkcji konsularnych** (art.5), zwłaszcza dotyczących: stanu cywilnego (pkt.f), spadków (pkt.g), opieki i kurateli (pkt. h), zastępowania obywateli przed sądami (pkt i), wykonywania praw nadzoru i inspekcji oraz udzielania pomocy statkom morskim, rzecznym i powietrznym, przeprowadzania dochodzenia w sprawie wypadków, które zdarzyły się w czasie podróży i rozstrzygania wszelkich sporów miedzy kapitałem, oficerami i marynarzami o ile zezwalają na to ustawy i inne przepisy państwa wysyłającego, jednakże z zastrzeżeniem uprawnień władz państwa przyjmującego (pkt k, 1).
   Kontrowersje te wynikały przeważnie na tle odmienności systemów prawnych oraz rozbieżności interesów.
2. **Liczebność personelu konsularnego** (art.20). Konwencja wiedeńska stanowi, iż w braku wyraźnego porozumienia co do liczebności personelu konsularnego państwo przyjmujące może żądać, aby liczebność personelu była utrzymana w granicach uznanych przez nie za rozsądne i normalne z uwzględnieniem okoliczności i warunków istniejących w okręgu konsularnym oraz potrzeb danego urzędu konsularnego. Istotą zagadnienia jest

[17] Są to następujące zasady: a) zasada powstrzymywania się przez państwa w stosunkach międzynarodowych od stosowania groźby i użycia siły przeciwko integralności terytorialnej i politycznej niezawisłości jakiegokolwiek państwa, b) zasada pokojowego załatwiania sporów, c) obowiązek nie interweniowania w sprawach państwa, d) obowiązek państw do współdziałania ze sobą, e) zasada równych praw i samostanowienia narodów, f) zasada suwerennej równości państw, g) zasada wypełniania w dobrej wierze swych zobowiązań przyjętych przez nie zgodnie z Kartą.

niedopuszczenie w wyniku rokowań do zastosowania przez państwo przyjmujące dyskryminującej formuły numerus clausus i zapewnienia odpowiedniej liczebności personelu, aby mogły być w optymalnym stopniu realizowane funkcje konsularne zwłaszcza w tych państwach, gdzie występują szczególne potrzeby. Chodzi tu zwłaszcza o duże skupiska Polonii, ruch turystyczny, linie żeglugowe i lotnicze oraz obecne i przewidywane kierunki rozwoju stosunków wzajemnych z danym państwem w różnych dziedzinach.

3. **Ułatwienia, przywileje i immunitety urzędu konsularnego** (art. 28-39), a zwłaszcza:

a) ułatwianie przez państwo przyjmujące nabycia, zgodnie ze swymi ustawami i innymi przepisami, na swym terytorium przez państwo wysyłające pomieszczeń niezbędnych dla urzędu konsularnego oraz w uzyskaniu pomieszczeń w inny sposób, a także mieszkań dla członków urzędu konsularnego (art.30). Niekiedy chodziło także o ułatwienia w nabyciu całych nieruchomości: gruntów i posesji.

b) Pełne zapewnienie nietykalności pomieszczeń konsularnych, czego nie gwarantuje art.31 konwencji wiedeńskiej, wprowadzając m.in. fikcję prawną domniemanej zgody kierownika urzędu konsularnego „w przypadku pożaru lub innego nieszczęśliwego wypadku, wymagającego niezwłocznych czynności ochronnych" (pkt 2), a także pełnego zapewnienia nietykalności archiwów i dokumentów konsularnych „w każdym czasie i niezależnie od tego, gdzie się znajdują" (art.33).

c) Zapewnienie swobody porozumiewania się „dla wszelkich celów urzędowych" urzędu konsularnego „z rządem, misjami dyplomatycznymi oraz innymi urzędami konsularnymi państwa wysyłającego, bez względu na to, gdzie się znajdują" przy pomocy „wszelkich odpowiednich środków, łącznie z kurierami dyplomatycznymi lub konsularnym oraz korespondencją sporządzoną kodem lub szyfrem" (art.35). Niekiedy problemem w negocjacjach bywa dążenie państwa przyjmującego do recypowania wprost bądź nawet jeszcze bardziej dyskryminującego rozwiązania w zakresie kontroli bagażu konsularnego, który „nie powinien być otwierany, ani zatrzymany" (pkt. 3). Tenże przepis art. 35 pkt 3 konwencji wiedeńskiej z 1963r. wprowadza jednak wyjątek od zasady o której mowa wyżej. „Jeżeli jednak właściwe władze państwa przyjmującego mają poważne podstawy, aby przypuszczać, ze bagaż zawiera inne przedmioty, określone w ustępie 4 niniejszego artykułu (chodzi tu o: „jedynie korespondencję urzędową, jak również dokumenty i przedmioty przeznaczone wyłącznie do użytku urzędowego") mogą żądać, aby został otwarty w ich obecności przez upoważnionego przedstawiciela państwa wysyłającego. Jeżeli władze państwa wysyłającego odmówią zastosowania się do tego żądania, bagaż zostanie zwrócony do miejsca skąd pochodzi".

d) Zapewnienie porozumiewania się z obywatelami państwa wysyłającego (art.36). Chodzi tu głównie o to, aby władze państwa przyjmującego niezwłocznie powiadomiły urząd konsularny państwa wysyłającego o pozbawieniu wolności w jakikolwiek sposób obywatela tego państwa, aby każda wiadomość od tej osoby była również niezwłocznie przekazana przez wspomniane władze konsulatowi. Owa „niezwłoczność" jest różnie rozumiana w różnych państwach i mogą na tym tle zaistnieć także tendencje dyskryminacyjne, stąd też potrzeba w miarę ścisłego określenia w konwencjach dwustronnych, bądź też w protokołach dodatkowych do nich terminów powiadamiania o pozbawieniu wolności obywatela polskiego w państwie przyjmującym, jak też umożliwienia konsulowi odwiedzania tego obywatela, rozmawiania i korespondowania z nim. Problemem jest niekiedy także rozumienie i stosowanie przewidzianej w pkt1 c formuły: „Urzędnicy konsularni powinni jednak powstrzymywać się od podejmowania czynności na rzecz obywatela przebywającego w więzieniu lub areszcie, bądź pozbawionego wolności w inny sposób, jeżeli sprzeciwia się on wyraźnie tym czynnościom". Interes pełnej ochrony obywatela wymaga, aby go chronić skutecznie nie dopuszczając do ewentualnych nadużyć tej formuły przez organy państwa przyjmującego.

e) Zawiadamianie w przypadkach zgonów, opieki lub kurateli, rozbicia się statków i wypadków lotniczych (art.37). Obowiązująca tu formuła „niezwłocznego" zawiadamiania w tych wszystkich przypadkach jest szczególnie ważna z punktu widzenia efektywności opieki konsularnej i wykonywania innych funkcji konsularnych. Powinna być ona jednak w konwencjach dwustronnych mocno akcentowana, a w szczególnych przypadkach możliwie ściśle określona.

f) Umożliwienia urzędowi konsularnemu nieskrępowanego pobierania na terytorium państwa przyjmującego opłat i innych należności za dokonywane czynności konsularne z zastrzeżeniem zwolnienia ich od wszelkich podatków i innych opłat. Jedyną podstwą regulującą tę stronę działalności urzędu konsularnego stanowią ustawy i inne przepisy państwa wysyłającego (art.39).

4. **Ułatwienia, przywileje i immunitety** dla zawodowych urzędników konsularnych i innych członków urzędów konsularnych (art.40-57), a zwłaszcza:

a) zapewnienie pełnej ochrony urzędnikom konsularnym (art. 40) i ich nietykalności osobistej (art. 41), m.in. przez tzw. prewencyjnym aresztowaniem w przypadku lżejszych przestępstw.

b) przyznanie pełnego immunitetu jurysdykcyjnego od jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności dokonywanych w wykonywaniu funkcji konsularnych (art. 43, ust.1) z wyjątkiem jednakże powództwa cywilnego, wynikłego z zawarcia umowy w której urzędnik lub pracownik konsularny nie

występował wyraźnie lub w sposób domniemany jako przedstawiciel państwa wysyłającego, bądź też wynikłego z odpowiedzialności deliktowej na skutek wytoczonego przez osobę trzecią na skutek szkody powstałej w wyniku wypadku spowodowanego w państwie przyjmującym przez pojazd, statek lub statek powietrzny (ust. 2).

c) w odniesieniu do różnych ułatwień i przywilejów dążono w praktyce traktatowej przy zawieraniu umów konsularnych dwustronnych, aby przyjmować regulacje niekiedy szersze niż to przewidują standardy minimum określone w Konwencji Wiedeńskiej, korzystniejsze dla zapewnienia odpowiednich warunków do wykonywania funkcji konsularnych w państwie przyjmującym. Dąży się również do tego, aby w maksymalnym stopniu zrównać status zawodowych urzędników konsularnych ze statusem dyplomatów w zakresie przywilejów i immunitetów.

Wyraźnie zaakcentowane w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych różnice między statusem pracowników konsularnych a dyplomatami są sztuczne, co od wielu lat potwierdza także praktyka, w której niekiedy przyjmuje się konstrukcje pozostawiania pracowników konsularnych jednocześnie na podwójnym statusie, aby ominąć tą drogą rozwiązania przyjęte w konwencji wiedeńskiej z 1963r.

18. Stosunki konsularne i służby konsularne Polski i wybranych państw

18.1. Stosunki konsularne i służba konsularna Polski

Polska w 1988r. utrzymywała stosunki konsularne ze 117 państwami mając zawartych 28 dwustronnych umów konsularnych. Ponadto – jak już wcześniej podano – Polska zawarła wiele umów o pomocy prawnej w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych, o zapobieganiu przypadkom podwójnego obywatelstwa, turystycznych i wizowych, o ubezpieczeniu społecznym. Są to umowy międzypaństwowe i międzyrządowe, służące ochronie prawnej interesów obywateli i osób prawnych oraz interesów Państwa Polskiego za granicą.

W porównaniu z innymi państwami Polska ma szeroko uregulowane prawnie stosunki konsularne z wieloma krajami. Posiada także odpowiednio rozwinięte regulacje wewnątrzkrajowe odnoszące się do spraw konsularnych, o których była mowa wcześniej.

W ustawie z 29 maja 1974r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych i aktach wykonawczych do niej, określono zadania służb konsularnych w płaszczyźnie funkcjonalnej, a nie terytorialnej. W szczególności zaś zadania Departamentu Konsularnego MSZ zostały określone następująco: a) sprawowanie kontroli nad działalnością urzędów konsularnych, a także pracowników służby zagranicznej w przedstawicielstwach dyplomatycznych i handlowych, wypełniających funkcje konsularne, b) programowanie i koordynacja wszystkich zagadnień związanych ze stosunkami konsularnymi Polski z innymi krajami, a także współpracy z Polonią zagraniczną, c) koordynacja współdziałania Departamentu z innymi ogniwami aparatu państwowego w zakresie zagadnień konsularnych.[1]

Liczba polskich jednostek konsularnych w 1989r. wynosiła – 122, w tym 113 konsulatów zawodowych i 9 honorowych.[2] Pod względem rangi, organizacji i sposobu administrowania nimi, były to: konsulaty generalne, konsulaty i agencje konsularne (35); wydziały konsularne ambasad (36); ambasady i BRH wykonujące funkcje konsularne bez wyodrębnionych etatów (42); konsulaty kierowane przez konsulów honorowych (9).

W 1990r. Polska posiadała 125 jednostek konsularnych, w tym 112 zawodowych i 13 kierowanych przez konsulów honorowych. Stan jednostek konsularnych w latach 1990-1995 w pięciu krajach o największych skupiskach Polonii i polskiej mniejszości przedstawiał się następująco:

---

[1] W 1986r. Polska posiadała 35 urzędów konsularnych i 36 wydziałów konsularnych ambasad. Dane dotyczące rozmieszczenia terytorialnego polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych w: Konwencje konsularne PRL, cz.I, wybór i wprowadzenie J.Symonides. PISM, Warszawa, 1986, s.5-6

[2] Zob.T.Joniec, Służba konsulów polskich, Scholar, Warszawa 1996

Kraj	1990			1995		
	Jednostki konsularne			Jednostki konsularne		
	ogółem	w tym honorowe	Polonia i polska mniejszość narodowa w mln	ogółem	w tym honorowe	Polonia i polska mniejszość narodowa w mln
Brazylia	5	2	1	5	2	1
Francja	4	-	0,8	5	1	1
RFN i NRD	5	-	1	6	1	1,4 do 2
USA	3	-	8,4 do 10	5	1	8 do 14
Kraje b.ZSRR	5	-	2,5	14	1	2,5
Razem	22	2	13,7	35	6	13,9

Tak więc łączna liczba 22 polskich urzędów konsularnych w pięciu krajach o największych skupiskach Polonii i polskiej mniejszości stanowiła na koniec 1990r. ok. 17,6% ogólnej liczby 125 podczas gdy liczebność wspomnianych skupisk w tych krajach (ok.13,7 mln) stanowiła ok. 91% ich ogólnej liczby w świecie (ok.15 mln).

Na koniec 1995r. łączna liczba 35 urzędów konsularnych w tych pięciu krajach stanowiła 18,3% ich ogólnej liczby 191, przy czym liczebność Polonii i polskiej mniejszości na ich terenie (ok.13,9 mln) wyniosła 86,9% ogólnej liczby w świecie (ok.16 mln).[3]

Mianem Polonii określa się Polaków, którzy wyemigrowali z kraju w poszukiwaniu pracy (lub zostali przymusowo deportowani) i ich następne pokolenia mają poczucie i utrzymują więzi z Polską, jej tradycją i kulturą, natomiast mniejszość polską stanowią osoby zamieszkujące od wieków na dawnym terytorium polskim należącym obecnie do innego państwa i pielęgnują swą odrębność etniczną i kulturową oraz łączność z ojczyzną przodków, mimo posiadania obcego obywatelstwa.

18.2. Stosunki konsularne i służba konsularna wybranych państw.

Przedstawiając w ogólnym zarysie służby konsularne wybranych państw, zwracamy uwagę na rolę tych służb w kształtowaniu współczesnych stosunków międzynarodowych oraz ukazujemy pewne elementy organizacji, podstaw prawnych i form ich działania. Dotyczy to także instytucji konsula honorowego. Nawiązując do treści wcześniej prezentowanych, a przede wszystkim doty-

[3] Remigiusz Bierzanek w recenzji pracy K.Libery, Zasady międzynarodowego prawa konsularnego, PWN 1960, opublikowanej w „Państwo i Prawo" 1961, zeszyt 6 wyraził pogląd że „dla narodu, którego znaczna część żyje poza granicami kraju, w okresie dynamicznego rozwoju sił produkcyjnych, rozwijania współpracy gospodarczej z innymi państwami i niełatwego zdobywania rynków zbytu – dopracowanie się wystarczająco zagęszczonej sieci placówek konsularnych z należytą fachową obsadą – jest z pewnością jednym z ważnych zadań państwowych".

czących istoty i struktury współczesnego prawa konsularnego, zwracamy także uwagę na niektóre nowe aspekty praktycznej działalności konsularnej, także w zakresie stosowania tego prawa.

Spojrzenie porównawcze na wybrane zagadnienia praktyki konsularnej w innych krajach pozwala ukazać skalę i dynamikę współczesnych stosunków konsularnych, rodzaje zaangażowań służb konsularnych w rozwiązywanie problemów z zakresu ich funkcji, a także skalę i struktury uregulowań w dziedzinie prawa konsularnego oraz niektóre doświadczenia natury organizacyjnej. Ułatwi to także przybliżenie wybranych zagadnień teorii i praktyki funkcji konsularnych.

Demokratyczne państwa prawne przywiązują dużą wagę do działalności konsularnej i realizowania tą drogą wielu zadań z zakresu polityki zagranicznej oraz ochrony interesów państwa i obywateli. Służba konsularna tych państw to aparat szeroko rozbudowany i wysoce wyspecjalizowany. I jakkolwiek modelowym odniesieniem do różnych form działalności konsularnej pozostaje nadal dla tych państw przede wszystkim wiedeńska konwencja o stosunkach konsularnych z 1963r., to rozwiązania przyjmowane w regulacjach dwustronnych między niektórymi państwami m.in. w sferze przywilejów i immunitetów, niekiedy daleko wykraczają poza jej standardy. Funkcje wykonywane przez służby konsularne tych państw są najogólniej rzecz ujmując pochodną ich funkcji i założeń polityki zagranicznej a także wewnętrznej. Świadczy o tym zwłaszcza bliższa prezentacja zakresu stosunków konsularnych i struktury służb konsularnych wybranych państw.[4]

Godne uwagi są m.in. służby konsularne Francji i RFN, USA, Wlk.Brytanii, Australii, Japonii i Rosji.

