Dyplomacja wielostronna

Biblioteka Główna
Akademii Sztuki Wojennej
56106
09-056106-000-0

naukowa Andrzej Ciupiński

56106

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

DYPLOMACJA WIELOSTRONNA

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid.
Akademii Obrony Narodowej
56106

Redakcja naukowa:
ppłk dr hab. Andrzej CIUPIŃSKI

WARSZAWA 2003

Opracował zespół:

Henryk BIŃKOWSKI → właściwe nazwisko BINKOWSKI
Andrzej CIUPIŃSKI
Agnieszka LEGUCKA
Andrzej MAKOWSKI
Andrzej SKOWROŃSKI

Redaktor:
Małgorzata ZENIUK

Projekt okładki:
Dariusz ŁYSIO

ISBN 83-88062-64-6

Sygn. AON 5520/03

Druk i oprawa: Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel. 681-40-55, tel./faks 681-37-52
Zam. nr 458/2003

Spis treści

WSTĘP **9**

CZĘŚĆ I. **PODSTAWOWE POJĘCIA, PODSTAWY PRAWNE I ZASADY FUNKCJONOWANIA DYPLOMACJI WIELOSTRONNEJ** **13**

Rozdział 1. POJĘCIE DYPLOMACJI WIELOSTRONNEJ **15**

1.1. Definicja dyplomacji 15

1.1.1. Tradycyjne i nowe metody dyplomacji parlamentarnej 16

1.1.2. Pojęcie dyplomacji wielostronnej 17

1.2. Prawo dyplomacji wielostronnej 18

1.2.1. Powszechne zasady i normy prawa międzynarodowego regulujące stosunki międzynarodowe 19

1.2.2. Normy ogólnego prawa dyplomatycznego 21

1.2.3. Specjalne normy prawa odnoszące się do dyplomacji wielostronnej 22

1.3. Podstawowe elementy traktatowego prawa dyplomacji wielostronnej 23

1.3.1. Prawo odnoszące się do statusu podmiotów dyplomacji wielostronnej 24

1.3.1.1. Umowy o siedzibie organizacji 24

1.3.1.2. Umowy o przywilejach i immunitetach organizacji międzynarodowych 27

1.3.1.3. Umowy o statusie oraz przywilejach i immunitetach operacji organizacji międzynarodowych poza terytorium ich stałych siedzib 34

1.3.1.4. Umowy zapewniające międzynarodową ochronę bezpieczeństwa podmiotów dyplomacji wielostronnej 36

1.3.2. Prawo odnoszące się do umów wielostronnych 41

Rozdział 2. GENEZA I ROZWÓJ HISTORYCZNY DYPLOMACJI WIELOSTRONNEJ **43**

2.1. Dyplomacja wielostronna przed Kongresem Wiedeńskim 1815 r. 43

2.2. Dyplomacja wielostronna w okresie od Kongresu Wiedeńskiego do powstania Ligi Narodów (1815-1919) 45

2.3. Dyplomacja wielostronna okresu Ligi Narodów (1919-1940) 46

2.4. Dyplomacja wielostronna okresu sojuszniczej współpracy czterech mocarstw 48

2.5. Rozpad systemu współpracy sojuszniczej i „zimna wojna" w stosunkach Wschód-Zachód (1948-1990) 52

2.5.1. Powstanie bipolarnego układu stosunków międzynarodowych 52

2.5.2. Stabilizacja wzajemnego parytetowego układu sił między USA i ZSRR i jej konsekwencje dla odprężenia międzynarodowego 54

2.5.3. Stopniowa erozja podziałów w Europie i koniec „zimnej wojny" 55

2.6. Dyplomacja wielostronna w warunkach wzrastającej międzynarodowej współzależności i globalizmu 57

2.6.1. Konsekwencje wzrostu współzależności w sferze stosunków międzynarodowych ... 57
2.6.2. Międzynarodowe prawne i polityczne konsekwencje procesów globalizacji ... 60
2.6.3. Współpraca w ramach integracji ... 62
Rozdział 3. KONFERENCJE MIĘDZYNARODOWE ... 65
3.1. Pojęcie i podział konferencji międzynarodowych ... 65
3.2. Rozwój historyczny konferencji międzynarodowych ... 68
3.3. Zagadnienia proceduralne ... 77
3.3.1. Inicjatywa zwołania konferencji ... 77
3.3.2. Skład konferencji ... 79
3.3.3. Miejsce konferencji ... 80
3.3.4. Czas trwania konferencji ... 81
3.3.5. Struktura organizacyjna konferencji ... 82
3.3.5.1. Przewodniczący konferencji ... 82
3.3.5.2. Plenum konferencji ... 84
3.3.5.3. Sekretariaty konferencji ... 85
3.3.6. Organizacja pracy konferencji ... 85
3.3.6.1. Wstępna faza konferencji ... 85
3.3.6.2. Obrady merytoryczne konferencji ... 86
3.3.7. Procedura konferencji ... 88
3.3.8. Uchwały końcowe konferencji ... 89
Rozdział 4. ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE ... 91
4.1. Pojęcie i podział organizacji międzynarodowych ... 91
4.2. Powstanie organizacji i prawne podstawy jej działalności ... 95
4.2.1. Akt konstytucyjny organizacji ... 95
4.2.2. Podmiotowość prawna organizacji międzynarodowych ... 98
4.2.3. Podstawowe atrybuty międzynarodowej podmiotowości organizacji ... 100
4.2.3.1. Prawo utrzymywania stosunków dyplomatycznych ... 100
4.2.3.2. Przedstawicielstwa państw przy organizacjach międzynarodowych ... 101
4.2.3.3. Przedstawicielstwa organizacji międzynarodowych ... 106
4.2.4. Prawo zawierania umów międzynarodowych ... 106
4.2.5. Sukcesja międzynarodowej podmiotowości organizacji ... 109
4.3. Członkostwo organizacji międzynarodowych ... 110
4.3.1. Rodzaje członkostwa ... 110
4.3.1.1. Pełne członkostwo ... 110
4.3.1.2. Częściowe członkostwo ... 113
4.3.1.3. Członkowie stowarzyszeni ... 113

4.4. Nowe formy zinstytucjonalizowanego uczestnictwa w działalności organizacji międzynarodowych ... 114
4.4.1. Obserwatorzy ... 116
4.4.2. Członkostwo organizacji międzynarodowych w innych organizacjach ... 118
4.5. Nabycie statusu członkostwa ... 118
4.6. Statutowe zakończenie członkostwa ... 123
4.6.1. Dobrowolne wystąpienie z organizacji ... 124
4.6.2. Wykluczenie z organizacji ... 125
4.6.3. Zakończenie działalności organizacji ... 126
4.7. Pozastatutowe zakończenie członkostwa ... 126
4.8. Kompetencje organizacji międzynarodowych ... 127
4.8.1. Pojęcie kompetencji ... 127
4.8.2. Kompetencje odnoszące się do innych podmiotów ... 129
4.8.3. Kompetencje rzeczowe ... 132
4.8.4. Kompetencje odnoszące się do terytorium ... 133
4.9. Struktura organizacji międzynarodowych ... 139
4.9.1. Powoływanie organów organizacji ... 139
4.9.2. Klasyfikacja organów ... 140
4.9.2.1. Organy złożone z przedstawicieli rządów ... 145
4.9.3. Organy złożone z agentów międzynarodowych ... 149
4.9.3.1. Pojęcie i status agentów międzynarodowych ... 149
4.9.3.2. Sekretariaty organizacji międzynarodowych ... 151
4.9.3.3. Komisja Europejska ... 154
4.9.4. Organy złożone z przedstawicieli sił politycznych, gospodarczych i społecznych ... 154
4.9.4.1. Międzynarodowa Organizacja Pracy ... 154
4.9.4.2. Parlamentarne organy organizacji międzynarodowych ... 155
Rozdział 5. AKTY PRAWOTWÓRCZE DYPLOMACJI WIELOSTRONNEJ ... 158
5.1. Wielostronne umowy międzynarodowe ... 158
5.1.1. Podział wielostronnych umów międzynarodowych ... 159
5.1.2. Procedura przygotowania i przyjmowania umów wielostronnych ... 160
5.1.2.1. Procedura przygotowania i przyjmowania umowy na konferencji międzynarodowej ... 161
5.1.2.2. Procedura przygotowywania i przyjmowania umowy w stałych organach organizacji międzynarodowych ... 162
5.1.3. Podpisanie i wprowadzenie w życie umowy ... 162
5.1.4. Specyfika współczesnych wielostronnych umów międzynarodowych ... 165
5.1.5. Akty prawne procesów stopniowego rozwoju i kodyfikacji prawa międzynarodowego ... 167
5.2. Kodyfikacje ONZ w formie innych aktów niż konwencje ... 170

5.3. Pozatraktatowe akty prawotwórcze dyplomacji wielostronnej 170
5.3.1. Jednostronne akty organizacji międzynarodowych 171
5.3.2. Akty dyplomacji wielostronnej nie mające formy umowy międzynarodowej 173
CZĘŚĆ II. **DYPLOMACJA WIELOSTRONNA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA W EUROPIE 175**
Rozdział 6. ORGANIZACJA BEZPIECZEŃSTWA I WSPÓŁPRACY W EUROPIE 177
6.1. Proces KBWE 179
6.2. Instytucjonalizacja procesu KBWE 182
6.3. Struktura Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie 189
6.3.1. Struktura organizacji 189
6.4. Główne kierunki działania OBWE 191
6.4.1. Środki budowania zaufania i bezpieczeństwa w Europie 191
6.4.2. Rozbrojenie. Traktat o konwencjonalnych siłach w Europie 193
6.4.3. Programy działań na rzecz bezpieczeństwa i współpracy w Europie 194
6.5. Mechanizmy i środki zapobiegania konfliktom zbrojnym 195
6.5.1. Mechanizmy polityczne 196
6.5.1.1. Ewolucja odpowiedzialności instytucji w dziedzinie zapobiegania konfliktom zbrojnym (od KWP do Stałej Rady) 196
6.5.2. Mechanizmy ludzkiego wymiaru 199
6.5.3. Mechanizmy prawne – pokojowe rozstrzyganie sporów 200
6.5.4. Rola poszczególnych instytucji i mechanizmów w ujęciu faz „dojrzewania konfliktu" 202
6.5.4.1. Etap pierwszy: Wczesne ostrzeganie i dyplomacja prewencyjna 202
6.5.4.2. Wysoki Komisarz do spraw Mniejszości Narodowych 203
6.5.4.3. Rozwiązywanie kryzysów we wczesnym etapie sporu – II faza 206
6.5.4.4. III faza – postępowanie na wypadek kryzysu 208
6.5.5. Praktyka OBWE w dziedzinie zapobiegania konfliktom 210
7. Konkluzje 213
Rozdział 7. ROLA NATO W ZAPOBIEGANIU KONFLIKTOM ZBROJNYM W EUROPIE W LATACH DZIEWIĘĆDZIESIĄTYCH 218
7.1. Problematyka przeciwdziałania konfliktom w zasadniczych dokumentach NATO 218
7.2. Wczesne ostrzeganie i zapobieganie konfliktom w NATO 229
7.3. Rada Współpracy Północnoatlantyckiej i Program Partnerstwo dla Pokoju 235
7.3. Instytucje NATO odpowiedzialne za dziedzinę zapobiegania konfliktom zbrojnym 247
7.3.1. Trzon decyzyjny 247

7.3.2. Trzon cywilny 249
7.3.3. Trzon wojskowy 250
7.4. Doświadczenia bałkańskie NATO 252
7.4.1. NATO w roli „organizacji obserwacyjno-wspierającej" 253
7.4.2. NATO jako organizacja uczestnicząca w rozwiązywaniu konfliktów 255
7.4.3. NATO w roli „organizacji wymuszającej" 259
7.4.4. Wnioski z operacji w Kosowie 262
7.5. Konkluzje 266
7.6. Rozszerzenie NATO – Szczyt w Pradze 269
Rozdział 8. UZE JAKO ELEMENT INTEGRACJI POLITYCZNEJ EUROPY ZACHODNIEJ 272
8.1. Geneza integracji politycznej i wojskowej w Europie Zachodniej 272
8.1.1. Motywy integracji politycznej i wojskowej 272
8.1.2. Europejska Wspólnota Obronna 273
8.1.3. Zmodyfikowany Traktat Brukselski 275
8.1.4. Plan Foucheta (Unia Narodów Europejskich) 275
8.1.5. Europejska wspólnota polityczna 278
8.2. Reaktywowanie Unii Zachodnioeuropejskiej 279
8.3. Funkcjonowanie UZE 280
8.4. Unia Zachodnioeuropejska a NATO 283
8.4.1. Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony 284
8.4.2. Udostępnienie środków NATO 286
8.5. UZE – ostatnia faza ewolucji 288
8.5.1. Odejście Unii Zachodnioeuropejskiej 291
8.5.2. Polska wobec UZE 295
Rozdział 9. DYPLOMACJA WIELOSTRONNA W SFERZE EUROPEJSKIEGO CELU ZASADNICZEGO (*EUROPEAN HEADLINE GOAL*) 298
9.1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej 298
9.2. Europejski cel zasadniczy 299
9.3. Próba doktryny 300
9.4. Struktury polityczno-wojskowe Unii Europejskiej 303
9.4.1. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa - KPiB (Political and Security Committee – PSC) 303
9.4.2. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej – KWUE (Military Committee of European Union – MCEU) 305
9.4.3. Sztab Wojskowy UE (Military Staff of European Union – EUMS) 306
9.5. Priorytety strategiczne 309
9.6. Zagadnienie interoperacyjności sił antykryzysowych 311
9.7. Możliwości realizacyjne EHG 314
9.8. Pozamilitarne elementy EHG 317

9.9. Stanowisko Polski wobec ESDP 319
Rozdział 10. DYPLOMACJA WIELOSTRONNA W PROCESIE AKCESYJNYM DO UNII EUROPEJSKIEJ 327
10.1. Podstawy i główne obszary współpracy 327
10.2. Północny krąg współpracy 332
10.2.1. Rada Bałtycka 336
10.2.2. Dyplomacja w zakresie ochrony środowiska i edukacji 338
10.2.3. Rada Państw Morza Bałtyckiego 343
10.3. Południowy krąg współpracy 346
10.3.1. Grupa Wyszehradzka 346
10.3.2. Dyplomacja wielostronna w trakcie negocjacji przedakcesyjnych do Unii Europejskiej 354
ZAKOŃCZENIE 370
Wykaz użytych skrótów 372
Bibliografia 376

WSTĘP

Potrzeba opublikowania podręcznika *Dyplomacja wielostronna* wynika z dwóch zasadniczych przyczyn: po pierwsze, z tendencji zachodzących w środowisku międzynarodowym i po drugie, z potrzeb dyktowanych przez wymogi dydaktyczne studiów realizowanych w Akademii Obrony Narodowej.

Nawiązując do powodów natury ogólnej, czyli procesów zachodzących w stosunkach międzynarodowych należy stwierdzić, że stały się one bardziej skomplikowane i wzrosła liczba podmiotów mających wpływ na te stosunki. Dotyczy to szczególnie sfery bezpieczeństwa międzynarodowego, które jest rozpatrywane wielopłaszczyznowo i wielopodmiotowo. W układach multipolarnych pojedyncze państwa nie są w stanie samodzielnie rozwiązywać problemów bezpieczeństwa, nawet jeżeli są to supermocarstwa. Dlatego też znacznie wzrosły oczekiwania w stosunku do istniejących organizacji i instytucji międzynarodowych. Stają się one podstawowymi instrumentami realizacji zbiorowych interesów, wypracowują metody osiągania konsensusu, kształtują się różnie kultury wypracowania decyzji.

Wielostronna współpraca wymaga uprawiania dyplomacji wielostronnej w gronie kilku, kilkudziesięciu, a na przykład w przypadku ONZ dwustu uczestników.

Wraz ze wzrostem liczby płaszczyzn i podmiotów dyplomacji wielostronnej znacznie rozszerzyło się grono osób ją uprawiających. Przestała to być wyłącznie domena profesjonalnych służb dyplomatycznych, lecz angażuje ona przedstawicieli innych profesji, w tym także specjalistów wojskowych. Coraz częściej w doktrynach bezpieczeństwa jest mowa o uprawianiu „dyplomacji wojskowej". Z tych też względów prezentowany podręcznik został napisany głównie z myślą o przygotowaniu absolwentów Akademii Obrony Narodowej do sprostania nowym zadaniom w kontaktach międzynarodowych.

Na podręcznik składa się dziesięć rozdziałów. Dwa pierwsze spośród nich mają charakter wprowadzający i dotyczą podstawowych pojęć wchodzących w zakres dyplomacji wielostronnej oraz jej genezy i rozwoju historycznego.

Rozdział trzeci poświęcony został specyficznej formie kontaktów, czyli konferencjom międzynarodowym, które są jedną z najbardziej owocnych a zarazem znanych metod uprawiania dyplomacji wielostronnej. Rozdział zawiera zarówno charakterystykę typów i rodzajów konferencji i ich rangi, a także elementy proceduralne.

Rozdział czwarty zawiera podstawową wiedzę o organizacjach międzynarodowych; główne zagadnienia natury prawno-kompetencyjnej.

Kolejny piąty rozdział dotyczy funkcjonowania poszczególnych organizacji w nowej rzeczywistości międzynarodowej, jaka ukształtowała się po rozpadzie dwublokowego podziału świata.

Rozdział szósty przedstawia nową rolę Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, jedynej organizacji ogólnoeuropejskiej, która wypracowała własne specyficzne formy dyplomacji wielostronnej. Jednakże, jako szerokie forum kontaktów międzynarodowych nie była w stanie zapewnić swoim członkom „twardych gwarancji bezpieczeństwa".

Jedyną organizacją regionalną, która dostarczała swoim członkom takich gwarancji jest Sojusz Północnoatlantycki, któremu poświęcono rozdział siódmy. Zamieszczono w nim te elementy dyplomacji wielostronnej, które wykraczają poza tradycyjne funkcje obronne.

Dwa kolejne rozdziały (ósmy i dziewiąty) zostały poświęcone próbom wypromowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w integrującej się Europie. Wspólnoty Europejskie, a później ich spadkobierczyni – Unia Europejska – długo nie mogły uzgodnić jednakowych koncepcji dotyczących podziału odpowiedzialności za bezpieczeństwo kontynentu. Sfera ta pozostawała domeną współpracy międzyrządowej. Do kompromisów dochodzono ścieżkami niezwykle bogatej dyplomacji wielostronnej. Duże zasługi w tym zakresie miała Unia Zachodnioeuropejska, która jako forum dialogu przyspieszyła integrację polityczną UE. Dzięki temu przyspieszeniu Unia Europejska podjęła decyzję o rozwoju „samodzielnych zdolności wojskowych", których celem mają być działania antykryzysowe (*European Headline Goal*).

Polska oraz inni kandydaci do UE stopniowo wkraczają w krąg tych nowych zagadnień, a w związku z tym ostatni, dziesiąty rozdział zawiera charakterystykę przedakcesyjną dyplomacji regionalnej, zarówno dwustronnej, jak też wielostronnej.

Oddając do rąk czytelników podręcznik *Dyplomacja wielostronna* autorzy mają nadzieję, że będzie on pomocny w zrozumieniu złożonej problematyki stosunków międzynarodowych, szczególnie w środowisku europejskim i będzie przydatny w praktycznym rozwoju różnych form dyplomacji wojskowej.

W imieniu zespołu autorów
ppłk dr hab. Andrzej CIUPIŃSKI

CZĘŚĆ I

PODSTAWOWE POJĘCIA, PODSTAWY PRAWNE I ZASADY FUNKCJONOWANIA DYPLOMACJI WIELOSTRONNEJ

Rozdział 1

POJĘCIE DYPLOMACJI WIELOSTRONNEJ

1.1. Definicja dyplomacji

W literaturze prawa dyplomatycznego podjęte zostały liczne próby zdefiniowania pojęcia dyplomacji. W opracowaniach polskich z XIX w. i z okresu przed II wojną światową w definicjach dyplomacji nacisk położono na metody, określając ją jako „naukę i sztukę stosunków międzynarodowych"[1] lub sztukę „zręcznego, nieraz przebiegłego, unikającego przemocy lub gwałtu, przeprowadzania z pewnym z góry ułożonym planem swoich zamiarów o charakterze politycznym"[2]. W nowszej literaturze polskiej i zagranicznej przedstawiane są różne definicje dyplomacji, zawierają one wspólne elementy określone precyzyjnie przez S. Nahlika, jako „specyficzna treść i forma działania oraz zespół osób oficjalnie reprezentujących państwo w jego stosunkach z innymi podmiotami prawa międzynarodowego"[3]. Elementami tymi są jego zdaniem: a) oficjalna urzędowa działalność państwa na terenie międzynarodowym przez jego konstytucyjne organy[4], b) "sztuka dyplomacji" jako metoda ich działalności i c) aparat organizacyjny i ludzki prowadzący działalność dyplomatyczną, a mianowicie misje dyplomatyczne stałe i doraźne[5]. Z innego punktu widzenia B. Wiewióra określa dyplomację jako: „bieżące wykonywanie konkretnych

---

[1] *Encyklopedia Powszechna Orgelbranda*, t. VII, Warszawa 1861, s. 800.

[2] R. Przeździecki *Dyplomacja* w *Encyklopedii nauk politycznych*, z. 6, Warszawa 1936, s. 962. W niektórych definicjach jest podkreślany element „uczciwości" w dyplomacji. Por. omówienie definicji australijskiego autora G.B. Berridge [w:] L. Łukaszuk, *Istota i podstawy normatywne współczesnych stosunków międzynarodowych* w pracy zbiorowej *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 1999, s.149.

[3] S. Nahlik, *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 68-69.

[4] Por. S. Korycki i H. Binkowski, *Organy państwa w stosunkach dyplomatycznych*, [w:] *Dyplomacja współczesna*. ., s. 182 i nast., a także podstawową w literaturze polskiej monografię J. Makowskiego, Organa państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy międzynarodowe. Umowa międzynarodowa, Warszawa 1957.

[5] Wyliczone trzy elementy pojęcia dyplomacji zostały szczegółowiej ujęte w definicji J. Sutora, *Prawo dyplomatyczne i konsularne, Warszawa 2000*, s. 29.

zadań", które stawia polityka zagraniczna. Jego zdaniem „jeżeli politykę zagraniczną nazwiemy strategią, to dyplomacja jest taktyką, którą państwa posługują się w walce, współpracy i współzawodnictwie między sobą"[6].

W odróżnieniu od dyplomacji dwustronnej dyplomacja wielostronna jest realizowana przez więcej niż dwa podmioty. O ile podstawowym celem dyplomacji dwustronnej jest dążenie każdej ze stron do zabezpieczenia swoich indywidualnych interesów we wzajemnych stosunkach, to w przypadku dyplomacji wielostronnej oprócz tego motywu, państwa biorą pod uwagę wspólne interesy społeczności międzynarodowej i zmierzają do rozwiązania problemów mających dla niej ogólne znaczenie, zarówno w skali powszechnej, jak regionalnej. Taki jest motyw zwoływania konferencji i opracowywania konwencji rozwiązujących nie tylko problemy zbiorowego bezpieczeństwa lecz również inne mające duże znaczenie zwłaszcza dla rozwoju cywilizacyjnego świata, jak np. w celu zapobieżenia degradacji środowiska naturalnego.

1.1.1. Tradycyjne i nowe metody dyplomacji parlamentarnej

Tradycyjną metodą działania dyplomacji są rokowania, które stanowią jedną z głównych form interakcji państw w stosunkach międzynarodowych. Prawo do negocjacji stanowi współcześnie jeden z głównych atrybutów podmiotowości prawa międzynarodowego i przysługuje obecnie zarówno państwom, jak również organizacjom międzynarodowym.

Realizacja tego prawa podlega określonym zasadom, z których dwie mają szczególne znaczenie: a) prowadzenia ich w dobrej wierze i b) powstrzymywania się od jakichkolwiek jednostronnych aktów utrudniających lub niweczących osiągnięcie ich uzgodnionego celu. Przestrzeganie tych zasad ma szczególne znaczenie w rokowaniach rozbrojeniowych - istotnych dla bezpieczeństwa uczestniczących w nich państw.

---

[6] Organy reprezentujące państwo za granicą w: *Zarys prawa międzynarodowego publicznego*, t. II, Warszawa 1956, s. 25.

W wyniku rozwoju stosunków międzynarodowych związanego z powstaniem powszechnych organizacji międzynarodowych ukształtowało się pojęcie dyplomacji parlamentarnej. Powstała jednocześnie potrzeba wprowadzenia nowych metod dyplomacji. Jak stwierdził H. Nicolson wybitny brytyjski teoretyk dyplomacji rozwój ten uczynił możliwym przeniesienie do prowadzenia spraw zagranicznych idei i praktyk stosowanych w prowadzeniu spraw wewnętrznych, które „od generacji były uważane za podstawowe dla liberalnej demokracji"[7]. Idea ta została rozwinięta przez Deana Ruska prezydenta Fundacji Rockefellera, a w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia sekretarza stanu USA. W ekspertyzie „Parliamentary Diplomacy vs. Negotiation (Dyplomacja parlamentarna versus rokowania) określił cztery charakterystyczne cechy dyplomacji parlamentarnej: a) istnienie stałej organizacji o odpowiedzialności wykraczającej poza szczegółowe zagadnienia, b) prowadzenie publicznej debaty otwartej dla masowych środków informacji, c) odpowiednie dostosowane do tego zasady procedury, decyzje ujęte w uchwałach podejmowanych większością głosów[8].

Dyplomacja wielostronna jest realizowana na konferencjach lub w organizacjach międzynarodowych. Rozwój obu tych instytucji dyplomacji wielostronnej zarówno ilościowy (wzrost liczby organizacji i ich członków) i jakościowy (rozwój w skali światowej stosunków i organizacji o charakterze integracyjnym) w warunkach postępującej globalizacji sprawia, że dyplomacja wielostronna staje się ważnym czynnikiem kształtowania społeczności nowego typu, która nie byłaby wyłącznie społecznością państw, lecz w większym stopniu - wspólnotą międzynarodową.

1.1.2. Pojęcie dyplomacji wielostronnej

Dyplomacja wielostronna (multilateralna) jest metodą prowadzenia (realizacji) polityki zagranicznej państwa w grupie państw lub wobec grupy państw. Grupa taka może być: a) utworzona doraźnie w określonym celu, zazwyczaj odbycia konferencji dotyczących uregulowania określonej kwestii o znaczeniu międzynarodowym; mamy

---

[7] H. Nicolson, *The Evolution of the Diplomatic Method*, New York 1954, s. 84.
[8] *World Affairs Interpreter*, vol. XXVI, nr 2, Summer 1995, s. 121-122.

wtedy do czynienia z tzw. dyplomacją konferencyjną; b) mieć określony statut i infrastrukturę organizacyjną oraz działać zgodnie z ustalonymi zasadami; jej cechą charakterystyczną różniącą ją od konferencji jest to, że państwa przekazują jej określone atrybuty suwerenności, na podstawie których ma ona działać w ich imieniu w stosunkach z innymi podmiotami prawa międzynarodowego: państwami i organizacjami. Przykładem tego jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. Stopień przekazywania tych atrybutów jest znacznie większy w organizacjach typu integracyjnego, zawierających cechy typowe dla systemów federacyjnych (np. Wspólnota Europejska).

Pojęcie dyplomacji wielostronnej obejmuje całokształt interakcji:

- państw w wielostronnych stosunkach z innymi państwami w celu realizacji określonego wspólnego celu, jak np. przygotowania na konferencji w Helsinkach w latach 1972 -1973 Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie,
- państw w stosunkach z podmiotami zbiorowymi (np. Polski z Unią Europejską w staraniach o jej członkostwo);
- państw członkowskich określonej organizacji międzynarodowej we wzajemnych stosunkach (np. w sprawie podjęcia inicjatywy wniesienia projektu rezolucji lub konwencji międzynarodowej, jak np. inicjatywa państw-stron załącznika 11 do Ramowego Porozumienia dla Pokoju w Bośni i Hercegowinie z 21 listopada 1995 r. w sprawie utworzenia międzynarodowych sił policyjnych IPTF);
- zbiorowych podmiotów w ich wzajemnych stosunkach (np. NATO i Unii Europejskiej) i w stosunkach z poszczególnymi państwami (np. OBWE w latach 1998-1999 z Jugosławią w sprawie Kosowa);
- państw w stosunkach dwustronnych w sprawach odnoszących się do konkretnych problemów międzynarodowych (np. Polski i Litwy w sprawie akcesji do Unii Europejskiej).

1.2. Prawo dyplomacji wielostronnej

Źródłami prawa dyplomacji wielostronnej są: a) powszechne zasady prawa międzynarodowego regulujące stosunki międzynarodowe, b) normy ogólnego prawa

dyplomatycznego, c) specjalne normy prawa odnoszące się do dyplomacji wielostronnej, d) prawo wewnętrzne państw stanowiące ułatwienia oraz przywileje dla podmiotów dyplomacji wielostronnej.

1.2.1. Powszechne zasady i normy prawa międzynarodowego regulujące stosunki międzynarodowe

Warunkiem koniecznym skuteczności dyplomacji wielostronnej jest współdziałanie państw, oparte na zgodności ich interesów, dla osiągnięcia wspólnych celów w oparciu o powszechne zasady i normy prawa międzynarodowego i przy wykorzystaniu ukształtowanych w jego praktyce instytucji i procedur.

Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotycząca przyjaznych stosunków i współpracy między państwami przyjęta 24 października 1970 r., stanowiąca kodyfikację prawa międzynarodowego, określiła w tym zakresie następujące obowiązki państw: a) współpracę z innymi państwami w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, b) współdziałanie na rzecz powszechnego poszanowania i przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich i w eliminowaniu wszelkich form dyskryminacji rasowej oraz wszelkich form nietolerancji religijnej; c) postępowanie we wszystkich dziedzinach swoich stosunków międzynarodowych zgodnie z zasadami suwerennej równości i nieingerencji, d) podejmowanie wspólnych i indywidualnych środków we współpracy z ONZ, zgodnie z odnośnymi postanowieniami jej Karty[9].