18.3. Służba konsularna Francji

Służba konsularna tego państwa, działająca w ramach ministerstwa spraw zagranicznych, została podporządkowana dekretem prezydenta z 6 sierpnia 1979r. departamentowi do spraw Francuzów przebywających poza granicami i cudzoziemców we Francji (poprzednio podlegała departamentowi spraw administracyjnych i konsularnych). Departament ten zajmuje się wypracowywaniem i realizowaniem polityki wobec Francuzów przebywających za granicą, ochroną ich interesów osobistych i majątkowych, przygotowywaniem i prowadzeniem rokowań, zawieraniem i kontrolą realizacji umów międzynarodowych dotyczących tej grupy Francuzów. Dzieli się on na służby, podzarządy, oddziały i sektory.

Służba do spraw Francuzów poza granicami obejmuje 5 działów:

---

[4] Zob. G.W.Bobylew, N.G. Zubkow, Osnowy konsulskoj służby, op.cit. s.208-238.

1. Oddział konsularnych organów administracyjnych sprawuje kierownictwo i kontrolę działalności placówek konsularnych Francji za granicą. Zajmuje się także opracowywaniem instrukcji, wydawaniem paszportów i przepustek, potwierdzaniem obywatelstwa. Spełnia także funkcje przedstawiciela interesów państw trzecich, prowadzi: sporne sprawy administracyjne, dossier o odpowiedzialności sądowej Francuzów za granicą, sprowadzanie do kraju zwłok Francuzów zmarłych za granicą. Zajmuje się także sprawami wojskowymi, w tym m.in. emeryturami dla wojskowych, sprawami weteranów wojny, porozumieniami w sprawie służby wojskowej obywateli posiadających podwójne obywatelstwo, pogrzebami wojskowych. Nadzoruje sprawy celne i z zakresu przewozów morskich. Legalizuje dokumenty i prowadzi sprawy notarialne.

2. Pododdział do spraw obywateli francuskich za granicą działa w trzech sektorach:

a) sektor ochrony interesów i zabezpieczenia społecznego obywateli francuskich rozpatruje zagadnienia udzielania pomocy Francuzom znajdującym się w trudnym położeniu materialnym, prowadzi sprawy Francuzów pozbawionych wolności za granicą, poszukuje obywateli zaginionych, pośredniczy w załatwianiu spraw (pełnomocnictwa), załatwia sprawy związane z repatriacją;

b) sektor zabezpieczenia społecznego zajmuje się udzielaniem pomocy Francuzom starszym wiekiem i znajdującym się w ciężkiej sytuacji materialnej. Kieruje komitetami konsularnymi do spraw kredytów przeznaczonych na udzielanie pomocy materialnej;

c) sektor zagadnień ustawodawstwa w sprawach socjalnych zapewnia jego stosowanie wobec Francuzów zatrudnionych w sektorze prywatnym za granicą, ochrania ich interesy przed kompetentnymi władzami.

3. Oddział własności Francuzów za granicą zapewnia ochronę interesów właścicieli, zajmuje się zagadnieniami nacjonalizacji, stratami spowodowanymi wojną we własności Francuzów za granicą, koordynuje pracę komisji zajmującej się rozdziałem środków przydzielonych na pokrycie tych strat, kontroluje wymianę walut zagranicznych i załatwia przekazywanie środków walutowych za granicę:

4. Pododdział do spraw stanu cywilnego Francuzów za granicą prowadzi ewidencję, wydaje akty stanu cywilnego, prowadzi sprawy związane z naturalizacją, obywatelstwem (ustawa z 12 lipca 1978r.), kontroluje przestrzeganie przez konsulaty instrukcji o aktach stanu cywilnego, utrzymuje więzi z ministerstwem sprawiedliwości Francji oraz z organizacjami międzynarodowymi w zakresie powyższych zagadnień.

5. Biuro do spraw przeprowadzania wyborów do organów władzy Francji z udziałem Francuzów zamieszkałych za granicą zajmuje się wszystkimi czynnościami z tym związanymi. To niety-

powe dla służb konsularnych zadanie jest jedną z cech charakterystycznych francuskiej służby konsularnej.

Służba umów międzynarodowych zajmuje się problemami prawnymi i przygotowywaniem konwencji dwu i wielostronnych konwencji, przygotowuje także odpowiednie dossier materiałów informacyjnych dla celów wizyt oficjalnych oraz dla ministerstw i urzędów Francji. Opracowuje zasady zadośćuczynienia w przypadku szkód poniesionych przez cudzoziemców i osoby bez obywatelstwa. Kieruje zagadnieniami organizowania konferencji międzynarodowych dotyczących problemu uciekinierów. W skład tej służby wchodzą:

1. Oddział konwencji dotyczących spraw socjalnych. podatkowych oraz przesiedleń (migracji), opracowuje umowy o najmie siły roboczej, konwencje podatkowe, o podwójnym opodatkowaniu, o migracji obywateli, o pracownikach rejonów pogranicznych, o zabezpieczeniu socjalnym i pomocy społecznej, o przesiedleniach, umowy o pomocy administracyjnej w sprawach celnych, o wwozie i wywozie roślin, umowy weterynaryjne, o granicach i ich demarkacji.
2. Oddział pomocy prawnej, konwencji o obywatelstwie i dotyczących zagadnień pracy Rady Europejskiej. Kieruje sprawami z zakresu konwencji dwustronnych o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach cywilnych, handlowych, karnych i w innych. Oddział ten skupia następujące sektory: a) sektor zajmujący się wcielaniem do praktyki konwencji o wzajemnej pomocy prawnej, ściąganiem (deportacją) Francuzów z państw trzecich, oraz prowadzeniem spraw spadkowych w zakresie kompetencji organów administracji; b) sektor zajmujący się zagadnieniami procedur prawnych za granicą, sprawami spornymi, dotyczącymi interesów prywatnych obywateli oraz firm; c) sektor do spraw obywatelstwa, d) sektor zajmujący się przekazywaniem alimentów miedzy Francją a innymi państwami; e) sektor do spraw działalności Rady Europejskiej, a także rozdziału jej funduszu na rzecz pomocy osobom powracającym z zagranicy w celu osiedlania się we Francji. Działalność tego oddziału ukierunkowana jest na udzielanie pomocy osobom i firmom prywatnym.

Służba do spraw cudzoziemców we Francji obejmuje trzy oddziały:

1. Oddział migracji i pobytu cudzoziemców troszczy się o wypełnianie umów o sile roboczej, konwencji o zabezpieczeniu społecznym oraz zagadnieniami zatrudnienia w ramach Traktatu Rzymskiego z 1957r.[5] Zajmuje się także: reżimem własności cudzoziemców we Francji, wydawaniem zezwoleń na podejmowanie pracy zgodnie z zawodem, dostęp do której jest ograniczony dla cudzoziemców oraz hospitalizacją cudzoziemców i ich deportacją z Francji.

---

[5] Przekład podstawowych treści Traktatu w: S.B. Clough, C.G. Moodie, European Economic History. Documents and Readings. D. Van Nostrand Company, Inc. 1965, s. 178-196.

2. Oddział do spraw ruchu cudzoziemców zajmuje się stosowaniem konwencji o poruszaniu się cudzoziemców na terytorium kraju, wydawaniem wiz wjazdowych, dla przebywania i zamieszkania cudzoziemców na stałe oraz deportacją cudzoziemców naruszających prawo przy wjeździe do Francji. Sektory oddziału obejmują różne regiony świata.
3. Oddział uciekinierów i bezpaństwowców utrzymuje łączność z francuskim biurem do spraw ochrony praw uciekinierów i apatrydów z przedstawicielem Głównego Komisarza ONZ do spraw uchodźców, a także zajmuje się działalnością stowarzyszenia zagranicznych uciekinierów oraz adopcją dzieci cudzoziemskich.

Zagadnieniami konsularnymi w MSZ Francji zajmują się także komórki protokołu dyplomatycznego i gabinetu ministra.

W protokole dyplomatycznym istnieje oddział do spraw przywilejów i immunitetów obcych urzędów konsularnych z sektorami: statusu konsularnego, zwolnień od cła na wwóz towarów, rejestracji pojazdów i zwolnienia od podatków oraz dokumentów na zamieszkanie i innych.

W gabinecie ministra znajduje się biuro wiz i paszportów dyplomatycznych, zajmujące się wydawaniem wiz cudzoziemcom na krótszy lub dłuższy pobyt służbowy.

Placówki konsularne Francji za granicą wypełniają ważne zadania w dziedzinach: politycznej, ekonomicznej i kulturalnej. Ich liczba w ciągu ostatniego półwiecza wzrosła więcej niż dwukrotnie i są to: 35 konsulatów generalnych klasy pierwszej, ponad 40 konsulatów generalnych klasy drugiej, około 50 konsulatów klasy pierwszej i 30 konsulatów klasy drugiej. Traktatową podstawą ich działalności jest konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963r. oraz konwencje dwustronne., w tym także z Polską. W placówkach konsularnych Francji za granicą pracuje od 6 pracowników w małych konsulatach drugiej klasy do 50 i więcej - w dużych konsulatach generalnych.

Działalność konsulatów Francji obejmuje bardzo szeroki zakres zagadnień, wśród których jest także jej udział w wymianie handlowo-przemysłowej w zbieraniu informacji z tego zakresu w okręgu konsularnym i wspieraniu pracy wydziałów handlowych ambasad także doradztwem gospodarczym. W konsulatach generalnych działają radcowie bądź attachés handlowi. Placówki konsularne sprawują nadzór celny nad towarami importowanymi do Francji, nadzorują, wizują i plombują ruchomości i urządzenia przemysłowe wwożone do Francji, legalizują kontrakty handlowe i przemysłowe oraz rachunki, nadzorują operacje importowo-eksportowe, potwierdzają pełnomocnictwa przedstawicieli firm Francji.

Francuskie służby konsularne wypełniają także zadania notarialne, zajmują się sprawami morskiej żeglugi handlowej, a także komunikacji lotniczej. Spełniają istotną rolę w rozwoju współpracy kulturalnej i naukowo-technicznej z zagranicą. Wiele uwagi poświęcają także działalności politycznej. Stąd też stopniowo zaciera się różnica między dyplomatami a konsulami. Ci pierwsi przechodzą często do służby konsularnej. Francuska służba konsularna jest autonomiczna finansowo, posiada własne fundusze i kredyty. Rozlicza się bezpośrednio z ministerstwem finansów.

18.3. Służba konsularna i stosunki konsularne Republiki Federalnej Niemiec

Służba konsularna RFN opiera swą działalność na konwencji wiedeńskiej konsularnej z 1963r., która wywarła znaczący wpływ także na treść ustawy konsularnej RFN z 11 września 1974r.[6]

RFN uczestniczy także w innych wielostronnych konwencjach mających znaczenie dla stosunków konsularnych, a zwłaszcza w konwencjach haskich dotyczących legalizacji i procesu cywilnego, a także w umowach regionalnych działających w obrębie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Dotyczy to zwłaszcza: Europejskiej Konwencji zabezpieczenia socjalnego z 1953r., porozumienia w sprawie zwolnienia od legalizacji dokumentów, wydanych przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne z 1956r., umowy o pomocy prawnej w sprawach karnych z 1959r.[7]

W 1967r. w ramach EWG opracowano konwencję o funkcjach konsularnych, przewidującą wprowadzenie dla jej uczestników najbardziej dogodnego reżimu obsługi konsularnej. Do jej wejścia w życie niezbędne jest ratyfikowanie przez pięć państw. Ratyfikowała ją RFN - mimo zastrzeżeń zgłaszanych do jej treści przez inne państwa ze względów politycznych związanych z długofalowymi założeniami integracji i w obawie przed zawężaniem przez nią działania znacznie dogodniejszych konwencji dwustronnych, a także dyskryminowaniem służb konsularnych państw nie będących członkami EWG. RFN w dokumencie ratyfikacyjnym ogłosiła, iż w stosunkach konsularnych z państwami należącymi do EWG będzie kierowała się postanowieniami tejże konwencji.

RFN zawarła dwustronne konwencje konsularne z wieloma państwami.

---

[6] Gesetz über die Konsularbeamten, ihre Aufgaben und Befugnisse (Konsulargesetz) der BRD vom 1974. 11 Sept. /BGBL-Teil 1. Bonn 1974

[7] Zob.: European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters. Strasbourg. Council of Europe. European Treaty Series Nr 73, 1984

W 1952r. RFN potwierdziła umowę konsularną z Holandią zawartą w 1856r. oraz zawartą w 1929r. z Turcją. Umowa konsularna z Hiszpanią pochodzi z 1870r., a ze Stanami Zjednoczonymi z 1923r. (umowa o przyjaźni, handlu i stosunkach konsularnych). Klauzula największego uprzywilejowania w sprawach przywilejów i immunitetów znajdują się w konwencjach dwustronnych RFN z Hiszpanią i USA, a z Turcją dodatkowo także i w sprawach funkcji konsularnych. RFN swe stosunki konsularne opiera także na międzynarodowym prawie zwyczajowym, zwłaszcza z państwami które niedawno odzyskały niepodległość i są już uczestnikami konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963r., ale jeszcze nie zawarły dwustronnych z RFN.

Cechą charakterystyczną służby konsularnej RFN jest jej **decentralizacja.** Problematyką konsularną zajmują się więc zarówno wydzielone referaty oddziału prawnego MSZ jak i innych komórek tego ministerstwa Opracowują one analizy i rozdzielają według właściwości otrzymywane informacje z placówek zagranicznych, przygotowują projekty dokumentów do decyzji kierownictwa MSZ.

W oddziale prawnym MSZ problematyką konsularną zajmują się następujące referaty:

Referat 502 - ogólnymi zagadnieniami stosunków dyplomatycznych i konsularnych oraz kontrolą przestrzegania międzynarodowych umów konsularnych;

Referat 510 - wraz z grupą do spraw paszportowo-wizowych zajmuje się zagadnieniami obywatelstwa, przygotowywaniem dokumentów paszportowo-wizowych dla obywateli RFN wyjeżdżających za granicę z ramienia MSZ, wydawaniem zezwoleń na pobyt w RFN personelowi dyplomatycznemu i administracyjno-technicznemu obcych przedstawicielstw, a także pracownikom placówek konsularnych, obsługą konsularną innych cudzoziemców, a także uciekinierów, sprawami azylu politycznego, rejestracją aktów stanu cywilnego, sprawami kontrabandy i innymi zagadnieniami.

Referat 511 ma w zakresie swych zainteresowań zagadnienia związane z aresztowaniem, zatrzymaniem i odbywaniem kary przez cudzoziemców przebywających za granicą, pomocą prawną w sprawach karnych, wypełnianiem poleceń sądów i organów śledczych, a także zagadnieniami prawa podatkowego i celnego.

Referat 512 zajmuje się zagadnieniami z zakresu prawa cywilnego, handlowego, rodzinnego i międzynarodowego prawa prywatnego, legalizacją i potwierdzaniem dokumentów, protestami morskimi i nieszczęśliwymi wypadkami obywateli RFN za granicą .

Referat 513 okazuje pomoc obywatelom RFN za granicą i chroni ich interesy, a także zajmuje się przebywającymi w RFN cudzoziemcami oraz zagadnieniami prawa pracy i prawa socjalnego.

Referat 422 ma w zakresie swego działania sprawy zagranicznej polityki gospodarczej, organizowanie targów przemysłowych, zagadnienia eksportu i inne. Referat ten jest częścią struktury oddziału polityki handlu zagranicznego i oddziału współpracy kulturalnej z zagranicą.

Zgodnie z zarządzeniem wewnętrznym ministra spraw zagranicznych RFN działające w strukturze MSZ referaty służby konsularnej obowiązane są koordynować zamierzone działania z referatami politycznymi.

W 1986r. działało za granicą 59 konsulatów generalnych i 7 konsulatów RFN. Ponadto prawie każda z działających w 126 krajach świata ambasad RFN ma w swej strukturze wydziały konsularne. Szeroko wykorzystywana jest instytucja konsula honorowego. Działa 6 takich konsulatów generalnych i 274 konsulaty.

RFN w swej praktyce konsularnej nie uznaje przyznawania pracownikom służb konsularnych statusu dyplomatycznego i opowiada się za przyznawaniem im immunitetu opartego na przesłankach funkcjonalnych.

Zadaniem zagranicznych placówek konsularnych RFN jest przede wszystkim sprzyjanie rozwojowi współpracy między RFN a państwem przyjmującym w dziedzinie handlu, transportu, kultury i obrotu prawnego, konsultowanie i okazywanie pomocy obywatelom i osobom prawnym RFN. Duży ruch turystyczny z udziałem wielu milionów obywateli RFN rocznie sprawia, iż służby konsularne tego państwa napotykają wiele problemów i są rozbudowane.