Obowiązującą podstawę indywidualnych i zbiorowych działań państw w stosunkach międzynarodowych, w tym również ich dyplomacji dwu- i wielostronnej stanowią powszechne zasady prawa międzynarodowego. Zostało to potwierdzone w konwencji wiedeńskiej z 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych, która w art. 41, pkt. 3 odsyła „do norm powszechnego prawa międzynarodowego"[10]. Zasady te mają charakter tzw. imperatywnych norm prawa od których nie jest dopuszczalne jakiekolwiek odstępstwo i które mogą być zmieniane wyłącznie, mającymi ten sam

---

[9] *Zbiór Dokumentów*, 1970, s. 1646-1661.
[10] *Dziennik Ustaw*, 1965, nr 37, poz. 232.

charakter, późniejszymi normami powszechnego prawa międzynarodowego[11]. Ukształtowane w wyniku procesu historycznego, ulegają rozwojowi i są dostosowywane do zmieniających się warunków i wymogów stosunków międzynarodowych oraz do stanu świadomości prawnej społeczności międzynarodowej.

Karta Narodów Zjednoczonych w art. 2 wylicza zasady, których przestrzeganie stanowi konieczny warunek utrzymania pokoju, a mianowicie: suwerenną równość, pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych, powstrzymywanie się od groźby użycia lub użycia siły przeciw integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej lub w jakikolwiek inny sposób „niezgodny z celami ONZ", nie ingerowania w sprawy należące do wewnętrznej kompetencji któregokolwiek państwa, wykonywania przez państwa przyjętych na siebie zobowiązań.

Zasady te zostały rozwinięte i zdefiniowane w późniejszych dokumentach mających charakter kodyfikacji prawa międzynarodowego, zwłaszcza w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczącej przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych z 24 października 1970 r[12]. Uzupełniła ona katalog zasad zawartych w art. 2 tej Karty zasadą samostanowienia narodów, a późniejsza Deklaracja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 4 grudnia 1986 r. dotycząca prawa rozwoju dodała do nich zasadę współdziałania państw na rzecz rozwoju jednostek i narodów.

Podstawowe powszechne zasady prawa międzynarodowego zostały włączone również do aktów tworzących regionalne systemy bezpieczeństwa i współpracy. W pewnych przypadkach jednak uzupełniono je dodatkowymi zasadami, odpowiadającymi specyfice stosunków międzypaństwowych ich regionów i wyrażającymi ich tradycje i doktryny prawne. Szczególnym przykładem tego jest Karta Organizacji Państw Amerykańskich z 30 kwietnia 1948 r.[13]

---

[11] Potwierdza to art. 53 konwencji wiedeńskiej z 23 maja 1969 r. o prawie umów międzynarodowych. Por. *Dziennik Ustaw*, 1990, nr 74, poz. 439 – załącznik.

[12] Por. tekst L. Łukaszuk, A. Skowroński, op. cit., s.34-38.

[13] W art. 3 Karty zostały wyliczone m.in. takie zasady jak sprawiedliwości i bezpieczeństwa społecznego, poszanowanie wartości kulturalnych krajów amerykańskich itp. Por. *Zbiór Statutów i Regulaminów Organizacji Międzynarodowych*, pod red. St. Huberta, tom III, *Organizacje o charakterze regionalnym*, Warszawa 1973, s. 22-23.

W Akcie Końcowym z 1 sierpnia 1975 r. Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Helsinkach w specjalnej deklaracji wyliczone zostały oprócz zasad zawartych w art. 2 Karty nowe mające szczególne znaczenie dla stosunków między uczestniczącymi w niej państwami jak: a) zasada nienaruszalności granic jako odrębna od zasady integralności terytorialnej, b) zasada poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności i c) zasada współpracy między państwami[14].

1.2.2. Normy ogólnego prawa dyplomatycznego

Prawo dyplomatyczne rozwijało się począwszy od starożytności pod wpływem praktyki państw, lecz ukształtowane i utrwalone w jej wyniku zwyczaje dyplomatyczne zostały skodyfikowane dopiero w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961 r.. Próby kodyfikacji zwyczajów dyplomatycznych były podejmowane wcześniej, lecz kończyły się jedynie częściowymi sukcesom, jak np. przyjęcie w 1815 r. tzw. Regulaminu Wiedeńskiego uzupełnionego Protokołem Akwizgrańskim z 1818 r. ustalającym precedencję przedstawicieli dyplomatycznych lub uzgodnienie na 6 konferencji państw amerykańskich Konwencji hawańskiej z 1928 r. w sprawie agentów dyplomatycznych, mającej znaczenie jedynie regionalne. Konwencja wiedeńska, chociaż ujednolica stosowanie zasad i procedur działalności dyplomatycznej państw i ich agentów dyplomatycznych oraz ich status, to jednak dopuszcza nadal stosowanie pomocniczo zwyczaju w zakresie spraw nieuregulowanych wyraźnie jej postanowieniami. Konwencja nie objęła ponadto spraw odnoszących się do misji specjalnych, które zostały uregulowane w oddzielnej konwencji z 16 grudnia 1969 r.[15]

Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ przygotowała ponadto projekt kolejnej konwencji prawa dyplomatycznego, dotyczącej statusu kurierów dyplomatycznych.

---

[14] Por. tekst L. Łukaszuk, A. Skowroński, op. cit., s. 92-96.
[15] *Dziennik Ustaw*, 1985, nr 48, poz. 286.

1.2.3. Specjalne normy prawa odnoszące się do dyplomacji wielostronnej

W miarę rozwoju dyplomacji wielostronnej zaczęły kształtować się jej zwyczajowe normy oraz wyłoniła się potrzeba opracowania i wprowadzenia w życie traktatowych norm prawa międzynarodowego regulujących jej specyficzne problemy. W tym celu: a) do multilateralnych konwencji prawa dyplomatycznego o ogólnym charakterze zostały włączone regulacje dotyczące również dyplomacji wielostronnej i b) zawarte zostały specjalne konwencje odnoszące się do stosunków wielostronnych, zarówno państw jak i organizacji międzynarodowych.

Do pierwszej grupy tych norm traktatowych należy zaliczyć przede wszystkim:

- konwencję wiedeńską z 18 kwietnia 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych,
- konwencję wiedeńską z 23 maja 1969 r. o prawie umów międzynarodowych,
- konwencję z 16 grudnia 1969 r. o misjach specjalnych,
- konwencję z 14 grudnia 1975 r. o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom.
- konwencję z 15 grudnia 1997 r. w sprawie zwalczania terrorystycznych zamachów bombowych.

Do drugiej grupy natomiast zaliczają się m.in.:

- umowy wielostronne ustanawiające organizacje międzynarodowe oraz ich akty rodzące skutki prawne (tzw. prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych),
- umowy dotyczące siedzib oraz statusów prawnych poszczególnych organizacji międzynarodowych i ich personelu, których modelem jest porozumienie z USA z 26 czerwca 1947 r. w sprawie siedziby Narodów Zjednoczonych. W późniejszym okresie podobne umowy zawarły NATO, Unia Zachodnioeuropejska, Unia Europejska i OBWE z państwami, na których terytoriach mają one siedziby i/lub prowadzą działalność,
- konwencja z 13 lutego 1946 r. dotycząca przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych,
- konwencja z 21 listopada 1947 r. dotycząca przywilejów i immunitetów organizacji wyspecjalizowanych,

- konwencja z 9 grudnia 1994 r. w sprawie bezpieczeństwa personelu Narodów Zjednoczonych i personelu towarzyszącego.

Oprócz tego zostały przygotowane i podpisane dwie konwencje, mające charakter kodyfikacji zwyczajów ukształtowanych w praktyce organizacji międzynarodowych. Pierwsza z nich, z 14 marca 1975 r., dotyczy reprezentacji państw w ich stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi, druga natomiast, z 21 marca 1986 r., prawa traktatów zawieranych przez organizacje międzynarodowe. Konwencje te dotychczas nie uzyskały dostatecznej liczby ratyfikacji niezbędnej dla ich wprowadzenia w życie.

Kodyfikacja prawa w obu tych dziedzinach jest utrudniona różnorodnością strukturalną i funkcjonalną organizacji międzynarodowych, zróżnicowaniem statusu państw wobec nich (inna jest sytuacja danej organizacji wobec państwa członkowskiego i nie członkowskiego, uznawanego lub nie uznawanego przez daną organizację, stale lub niestale reprezentowanego przy niej, a jeszcze inna państwa należącego do innej organizacji), a także zmianami strukturalnymi dokonującymi się w organizacjach i w metodach ich działania spowodowanymi rozwojem wydarzeń w ich międzynarodowym otoczeniu. Szczególnym przykładem dynamiki zmian w organizacjach międzynarodowych są Unia Europejska i Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego[16].

1.3. Podstawowe elementy traktatowego prawa dyplomacji wielostronnej

Prawo zwane traktatowym dotyczy: a) statusu podmiotów dyplomacji wielostronnej, zasad i procedur ich funkcjonowania oraz ich przywilejów i immunitetów i b) umów wielostronnych.

---

[16] Por. zbiorową pracę *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001, zwłaszcza rozdziały: E. Synowiec, *Dynamika i poszerzanie zakresu integracji europejskiej*, s. 29 i nast.; J. Barcz, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, s. 501 i nast.; W. Czaplewski, *Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne*, s. 533 i nast.

1.3.1. Prawo odnoszące się do statusu podmiotów dyplomacji wielostronnej

W świetel prawa traktatowego podmiotami dyplomacji wielostronnej są państwa i organizacje międzynarodowe realizujące jej zadania przez agentów dyplomatycznych, którymi w przypadku państw są ich przedstawiciele dyplomatyczni, a w przypadku organizacji ich funkcjonariusze.

Prawo utrzymywania stosunków dyplomatycznych tzw. czynne i bierne prawo legacji stanowi podstawowy atrybut prawnomiędzynarodowej podmiotowości państwa. Ich utrzymywanie stanowi podstawowy element współpracy państw należących do społeczności międzynarodowej[17].

Zakres podmiotowości prawnej organizacji międzynarodowej w stosunkach międzynarodowych jest, zgodnie z utrwaloną praktyką, zazwyczaj określany w ich aktach konstytucyjnych, a ich zdolność prawna w oddzielnych umowach zawieranych przez nie z: a) państwami ich stałej siedziby, b) państwami członkowskimi lub państwami na terytorium których organizacja zamierza prowadzić swoją działalność i operacje. Umowy te ustalają zasady, procedury i warunki realizacji funkcji wynikających z podmiotowości organizacji oraz przywileje i immunitety, mające zapewniać respektowanie ich statusu w stosunkach dyplomatycznych. W przypadku ONZ poszczególne komponenty statusu organizacji międzynarodowej zostały określone oddzielnie w porozumieniu o jej siedzibie oraz w konwencji o jej immunitetach, a obydwie te umowy są traktowane jako wzajemnie uzupełniające się[18].

1.3.1.1. Umowy o siedzibie organizacji

W umowie o siedzibie organizacji państwo wyraża zgodę na jej statutową działalność na jego terytorium i zobowiązuje się do zagwarantowania niezbędnych ułatwień aktami prawa wewnętrznego. Określa miejsce rozmieszczenia jej biur, tzw.

---

[17] Por. A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. IV, Warszawa 1964, s. 247.

[18] Zostało to podkreślone w art. IX, pkt. 26 porozumienia z 26 czerwca 1947 r. między Narodami Zjednoczonymi a USA w sprawie jej głównej siedziby w Nowym Jorku. Por. obszerne omówienie tej kwestii w: Ph. Cahier, *Etude des accords de siege conclus entre les organisations internationales et les Etats ou elles resident.* Milan, 1959.

obszar administracyjny organizacji, na którym jednak nie sprawuje ona suwerenności, lecz jedynie korzysta wyłącznie z przyznanych jej przez państwa przyjmujące praw i ułatwień niezbędnych dla realizacji jej statutowych funkcji. Umowa o siedzibie zobowiązuje państwo przyjmujące do wydania aktów prawnych zapewniających organizacji i akredytowanym przy niej przedstawicielom odpowiednie przywileje i immunitety. Za pierwszą umowę o siedzibie organizacji powszechnej można uznać tzw. *modus vivendi* z 22 września 1926 r. między Ligą Narodów a rządem szwajcarskim regulujący jej status, a także sytuację prawną przedstawicieli państw członkowskich i urzędników Ligi. Podstawowe postanowienia zawartej w 1947 r. umowy o siedzibie ONZ i umów o siedzibach organizacji wyspecjalizowanych stanowią wzór dla umów tego rodzaju zawieranych również przez organizacje międzynarodowe.

Porozumienie z 26 czerwca 1947 r. między Narodami Zjednoczonymi a USA

Zgodnie z tym porozumieniem główna siedziba w Nowym Jorku stanowi „okręg administracyjny" podlegający zarządowi i władzy ONZ (art. II, pkt.2 i art. III, pkt. 7a)[19], na którym ma ona prawo wydawania zarządzeń obowiązujących tylko na jego obszarze w celu „stworzenia w nim warunków niezbędnych dla wykonywania w pełni jej funkcji". Postanowienia umowy stwierdzają jednak, że z zastrzeżeniem odmiennych postanowień porozumienia i konwencji ONZ z 1946 r. o immunitetach i przywilejach w okręgu „obowiązuje prawo federalne, stanowe i miejscowe USA" i dopuszczają kompetencje sądów amerykańskich w sprawach związanych z „czynami popełnionymi lub umowami zawartymi w okręgu", uwzględniając jednak przepisy wydane przez ONZ na podstawie wspomnianego wyżej art. III, pkt. 7a[20].

Zgodnie z art. III, pkt. 9a zapewniona została nietykalność siedziby. Ustala on, że funkcjonariusze władz publicznych USA „nie są upoważnieni do wkraczania na teren okręgu w celu wykonywania tam jakichkolwiek czynności służbowych", chyba że

---

[19] *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*, pod red. St. Huberta, tom I, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Warszawa 1961, s. 48 i nast.

uprzednio uzyskają zgodę Sekretarza Generalnego i na ustalonych przez niego warunkach. Ze swej strony organizacja została zobowiązana do nieudzielania schronienia na terenie głównej siedziby: a) osobom uchylającym się od aresztowania na mocy prawa USA, b) osobom, których wydania domaga się rząd USA w celu ekstradycji do innego państwa i c) osobom, które usiłują uchylić się od postępowania sądowego (art. III, pkt. 9 b).

W art. IV, pkt. 11 władze amerykańskie zobowiązały się do nie utrudniania przejazdu z i do okręgu przedstawicieli państw członkowskich, funkcjonariuszy ONZ i organizacji wyspecjalizowanych, przedstawicieli mediów i organizacji pozarządowych uznawanych przez ONZ i innych osób zaproszonych przez ONZ. Władze te w ustawie Kongresu nr 375 z 1975 r. zastrzegły sobie jednak prawo pełnej kontroli przyjazdu udających się do siedziby ONZ osób, do których nie stosują się postanowienia tego punktu. Uzasadniły to potrzebą ochrony swego bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego[21].

W art. V porozumienia określono kategorie przedstawicieli państw członkowskich przy ONZ, które mają korzystać na terytorium USA z takich samych przywilejów i immunitetów, jakie rząd amerykański przyznaje akredytowanym przy nim przedstawicielom dyplomatycznym. Z ich wyliczenia wynika, że dotyczy to tylko stałych przedstawicieli państw członkowskich, ministrów pełnomocnych i stałych członków personelu misji. W przypadku przedstawicieli państw członkowskich ONZ, które nie są uznawane przez rząd amerykański przywileje są ograniczone i przysługują wyłącznie na terenie siedziby organizacji, w miejscu ich zamieszkiwana i w ich biurach oraz w przejeździe od nich do siedziby i z siedziby do nich oraz służbowych wyjazdach do innych krajów.

W porozumieniu z 1947 r. w sprawie siedziby ONZ zostały sformułowane pewne ogólne zasady, które zostały przyjęte w późniejszej praktyce międzynarodowej. Dotyczy one przede wszystkim: a) przyjęcia założenia, że kompetencje przyznane

---

[20] Dotyczą tego postanowienia art. III, pkt. 7b i c. Por. J. Machowski, *Prawo swobodnego dostępu do siedziby organizacji międzynarodowych.* Państwo i Prawo, 1963, nr 3, s. 477-486.

[21] Por. omówienie G. Grabowska, *Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi.* Katowice 1980, s. 166-168. Autorka przedstawia również procedurę przyznawania przywilejów w siedzibie głównej ONZ

organizacji nie mogą naruszać zwierzchnictwa terytorialnego państwa przyjmującego, co w konsekwencji sprawia, że obszar jej siedziby nie ma statusu eksterytorialnej enklawy i b) wyrzeczenia się przez państwo przyjmujące jedynie wyłączności stosowania swoich zwierzchnich kompetencji na stanowiącym jego terytorium obszarze siedziby, co oznacza, że może stosować na nim swoje przepisy prawa jedynie w zakresie spraw nie objętych zarządzeniami wykonawczymi organizacji (np. utrzymania porządku publicznego i zapewnienia bezpieczeństwa).

1.3.1.2. Umowy o przywilejach i immunitetach organizacji międzynarodowych

W przyjętym w praktyce międzynarodowej modelu dotyczą one zazwyczaj nie tylko organizacji, lecz również ich funkcjonariuszy oraz przedstawicieli państw przy tych organizacjach. Szczególną rolę w rozwoju prawa dyplomatycznego odegrała zawarta z państwami członkowskimi konwencja z 13 lutego 1946 r. dotycząca przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych[22]. Pomimo, że rozwój stosunków międzynarodowych i zmieniające się warunki działania organizacji międzynarodowych wymagają w tym zakresie nowych rozwiązań podstawowe postanowienia konwencji stanowią model dla innych umów tego rodzaju. Umowy te niejednokrotnie odsyłają do konwencji w sprawach, które nie są w nich odmiennie uregulowane[23].

---

[22] *Dziennik Ustaw*, 1948, nr 39, poz. 286. Analogiczne postanowienia zostały zawarte w Konwencji w sprawie przywilejów i immunitetów organizacji wyspecjalizowanych Narodów Zjednoczonych z 21 listopada 1947 r. Tekst *Dziennik Ustaw*, 1970, nr 4, poz. 25 zał.

[23] Umowy o statusie operacji utrzymania pokoju zawierane przez ONZ z państwami-gospodarzami tych operacji nie uchylają stosowania tej konwencji, opierają się na jej postanowieniach i odsyłają do nich, uzupełniając je natomiast specyficznymi postanowieniami dotyczącymi spraw nie uregulowanych w tej konwencji. Przykładem tego jest rozciągnięcie mocy wiążącej postanowień jej rozdziału II na majątek, fundusze i aktywa również państw uczestniczących, pozostające w związku z udziałem ich kontyngentów w operacji ONZ.

Konwencja z 13 lutego 1946 r. dotycząca przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych

Podstawą regulacji przyjętych w konwencji są postanowienia art. 104 i 105 Karty Narodów Zjednoczonych. Pierwszy z nich stanowi, że Organizacji przysługiwać będzie na terytorium każdego z jej członków „taka zdolność do działań prawnych jaka może być potrzebna do wykonywania jej funkcji i urzeczywistnienia jej celów". Następny artykuł natomiast stwierdza w ust. 1, że organizacji będą przysługiwać na terytorium każdego z jej członków takie przywileje i immunitety, jakie są konieczne dla osiągnięcia jej celów", a w ust. 2, że również przedstawicielom dyplomatycznym członków ONZ i funkcjonariuszom organizacji będą przysługiwały „takie przywileje i immunitety jakie są konieczne dla niezależnego wykonywania ich funkcji, związanych z Organizacją".

Zgodnie z rozdziałem I konwencji osobowość prawna ONZ oznacza zdolność do a) zawierania umów b) nabywania i zbywania majątku nieruchomego i ruchomego i c) stawania w sądach. Na podstawie szczegółowych postanowień rozdziału II ONZ korzysta z immunitetu sądowego w zakresie jej majątku i aktywów (par. 2), nietykalności lokalów i wyłączenia jej majątku i aktywów spod rewizji, rekwizycji, konfiskaty, wywłaszczenia i innych form przymusu egzekucyjnego (par. 3), nietykalności archiwów (par. 4), wyłączenia spod kontroli i reglamentacji wszelkiego rodzaju funduszów (w tym złota i dewiz), ich transferów zarówno krajowych, jak zagranicznych oraz wymiany dewiz na inne waluty (par. 5), zwolnień od podatków bezpośrednich, od wszelkich opłat celnych lub ograniczeń przywozu lub wywozu w zakresie przedmiotów przeznaczonych do użytku urzędowego organizacji (par. 7)[24].

Rozdział III natomiast przyznaje ONZ na terytoriach jej członków ułatwienia komunikacyjne, „co najmniej tak przychylne, jak traktowanie przyznane każdemu innemu państwu, włączając w to jego misję dyplomatyczną". Dotyczy to pierwszeństwa dostępu do wszelkich środków łączności i porozumiewania się, taryf i opłat za korzystanie z nich i za przesyłki, wyłączenia korespondencji i komunikatów urzędowych spod cenzury (par. 9) oraz prawa używania szyfrów oraz poczty

kurierskiej, której przysługują takie same przywileje i immunitety, z jakich korzystają kurierzy i walizy dyplomatyczne misji dyplomatycznych (par. 10).

W rozdziale IV zostały określone immunitety i przywileje przedstawicieli państw członkowskich w organach głównych i pomocniczych ONZ[25] oraz na zwoływanych przez nią konferencjach. Par. 11 ogranicza korzystanie z nich przez wyliczone uprawnione osoby wyłącznie w „trakcie wykonywania swoich funkcji i podczas podróży na miejsce zgromadzenia i z powrotem". Przywileje i immunitety przyznaje się w celu zapewnieni tym osobom pełnej niezależności w wykonywaniu ich funkcji, a nie dla ich osobistych korzyści,. Przywileje i immunitety dotyczą przede wszystkim: a) wolności od aresztu, zajęcia osobistego bagażu oraz nie podlegania jakiejkolwiek procedurze sądowej w związku ze swymi działaniami w charakterze przedstawicieli, prawo to przysługuje im również po utraceniu tego statusu, b) nietykalności wszelkich papierów i dokumentów, c) prawa używania szyfru i otrzymywania poczty kurierskiej[26], d) ułatwień w sprawach monetarnych i walutowych takich samych z jakich korzystają przedstawiciele państw w misji specjalnej, e) innych przywilejów i wolności przyznawanych agentom dyplomatycznym, z wyjątkiem zwolnienia z opłat celnych od wwożonych przedmiotów nie będących ich bagażem osobistym oraz od opłat akcyzowych i od sprzedaży (par. 12). Immunitet przedstawiciela może zostać cofnięty przez państwo wysyłające go, jeżeli uzasadniają to okoliczności (par. 14).

Rozdział V konwencji dotyczy funkcjonariuszy ONZ. Funkcjonariuszem międzynarodowym jest osoba, która będąc zatrudniona w sekretariatach i biurach organizacji, w jej siedzibie lub poza nią wykonuje pod jej nadzorem określone funkcje związane z realizacją jej statutowych celów[27]. Zgodnie z tym funkcjonariusz reprezentuje interesy całej organizacji międzynarodowej i podlega wyłącznie jej. Odnosi się to również do funkcjonariuszy ONZ. Korzystają oni z ograniczonych immunitetów, których zakres jest zdeterminowany funkcją jaką spełniają. Przysługują

---

[24] Przedmioty wwiezione bez opłaty nie mogą być sprzedawane na terytorium kraju, gdzie zostały wwiezione, chyba, że za zgodą rządu tego kraju.

[25] Zgodnie z par. 16 wyrażenie „przedstawiciele" obejmuje również wszystkich delegatów dodatkowych, doradców, rzeczoznawców technicznych i sekretarzy delegacji.

[26] Dotyczy to otrzymywania poczty „przez kurierów albo w walizach opieczętowanych".

[27] Por. omówienie J. Makowski, *Funkcjonariusze międzynarodowi i ich immunitety*, Rocznik Prawa Międzynarodowego, Warszawa 1949, s. 180.

im mianowicie a) immunitet sądowy w zakresie czynności dokonanych w charakterze urzędowym, b) zwolnienia od wszelkich podatków od uposażeń i wynagrodzeń, wypłacanych przez ONZ, c) zwolnienia od obowiązku narodowej służby, d) wyłączenia spod przepisów imigracyjnych i formalności rejestrowania cudzoziemców, e) prawo wwozu bez opłaty cła swoich ruchomości i przedmiotów osobistego użytku przy obejmowaniu stanowiska w danym kraju, f) pewne uprawnienia przysługujące reprezentantom dyplomatycznym w zakresie ułatwień przy wymianie pieniędzy i przy powrocie do kraju w razie kryzysu międzynarodowego (par. 18), g) prawo posługiwania się przy wyjazdach specjalnym dokumentem podróży ONZ (rozdział VIII).

Sekretarzowi Generalnemu ONZ i jego zastępcom, oprócz wymienionych przywilejów i immunitetów przysługują w pełnym zakresie również te z których korzystają przedstawiciele dyplomatyczne (par. 20), na podstawie konwencji z 18 kwietnia 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych.

Immunitet funkcjonariusza może być cofnięty przez Sekretarza Generalnego ONZ. Ma to miejsce w przypadkach, gdy jego utrzymanie stoi na przeszkodzie wymiarowi sprawiedliwości i gdy immunitet może zostać cofnięty bez szkody dla interesów ONZ. Rada Bezpieczeństwa może natomiast podejmować decyzje o cofnięciu immunitetu przyznanego Sekretarzowi Generalnemu.

W rozdziale VI określone zostały przywileje i immunitety rzeczoznawców, nie będących funkcjonariuszami ONZ, wykonującymi określone przez nią zadania. Ich zakres determinuje mandat i czas trwania ich misji. Obejmują one: a) wolność od aresztu i przytrzymania lub zajęcia ich osobistego bagażu, b) immunitet sądowy w zakresie czynności dokonanych w czasie pełnienia misji, c) nietykalność ich papierów i dokumentów, d) prawo używania szyfru i poczty kurierskiej, d) ułatwienia w sprawach monetarnych i walutowych, takich samych jakie przysługują przedstawicielom dyplomatycznym w czasie ich misji specjalnych, e) immunitet i ułatwienia w stosunku do ich bagażu osobistego z jakich korzystają przedstawiciele dyplomatyczni.

Konwencja z 14 marca 1975 r. dotycząca reprezentacji państw w ich stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi

Konwencja ONZ z 1946 r. o immunitetach nie uregulowała spraw odnoszących się do statusu stałych przedstawicielstw i stałych przedstawicieli państw przy ONZ. Jej postanowienia zostały bowiem ograniczone do przedstawicieli państw w organach ONZ i na zwoływanych przez nią konferencjach[28]. W tej sytuacji do statusu stałych przedstawicielstw odnoszą się: z jednej strony postanowienia art.105, ustęp 2 Karty określające generalnie funkcjonalny charakter przywilejów i immunitetów przedstawicieli dyplomatycznych państw członkowskich akredytowanych przy ONZ[29], a z drugiej strony art. 5, ust. 3, konwencji wiedeńskiej z 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych, który przyznaje szefowi misji dyplomatycznej lub członkowi jej personelu prawo reprezentowania państwa wysyłającego „wobec każdej organizacji międzynarodowej"[30]. Należy wiec przyjąć, że zawarte w tej konwencji ogólne zasady i normy określające status przedstawicielstw dyplomatycznych odnoszą się również do tych, które są akredytowane przy organizacjach międzynarodowych, o ile nie są odmiennie uregulowane w specjalnych umowach określających ich status i immunitety, jak np., w umowach o ich siedzibach.

Opracowana z inicjatywy ONZ konwencja z 14 marca 1975 r. dotycząca reprezentacji państw w ich stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi skodyfikowała prawo i zwyczaje jakie w tej kwestii ustaliły się w praktyce międzynarodowej począwszy od utworzenia pierwszej powszechnej organizacji jaką była Liga Narodów. Umowa dotyczy nie tylko przedstawicieli dyplomatycznych lecz również misji obserwatorów i delegatów do organów i na konferencje organizacji. Art. 2 odnosi się do reprezentacji państw a) w ich stosunkach z każdą organizacją międzynarodową o charakterze powszechnym i b) na konferencjach zwoływanych przez lub pod auspicjami takiej organizacji. Konwencja

---

[28] Niektóre jednak sprawy, jak proceduralne, listów uwierzytelniających stałych przedstawicieli, notyfikacji Sekretarzowi Generalnemu zmian w składzie personelu stałych misji oraz organów w jakich przedstawiciele ci pragną być reprezentowani stały się przedmiotem zaleceń Zgromadzenia Ogólnego w rezolucji 257 (III) z 3 grudnia 1948 r.

[29] Zgodnie z tym artykułem przedstawiciele państw członkowskich korzystają z przywilejów i immunitetów „koniecznych do należytego wykonywania swoich funkcji związanych z organizacją".

przyznaje państwom członkowskim prawo ustanawiania przy tych organizacjach przedstawicielstw, a państwom nie członkowskim misji obserwatorów. Prawo to dotyczy również odpowiednio delegacji do organów i na konferencje. Art. 6 konwencji określa funkcje przedstawiciela, a mianowicie: - reprezentacja państwa wysyłającego wobec organizacji, - utrzymanie łączności między państwem wysyłającym a organizacją, - rokowania z organizacją, - śledzenie działalności organizacji i składanie sprawozdań o niej rządowi wysyłającemu, - zapewnienie udziału państwa wysyłającego w działalności organizacji, - ochrona interesów państwa wysyłającego w odniesieniu do organizacji, - popieranie realizacji celów i zasad organizacji.