18.4. Służby konsularne i stosunki USA, Wlk. Brytanii, Australii i Japonii.

Stany Zjednoczone opierają swą działalność w sferze konsularnej na regulacjach wewnętrzkrajowych oraz na umowach wielostronnych, dwustronnych, bądź innych umowach traktujących o zagadnieniach konsularnych z ponad 120 krajami. Z licznymi państwami stosunki konsularne USA są oparte na wiedeńskiej konwencji konsularnej z 1963r., której stroną jest to państwo od 1969r. Dwustronne konwencje konsularne mają USA z ponad 40 państwami. Przewidziane w nich przywileje i immunitety konsularne są częstokroć znacznie szersze niż w wiedeńskiej konwencji konsularnej.

W służbie konsularnej USA działa około 22% personelu całego aparatu Departamentu Stanu, pracującego za granicą i w centrali.

Biuro konsularne Departamentu Stanu zostało utworzone w 1977r. oddzielną ustawą, a główne kierunki jego działalności to: okazywanie opieki konsularnej obywatelom USA przebywającym na stałe lub czasowo za granicą, wydawanie wiz, paszportów i innych dokumentów potwierdzających posiadanie obywatelstwa USA. Funkcje konsularne wykonują także i inne ogniwa Departamentu Stanu, to jest polityczne komórki terytorialne, protokół dyplomatyczny, oddział przedstawicielstw zagranicznych, jak również służby imigracji i naturalizacji innych resortów. Biuro konsularne pełni z ramienia Departamentu Stanu funkcje koordynacyjne w zakresie organizacji działalności konsularnej różnych komórek Departamentu Stanu oraz kieruje działalnością konsularną placówek zagranicznych USA, prowadząc z nimi korespondencję zarówno w sprawach ogólnych stosunków konsularnych jak i w sprawach dotyczących zagadnień bieżących.

Będąca częścią Biura konsularnego służba paszportowa posiada 14 oddziałów filialnych usytuowanych w różnych miastach USA. Służba ta, oprócz czynności rutynowych związanych z obiegiem informacji urzędowych pochodzących także z innych państw i technicznym wydawaniem paszportów, zajmuje się m.in. okazywaniem praktycznej pomocy obywatelom USA, którzy w trybie pilnym wyjeżdżają za granicę, a także rozpatruje podania obywateli tego kraju związane z wyjaśnianiem spraw obywatelstwa i udzielaniem pomocy prawnej.

Oddział służby wizowej kieruje pracą placówek zagranicznych w zakresie realizowania zadań polityki wizowej, zajmuje się analizą ustawodawstwa z zakresu imigracji i spraw wizowych innych państw, opracowywaniem instrukcji i wytycznych dla potrzeb praktyki wizowej, udziela konsultacji wizowych także innym resortom USA.

Znaczące miejsce w działalności służb konsularnych USA zajmuje **służba udzielania pomocy obywatelom USA przebywającym za granicą.** Dział ten podlega dyrektorowi w randze zastępcy Sekretarza Stanu. Do kompetencji tej służby należy załatwianie praktycznie wszystkich spraw konsularnych jakie mogą wyniknąć w czasie przebywania obywateli USA za granicą. Służba ta podejmuje odpowiednie decyzje, koordynuje ich rozpatrywanie przez inne komórki departamentu stanu i innych urzędów federalnych, kieruje działalnością placówek konsularnych USA za granicą w tej dziedzinie, analizuje ich stan pracy w tej dziedzinie i w razie potrzeby występuje z inicjatywami ich reorganizacji.

Struktura służby udzielania pomocy obywatelom USA za granicą przedstawia się następująco:

1. **„Centrum pilnej pomocy"** obejmuje grupy: a) udzielania pomocy obywatelom USA aresztowanym; b) udzielania pomocy finansowej i lekarskiej; c) repatriacji obywateli USA; d)

udzielania informacji o warunkach podróżowania i przebywania za granicą (ostrzeganie przed różnymi zagrożeniami, np. przestępczością, epidemiami).

2. **„Oddział usług konsularnych"** udzielanych obywatelom USA zajmuje się zagadnieniami obywatelstwa, sprawami rejestracji urodzeń i zgonów obywateli USA za granicą, sprawami własności, spadków, udzielaniem pomocy prawnej w sprawach cywilnych i innych, a od 1980r. także prowadzeniem rejestracji obywateli objętych obowiązkiem służby wojskowej. Oddział uczestniczy także w negocjacjach o reprezentowanie interesów USA w sprawach konsularnych przez państwo trzecie w sytuacji zerwania stosunków dyplomatycznych z danym państwem. Oddział ma pięć sekcji do spraw: Afryki, Ameryki, Azji Wschodniej i rejonu Oceanu Spokojnego, Bliskiego Wschodu oraz do spraw planowania i koordynacji. Oddział ten przygotowuje projekty i negocjuje dwustronne konwencje konsularne i inne mające znaczenie w stosunkach konsularnych, np. o ekstradycji przestępców. Oddział ten inicjuje także odpowiednie zmiany w ustawodawstwie USA w zakresie zagadnień związanych z działalnością służby konsularnej USA.

Stany Zjednoczone w 1985r. miały ponad 140 wydziałów konsularnych w ambasadach około 70 konsulatów generalnych, ponad 30 konsulatów i około 40 agencji konsularnych.[8] Funkcje wypełniane przez konsulów USA są dość szerokie co wynika m.in. z przedstawionych wyżej zagadnień.

Wielka Brytania opiera działalność swych służb konsularnych na ustawodawstwie krajowym (ustawa o stosunkach konsularnych z 1980 r., o obywatelstwie z 1981r. oraz inne ustawy), a także na wielostronnych umowach konsularnych, w tym na konwencji wiedeńskiej z 1963r., do której przystąpiła w 1972r. Ma ponad 40 umów w sprawach wizowych i konwencje konsularne dwustronne, w tym również z Polską. Urzędy konsularne posiada w wielu krajach świata w ogólnej liczbie ponad 200.

W Foreign Office (MSZ) sprawami konsularnymi zajmują się cztery departamenty: konsularny, paszportowy, migracji i wiz, obywatelstwa i umów. Departament konsularny ma relatywnie węższą specjalizację niż w innych krajach. Odpowiada za ogólne zagadnienia stosunków konsularnych.

Departament obywatelstwa i umów zajmuje się zagadnieniami prawnymi stosunków konsularnych, legalizacją dokumentów, aktami stanu cywilnego, zmianami obywatelstwa drogą naturalizacji, a także przedstawianiem parlamentowi umów konsularnych do ratyfikacji.

---

[8] Wg Chiefs of Missions List. Waszyngton 1985.

W Australii służbami konsularnymi kieruje departament spraw prawnych i konsularnych MSZ. Podstawę prawną ich działania w zakresie prawa krajowego stanowią cztery ustawy: ustawa z 1938r. o paszportach, ustawa z 1955r. o opłatach konsularnych, ustawa z 1972r. o przywilejach i immunitetach konsularnych oraz ustawa o przedstawicielstwach dyplomatycznych i konsularnych z 1978r.[9]

Australia jest uczestnikiem konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963r., a także zawarła konwencje dwustronne z niektórymi państwami. W 1986r. działało poza granicami Australii ponad 200 jej placówek konsularnych, które kierowały się przede wszystkim postanowieniami tychże konwencji, ustawodawstwem australijskim oraz instrukcjami MSZ.

Najbardziej szeroko rozbudowane stosunki konsularne utrzymuje Australia przede wszystkim z krajami rozwiniętymi co jest związane z wieloma kontaktami politycznymi, gospodarczymi, handlowymi, kulturalnymi i turystycznymi.

Japońskie służby konsularne działają na podstawie ustawy z 1951r. o urzędzie ministra spraw zagranicznych, zmienionej w lipcu 1984r., także w zakresie problematyki konsularnej - w celu skonkretyzowania funkcji konsularnych oraz rozszerzenia uprawnień w sprawach notarialnych. W związku z nasileniem wyjazdów Japończyków za granicę, służby te od 1971r. zostały rozbudowane. W departamencie konsularnym są dwa oddziały najmujące się tymi zagadnieniami. Od 1984r. w systemie MSZ działa rada do spraw wyjazdów za granicę. Zajmuje się zagadnieniami wyjazdów zagranicznych członków rządu japońskiego i innych osobistości kierowniczych. Jej członków powołuje rada ministrów i podlegają oni MSZ. Od 1983r. Japonia jest uczestnikiem wiedeńskiej konwencji konsularnej z 1963r., a także zawarła konwencje dwustronne z większymi państwami oraz wiele konwencji o ruchu bezdewizowym.

Struktury i zadania zagranicznych placówek konsularnych Japonii są analogiczne do podobnych placówek innych państw. Japonia dość szeroko korzysta także z instytucji konsula honorowego, zwłaszcza w tych krajach, gdzie nie ma zwykłych konsulów.

Jedną z cech charakterystycznych służb konsularnych niektórych państw jest tworzenie przedstawicielstw ministerstw spraw zagranicznych w tych rejonach ich krajów, gdzie znajduje się duże skupienie konsulatów państw obcych. Dotyczy to zwłaszcza USA, Australii i Japonii. W USA noszą owe placówki typu agencji konsularnych nazwę „ośrodków przyjęć", a w pozostałych krajach - „przedstawicielstw" MSZ.

---

[9] Commonwealth of Australia Gazette. 1 marzec 1984r., nr 583

W **USA** ośrodki takie działają w San Francisko, Nowym Jorku, Majami, Nowym Orleanie, a także w Honolulu. Pełnią funkcje protokolarne w związku z wizytami przedstawicieli zagranicznych. Dyrektorem centrum przyjęć jest przeważnie członek partii rządzącej, podporządkowany bezpośrednio pomocnikowi sekretarza stanu USA do spraw kultury i światy. Centrum departamentu stanu w San Francisko spełnia rolę instancji pośredniczącej w korespondencji placówek konsularnych z departamentem stanu w sprawach związanych z poruszaniem się po kraju pracowników konsulatów i ich rodzin. W Nowym Jorku podobne funkcje pełni misja USA przy ONZ obok swych innych zadań.

W Australii przedstawicielstwa MSZ do spraw kontaktów z konsulami i innymi placówkami państw obcych znajdują się w stolicach wszystkich sześciu stanów. Np. w Sydney działa ponad 60 konsulatów różnych państw. Przedstawicielstwami tymi w zależności od rangi miasta kierują funkcjonariusze MSZ: dyrektorzy departamentów, radcowie, bądź sekretarze. Przedstawicielstwa utrzymują także szerokie kontakty z władzami stanowymi i federalnymi, zaopatrują je w odpowiednie informacje dotyczące stosunków międzynarodowych, organizują także brifingi dla delegacji i osobistości wyjeżdżających do państw obcych udzielając im informacji i materiałów o sytuacji w tych krajach.

Przedstawicielstwa MSZ w Australii zajmują się także obsługą protokolarną i merytoryczną oficjalnych delegacji zagranicznych przybywających na teren ich działania, organizują kontakty z władzami.

Przedstawicielstwa MSZ **Japonii** w Osace, gdzie działają 22 konsulaty generalne i w Kobe, gdzie znajduje się 30 placówek konsularnych, zajmują się przede wszystkim pośredniczeniem w utrzymywaniu przez te placówki kontaktów z MSZ w Tokio. Wykonują także funkcje notarialne i legalizacyjne różnych dokumentów zarówno dla Japończyków jak i dla cudzoziemców (np. kopie dyplomów, aktów stanu cywilnego i inne). Zajmują się także typowaniem spośród znaczących obywateli japońskich kandydatów na konsulów honorowych. Kierujący przedstawicielstwami mają rangę generalnych dyrektorów i posłów nadzwyczajnych i pełnomocnych, są mianowani za zgodą rady ministrów (gabinetu) i podlegają bezpośrednio zastępcy ministra spraw zagranicznych. Przedstawicielstwa MSZ Japonii utrzymują ściśle kontakty z miejscowymi prefekturami i merostwami oraz ich oddziałami zagranicznymi i poprzez nie sprawują ścisły nadzór nad działalnością konsulatów na ich terenie.

18.5. Służba konsularna Rosji*

Służba konsularna zaczęła formować się w Rosji na początku XVIII wieku za Piotra I, a problemami tej służby zajmowały się różne departamenty MSZ. W listopadzie 1917 r. w strukturze Ludowego Komisariatu Spraw Zagranicznych[10] pojawił się oddział wizowy. Urząd konsularny o pełnym profilu, z określeniem jego funkcji, został utworzony w 1929 r.

Działalnością urzędów konsularnych kieruje Departament Służby Konsularnej (DSK), będący jednym ze starszych w strukturze MSZ. Obecna struktura DSK powstała w 1997 r. Składa się z pięciu oddziałów funkcjonalnych i siedmiu terytorialnych (Państw WNP, Europejski, Ameryki Północnej, Ameryki Łacińskiej, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, Azji, Afryki). Na koniec 1997 r. DSK liczył 240 wysokokwalifikowanych specjalistów, w tym informatyków.

Zadania departamentu zostały określone w regulaminie DSK. Dotyczą one m.in.:

- obrony interesów obywateli FR;
- współpracy z rosyjskimi instytucjami państwowymi w zakresie obsługi konsularnej wielkich projektów ekonomiczno-handlowych;
- wszystkich problemów związanych z wyjazdem obywateli FR za granicę i przyjazdami cudzoziemców do Rosji.

Codzienne obowiązki pracowników DSK obejmują: działalność wizową; problemy obywatelstwa; legalizowanie i zapotrzebowywanie różnego rodzaju dokumentów; wydawanie paszportów, w tym dyplomatycznych i służbowych[11].

Działalność konsularną za granicą prowadzą urzędy konsularne, które są państwowymi organami stosunków międzynarodowych FR. Swoje obowiązki realizują w granicach okręgu konsularnego na terytorium państwa przyjmującego. Urzędy konsularne są tworzone są na podstawie decyzji rządu, którego podstawą jest umowa międzynarodowa z odpowiednim państwem.

W kwestiach konsularnych podlegają one bezpośrednio DSK. Pracownicy oddziałów terytorialnych departamentu ukierunkowują pracę zagranicznych przedstawicielstw konsularnych w poszczególnych rejonach świata. Urzędy konsularne współpracują ściśle z różnymi komórkami organizacyjnymi poselstw (ambasad).

---

[10] Bolszewicy zastąpili ministerstwa „ludowymi kolegiami".

[11] Paszporty dyplomatyczne i służbowe są własnością państwa, a paszporty zwykłe należą do obywateli. Okres ich ważności wynosi 5 lat.

* opracował Kazimierz Malak

DSK utrzymuje robocze kontakty ze służbami konsularnymi innych państw, w pierwszej kolejności ze Wspólnoty Niepodległych Państw. W ramach Wspólnoty zbiera się regularnie Rada Konsultacyjna szefów służb konsularnych.

Służba konsularna prowadzi swoją działalność zgodnie z Konstytucją FR, prawem federalnym, dekretami i zarządzeniami Prezydenta FR, statutem MSZ, statutem poselstwa, statutem urzędu konsularnego, aktami normatywnymi i wytycznymi MSZ, a także konwencją wiedeńską o stosunkach konsularnych oraz innymi umowami międzynarodowymi FR i normami prawa międzynarodowego. Uwzględnia także prawo państwa przyjmującego.

Rosyjskie urzędy konsularne w zależności od klasy dzielą się na: konsulaty generalne, konsulaty, wicekonsulaty, agencje konsularne. Miejsce dyslokacji urzędu konsularnego, jego klasę, zasięg okręgu konsularnego oraz ilość i miejsce oddziałów (filie) terenowych ustala rząd po uzgodnieniu z władzami państwa przyjmującego.

Funkcje konsularne mogą wykonywać także przedstawicielstwa dyplomatyczne, w składzie których otwiera się w tym celu wydziały konsularne.