W konwencji ustanawia się odpowiedzialność państw siedziby i organizacji za zapewnienie przedstawicielom państw niezbędnych przywilejów (art. 20). Organizacje zostały dodatkowo zobowiązane do udzielania pomocy państwom wysyłającym do organizacji misje i delegacje w uzyskaniu dla nich odpowiednich przywilejów i immunitetów (art. 22, pkt. 1 i art. 53 pkt. 1).

Wymienione w umowie przywileje i immunitety personelu przedstawicielstw i delegacji odpowiadają z pewnymi wyjątkami standardom konwencji z 1946 r. o immunitetach Narodów Zjednoczonych[31], konwencji o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. i konwencji o misjach specjalnych z 1965 r.[32]

Porozumienie z 20 września 1951 r. o statusie Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przedstawicieli narodowych i personelu międzynarodowego

Porozumienie[33], określające status Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego zawiera analogiczne postanowienia jakie zawierają rozdziały I – II konwencji z 1946 r.

---

[30] *Dziennik Ustaw*, 1965, nr 37, poz. 232

[31] Dotyczy to m.in. osobowego zakresu przyznanych przywilejów i immunitetów obejmującego prywatną służbę misji i delegacji. Por. omówienie G. Grabowska, op. cit., Katowice 1980, s. 174 i nast.

[32] Tekst konwencji K. Kocot, K.Wolfke, *Wybór Dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław 1976, s. 34 i nast. Por. omówienie K. Kocot, *Konwencja w sprawie reprezentacji państw w stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi*, Sprawy Międzynarodowe, 1976, nr 9; s. 151 i nast.; G. Grabowska, op. cit.; L.Dembiński, *The Modern Law of Diplomacy. External Missions of State and International Organizations*, Dordrecht 1988, s. 48-53.

[33] *Dziennik Ustaw*, 2000, nr 64, poz. 736.

dotyczącej przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych. Zgodnie z art. XII stali przedstawiciele wyznaczeni przez państwo członkowskie i jego oficjalny personel korzystają z immunitetów i przywilejów przyznanych przedstawicielom dyplomatycznym i ich oficjalnemu personelowi porównywalnego stopnia. Innym przedstawicielom nie objętym art. XII przysługują przywileje w zakresie przewidzianym w rozdziale IV wspomnianej konwencji. To samo dotyczy postanowień obu umów dotyczących przywilejów i immunitetów sekretarzy generalnych NATO i ONZ (art. XX porozumienia i paragraf 19 konwencji). Podobne podobieństwa występują w odniesieniu do statusu ekspertów (art. XXI).

Z zakresu działania umowy wyłączone są kwatery wojskowe i wszelkie organy wojskowe NATO[34]. Pewnym novum w porównaniu z konwencją ONZ są: a) art. III porozumienia dotyczący współdziałania państw członkowskich i NATO w „celu ułatwienia właściwego stosowania wymiaru sprawiedliwości, zapewnienia policji przestrzegania przepisów i zapobiegania wszelkim nadużyciom związanym z immunitetami i przywilejami" określonymi w porozumieniu i b) art. IV przewidujący podejmowanie „stosownych środków bezpieczeństwa" określanych w drodze specjalnego porozumienia między państwem członkowskim a Radą NATO.

Umowa z 20 czerwca 1990 r. między Komisją Wspólnot Europejskich o ustanowieniu, przywilejach i immunitetach Przedstawicielstwa Wspólnot Europejskich w Rzeczpospolitej Polski

Umowa ta ma specyficzny charakter wynikający z prawnomiędzynarodowego statusu Unii Europejskiej jako organizacji integracyjnej. Art. 2 ust.1 umowy stanowi mianowicie, że na terytorium Polski osobowość prawną będzie miała każda ze wspólnot: Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Europejska Wspólnota Gospodarcza i Europejska Wspólnota Energii Atomowej.

---

[34] Sprawy te reguluje Porozumienie z 19 czerwca 1951 r. między stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczące statusu ich sił zbrojnych. *Dziennik Ustaw*, 2000, nr 21, poz. 970. Por. również Umowę z 19 czerwca 1995 r. między państwami- stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju dotyczącą statusu ich sił zbrojnych. *Dziennik Ustaw*, nr 97, poz. 605.

Zgodnie z tym wszystkie mają one zdolność do a) zawierania umów, b) nabywania i zbywania nieruchomości i ruchomości w zakresie „niezbędnym dla skutecznego spełniania swoich obowiązków", c) wykonywania czynności prawnych i są w tym zakresie reprezentowane przez Komisję (art. 2 ust.2). Na podstawie art. 3 ust 1 przedstawicielstwu Komisji, jego szefowi i personelowi oraz ich członkom rodzin pozostającym z nimi we wspólnocie domowej przysługują przywileje i immunitety, jakie zostały ustalone w konwencji wiedeńskiej z 1961 r. o – stosunkach dyplomatycznych i są przyznane i przyjęte przez misje dyplomatyczne w Polsce. Umowa przewiduje ponadto stosowanie *mutatis mutandi* również innych postanowień tej konwencji. W art. 3, ust. 3 uzależniono przyznanie praw oraz przywilejów i immunitetów dyplomatycznych przedstawicielstwa od przyznania takich samych praw i przywilejów przedstawicielstwu Rzeczpospolitej Polskiej w Brukseli, jego szefowi i uprawnionemu personelowi oraz członkom ich rodzin[35].

1.3.1.3. Umowy o statusie oraz przywilejach i immunitetach operacji organizacji międzynarodowych poza terytorium ich stałych siedzib

Umowy o statusie operacji i ich członków zawierane przez ONZ

Umowy ONZ z określonymi państwami w związku z realizowaniem przez nią poza jej siedzibą różnych operacji, zwłaszcza pokojowych oddzielnie regulują status operacji i ich personelu. Opierają się na podstawowych postanowieniach konwencji z 1946 r. o przywilejach i immunitetach Narodów Zjednoczonych, uzupełniając je specyficznymi postanowieniami odnoszącymi się do nieuregulowanych w niej spraw, dotyczących realizacji mandatu operacji.

Umowy o statusie operacji pokojowych stanowią, że operacje te, jako pomocnicze organy ONZ, korzystają ze statusu, przywilejów i immunitetów ONZ, zgodnie z postanowieniami konwencji z 13 lutego 1946 r. Rozciągają one jednocześnie moc

---

[35] Umowa dla uzasadnienia zastosowania w art. 3 ust. 3 klauzuli wzajemności odsyła do art. 17 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów załączonego do traktatu ustanawiającego jedną Radę

wiążącą postanowień jej rozdziału II również na majątek, fundusze i aktywa uczestniczących w nich państw, w związku z udziałem ich sił w operacjach. Umowy określają ponadto zobowiązania operacji i ich członków: a) powstrzymywanie się od wszelkiej działalności niezgodnej z bezstronnym charakterem ich funkcji lub nie do pogodzenia z umową o statusie i b) respektowania miejscowego prawa i ustaw. Zobowiązują jednocześnie rząd państwa-gospodarza, tj. państwa na obszarze którego ma być rozmieszczona i działać operacja do przyznania operacji określonych ułatwień, jak np. terenu, pomieszczeń, obozów i instalacji niezbędnych dla prowadzonej przez nią działalności.

Umowy o statusie członków operacji przyznają:

- Specjalnemu Przedstawicielowi Sekretarza Generalnego ONZ i dowódcy wojskowego komponentu operacji oraz wysokiej rangi członkom ich personelu, a także szefowi cywilnej policji Narodów Zjednoczonych przywileje immunitety określone w konwencji w ust. 19 i 27 przysługujące agentom dyplomatycznym;
- członkom Sekretariatu Generalnego ONZ, wyznaczonym do służby w cywilnym komponencie operacji uprawnienia do korzystania z przywilejów i immunitetów określonych w rozdziale V przysługujących funkcjonariuszom organizacji, również w zakresie korzystania z przepustek ONZ (rozdział VII);
- obserwatorom wojskowym, personelowi cywilnej policji ONZ i cywilnemu personelowi, nie będącemu funkcjonariuszami ONZ przywileje i immunitety przysługujące zgodnie z rozdziałem VI konwencji rzeczoznawcom;
- wojskowemu personelowi wchodzącemu w skład sił ONZ przywileje i immunitety określone szczegółowo w umowach o statusie operacji, podpisanych przez Sekretarza Generalnego z rządem państwa-gospodarza;.
- wszystkim członkom operacji zwolnienia od podatków od pensji i uposażeń, podatków bezpośrednich (z wyjątkiem opłat za świadczenia służb użyteczności publicznej) oraz od opłat skarbowych, a także prawo wwozu bez opłat celnych przedmiotów osobistego użytku w związku z ich przybyciem w celu objęcia funkcji w operacji. Podlegają oni jednak prawu państw gospodarza dotyczącemu ceł i wymiany

---

i jedną Komisję Wspólnot Europejskich z 8 kwietnia 1965 r. Por. *Dziennik* Ustaw, 1990, nr 75, poz. 444.

walut w odniesieniu do ich majątku nie wymaganego w związku z udziałem w operacji[36].

Umowy o statusie operacji i ich członków zawierane przez regionalne organizacje bezpieczeństwa

Umowy takie zawarła Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego, w związku z prowadzonymi przez nią operacjami w Bośni, Jugosławii (w Kosowie) i w Macedonii. Na podstawie ramowego porozumienia z 21 listopada 1995 r. dla pokoju w Bośni i Hercegowinie podpisała ona umowy dotyczące statusu NATO i jej personelu z Republiką Bośni i Hercegowiny i z Republiką Chorwacji, a z Federalną Republiką Jugosławii o ich statusie w tranzycie przez jej terytorium[37].

1.3.1.4. Umowy zapewniające międzynarodową ochronę bezpieczeństwa podmiotów dyplomacji wielostronnej

Ogólne zasady ochrony tych osób zostały określone w zwyczajowym i traktatowym prawie dyplomatycznym.

Konwencja wiedeńska z 18 kwietnia 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych ustanowiła obowiązek państw zapewnienia ochrony personelowi misji dyplomatycznych i ich pomieszczeń (art.22, ust. 3), rezydencji prywatnych przedstawicieli dyplomatycznych (art. 30), kurierów i poczty kurierskiej (art. 27, ust. 5) oraz kurierów w tranzycie przez ich terytorium (art. 40, ust. 3)[38]. Podobne postanowienia przyjęto w konwencji z 16 grudnia 1969 r. w odniesieniu do przedstawicieli dyplomatycznych w misjach specjalnych[39].

Nasilenie się aktów terroru i napaści na przedstawicieli dyplomatycznych i funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych spowodowały konieczność

---

[36] Por. omówienie A. Skowroński, *Siły pokojowe i operacje utrzymania pokoju Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1997, s. 76-85.

[37] Por. teksty w dokumencie Rady Bezpieczeństwa S/1995/999 z 30 listopada 1995 r.

[38] *Dziennik Ustaw*, 1990, nr 70, poz.439.

przygotowania i wprowadzenia w życie specjalnych wielostronnych konwencji dotyczących ścigania i karania sprawców tych przestępstw. W tym celu zawarte zostały trzy specjalne konwencje.

Konwencja z 14 grudnia 1975 r. o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom[40]

Konwencja wśród osób korzystających z ustanowionej w niej ochrony międzynarodowej wylicza w art. 1 m.in.: a) przedstawicieli, funkcjonariuszy i osobistości oficjalnych państwa, b) osobistości oficjalne lub innych przedstawicieli organizacji międzynarodowej o charakterze międzyrządowym. Warunkiem skorzystania z tej ochrony jest, aby w czasie i miejscu, w którym przeciwko nim zostało popełnione przestępstwo osoby te były uprawnione, zgodnie z prawem międzynarodowym do szczególnej ochrony przed jakąkolwiek napaścią na nie i na ich wolność lub godność. Dotyczy to również członków ich rodzin pozostających z nimi we wspólnocie domowej (ust. b).

Przestępstwo przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej zostało zdefiniowane w art. 2 konwencji jako umyślne dokonanie, groźbę i usiłowanie dokonania lub współuczestnictwo w dokonaniu zbrodni: a) zabójstwa, uprowadzenia lub innej napaści na osobę lub na wolność osoby korzystającej z takiej ochrony, b) gwałtownej napaści na oficjalną siedzibę, prywatne mieszkanie lub środki transportu uprawnionej osoby, o ile napaść taka zagraża tej osobie lub jej wolności.

Konwencja przewiduje ustanowienie jurysdykcji państwa strony w sprawach przestępstw w czterech przypadkach gdy: a) przestępstwo zostało dokonane na terytorium tego państwa lub na pokładzie statku lub samolotu zarejestrowanego w tym państwie, b) przypuszczalny sprawca jest obywatelem tego państwa, c) przestępstwo zostało dokonane przeciwko osobie, mającej status uprawnionej z tytułu funkcji wykonywanej w imieniu tego państwa i d) przypuszczalny sprawca przebywający na

---

[39] *Dziennik Ustaw*, 1985, nr 48, poz. 286. Por. wyczerpujące omówienie sprawy ochrony agentów dyplomatycznych F. Przetacznik, *Protection of Officials of Foreign States. According to Intgernational Law*, The Hague 1983,

[40] *Dziennik Ustaw*, 1983, nr 37, poz. 158.

terytorium tego państwa nie zostanie wydany innemu państwu (art. 3). Sprawcy wyliczonych zbrodni podlegają ekstradycji, nawet wtedy kiedy zawarta umowa o ekstradycji nie obejmuje tego rodzaju przestępstw, a jeżeli między państwami nie podpisano umowy o ekstradycji może zostać ona dokonana na podstawie omawianej konwencji.

Każde z tych przestępstw będzie – zgodnie z konwencją – traktowane dla celów ekstradycji jako dokonane nie tylko w miejscu popełnienia, lecz również na terytorium państwa, które zgodnie z jej art. 3 jest zobowiązane do ustanowienia swojej jurysdykcji (art. 8).

Zgodnie z art. 4 państwa są zobowiązane do współdziałania w zapobieganiu przestępstwom wyliczonym w art. 2 poprzez zastosowanie odpowiednich środków w celu zapobiegania podejmowaniu przygotowań do popełnienia wyliczonych przestępstw na ich terytoriach i poza nimi oraz do wymiany informacji i koordynacji podejmowanych środków (art. 4).

Identyczne co do treści postanowienia konwencji dotyczące zapobiegania, ścigania i karania sprawców określonych w nich przestępstw zostały włączone do późniejszych konwencji przygotowanych i podpisanych z inicjatywy ONZ, a mianowicie konwencji z 9 grudnia 1994 r. o ochronie personelu ONZ i osób towarzyszących i konwencji z 15 grudnia 1997 r. w sprawie zwalczania terrorystycznych zamachów bombowych.

Konwencja z 9 grudnia 1994 r. o ochronie personelu ONZ i personelu towarzyszącego

Inicjatywa przygotowania specjalnej konwencji zapewniającej ochronę personelu wojskowego, policyjnego i cywilnego operacji podejmowanych przez ONZ uzasadniona była wysokimi stratami ponoszonymi w ich wykonywaniu przez ten personel w związku z powstałymi warunkami prowadzenia operacji, zwłaszcza w przypadku wojen domowych i częstej konieczności wysłania pomocy humanitarnej jeszcze przed osiągnięciem porozumienia w sprawie zaprzestania działań wojennych[41].

[41] Por. szersze omówienie tego problemu A. Skowroński, *Siły pokojowe*. s. 86-92.

W takich sytuacjach występuje szczególne zagrożenie bezpieczeństwa całego personelu uczestniczącego w realizacji operacji pokojowych, również pracowników organizacji pozarządowych, których udział w ostatnich operacjach znacznie wzrósł. W Bośni bezpośrednio po zakończeniu działań w realizacji cywilnych zadań uczestniczyło około 100 organizacji pozarządowych. Podstawę ich działalności stanowiły postanowienia porozumień w sprawie praw człowieka (art. XIII) i w sprawie uchodźców (art. III), włączonych jako załączniki 6 i 7 ramowego porozumienia dla pokoju w Bośni i Hercegowinie z 21 listopada 1995 r.

Konwencja określa w art. 1 zakres osobowy przewidywanej ochrony. Obejmuje on personel Organizacji Narodów Zjednoczonych i tzw. personel towarzyszący. Pierwszy stanowią a) osoby zatrudnione lub rozmieszczone przez Sekretarza Generalnego, jako członkowie wojskowych, policyjnych i cywilnych operacji Narodów Zjednoczonych oraz b) funkcjonariusze i eksperci wysłani w sprawach ONZ lub jej agencji wyspecjalizowanych lub Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA), przebywający służbowo na obszarach, na których są prowadzone operacje ONZ. W skład personelu towarzyszącego wchodzą natomiast: a) osoby wyznaczone przez rząd lub organizację międzynarodową za zgodą właściwego organu ONZ, b) osoby zatrudnione przez Sekretarza Generalnego lub agencję wyspecjalizowaną ONZ lub MAEA, nie będące funkcjonariuszami ani rzeczoznawcami, c) osoby rozmieszczone przez organizacje humanitarne lub pozarządowe za zgodą Sekretarza Generalnego ONZ lub agencji wyspecjalizowanej lub MAEA dla wykonywania działalności mającej na celu wspieranie wykonania mandatu operacji.

Zgodnie z art. 2 konwencja ma zastosowanie w przypadkach operacji ONZ, pozostających pod jej władzą i kontrolą i podjętych w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa. Zastosowanie to nie jest jednak bezwarunkowe i może mieć miejsce tylko, gdy Rada Bezpieczeństwa lub Zgromadzenie Ogólne stwierdzą, że istnieje wyjątkowe zagrożenie bezpieczeństwa personelu uczestniczącego w operacji Konwencja nie ma natomiast zastosowania do akcji przymusowych podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie art. 42 Karty.

W konwencji zapewniono równowagę między uprawnieniami a obowiązkami objętych jej ochroną osób. Odpowiednio do tego zostały one zobowiązane w art.6 do

poszanowania ustaw i zarządzeń państwa-gospodarza operacji i państwa tranzytowego oraz powstrzymywania się od wszelkich aktów i działalności sprzecznych z bezstronnym i międzynarodowym charakterem ich funkcji. Uprawnienia natomiast obejmują: a) ochronę uprawnionych w art.1 osób i ich sprzętu i pomieszczeń przed „wszelką napaścią lub wszelkimi działaniami mającymi na celu zapobieżenie wypełnienia ich mandatu (art. 7, ust. 1), b) wyłączenie ich z procedury przesłuchań w razie uprowadzenia lub zatrzymania osób w czasie wykonywania przez nie swoich funkcji oraz c) prawo ich bezzwłocznego zwolnienia i wydania ONZ lub innym właściwym władzom (art. 8)

Konwencja nakłada również na państwa określone obowiązki zapewnienia na swoim terytorium ochrony i bezpieczeństwa osobom uprawnionym na podstawie konwencji (art. 7, ust. 2) i podjęcia w tym celu odpowiednich przedsięwzięć i współpracy w celu zapewnienia przestrzegania konwencji.

Dla celów ścigania i karania osób winnych popełnienia przestępstw przeciwko personelowi Narodów Zjednoczonych i personelowi towarzyszącemu w art. 9 konwencji zawarto ich definicję. Stanowią je takie czyny jak: a) zabójstwo, uprowadzenie lub inna napaść na osobę lub wolność osoby korzystającej z ochrony konwencji[42], b) napaść na jej oficjalną siedzibę, prywatne mieszkanie lub środki transportu, c) groźbę popełnienia takiej napaści, d) usiłowanie jej popełnienia, e) współuczestnictwo w wymienionych przestępstwach lub organizowanie lub zlecenie innym ich popełnienia.

Odpowiedzialność państw za naruszenie konwencji oraz zasady i procedury ścigania i karania sprawców jej naruszeń zostały uregulowane podobnie jak w konwencji z 14 grudnia 1973 r. o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom.

---

[42] Dotyczy to osób wyliczonych w art. 1 konwencji

Konwencja z 15 grudnia 1997 r. w sprawie zwalczania terrorystycznych zamachów bombowych[43]

Konwencja, przewiduje podejmowanie przez państwa środków podobnych do tych, do podejmowania których są zobowiązane jakie są przewidziane w obu poprzednich konwencjach, tym przypadku w celu ścigania i karania sprawców terrorystycznych zamachów bombowych przeciwko państwowym lub rządowym obiektom państw zagranicą, „włączając ambasady lub jakiekolwiek obiekty dyplomatyczne lub konsularne", a więc również przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych (art. 6 ust. 2b).

1.3.2. Prawo odnoszące się do umów wielostronnych

Konwencja wiedeńska z 23 maja 1969 r. o prawie traktatów dotyczy wyłącznie umów międzypaństwowych, zarówno dwu jak i wielostronnych. Oprócz odnoszących się do nich postanowień o charakterze ogólnym, dotyczących zwłaszcza procedury zawierania umów, ich zawierania, stosowania, ważności, zawiera specyficzne regulacje dotyczące umów wielostronnych. Wśród nich należy wyliczyć przede wszystkim art. 5, który stanowi, że konwencja ma zastosowanie do umów będących aktami konstytucyjnymi organizacji międzynarodowych oraz do umów przyjmowanych w tych organizacjach „z zastrzeżeniem wszelkich odpowiednich norm danej organizacji"[44]; art. 9, ust. 2, w którym sformułowany jest wymóg zgody dwu-trzecich państw obecnych i głosujących dla przyjęcia tekstu umowy na konferencji międzynarodowej, art. 40 określający procedurę wprowadzania zmian w umowach wielostronnych, art. 41 dopuszczający możliwość modyfikacji umowy wielostronnej między niektórymi ze stron, i art. 58 zezwalający tym stronom również na zawieszenie jej stosowania, w obu przypadkach na podstawie specjalnego wzajemnego porozumienia.

---

[43] Por. tekst L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa*, Warszawa 2000, s. 284-286,

[44] Dotyczy to kodyfikacji opracowywanych w ONZ przez Komisję Prawa Międzynarodowego, a następnie przyjmowanych na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego.

Konwencja – zgodnie z jej art. 3 - nie dotyczy umów zawieranych między państwami a organizacjami międzynarodowymi oraz między dwiema lub więcej organizacjami międzynarodowymi. W celu usunięcia tej luki podjęte zostały w ONZ prace kodyfikacyjne, które doprowadziły do podpisania 21 marca 1986 r. konwencji dotyczącej jedynie umów zawieranych przez państwa z organizacjami międzynarodowymi. Chociaż konwencja ta nie weszła jeszcze w życie, wiele jej postanowień jest stosowanych w praktyce. Przykładowo można wskazać: - art. 6, który potwierdzając prawo organizacji zawierania umów z państwami, ogranicza je do ram określonych specyfiką i zakresem kompetencji każdej z nich; - art. 7, ust. 3 zgodnie z którym w przypadku tego rodzaju umów przedstawiciele państw winni być wyposażeni w oddzielne pełnomocnictwa do prowadzenia rokowań i do podpisania uzgodnionej w ich toku umowy; - art. 11, który wśród procedur wprowadzenia w życie umowy nie wylicza ratyfikacji, lecz wymóg podjęcia jakiegokolwiek aktu jej „formalnego zatwierdzenia"; - art. 74, który stanowi, że do konwencji może przystąpić „każde państwo" (w przeciwieństwie do tego konwencja z 1969 r. o prawie traktatów w art. 81 wyliczała kategorie państw uprawnionych do przystąpienia).

Rozdział 2

GENEZA I ROZWÓJ HISTORYCZNY DYPLOMACJI WIELOSTRONNEJ

Dyplomacja ma długą historię i rozwijała się od czasów starożytnych, ulegając stałej ewolucji w miarę rozwoju społeczności międzynarodowej. Proces tworzenia jej wielostronnych form, we współczesnym rozumieniu rozpoczął się jednak później. Jedni autorzy wiążą go z epoką nowożytną, inni natomiast z Kongresem Wiedeńskim w 1815 r. Ten drugi pogląd wydaje się słuszniejszy jeżeli uwzględni się, że Kongres Wiedeński i jego następstwa stały się katalizatorem rozwoju instytucjonalnych form dyplomacji wielostronnej, czyli regulacji traktatowych problemów mających znaczenie międzynarodowe, jak np. statusu Renu i powstania norm prawa dyplomacji wielostronnej (konferencyjnej).

2.1. Dyplomacja wielostronna przed Kongresem Wiedeńskim 1815 r.

Nieskodyfikowane formy wielostronnych działań w stosunkach międzynarodowych występowały znacznie wcześniej. *W starożytności* były nimi spotkania określane we współczesnej literaturze jako kongresy[45], a także pewne wielostronne związki mające cechy organizacji międzynarodowej, jak np. grupa miast dla ochrony sanktuarium w Delfach, a także konfederacja ateńska, tzw. Liga z Delos w r. 478 p.n.[46] W średniowieczu nastąpił dalszy rozwój tych instrumentów dyplomacji wielostronnej. Wpłynęły na to dwa czynniki. Ukształtowanie się chrześcijańskiej społeczności międzynarodowej, której uniwersalistyczne aspiracje znalazły wyraz nie tylko w wyprawach krzyżowych, lecz również w soborach ekumenicznych, na których omawiano i podejmowano decyzje dotyczące państw chrześcijańskich. Drugim czynnikiem było powstanie związków miast włoskich i Ligi Hanzeatyckiej, które przyczyniło się do rozwoju handlu, zwłaszcza morskiego i wielostronnych form

[45] Por. omówienie historii konferencji międzynarodowych w rozdziale IV niniejszej pracy.

[46] Por. omówienie G. Tenekides, *Droit international et communaute federales dans la Grece des Cites*, R.C.A.D.I. 1956-II, t. 90, s. 469-652.

współpracy[47]. W epoce tej odbywały się również częste spotkania międzynarodowe z okazji koronacji i uroczystości osobistych panujących.

W epoce nowożytnej w miarę procesu kształtowania się państw narodowych i upowszechniania zasady suwerenności państw narastało również ich dążenie do stworzenia pewnego międzypaństwowego systemu norm. Znalazło ono wyraz w traktatach podpisanych na Kongresie Westfalskim 14-24 października 1648 r., w traktacie z Osnabruck między Szwecją i jej sojusznikami, w tym Francją a cesarzem i książętami Niemiec oraz traktacie z Munster między Francją i jej sojusznikami, w tym królową Szwecji a cesarzem i książętami Niemiec. Traktaty te: a) formalnie legalizowały powstanie nowych państw w Europie, b) uznawały suwerenność i równość państw jako podstawowe zasady stosunków międzynarodowych, c) tworzyły mechanizm dla zapewnienia utrzymania stworzonego traktatami nowego porządku europejskiego[48]. W tym okresie zaczęto tworzyć pierwsze państwowe organy stosunków z zagranicą i wprowadzać w życie zinstytucjonalizowane formy stosunków dyplomatycznych w formie stałych przedstawicielstw dyplomatycznych. Kongres Westfalski stworzył ponadto pewne precedensy w kształtowaniu zasad organizacji i procedury konferencji międzynarodowych.

Procesowi tworzenia europejskiej społeczności międzynarodowej i jej traktatowych podstaw oraz regulacji towarzyszyło powstanie i rozwój doktryny prawa międzynarodowego, która w okresie od XV do XVIII wywarła wpływ na kształtowanie praktyki tego prawa[49].

---

[47] Por. K. Koranyi, *Średniowieczne związki państw a prawo międzynarodowe*, Lwów 1934.

[48] Por. omówienie traktatów i ich skutków P. Guggenheim, *Contribution a l'histoire des sources du droit des gens*, Recueil des Cours de l'Academie de Droit Internatuional de La Haye (R.C.A.D.I), 1958 - III, t. 94, s. 1-84.

[49] Por. m.in. L.Ehrlich, *Prawo narodów i zagadnienia międzynarodowe w piśmiennictwie polskim od XV do XVIII wieku*, Rocznik Prawa Międzynarodowego. Warszawa 1950. Por. również M. Lachs, *Teachings and Teaching of International Law*, R.C.A.D.I. 1976-III, t. 151, s. 151-262. oraz A. de La Pradelle, *Maitres et doctrines du droit des gens*, Paris, 1950.

2.2. Dyplomacja wielostronna w okresie od Kongresu Wiedeńskiego do powstania Ligi Narodów (1815-1919)

Kongres Wiedeński w 1815 r. rozwinął procedury konferencji międzynarodowych wcześniej przyjęte na Kongresie Westfalskim i w tym zakresie przyjął nowe zasady, które są stosowane po dzień dzisiejszy. Jedną z konsekwencji Kongresu było powstanie układu stosunków międzynarodowych opartych na dominacji wielkich mocarstw (Austrii, Prus, Rosji i Wielkiej Brytanii, a od 1818 r. również Francji), które wywierały decydujący wpływ w tym okresie na przygotowywanie, organizowanie i ustalanie składu konferencji międzynarodowych oraz na treść i zakres ówczesnych wielostronnych regulacji międzynarodowych. Dominacja ta została zinstytucjonalizowana w art. 6 traktatu podpisanego 20 listopada 1815 r. w Paryżu. W tym układzie stosunków międzynarodowych uznano co prawda suwerenność wszystkich państw, lecz faktycznie mogła być ona w pełni wykonywana tylko przez wspomniane mocarstwa[50].