Do podstawowych zadań urzędu konsularnego należy:

- obrona praw i interesów FR, jej obywateli i osób prawnych (m.in. reprezentowanie ich w sądach);
- wspomaganie rozwoju kontaktów handlowych, ekonomicznych, kulturalnych i naukowych oraz turystyki między Rosją a państwem pobytu oraz współdziałanie w umacnianiu przyjaznych stosunków między nimi;
- wyjaśnianie, za pomocą wszystkich zgodnych z prawem sposobów, warunków i wydarzeń w życiu handlowym, ekonomicznym, kulturalnym i naukowym państwa przyjmującego, informowanie o nich MSZ, przedstawicielstwa dyplomatycznego w państwie pobytu i przedstawiania propozycji dotyczących rozwoju stosunków FR z państwem przyjmującym;
- rozpowszechnianie w okręgu konsularnym informacji o polityce zagranicznej i wewnętrznej FR, jej życiu społeczno-ekonomicznym, kulturalnym i duchowym;
- podtrzymywanie i rozwijanie kontaktów z kompetentnymi organami w granicach okręgu konsularnego, organizacjami społecznymi, przedstawicielami biznesu, nauki i kultury oraz środkami przekazu;
- udzielanie pomocy i współpraca z obywatelami FR i rosyjskimi osobami prawnymi;
- wydawanie paszportów, wiz i innych dokumentów wyjazdowych;
- wykonywanie funkcji notarialnych (rejestrowanie ślubów, urodzin i zgonów; spisywanie testamentów; legalizowanie dokumentów);

- udzielanie informacji obywatelom rosyjskim przebywającym za granicą o kraju pobytu;
- informowanie rosyjskich i zagranicznych przedsiębiorców o możliwościach handlowych w Rosji i za granicą.

Rosyjskie urzędy konsularne za granicą reprezentują interesy nie tylko swoich obywateli, ale też często innych państw WNP.

Konsulaty (konsulowie) odgrywają ważną rolę w rozwiązywaniu problemów powstałych w wyniku wypadków nadzwyczajnych, w których uczestniczą obywatele rosyjscy. Przykładem może być areszt 11 lotników w Kongu, czy zatrzymanie w charakterze zakładników lekarzy w Jemenie. W takich sytuacjach konsul bywa niejednokrotnie jedynym kanałem łączności z rodziną i bliskimi, ostatnią nadzieją na ratunek.

W niektórych krajach, urzędy konsularne pełnią funkcje ośrodków kulturalnych, skupiających wokół siebie rosyjską diasporę.

Szef placówki konsularnej kieruje bezpośrednio pracą urzędu, określa jego strukturę (zgodnie z aktami normatywnymi MSZ), dokonuje podziału obowiązków. On też odpowiada za wykonanie zadań nałożonych na urząd.

W regionach państw sąsiedzkich, zamieszkałych przez ludność rosyjsko-języczną działają przedstawicielstwa lub (filie) MSZ, wypełniające obok funkcji dyplomatycznych także konsularne. Planuje się, że będzie ich około 40. Przedstawicielstwa te współpracują w przygotowaniu i realizacji wyjazdów służbowych za granicę pracowników administracji regionalnej i samorządowej oraz przyjmowaniu delegacji zagranicznych, zamawiają wizy w zagranicznych ambasadach, kierują zapytania do rosyjskich urzędów konsularnych dotyczące wydawania wiz dla cudzoziemców przyjeżdżających do regionu na zaproszenie rosyjskich osób prawnych.

Kadry konsularne do pracy za granicą są starannie dobierane. Od 1997 r. wszyscy kandydaci do tej służby przechodzą staż (o zróżnicowanym okresie trwania) w Państwowym Moskiewskim Instytucie Stosunków Międzynarodowych (MGIMO), Akademii Dyplomatycznej, a także w Centrum Szkoleniowo-Metodycznym przy MSZ i poszczególnych oddziałach DSK.

Aktualnie funkcjonuje 214 urzędów konsularnych MSZ, w tym 142 wydziały w poselstwach, 68 konsulatów generalnych oraz 4 konsulaty[12]. Oprócz tego istnieją jeszcze konsulaty honorowe. Narastające problemy z rosyjską diasporą w krajach WNP powodują, że MSZ otwiera w nich kolejne urzędy konsularne.

---

[12] Dla porównania: w 1802 r., kiedy to utworzono MSZ Rosji, za granicą działało: 14 konsulatów generalnych, 8 konsulatów, i 2 wicekonsulaty. W 1902 r. funkcjonowało odpowiednio: 26, 69 i 39, a oprócz tego było jeszcze przeszło 300 konsulatów nieetatowych (honorowych).

Instytucja konsula honorowego

Instytucja konsula honorowego (consul electus, consul ad honorem) znana od dawna w praktyce stosunków konsularnych, mająca bogatą literaturę przedmiotu, została utrwalona w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963r. jako instytucja fakultatywna (art.68).

Konwencja wiedeńska zawiera w części III przepisy odnoszące się do honorowych urzędników konsularnych. Są to: a) postanowienia ogólne dotyczące ułatwień, przywilejów i immunitetów przysługujących konsulom zawodowym (consules missi), jakie na mocy art.58 zostały rozciągnięte na konsulów honorowych (z pewnymi wyjątkami obejmującymi członków jego rodziny i jego pracowników konsularnych oraz swobodę wymiany bagażów konsularnych między urzędami, konsulów honorowych); b) dodatkowo określone ułatwienia, przywileje i immunitety, a mianowicie:

- ochrona pomieszczeń konsularnych;
- zwolnienia tychże pomieszczeń od podatków (tu przewidziano wyjątki dotyczące opłat należnych za świadczenie określonych usług oraz opłat i podatków ciążących - na podstawie ustaw i innych przepisów państwa przyjmującego - na osobie, która zawarła umowę z państwem wysyłającym);
- nietykalność archiwów i dokumentów konsularnych wyraźnie oddzielonych od niej dokumentacji nie związanej z działalnością konsularną konsula honorowego;
- zwolnienie od opłat celnych przedmiotów przeznaczonych wyłącznie do użytku służbowego z wyjątkiem opłat za składowanie, przewóz i podobne usługi;
- honorowym urzędnikom konsularnym przysługuje ochrona, jeśli okaże się, iż jest to niezbędne;
- honorowi urzędnicy konsularni są zwolnieni od rejestru cudzoziemców i zezwoleń na zamieszkanie, z wyjątkiem tych, który wykonują w państwie przyjmującym jakąkolwiek działalność zawodową i handlową dla zysku;
- honorowi urzędnicy konsularni są zwolnieni od wszelkich opłat i podatków od tej części dochodów, które otrzymują w związku z wykonywaniem funkcji konsularnych;
- zwolnienie honorowych urzędników konsularnych od świadczeń osobistych i rzeczowych, od wszelkiej służby publicznej oraz od obowiązków związanych ze świadczeniami na rzecz wojska (rekwizycja, kontrybucja, zakwaterowanie).

Konsularny urzędnik honorowy nie korzysta z immunitetu w zakresie postępowania w sprawach karnych i obowiązany jest w przypadku wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego stawiać się przed właściwymi władzami. Może być zatrzymany lub tymczasowo aresztowa-

ny. Postępowanie przeciwko niemu ma być jednak prowadzone w taki sposób, aby możliwie jak najmniej utrudniało mu wykonywanie funkcji konsularnych.

W świetle prawa polskiego[13], do konsula honorowego mają zastosowanie następujące zasady:

- rangę okręgu oraz zakres funkcji konsula honorowego określa Minister Spraw Zagranicznych w akcie powołania;
- okręg konsula honorowego nie obejmuje siedziby urzędu konsularnego konsula zawodowego;
- konsul honorowy jest obowiązany ściśle współdziałać przy wykonywaniu funkcji konsularnych z kierownikiem terytorialnie właściwego urzędu konsularnego;
- z tytułu wykonywania swych funkcji, konsul honorowy nie otrzymuje wynagrodzenia i nie nabywa uprawnień przewidzianych przez polskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych;
- konsul honorowy ponosi koszty związane z wykonywaniem swych funkcji, w tym także koszty najmu lokalu oraz zatrudnionego przez siebie personelu.

Polska ustawa konsularna z 1984r. w art.5 stanowi, że Minister Spraw Zagranicznych może powoływać konsulów honorowych do wykonywania niektórych funkcji konsularnych spośród obywateli polskich zamieszkujących w państwie przyjmującym, obywateli państwa przyjmującego lub trzeciego, posiadających wysoki autorytet, cieszących się zaufaniem oraz dających rękojmię należytego wykonywania nałożonych nań obowiązków.

Z innych różnic między konsulem honorowym, a zawodowym, który jest obywatelem państwa wysyłającego, oprócz wspomnianej sprawy obywatelstwa, można wskazać także na to, że konsul honorowy może podejmować inne zajęcia zarobkowe. Jego działalność konsularna jest przeważnie zaangażowaniem ubocznym, za które nie otrzymuje uposażenia, lecz jedynie ma prawo do rekompensaty za ponoszone wydatki. Pokrywa je z pobieranych opłat konsularnych za wykonywane czynności. Rangi konsulów honorowych są podobne jak i zawodowych.

Instytucja konsula honorowego była szeroko stosowana w Polsce. W 1939r. na 139 konsulów 128 było konsulami honorowymi[14], a w 1945r. proporcje te wynosiły odpowiednio: 143 i 78. Do 1949r. ostatni polski konsul honorowy działał w Nicei.

Instytucja ta występuje obecnie szeroko zwłaszcza w praktyce konsularnej państw skandynawskich i latynoamerykańskich. Dysponują nią także Austria, Belgia, Wielka Brytania, Islan-

[13] Zob. Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 kwietnia 1986r. w sprawie konsulów honorowych z dnia 22 kwietnia 1986r. (M.P. Nr 13, poz.93).

[14] Zob. E.Pałyga. Opieka nad Polakami i interesami polskimi z udziałem konsulów honorowych. „Przegląd Polonijny" 1979, s.4, s.66

dia, Włochy, Holandia, Francja, RFN, Szwajcaria, a także niektóre państwa afrykańskie i azjatyckie.

Ogółem w 1986r. było w skali światowej ponad 10 tysięcy konsulów honorowych. Działali oni w 118 krajach.[15]

Polska Instytucję konsula honorowego przywróciła ponownie w 1987r. Minister Spraw Zagranicznych ustanowił wówczas honorowe urzędy konsularne w Manilii i w Catanii, powołując dwóch konsulów honorowych (A.Lierniga i M.A. Gravina).[16]

W 1997r. takich konsulów było już 87. Polska skorzysta zapewne z dalszego zwiększenia ich liczby, ponieważ konsulaty honorowe okazały się bardzo użyteczne w codziennej pracy konsularnej, a poza tym koszty ich utrzymania są mniejsze. Ich liczba daleka jest jeszcze od przedwojennej (141). Okazały się one szczególnie pomocne w wykonywaniu zadań z zakresu opieki konsularnej na zlecenie konsulatów zawodowych jak i z własnej inicjatywy. Powoływano często na te stanowiska osoby ze świata biznesu, w tym pochodzenia polskiego. Konsulaty kierowane przez konsulów honorowych wykonywały też zadania z zakresu współpracy gospodarczej, kulturalnej, naukowej, w dziedzinie turystyki i udzielania pomocy polskiej mniejszości i Polonii.

---

[15] Zob. G.W.Bobylew, N.G.Zubkow, Osnowy konsulskoj służby, op.cit. 247-262 W 1986r. **Szwecja** miała 436 konsulów honorowych różnej rangi. Najwięcej jej konsulatów honorowych różnej rangi. Najwięcej jej konsulatów honorowych było w USA - 33, Wlk.Brytanii i Danii - po 27, Hiszpanii i Norwegii - po 24, Francji - 22, Włoszech - 21. W Finlandii - 20. Dania ma 457 konsulów honorowych, Norwegia - 585, Holandia - 515 (na ogólną liczbę 560 konsulatów w 142 krajach), Islandia - ponad 200 w 45 krajach, RFN - 280, Francja - 425 (a na jej terenie i w terytoriach zamorskich - ponad 350), na terytorium Wlk. Brytanii i Wspólnoty Brytyjskiej było w 1986r. ponad 700 konsulów honorowych, Brazylia miała około 150, Wenezuela - 128 zawodowych i 61 honorowych, Meksyk - ponad 100 zawodowych i 65 honorowych.

[16] Zob. Zarządzenie nr 6 z dnia 31 marca 1987r. oraz zarządzenie nr 11 z dnia 5 października 1987r. Ministra Spraw Zagranicznych - w sprawie ustanowienia urzędów konsularnych kierowanych przez konsulów honorowych (Inf. MSZ nr 111 i nr 113).Dyrektor Departamentu Konsularnego wydał pismo okólne z dnia 8 września 1986r. - w sprawie trybu postępowania przy ustanawianiu konsulatów honorowych i powoływania konsulów honorowych oraz instrukcję dla konsulów honorowych z 25 października 1986r.

BIBLIOGRAFIA /wybór/ *

Bibliografia obejmuje:

A. WAŻNIEJSZE ZESTAWIENIA BIBLIOGRAFICZNE
B. ZAGADNIENIA OGÓLNE DOTYCZĄCE PRAWA I STOSUNKÓW MIEDZYNARODOWYCH
C. PROBLEMATYKĘ ONZ I ORGANIZACJI MIĘDZYNARODWYCH
D. PROBLEMATYKĘ DYPLOMACJI WSPÓŁCZESNEJ
E. PROBLEMATYKĘ PRAW CZŁOWIEKA
F. PROBLEMATYKĘ PRAWA HUMANITARNEGO KONFLIKTÓW ZBROJNYCH

A. WAŻNIEJSZE ZESTAWIENIA BIBLIOGRAFICZNE

1. Bibliografia prac R. Bierzanka, ISM UW, Stosunki Międzynarodowe 1992, t. 16
2. Books and periodicals on modern law, international law, diplomatic history. Mauritius Nijhoff, The Hague, Netherlands 1973, /1010 pozycji/.
3. Derejczyk S., Wójcik G., Konflikty zbrojne we współczesnym świecie. Bibliografia za lata 1990-1996, s. 59. Centralna Biblioteka Wojskowa, Warszawa 1997
4. Międzynarodowe konflikty zbrojne po II wojnie światowej. Bibliografia w wyborze, Biblioteka Raczyńskich, Poznań, /575 pozycji/.
5. Mniejszości narodowe: Niemcy, Żydzi, Ukraińcy, Cyganie w Polsce. Wybór literatury za lata 1990-1996, Biblioteka Raczyńskich, Poznań , /137 pozycji/.
6. Terroryzm - wykaz książek, opublikowanych w latach 1974-1997 w językach polskim i angielskim, w zbiorach Biblioteki Uniwersyteckiej w Warszawie, /40 pozycji/.
7. Skorowidz obowiązujących przepisów prawnych 1998. Stan prawny na dzień 1 stycznia 1998. Wydawnictwo Prawnicze LEX, Sopot 1998 /działy: dyplomatyczne przedstawicielstwa, konsularne prawo, cudzoziemcy/.

B. ZAGADNIENIA OGÓLNE DOTYCZĄCE PRAWA I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Ahlt M., Prawo europejskie, C. H. Beck, Warszawa 1995
ABC Świat, t. 1-4, Kurpisz, Poznań 1998, /II 59779/
Antonowicz L., Podręcznik prawa międzynarodowego, PWN, Warszawa 1994
Bańbor J., Berny J., Kuziel D., Konflikty na Kaukazie, Warszawa 1997
Bedjaoui M., Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurite, Brussels 1994
Berezowski C., Międzynarodowe prawo lotnicze, PWN, Warszawa 1964, s. 242-254
Bieleń S., Mrozek B., /red./, Nowe role mocarstw, Warszawa 1996, ISM UW
Bierzanek R., Bezpieczeństwo regionalne w systemie ONZ, MON, Warszawa 1977
Bierzanek R., Zasady prawne pokojowego współistnienia i ich kodyfikacja, Warszawa 1968
Bierzanek R., Załatwianie sporów międzynarodowych 1945-1973. Studium prawno-polityczne, Warszawa 1974

---

* Podane przy niektórych pozycjach sygnatury:
- B i BP - oznaczają zbiory Biblioteki Sejmowej
- I, II i UNP oznaczają zbiory Biblioteki MSZ, Warszawa ul. Warecka 1A

Bierzanek R., Symonides J., Prawo międzynarodowe publiczne, wyd. III poprawione Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994
Bolintineanu A., Popescu D., New trends in public international law, Review Roumaine des Sciences Juridiques, vol.V (XXXVIII), No.1 Bucarest 1994
Brubaker R., Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, /II 59755/
Crépeu F., Droit d asile. De l hospitalite aux contrôles migratoires, Paris 1995
Cybichowski Z. System prawa międzynarodowego, Warszawa 1923
Cybichowski Z., Prawo narodów. System prawa międzynarodowego, Lwów 1915
Cybichowski Z., Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne, Warszawa 1928
Cybichowski Z., Encyklopedia podręczna prawa publicznego, Warszawa 1929
Cybichowski Z., Zagadnienie rozbrojenia w prawie międzynarodowym, Warszawa 1930
Czapliński W., Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych, PAN, Warszawa 1993
Djalili M., R., Le Caucase postsoviétique: la transition dans le conflict, Bruxelles 1995
Doliwa-Klepacki Z. , Wspólnoty europejskie. Analiza oraz wybrane dokumenty, Temida 2, Białystok 1993
Donner R., The regulation of nationality in international law, New York 1995, /B 79186/
Dupuy P., Droit international public. 4e éd., Paris 1998
Dobroczyński M., /red./, Germanija, Polša, Rossija: Evropejskaja bezopasnost i sotrudnicestvo narodov,Varšavskij Universitet, Varšava 1996, /II 59709/
Elias A. O., The paradox of consensualism in international law, Kluwer Law C. L. Lim, International, The Hague 1998
Encyklopedia prawa, pod red. U. Kaliny-Prasznic, C. H. Beck, Warszawa 1998, /I 61861/
Entre les lignes. La guerre du Golfe et le droit international, Bruxelles 1991
Evans A., Fallks P., Prawo integracji, cz. II. Wybór źródeł, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996
Filozofia-polityka-stosunki międzynarodowe, pod red. J. Kukułki, Dom Wydawniczy Elipsa 1995, /II 59732/
Gągor F., Paszkowski K, Przez współpracę wojskową do NATO, WiW 1997, nr 3
Gągor F., Paszkowski K., Międzynarodowe operacje pokojowe w doktrynie obronnej RP, Wydawnictwo A. Marszałek, Warszawa 1998, /II 59760/
Ghevontian R., Droit des relations internationales, Aix-en-Provence 1992, /B 73978/
Gelberg L., Zarys prawa międzynarodowego, PWN, Warszawa 1967
Gilas J., Tranzyt w prawie międzynarodowym, Toruń 1967
Gilas J., Sprawiedliwość międzynarodowa gospodarcza, Towarzystwo Naukowe w Toruniu, Toruń 1991
Gilas J., Wkład Stanów Zjednoczonych do prawa międzynarodowego, w: Zarys prawa Stanów Zjednoczonych, cz. II, pod red. Jana Głuchowskiego, UMK, Toruń 1991, s. 217-233.
Gilas J., Prawo międzynarodowe, COMER, Toruń 1996
Góralczyk W., Rola prawa międzynarodowego w regulowaniu stosunków wewnętrznych państw, „Studia Juridica" t. 15, 1986, s. 53-63
Góralczyk W., Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, wyd. VI, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998
Guillaume G., Le grandes crises internationales et le droit, Paris 1994, /A 24035/

Gunnar A., /Ed. /, German and Danish security policies towards the Baltic Sea area: 1945 until present. Copenhagen, Stockholm 1998, /II 59787/
Haliżak E., Kuźniar R., /red./, Stosunki międzynarodowe: geneza, struktura, funkcjonowanie. Podręcznik akademicki, Wydawnictwo UW, Warszawa 1994
Haliżak E., Popiuk-Rysińska I., /red./, Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych, ISM UW, Wydawnictwo Naukowe „ Scholar", Warszawa 1995
Haliżak E., Stosunki międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 1999, /II 59747/
Henkin L., International law: politics and values, Dordrecht 1995, /B 77780/
Hofman R., Minderheitenschutz in Europa: Völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick, Berlin 1995, /B 77259/
Isard W., Smith C., Metody analizy konfliktów regionalnych: wybrane fragmenty, tłumaczenie C. Mesjasz, PWN, Warszawa 1991
Kalka P., Polityka badawczo-rozwojowa Wspólnot Europejskich, Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, Poznań 1997
Kish J., International law and espionage, Hague 1995, / B 80207/
Klafkowski A., Prawo międzynarodowe publiczne, PWN, Warszawa 1981,
Knudsen O. F., Cooperative security in the Baltic Sea region , Paris 1998, /II 59693/17/
Kolasa K., International Intellectual Cooperotin, Wrocław 1960
Korella G., Twomey P., /eds. /, Towards a European immigration policy, Brussels, 1995
Kostecki W., Łukaszuk L., Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne, AON, Warszawa 1995
Kostecki W., Europe after the cold war. The security complex theory, ISP PAN, Warszawa 1996
Knypl Z., Ekstradycja jako instytucja prawa międzynarodowego i wewnętrznego, Warszawa 1975
Kukułka J., (red.) Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych, Wydawnictwo UW, Warszawa 1991
Kukułka J., Historia współczesna stosunków międzynarodowych, wyd. II, ISM UW, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 1997
Kukułka J., Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie, ISM UW, Warszawa 1994
Kukułka J., Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej, Ossolineum, Wrocław -Warszawa - Kraków 1998
La défense de la nation a L'Europe, ENA La documentation francaise, t. 1
Lenaerts K., P. Van Nuffel, Podstawy prawa europejskiego, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998
Lindbergh E., International law dictionary, London 1992, / BP 34002/
Lieven A., The Baltic revolution. Estonia, Latvia, Lithuania and the path to independents, New Haven 1997, /II 59750/
Łukaszuk L., Korycki S., Kostecki W., (red.), Badania i nauczanie zagadnień prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego, AON, Warszawa 1996
Łukaszuk L., Międzynarodowe prawo morza, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 1997
Łukaszuk L., Poglądy Immanuela Kanta na prawo międzynarodowe, Ruch Filozoficzny 1995, nr 1

Łukaszuk L., Skowroński A., Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa. Materiały i komentarze, AON, Warszawa 1996
KBWE. Dokument Budapeszteński 1994. Ku prawdziwemu partnerstwu w nowej erze, PISM, Warszawa 1995
Madijd Benchikh, Robert Charvin, Francine Demichel, Introduction critique au droit international. Collection „Critique du droit", Press Universitaires de Lyon 1986
Makarczyk J., Zasady nowego międzynarodowego ładu gospodarczego. Studium prawa międzynarodowego, Ossolineum, Wrocław 1988
Marcinkowski Cz., Kodeks postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa. Treść. Znaczenie. Zobowiązania, MON, Warszawa 1996
Międzynarodowe stosunki gospodarcze, pod. red. A. Budnikowskiego i E. Kaneckiej-Wyrzykowskiej, PWE, Warszawa 1996
Moiseev E. G., Meždunarodno-pravovye osnovy sotrudnicestva stran SNG, Moskwa: Jurist, 1997, /II 59774/
Musiał S., Francuska nauka o stosunkach międzynarodowych. Próba rekonstrukcji, Warszawa 1987
Müller J. P., Vertrauenschutz im Völkerrecht, Carl Heymanns Verlag KG, Köln-Berlin 1971
Nahlik S. E., Kodeks prawa traktatów, Warszawa 1976
Otłowski T., Polska w procesie integracji z NATO i Unią Zachodnioeuropejską 1991-1998, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1998, /I 61867/
Od konfliktów do partnerskiej współpracy, /red./, J.Kukułka, L.Łukaszuk AON, Warszawa 1997
Paech N., Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen , Baden-Baden 1994, /B 76900/
Peck, Increasing the effectiveness of the International Court of Justice, Legal Aspects of International Organization 29, 1997, Kluwer Law International
Peoples and minorities in international law, Dordrecht 1993, /B 74773/
Piontek E., EWG- instrumenty prawne zewnętrznej polityki gospodarczej, Warszawa 1979
Pingel-Lenuzza I., Les immunites des etats en droit international. Editions Brnylant. Editions de l'Université de Bruxelles 1998
Plender, Basic documents on international migration law, 1997, Kluwer International Law
Polityczno-prawne aspekty zapobiegania konfliktom i pokojowego rozstrzygania sporów w systemie KBWE, praca zbiorowa, Warszawa 1992
Polska i Ukraina w nowej Europie. Materiały polsko-ukraińskiej konferencji naukowej, Warszawa 16-17 listopada 1992, PISM UW, Warszawa 1993
Popescu D., The universal of international law: Concepts and limits. „Review Roumaine des Sciences Juridiques", vol.VI (XXXIX), No.2, Bucarest 1995
Post H. H., International economic law and armed conflict, Dordrecht 1994, /B 79728/
Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów, wstęp i opracowanie L. Gelberg, t. 1, PWN, Warszawa 1954
Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów, wstęp i opracowanie L. Gelberg, t. 2, PWN, Warszawa 1967
Prawo i sprawiedliwość w sentencjach, myślach, aforyzmach, wybrał i opracował Adam Laski, Wydawnictwo Prawnicze sp. z. o. o., Warszawa 1998

Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów, opracowanie S. Bieleń, WDiNP UW, Warszawa 1996
Prawnomiędzynarodowa ochrona środowiska naturalnego, praca zbiorowa, Warszawa 1991
Przyborowska-Klimczak A., Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów, Lublin 1995
Przyborowska-Klimczak A., Staszewski W., Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi. Wybór dokumentów, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Lublin 1998 /I 61863/
Résolutions et déclarations du Conseil de sécurité /1946-1992/: recuil thématique, Bruxelles, Bruylant 1993, /B 75299/
Rosene S., The law and practice of the International Court, 1920-1996, Third Edition, 1997, Kluwer Law International
Slovar meždunarodnogo kosmiceskogo prawa, Moskwa 1992, /BP 34 075/
Suwerenność we współczesnym prawie międzynarodowym. Materiały ogólnopolskiej konferencji prawa międzynarodowego. Jabłonna 24-26 maja 1990r., PISM, Warszawa 1991
Symonides J., Nowe prawo morza, PWN 1985
Stosunki międzynarodowe, praca zbiorowa, /red./, W. Mandowski, Cz. Mojsiewicz, Agencja Wydawniczo - Reklamowa, „Alta 2", Wrocław 1998
Światkowski A. M., Europejskie prawo socjalne, t. I, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998
Szyszkowska M., Europejska filozofia prawa, C. H. Beck, Warszawa 1995
Toma P. A., Gyorgy A., Basic Issues in International Relations, Boston 1967
Tyranowski J., Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym, PWN, Warszawa-Poznań 1990
Vattel de E., Prawo narodów czyli zasady prawa naturalnego zastosowane do postępowania i spraw narodów i monarchów, t. 1 , wstęp i tłumaczenie B. Winiarski, PWN, Warszawa 1958
Vattel de E., Prawo narodów czyli zasady prawa naturalnego zastosowane do postępowania i spraw narodów i monarchów, t. 2, wstęp i tłumaczenie B. Winiarski, PWN, Warszawa 1959
Vercher A., Terrorism in Europe: an international comparative legal analysis, New York 1992, /B 73816/
Wolfke K., Custom in present international law, 2 rev. ed. Dordrecht 1993, / B 74310/
Wierzbicki B., Zdanowicz M., Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów, Temida 2, Białystok 1995
Winiarski B., Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego, Warszawa 1938
Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego, K. Kocot i K. Wolfke, wyd. IV uzupełnione, PWN, Wrocław- Warszawa 1978
Zarys dziejów Afryki i Azji 1869-1996. Historia konfliktów, praca zbiorowa pod red. A. Bartnickiego, Warszawa 1998
Zjednoczenie Niemiec. Studia politologiczno-ekonomiczno-prawne, L. Janicki, /red./, Instytut Zachodni, Poznań 1996

C. PROBLEMATYKA ONZ I ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Abraszewski A., Polska w ONZ, Warszawa 1975
Abraszewski A., Koordynacja działalności organizacji międzynarodowych w systemie Narodów Zjednoczonych. Zagadnienia prawne, Warszawa 1973
Abraszewski A., Finanse Organizacji Narodów Zjednoczonych, SM[†] 1995, nr 1
Amerasinghe Ch. F., Principles of the institutional law of international organizations, Cambridge 1996, /B 80151/
Bailey S. , Dawns S., The Procedure of the UN Security Council, Clarendon Press 1997
Basic facts about the United Nations, New York 1998, /UNP 850/
Bierzanek R., Metody rozwoju i formułowania prawa międzynarodowego a ONZ, PiP[‡] 1948, nr 2
Building Peace. Polands Voice at the World Assembly of Builders of Peace, Warsaw 1978
Cede F., New Approaches to Law Making in the UN - System, „Austrian Review of International and European Law „The Hague", Vol. 1/1996
Childers E., Urquhart B., Renewing the United Nations System, Uppsala 1994
Dęga Cz., Udział Wojska Polskiego w misjach pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych, AON, Warszawa 1993
Gajda E., Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych. Kronika ważniejszych wydarzeń, SM 1970, nr 8
Grabowska G., Funkcjonariusze międzynarodowi, Katowice 1988
Kalpyris E., Vork R., Napolitano A., Les sanctions des Nations Unies dans le conflict de l ex-Yougoslavie, Bruxelles 1995
Kłudka P., UNIKOM-klasyczna misja obserwacyjna, SM 1995, nr 1
Kunikowski J., Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP (rozdz. III - Udział w misjach i operacjach pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych), Bellona 1995
Łychowski T., Zagadnienia obrotu międzynarodowego, Warszawa 1954
Machowski J., Organizacje międzynarodowe, Warszawa 1956
McCoubrey H. , International organizations and civil wars, Dartmouth 1995, /B 76200/
Michałowska-Gorywoda K., Morawiecki W., Mulewicz J., Międzynarodowe organizacje gospodarcze, t. II. Główne organizacje powszechne i grupowe, PWN, Warszawa 1987
Morawiecki W., Organizacje międzynarodowe, Warszawa 1965
Morawiecki W., Narody Zjednoczone, Warszawa 1967
Morawiecki W., Międzynarodowe organizacje gospodarcze. System organizacji międzynarodowej, PWN, Warszawa 1987
Morawiecki W., Rola ONZ w tworzeniu norm prawa międzynarodowego, PiP 1970, nr 10
My i o nas w ONZ, praca zbiorowa, Warszawa 1973
Nahlik S. E., Wkład ONZ w kodyfikcje i postępowy rozwój prawa międzynarodowego, SM 1980, nr 8
Narody Zjednoczone między oczekiwaniem a spełnieniem, pod red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 1995
NATO. Vademecum, Bellona, Warszawa 1995

[†] Sprawy Międzynarodowe
[‡] Państwo i Prawo

Osiecki J., Rola IMCO w kodyfikowaniu międzynarodowego prawa morskiego, SM 1996, nr 9
Piontek E., Siły Zbrojne ONZ, Warszawa 1973
Rysiak G., Funkcje Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, Wydawnictwo UJ, Kraków 1969
Sawicki S., Obserwatorzy wojskowi Rady Bezpieczeństwa ONZ, PISM Warszawa 1971
Sikorska B., Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO), SM 1962, nr 12
Sonnenfeld R., Uchwały Rady Bezpieczeństwa. Zagadnienia prawne, PISM, Warszawa 1979
Śladkowski J., Pomoc i współpraca techniczna w systemie Narodów Zjednoczonych, Wrocław 1975
Śliwka-Szczerbiec W., Rola UNESCO we współczesnym świecie, SM 1969, nr 4
United Nations (General Assembly, Security Council, Press Release)
United Nations Peace-Keeping. Informatin Notes. Update: May 1994
United Nations, New York (DPI 1306/Rev. 3 - June 1994 - 7M/
Yearbook of the United Nations (1991-1993), Wyd. M. Nijhoff, Dordrecht 1994
United Nations Handbook 1994. New Zeland Ministry of Foreign Affairs and Trade
Wolfke K., Rozwój i kodyfikacja prawa międzynarodowego. Wybrane zagadnienia z praktyki ONZ, Wrocław 1972
Wyzner E., Polska a 50 lat istnienia ONZ, SM 1995, nr 1-3
Zapałowski L., Operacje pokojowe ONZ, KAW, Kraków 1989
Zbiór Statutów i Regulaminów Organizacji Międzynarodowych, pod red. S. Huberta, PISM 1961, 1967 (t. I i II)
Zdrojowy E., Udział Polski w Doraźnych Siłach ONZ, PISM, Warszawa 1978 (maszynopis)

D. PROBLEMATYKA DYPLOMACJI WSPÓŁCZESNEJ

Aron R., Pokój i wojna między narodami (teoria), Warszawa 1995
Audebert-Lasrochas P., Profession négociateur, Paris 1998
Baszkiewicz J., Francja, Warszawa 1997
Barker J. C., The abuse of diplomatic privileges and immunities a necessary evil? Dartmouth 1996
Van den Berg, International dispute resolution: Towards an international arbitration culture, ICCA Congress Series 8, 1998, vol. 1-8, Kluwer Law International
Black S., Public relations, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998
Blood T.: Madeline Albrightová. Portret ministryne zahranici, PROSTOR. Knižni klub 1998
Błaut R., Skuteczne negocjacje, Warszawa 1994
Bonnefous M., Pour une diplomatie postmoderne, „Defense nationale", Fevrier 1992
Bocheński T., Dąbrowski P., Problemy negocjowania. Próba analizy, Warszawa 1989
Boisard, Multilateral diplomacy (La diplomatie multilatérale), Kluwer Law International 1997
Boisberranger J., Domaines et instruments de la politique etrangére francaise, Documentation francaise, Paris 1976
Boutros- Ghali B., Program dla pokoju 1995, PISM, Warszawa 1995