Od XIX w. rozpoczęła się nowa faza rozwoju dyplomacji wielostronnej. Oprócz konferencji pokojowych, które jak np. Kongres Wiedeński lub Kongres Paryski (1856) miały charakter konferencji politycznych, dotyczących kształtowania układu sił między mocarstwami, zorganizowane zostały pierwsze konferencje, w wyniku których powołane zostały międzynarodowe organy lub organizacje, z których wiele – chociaż zazwyczaj pod zmienioną nazwą – przetrwało do dzisiaj. Dotyczy to m.in. utworzonych: w 1865 r. Międzynarodowego Związku Telegraficznego, w 1878 r. Powszechnego Związku Pocztowego, w 1885 r. Międzynarodowego Biura Miar i Wag. W okresie tym powstała pierwsza międzynarodowa organizacja regionalna o charakterze politycznym, a mianowicie Międzynarodowa Unia Republik Amerykańskich utworzona w 1889 r. z inicjatywy USA (od 1910 r. działała pod nazwą Unii Panamerykańskiej, a od 1947 r. działa jako Organizacja Państw Amerykańskich - OPA).

---

[50] Por. omówienie tej kwestii K. Wolfke, *Wielkie i małe państwa na Kongresie Wiedeńskim (praktyka i doktryna)*, Państwo i Prawo, 1949, nr 4; I. Nippol, *Le developpment historique du droit international depuis le Congres de Vienne*, R.C.A.D.I., 1924-I, t. 2, s. 5-120.

Zawarte zostały również wielostronne konwencje regulujące zagadnienia żeglugi, jak np. na Renie (Akt Końcowy Kongresu Wiedeńskiego, 1815), nawigacji w cieśninach (Traktat Paryski, 1856), w kanałach między oceanami (Konwencja Konstantynopolska, 1888), a także humanitarne, jak konwencja Czerwonego Krzyża z 1864 r. i konwencja z 1890 r. o zakazie niewolnictwa.

Na przełomie wieków XIX i XX zwołane zostały pierwsze konferencje, których zadaniem była kodyfikacja prawa międzynarodowego. W tym zakresie szczególne znaczenie miały I (1899) i II (1907) Konferencje haskie, które przyczyniły się do kodyfikacji prawa wojennego i przepisów prawa międzynarodowego odnoszącego się do pokojowego załatwiania sporów.

Powstanie w XIX wieku nowych państw w Ameryce Łacińskiej, w Europie: Belgii, Grecji i innych państw bałkańskich na terytoriach wyzwolonych z pod panowania ottomańskiego, a także zjednoczenie Włoch przyczyniło się do rozszerzenia międzynarodowej społeczności suwerennych państw i do erozji ustanowionego w wyniku Kongresu Wiedeńskiego monopolu wielkich mocarstw. Wyraziło się to m.in. we wdrożeniu praktyki organizowania konferencji międzynarodowych otwartych dla udziału „państw zainteresowanych", a nie jak w przeszłości – wyznaczonych przez mocarstwa. Jednocześnie z tym powstające konflikty i napięcia w społeczności międzynarodowej, wykazując nieskuteczność form współpracy międzypaństwowej, spowodowały potrzebę przyznania organizacjom międzynarodowym nadrzędnej wobec nich roli w rozwiązywaniu problemów wynikających z rozwoju tej społeczności

2.3. Dyplomacja wielostronna okresu Ligi Narodów (1919-1940)

Utworzenie Ligi Narodów 28 kwietnia 1919 r. stanowiło punkt zwrotny w przedstawionym wyżej procesie. Jej nadrzędność wobec współpracy międzypaństwowej została wyrażona w art. 20 tworzącego ją Paktu[51], w którym przyjęto zasadę prymatu prawa Ligi nad „zobowiązaniami i porozumieniami"

[51] Pakt Ligi Narodów stanowił integralną część traktatu pokojowego podpisanego 28 kwietnia 1919 r.

zawartymi między państwami członkowskim. Na podstawie tego artykułu utraciły moc wszystkie traktaty, nie dające się pogodzić z postanowieniami Paktu, a państwa uroczyście zobowiązały się nie zaciągać w przyszłości podobnych zobowiązań[52].

Liga została utworzona jako pierwsza powszechna organizacja międzynarodowa, której zadaniami miały jednocześnie być: a) rozwój międzynarodowej współpracy, m. in. w dziedzinie gospodarczej, kulturalnej i humanitarnej, b) zabezpieczenie pokoju, c) ograniczenie zbrojeń i d) popieranie rozwoju narodów niesamodzielnych. W tym samym czasie w wyniku utworzenia 13 grudnia 1920 r. Stałego Trybunału Sprawiedliwości i Międzynarodowej Organizacji Pracy nastąpiła instytucjonalizacja i umiędzynarodowienie w pierwszym przypadku funkcji sądowniczych, a w drugim polityki socjalnej.

Powołanie Sekretariatu Ligi, którego jednym z zadań było utrzymywanie kontaktów z państwami członkowskimi stworzyło z jednej strony potrzebę utworzenia w ich ministerstwach specjalnych wydziałów do spraw Ligi, z drugiej natomiast oddelegowania przez te państwa stałych dyplomatycznych przedstawicieli do jej siedziby w Genewie. Pierwszym państwem, które utworzyło już w roku 1920 placówkę kontaktową przy Lidze Narodów w Genewie była Polska[53].

Liga Narodów, w wyniku inicjatywy niektórych jej członków osiągnęła pewien trwały dorobek prawny, do którego należy zaliczyć niewątpliwie Pakt Brianda-Kelloga z 27 sierpnia 1928 r. o wyrzeczeniu się wojny[54]. Protokół Genewski z 17 czerwca 1925 r. dotyczący zakazu używania na wojnie gazów duszących, trujących lub podobnych oraz środków bakteriologicznych[55]. W okresie międzywojennym miały ponadto miejsce konferencje rozbrojeniowe: waszyngtońska w r. 1922 i w latach 1932-1935 genewska, na której podjęto próbę uzgodnienia kompleksowych rozwiązań rozbrojeniowych obejmujących kontrolę i środki, które współcześnie określa się nazwą środków budowania zaufania.

---

[52] *Dziennik Ustaw*, 1920, nr 35, poz. 200.

[53] M. Paszkowski, *Dyplomacja wielostronna na forum organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 66.

[54] *Dziennik Ustaw*, 1929, nr 63, poz. 489.

[55] *Dziennik Ustaw*, 1929, nr 28.

System Ligi Narodów okazał się bezskuteczny w realizacji podstawowego zadania utrzymania pokoju i rozwiązywania konfliktów regionalnych na Dalekim Wschodzie i w Afryce oraz nie zapobiegł wybuchowi II wojny światowej i w konsekwencji rozpadł się w 1940 r. Jej nieskuteczność w pierwszym rzędzie wynikała przede wszystkim z nie zapewnienia jej powszechnego charakteru wskutek odrzucenia ratyfikacji Paktu przez Kongres amerykański i niedopuszczenia do Ligi ZSRR (do 1934 r.) oraz braku dostatecznej woli głównych państw członkowskich w realizacji jego postanowień. Nie można natomiast uznać za w pełni uzasadniony pogląd, że główną przyczyną nieskuteczności Ligi była wadliwość postanowień Paktu, w rzeczywistości bowiem ich standardy odpowiadały realiom ówczesnego stanu rozwoju stosunków międzynarodowych i świadomości prawnej społeczności międzynarodowej. Pozytywne doświadczenia Ligi oraz w znacznej mierze jej dorobek prawny, przyjęte w niej zasady i procedury funkcjonowania zostały w znacznym stopniu wykorzystane w pracach przygotowawczych poprzedzających powołanie Organizacji Narodów Zjednoczonych i znalazły częściowy wyraz w jej Karcie. Odnosi się to do jej postanowień dotyczących Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz jego statutu. Zakaz zawarty w Pakcie Brianda-Kelloga stał się wyjściową podstawą rozwoju prawa przeciwwojennego i przyjętym w nim głównym kryterium definicji zbrodni przeciwko pokojowi[56].

2.4. Dyplomacja wielostronna okresu sojuszniczej współpracy czterech mocarstw (1941-1948)

Dyplomacja wielostronna w czasie drugiej wojny światowej (1939-1945)

Dyplomacja wielostronna w tym okresie koncentrowała się na uzgadnianiu podstaw powojennego systemu pokojowego. Pomimo, że udział w tym procesie miały formalnie wszystkie państwa tzw. koalicji antyhitlerowskiej, to decydującą rolę w nim odegrały trzy wielkie mocarstwa: Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Na konferencjach tych mocarstw w latach

---

[56] Por. L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa*, Warszawa 1966, s. 117.

1943-1945 uzgodniono podstawowe założenia powojennego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego i europejskiego. Z punktu widzenia interesów Polski szczególne znaczenie miały podjęte na tych konferencjach ustalenia trzech mocarstw dotyczące statusu okupowanych Niemiec i granicy polsko-niemieckiej[57].

Wyciągając wnioski z załamania się systemu Ligi Narodów i z przyczyn wybuchu drugiej wojny światowej, państwa koalicji antyhitlerowskiej szczególną uwagę poświęciły sprawie utworzenia po zakończeniu działań wojennych nowej organizacji międzynarodowego bezpieczeństwa i pokoju. Jej cele i zasady oraz treść jej aktu konstytucyjnego – Karty Narodów Zjednoczonych zostały uzgodnione na konferencjach w Dumbarton Oaks (sierpień-październik 1944 r.) i w San Francisco (kwiecień-czerwiec 1945 r.). Na konferencji natomiast w Breton Woods podjęto w lipcu 1944 r. decyzję o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju Gospodarczego (tzw. Banku Światowego) i Międzynarodowego Funduszu Walutowego). W rozważaniach na ten temat wychodziły one z następujących podstawowych założeń: a) konieczności zapewnienia temu systemowi spójności opartej na uznaniu współzależności problemów utrzymania pokoju, gospodarczych, społecznych i technicznych, b) podyktowanego względami realizmu uznania uprzywilejowanej roli i szczególnej współodpowiedzialności wielkich mocarstw jako warunku skuteczności przyszłego systemu, c) przyznania przyszłym instytucjom tego systemu rzeczywistej zdolności działania i podejmowania decyzji, d) uprzywilejowania politycznej dymensji działalności organizacji i e) zapewnienia jej rzeczywiście powszechnego charakteru.

W koncepcji mocarstw sojuszniczych realizację tych założeń miało zapewnić utworzenie powszechnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego w ramach ONZ i specyficznego podsystemu współdziałania mocarstw w Europie, ograniczonego jednak przede wszystkim do spraw likwidacji skutków wojny i polityki wobec powojennych Niemiec, lecz nie generującego jednak mechanizmów wielostronnej współpracy w innych dziedzinach, jak np. odbudowy i rozwoju Europy.

---

[57] Por. omówienia: A. Klafkowski, *Sprawa traktatu pokojowego z Niemcami*, Warszawa 1953; *Umowa Poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r.*, Warszawa 1960.

W znacznym stopniu jednak pod wpływem doświadczeń totalnej wojny z agresywnością Niemiec i Japonii przyjęto w Karcie Narodów Zjednoczonych nie spójny model systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Z jednej strony opierał się na szeroko ujętym zakazie stosowania siły i przyznał główne kompetencje w sprawie utrzymania i zapewnienia pokoju jednemu organowi - Radzie Bezpieczeństwa. Z drugiej jednak strony punkt ciężkości jego działań został skoncentrowany przede wszystkim na środkach reagowania na już zaistniałe zagrożenia lub naruszenia pokoju. Stosownie do tego Radzie Bezpieczeństwa przyznano w nim przede wszystkim kompetencje stosowania głównie środków represyjnych w celu „utrzymania" zagrożonego pokoju lub „przywrócenia" naruszonego pokoju przy niedostatecznym wzięciu pod uwagę wyposażenia jej w skuteczne środki zapobiegania konfliktom. Jednym z wyrazów tego jest przyjęcie w Karcie fakultatywności w stosowaniu środków pokojowego rozwiązywania sporów i sytuacji zagrażających ich powstawaniu. Ich koncepcję opracowano dopiero na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ub. wieku[58].

Organizacja Narodów Zjednoczonych rozpoczęła działalność w październiku 1945 r. po ratyfikacji Karty przez wszystkie państwa założycielskie. W ramach jej systemu został ponadto utworzony Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i powstały tzw. organizacje wyspecjalizowane: Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO), a w roku 1946 Światowa Organizacja Zdrowia (WHO). Na podstawie art. 55-60 Karty Narodów Zjednoczonych został ponadto ustanowiony system koordynacji działalności nie tylko ich, lecz również działających od lat organizacji tego typu, jak np. Międzynarodowej Organizacji Pracy, Powszechnej Unii Pocztowej i in.

Po zakończeniu działań wojennych przystąpiono również do realizacji wcześniejszych decyzji mocarstw w sprawie ustanowienia organów sojuszniczej kontroli dla obszarów okupowanych w Niemczech, Austrii i Japonii.

---

[58] Por. omówienie L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa*, Warszawa 1999, s. 93-101.

W Niemczech 30 sierpnia 1945 r. utworzona została Sojusznicza Rada Kontroli, w której skład wchodzili głównodowodzący okupacyjnych stref Francji, USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR. Wykonując naczelną władzę w tych strefach, w Radzie podejmowali wspólnie decyzje dotyczące „ Niemiec jako całości". Podstawą prawną mechanizmu kontroli Niemiec po ich bezwarunkowej kapitulacji 8 maja 1945 r. były" deklaracja czterech mocarstw z 5 czerwca 1945 r. w sprawie objęcia władzy najwyższej w Niemczech i ich oświadczenie z tej samej daty o mechanizmie kontrolnym nad Niemcami[59].

Politycznym organem współpracy sojuszniczej wspomnianych mocarstw była natomiast Rada Ministrów Spraw Zagranicznych, której pierwsze posiedzenie odbyło się 1 września 1945 r. Jej głównym zadaniem było przygotowanie traktatów pokojowych z Niemcami i ich byłymi sojusznikami - Włochami, Węgrami, Bułgarią, Rumunią i Finlandią. W tym celu odbyła się w latach 1946-1947 konferencja pokojowa w Paryżu, na której uzgodniono i podpisano traktaty pokojowe jedynie z państwami sojusznikami Niemiec. Nie osiągnięto natomiast porozumienia w sprawie traktatu pokojowego z Niemcami[60].

Celem ustanowienia władzy najwyższej mocarstw sojuszniczych w Niemczech i odpowiedniego systemu ich kontroli było stworzenie, poprzez ich demilitaryzację, denazyfikację, dekartelizację i demokratyzację, warunków zapewniających skuteczną i sprawiedliwą likwidację skutków wojny oraz przyszły powrót Niemiec do społeczności międzynarodowej jako państwa pokojowego. Zastosowana w Niemczech metoda ustanawiania tymczasowej międzynarodowej władzy w celu zapewnienia likwidacji skutków wojny i - używając współczesnego określenia – „budowania pokoju" w oparciu o wymienione zasady styanowiła precedens tymczasowych administracji międzynarodowych ustanowionych na podstawie Ramowego Porozumienia dla Pokoju w Bośni i Hercegowinie z 1995 r. i rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych z 1999 r. w Kosowie.

---

[59] Por. omówienie A. Klafkowski, *Sprawa traktatu pokoju nad Niemcami*, Warszawa 1953, s. 52 i nast., K. Skubiszewski, *Zagadnienie państwa niemieckiego w prawie między narodowym (w okresie od 8 maja 1945 r. do 7 października 1949 r.*, Przegląd Zachodni, 1950 r., nr 5-6, s. 331 i nast.; L. Babiński, *Organizacja Rady Kontroli Niemiec*, Państwo i Prawo, 1947, nr 9, s. 32

[60] Por. A. Klafkowski, *Sprawa traktatu.* ., s. 130-134.

2.5. Rozpad systemu współpracy sojuszniczej i „zimna wojna" w stosunkach Wschód-Zachód (1948-1990)

2.5.1. Powstanie bipolarnego układu stosunków międzynarodowych

Zasadnicze różnice stanowisk i polityki USA i ZSRR w sprawach likwidacji skutków drugiej wojny światowej i architektury powojennego ładu międzynarodowego przyczyniły się do rozpadu sojuszniczej współpracy czterech mocarstw ustanowionej w czasie II wojny światowej i sparaliżowania działalności jej wspólnych organów, a w konsekwencji do powstania bipolarnego układu sił na arenie międzynarodowej i stanu „zimnej wojny" w stosunkach Wschód-Zachód. Szczególnym przejawem tego był podział Niemiec, którego nieuniknioną konsekwencją stał się podział polityczny i gospodarczy Europy.

Zimna wojna, której przejawy wystąpiły najwcześniej i w szczególnie brutalnej formie w Europie{ wywarła negatywny wpływ na kształtowanie się stosunków międzynarodowych w skali zarówno regionalnej, jak i globalnej. Ograniczyła pola współpracy międzynarodowej i wprowadziła do tych stosunków elementy wrogości i wielopłaszczyznowej konfrontacji, której szczególnym wyrazem była prowadzona przez obie jej strony dyplomacja z pozycji siły uwiarygodniona rozbudową ich potencjału nuklearnego[61].

Skutkami „zimnej wojny" w dziedzinie stosunków wielostronnych było:

- sparaliżowanie powszechnego systemu bezpieczeństwa ONZ przede wszystkim wskutek niemożliwości zapewnienia jednomyślności wielkich mocarstw niezbędnej dla podejmowania przez Radę Bezpieczeństwa decyzji w sprawach dotyczących utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz wprowadzenie elementów politycznej i ideologicznej konfrontacji do działalności jej organów i międzynarodowych organizacji wyspecjalizowanych;

- powstanie dwóch przeciwstawnych systemów i struktur polityczno-wojskowych: w 1949 r. Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, a w 1955 r.

---

[61] Por. omówienie tej kwestii R.F. Staar, *Military Constraints in East-West Relations* i Ch.L. Taylor, J.D. Salmon, *A comparison of the Blocs* [w:] praca zbiorowa, *The Future of Inter-Block Relations in Europe*, New York 1974, s.28-65.

Organizacji Układu Warszawskiego. Obydwie te struktury zostały podbudowane w dziedzinie ekonomicznej utworzeniem w 1957 r. na Zachodzie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej a na Wschodzie w 1949 r. Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Konsekwencją tego było powstanie wokół obu tych biegunów dwóch odrębnych, ulegających stałej polaryzacji, systemów instytucjonalnej i konferencyjnej dyplomacji wielostronnej. Elementy wzajemnej współpracy w dyplomacji dwu- i wielostronnej oby tych systemów ograniczały się do technicznych i administracyjnych aspektów, w zakresie niezbędnym dla zapewnienia funkcjonowania ich infrastruktur oraz do niewielkiej wymiany towarowej;

- ukształtowanie się, jako przeciwwagi przedstawionego systemu bipolarnego, Ruchu państw niezaangażowanych, którego liczebność i siła oddziaływania wzrastała w miarę postępów procesu dekolonizacji. W konferencji państw afrykańskich i azjatyckich 24 kwietnia 1955 r. w Bandungu uczestniczyło 27 państw, a w powstałej w 1964 r. ich Grupie, uczestniczyło już 77. Ruch ten jednoczył przede wszystkim państwa słabo rozwinięte i rozwijające się, które wychodząc z pozycji polityki antyblokowej i widząc w blokach zagrożenie dla pokoju i rozwoju równoprawnych stosunków międzynarodowych, prowadziły politykę neutralistyczną i występowały z różnymi inicjatywami, przede wszystkim w ONZ, zmierzającymi do eliminacji tych zagrożeń, jak w np. w sprawie zakazu prób z bronią atomową, rozbrojenia nuklearnego i tworzenia stref bezatomowych w Afryce i Azji[62]. Podstawowym jednak kierunkiem ich działania w początkowym okresie było przede wszystkim popieranie procesu dekolonizacji i działania zmierzające do usunięcia występujących asymetrii rozwojowych między Północą a Południem. W późniejszym okresie natomiast państwa te przystąpiły do rozwijania wzajemnej współpracy i tworzenia ich regionalnych struktur współpracy i specyficznych dla niej podstaw traktatowych.

[62] Por. A. Skowroński, *Rozwój idei stref bezatomowych,* Sprawy Międzynarodowe, 1963, s.19-42.

2.5.2. Stabilizacja wzajemnego parytetowego układu sił między USA i ZSRR i jej konsekwencje dla odprężenia międzynarodowego

Stabilizacja obu bloków jaka nastąpiła w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia, wzajemne uznanie w stosunkach między USA i ZSRR polityczno-wojskowej równowagi w oparciu o parytet ich potencjałów militarnych i zdolności odstraszania nuklearno-rakietowego oraz narastająca potrzeba rozwiązywania występujących na arenie międzynarodowej ogólnych problemów i zagrożeń stworzyły warunki sprzyjające podjęciu między nimi dialogu na ich temat[63]. Dialog ten rozwijał się stopniowo, obejmując początkowo sprawę budowania wzajemnego zaufania, a następnie środków stabilizacji wspomnianej równowagi i jej ochrony przed destabilizacją. W związku z tym podjęte zostały zarówno dwustronne rozmowy między USA i ZSRR, jak i wielostronne negocjacje w międzynarodowych organach rokowań rozbrojeniowych.

W zakresie *budowy wzajemnego zaufania* zostały zawarte między obu mocarstwami dwa porozumienia, które stworzyły warunki dla podjęcia przez nie w późniejszym okresie rokowań w sprawie kontroli zbrojeń. Pierwsze z nich z 20 czerwca 1963 r. dotyczyło ustanowienia między nimi bezpośredniej łączności. Na podpisanie tego porozumienia wpłynęły doświadczenia kryzysu kubańskiego jesienią 1962 r. Wykazał on bowiem znaczenie bezpośredniej łączności między szefami państw, przede wszystkim USA i ZSRR w poszukiwaniu i uzgadnianiu metod jego zażegnania. W porozumieniu natomiast z 30 września 1971 r. obydwa mocarstwa uzgodniły środki zmierzające do zmniejszenia niebezpieczeństwa wybuchu wojny nuklearnej. Porozumienie to zostało uzupełnione kolejnym z 22 czerwca 1973 r., które oprócz postanowień dotyczących zapobiegania powstawaniu sytuacji konfliktowych i wybuchowi wojny nuklearnej między USA i ZSRR, ustanawiały w art. II zobowiązanie powstrzymywania się przez nie od groźby lub użycia siły nie tylko wobec siebie lecz również „przeciwko sojusznikom drugiej strony i przeciwko innym

---

[63] Por. omówienie wpływu utworzenia między USA i ZSRR równowagi odstraszania nuklearnego. J. Klein, *L'entreprise du desarmement 1945-1964*, Paris 1964.

krajom"[64]. Porozumienie to, będąc formalnie umową dwustronną, miało wielostronne skutki prawne i polityczne dla pozostałych państw obu sojuszów. Można więc uznać je za przejaw budowania bipolarnego amerykańsko-radzieckiego układu w procesie odprężenia i w konsekwencji pierwszą międzyblokową umowę między NATO i Organizacją Układu Warszawskiego.

Zawarte w tym czasie między USA a ZSRR *układy* o *kontroli zbrojeń* : 26 maja 1972 r. o ograniczeniu systemów obrony przeciwrakietowej oraz tymczasowe porozumienie o niektórych środkach w zakresie ograniczenia strategicznych zbrojeń ofensywnych. przyczyniły się nie tylko do stabilizacji wzajemnego parytetowego układu sił między USA i ZSRR, lecz również do oparcia ich wzajemnych stosunków na zasadzie równego i jednakowego bezpieczeństwa. Skutki tych dwustronnych układów wykraczały daleko poza sferę ich wzajemnych stosunków. Stworzyły bowiem warunki sprzyjające odprężeniu międzynarodowemu i podjęciu dialogu między NATO i Organizacją Układu Warszawskiego na tematy bezpieczeństwa i rozbrojenia w Europie.

Ochronę natomiast przed destabilizacją z zewnątrz tego układu sił między obu tymi mocarstwami miały natomiast zapewnić – zgodnie z koncepcją obu mocarstw - wielostronne układy z 5 sierpnia 1963 r. o częściowym zakazie prób z bronią jądrową i z 1 lipca 1968 r. ustanawiający zakazy nabywania, produkowania i rozprzestrzeniania broni jądrowej.

2.5.3. Stopniowa erozja podziałów w Europie i koniec „zimnej wojny"

W Europie podzielonej na dwa przeciwstawne bloki rozwinęła się specyficzna forma międzyblokowej dyplomacji wielostronnej. Z jednej strony zakładała ona konieczność utrzymania w poszczególnych blokach przez uczestniczące w nich państwa wspólnej linii postępowania w podstawowych kwestiach, co w znacznym stopniu ograniczało swobodę ich suwerennych działań nie tylko w stosunkach dwustronnych z państwami przeciwnego bloku, lecz również w wielu dziedzinach ich

---

[64] *Zbiór Dokumentów* 1973, s. 808-811.

dyplomacji wielostronnej, np. w ONZ i w genewskich rokowaniach rozbrojeniowych. Z drugiej jednak strony niezależnie od tej strefy działań dyscyplinowanych przez dwa wielkie mocarstwa zaczęło tworzyć się w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku pole dwustronnych indywidualnych interakcji dyplomatycznych państw obu bloków w sprawach odprężenia i współpracy w Europie. Interakcje te w niektórych przypadkach miały charakter instytucjonalny, co wyrażało się w prowadzeniu regularnych konsultacji dwustronnych przez specjalnie w tym celu utworzone grupy ekspertów. Jednym z przykładów tego były prowadzone przez ekspertów polskich i belgijskich w latach 1966-68 poufne konsultacje w sprawie przygotowania wspólnej inicjatywy w sprawach bezpieczeństwa i rozbrojenia w Europie. Prace te prowadzone poufnie zostały przerwane z powodu niedyskrecji, której źródła nie ustalono.

W wyniku dwu- i wielostronnego dialogu międzyblokowego osiągnięto porozumienie w sprawie zwołania Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, jako konferencji „poza sojuszami wojskowymi", w której wszystkie państwa uczestniczące wzięły w niej udział „jako państwa suwerenne i niepodległe i na warunkach pełnej równości"[65].

Konferencja uruchomiła proces, który stopniowo przyczyniał się do erozji podziałów w Europy, wzmógł w państwach Europie wschodniej presję na rozszerzenie sfery swobód obywatelskich i nasilił również wśród elit rządzących tych państw tendencje odśrodkowe, wyrażające się m.in. w dążeniu do intensyfikacji różnych form ponadblokowych kontaktów i współpracy z państwami zachodniej Europy, czemu sprzyjała w znacznej mierze zmiana po obu stronach percepcji zagrożeń i bezpieczeństwa.

Wpłynęło to na osłabienie sił dośrodkowych w obu biegunach układu stosunków międzynarodowych, co miało szczególne destabilizujące skutki dla spójności politycznego systemu Układu Warszawskiego. W tym samym czasie wyczerpywanie się rezerw rozwojowych ZSRR w wyniku kosztów wyścigu zbrojeń i prowadzenia globalnej polityki oraz niewydolność jego systemu sprawiły, że stracił on zdolność

---

[65] Por. Zalecenia końcowe konsultacji przygotowawczych do KBWE w Helsinkach z 8 czerwca 1973 r., rozdział 6, *Zasady Procedury*, pkt. 1.*Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty KBWE*, Warszawa

konkurencyjną wobec USA i kontrolną nie tylko wobec państw i społeczeństw Układu Warszawskiego, co wykazały wydarzenia w Polsce w 1980 r. i w NRD w 1990 r., lecz również w znacznym stopniu w europejskich republikach radzieckich. Przemiany ustrojowe w państwach Europy Wschodniej, w znacznym stopniu pod ich wpływem upadek muru berlińskiego i zjednoczenie Niemiec, faktyczny, a później formalny rozpad struktury Układu Warszawskiego i likwidacja ZSRR przyczyniły się powstania jednobiegunowego układu sił w skali globalnej z wiodącą w nim rolą USA. Sytuacja ta pociągnęła szereg konsekwencji w dziedzinie geografii dyplomacji wielostronnej: a) przyczyniła się do zwiększenia w niej roli NATO, jako organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego, b) wzmogła tendencje reformistyczne w Unii Europejskiej i poszukiwania w jej ramach tożsamości europejskiej i c) zaktywizowała regionalne systemy stosunków międzynarodowych w Azji z wzrastającą rolą Japonii i Chin. Doprowadziło to do polaryzacji wielostronnych interakcji wokół tych trzech biegunów i ich aktywizacji między nimi.

2.6. Dyplomacja wielostronna w warunkach wzrastającej międzynarodowej współzależności i globalizmu

Przemiany w układzie sił na arenie międzynarodowej dokonywały się w warunkach wzrostu współzależności państw. Stanowi ona jedną z najbardziej charakterystycznych cech współczesnych stosunków międzynarodowych. Ma ona charakter kompleksowy i w zasadzie obejmuje wszystkie podstawowe dziedziny interakcji państw[66]. Stan tej współzależności pociąga za sobą szereg konsekwencji w sferze współczesnych stosunków międzynarodowych i ich prawnej regulacji.

2.6.1. Konsekwencje wzrostu współzależności w sferze stosunków międzynarodowych

W wyniku stale postępującego rozwoju cywilizacyjnego współzależność państw zwiększa się i rozszerza na coraz to nowe wymiary. Generuje nowe formy współpracy

---

1983, s. 103. Por. szczegółowe omówienie dyplomacji wielostronnej okresu poprzedzającego KBWE w rozdziale niniejszej pracy pt. *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*.