Brdulak H. i J., Sztuka i technika negocjacji handlowych, Warszawa 1996
Bruce A. E., Diplomacy and deception. The secret history of Sino-Soviet diplomatic relations 1917-1927, London 1997
Brzeziński Z., Cztery lata w Białym Domu. Wspomnienia, Agencja Omnipress i Wydawnictwo Spółdzielcze, Warszawa 1990
Brzeziński Z., Myśl i działanie w polityce międzynarodowej, Wydawnictwo KUL, Lublin 1990
Brzeziński Z.: Wielka szachownica, Warszawa 1999
Buroselle J. B., Histoire diplomatique de 1919 a nos jour, Dalloz, Paris 1990
Calvocoressi P., Polityka międzynarodowa po 1945r., KiW, Warszawa 1998, /II 59771/
Celler B., Proces pokojowy w konflikcie bliskowschodnim. Powstanie państwa Izrael, cz. I., Warszawa 1996
Chayes A. H., Raach G. T., (red)., Peace operations: developing an American strategy. National Defense University Press Washington, DC 1995
Clavel J. D., De la négociation diplomatique multilaterale 1991
Conflits, puissances et stratégies en Europe. Le degel dun continent, Bruxelles 1992
Cybichowski Z., Anglia a mandat palestyński, Warszawa 1932
Czapiński W., Zmiany Terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowe, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 1998
Dąbrowski P., Praktyczna teoria negocjacji, Warszawa 1991
Diplomacy and Armed Forces. I, II. Proceedings of the seminar held at Bealiensur-Mer, France, April 25-28, 1983. Edited by Jean-François Guilhaudis and Maurice Torelli, Emile Bruyalant, Brussels 1987
Dispute resolution methods, London 1995, /B 78097/
Duniec L., Funkcje attache wojskowego w służbie dyplomatycznej po 1989 roku (na przykładzie pełnionych obowiązków attache obrony przy Ambasadzie RP w Hadze w latach 1991-95), praca studyjna, Warszawa 1998
Evans G., Współpraca dla pokoju. Agenda globalna na lata dziewięćdziesiąte i następne, PISM, Warszawa 1994
Fisher R., Ury W., Dochodząc do tak. Negocjowanie bez poddawania się, PWE, Warszawa 1991
Gafencu G., Ostatnie dni Europy. Podróż dyplomatyczna w 1939 roku, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1984
Galster J. , Witkowski Z., Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej, TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 1997
Gallhofer I. N., Saris W. E., Collective choice processes. A qualitative and quantitative analysis of foreign policy decision making, London 1998
Geva N., Mintz A., Decisionmaking on war and peace. The cognitive rational debate, London 1997
Ghebali V.Y., La diplomatie dela détente. La CSCE, d Helsinki á Vienne /1973-1989/ Paris 1989
Golinowska St., Oleksyn T., Strzyżewska M., Systemy negocjacyjne w gospodarce Japonii, Warszawa 1993
Gorbaczow M., Przebudowa i nowe myślenie. Dla naszego kraju i dla całego świata, PIW, Warszawa 1988
Gross Stein J., /ed/, Getting to the table: the process of international prenegotiation Baltimore, John Hopkins Press 1989

Guilhaudis J. F., Force armée et diplomatie. NATO ASI Series -Series D. : n° 25a / 25b 1985, 2 vol.
Haas P. M., /ed. /, Knowledge, power, and international policy coordination, London 1997
Historia dyplomacji polskiej, t. 4 (1918-1939), pod red. P. Łossowskiego, PWN, Warszawa 1998
Historia dyplomacji polskiej pod red. G. Labudy, t.1: połowa X wieku do 1572 r. Warszawa 1982; t. 2: lata 1572-1795, Warszawa 1982; t. 3: lata 1795-1918, Warszawa 1982; t. 4: lata 1918-1939, Warszawa 1995
Hubel H., Präventive Krisendiplomatie der nordischen Neutralen, „Europa-Archiv", Folge 4/1984
Jacobsen, H. A., Souchon L., W służbie pokoju. Bundeswera 1955-1993, Bellona Warszawa 1993
Jankowski W., Sadowski T., Jak negocjować: strategia i etapy negocjacji, Warszawa 1995
Joniec T., Służba polskich konsulów, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 1997
Kaplan J. J., Schleiminger G., The European Payments Union: Financial diplomacy in the 1950, New York: Greenhause Clarendon Press/ Oxford 1989
Kisielewski T. A., Nowy konflikt globalny, ISP PAN, Warszawa 1993
Kontchou-Kouomegni A., Le systéme diplomatique africain, Pédone, Paris 1977
Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961r., PISM, Zbiór Dokumentów 1963, nr 6
Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963r., PISM, Zbiór Dokumentów 1963, nr 8
Konwencja o prawie traktatów z 23 maja 1969r., PISM, Zbiór Dokumentów 1970, nr 1
Konwencja o misjach specjalnych z 16 grudnia 1969r.
Kocot K., Rokowania dyplomatyczne, Wrocław 1969
Kostecki W., Polityka zagraniczna. Teoretyczne podstawy badań, PWN, Warszawa 1988
Koszel B., Żerko S., Słownik polityków XX wieku, Wydawnictwo Poznańskie, Warszawa 1996
Kozłowski W., Sztuka negocjowania, Warszawa 1990
Kukułka J., Zięba R., Polityka zagraniczna państwa, Wydawnictwo UW, Warszawa 1992
Kupiecki R., Szczepanik K., Polityka zagraniczna Polski 1918-1994, Wydawnictwo Naukowe „Scholar" , Warszawa 1995
Kuźniar R., (red. pr. zbior.), Między polityką a strategią, ISM UW, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 1994
Lalive d Epinay /.../, Les modes non judicaires de réglement des conflicts, Bruxelles 1995
La politique etrangére aujourd'hui, Pouoivs nr 88 Seuil, Paris 1999
La politique etrangére, op. cit., p. 20.
La défense de la nation a L'Europe, ENA La documentation francaise, t. 1, p. 189-190
L' Etat de la France 98-99, La Decauverte, Paris 1998, p. 565
Lambert H., Seeking asylum: comparative law and practice in selected European countries, Dordrecht 1995, / B 77087/
Landau A., Les négociations économiques internationales: stratégies et pouvoir 1990
Leksykon pokoju, pod red. J. Kukułki, KAW, Warszawa 1987

Leurdijk D. A., The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991-1996, Limits to diplomacy and force, The Hague 1997
Levine H. M., (red.), World politics debated. A reader in contemporary issues. Third edition. Mc Graw. Hill Book Company, New York 1989
Levine H. M., Sioth J. E., (red.), The conduct of American foreign policy debated, New York 1990
Libera K., Zasady międzynarodowego prawa konsularnego, Warszawa 1960
Łoś-Nowak T., Problem rozbrojenia w polskiej polityce zagranicznej, KAW, Warszawa 1985
Łukaszuk L., Prawo konsularne. Zarys wykładu, Warszawa 1988
Łukaszuk L., Wkład ONZ w rozwój norm regulujących współżycie międzynarodowe, w: Wkład ONZ w rozwój współżycia narodów Dom Wydawniczy „Elipsa", Warszawa 1997, s. 160-173
Mahncke /Schwarz/ Hrsg./, Seemacht und Aussenpolitik, Bonn 1974
Machiavelli N., Książę. Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięgiem historii Rzymu Liwiusza, PIW, Warszawa 1984
Malak K., Polityka bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, AON, Warszawa 1997
Matwiejew W. M., Britanskaja diplomaticzeskaja służba, Moskwa 1984
Moussa F., Manuel de pratique diplomatique, L Ambasade, Geneve 1972
Multan W., Porozumienia rozbrojeniowe po drugiej wojnie światowej, PISM, Warszawa 1985
Newsom D. D., Diplomatie und Aussenpolitik vor neuen Aufgaben. Sind die Regierungen vorbereitet? „Europa - Archiv" Folge 3/1989
Nierenberg G. I., Sztuka negocjacji jako metoda osiągania celu, Warszawa 1994
Niemcy po zjednoczeniu, pod red. K. A. Wojtaszczyka, UW INP, Dom Wydawniczy „Elipsa", Warszawa 1995
Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty KBWE 1973-1983, redakcja i wprowadzenie A. D. Rotfeld, PISM, Warszawa 1983
Quid 1999, Paris 1999, p. 807
Palitha T., Kohona B., The UN Treaty Collection on the Internet, ASIL Newsletter, July-August 1997
Pastusiak L., Roosevelt a sprawa polska 1939-1945, KiW, Warszawa 1980
Paszkowski M., Dyplomacja wielostronna na forum organizacji międzynarodowych, Warszawa 1976
Pasternak-Kubiak M., Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997
Parzymies S., (red. pr. zbior.), Europejskie struktury współpracy. Informator, PISM, Warszawa 1995
Perrotin R., Heusschen P., Kupić z zyskiem. Negocjacje handlowe, Warszawa 1994
Pietraś Z. J., Dyplomatyczne misje specjalne jako instytucja prawa międzynarodowego, Lublin 1978
Poidevin R., Baricty J., Le Relation Franco – alle – mendes 1815-1975, Collin 1977
Porro J., Doty P., Kaysen C., Ruina J., (red.), The nuclear age reader, New York 1989
Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II, pod red. C. Mika, TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 1996
Polska - NATO. Wprowadzenie i wybór dokumentów 1990-1997. Praca zbiorowa pod red. J. Stefanowicza, J. Stańczyk, ISP PAN, Warszawa 1997

Pronobis W., Polska i świat w XX wieku, Editions Spotkania, Warszawa 1991
Raczyński E., W sojuszniczym Londynie, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1989
Rakowska A., Negocjacje w zamówieniach publicznych, Lublin 1996
Richtsteig M., Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen: Entstehungsgeschichte, Kommentierung, Praxis, Baden-Baden 1994, /B 78460/
Rocznik strategiczny 96', Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 1996
Rocznik strategiczny 97', Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 1997
Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1991, PISM, Warszawa 1992
Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1992, PISM, Warszawa 1993
Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1993, PISM, Warszawa 1994
Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1994, PISM, Warszawa 1995
Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1995, PISM, Warszawa 1996
Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1995, PISM, Warszawa 1997
Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1996, PISM, Warszawa 1996
Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1997, PISM, Warszawa 1998
Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1998, PISM, Warszawa 1999
Ryukichi Imai, Diplomatie und Rüstungskontrolle. Zur Beteiligung von Drittstaaten an der Überwachung von Rüstungskontroll-Abkommen, „Europa-Archiv", Folge 11/1985
Salacuse J., Negocjacje na rynkach międzynarodowych, Warszawa 1994
Salmon J., Manuel de droit diplomatique, Bruxelles, Bruylant 1994, /B 79105/
Sawicki S., Immunitet jurysdykcyjny konsula, Warszawa 1988
Sawicki S., Attaches wojskowi w systemie służby dyplomatycznej państwa, WPP[§] 1986, nr 3, s. 276 - 286
Sawicki S., Prawo konsularne. Studium prawno-międzynarodowe, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998
Seib P., Headline diplomacy. How news coverage affects foreign policy, London 1997
Seidenberger U., Die diplomatischen und konsularischen Immunitäten und Privilegien: ein Beitrag zur Diskussion über die Reformbedürftigkeit des Diplomaten - und Konsularrechts aus staats - und völkerrechtlicher Sicht, Frankfurt am Main 1994, /B 77968/
Siedem kultur kapitalizmu USA, Japonia, Niemcy, Wielka Brytania, Szwecja, Holandia, Charles Hampden - Turner, Alfons Trompenaars, Warszawa 1998, Dom Wydawniczy ABC
Sinnott J. P., A practical guide to document authentication: Legalization of notarized and certified documents 1998, Oceana Publications Inc., New York 1998
Skowroński A., Instytucja dobrych usług w prawie międzynarodowym, Warszawa 1974
Skubiszewski K., Polityka zagraniczna o odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993, Polska Agencja Informacyjna, Warszawa 1997
Słaboń A., Konflikt społeczny i negocjacje, Kraków 1995
Sutor J., Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych, Ossolineum, Wrocław 1979
Sutor J., Prawo dyplomatyczne i konsularne, PWN, Warszawa 1996
Stefanowicz J., Europa powojenna PWN, Warszawa 1980

[§] Wojskowy Przegląd Prawniczy

Stefanowicz J., Polityka zagraniczna V Republiki, Warszawa 1994
Steiner J., Demokracje europejskie, Wydawnictwo WSP w Rzeszowie, Rzeszów 1993
Smaga J., Narodziny i upadek imperium ZSRR 1917-1991, Wydawnictwo Znak, Kraków 1992
Toffler A. i H., Wojna i antywojna. Jak przetrwać na progu XXI wieku, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 1997
Tomaszewski J., Europa Środkwo-Wschodnia 1944-1968. Powstanie, ewolucja i kryzys realnego socjalizmu, Wydawnictwo UW, Warszawa 1992
Trejnis Z., Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym, Adam Marszałek, Warszawa 1997
Truchanowskij W. G., Wnieszniaja politika Anglii poslie wtoroj mirowoj wojny, Moskwa 1957
Der Vertrag. Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, bearbeitet und eingeleitet von Thomas Laüfer, Presse - und Informatiosamt der Bundesregierung-1997
Wallensteen P., Preventing violent conficts: past record and future challenges, Uppsala 1998 /II 59761/
Wierzbicki B., O azylach i ekstradycji przestępców, Warszawa 1982
Wood J. R., Serres J., Diplomatic Ceremonial and Protocol, New York 1970
Zecevic, Vojna diplomacija, Belgrad 1990
Zieliński E., Współczesna Rosja. Studium polityczno-ustrojowe, Warszawa 1995

E. PROBLEMATYKA PRAW CZŁOWIEKA

Banaszak B., Prawa jednostki i systemy ich ochrony, Wrocław 1995
Banaszak J., Preisner A., Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992
Białocerkiewicz J., Międzynarodowa ochrona praw człowieka w systemie ONZ, Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo XVII, UMK, Toruń 1979
Bierzanek R., Implementation of the internatinal protection of human rights in the light of the UN Charter and the Helsinki Final Act. „Journal of Social Sciences", Tokyo, vol. 19, nr 1, 1980
Carey J., U protection of civil and political rights. Syracuse University Press, New York 1970
Childers E., Urquhart B., Renewing the United Nations system, Uppsala, Sweden 1994
David E., Principles de droit des conflicts armés, Bruxelles 1994
Grgies Amir, Sprawa kurdyjska w XX wieku, Wydawnictwo Akademickie, „Dialog, Warszawa 1997
Human rights. A compilation of international instruments of the United Nations, United Nations, New York 1973
Jasudowicz T., Administracja wobec praw człowieka, TNOiK „Dom Organizatora" , Toruń 1996
Jagielski J., Status prawny cudzoziemca w Polsce, Wydawnictwo Prawnicze, PWN, Warszawa 1997
Kuźniar R., O prawach człowieka. Idee, instytucje, praktyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992

Kuźniar R., Kruche prawa człowieka. 50 lat Karty Narodów Zjednoczonych, Tygodnik Powszechny nr 33, 13 sierpnia 1995, s. 5
Kuźniar R., Międzynarodowy system ochrony praw człowieka, SM 1984, nr 6
Ludwikowski B., Organizacja Narodów Zjednoczonych, WiW** 1995, nr 4
Łukaszuk L., Międzynarodowe prawo humanitarne w systemie ochrony praw człowieka i humanizacji stosunków międzynarodowych, AON, Warszawa 1995
Łopatka A., Prawo do wolności myśli, sumienia i religii, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 1995
Łętowska E., Po co ludziom konstytucja, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1994
Machowski J., Prawa człowieka. Zagadnienia współpracy międzynarodowej, KiW, Warszawa 1968
Malinowska I., Prawa człowieka i ich ochrona międzynarodowa, INP UW, Dom Wydawniczy „Elipsa", Warszawa 1996
Malinowska I., Czym są prawa i wolności człowieka? WiW 1994, nr 11
Malinowska I., Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, WiW 1994, nr 12
Malinowska I., Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, WiW 1995, nr 1
Malinowska I., Międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka, WiW 1995, nr 5
Malinowska I., Międzynarodowa kontrola realizacji praw człowieka , WiW 1995, nr 6
Michalska A., Międzynarodowa ochrona mniejszości, Sprawy Narodowościowe - seria nowa, t. I, 1992, z. 1.
Michalska A., Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka, PWN, Warszawa 1976
Michalska A., Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych , PWN, Warszawa-Poznań 1982
Międzynarodowe prawo humanitarne. Wybrane zagadnienia ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku jego krzewienia i upowszechniania pod red. T. Jasudowicza, TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 1997
Nieć H., Międzynarodowa ochrona integralności narodowej spuścizny kulturalnej, Warszawa 1980
Nowicki M. A., Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo, Wydawnictwo Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998
Ostatni raport. Z Tadeuszem Mazowieckim rozmawia Jerzy Turowicz, Tygodnik Powszechny nr 33 z 13 sierpnia 1995, s. 1i 4
Paye O., Sauve qui veut? Le droit international face aux crises humanitaires, Bruxelles 1996
Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe, przekład i opracowanie B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Wydawnictwo COMER, Toruń 1996
Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej pod red. T. Jasudowicza, TNOiK, „Dom Organizatora", Toruń 1997
Prawa człowieka w konfliktach zbrojnych. Rekonstrukcja międzynarodowego prawa humanitarnego, opracował i wprowadzeniem poprzedził, T. Jasudowicz, TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 1997