[66] Pojęcie kompleksowej współzależności sformułowali R.O.Keohane i J.S. Nye Jr. w pracy *Power and Interdependance*, opublikowanej w 1977 r. w Bostonie i rozwinęli je w 1987 r. w artykule Power *and Interdependance Revised* w czasopiśmie „International Organization", *International Organization*, August 1987, s. 725 i nast.

międzynarodowej i współdziałania państw niezbędnego dzisiaj nie tylko dla rozwiązywania problemów międzynarodowych, lecz również wewnętrznych, jak np. zwalczania terroryzmu, nielegalnego handlu bronią, przemytu zakazanych prawem towarów oraz zwalczania zorganizowanej przestępczości. Prowadzi do zacierania podziału pól stosowania prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego oraz interakcji podmiotów międzynarodowych i państwowych. Współzależność sprzyja poszukiwaniu nowych sfer wspólnych interesów i nowych metod ich zabezpieczenia. Przyczynia się do rozwoju stosunków międzynarodowych nowego typu oraz do powstawania nowych pól kooperacyjnych interakcji państw na arenie międzynarodowej. Determinuje nie tylko treść, lecz również instytucje tych stosunków. Towarzysząca procesom współzależności multilateralizacja ogranicza pole działania dyplomacji dwustronnej i rolę w stosunkach międzynarodowych indywidualnych narodowych podmiotów na rzecz kolektywnych i ich instytucjonalnych struktur. Konsekwencją tego procesu jest również zwiększenie się wpływu na kształtowanie się stosunków międzynarodowych niepublicznych zbiorowych podmiotów gospodarczych i finansowych, jak np. w skali globalnej Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a europejskiej – Europejskiego Banku Centralnego. Jego decyzje (działania i zaniechania) determinują w rzeczywistości nie tylko politykę monetarną, lecz również finansową a pośrednio gospodarczą państw obszaru „EURO" i w ten sposób ich zdolności konkurencyjne z wszelkimi wynikającymi z tego konsekwencjami w dziedzinie ich polityki zagranicznej i roli w polityce międzynarodowej.

Procesy te nabrały nowej dynamiki w wyniku zmian jakie w ostatnich latach nastąpiły w systemie stosunków międzynarodowych, zwłaszcza załamania się ukształtowanego po II wojnie światowej ich bipolarnego układu oraz transformacji ustrojowej i gospodarczej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Następuje dalsze umiędzynarodowienie gospodarki i polityki oraz pogłębianie ich współzależności, co znajduje wyraz w tworzeniu w ostatnich latach różnych mniej lub więcej zintegrowanych struktur i metod współpracy wielostronnej, jak np. NAFTA na kontynencie amerykańskim, CEFTA w środkowej Europie a także w rozszerzaniu istniejących organizacji, jak np. Unii Europejskiej i NATO przez akcesję nowych

członków i różne formy stowarzyszenia lub tworzenie nowych obszarów współpracy, jak np. transatlantyckiego wolnego obszaru gospodarczego lub różnych stref wolnego handlu.

W wyniku tego rozwoju na pierwszy plan czynników determinujących stosunki międzynarodowe wysuwają się procesy gospodarcze i innowacja technologiczna, a rolę państw w ich systemie określa posiadanie środków i zdolności niezbędnych dla rozwiązywania wyłaniających się wyzwań, zwłaszcza zdolności dostosowywania się do wymogów dokonujących się rewolucyjnych przemian w sferze technologii, informatyki, zdolności konkurowania na nowych rynkach i skutecznego przeciwstawiania się nowym zagrożeniom. W tej sytuacji ulegają również zmianie pojęcia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Nie ograniczają się one obecnie wyłącznie do bezpieczeństwa politycznego czy militarnego, lecz w coraz większym stopniu obejmują również aspekty bezpieczeństwa ekonomicznego i prawnego (bezpieczeństwa wewnętrznego)[67].

Współzależność państw i ich gospodarki – jak słusznie podkreślają niektórzy politolodzy – ma oprócz charakteru horyzontalnego również ważny element wertykalny: wzrastającą współzależność między państwem a społeczeństwem zainteresowanym uzyskaniem od swego rządu nie tylko politycznie pojmowanego bezpieczeństwa narodowego, lecz również bezpieczeństwa indywidualnego i socjalnego[68]. Współzależność ta rodzi rozległe pole napięć między społeczeństwem a państwem.

W skali wewnętrznej ma to miejsce zwłaszcza w sytuacji kiedy rząd wobec niemożliwości uzyskania zewnętrznych środków (dochodów z handlu zagranicznego, kredytów itp.) lub niedostatku budżetowych środków finansowych na pokrycie niezbędnych procesów innowacyjnych i dostosowawczych do wymogów wzrastającej współzależności znajdzie się wobec trudnej alternatywy: albo rezygnacji z tych

---

[67] W referacie wygłoszonym na XXXII Monachijskiej Konferencji w sprawie polityki bezpieczeństwa w 1995 r. J.E. Schrempp, reprezentujący firmę Daimler Benz Aerospace, stwierdził m.in., że ta gospodarka narodowa, która rozwinie określone kluczowe dziedziny przemysłu i technologii i zdobędzie rynki, będzie miała również strategiczną przewagę wobec innych w dziedzinie bezpieczeństwa, Tekst referatu w maszynopisie, s. 5.

[68] M.in. H.W. Maull, *Wirtschaftliche Dimensionen der Sicherheit*, Europa Archiv, 1989, nr 5, s. 138 i nast.

procesów z uszczerbkiem dla swojej międzynarodowej zdolności konkurencyjnej, a w konsekwencji dla współcześnie pojmowanych interesów państwa albo rozłożenia kosztów tych procesów na społeczeństwo, m.in. przez ograniczenie świadczeń socjalnych, zwiększenie podatków w stopniu ograniczającym bezpieczeństwo socjalne. Z problemami tego rodzaju borykają się rządy państw dokonujących transformacji w Europie Środkowej. Sytuacja ta w znacznej mierze określa politykę wobec Unii państw kandydujących do jej członkostwa oraz politykę Unii wobec tych państw finansowego i technicznego wspierania dokonujących się w nich procesów transformacji.

W skali zewnętrznej nierównomierność rozwoju będąca wynikiem procesów globalizacji i pogłębiająca się przepaść między bogatymi a biednymi państwami prowadzi do zubożenia społeczeństw w skali międzynarodowej, a co za tym idzie otwiera dodatkowe pole napięć i prowadzi do wzrostu w skali międzynarodowej działalności radykalnych sił antyglobalistów. Stwarza to dodatkowe zagrożenie dla rozwoju stabilnych stosunków międzynarodowych[69].

2.6.2. Międzynarodowe prawne i polityczne konsekwencje procesów globalizacji

Konsekwencją dokonujących się procesów globalizacji jest poszukiwanie i wprowadzanie w życie nowych koncepcji bezpieczeństwa narodowego i wspólnego bezpieczeństwa międzynarodowego, opartych na zasadach odpowiadających przedstawionym tendencjom rozwojowym społeczności międzynarodowej i wynikającym z nich współczesnym zagrożeniom. Obejmujących więc z jednej strony tradycyjne elementy, jak wyrzeczenie się stosowania siły, rozwój dialogu politycznego i procedur likwidacji konfliktów i regulowania sporów, rozbrojenie i kontrola zbrojeń oraz instytucje zapewniające przestrzeganie w stosunkach międzynarodowych podstawowych zasad i norm prawa międzynarodowego. Z drugiej natomiast strony wdrażających nowe elementy:

---

[69] Por. analizę procesów globalizacji i ich skutków w odczycie wygłoszonym 22 stycznia 2002 r. przez amerykańskiego politologa z Uniwersytetuy Harwardzkiego, Stanleleya Hoffmanna w Insitut des Etudes Politiques w Paryżu. „Le Monde", 24 stycznia 2002 r.

- środki mające na celu zapewnienie szeroko pojętej pokojowej stabilności w określonych regionach, jak np. podpisany 20 marca 1995 r. w Paryżu, z inicjatywy francuskiego premiera Balladura, tzw. Europejski Pakt o Stabilności[70]. oraz Pakt dla Stabilności dla Południowozachodniej Europy z 1999 r.

- zasady i procedury reglamentacji gospodarczej konkurencji w celu wyeliminowania jej konfliktogennych aspektów,

- współpraca państw w celu ochrony przed terroryzmem, nielegalną immigracją, przemytem i handlem zakazanymi towarami, działalnością organizacji przestępczych i innymi przestępstwami, skierowanymi przeciwko porządkowi publicznemu.

- przedsięwzięcia mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego i nuklearnego.

Konieczność nowego podejścia metod zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa wynika również z złożonego charakteru współczesnych zagrożeń i konfliktów. Pociąga to za sobą konieczność dokonania odpowiednich zmian w instrumentarium i priorytetach działania ONZ i organizacji regionalnych. Znalazło to wyraz w zwiększeniu roli wielostronnej dyplomacji prewencyjnej i stosowanych przez nią takich środków, jak wczesne rozpoznawanie sytuacji mogących wywołać spór lub konflikt na podstawie zbierania informacji i ustalania faktów oraz usuwanie ich środkami dyplomatycznymi zanim dojdzie do zagrożenia lub naruszenia międzynarodowego pokoju, rozmieszczanie obserwatorów i prewencyjnych sił zbrojnych, a jeżeli konflikt wybuchnie – podejmowanie szybkich działań w celu jego powstrzymania i ograniczenia jego zakresu oraz usunięcia jego przyczyn.

W nowych koncepcjach bezpieczeństwa oprócz rozbrojenia dużą rolę odgrywają środki często głęboko ingerujące w sferę suwerennej obronności państw, m.in.:

- ograniczające ich działalność wojskową na ich narodowych terytoriach, np. ograniczenia dotyczące liczebności sił zbrojnych biorących udział w działalności oraz częstotliwości tej działalności, ustanowione w rozdziale VII Dokumentu Wiedeńskiego z 28 listopada 1994 r. z rokowań w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa[71];

---

[70] Por. *Europe/Documents,* 20, 21, 22 marzec 1995.

[71] Por. tekst L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Europejskie prawo pokoju* i *bezpieczeństwa,* s.116-117.

- zapewniające transparentność określonych rodzajów działalności wojskowej i w tym celu przewidujące ustanowienie odpowiednich procedur wymiany informacji i
- obserwacji, jak np. w rozdziałach I i V wspomnianego wyżej Dokumentu Wiedeńskiego[72] oraz w Traktacie z 24 marca 1994 r. o otwartych przestworzach[73];
- poddające międzynarodowej kontroli uzgodnione rodzaje działalności wojskowej, jak np. rozdział VIII Dokumentu Wiedeńskiego[74];
- ustanawiające reglamentację handlu uzbrojeniem i sprzętem wojskowym i ich transferu również w zakresie materiałów i nowych technologii np. produktów podwójnego zastosowania[75];
- programujące w skali międzynarodowej zadania w dziedzinie akcji pokojowych, działalności humanitarnej i w razie katastrof ekologicznych i ustanawiające zasady postępowania w tym zakresie, jak np. przyjęty w ramach OBWE 6 grudnia 1994 r. Kodeks postępowania w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa[76].

Wszystkie te instrumenty wielostronnej dyplomacji państw i ich organizacji stanowią części składowe nowego tworzącego się globalnego aktywnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, odpowiadającego wymogom globalizmu.

2.6.3. Współpraca w ramach integracji

Konsekwencją procesów integracji, stanowiącej instytucjonalną formę współzależności państw jest ukształtowanie się nowego typu stosunków międzynarodowych, przez niektórych autorów nazywanych stosunkami współpracy integracji[77]. Ich podmiotami są nie tylko państwa i organizacje międzynarodowe, lecz

---

[72] Ibidem, s. 108-110 i 115.
[73] Ibidem, s. 121-126.
[74] Ibidem, s. 117-120.
[75] Por. szczegółowe omówienie tej kwestii L.Łukaszuk, A.Skowroński, *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa*, s.204-206.
[76] Por. Cz. Marcinkowski, *Kodeks postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa, Treść, znaczenie, zobowiązania*. Warszawa 1996, s. 35-37.
[77] Por. rozważania dotyczące pojęcia integracji w L.N. Lundberg, S.A. Scheingold, *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge 1971; W. Deutsch, *Political Community at the International level*, New York 1954, A. Etzoni, *Political Unification*, Stanford 1964.

również osoby prawne, a instytucjonalnymi formami – międzynarodowe organizacje integracyjne. Zmierzając do wspólnoty interesów i działań, a w tym celu do centralizacji niezbędnych procedur decyzyjnych państw, wyposażają ich organy w kompetencje ponadnarodowe i przekazują im określone prawa i funkcje (w dziedzinie ustawodawstwa, ius tractatuus, ius missionis) w zakresie niezbędnym dla realizacji przyjętych przez nie celów i zadań[78]. Delegacja tego rodzaju kompetencji na zasadzie dobrowolności i równości leży – zgodnie z prawem międzynarodowym – w zakresie suwerennych atrybutów państwa. Oznacza przeniesienie przez nie na organizację określonych praw ale pozostawia mu suwerenność. Ograniczając autonomiczną działalność państwa w zakresie spraw objętych celami i zadaniami integracji, nie narusza jego swobody suwerennego działania we wszystkich pozostałych dziedzinach[79]. W sferze interakcji państw i gospodarki oznacza jednak kryzys tradycyjnej koncepcji „suwerenności gospodarczej" i modeli autarkicznych. Nie oznacza również przekształcenia państw w swego rodzaju „terytoria administracyjne" i zastąpienia ich jakimś państwem ponad narodowym. W praktyce natomiast tworzy często pole napięć między tendencjami struktur ponadnarodowych a suwerennością narodową państw członkowskich[80].

W konkluzji należy więc stwierdzić, że kompleksowa współzależność nie oznacza wyparcia w praktyki międzynarodowej paradygmatu państwa terytorialnego. Nie niweczy tym bardziej politycznej niepodległości ani suwerenności państw i wynikających z nich ich zdolności do określania swego udziału w stosunkach międzynarodowych i w ich instytucjonalnych strukturach oraz do rozwiązywania powstających w nich napięć i sporów.

Jedną z konsekwencji działalności organizacji integracyjnych jest tworzenie nowych, specyficznych, dualistycznych podsystemów prawa, które obejmują normy stanowione przez ich organy. W wielu przypadkach mają one moc wiążącą prawa

---

[78] Por. J.S. Hohenveldern, G. Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supernationalen Gemeinschaften*, Koln 1980, s.6.

[79] Ibidem, s.22

[80] Szersze omówienie tej kwestii R. Rosenkrance, *The Rise of Trading State*, New York 1986. Liczne przykłady tego podają D. Lasok, J.W. Bridge, *Law and Institutions of The European Community*, London 1991, s. 326 i nast.

wewnętrznego państw członkowskich. W przypadku Unii Europejskiej źródłami jej prawa są traktaty tworzące Wspólnotę Europejską i Unię Europejską, decyzje organów Unii, umowy dwu- i wielostronne, zawierane przez Unię z innymi podmiotami prawa międzynarodowego, orzecznictwo Trybunału Unii i tzw. ogólne zasady prawa. Prawo Unii określane prawem europejskim wykazuje dużą dynamikę rozwojową i ma priorytet przed ustawodawstwem państw członkowskich i „nie do odparcia siłę penetracji' systemów prawnych tych państw"[81]. Przebiegające równolegle procesy globalizacji i tworzenia po 1990 r. nowego rodzaju kooperatywnych stosunków międzypaństwowych doprowadziły z jednej strony do aktywizacji działalności restrukturyzacji istniejących organizacji międzynarodowych, jak w skali powszechnej ONZ, a regionalnej Unii Europejskiej i NATO, z drugiej zaś strony do powstania nowych organizacji, jak w skali powszechnej Światowej Organizacji Handlu, a wcześniej grupy G-7, a w regionalnej w Europie politycznej Grupy Wyszehradzkiej i jej gospodarczej organizacji CEFTA, Rady Państw Bałtyckich. Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, a poza Europą NAFTA, ASEAN i in.

[81] Gissac, *Droit Communautaire General*, Paris 2002, s. 318.

Rozdział 3

KONFERENCJE MIĘDZYNARODOWE

3.1. Pojęcie i podział konferencji międzynarodowych

Konferencje stanowią instytucjonalną formę rokowań, będących elementarnym instrumentem dyplomacji zarówno dwu- jak i wielostronnej. Są one jedną z głównych form interakcji w stosunkach międzynarodowych. Prawo do negocjowania stanowi współcześnie jeden z głównych atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej państw i przysługuje obecnie zarówno państwom, jak i organom i organizacjom międzynarodowym. Realizacja tego prawa podlega określonym zasadom, z których dwie mają szczególne znaczenie, a mianowicie: a) prowadzenia ich w dobrej wierze i b) powstrzymywanie się w czasie ich prowadzenia od jakichkolwiek jednostronnych akcji utrudniających lub niweczących osiągnięcie ich uzgodnionego celu lub czyniących go bezprzedmiotowym. Przestrzeganie tych zasad ma szczególne znaczenie w rokowaniach w sprawach dotyczących najżywotniejszych interesów bezpieczeństwa uczestniczących w nich państw, jak np. rozbrojenia. Rokowania mogą prowadzić osoby upoważnione na podstawie specjalnych pełnomocnictw, udzielanych przez państwa lub organizacje, zgodnie z postanowieniami ich konstytucji lub, w drugim przypadku, statutów.

Rokowania mogą być prowadzone dwustronnie lub wielostronnie. Decyzja o podjęciu rokowań należy do suwerennej kompetencji państwa. W niektórych przypadkach jednak ustanawia się w umowach międzynarodowych obowiązek podejmowania rokowań. Przykładem tego jest art. IX konwencji z 10 kwietnia 1972 r. o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o ich zniszczeniu w którym

zobowiązuje się państwa-strony do rokowań w sprawie ustanowienia podobnych zakazów dotyczących broni chemicznej[82].

Konferencjami międzynarodowymi są zebrania przedstawicieli rządów, organizacji lub osób z więcej niż dwóch państw. W praktyce międzynarodowej przyjęły się różne nazwy konferencji: kongres, spotkanie, zgromadzenie sesja, zjazd itp. W przeszłości kongresami nazywano ważne i uroczyste konferencje z udziałem głów państw (np. Kongres Wiedeński). Obecnie tego rodzaju konferencje nazywa się „spotkaniami na najwyższym szczeblu" lub „spotkaniami na szczycie" z udziałem głów państw i szefów rządów (np. spotkanie NATO 10 maja 1999 r. w Waszyngtonie)

Konferencje dzieli się:

- *ze względu na status uczestników:* na rządowe i pozarządowe. W konferencjach rządowych, zwanych często dyplomatycznymi, udział biorą przedstawiciele państw różnych szczebli – głowy państw, szefowie rządów, ministrowie, specjalni wysłannicy, eksperci itp.[83]. W konferencjach pozarządowych natomiast biorą udział przedstawiciele różnych organizacji pozarządowych (zawodowych, społecznych, kulturalnych, naukowych wyznaniowych, charytatywnych itp.) lub osoby reprezentujące określone zawody, wybitne osobistości ze świata nauki, kultury lub sztuki (np. laureaci nagrody Nobla), kombatanci wojenni itp. Konferencje pozarządowe są zwoływane od końca XIX w. Ich znaczenie stale wzrasta. Stanowią ważne forum kontaktów społeczeństw i ich organizacji. Konferencjami o charakterze mieszanym są takie, w których uczestniczą przedstawiciele rządów i delegacje nie mające statusu rządowego, jak np. zinstytucjonalizowane konferencje Międzynarodowej Organizacji Pracy, na których delegacje poszczególnych państw składają się z dwóch przedstawicieli rządu i po jednym przedstawicielu pracodawców i pracowników. Innym przykładem jest tzw. „Konwent dla przyszłości Europy" powołany na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2001 r. w celu przygotowania propozycji dotyczących przyszłej reformy Unii Europejskiej. W jego skład wchodzą

---

[82] *Dziennik Ustaw*, 1976, nr 1, poz.1. Por. omówienie instytucji rokowań w K. Kocot, *Rokowania dyplomatyczne*. Wrocław 1969.

[83] Taki charakter mają posiedzenia Rady Europejskiej odbywające się zazwyczaj dwa razy w roku.

przedstawiciele rządów i parlamentów państw członkowskich i państw ubiegających się o członkostwo Unii, przedstawiciele Komisji Europejskiej i parlamentu Europejskiego[84];

- *ze względu na zasięg terytorialny konferencji* – na uniwersalne, w których biorą udział przedstawiciele większości państw społeczności międzynarodowej (np. sesje Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych) i na regionalne, w których uczestniczą przedstawiciele państw określonego regionu lub z poza tego regionu jeżeli dotyczą obszaru mającego ogólne znaczenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa lub współpracy. W takim przypadku uczestniczą w nich również zainteresowane państwa z innych regionów, jak np. USA i Kanada w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w latach 1973-1976[85].

- *ze względu na czas trwania i sposób obradowania konferencji* – na stałe, obradujące bez przerwy (np. Rada Bezpieczeństwa ONZ ponosząca na podstawie art.24 Karty Narodów Zjednoczonych główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa) i na periodyczne obradujące w określonych odstępach czasu (np. zwyczajne sesje Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych odbywające się co rok w ustalonym terminie „w trzeci wtorek miesiąca września") lub konferencje przeglądu realizacji niektórych umów rozbrojeniowych, odbywające się co pięć lat (pierwsza od daty ich wejścia w życie.); Praktyka ta została zapoczątkowana na podstawie art. VIII, ust. 3 układu z 1 lipca 1968 r. o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, który zawierał postanowienie o zwołaniu po upływie pięciu lat od wejścia w życie układu konferencji jego stron mającej za zadanie „zbadanie funkcjonowania Układu"[86]. Podobne postanowienia zostały zawarte w konwencji z 10 kwietnia 1972 r. o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej i toksycznej oraz o ich zniszczeniu).

---

[84] Przedstawiciele rządów i parlamentów państw kandydujących do Unii nie mają prawa veta wobec jednomyślnych ustaleń rządów i parlamentów państw członkowskich Unii oraz Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego

[85] Por argumentację dotyczącą uzasadniającą polityczny status USA jako mocarstwa europejskiego w artykule zastępcy sekretarza stanu do spraw Europejskich, R. Holbrocke, *American a European Power,* Foreign Affars, 1995, nr 1, s.55-68.

[86] *Dziennik Ustaw*, 1970, nr 8, poz.60.

- *ze względu na sposób zwoływania* – na regularne odbywające się w ustalonych terminach, jak np. co roczne sesje Zgromadzenia Ogólnego ONZ i konferencje odbywające się ad hoc, jak np. sesje nadzwyczajne tego Zgromadzenia zwoływane zgodnie z postanowieniami ar. 20. „jeżeli tego wymagają okoliczności" na żądanie Rady Bezpieczeństwa lub większości członków ONZ"[87].

- *ze względu na cel i wyniki konferencji* – na prawotwórcze (np. konferencja wiedeńska prawa umów międzynarodowych w latach 1968-1969) i administracyjne (konferencje organizacji administracyjnych, np. Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego, Powszechnego Związku Pocztowego);

- *ze względu na tematykę* – na konferencje polityczne, pokojowe, rozbrojeniowe, gospodarcze, finansowe, ekologiczne itp.

3.2. Rozwój historyczny konferencji międzynarodowych

Historia konferencji międzynarodowych sięga starożytności. W 448 r. p.n.Ch. Perykles zainicjował zjazd panhelleński w Atenach, który jednak nie odbył się. Do skutku natomiast doszedł w 432 r. p.n.Ch. kongres konfederacji spartańskiej (tzw. syllogos). W 336 r. p.n.Ch. odbył się w Koryncie, zwołany przez Filipa Macedońskiego, kongres pokoju – synhedrion z udziałem przedstawicieli wszystkich państewek greckich z wyjątkiem Sparty.

W średniowieczu szczególne znaczenie miały sobory ekumeniczne. Na nich omawiano i załatwiano, oprócz spraw ściśle ekumenicznych różne kwestie międzynarodowe. Najważniejszymi z nich były sobory w Konstancji (1414-1418), w Bazylei (1431-1443) i w Trydencie (1545-1563). Oprócz tego odbywały się

[87] Sesje te zwołuje się często doraźnie w sytuacjach powstania zagrożenia dla pokoju, kiedy nie ma możliwości podjęcia skutecznej akcji przez Radę Bezpieczeństwa. Miało to miejsce w 1956 r. w związku z inwazją sił zbrojnych Francji i Wielkiej Brytanii w Egipcie. Ponieważ w tej sytuacji, ze względu na ich status stałych członków Rady podjęcie przez nią jednomyślnej decyzji nie było możliwe, zwołano nadzwyczajną sesję Zgromadzenia, która m.in. podjęła rezolucję 998 (Es-1) na podstawie której utworzono Sił Doraźne Narodów Zjednoczonych (UNEF).

konferencje z mniejszym udziałem państw. W Polsce nosiły nazwę roków. Tego rodzaju konferencje odbyła się m.in. w Łucku w 1429 r.[88]

Szczególną inicjatywę w zwoływaniu międzynarodowych spotkań wykazywał Kazimierz Wielki, organizując wiele zjazdów monarchów, m.in. w 1333 w Krakowie z okazji koronacji, w 1341 r. w Poznaniu z okazji ślubu, w 1364 r. w Krakowie z Karolem IV Luksemburgiem oraz władców Austrii, Węgier, Danii, Cypru, Brandenburgii, Wołogoszczy, Śląska i Mazowsza[89].

Kształtowanie się metod organizowania oraz procedury konferencji międzynarodowych zapoczątkowały kongres westfalski w 1648 r. zwołany w celu likwidacji skutków wojny trzydziestoletniej oraz kongres utrechtski w 1713 r. Pierwszą nowoczesną konferencją międzynarodową, która wywarła wpływ na rozwój przepisów proceduralnych był kongres wiedeński w 1815 r. Powołano na niej grupę redakcyjną pięciu państw dla opracowania aktu związkowego dla Niemiec oraz prowadzono dyskusję w specjalnie w tym celu powołanych dziesięciu komitetach dla poszczególnych omawianych problemów. Jednemu z nich, redakcyjnemu zlecono przygotowanie również innych tekstów dokumentów kongresu. W krótkim okresie po kongresie wiedeńskim odbyło się sześć ważnych konferencji międzynarodowych w Akwizgranie (1818), Karlowych Warach (1819), Wiedniu (1819), Opawie (1820), Lublianie (1821) i Weronie (1822). W ich wyniku zostały rozwinięte zasady procedury konferencji międzynarodowych.

W pozostałych latach XIX w. i na początku XX wieku miały miejsce ważne: a) kongresy, których wyniki określiły nową geografię polityczną Europy i przylegających do niej obszarów pozaeuropejskich: kongres paryski w 1956 r., kongres berliński w 1878 r. i b) konferencje międzynarodowe, jak np. brukselska w 1890 r. o zakazie niewolnictwa i haskie konferencje pokojowe z 1899 i 1907 r., będące pierwszymi międzynarodowymi konferencjami kodyfikacyjnymi w zakresie prawa pokojowego załatwiania sporów i prawa wojennego. W drugiej połowie XIX w.

---

[88] Por omówienie w A. Prochaska, *Zjazd monarchów w Lucku.* Przewodnik Naukowy i Literacki, 1974, s. 195 i nast.

[89] Por. Z. Kaczmarczyk, *Dyplomacja polska w dobie zjednoczenia Królestwa Polskiego (1306-1382)* [w:] pr. zbiorowa, *Historia dyplomacji polskiej*. Tom I, *Połowa X w. – 1572*, Warszawa 1980, s. 278-280.

odbyło się również wiele konferencji administracyjnych poświęconych współpracy w różnych dziedzinach obrotu międzynarodowego, m.in. pocztowego, komunikacyjnego, transferu własności przemysłowej i intelektualnej itp. W wyniku tych konferencji nastąpiła instytucjonalizacja współpracy państw w poszczególnych dziedzinach tego obrotu, co znalazło wyraz w powstaniu w tym okresie licznych organizacji administracyjnych.

Po zakończeniu pierwszej wojny światowej odbyła się konferencja pokojowa w Paryżu w latach 1918-1920, której rezultatem był traktat wersalski regulujący nie tylko skutki wojny wynikające z porażki Niemiec i Austrii, lecz również problemy o doniosłym znaczeniu dla przyszłości społeczności międzynarodowej, jak utworzenie Ligi Narodów, jako pierwszej w historii powszechnej międzynarodowej organizacji bezpieczeństwa i współpracy. W okresie międzywojennym oprócz konferencji zwołanych w ramach Ligi Narodów, jak np. genewskiej w 1928 r. w sprawie pokojowego załatwiania sporów odbyło się kilka konferencji międzynarodowych o dużym politycznym znaczeniu dla układu sił w Europie, jak w Genui w 1922 r., Locarno w 1925 r., Monachium w 1938 r. Miały miejsce również konferencje w sprawie regulacji zbrojeń morskich waszyngtońska w 1922 r. i londyńska w 1930 r., a także konferencja rozbrojeniowa w latach 1932-1935. Na konferencjach międzynarodowych uregulowano m.in. takie problemy jak status cieśnin czarnomorskich w Lozannie w 1923 r. i w Montreux w 1936 r., żeglugi powietrznej w Paryżu w 1919 r., w Hawanie w 1928 r. i w Warszawie w 1929 r. W ramach Unii Panamerykańskiej odbyły się również ważne konferencje międzynarodowe, jak np. w Santiago de Chile w 1923 r. w sprawie pokojowego załatwiania sporów, w Hawanie w 1928 r. w różnych sprawach współpracy panamerykańskiej, w 1933 r. w Montevideo w sprawie praw i obowiązków państw. Wyliczone konferencje miały charakter prawotwórczy i wniosły duży wkład do rozwoju prawa międzynarodowego.

Konferencje międzynarodowe odbywane w czasie II wojny światowej miały specyficzny charakter. Po pierwsze odbywały się oddzielnie w ramach dwóch wojujących ze sobą sojuszów państw. Po drugie dotyczyły przede wszystkim wojskowych i politycznych problemów związanych bezpośrednio z działaniami wojennymi. Jeżeli chodzi o konferencje Narodów Zjednoczonych to miały one

dodatkową specyfikę, najważniejsze z nich odbywały się bowiem z udziałem jedynie trzech państw: USA, Wielką Brytanią i ZSRR, a ponadto w ich obradach i konferencjach zwłaszcza w latach 1944-1945 znaczne miejsce zajmowały sprawy zasad i organizacji powojennego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Konferencje te można uszeregować w trzy grupy.