** Wojsko i Wychowanie

Prawa człowieka a policja. Problemy teorii i praktyki, pod red. A. Rzeplińskiego, Centrum Szkolenia Policji, Legionowo 1994
Prawa człowieka. Model prawny, Wydawnicwto PAN, Wrocław-Warszawa 1991
Raporty Tadeusza Mazowieckiego z Byłej Jugosławii, Fundacja „Promocja Praw Człowieka - Badania i Nauczanie" oraz Agencja „Scholar", Poznań -Warszawa 1993
Refugees. United Nations Highst Commissioner for Refugees (UNHCR) nr 99, I- 1995
Resich Z., Ochrona praw człowieka w prawie międzynarodowym, Wydawnictwo UW, Warszawa 1973
Riggs R. E., Plano J. C., The United Nations. International organization and world politics, Chicago, Illinois 1988
Rzepliński A., Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1993
Sierpowski S., Kwestia narodowa w stosunkach międzynarodowych, Sprawy Narodowościowe - seria nowa, t. II, 1993, z. 2 (3)
Soldiers for peace. Supplement to MHQ: The Quarterly Journal of Military History, vol. 5, Number 1, Autumn 1992
Symonides J., Międzynarodowa ochrona praw człowieka, KiW, Warszawa 1977
Symonides J., Wkład ONZ w stanowienie i międzynarodową ochronę praw człowieka, SM 1985, nr 10
Sożański J., Prawa mniejszości narodowych w niepodległej Litwie, Łotwie i Estonii. Międzynarodowo-prawny zarys porównawczy sytuacji w latach 1918-1940 oraz 1990-1996, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa 1998
The United Nations and human rights. United Nations, New York 1984
The United Nations and human rights. United Nations, New York 1978
United Nations action in the field of human rights. United Nations, New York 1980
Urs A., Sarajewo przestrzega: etnonacjonalizm w Europie, Wydawnictwo „Znak", Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 1998
Zmierczak M., Wronkowska S., Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie, PWN, Warszawa -Poznań 1992
Zasady podstawowe polskiej konstytucji, praca zbiorowa, pod. red. W. Sokolewicza, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998

F. PROBLEMATYKA MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA HUMANITARNEGO KONFLIKTÓW ZBROJNYCH

Berezowski C., Ochrona prawno-międzynarodowa zabytków i dzieł sztuki, Warszawa 1948
Białek W., Ochrona dóbr kultury w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, AON i MKSz., Warszawa 1995
Białek W., Białek-Guillemette A., Ochrona dóbr kultury w razie zagrożeń czasu wojny i pokoju, Warszawa 1996
Białek W., Białek-Guillemette A., Ochrona dóbr kultury przed skutkami nadzwyczajnych zagrożeń, AON, Warszawa 1998
Bierzanek R. , Prawa człowieka w konfliktach zbrojnych, MON, Warszawa 1972
Bierzanek R., Represalia wojenne jako środek zapewniający przestrzeganie prawa międzynarodowego, „Polska i Świat"- Księga Pamiątkowa ku czci A. Klafkowskiego, Poznań 1978

Bierzanek R., Wojna a prawo międzynarodowe, MON, Warszawa 1982
Bierzanek R., Odpowiedzialność państwa w konfliktach zbrojnych, w: Odpowiedzialność państwa w prawie międzynarodowym, /red./, R. Sonnenfeld, Warszawa 1980
Chęciński J., Ochrona ludności we współczesnej wojnie, MON, Warszawa 1972
Cyprian T., Sawicki J., Agresja na Polskę w świetle dokumentów, GKBZN w Polsce, Warszawa 1946
Cyprian T., Sawicki J., Prawo norymberskie. Bilans i perspektywy, Warszawa-Kraków 1948
Cyprian T., Sawicki J., Siedem procesów przed Najwyższym Trybunałem Narodowym, Poznań 1962
Cyprian T., Wehrmacht. Zbrodnia i kara, MON, Warszawa 1971
Cybichowski Z., Międzynarodowe prawo wojenne, Lwów 1914
Cybichowski Z., Międzynarodowe prawo karne, Lwów 1917
Dąbrowa S., Ludność cywilna w konfliktach zbrojnych, MON, Warszawa 1974
Dunant H., Wspomnienie Solferino, tłumaczenie i wstęp R. Bielecki, MKCzK, 1983
Fleck D., /ed/, The handbook of humanitarian law in armed conflicts, Oxford 1995
Flemming M., Podsądność żołnierzy na obcym terytorium, MON, Warszawa 1970
Flemming M., Okupacja wojskowa w świetle prawa międzynarodowego, Studia i Materiały, t. III, WAP, Warszawa 1980.
Flemming M., Umowy międzynarodowe o ochronie ofiar wojny, PZWL, Warszawa 1987
Gasser H. P. , Międzynarodowe prawo humanitarne, Polski Czerwony Krzyż, Warszawa 1997
Gierycz D., Międzynarodowe ograniczenia w stosowaniu środków walki zbrojnej. Studia i rozprawy, t. II, WAP, Warszawa 1980
Górbiel A., Konieczność wojskowa w prawie międzynarodowym, Zeszyty Naukowe UJ. Prace Prawnicze, z. 44, Kraków 1970
Grotius H., Trzy księgi o prawie wojny i pokoju, (w przekładzie R. Bierzanka), PWN, Warszawa 1957
Haug H., Menschlichkeit für alle, Institut Henry-Dunant, Verlag Paul Haupt, Bern - Stuttgart - Wien 1993
Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Textsammlung, Herausgeber: Budesministerium der Verteidigung Abteilung Verwaltung und Recht II 8 1991
Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Handbuch, Herausgeber: Budesministerium der Verteidigung Abteilung Verwaltung und Recht II 3 1992
Ilnicki M., Makowski A., Pejas S., „Wojna minowa" na morzu, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1998
Klafkowski A., Okupacja niemiecka w Polsce w świetle prawa narodów, Wyd. Instytutu Zachodniego, Poznań 1946
Klafkowski A., Ściganie zbrodniarzy wojennych w NRF w świetle prawa międzynarodowego, Poznań 1968
Kubicki L., Zbrodnie wojenne w świetle prawa polskiego, PWN, Warszawa 1963
Kowalski W., Repatriacja dóbr kultury w sytuacji cesji terytorialnej i rozpadu państw wielonarodowych, Sprawy Międzynarodowe, Studia i materiały, t. 16, Warszawa 1998
Leśko T., Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych, MON, Warszawa 1984

Leśko, T., Międzynarodowe ograniczenia w prowadzeniu konfliktów zbrojnych, PWN, Warszawa 1990
Madajczyk Cz., Dramat Katyński, KiW, Warszawa 1989
Makowski A., Ilnicki M., Blokada morska - jej istota i aspekty prawnomiędzynarodowe, Gdynia 1992
Makowski A., Ilnicki M., Wojna na morzu we współczesnym prawie międzynarodowym, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa -Toruń 1996
Makowski J., Podręcznik prawa międzynarodowego, Warszawa 1948
Malik T., Międzynarodowe prawo humanitarne, ochrona ofiar wojny, PZWL, Warszawa 1974
Metody i treści nauczania międzynarodowego prawa humanitarnego mającego zastosowanie w konfliktach zbrojnych. Materiały z konferencji naukowej, AON, Warszawa 1991
Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Prawo przeciwwojenne. Zbiór dokumentów. Wyboru dokonał oraz opatrzył wstępem i przypisami M. Flemming, Agencja Artekon, Warszawa 1991
Międzynarodowe konflikty zbrojne a ustalenia haskiej konwencji o ochronie dóbr kultury. Studia i materiały, praca zbiorowa pod red. L. Łukaszuka, W. Śmiałka, D. Drewniackiego, AON, Warszawa 1997
Morawiecki W., Środki zwalczania wojny. Prawa i zwyczaje wojenne. Zakończenie i likwidacja skutków wojny, PWN, Warszawa 1957
Mulinen de F., Podręcznik prawa wojennego dla sił zbrojnych, Bellona, Warszawa 1994
Nahlik S. E., Grabież dzieł sztuki. Rodowód zbrodni międzynarodowej, Ossolineum, Wrocław-Kraków 1958,
Ochrona dóbr kultury w Rzeczypospolitej Polskiej. Stan prawny a rzeczywistość, opracowanie: W. Białek, A. Białek-Guillemette, Zeszyt Problemowy TWO[††] 1998, nr 1
Okupacja sowiecka (1939-1941) w świetle tajnych dokumentów, wybór źródeł pod red. T. Strzembosza, PAN ISP, Warszawa 1996
Ordon S., Kampania wrześniowa 1939 na morzu w świetle prawa międzynarodowego, Wydawnictwo Morskie, Gdynia 1963
Ordon S., Wojna obronna Polski w 1939 roku na Wybrzeżu i morzu w świetle prawa międzynarodowego, Ossolineum, Wrocław-Warszawa- Kraków-Gdańsk 1974
Ostaszewska M., Wrzosek S., międzynarodowe źródła prawa ochrony środowiska, Białystok 1995
Oxfordzki podręcznik prawa wojny morskiej, przeł. M. Ilnicki. A. Makowski, AMW, Gdynia 1993
Parulski K., Użycie broni przez żołnierzy Wojska Polskiego w świetle obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, MON, Warszawa 1998
Pietraś M., Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie, UMCS, Lublin 1996
Podstawowe zasady Konwencji Genewskich i ich Protokołów Dodatkowych, Zarząd Główny PCK, Warszawa 1993
Prawo wojenne. Materiały MKCK. Delegat przy Siłach Zbrojnych, PCK, tłumaczenie M. Flemming, Warszawa 1991
Radzaj A., Prawnomiędzynarodowa ochrona ofiar wojny, WAP, Warszawa 1987

[††] Towarzystwo Wiedzy Obronnej

Raport prof. F. Ermacora, UNO - Berichte über die Lage der Menschenrechte in Afghanistan, Bonner Friedensforum e. V., Schriftenreihe Heft 6, Bonn 1986.
Ryszka F., Norymberga-prehistoria i ciąg dalszy, Warszawa 1982
Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dziennik Ustaw RP i Monitor Polski 1939-1945, red. naukowa A. Kunert, Wyd. Kopia, Warszawa 1995
Przyjemski S. M., Prawo karne w wojsku. Vademecum dowódcy, MON, Warszawa 1998
Ściganie i karanie sprawców zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości. Wybór dokumentów pod red. Cz. Pilichowskiego, Warszawa 1978
Służby medyczne w czasie konfliktu zbrojnego w świetle prawa międzynarodowego, opracował M. Flemming, MON - Zdr. 230/93, Warszawa 1992
Zaorski R., Konwencje Genewskie o prawie morza, Gdynia 1962

Artykuły

Barcz J., Inicjatywy ustawodawcze „Zielonych" i SPD w sprawie odszkodowań dla ofiar zbrodni hitlerowskich, SM 1990, nr 3, s. 103-118
Białek A., Kształtowanie się poglądów na ochronę dóbr kultury podczas wojny, OiKZ‡‡ 1998, nr 8, s. 35-48
Białek A., Wznowienie działalności Polskiego Komitetu Doradczego do Spraw Ochrony Dóbr Kultury, OiKZ 1997, nr 5, s. 33-47
Białek-Guillemette A., Lista światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, Oi KZ 1996, nr 3, s. 47-76
Białek W., Białek-Guillemette A., Instytucje ochrony dóbr kultury w Polsce zajmujące się organizacją ich zabezpieczenia przed zagrożeniami okresem wojny i pokoju OiKZ 1997, nr 5, s. 49-57
Bierzanek. R., Ochrona ludności cywilnej i wojujących przed skutkami nowoczesnej broni konwencjonalnej, SM 1974, nr 8-9, s. 78-90
Bierzanek R., Stosowanie międzynarodowego prawa humanitarnego w umiędzynarodowionych wewnętrznych konfliktach zbrojnych, PiP 1985, nr 4, s. 45-55
Bierzanek R., Stan i perspektywy rozwoju międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, SM 1986, nr 4, s. 77-90
Bierzanek R., Ochrona kombatantów i ludności cywilnej w umiędzynarodowionych konfliktach zbrojnych, SM 1989, nr 12, s. 89-100
Bogomołow W., Materiały rozszczepialne do celów wojskowych - historia problemu i perspektywy jego uregulowania, SM 1994, nr 4, s. 101-114
Ciechański J., Międzynarodowy Trybunał Karny do spraw Zbrodni w byłej Jugosławii, SM 1998, nr 3, s. 113-142
Cyprian T., Zbrodnia przeciw pokojowi, PiP 1948, nr 3, s. 21-26
Daranowski P., Reguły humanitarnego traktowania osób w sytuacjach zamieszek i napięć wewnętrznych - perspektywa ochrony i regulacji , SM 1994, nr 2, s. 161-172
Dąbrowa S., Pakty Praw Człowieka a konwencje genewskie o ochronie ofiar wojny, PiP 1971, nr 8-9, s. 311-320
Dąbrowa S., Zakres pojęć ludność cywilna i obiekty cywilne w prawie konfliktów zbrojnych, WPP 1973, nr 3, s. 355-367

‡‡ Ochrona i Konserwacja Zabytków

Dąbrowa S., Konwencja ONZ o nieprzedawnieniu zbrodni wojennych - stan i perspektywy realizacji, SM 1971, nr 5, s. 24-36
Flemming M., Międzynarodowe sądownictwo karne. Nowe perspektywy, WPP 1994, nr 2, s. 3-21.
Flemming M., Konieczność wojskowa jako instytucja prawa międzynarodowego i prawa karnego, WPP 1977, nr 3, s. 223-240
Flemming M., Osoby uprawnione do statusu jeńca wojennego, WPP 1989, nr 1, s. 34-51
Flemming M., Traktowanie jeńców wojennych, WPP 1991, nr 1, s. 3-27
Flemming M., Podstawowe prawa człowieka a niemiędzynarodowy konflikt zbrojny, WPP 1993, nr 1-2, s. 3-21
Flemming M., Postępowanie karne i dyscyplinarne przeciwko jeńcom wojennym, WPP 1992, nr 1-2, s. 3-19
Flemming M., Międzynarodowe prawo wojenne, WiW 1993, nr 5, s. 30-37
Flemming M., Konwencja o zakazie produkcji i stosowania broni chemicznych, WPP 1994, nr 1, s. 3-18
Flemming M., Jeńcy w wewnętrznych konfliktach zbrojnych, WPP 1995, nr 2, s. 3-17
Flemming M., Międzynarodowe prawo zwyczajowe, WPP 1995, nr 3-4, s. 3-19
Flemming M., Represalia jako instytucja prawa wojennego, WPP 1996, nr 2, s. 3-21
Flemming M., Status prawnomiędzynarodowy jeńców polskich w niewoli niemieckiej i radzieckiej, WPP 1997, nr 3-4, s. 81-93
Flemming M., Broń jądrowa a prawo międzynarodowe, WPP 1998, nr 3-4, s. 3-24
Flemming M., Operacja „Grona gniewu", WiW 1996, nr 10, s. 76-79
Gierycz D., Ograniczenie stosowania konwencjonalnych środków i metod prowadzenia działań wojennych w świetle prawa międzynarodowego, WPP 1980, nr 1, s. 25-34
Gierycz D., Ograniczenie stosowania konwencjonalnych środków i metod prowadzenia działań wojennych, WPP 1980, nr 3, s. 289-300
Głowacki J., Ochrona ludności i personelu obrony cywilnej w świetle międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, POC[§§] 1992, nr 10, „Biblioteczka POC"
Górbiel A., Bombardowanie lotnicze a prawo międzynarodowe, WPL[***] 1960, nr 9, s. 64-68
Gurgul J., Wybrane aspekty prawne zabójstw dokonanych przez NKWD w 1940R. Na polskich jeńcach wojennych, WPP 1992, nr 1-2
Hyman A., Afghanistan unter sowjetischer Besetzung, „Europa Archiv", Zeitschrift für Internationale Politik 1984, nr 24
Jasica R., Upowszechnianie znajomości międzynarodowego prawa humanitarnego w siłach zbrojnych, ZN WSO[†††] im. S. Czarnieckiego 1997, nr 2, s. 80-91
Jóźwik R., Socha R., Konwencja o zakazie broni chemicznej, WiW 1994, nr 5, s. 82-91
Kamieński A., Prawnokarna odpowiedzialność za naruszenie międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, WPP 1991, nr 3-4, s. 52-65
Karski K., Realizacja idei utworzenia międzynarodowego sądownictwa karnego, PiP 1993, nr 7, s. 74 -78
Karski K., Czy Trybunał jugosłowiański jest legalny, Rzeczpospolita nr 195 z 24 sierpnia 1995, s. 14