Pierwsza z nich to konferencje mające konstytutywne znaczenie dla współpracy Narodów Zjednoczonych w czasie wojny i nadaniu jej instytucjonalnych form po jej zakończeniu. Należą do niej:

- konferencja waszyngtońska przedstawicieli USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR z 1 stycznia 1942 r., na której przyjęto i wyłożono do podpisu państw koalicji antyhitlerowskiej Deklarację Narodów Zjednoczonych[90], w której zaaprobowały one tzw. Kartę Atlantycką określającą cele wojny została, przyjętą 14 sierpnia 1941 r. na spotkaniu na Atlantyku na okręcie wojennym prezydenta USA, F.D. Roosevelta i premiera Wielkiej Brytanii, W. Churchilla[91].
- konferencja przedstawicieli Chin, USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR w Dumbarton Oaks od 21 sierpnia do 7 października 1944 r., na której opracowano propozycje dotyczące statutu przyszłej ONZ;
- konferencja w San Francisco od 25 kwietnia do 26 czerwca 1945 r., w czasie której podpisano Kartę Narodów Zjednoczonych.
- Druga grupa to konferencje na najwyższym szczeblu USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR dotyczące ich współpracy wojennej i uzgodnienia ich wspólnego stanowiska wobec różnych kwestii ich powojennego współdziałania i bezpieczeństwa międzynarodowego:
- konferencja kairska 26 listopada 1943 r. z udziałem Chin dotycząca przede wszystkim problemów dotyczących wojny z Japonią[92].

---

[90] *Zbiór Dokumentów*, 1945, nr 3-4, s.79-80.

[91] Por. omówienie spotkania w monografii T.A. Wilsona, *The First Summit. Roosevelt and Churchill at Placentia Bay 1941*. Boston 1969, zwłaszcza rozdział dotyczący Karty, s. 173-203.

[92] *Zbiór Dokumentów*, 1946, nr 9, s. 247-248.

- konferencja teherańska zakończona 1 grudnia 1943 r., na której omówiono niektóre problemy współdziałania w czasie wojny i dokonano wymiany poglądów na temat wspólnych planów na okres powojenny, w tym również dotyczących Polski[93],

- konferencja jałtańska 3-11 lutego 1945 r., której wyniki ujęte w sprawozdaniu zawierały uzgodnienia dotyczące zasad powojennej współpracy mocarstw, oswobodzonej Europy, w tym zwłaszcza Polski, traktowania powojennych Niemiec, Organizacji Narodów Zjednoczonych i przyszłych spotkań ministrów spraw zagranicznych mocarstw sojuszniczych[94],

- konferencja poczdamska 17 lipca do 2 sierpnia 1945 r., na której przyjęto m.in. wiążące mocarstwa uzgodnienia dotyczące zasad i mechanizmów kontroli Niemiec, ich powojennych granic, transferu ludności niemieckiej, odszkodowań wojennych, a także utworzenia Rady Ministrów Spraw Zagranicznych Francji, USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR[95].

Ze sprawą likwidacji skutków wojny związane były konferencje w sprawie ścigania i karania przestępców wojennych państw osi (Niemiec i ich sojuszników). 13 stycznia konferencja w Londynie państw okupowanych przez Niemcy pod przewodnictwem Polski przyjęła deklarację w tej sprawie[96].

Na kolejnej konferencji 8 sierpnia 1945 r. w Londynie, tym razem z udziałem wszystkich państw koalicji antyhitlerowskiej, podpisano porozumienie w sprawie ścigania i karania głównych przestępców wojennych wspomnianych państw i statut utworzonego w tym celu Międzynarodowego Trybunału Wojskowego[97].

Zasady statutu i wyrok Trybunału odegrały dużą rolę w kształtowaniu się powszechnie uznawanych norm prawa międzynarodowego odnoszących się do karania osób winnych popełnienia wyliczonych w nich zbrodni wojennych, przeciwko pokojowi i przeciwko ludzkości oraz zbrodni ludobójstwa. Ważnym etapem tego procesu było potwierdzenie tych zasad w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z

---

[93] *Zbiór Dokumentów*, 1945, nr 3-4, s. 90-92.
[94] *Zbiór Dokumentów*, 1945, nr 3-4, s. 92-106.
[95] *Zbiór Dokumentów*, 1946, nr 1, s. 3-33. Por. omówienie w
[96] K. Skubiszewski, *Materiały do ćwiczeń z prawa międzynarodowego publicznego*, Warszawa 1951, s. 131-132.
[97] *Dziennik Ustaw*, 1947, nr 63, poz. 367.

11 grudnia 1946 r.[98] Proces ten doprowadził do podpisania w Rzymie 17 lipca 1997 r. konwencji, ustanawiającej Międzynarodowy Trybunał Karny, którego kompetencje przewidują karanie osób winnych popełnienia zbrodni wojennych oraz przeciwko pokojowi i ludzkości.

Do trzeciej grupy konferencji o charakterze nie politycznym, które ze względu na specyficzne warunki wojenne nie były liczne, należy zaliczyć konferencje w Bretton Woods w lipcu 1944 r. w której wyniku podpisane zostały 22 lipca 1944 r. umowy tworzące Międzynarodowy Bank dla Odbudowy i Rozwoju oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy a więc organizacje mające duży wpływ na rozwój międzynarodowej współpracy gospodarczej i finansowej, a także konferencję Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego w grudniu 1944 r. w Waszyngtonie.

W okresie bezpośrednio po zakończeniu drugiej wojny światowej konferencje koncentrowały się na problematyce likwidacji skutków wojny i przygotowaniu traktatów pokojowych. Powołana w Poczdamie Rada Ministrów Spraw Zagranicznych odbyła sześć posiedzeń począwszy od pierwszego w Londynie w 1945 r. Wobec narastających różnic w sprawie traktowania powojennych Niemiec i traktatu pokojowego z nimi po posiedzeniu w Paryżu w 1949 r. przerwała prace. Konferencja pokojowa w Paryżu w dniach 29 lipca 1946 r. do 10 lutego 1947 r. uzgodniła traktaty pokojowe z Włochami, Węgrami, Bułgarią, Rumunią i Finlandią, ale nie osiągnęła porozumienia w sprawie traktatu pokojowego z Niemcami.

W późniejszym okresie w warunkach zaostrzającej się „zimnej wojny" i pogłębiających się podziałów w Europie konferencje odbywające się po obu stronach „żelaznej kurtyny" poświęcone były utrwalaniu antagonistycznych stanowisk i tworzeniu instytucjonalnych struktur podziału Europy. Proces ten był asymetryczny i w okresie do 1955 r. wykazywał większe zaangażowanie w nim państw zachodnich. Dnia grudnia 1947 r. podpisane zostało w Nowym Jorku porozumienie brytyjsko-amerykańskie w sprawie połączenia ich stref okupacyjnych w Niemczech w tzw. Bizonię, 17 marca 1948 r. podpisany został tzw. Pakt Brukselski tworzący Unię ę

---

[98] Por. A. Bramson, *Prawne aspekty prawa norymberskiego*, Państwo i Prawo, 1948, nr 5-6; T. Cyprian J. Sawicki, *Walka o zasady norymberskie*, Warszawa 1956.

Francji, Wielkiej Brytanii i Belgii, Holandii i Luksemburga,16 kwietnia 1948 r. została utworzona na konferencji paryskiej zachodnich państw objętych tzw. planem Marshalla (w tym Niemiec reprezentowanych przez głównodowodzących okupacyjnych stref Francji, USA i Wielkiej Brytanii) Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC). 7 czerwca tego samego roku. na konferencji w Londynie z udziałem Francji, USA, Wielkiej Brytanii Holandii, Belgii i Luksemburga podjęto decyzje w sprawie przystąpienia do prac nad konstytucyjnymi podstawami przyszłego państwa niemieckiego obejmującego trzy zachodnie strefy okupacyjne. 8 kwietnia 1949 r. na konferencji Francji, USA i Wielkiej Brytanii w Waszyngtonie przyjęto decyzję o likwidacji statusu okupacyjnego zachodnich Niemiec i utworzeniu RFN[99].

Podjęte 6 czerwca 1948 r. w Waszyngtonie rozmowy wielostronne ambasadorów państw Paktu Brukselskiego i USA doprowadziły do uzgodnienia traktatu tworzącego NATO i podpisania go 4 kwietnia 1949 r na konferencji w Waszyngtonie przez dwanaście państw (Belgię, Danię, Francję, Wielką Brytanię, Islandię, Włochy, Kanadę, Luksemburg, Norwegię, Holandię, Portugalię i USA).

Po wschodniej stronie żelaznej kurtyny główną rolę w konfrontacji dyplomatycznej z zachodem, w całym tym okresie odgrywał ZSRR, wykorzystując w tym celu kolejne posiedzenia Rady Ministrów Spraw Zagranicznych czterech mocarstw, a także instrumenty dyplomacji jednostronnej. Z inicjatywą odbycia pierwszej wielostronnnej konferencji w sprawie Niemiec wystąpił rząd polski. Zgodnie z jego propozycją odbyła się w Pradze w dniach 17 i 18 lutego 1948 r. konferencja przedstawicieli Polski, Czechosłowacji i Jugosławii[100]. Druga konferencja z udziałem wszystkich państw tzw. demokracji ludowej odbyła się w Warszawie 23-24 czerwca 1948 r. z udziałem Albanii, Bułgarii, Czechosłowacji, Jugosławii, Polski, Rumunii, Węgier i ZSRR. Jej porządek dzienny poświęcony został omówieniu decyzji

---

[99] Por. omówienie procesów tworzenia RFN [w:] A. Grosser, *Deutschlandbilanz. Geschichte Deutschlands seit 1945*, Monachium 1972, s.102 i nast.

[100] Por. oświadczenie z 25 lutego 1948 r. na ten temat ministra spraw zagranicznych Z. Modzelewskiego na interpelację posłów w sprawie Niemiec. *Sprawozdanie stenograficzne z 38 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 25 lutego 1948 r.*, łamy 87-93 oraz tekst deklaracji przyjętej na konferencji. *Zbiór Dokumentów*, 1948, nr 3, s.97-105.

wspomnianej wyżej konferencji londyńskiej mocarstw zachodnich w sprawie Niemiec. Utworzenie w 1949 r. NRD, w odróżnieniu od RFN, było sprawą wyłącznie dwustronnych regulacji między ZSRR, jako mocarstwem okupującym wschodnie Niemcy a tworzącymi się na ich obszarze strukturami jej państwowości[101].

Na konferencji w Moskwie 25 stycznia 1949 r. utworzona została Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, która nie miała jednak formalnie charakteru integracyjnego lecz była typową organizacją międzyrządową.

Po 1949 r. w rozwoju konferencji wielostronnych występuje specyficzny paralelizm dwóch tendencji: integracyjnej po obu stronach zimnowojennej konfrontacji i odprężeniowej między nimi.

Jeżeli chodzi o państwa zachodnie to należy wspomnieć przede wszystkim konferencje: w Paryżu, która doprowadziła 18 kwietnia 1951 r. do utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, pierwszej organizacji integracyjnej w której udział wzięła RFN; 27 maja 1952 r w Paryżu w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej; 23 października 1954 r. w sprawie zmiany Paktu Brukselskiego, utworzenia Unii Zachodnioeuropejskiej i przyjęcia do niej Niemiec, co stworzyło warunki przyjęcia ich do NATO oraz rzymską konferencję, która doprowadziła do podpisania 25 marca 1957 r. traktatu tworzącego Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

Państwa Europy Wschodniej w tym czasie odbyły w zmniejszonym składzie (bez Jugosławii) trzy konferencje poświęcone głównie problemom bezpieczeństwa europejskiego: w Pradze 21 października 1950 r. w sprawie polityki mocarstw zachodnich remilitaryzacji RFN, 29 listopada do 2 grudnia 1954 r. w Moskwie w sprawie zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w Europie oraz 12-14 maja 1955 r. w Warszawie, na której podpisano wielostronny układ o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej tzw. Układu Warszawskiego[102].

---

[101] Decyzja o utworzeniu NRD została podjęta przez Tymczasową Izbę Ludową 7 października 1949 r. na podstawie konstytucji uchwalonej przez 19 marca 1949 r. Utworzony tego samego dnia tymczasowy rząd NRD został uznany przez rząd ZSRR, czego konsekwencją było przekazanie przez radzieckie władze okupacyjne sprawowanych przez nią funkcji administracyjnych we wschodnich Niemczech. Utworzona została natomiast Komisja Kontrolna ZSRR do której kompetencji należało „sprawowanie kontroli nad realizacją wspólnych decyzji czterech mocarstw z Poczdamu i innych odnoszących się do Niemiec"

[102] *Dziennik Ustaw*, 1955, nr 38, poz. 182.

Tendencja odprężeniowa natomiast wyraziła się w tym okresie w zorganizowaniu w dniach 26 kwietnia-21 lipca 1954 r. konferencji w Genewie w sprawie zakończenia wojen w Korei i Indochinach z udziałem pięciu mocarstw i zainteresowanych państw, konferencji ministrów spraw zagranicznych Francji, Wielkiej Brytanii, USA i ZSRR w związku z zawarciem traktatu państwowego z Austrią 15 maja 1955 r., dwóch konferencji ministrów spraw zagranicznych tych państw w Berlinie 10 lutego 1954 r. i w Genewie 27 października – 16 listopada 1955 r. oraz spotkaniu na szczycie szefów tych państw w Genewie w dniach 18-23 lutego 1955 r. Konferencje, te wykazując w dwóch pierwszych przypadkach możliwość osiągnięcia porozumienia, a w dalszych zarysowując obszar dialogu na tematy bezpieczeństwa międzynarodowego przyczyniły się w znacznym stopniu do zmniejszenia napięcia w ich wzajemnych stosunkach.

Nowy etap w rozwoju konferencji międzynarodowych otworzyło odbycie pierwszej ogólnoeuropejskiej Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy rozpoczętej 3 lipca 1973 r. i zakończonej 1 sierpnia 1985 r. podpisaniem jej Aktu Końcowego[103] i podjęcie 30 października 1973 r. rokowań w sprawie sił konwencjonalnych w Europie. W odróżnieniu od KBWE miały one charakter międzyblokowy i zostały podjęte 30 października 1973 r. w wyniku uzgodnień między NATO i Układem Warszawskim. W decydującą fazę weszły jednak dopiero 9 marca 1989 r. i zakończyły się podpisaniem traktatu o konwencjonalnych siłach w Europie w Paryżu 19 listopada 1990 r. W wyniku zmian jakie nastąpiły w Europie na przełomie lat 80/90 XX w. traktat utracił międzyblokowy charakter, a jego poszczególne postanowienia dotyczące ustalenia pułapów zostały na podstawie umowy podpisanej w Budapeszcie 3 listopada 1990 r. ujęte w oparciu o kryteria narodowe, a nie blokowe jak poprzednio[104].

---

[103] Por. tekst w *Od Helsinek do Madrytu*, s. 110 i nast.

[104] W związku z rozpadem ZSRR i powstaniem na jego obszarze niepodległych republik 15 czerwca 1952 r. przyjęto w Oslo aneks do traktatu, wprowadzający do niego niezbędne poprawki m.in. wskutek przystąpienia do niego Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Kazachstanu, Kyrgyzstanu, Mołdowy, Federacji Rosyjskiej jako sukcesorki ZSRR, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy i Uzbekistanu.

3.3. Zagadnienia proceduralne

3.3.1. Inicjatywa zwołania konferencji

Z inicjatywą zwołania konferencji występują:

- jedno lub kilka państw. Konferencje haskie w latach 1899 i 1907 zostały zwołane z inicjatywy cara Rosji Mikołaja II, a w 1945 r. z inicjatywą odbycia w San Francisco konferencji w sprawie uzgodnienia i podpisania Karty Narodów Zjednoczonych wystąpiły Chiny, USA, Wielka Brytania i ZSRR[105];
- rządowe organizacje międzynarodowe powszechne, administracyjne, regionalne. Szczególne znaczenie mają konferencje prawotwórcze zwoływane, zgodnie z art. 13 Karty z których większość odbywa się zazwyczaj w Genewie lub Wiedniu, jak np. wiedeńskie konferencje w 1961 r. w sprawie stosunków dyplomatycznych i w latach 1968-1969 w sprawie prawa umów międzynarodowych;
- organizacje międzynarodowe o statusie mieszanym, jak Międzynarodowy Czerwony Krzyż, z którego inicjatywy odbyła się w 1949 r. konferencja w Genewie i w wyniku której państwa podpisały cztery konwencje o ochronie ofiar wojny.

Inicjatywa państwa lub państw jest przedstawiana bezpośrednio innym państwom lub w określonej organizacji międzynarodowej, np. we wniosku złożonym w Zgromadzeniu Ogólnym Narodów Zjednoczonych. Zazwyczaj przed jej formalnym przedstawieniem jest przedmiotem wstępnych konsultacji dyplomatycznych w celu ustalenia stopnia poparcia jakie może uzyskać od innych rządów oraz zapoznania się z ich stanowiskiem w szczegółowych sprawach związanych z przygotowaniem i odbyciem konferencji (np. w sprawie jej terminu i miejsca oraz składu). Zaproszenie rządu lub rządów do udziału w konferencji przekazywane jest w nocie dyplomatycznej, w której wyjaśnione są motywy jej zwołania, cel jaki ma osiągnąć oraz propozycje dotyczące terminu i miejsca jej odbycia oraz porządku dziennego obrad i ich organizacji.

---

[105] Por. L.M. Goodrich i E. Hambro,*Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, Boston 1949.

Państwo inicjujące zwołanie konferencji ma dyskrecjonalne prawo wyboru zapraszanych państw. Wybór ten jednak powinien uwzględniać cele i mandat konferencji oraz nie powinien dyskryminować państw z jakichkolwiek względów sprzecznych z przyjętymi w stosunkach międzynarodowych zasadami. Takie przypadki miały jednak miejsce w czasie „zimnej wojny", kiedy wielokrotnie na organizowane konferencje nie zapraszano określonych państw, jak np. Kuby na konferencje międzyamerykańskie (z powodu sankcji nałożonych na nią przez rząd USA), a w przeszłości Rosję radziecką m.in. na organizowane konferencje w 1921 r. w sprawie demilitaryzacji i neutralizacji Wysp Alandzkich i na konferencję waszyngtońską w latach 1921-1922 w sprawie ograniczenia zbrojeń na morzu (z powodu nieuznawania i nie utrzymywania z nią dyplomatycznych stosunków przez państwa uczestniczące w tych konferencjach). W podobnej sytuacji znalazła się również NRD po jej powstaniu w 1949 r. aż do przyjęcia jej do ONZ w 1972 r.

Inicjatywa natomiast organizacji międzynarodowej znajduje wyraz w uchwale jej kompetentnego organu (np. Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych), która następnie jest przekazywana notą wszystkim państwom członkowskim. Nota zawiera wszystkie dane jakie zazwyczaj występują w zaproszeniach rządowych, ponadto dotyczące kosztów planowanej konferencji i ich podziału między członków organizacji.

Należy zwrócić uwagę na różnice jakie występują między konferencjami w zależności od podmiotu zapraszającego. Konferencje mianowicie zwoływane z inicjatywy państw mają najczęściej charakter polityczny lub administracyjny, podczas gdy te, które są proponowane przez organizacje międzynarodowe mają zazwyczaj cele prawotwórcze. Jeżeli chodzi natomiast o ich skład, organizację i przebieg to konferencje zwoływane przez organizacje międzynarodowe są bardziej „zinstucjonalizowane" niż te, które są wynikiem inicjatywy państw[106]. Obrady natomiast obu tych rodzajów konferencji odbywają się w oparciu o te same zasady. Konferencje bowiem zwoływane przez organizacje zachowują charakter klasycznego zebrania międzypaństwowego, zapewniającego uczestnikom korzystanie z określonej

---

[106] Por. omówienie tej kwestii [w:] *Nguyen Quoc Dinh*, P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public*, wyd. 4, Paryż 1992, s. 163.

autonomii i podlegającego zasadom międzynarodowego prawa konferencji międzynarodowych. W ostatnim czasie w miarę wyłaniania się w procesach globalizacji nowych potrzeb niektóre organizacje podjęły prace mające na celu wypełnienie luk w tym prawie i wprowadzenie do niego nowych reguł.; m.in. w tym celu ONZ opracowała typowy regulamin odbywanych w jej ramach konferencji międzynarodowych[107].

3.3.2. Skład konferencji

W międzyrządowych konferencjach międzynarodowych udział biorą przedstawiciele państw, a w niektórych przypadkach również organizacji międzynarodowych (np. w konferencjach w procesie akcesyjnym UE oprócz państw kandydujących do jej członkostwa uczestniczą jej państwa członkowskie i przedstawiciele odnośnych organów Unii), a w konferencjach organizowanych w ramach Unii również przedstawiciele regionów.

Państwo reprezentuje na konferencji delegacja wyposażona w pełnomocnictwa wystawione przez kompetentny organ państwowy. Liczebność delegacji zależy od charakteru i porządku dziennego konferencji oraz od organizacji jej prac, a także od roli jaką wysyłające je państwo zamierza odegrać na konferencji. W roboczych konferencjach na szczeblu ekspertów skład delegacji ogranicza się często do jednej lub kilku osób. W konferencjach powszechnych natomiast o rozbudowanej strukturze uczestniczą duże delegacje, liczące kilkanaście a nawet kilkadziesiąt osób. Najliczniejsze są z reguły delegacje wielkich mocarstw Chin, USA i Rosji. Zbyt duża liczba delegatów utrudnia i przedłuża prace konferencji. Przykładem tego jest konferencja w sprawie prawa morza (1973-1982), w której w pewnym momencie uczestniczyło trzy tysiące osób.

Typowa delegacja składa się z: a) przewodniczącego, b) zastępcy przewodniczącego, c) delegatów pełnomocnych z prawem zabierania głosu, d) innych

---

[107] Por. również sprawozdanie z 23 listopada 1964 r. grupy roboczej w sprawie procedur przygotowywania umów wielostronnych, zatwierdzone w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 39/90.

delegatów, e) doradców, f) technicznych i g) personelu obsługi. Czasami, niektóre państwa, zazwyczaj wielkie mocarstwa powołują sekretarzy i rzeczników prasowych delegacji.

W konferencjach biorą udział również obserwatorzy: a) państw nie zaproszonych, zainteresowanych przedmiotem konferencji lub państw zaproszonych nie wyrażających woli czynnego udziału w konferencji; nie mają oni jednak prawa zabierania głosy i mogą jedynie fizycznie uczestniczyć w obradach, b) organizacji międzynarodowych w zasadzie o podobnym statusie, chociaż w niektórych przypadkach jak np. obserwatorów z instytucji wyspecjalizowanych, mają oni głos doradczy na konferencjach ONZ. Status obserwatorów może jednak zostać rozszerzony. Przykładem tego jest dopuszczenie obserwatorów Unii Europejskiej i ruchów narodowo wyzwoleńczych na III konferencji prawa morza do złożenia podpisów pod jej Aktem Końcowym z 10 grudnia 1982 r. Unia Europejska ponadto w grudniu 1984 r. stała się stroną uzgodnionej na konferencji konwencji o prawie morza[108].

3.3.3. Miejsce konferencji

Miejsce konferencji zwołanej z inicjatywy państwa lub państw ustala się w rokowaniach miedzy zainteresowanymi państwami. Państwa zapraszające, dla podkreślenia znaczenia swojej inicjatywy, pragnąc ponadto ze względów prestiżowych odgrywać na nich rolę gospodarza, najczęściej proponują odbycie konferencji na swoim terytorium[109]. Niejednokrotnie dla zapewnienia sprzyjających warunków obrad konferencji organizuje się je w miastach prowincjonalnych, co m.in. miało miejsce w przypadku rokowań pokojowych w sprawie Bośni i Hercegowiny w 1995 r., które odbyły się w Dayton (USA). Wybór miejsca konferencji jest czasami podyktowany potrzebą zapewnienia jej i biorącym w niej delegacjom warunków bezpieczeństwo.

---

[108] Por. tekst konwencji [w:] *The International Law of the Sea*, Vol. II. Documents, Cases and Tables. E.D. Brown, Aldershot 1994; Por.: L. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997.

[109] Przykładem tego jest zorganizowanie w listopadzie 2001 r. w Warszawie konferencji w sprawie zwalczania terroryzmu, zaproponowanej przez prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego.

Przykładem tego był wybór miejsca konferencji Światowej Organizacji Handlu w listopadzie 2001 r. w Katarze.

W przypadku konferencji zwoływanych z inicjatywy organizacji międzynarodowej lub periodycznych konferencji ich organów mają one miejsce zazwyczaj w ich siedzibach. ONZ organizuje je często w miastach, w których ma ona swoje biura, zwłaszcza w Wiedniu i Genewie. Szczególnym przypadkiem jest odbycie konferencji w sprawie prawa morza w czterech miejscach: w Nowym Jorku, Caracas, Genewie i Montego Bay. W Unii Europejskiej natomiast ustaliła się praktyka odbywania spotkań Rady Europejskiej w różnych miejscach w poszczególnych państwach członkowskich według ustalonej kolejności sprawowania przez nie jej przewodnictwa. Organizowanie przez różne gremia Unii konferencji w atrakcyjnych miejscach sprowokowało jej krytyków do wysunięcia zarzutu prowadzenia przez nią swego rodzaju turystyki dyplomatycznej.

Państwo zapraszające na terytorium którego odbywa się konferencja jest jej gospodarzem. Rząd tego państwa: a) rozsyła do innych państw oficjalne zaproszenia, b) zapewnia wszelkie ułatwienia organizacyjne, techniczne i kadrowe dla stworzenia należytych warunków konferencji i pracy delegacji, c) podejmuje niezbędne środki bezpieczeństwa w celu ochrony konferencji i biorących w niej udział delegacji. Ten ostatni wymóg stał się szczególnie aktualny wobec narastania ostrości protestów antyglobalistów jakie miały miejsce w ostatnich latach w związku z konferencjami Światowej Organizacji Handlu i G-8.

Podobne zadania spoczywają na organizacji międzynarodowej, jeżeli konferencja odbywa się w miejscu jej siedziby (np. ONZ w Nowym Jorku), jeżeli natomiast ma miejsce poza siedzibą to w realizacji tych zadań współuczestniczą państwa miejsca siedziby organizacji.

3.3.4. Czas trwania konferencji

Czas trwania konferencji a) jest ustalany w konsultacjach dyplomatycznych poprzedzających jej zwołanie, b) zależy od celu konferencji, która kończy swoje prace po jego osiągnięciu (np. konferencje kodyfikacyjne ONZ) i od stopnia trudności

osiągnięcia tego celu, c) w przypadku konferencji organów organizacji międzynarodowych jest ustalany w ich statutach i regulaminach (np. sesje zwyczajne Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych).

Szczególnym przypadkiem jest genewska Konferencja Rozbrojeniowa, która trwa od roku 1962 i z wyjątkiem przerw obraduje stale, a jej obrady nad kolejnymi punktami porządku dziennego trwają tak długo jak jest to niezbędne dla osiągnięcia porozumienia.

3.3.5. Struktura organizacyjna konferencji

Struktura konferencji międzynarodowych jest zróżnicowana i zależy od wielu czynników, w pierwszym rzędzie od zakresu przedmiotowego jej porządku dziennego i liczebności podmiotów uczestniczących. Typowymi częściami składowymi tej struktury są: przewodniczący konferencji, plenum konferencji, organy pomocnicze i sekretariaty konferencji.

3.3.5.1. Przewodniczący konferencji

W praktyce konferencji międzynarodowych znane są następujące podstawowe przypadki przewodnictwa:

- przewodnictwo jednoosobowe sprawowane albo przez przewodniczącego delegacji państwa miejsca konferencji lub pochodzącego z wyboru na zasadzie kolejnego przewodnictwa uczestników (w kolejności alfabetu). W pierwszym przypadku ma ono charakter stały tzn. na cały czas trwania konferencji, natomiast w drugim przypadku – charakter rotacyjny na uzgodniony ograniczony czas (np. jedno posiedzenie konferencji lub określoną kadencję);
- przewodnictwo wieloosobowe, jak np. na Konferencji Rozbrojeniowej Komitetu 18 Państw, utworzonego w 1962 r., na której przewodnictwo było sprawowane wspólniprzez szefów delegacji USA i ZSRR. Wynikało to z jednej strony z ich wielkomocarstwowego statusu, z drugiej natomiast z roli jaką państwa te

odegrały w osiągnięciu porozumienia w sprawie utworzenia tego Komitetu i zasad mających być prowadzonych w nim rokowań rozbrojeniowych[110].

W Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęto zasadę rozdzielnego przewodnictwa sesji Zgromadzenia Ogólnego i głównych jego komitetów. Dla zapewnienia spójności działań i koordynacji prac ustanowiono tzw. Komitet Generalny, złożony z przewodniczącego sesji, jego zastępców i przewodniczących głównych komitetów. Do jego kompetencji – zgodnie z rozdziałem VI regulaminu Zgromadzenia Ogólnego - należą m.in. sprawy związane z ustaleniem porządku dziennego sesji, organizacją debaty i ustalaniem jej priorytetów, odbywanie w czasie sesji posiedzeń dla dokonania oceny przebiegu sesji i przygotowania rekomendacji w celu zapewnienia jej należytych postępów, a także przegląd przyjętych przez Zgromadzenie uchwał i wprowadzanie do nich – jeżeli ze względów formalnych zajdzie taka potrzeba – redakcyjnych poprawek nie zmieniających jednak ich merytorycznych postanowień[111].

Specjalnym przypadkiem jest przewodnictwo w Unii Europejskiej. Zgodnie z Traktatem tworzącym Wspólnotę Europejską sprawują je państwa członkowskie co sześć miesięcy w kolejności ustalonej przez Radę[112]. Jest ono pełnione przez dane państwo przez sześć miesięcy we wszystkich organach Wspólnoty i Unii Europejskiej: w Radzie Europejskiej przez jego przedstawiciela najwyższej rangi; głowy państwa lub szefa rządu, w Radzie Unii – przez ministra spraw zagranicznych, a w innych organach przez odnośnych ministrów lub przedstawicieli odpowiedniej rangi. Przewodnictwo to jest sprawowane na wszystkich konferencjach tych organów lub przez nie organizowanych.

Kompetencje przewodniczącego sprowadzają się zazwyczaj do: a) otwierania i zamykania obrad, b) udzielania głosu delegatom i bezstronnego kierowania dyskusją, c) przyjmowania propozycji i wniosków w celu poddania ich pod głosowanie, d) zarządzania głosowania i ogłaszania jego wyników, e) podejmowania wszelkich

---

[110] Por.: L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa*, Materiały i komentarze, Warszawa 1999, s. 158.

[111] Por. omówienie S.D. Bailey, op.cit, s. 91-96.

[112] Artykuł 203 Traktatu tworzącego Wspólnotę Europejską.

działań niezbędnych dla zapewnienia przestrzegania przyjętych zasad procedury i porządku dziennego konferencji i sprawnego, terminowego jej przeprowadzenia. Na konferencjach politycznych lub periodycznych konferencjach organizacji międzynarodowych ich przewodniczący odgrywają często ważną rolę w poszukiwaniu metod zbliżenia przeciwstawnych stanowisk uczestników i w wynegocjowaniu consensusu w spornych problemach. W tym zakresie szczególną odpowiedzialność ponoszą przewodniczący organów Unii Europejskiej, zwłaszcza w procesie negocjacji i wypracowywania consensusu państw członkowskich w sprawach mających być przedmiotem uzgodnień posiedzeń Rady Europejskiej.

3.3.5.2. Plenum konferencji

Stanowi ono główny jej organ, w którym zasiadają wszyscy upełnomocnieni przedstawiciele podmiotów uczestniczących w konferencji - państw i/lub organizacji międzynarodowych.

Plenum powołuje organy pomocnicze (komitety/komisje i podkomitety/podkomisje)dla określonych zadań jak np. przeprowadzania bardziej szczegółowej dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego, przygotowania na ich temat sprawozdań, projektów uchwał i dokumentów konferencji. Organy te mogą być powoływane doraźnie lub mają charakter stały jak np. Komitety Zgromadzenia Ogólnego NZ do poszczególnych zagadnień I – politycznych, II – gospodarczych, III – społecznych, IV – powierniczych i kolonialnych, V – finansowych i budżetowych i VI – prawnych. W komitetach powoływanych doraźnie mogą uczestniczyć państwa zainteresowane, w komitetach stałych natomiast uczestniczą delegaci wszystkich państw uczestniczących w konferencji.

Konferencje powołują również tzw. komitety proceduralne: komitety pełnomocnictw, sprawdzające pełnomocnictwa delegatów, komitety redakcyjne odpowiedzialne za przygotowanie tekstów uchwał i dokumentów konferencji i in. W przypadku konferencji wielotematycznych o rozbudowanej strukturze powołuje się komitety koordynacyjne, które przygotowują materiały dla posiedzeń plenarnych.

Konferencje kodyfikacyjne organizowane na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego mają strukturę organizacyjną dostosowaną do zakresu ich mandatów. Konferencja Narodów Zjednoczonych dotycząca prawa umów międzynarodowych miała uproszczoną strukturę, w której skład wchodziły: jako plenum Komisja Plenarna Komisja Redakcyjna i Komisja Weryfikacji Pełnomocnictw. Wszystkie te komisje miały swoich przewodniczących, kierownictwo konferencji sprawowało jej Prezydium, w którego skład wchodzili: przewodniczący i wiceprzewodniczący konferencji i przewodniczący wspomnianych komisji[113].

3.3.5.3. Sekretariaty konferencji

Ich zadaniem jest zapewnienie techniczno-organizacyjnych i kadrowych warunków niezbędnych dla przeprowadzenia konferencji (protokołowanie obrad, tłumaczenia dyskusji i dokumentów, rozprowadzanie dokumentów konferencji, techniczne wyposażenie konferencji, zapewnienie obsługi i ochrony delegacji itp.).

3.3.6. Organizacja pracy konferencji

3.3.6.1. Wstępna faza konferencji

Obejmuje ona takie czynności jak: weryfikacja pełnomocnictw, ustalenie struktury konferencji przez powołanie jej organów i ich przewodniczących oraz zatwierdzenie jej porządku dziennego oraz porządku obrad (regulaminu), których projekty są zazwyczaj wcześniej przygotowane przez podmiot zapraszający: państwo lub sekretariat organizacji międzynarodowej. W przypadku konferencji o charakterze powszechnym przyjmuje się przy wyborze przewodniczących organów konferencji zasadę sprawiedliwego podziału geograficznego.

---

[113] Por. omówienie we wstępie S.E. Nahlik, *Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych*, Warszawa 1971, s. 13-18.

3.3.6.2. Obrady merytoryczne konferencji

Bez obrad nie jest możliwe podjęcie merytorycznych uchwał przez konferencję. W niektórych przypadkach natomiast jest możliwa debata bez uchwał. Ma to miejsce wtedy, kiedy uzgodnienie merytorycznych uchwał konferencji okaże się nie możliwe ze względu na zasadnicze różnice stanowisk jej uczestników. Przykładem tego jest niepowodzenie spotkania belgradzkiego 1977 roku przedstawicieli państw uczestniczących w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie odbytego na podstawie postanowień Aktu Końcowego z Helsinek odnoszących się do dalszych kroków po Konferencji. Spotkanie zakończyło się przyjęciem formalnego proceduralnego aktu końcowego i nie podjęło żadnych merytorycznych uchwał w sprawach będących przedmiotem jego obrad, a mianowicie rozpatrzenia propozycji dotyczących „polepszenia wzajemnych stosunków, umacniania bezpieczeństwa i rozwijania współpracy w Europie oraz rozwijania procesu odprężenia w przyszłości"[114]. Innym przykładem są konferencje zwoływane doraźnie przez państwa wyłącznie w celu wymiany poglądów na określoną kwestię, np. sytuacji międzynarodowej lub konkretnego wydarzenia mającego skutki międzynarodowe.

W obradach konferencji zwołanej w celu uzgodnienia określonych decyzji występują zazwyczaj dwie fazy: debaty i negocjacji. Debata ma charakter ogólny i jej zadaniem jest przedstawienie przez państwa stanowiska w sprawach będących przedmiotem konferencji i jej przebiegu oraz zapoznanie się ze stanowiskiem innych państw na te tematy. W rzeczywistości jednak uprawiana przez delegatów w czasie tej publicznej debaty „dyplomacja oratorska" podyktowana często względami polityki wewnętrznej i chęcią wpłynięcia na opinię publiczną często prowadzi do zaostrzenia kontrowersji i konfrontacji ze szkodą dla dalszego przebiegu konferencji. Z tego względu wysuwany jest postulat prowadzenia tzw. „cichej dyplomacji" jako jednego z warunków powodzenia rokowań, których celem jest „raczej godzenie przeciwstawnych poglądów niż narzucanie sprzecznych z nimi decyzji"[115]. Mówiąc o dyplomacji konferencyjnej były Sekretarz Generalny ONZ, Dag Hammerskjold w

---

[114] Por. *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty KBWE.* Warszawa 1983, s. 73-77, 206, 213-217.
[115] H.F. Haviland, *The Political Role of the General Assembly,* New York 1951, s. 93.

wystąpieniu na Uniwersytecie Kalifornijskim 25 czerwca 1955 r. stwierdził, że jest ona „niewystarczająca w staraniach na rzecz wzajemnego porozumienia" i „powinna być wsparta cichą dyplomacją"[116].

Celem rokowań na konferencji jest uzgodnienie dokumentów mających stanowić jej uchwały. Odbywa się ono na podstawie projektów przygotowanych albo przez podmiot zapraszający (państwo lub organizację) lub przez gospodarza konferencji. Na organizowanych przez ONZ konferencjach kodyfikacyjnych przedmiotem negocjacji są projekty konwencji przygotowywane przez Komisję Prawa Międzynarodowego. Komisja ta została utworzona przez Zgromadzenie Ogólne w listopadzie 1946 r. dla dokonania przeglądu całości prawa międzynarodowego i przygotowywania projektów kodyfikacji ich poszczególnych działów, uwzględniając przy tym już przygotowane projekty zarówno rządowe, jak i pozarządowe[117]. Projekty dokumentów są przedmiotem dyskusji. Delegacje uczestniczące składają propozycje i kontrpropozycje. Projekty i propozycje zmian mogą być wstępnie przedstawiane ustnie lub nieformalnie na piśmie, lecz później muszą zostać sformułowane w formie zredagowanych tekstów. Redakcja tekstów konferencji jest dokonywana przez ekspertów wchodzących w skład powoływanych na nich komitetów redakcyjnych. Do momentu ostatecznego ich zatwierdzenia teksty te mogą być zmieniane.

Na konferencjach na których negocjacje są prowadzone równocześnie w kilku gremiach (miało miejsce na konferencji ONZ w sprawie prawa morza) zgoda danej delegacji na określone postanowienie negocjowanego tekstu jest często uwarunkowywana jej zgodą na ich całość. Metoda ta określana jako „globalny kompromis" („package deal") daje delegacjom prawo zachowania swojej pozycji wobec danego postanowienia do chwili kiedy nie zostaną uwzględnione ich postulaty w odniesieniu do innych postanowień mających szczególne znaczenie z punktu jej żywotnych interesów[118].

---

[116] Por. tekst w *United Nations Doc.* SG/428 z 25 czerwca 1955 r.

[117] Por. *Zbiór statutów i regulaminów*, s. 117-182.

[118] Por. definicję tej metody uzgadniania tekstów dokumentów przedstawioną przez przewodniczącego konferencji w sprawie prawa morza. Doc. A/CONF. 62WP, 10/Rev.1.

Zatwierdzanie tekstów konferencji rodzących skutki prawne, zwłaszcza konwencji składa się z dwóch czynności: a) uznania, że prace nad tekstem zostały zakończone i że nadaje się on do przyjęcia i b) jego uwiarygodnienia, a więc stwierdzenia, że odpowiada on intencjom negocjatorów, przez jego przyjęcie zgodnie z ustaloną procedurą i podpisanie przez przewodniczących delegacji. W ten sposób uzgodnione konwencje wchodzą w życie zgodnie z procedurą określoną w ich postanowieniach końcowych[119].

3.3.7. Procedura konferencji

Zasady procedury konferencji rozwijały się stopniowo w praktyce konferencji międzynarodowych, począwszy od kongresu westfalskiego w 1648 r. Praktyka międzynarodowa nie wytworzyła jednak jednolitego wyczerpującego modelu procedury konferencji, chociaż doprowadziła do ukształtowania się pewnych jej zasad wspólnych dla wszystkich rodzajów konferencji międzynarodowych, jak przewodnictwo konferencji, odbywanie plenarnej dyskusji, tworzenie organów pomocniczych plenum, zasady głosowania. Podejmowane w czasie Ligi Narodów w latach 1925-1927 próby ustanowienia swego rodzaju uniwersalnej procedury konferencji międzynarodowej nie powiodły się i nie zostały po dzień dzisiejszy wznowione. Nie mniej jednak pewne jednolite i stałe zasady procedury zostały przyjęte na stałych konferencjach międzynarodowych, odbywających periodyczne sesje. Dotyczy to m.in. sesji Zgromadzenia Ogólnego, a także konferencji rozbrojeniowej w Genewie.

Na innych konferencjach przepisy proceduralne są przyjmowane na początku ich obrad. Regulują całokształt spraw odnoszących się do ich przebiegu: prowadzenia dyskusji, przedstawiania wniosków i propozycji oraz podejmowania decyzji w ich sprawie. Szczególne znaczenie mają przepisy regulujące procedurę głosowania.

Stosowane są trzy podstawowe sposoby głosowania na zasadach:

---

[119] S.E. Nahlik, *Plon wiedeńskiej konferencji w sprawie prawa traktatów*, Sprawy Międzynarodowe, 1970, nr 6, s. 56-80. Tenże, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.

- jednomyślności, która polega na podejmowaniu uchwał przez wszystkich bez wyjątku uczestników konferencji bez sprzeciwu któregokolwiek z nich; zasada ta nie wyklucza jednak składania przez poszczególne delegacje zastrzeżeń do przyjętych dokumentów, nie mogą one jednak utrudniać ich realizacji;

- większości głosów: bezwzględnej lub kwalifikowanej w sprawach szczególnie ważnych. Na sesjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ bezwzględna większość jest wymagana w głosowaniu w sprawach proceduralnych, a większość kwalifikowana dwu-trzecich głosów w tzw. sprawach merytorycznych. Zgodnie z art. 9 konwencji wiedeńskiej z 1969 r. o prawie umów międzynarodowych również „przyjęcie tekstu umowy na konferencji międzynarodowej wymaga zgody dwu-trzecich państw obecnych i biorących udział w głosowaniu, chyba, że taką samą większością postanowią one stosować inną zasadę"[120].

- mieszanej, jak np. na posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa ONZ, w której dla podjęcia ważnej decyzji w sprawach merytorycznych wymagana jest większość bezwzględna (podobnie jak w proceduralnych), wliczając jednomyślne głosy pięciu jej stałych członków, a mianowicie Chin, Francji, Stanów Zjednoczonych AP, Wielkiej Brytanii i Rosji. Uzyskanie takiej większości było bardzo trudne w czasie „zimnej wojny", co w znacznej mierze przyczyniło się do sparaliżowania systemu bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych. Zmiany jakie nastąpiły w sytuacji międzynarodowej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku stworzyły polityczne warunki sprzyjające jednomyślności pięciu stałych członków Rady w większości spraw odnoszących się do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym również rezolucji 1244 w kontrowersyjnej sprawie pokojowego rozwiązania dla Kosowa.

3.3.8. Uchwały końcowe konferencji

Uchwały końcowe konferencji mogą mieć różne formy. Są one zdeterminowane różnymi czynnikami:

---

[120] *Dziennik Ustaw*, 1990, nr 70, poz. 439.

- *przebiegiem konferencji;* w razie niepowodzenia konferencji publikuje się zazwyczaj krótki komunikat prasowy o odbyciu konferencji i ewentualnie o jej wznowieniu, jeżeli jest na nie szansa;

- *celem konferencji*; np. uchwały konferencji kodyfikacyjnej są ujęte w formie konwencji lub aktu końcowego i konwencji, a w przypadku konwencji opracowanych w ramach ONZ również rezolucji Zgromadzenia Ogólnego;

- *statusem periodycznych konferencji poszczególnych* organizacji i ich organów np. sesji Rady Północnoatlantyckiej, które podejmują uchwały zazwyczaj w formie komunikatu lub komunikatu i innych uzgodnionych dokumentów; posiedzeń Rady Europejskiej, której decyzje ujęte są w tzw."konkluzjach przewodniczącego", a także w zatwierdzonych na nich innych dokumentach;

- *swobodnym uznaniem uczestników konferencji;* w takim przypadku ich końcowymi dokumentami mogą być: konwencje, decyzje, zalecenia, wytyczne, deklaracje, apele, stanowiska, strategie, apele itp.

Rozdział 4

ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE

4.1. Pojęcie i podział organizacji międzynarodowych

Organizacjami międzynarodowymi są: a) trwałe stowarzyszenie lub trwałe związki państw, b) utworzone na podstawie umowy międzynarodowej, c) działające na podstawie aktu konstytucyjnego (statusu), d) mające wspólne organy i e) powołane dla realizacji określonych celów w dziedzinie stosunków międzynarodowych[121].

Organizacje dzielą się na

- *rządowe i pozarządowe* ze względu na status swych członków. W organizacjach rządowych udział biorą wyłącznie państwa przez swoich przedstawicieli, w pozarządowych natomiast rożnego rodzaju organizacje narodowe (zawodowe, społeczne, humanitarne, kulturalne, religijne lub osoby fizyczne i korporacje gospodarcze). Organizacje pozarządowe są tworzone nie na podstawie umów międzynarodowych, lecz prawa krajowego ich odnośnych siedzib. Jest to zasadnicze kryterium pozwalające na jednoznaczne rozróżnienie obu tych rodzajów organizacji. Nie spełnia natomiast tej funkcji kryterium funkcjonalne, ponieważ w niektórych przypadkach jak np. Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej (INTERPOL) organizacje pozarządowe realizują ważne zadania rządowe czy, jak np. na podstawie Ramowego Układu Pokojowego dla Bośni i Hercegowiny z 21 listopada 1995 r. r. zadania zlecone im przez państwa lub rządowe organizacje międzynarodowe (m.in. na podstawie art. XIII Porozumienia o prawach człowieka, stanowiącego załącznik 6 do Ramowego Układu i art. III Porozumienia o uchodźcach (załącznik 7)[122];

---

[121] W pracach Komisji Prawa Międzynarodowego została przedstawiona w 1956 r. przez Geralda Fitzmaurice następująca definicja: „stowarzyszenie państw ustanowione na podstawie traktatu, wyposażone w konstytucję i wspólne organy i posiadające osobowość prawną odrębną od tej jaką mają państwa członkowskie". *Annuaire de la Commission de Droit International*, 1956-II, s. 106.

[122] Por. *Dokument United Nations, General Assembly*, Fiftieth session, Agenda item 28, *The situation in Bosnia and Herzegovina*, s. 91 i 96.

- *uniwersalne i regionalne* ze względu na zakres podmiotowy i terytorialny. Pierwsze z nich obejmują wszystkie państwa społeczności międzynarodowej, które odpowiadają wymogom ich członkostwa. Przykładami takich organizacji są Organizacja Narodów Zjednoczonych i jej organizacje wyspecjalizowane. Organizacje regionalne natomiast działają w określonym w ich statusach regionalnym zakresie. Można je podzielić na dwie grupy: a) według kryterium podmiotowego na takie, w których członkostwo jest zastrzeżone wyłącznie dla państw określonego regionu (Rada Jedności Afrykańskiej) lub subregionu geograficznego (Rada Nordycka), b) według kryterium przedmiotowego, zgodnie z którym do organizacji dopuszcza się w niektórych przypadkach państwa z innych regionów, a nawet kontynentów o ile jest to niezbędne dla zapewnienia realizacji ich statutowych regionalnych zadań, jak np. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie). W warunkach stale narastającej w stosunkach międzynarodowych współzależności państw podziały te przestają być adekwatne i między poszczególnymi organizacjami regionalnymi o rożnych składach członkowskich tworzone są powiązania funkcjonalne i instytucjonalne, jak np. między OBWE, NATO, Unią Europejska, a także miedzy nimi a ONZ w przypadku rozwiązań pokojowych na obszarze byłej Jugosławii[123];

- *ogólne i funkcjonalne* o zakresie ograniczonym do określonych spraw[124]. Pierwsze z nich mają cele ogólne lub polityczne, a ich działanie nie jest ograniczone do jednej lub kilku dziedzin współpracy międzynarodowej. Do tej grupy organizacji międzynarodowych należy zaliczyć przede wszystkim ONZ, której zadania obejmują w zasadzie całokształt współpracy międzynarodowej, a także niektóre organizacje regionalne, jak np. Organizacja Państw Amerykańskich. Do drugich funkcjonalnych o ograniczonym zakresie działania należą: organizacje wyspecjalizowane i administracyjne, których kompetencje obejmują jedynie dziedziny, jednoznacznie określone w tworzących je umowach międzynarodowych. Organizacje

---

[123] W Porozumieniu o wyborach, stanowiącym załącznik 3 wspomnianego Układu Ramowego dla Pokoju w Bośni i Hercegowinie w art. II i III określono rolę OBWE i Wysokiego Przedstawiciela ONZ w zakresie przygotowania, przeprowadzenia i nadzoru wyborów, por. op.cit., s. 53-55; Por. również Rezolucję Rady Bezpieczeństwa 1244 w sprawie Kosowa.

[124] H.R. Schermers nazywa je organizacjami „funkcjonalnymi" ze względu na ich zakres przedmiotowy. Por.*Les organisations internationales*" w *Droit International, Bilan et perspectives*, t. 1, Paris 1991, s. 73-75.

wyspecjalizowane są ściśle powiązane z ONZ. Obecnie działa 16 organizacji wyspecjalizowanych oraz 3 nie mające takiego statusu również w pewnym stopniu powiązane z ONZ. Warunki ich współdziałania z tą organizacją zostały – zgodnie z postanowieniami art. 63 i 64 Karty określone w specjalnych porozumieniach, przyznających Radzie Gospodarczej i Społecznej ONZ kompetencje udzielania im zaleceń i domagania się od nich sprawozdań z ich działalności, realizowanej na podstawie zaleceń zarówno jej, jak i Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Organizacje administracyjne natomiast nazywane często związkami administracyjnymi, w odróżnieniu od organizacji wyspecjalizowanych działają niezależnie od ONZ. Ich celem jest organizowanie współpracy państw w określonych dziedzinach, przede wszystkim takich jak komunikacja (Centralny Urząd Przewozów Międzynarodowych Kolejami, istniejący od 1890 r. w Bernie), miary i wagi (Międzynarodowe Biuro Miar i Wag utworzone w 1875 r. w Paryżu), ochrona własności intelektualnej (Międzynarodowy Związek Ochrony Własności Literackiej i Artystycznej działający w Bernie od roku 1908, a od 1967 r. Światowa Organizacja Własności Intelektualnej (WIPO)[125];

- *międzyrządowe i ponadnarodowe*[126]. Pierwsze z nich tworzone są przez państwa dla rozwiązania problemów, które one nie mogą rozwiązać indywidualnie w ramach swoich kompetencji narodowych. Państwa te jednak w takim przypadku nie przekazują organizacji swoich suwerennych praw, a organizacje te podejmują decyzje, które w zasadzie nie mają bezpośredniej mocy prawnej na terytorium państw członkowskich, lecz wymagają do tego uruchomienia stosownych procedur ustawodawczych. W przypadku natomiast organizacji ponadnarodowych państwa przekazują im w określonym zakresie pewne suwerenne kompetencje, zwłaszcza ustawodawcze. Pozwala to im na podejmowanie aktów ustawodawczych obowiązujących bezpośrednio osoby fizyczne i prawne oraz instytucje publiczne tych państw. Decyzje w tych organizacjach podejmowane są większością głosów i

[125] Problemy koordynacji działalności tych organizacji z ONZ omawia M. Paszkowski w artykule *ONZ a problemy koordynacji współpracy z organizacjami wyspecjalizowanymi*, Sprawy Międzynarodowe, 1964, nr 3, s. 85-94.

[126] Por. J. Barcz, *Organizacje ponadnarodowe*, Sprawy Międzynarodowe, 2001, nr 7-8.

obowiązują również państwa, które nie głosowały za ich przyjęciem. Obecnie kompetencje ponadnarodowe, w szczególności w zakresie ustawodawstwa w sprawach technicznych mają niektóre organizacje wyspecjalizowane, jak np. Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego, Międzynarodowa Organizacja Meteorologiczna, Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna. Unia Europejska ma natomiast status mieszany: w zakresie Wspólnoty Gospodarczej – ponadnarodowy, w dziedzinach natomiast objętych regulacjami traktatu tworzącego Unię Europejską - w zasadzie charakter międzyrządowy. Dotyczy to zarówno wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również współpracy w sprawach wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. W ostatnim czasie występuje jednak tendencja do federalizacji tych dziedzin współpracy międzyrządowej Unii Europejskiej[127]. Zostały ponadto przedstawione koncepcje przekształcenia UE w federację i dokonania w tym celu odpowiedniej restrukturyzacji instytucji Unii i reformy systemu głosowania, przez znaczne ograniczenie stosowania zasady jednomyślności przy podejmowaniu decyzji[128];

- *stałe i tymczasowe* ze względu na okres działania. Stałymi są organizacje powołane na okres bezterminowy jak np. ONZ. Tymczasowe organizacje są tworzone dla zrealizowania określonego ograniczonego czasowo celu. Były nimi organizacje, które zostały powołane do współdziałania w celu usunięcia skutków II wojny światowej : Administracja Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy i Zagospodarowania (UNRRA), która powstała na podstawie umowy w 1943 r. dla niesienia bezpośredniej pomocy państwom szczególnie dotkniętym przez wojnę oraz okupację niemiecką i japońską i która zakończyła działalność w 1946 r. oraz

---

[127] Proces ten odbywał się stopniowo w traktatach z Maastricht, Amsterdamu i Nicei. W jego rezultacie utworzono Unię Gospodarczą i Walutową i kolejno włączono do zakresu współpracy na zasadach wspólnotowych, takie dziedziny jak: dorobek prawny porozumienia z Schengen z 1985 r. rozszerzono zakres podejmowania decyzji na podstawie kwalifikowanej większości głosów w sprawach polityki wizowej i azylowej i in. Por. omówienie tego procesu E. Symowiec, *Dynamika i poszerzenie zakresu integracji europejskiej,* [w:] pr. zbiorowa, *Unia. Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa,* Warszawa 2001.

[128] Szczególne miejsce w dyskusji na ten temat zajęły propozycje zawarte w przemówieniu wygłoszonym w maju. 2000 r. przez ministra spaw zagranicznych RFN, Joszki Fisczera na Uniwersytecie Humbolta w Berlinie *Od związku państw do federacji.* Por. A. Meyhew, *Debata czterech liderów politycznych o przyszłości Unii Europejskiej,* Biuletyn Informacyjny Instytutu Koniunktur, Cen i Handlu Zagranicznego, 2001, nr 6.

Międzynarodowa Organizacja Uchodźców IRO). Powstała na podstawie statutu uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1946 r. Jej zadaniem było zapewnienie opieki oraz repatriacji lub integracji uchodźców wojennych. W 1952 r. została rozwiązana, a jej funkcje przejął Wysoki Komisarz ONZ do spraw Uchodźców.

4.2. Powstanie organizacji i prawne podstawy jej działalności

4.2.1. Akt konstytucyjny organizacji

Aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej określającym jej cele i zasady, zakres działalności, strukturę organów i ich procedurę jest zazwyczaj umowa międzynarodowa, nazwana często konwencją, kartą (np. ONZ, 1945), paktem (Ligi Narodów, 1919 r.), statutem (np. Rady Europy,1949)., konstytucją (Międzynarodowej Organizacji Pracy, 1946), traktatem tworzącym daną organizację (np. Traktat Tworzący Europejską Wspólnotę Gospodarczą 1957) i in. W literaturze uznaje się za pierwszą w historii dyplomacji taką wielostronną umowę Akt Końcowy Kongresu Wiedeńskiego z 1815 r. zawierający postanowienia przewidujące m.in. utworzenie Komisji Centralnej Renu[129].

Organizacja międzynarodowa może powstać również na podstawie uchwały już istniejącej organizacji międzynarodowej. W ten sposób została utworzona rezolucją Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych 2152/XXI z 17 listopada 1966 r Organizacja Narodów Zjednoczonych Rozwoju Przemysłowego (UNIDO), jako jej organ pomocniczy[130].

Organizacje międzynarodowe są najczęściej powoływane do życia w wyniku specjalnie w tym celu zwoływanych konferencji. Z inicjatywą zwołania takiej konferencji mogą wystąpić:

---

[129] Por. Ph. Biays, *La Commission centrale du Rhin,* Revue Generale de Droit International Public, 1952, s. 223-278 dać polska literaturę.

[130] Na podstawie aktu konstytucyjnego z 5 kwietnia 1979 r. UNIDO zostało przekształcone w organizację wyspecjalizowaną.

- jedno państwo, jak np. Francja w tzw. Deklaracji Schumanna z 9 maja 1950 r. W wyniku tej inicjatywy w Paryżu odbyła się konferencja, na której podjęto decyzję w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, którą powołano do życia 18 kwietnia 1951 r.;

- grupa zainteresowanych państw, jak np. Chin, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i ZSRR w sprawie zwołania Konferencji Narodów Zjednoczonych w San Francisco w dniach 25 kwietnia – 26 czerwca 1945 r. w celu przygotowania i uzgodnienia Karty Narodów Zjednoczonych;

- istniejąca organizacja międzynarodowa, jak np. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, m.in. w 1956 r. w celu utworzenia Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Innym przykładem jest proces instytucjonalizacji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w toku którego, na podstawie regularnie zwoływanych periodycznych konferencji przeglądowych powoływano nowe jej struktury organizacyjne.

Akt konstytucyjny określa procedurę wprowadzenia jego w życie. Zazwyczaj wymagane jest do tego ratyfikowanie go przez ustaloną liczbę państw. Data wejścia w życie tego aktu stanowi datę powstania organizacji. W akcie konstytucyjnym państwa upoważniają organizację do działania w ich imieniu i za wyrażoną w nim generalnie ich zgodą, jednak z zastrzeżeniem sobie możliwości wyrażania jej również oddzielnie w każdym przypadku, na podstawie przysługującego im prawa głosu w podejmowaniu uchwał przez jej organy.

Akt konstytucyjny organizacji jest umową prawa międzynarodowego w rozumieniu wiedeńskiej Konwencji o Prawie Umów Międzynarodowych. Jej artykuł 5 stanowi, że ma ona „zastosowanie do wszelkich umów będących aktami konstytucyjnymi organizacji międzynarodowych oraz do wszelkich umów przyjmowanych w obrębie organizacji międzynarodowych z zastrzeżeniem wszelkich odpowiednich norm danej organizacji"[131].

W analizie konstytucyjnych aktów organizacji międzynarodowych należy ponadto zwrócić uwagę na:

---

[131] *Dziennik Ustaw*, 1990, nr 70, poz.439.