[§§] Przegląd Obrony Cywilnej
[***] Wojskowy Przegląd Lotniczy
[†††] Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej

Kobierska -Motas E., Rząd Polski na emigracji wobec problemu dokumentowania niemieckich przestępstw wojennych, Pamięć i Sprawiedliwość, t. 38, 1995
Kolasa J., Proces Norymberski - aspekt proceduralny, PiP 1988, nr 5, s. 55-64
Klafkowski A., Rola zasad norymberskich w kształtowaniu prawa międzynarodowego. Referat wygłoszony na Międzynarodowej Sesji Naukowej w Warszawie nt. „Roli i znaczenia Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymberdze", GKBZHP, Warszawa 1986
Krzemiński A., Sąd świata, Polityka z 10 sierpnia 1996, nr 32, s. 15
Karp W., Kłudka P., Miny lądowe (Międzynarodowe konwencje a broń nadmiernie okrutna), WiW 1996, nr 8, s. 87-91
Karp W., Bronie nadmiernie okrutne: od prawa humanitarnego do rozbrojenia (Konwencja CCW a problem min lądowych), SM 1996, nr 1, s. 47-64
Leśko T., Prawne aspekty zakazu użycia broni chemicznej i biologicznej, WPP 1970, nr 1, s. 92-109
Leśko T., Istota konwencji o zakazie posiadania i przechowywania broni biologicznej i toksyn oraz o ich zniszczeniu, WPP 1972, nr 2, s. 231-235
Madajczyk Cz., Hitlerowska koncepcja okupacji terytorium ZSRR i jej realizacja w 1941 roku, Dzieje Najnowsze 1977, nr 1, s. 47-68
Madajczyk Cz., Międzynarodowe procesy zbrodniarzy wojennych w Norymberdze i Tokio, Nauka 1996, nr 1
Michalski W., Potępienie tortur i nieludzkiego traktowania uwięzionych w działalności organów Narodów Zjednoczonych, SM 1977r., nr 6, s. 166-171
Mikos- Skuza E., Ochrona ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych w I Protokole Dodatkowym z 1977roku, SM 1983, nr 5, s. 87-98
Miller T., Gry atomowe. Azja, Rzeczpospolita nr 59 z 11 marca 1998r., s. 7
Miller T., Psychologia Bomby. Indie -Pakistan , Rzeczpospolita nr 209 z 7 września 1998r., s. 5
Nahlik S. E., Broń atomowa a prawo międzynarodowe, SM 1961, nr 5, s. 11-37
Nizieński B., Prawne aspekty ścigania zbrodni stalinowskich a instytucja przedawnienia, WPP 1994, nr 3-4, s. 5-13
Nowakowska J., Międzynarodowy Trybunał Karny dla osądzenia sprawców naruszeń prawa humanitarnego w byłej Jugosławii od 1991roku, Przegląd Sądowy 1997, nr 3
Numer Specjalny poświęcony zagadnieniom przestępstw międzynarodowych wydany pod patronatem GKBZN w Polsce, PiP 1948, nr 3
Ogonowski P., Międzynarodowy Sąd Karny - tworzenie jego podstaw, PiP 1998, nr 6
Ogonowski P., Koncepcja Międzynarodowego Sądu Karnego, Prokuratura i Prawo 1998, nr 7-8
Patrnogic, J., Rola organów ONZ w implementacji międzynarodowego prawa humanitarnego, SM 1994, nr 2, s. 153-160
Pietraś Z. J., Wojna narodowowyzwoleńcza a prawo międzynarodowe, SM 1971, nr 3, s. 81-90
Pilichowski J., Zasady norymberskie a sprawa ścigania i karania hitlerowskich zbrodniarzy wojennych (1945-1971), SM 1971, nr 11, s. 28-48
Pilichowski Cz., Realizacja konwencji ONZ o nieprzedawnieniu zbrodni hitlerowskich, SM 1978, nr 12, s. 27-42
Pilichowski Cz., Działalność GKBZH w Polsce, SM 1980, nr 5, s. 97-104

Płachta M., Zakaz ekstradycji obywatela polskiego w Konstytucji i nowym kodeksie postępowania karnego, Prokuratura i Prawo 1998, nr 3
Płachta M., Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii a „sprawa polska", Przegląd Sądowy 1998, nr 6
Płachta M., Statut Stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego: podstawowe zasady kompetencyjne, organizacyjne i procesowe, PiP 1998, nr 12, s. 17-35
Płachta M., (Stały) Międzynarodowy Trybunał Karny: triumf idealizmu nad polityką?, Palestra 1998, nr 11-12
Pławski S., Międzynarodowe Sądy Karne, Rocznik Prawa Międzynarodowego 1949, PISM,
Popowski S., Rosja nuklearna. Raport ośrodka studiów wschodnich, Rzeczpospolita nr 40 z 17 lutego 1998r., s. 6
Przyborowska -Klimczak A., „Pojęcie dziedzictwa kulturalnego" w prawie międzynarodowym, SM 1990, nr 4, s. 101-114
Radecki W., Prawnokarne aspekty ochrony dóbr kulturalnych w czasie konfliktu zbrojnego, WPP 1982, nr 3, s. 323-336
Resich Z., Konwencja o nieprzedawnieniu zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości, SM 1969, nr 3, s. 5-18
Sałaciński K., Straty w dobrach kultury w czasie powodzi. Uwagi, spostrzeżenia i wnioski wynikające z ich ratowania, OiKZ 1997, nr 6, s. 53-60
Sójka T., Testamenty wojskowe, WPP 1965, nr 1, s. 55-63
Sutor J., Podstawy odpowiedzialności karnej przestępców wojennych w prawie międzynarodowym, WPP 1965, nr 2, s. 208-222
Symonides J., Polskie inicjatywy dotyczące nieprzedawnienia zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości, SM 1980, nr 6, s. 25-34
Staroń W., Haskie reguły wojny powietrznej, PWL i OP‡‡‡ 1994, nr 4
Syryjczyk R., Konwencja stała się faktem, w: Studia i Materiały, nr 20, BPiI MON, Warszawa 1995, s. 5-25
Symonides J., Amerykańska interwencja w Wietnamie ze stanowiska prawa międzynarodowego, PiP 1968, nr 11, s. 699-713
Wieruszewski R., Międzynarodowy Trybunał Karny dla osądzenia sprawców naruszeń prawa humanitarnego w b. Jugosławii, PiP 1993, nr 8, s. 60-63
Wieruszewski R., Społeczność międzynarodowa wobec masowych naruszeń praw człowieka w byłej Jugosławii, SM 1998, nr 3, s. 89-112
Wągrowska M., Cena spokoju. Broń atomowa, Rzeczpospolita nr 130 z 4 czerwca 1998r., s. 7
Waszczykowski W., Likwidacja broni chemicznej, SM 1994r., nr 4, s. 83-100
Wojtasiński Z., Broń, która zabija powoli, w: Dodatek Nauka i Technika, Rzeczpospolita nr 43 z 20 lutego 1998r. , s. 8
Zayas A., Das Recht auf die Heimat, ethnische Säuberungen und das Internationale Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien, Archiv des Völkerrechts, Heft 1, März 1997, s. 29-72
Zielińska E., Prace ONZ nad Statutem Stałego Międzynarodowego Sądu Karnego (Sesja Specjalna Komitetu, Nowy Jork, 4-15 VIII 1997), PiP 1997, nr 10
Zielińska E., Międzynarodowy Sąd Karny. Kolejny etap czy epilog, Rzeczpospolita nr 230 z 2 października 1997r. , s. 20

‡‡‡ Przegląd Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej

AKTY NORMATYWNE:

Deklaracja paryska z 16 kwietnia 1856r. w przedmiocie praw wojny morskiej

Konwencja Genewska z 22 sierpnia 1864r. w sprawie polepszenia losu rannych i chorych wojskowych w armiach w polu będących

Deklaracja Petersburska z 11 grudnia 1868r. o zakazie używania pocisków wybuchających małego kalibru

Konwencja haska z 21 grudnia 1904r. 1904r. w sprawie okrętów szpitalnych /Dz. U. z 1936r., nr 60, poz. 439/

Konwencja Haska z 1907r. dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej - oraz aneks Regulamin praw i zwyczajów wojny lądowej, tzw. Regulamin Haski / Dz. U. z 1927r., nr 21, poz. 161/

Konwencja Haska z 1907r. dotycząca praw i obowiązków mocarstw i osób neutralnych w razie wojny lądowej / Dz. U. z 1927r., nr 21, poz. 163/

Protokół genewski z 17 czerwca 1925r. dotyczący zakazu używania na wojnie gazów duszących, trujących lub podobnych oraz środków bakteriologicznych / Dz. U. z 1929r., nr 28, poz. 278/

Kodeks karny wojskowy z 21 października 1932r. (rozdział XII) /Dz. U. z 1932r., nr, poz. 765/.

Protokół londyński z 6 listopada 1936r. w sprawie przepisów o akcji wojennej łodzi podwodnych ustalonych w części IV Traktatu londyńskiego z 22 kwietnia 1930 /Dz. U. z 1937r., nr 55, poz. 425 /

Dekret Prezydenta z 30 marca 1943r. o odpowiedzialności karnej za zbrodnie wojenne (Dz. U. z 1943r. nr 3, poz. 6/, w: Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dziennik Ustaw RP i Monitor Polski 1939-1945, red. naukowa A. Kunert, Wyd. Kopia, Warszawa 1995

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 września 1944r. - Kodeks Karny Wojska Polskiego (rozdział XXV) /Dz. U. z 1944r., nr 6, poz. 27/

Dekret z 31 sierpnia 1944r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz zdrajców Narodu Polskiego /Dz. U. z 1946r., nr 69, poz. 337, z 1947r, nr 65, poz. 390, z 1948r., nr 18, poz. 124, z 1949r., nr 32, poz. 238 i z 1997r., nr 88, poz. 554/

Karta Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945r. /Dz. U. z 1947r., nr 23, poz. 90 /

Porozumienie londyńskie - Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego /Dz. U. z 1947r., nr 63, poz. 367/

Konwencja z 8 grudnia 1948r. w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa /Dz. U. z 1952r., nr 2, poz. 9 /

Konwencje Genewskie z 12 sierpnia 1949r. o ochronie ofiar wojny /Dz. U. z 1956r., nr 38, poz. 171, załącznik/

Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954r. /Dz. U. z 1957r., nr 46, poz. 212, załącznik/

Ustawa z 22 kwietnia 1964r. w sprawie wstrzymania biegu przedawnienia w stosunku do sprawców najcięższych zbrodni hitlerowskich popełnionych w okresie drugiej wojny światowej /Dz. U. z 1964r., nr 15, poz. 86 i z 1997r., nr 88, poz. 554/

Ustawa z dnia 16 listopada 1964r. o Polskim Czerwonym Krzyżu /Dz. U. z 1964r., nr 41, poz. 276/

Konwencja z 26 listopada 1968r. o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości /Dz. U. z 1970r., nr 26, poz. 208, załącznik /

Konwencja z 10 kwietnia 1972r. o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o ich zniszczeniu /Dz. U. z 1976r., nr 1, poz. 1, załącznik /

Konwencja z 30 listopada 1973r. o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu /Dz. U. z 1976r., nr 32, poz. 186, załącznik /

Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego /Dz. U. z 1976r., nr 32, poz. 190/

Konwencja z 18 maja 1977r. o zakazie używania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich /Dz. U. z 1978r., nr 31, poz. 132, załącznik/

Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), oraz Protokół Dodatkowy (Protokół II) dotyczący niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie dnia 8 sierpnia 1977r. /Dz. U. z 1992r., nr 41, poz. 175, załącznik /

Konwencja z 10 października 1980r. o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki /Dz. U. z 1984r., nr 23, poz. 104, załącznik/

Znowelizowany Protokół II do Konwencji z 1980r. dok. ONZ CCW/CONF.I/14 z 1 maja 1996r.

Protokół IV do Konwencji z 1980r. w sprawie laserowych broni oślepiających Dok. ONZ CCW/CONF.I/7 z 12 października 1995r.

Ustawa z 6 kwietnia 1984r. o Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu - Instytucie Pamięci Narodowej /Dz. U. z 1984r., nr 21, poz. 98, z 1991r., nr 45, poz. 195 i z 1997r., nr 88, poz. 554/

Ustawa z 24 stycznia 1991r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego /Dz. U. z 1997r., nr 142, poz. 950/

Ustawa z 23 lutego 1991r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. z 1991r., nr 34, poz. 149, z 1993r., nr 36, poz. 159 i z 1995r., nr 28, poz. 143)

Konwencja z dnia 13 stycznia 1993r. o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów. Tekst konwencji, w: Studia i Materiały, nr 20, BPi I MON, Warszawa 1995

Ustawa z dnia 16 marca 1995r. o ratyfikacji Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów / Dz. U. z 1995r., nr 47, poz. 242/

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., /Dz. U. z 1997r., nr 78, poz. 483/

Ustawa z 6 czerwca 1997r. - Kodeks karny /Dz. U. z 1997r., nr 88, poz. 553 i nr 160, poz. 1083/

Ustawa 6 czerwca 1997r. - Przepisy wprowadzające Kodeks karny /Dz. U. z 1997r., nr 88, poz. 554 i nr 160, poz. 1083/

Ustawa z dnia 21 listopada 1997r. o muzeach /Dz. U. z 1997r., nr 5, poz. 24/

Konwencja z 5 grudnia 1997r. o zakazie używania, przechowywania, produkowania i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich niszczeniu, w: International Review of The Red Cross, September-October 1997, No. 320, s. 563-578

Ustawa z 18 grudnia 1998r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu /Dz. U. z 1998r., nr 155, poz. 1016/

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 stycznia 1965r. w sprawie testamentów wojskowych /Dz. U. z 1965r., nr 7, poz. 38/

Zarządzenia Ministrów Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych z dnia 30 listopada 1994r. w sprawie kart i tabliczek tożsamości w wojsku /M. P. z 1994r., nr 65, poz. 585/

Zarządzenie Ministra Kultury i Sztuki nr 23 z dnia 25 kwietnia 1995r. w sprawie ochrony dóbr kultury na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i konfliktu zbrojnego /Dz. Urzędowy MK i Sz. z 1995r., nr 4, poz. 14/

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 kwietnia 1996r. w sprawie zatwierdzenia statutu Polskiego Czerwonego Krzyża /Dz. U. z 1996, nr 42, poz. 182/

Uchwała nr 54/96 Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996r. w sprawie powołania Polskiego Komitetu Doradczego do Spraw Ochrony Dóbr Kultury w razie konfliktu zbrojnego /Dz. Rozk. MON z 1996r., poz. 182/

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 1998r. w sprawie ustanowienia zakazu wywozu min przeciwpiechotnych z polskiego obszaru celnego /Dz. U. z 1998r., nr 52, poz. 321/

Zarządzenie Szefa Sztabu Generalnego WP nr 29 z dnia 15 marca 1994r. - Regulamin działań taktycznych wojsk lądowych, część I (związek taktyczny, oddział), syg. Szt. Gen. 1422/94, Warszawa 1994

Zarządzenie Szefa Sztabu Generalnego WP nr 26 z dnia 14 marca 1994r. - Regulamin działań taktycznych wojsk lądowych część II (pododdziały), syg. Szt. Gen. 1423/94, Warszawa 1994

Regulamin działań taktycznych Żandarmerii Terytorialnej, cz. I, Warszawa 1995 (projekt)

Regulamin działań taktycznych Żandarmerii Wojsk Operacyjnych, cz. II, Warszawa 1995 (projekt)

Regulamin działań taktycznych sił powietrznych - Zarządzenie Dowódcy Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej nr 32 z dnia 1 kwietnia 1996r., Warszawa 1996

Zarządzenie Szefa Sztabu Generalnego WP nr 66/Sztab z 15 lipca 1996r. -Regulamin pracy organów dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP, syg. Szt. Gen. 1471/96, Warszawa 1996

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 68795
Akademii Obrony Narodowej