- przyznawanie przez ich strony postanowieniom tych aktów priorytetu nad innymi umowami międzynarodowymi, zawieranymi przez państwa członkowskie. Jest to jednoznacznie podkreślone w Karcie Narodów Zjednoczonych, która w art. 3 wyraźnie stwierdza, że w razie „sprzeczności między zobowiązaniami członków Organizacji Narodów Zjednoczonych, wynikającymi z niniejszej Karty a ich zobowiązaniami, wynikającymi z jakiejkolwiek innej umowy międzynarodowej, zobowiązania wynikające w niniejszej Karty mają pierwszeństwo". Podobna zasada została przyjęta również w art. 234 Traktatu Rzymskiego Tworzącego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, przewidującym ponadto możliwość podjęcia przez zainteresowane państwa działań mających na celu dostosowanie do jego postanowień ich wcześniejszych umów, w razie ich sprzeczności z Traktatem[132];

- częste stosowanie w praktyce zasady zgodnie z którą traktat tworzący organizację powinien zostać zaaprobowany przez jego sygnatariuszy w całości. Wynika to z założenia, że organizacja może skutecznie działać jedynie w takiej sytuacji, gdy wszyscy jej członkowie w jednakowy sposób będą przestrzegać postanowień tworzącego ją traktatu. Ogranicza to, a nawet w niektórych przypadkach wyklucza to możliwość składania przez nich zastrzeżeń do poszczególnych jego postanowień. Możliwość składania zastrzeżeń wyklucza Karta Narodów Zjednoczonych. Jednak niektóre państwa przystępujące do ONZ starają się niejednokrotnie wyrazić zastrzeżenia do niej w sposób nieformalny w różnego rodzaju „deklaracjach intencji" lub oświadczeniach interpretacyjnych. W żadnym przypadku jednak nie może to być uznawane za zgłoszenie zastrzeżeń w rozumieniu art. 19 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych[133]. W niektórych organizacjach jednak dopuszcza się zgłaszanie przez przystępujące do nich państwa zastrzeżeń, pod warunkiem, że będą one przyjęte przez odpowiedni organ danej organizacji. Możliwość taką zapewnia zresztą art. 20, ustęp 3 wspomnianej konwencji

---

[132] Dotyczy tego art. 307 Traktatu tworzącego Wspólnotę Europejską.

[133] Art. 19 konwencji postanawia, że „przy podpisaniu, ratyfikowaniu, przyjęciu lub zatwierdzeniu umowy oraz przy przystępowaniu do niej, państwo może zgłosić zastrzeżenie, chyba, że: a) umowa zabrania zgłaszania zastrzeżeń, b) umowa postanawia, że mogą być składane tylko określone zastrzeżenia, a dane zastrzeżenie do nich nie należy; albo c) w wypadkach innych niż przewidywane w punktach a) i b) zastrzeżenie jest sprzeczne z przedmiotem i celem umowy"; *Dziennik Ustaw*, 1965, nr 37, poz. 232.

wiedeńskiej, który postanawia, że „jeżeli umowa jest aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej, zastrzeżenie wymaga przyjęcia przez właściwy organ tej organizacji, chyba, że umowa postanawia inaczej";

- bezterminowy charakter konstytucyjnych aktów organizacji międzynarodowych. Wynika to w znacznej mierze z : a) zadań jakie mają one realizować i b) ich istoty, jako struktur, których trwałość jest konieczna dla zapewnienia osiągnięcia przyjętych przez nie celów i skuteczności prowadzących do tego ich działań. Od tej zasady występują pewne odstępstwa. Europejska Wspólnota Węgla i Stali utworzona została na podstawie art. 97 traktatu z 18 kwietnia 1951 r. na 50 lat[134]. Układ Warszawski z 14 maja 1955 r. w art. 11 przewidywał natomiast dwudziestoletni okres jego obowiązywania i działalności powołanej na jego podstawie organizacji[135].

4.2.2. Podmiotowość prawna organizacji międzynarodowych

Organizacje międzynarodowe mają zdolność prawną i zdolność do działań prawnych w zakresie niezbędnym dla realizacji statutowych celów i zadań określonych w ich aktach konstytucyjnych. W związku z wyłanianiem się w stosunkach międzynarodowych coraz to nowych problemów wynikających z rozwoju cywilizacyjnego i wymagających rozwiązań wielostronnych zakres tych zdolności organizacji międzynarodowych, niezbędnych dla skutecznego realizowania ich funkcji, stale się rozszerza. Proces ten doprowadził do zwiększenia ich roli jako podmiotów nie tylko współczesnych stosunków międzynarodowych lecz również prawa międzynarodowego[136]. Podmiotowość ta różni się jednak od podmiotowości państw, które w tradycyjnej doktrynie były uznawane za wyłączne podmioty prawa

---

[134] *Einigung und Spaltung Europas*, von C. Gasteyger, Frankfurt am Main 1966, s. 150.

[135] *Dziennik Ustaw*, 1955, nr 38, poz. 182.

[136] Por. omówienie tego procesu M. Rama-Montaldo, *„International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations"*, British Yearbook of International Law, vol. 44, 1970, s. 111-112.

międzynarodowego[137]. Jest wtórna i ograniczona do zadań w których zakresie organizacje międzynarodowe mają kompetencje jakie zostały im wyraźnie przekazane w aktach konstytucyjnych przez ustanawiające je państwa. Ich podmiotowość prawna jest więc uzasadniona wyłącznie celami i zadaniami danej organizacji i nie może wykraczać poza ich zakres ze szkodą dla swobody działania innych podmiotów prawa jakimi są suwerenne państwa. Dotyczy ponadto tylko tych atrybutów, które są konieczne dla zapewnienia skutecznej realizacji tych zadań i celów[138].

Delegacja tego rodzaju kompetencji na zasadzie dobrowolności i równości leży, zgodnie z prawem międzynarodowym – w zakresie suwerennych atrybutów państwa. Oznacza przeniesienie na organizację określonych praw, ale pozostawia mu suwerenność. W przypadku organizacji integracyjnych, ograniczając swoją autonomiczną działalność w sprawach objętych celami i zasadami integracji, państwa je tworzące dzielą się z nią określonymi atrybutami suwerenności, kreując w zakresie tych spraw swego rodzaju współsuwerenność.

Większość aktów konstytucyjnych organizacji międzynarodowych, w tym szczególnie ważnych jak np. Rady Europy, Unii Europejskiej[139]. NATO, Organizacji Państw Amerykańskich nie zawiera żadnych szczegółowych postanowień dotyczących ich podmiotowości prawnomiędzynarodowej, s Niektóre z nich natomiast zawierają postanowienia określające a) ogólnie ich podmiotowość prawną, m.in. Traktat tworzący Europejską Wspólnotę Gospodarczą w art. 210, stwierdzający, że „Wspólnota posiada podmiotowość prawną" lub b) jedynie pewne atrybuty zdolności prawnej, jak np. art. 104 Karty ONZ jej podmiotowość „wewnętrzną". Problem ten jest szczegółowo omówiony w rozdziale drugim niniejszej pracy.

Podmiotowość międzynarodowa Organizacji Narodów Zjednoczona została natomiast wyczerpująco omówiona w opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 11 kwietnia 1949 r. w sprawie odszkodowania za szkody poniesione w służbie ONZ. Podstawowe jej tezy można ująć w następujące punkty:

---

[137] Niektórzy autorzy negują podmiotowość prawnomiędzynarodową organizacji międzynarodowych. Por. A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1975, s. 144 i nast.

[138] Art. 3b, ust. 1 Traktatu z Maastricht tworzącego Wspólnotę Europejską.

[139] Dotyczy to braku odnośnych postanowień w traktacie o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r.

- przeznaczeniem każdej organizacji jest realizacja funkcji i korzystanie z przyznanych jej praw, które nie byłyby uzasadnione gdyby nie posiadała ona w szerokim zakresie międzynarodowej osobowości i zdolności działania w skali międzynarodowej,

- międzynarodową podmiotowość ONZ potwierdzają jej zadania w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, rozwoju stosunków między państwami, współpracy międzynarodowej w różnych dziedzinach;

- pięćdziesiąt państw[140] stanowiących przeważającą większość państw wspólnoty międzynarodowej było uprawnionych, zgodnie z prawem międzynarodowym, do utworzenia jednostki mającej obiektywną podmiotowość międzynarodową rodzącą skutki również dla państw trzecich a nie podmiotowość uznaną tylko przez państwa członkowskie. Odnosi się to jednak wyłącznie do organizacji powszechnych o celach ogólnych i w zakresie spraw mających ogólne znaczenie międzynarodowe. Jeżeli chodzi o inne organizacje to ich działalność może rodzić skutki prawne dla państw nie członkowskich tylko wtedy kiedy wyrażą na to zgodę[141].

4.2.3. Podstawowe atrybuty międzynarodowej podmiotowości organizacji

Do podstawowych atrybutów międzynarodowej podmiotowości organizacji należą nich przede wszystkim: prawo ustanawiania stosunków dyplomatycznych i prawo zawierania umów międzynarodowych.

4.2.3.1. Prawo utrzymywania stosunków dyplomatycznych

Organizacje międzynarodowe mają czynne i bierne prawo legacji. Rożni się ono jednak od prawa legacji państw: a) jest zróżnicowane w zależności od charakteru organizacji, b) dotyczy odmiennych podmiotów - organizacji i suwerennych państw, c)

---

[140] Taki był wówczas stan liczebny członków ONZ.

[141] *Cour Internationale de Justice,* Recueil des des arrets, avis consultatifs et ordonnances, 1949, s. 174 i nast.

w zakresie biernego prawa legacji dotyczy nie tylko organizacji i państw utrzymujących z nimi stosunki, lecz również państw ich siedzib. W związku z tym trudno jest ustalić stałe i jednolite zasady stosowania tego prawa. Podjęte w 1963 r. przez Komisję Prawa Międzynarodowego prace kodyfikacyjne dotyczące stosunków między państwami i organizacjami międzynarodowymi i między organizacjami międzynarodowymi doprowadziły do przygotowania i podpisania 14 marca 1975 r. w Wiedniu konwencji o reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami. Dotyczyła ona jedynie ich biernego prawa legacji i ograniczała się do organizacji uniwersalnych.

4.2.3.2. Przedstawicielstwa państw przy organizacjach międzynarodowych

Stałe przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych

Praktyka akredytowania przy organizacjach międzynarodowych stałych przedstawicielstw została zapoczątkowana w okresie Ligi Narodów. Związane to było m.in. z utworzeniem na podstawie art. 4 Paktu Ligi Narodów Rady z udziałem stałych przedstawicieli Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych i innych państw. Skutkiem tego było przyznanie w art. 7, ust. 4 Paktu przedstawicielom członków Ligi oraz jej funkcjonariuszom przy wykonywaniu swoich czynności przywilejów i immunitetów dyplomatycznych[142].

Jak wspomniano w rozdziale drugim niniejszej pracy Karta Narodów Zjednoczonych oraz konwencje o przywilejach i immunitetach Narodów Zjednoczonych z 1946 r. i instytucji wyspecjalizowanych z 1947 r. nie zajmują się statusem stałych przedstawicielstw. Nie stanowiło to jednak przeszkody dla ustanowienia przy ONZ przez państwa członkowskie „stałych przedstawicielstw" lub „stałych misji". W niektórych przypadkach również państwa, które nie są członkami danej organizacji utrzymują przy niej swoich przedstawicieli, najczęściej jako obserwatorów. Watykan akredytował przy Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku swojego obserwatora, dysponującego biurem i korzystającego z

[142] Por. *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, red. L. Gelberg, Warszawa 1958, s. 31-32.

wszelkich uprawnień przyznanych przez władze amerykańskie stałym przedstawicielom. Szczególnie liczne są stałe misje państw nie członkowskich przy Unii Europejskiej w Brukseli. Tworzone są na podstawie umów zawieranych przez rządy państw wysyłających z Unią Europejską.

Szefami przedstawicielstw są stali przedstawiciele zazwyczaj w randze ambasadorów. Status tych przedstawicielstw jest podobny do tego jaki na podstawie prawa międzynarodowego przysługuje misjom dyplomatycznym. Na uwagę zasługuje jednak, że w art. 105 Karty Narodów Zjednoczonych nie kwalifikuje się przywilejów i immunitetów przedstawicieli jako „dyplomatycznych" i ogranicza się je do „koniecznych dla niezależnego wykonywania ich funkcji związanych z Organizacją.

Funkcje stałych przedstawicieli są zróżnicowane w zależności od zadań i statusu organizacji przy których działają. Niemniej do ich podstawowych zadań należą:

a) reprezentowanie swojego kraju i ochrona jego interesów w działalności organizacji,

b) utrzymywanie kontaktów z Sekretariatem i innymi organami organizacji,

c) udział w pracach delegacji na sesjach organów organizacji i posiedzeniach organizowanych przez nie konferencji dyplomatycznych,

d) prowadzenie konsultacji w celu przygotowania inicjatyw i dla pozyskania dla nich sponsorów z innych krajów,

e) utrzymywanie stosunków z przedstawicielstwami innych państw, zwłaszcza w Nowym Jorku, gdzie przedstawicielstwa przy ONZ wielu małych państw postkolonialnych są ich jedynymi zagranicznymi misjami dyplomatycznymi.

Ze względu na rolę jaką odgrywa ONZ jako organizacja uniwersalna o celach ogólnych szczególne znaczenie mają przedstawicielstwa państw przy jej kwaterze głównej w Nowym Jorku oraz przy jej biurze w Genewie. O ile w przypadku Nowego Jorku stałe przedstawicielstwa przy ONZ są misjami oddzielnymi od ambasad działających przy rządzie USA w Waszyngtonie, to w przypadku europejskich siedzib biur ONZ stałymi przedstawicielami przy nich są niejednokrotnie ambasadorowie akredytowani przy rządach państw tych siedzib. Państwa utrzymują również stałych przedstawicieli przy organizacjach wyspecjalizowanych, jak np. Międzynarodowej Organizacji Pracy w Genewie, Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Nauki i

Kultury w Paryżu, Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Rolnictwa i Wyżywienia w Rzymie.

Przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych są zaliczane przez niektóre państwa w hierarchii ich misji dyplomatycznych do tzw. misji fachowych, w których odpowiedzialne stanowiska zajmują dyplomaci o wysokich kwalifikacjach i dużym doświadczeniu w dziedzinie polityki i dyplomacji wielostronnej oraz problematyki organizacji międzynarodowych. Z tego względu stali przedstawiciele tych państw są często powoływani do pełnienia funkcji przewodniczących różnych organów tych organizacji lub na odpowiedzialne stanowiska w ich sekretariatach. Ma to miejsce szczególnie w przypadku przedstawicielstw przy ONZ w Nowym Jorku[143].

W niektórych przypadkach stali przedstawiciele mają specjalny status w organizacjach przy których są akredytowani:

- we Wspólnocie Europejskiej w Brukseli, zgodnie z art. 151 Traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 r. – tworzą organ pomocniczy jej Rady Ministerialnej - Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) do którego zadań należy przygotowywanie prac Rady i realizacja zlecanych mu przez nią zadań[144];
- w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, zgodnie z art. 9 wchodzą w skład jej tzw. Rady Stałych przedstawicieli, nazywanej niekiedy Stałą Radą NATO, która ma uprawnienia takie same jak te, które na podstawie art. 9 Traktatu Północnoatlantyckiego przysługują Radzie[145].

Delegacje państw przy organach międzynarodowych i na konferencjach

Dla realizacji swoich praw członkowskich państwa wysyłają delegacje do brania udziału w obradach organów organizacji międzynarodowych i na konferencje międzynarodowe. Ustalenie liczebności i składu delegacji należy w zasadzie do dyskrecjonalnej kompetencji państwa. Delegacja składa się zazwyczaj z szefa

---

[143] Np. polscy stali przedstawiciele w Nowym Jorku Bohdan Lewandowski i Eugeniusz Wyzner na stanowiska zastępców Sekretarza Generalnego ONZ.

[144] Zgodnie z art. 207 traktatu tworzącego Wspólnotę Europejską COREPER odpowiada za przygotowanie prac Rady i za wykonanie zadań przydzielonych mu przez nią. Może również podejmować decyzje proceduralne w przypadkach przewidzianych w regulaminie Rady.

[145] *Dziennik Ustaw*, 2000, nr 87, poz. 970.

delegacji, delegatów, zastępców delegatów, doradców i ekspertów. Liczebność delegacji zależy od charakteru organizacji i z zasady jest większa w przypadku organizacji powszechnych o charakterze ogólnym, posiadających rozbudowane struktury jak np. ONZ. Wpływ na to ma również wielkość państwa i rola jaką odgrywa ono w stosunkach międzynarodowych.

Statuty niektórych organizacji wprowadzają jednak pewne regulacje w tym zakresie. Art. 9, ust. 2 Karty stwierdza, że każdy członek ONZ nie może mieć więcej niż 5 przedstawicieli w Zgromadzeniu Ogólnym, statut Międzynarodowej Organizacji Pracy postanawia w art.3, ust. 1 że delegacja państwa członkowskiego składa się z czterech delegatów: dwóch reprezentantów rządu i po jednym reprezentancie pracodawców i pracobiorców[146]. Ograniczenia dotyczące liczebności reprezentantów nie odnoszą się do pozostałych członków delegacji – doradców, ekspertów, sekretarzy, tłumaczy i personelu technicznego.

Oprócz ograniczeń liczebności delegacji statuty niektórych organizacji określają warunki dotyczące ich rangi. Przykładem tego są postanowienia art. 28 Karty stanowiące, że każdy członek Rady Bezpieczeństwa na jej okresowych posiedzeniach „może być, stosownie do życzenia, reprezentowany przez członka swego rządu lub innego specjalnie wyznaczonego przedstawiciela". W tym celu państwa, często mianują swoich stałych przedstawicieli na okres swego członkostwa w Radzie. Statut Rady Europy w art. 14 stanowi, że każdy członek posiada jednego przedstawiciela w jej Komitecie w randze ministra, który może być zastąpiony jedynie przez osobę w randze członka rządu[147].

Państwa są zobowiązane dokonać akredytacji delegacji, przez przekazanie sekretariatowi organizacji noty dyplomatycznej zawierającej listę nazwisk członków i ich rangę. Prawidłowość ich pełnomocnictw, na podstawie których rządy państw członkowskich upoważniają swoich przedstawicieli do brania udziału w obradach organów organizacji i głosowania w ich imieniu, jest sprawdzana przez specjalny komitet, powoływany przed rozpoczęciem konferencji lub organu organizacji.

---

[146] *Zbiór Statutów i Regulaminów Organizacji Międzynarodowych,* pod red. S. Huberta, t. II, *Organizacje wyspecjalizowane*, Warszawa 1966, s. 66.

[147] *Wybór konwencji Rady Europy,* Warszawa 1999, s. 16-17.

Sprawozdanie komitetu decyduje czy dana delegacja jest dopuszczona do reprezentowania danego państwa w organizacji. W niektórych sytuacjach ustalenia komitetu mają daleko idące konsekwencje prawnopolityczne. Odrzucenie bowiem pełnomocnictw danego państwa ma taki sam skutek jak wykluczenie z organizacji. W okresie zimnej wojny w latach 1950-71, kiedy o prawo reprezentowania Chin w ONZ ubiegały się dwa rządy chińskie: ChRL i Taiwan, które zgłaszały na sesje Zgromadzenia Ogólnego dwie odrębne delegacje, powoływany corocznie przed każdą sesją Zgromadzenia Ogólnego) komitet weryfikacji pełnomocnictw uznawał pełnomocnictwa nacjonalistycznego rządu chińskiego z Taiwanu. Sytuacja zmieniła się w 1971 r. kiedy Francja USA, Wielka Brytania uznały ChRL i nawiązały z nią stosunki dyplomatyczne. Konsekwencją tego było również uznanie pełnomocnictw jej rządu jako jedynego legalnego przedstawiciela Chin w ONZ i zakwestionowanie pełnomocnictw rządu taiwańskiego.

Delegacja działa na podstawie instrukcji wydanej przez kompetentny organ państwa wysyłającego. Instrukcja może być ogólna dotycząca całości zadań delegacji lub szczegółowa odnosząca się do niektórych z nich. Zazwyczaj określa ona nie tylko cele polityczne delegacji i wynikające z nich zadania, lecz również taktykę i metody jej działania, zwłaszcza starań o pozyskanie poparcia dla jej zamierzonych inicjatyw. Stopień szczegółowości instrukcji zależy w znacznej mierze od rangi przewodniczącego delegacji. Bardziej ogólne instrukcje otrzymują ministrowie, którzy jako członkowie rządu znają lepiej niż szefowie delegacji niższej rangi stanowisko swojego rządu w sprawach będących przedmiotem prac organizacji i mają większą swobodę w interpretowaniu i zmienianiu instrukcji w razie powstania wymagających tego sytuacji.

Państwa, które należą do organizacji do których kompetencji należy prowadzenie wspólnej polityki, a w związku z tym zajmowanie również wspólnego stanowiska na konferencjach międzynarodowych i w obradach organów organizacji uzgadniają treść instrukcji dla swoich delegacji biorących w nich udział. Traktat Amsterdamski z 2 października 1997 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i traktaty tworzące Wspólnoty Europejskie i inne odnośne akty zobowiązuje państwa członkowskie do „koordynacji swoich działań w organizacjach międzynarodowych i podczas

konferencji międzynarodowych oraz do zajmowania wspólnego stanowiska na ich forum". Art. 20 Traktatu zobowiązuje ponadto misje dyplomatyczne państw członkowskich do współpracy na konferencjach międzynarodowych i w organizacjach międzynarodowych „dla zapewnienia, by wspólne stanowiska i wspólne akcje przyjęte przez Radę były przestrzegane i realizowane"[148].

4.2.3.3. Przedstawicielstwa organizacji międzynarodowych

Organizacje międzynarodowe utrzymują swoich przedstawicieli przy innych organizacjach, zwłaszcza przy ONZ i przy rządach państw zarówno członkowskich, jak nie członkowskich. Unia Europejska ma swoich przedstawicieli przy ONZ i organizacjach wyspecjalizowanych a także ambasadorów w niektórych państwach nie członkowskich, z reguły w tych, które ubiegają się o jej członkostwo i mają status członków stowarzyszonych. Niektóre organizacje natomiast, jak np. Program Narodów Zjednoczonych do spraw rozwoju akredytuje swoich przedstawicieli – rezydentów przy rządach państw rozwijających się korzystających z jego pomocy. Przedstawiciele organizacji międzynarodowych korzystają w krajach pobytu w zasadzie z wszystkich podstawowych ułatwień jakie zapewniają one członkom przedstawicielstw dyplomatycznych, lecz tylko w zakresie uzasadnionym ich funkcjami lub w przypadku misji specjalnych – ich mandatami.

4.2.4. Prawo zawierania umów międzynarodowych

Organizacje międzynarodowe mają prawo zawierania umów z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Sprawa ta jest uregulowana w konwencji wiedeńskiej z 21 marca 1986 r. o prawie traktatów między państwami i organizacjami międzynarodowymi i między organizacjami międzynarodowymi. Jej postanowienia w znacznej mierze są podobne do tych jakie zawarto w wiedeńskiej konwencji z 1969 r. o prawie umów międzynarodowych, odnoszącej się do umów międzyrządowych.

---

[148] Por.L. Łukaszuk i A. Skowroński, *Europejskie prawo pokoju*, Warszawa 2000, s. 225

Należy jednak w rozważaniu tej kwestii brać pod uwagę, że organizacje nie są podmiotami suwerennymi, jak państwa oraz że ich status jest zróżnicowany w zależności od ich aktów konstytucyjnych i ich praktyki. Z tego względu nie mogą one stosować jednolitych zasad postępowania w swojej działalności traktatowej w takim stopniu jak państwa. Ich zdolność do zawierania umów jest ograniczona zakresem ich zadań i kompetencji niezbędnych dla ich realizacji. Karta Narodów Zjednoczonych nie zawiera żadnych ogólnych sformułowań odnoszących się do jej prawa zawierania umów. Określa natomiast w poszczególnych artykułach dziedziny w których dla realizacji swoich zadań przewiduje ich zawieranie. W art. 43 odnosi się to do umów dotyczących postawienia przez państwa członkowskie do dyspozycji Rady Bezpieczeństwa sił zbrojnych, pomocy i ułatwień „koniecznych dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa", w art. 63 - natomiast porozumień określających warunki, na jakich odnośna organizacja wyspecjalizowana ma być związana z ONZ. Zgodnie jednak z współczesną teorią i praktyką prawa międzynarodowego może ona jednak zawierać umowy również w sprawach, które nie są wyliczone w Karcie, pod warunkiem, że będą one niezbędne dla realizacji jej funkcji i że nie będą dotyczyły spraw wyraźnie wyłączonych w Karcie spod jej kompetencji.

Traktat tworzący Wspólnotę Europejską nie zawiera generalnego upoważnienia do zawierania przez nią umów międzynarodowych lecz przewiduje taką możliwość w poszczególnych artykułach w określonym w nich zakresie np.: z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi: umów celnych i handlowych (art.133); o współpracy (art. 181); o stowarzyszeniu (art. 310)[149].

Wśród umów zawieranych przez organizacje międzynarodowe można wyliczyć przede wszystkim:

- umowy dotyczące różnych aspektów ich działalności, jak m.in. a) o statucie ich siedzib, przywilejów i immunitetów, jak np. konwencja z 13 lutego 1946 r. dotycząca

---

[149] Art. 310 przewiduje zawieranie „z jednym lub wieloma partnerami, lub organizacjami.międzynarodowe umowy ustanawiające stowarzyszenia, obejmujące dwustronne prawa i obowiązki, wspólne działania i specjalne procedury". A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, op. cit., t. III, s. 335.

przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych, b) warunków działania ich misji specjalnych, humanitarnych i pokojowych; model tego rodzaju umów został opracowany przez Sekretarza Generalnego ONZ i przedstawiony w jego raporcie z 9 października 1990 r; postanowienia zawarte w tym dokumencie są włączane do umów o statusie operacji pokojowych zawieranych przez ONZ z państwami na których terytoriach mają działać misje; c) ochrony i bezpieczeństwa personelu ONZ jak konwencja z 9 grudnia 1994 r w sprawie bezpieczeństwa personelu Narodów Zjednoczonych i personelu towarzyszącego.

- umowy podpisywane z państwami trzecimi przez organizacje, przede wszystkim gospodarcze, jak np. Wspólnota Europejska w sprawach handlowych i surowcowych oraz o współpracy i partnerstwie;

- umowy podpisywane wspólnie przez organizacje międzynarodowe i ich członków (tzw. umowy o „uczestnictwie mieszanym"), które są zawierane przez Wspólnotę Europejską, jeżeli ich przedmiot wchodzi częściowo jednocześnie w zakres zarówno jej kompetencji, jak i jej państw członkowskich. Przykładem tego rodzaju umów jest układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi[150].

- umowy podpisywane z organizacjami międzynarodowymi, np. w ONZ porozumienia między Radą Gospodarczą i Społeczną z organizacjami wyspecjalizowanymi w sprawie warunków, na jakich „odnośna organizacja ma zostać związana z Organizacją Narodów Zjednoczonych" (art. 63 Karty). Traktat tworzący Wspólnotę Europejską w art. 228 zawiera natomiast generalne upoważnienie do negocjowania i podpisywania tego rodzaju umów, zaś art. 109, ust. 3; 113 ust. 3; ust. 4 przewidują zawieranie tego rodzaju umów odpowiednio w sprawach finansowych, handlowych i ochrony środowiska naturalnego.

Organizacje międzynarodowe do niedawna nie były stronami traktatów stanowiących kodyfikację prawa międzynarodowego, np. konwencji o ochronie ofiar wojny z 1949 r., konwencji z 1969 r. o prawie umów międzynarodowych, konwencji z 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych. Precedens został stworzony w 1984 r., kiedy

---

[150] Zagadnienie umów o „mieszanym uczestnictwie" omawia szczegółowo monografia wydana pod red. D. O'Keffe i H.G. Schermersa, *Mixed Agreements*,. Deventer 1983.

Wspólnota Europejska podpisała konwencję z Montego, Bay kodyfikującą prawo morza. Początkowo dopuszczona ją, podobnie jak przedstawicieli ruchów wyzwolenia, do podpisania jedynie aktu końcowego konferencji w Montego Bay na której uzgodniono konwencję.

4.2.5. Sukcesja międzynarodowej podmiotowości organizacji

Podmiotowość organizacji międzynarodowych podlega sukcesji w trzech sytuacjach:

a) likwidacji organizacji i powołania w jej miejsce nowej, np. ONZ w 1945 r. w miejsce Ligi Narodów a Trybunału Sprawiedliwości. Międzynarodowej w miejsce Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej. W tym przypadku uznano ciągłość nowego i dawnego trybunału. Znalazło to wyraz w postanowieniach art. 92 Karty, który stanowi, że MTS działa na podstawie statutu, opartego na statucie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej. Za podstawę regulaminu MTS przyjęto regulamin dawnego trybunału, którego orzecznictwo zostało ponadto uznane przez nowy trybunał za integralną część swojego orzecznictwa);

b) transformacji dawnej organizacji przez zmianę jej statusu lub zadań i struktury, np. Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej w 1960 r. w Organizację Współpracy i Rozwoju Gospodarczego;

c) połączenia organizacji np. połączenie organów Wspólnot Europejskich w 1965 r

We wszystkich przypadkach sukcesja kompetencji i dorobku prawnego odbywa się na podstawie umowy międzynarodowej między członkami organizacji. W pierwszym przypadku – na podstawie art. 36 ust. 5 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 26 czerwca 1945 r., który stanowi, że „deklaracje, które były złożone stosownie do art. 36 Statutu Stałego Trybunału Sprawiedliwości i które są jeszcze w mocy, będą uchodziły tak jak to się dzieje w stosunkach między stronami niniejszego Statutu, za przyjęcie obowiązkowej jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości aż do ich wygaśnięcia i stosownie do ich brzmienia.".

W drugim przypadku sukcesja nastąpiła na podstawie konwencji z 14 grudnia 1960 r.[151], w trzecim natomiast - Traktatu z 8 kwietnia 1965 r. ustanawiającego jednolitą Radę i jednolitą Komisję Wspólnot Europejskich[152].

4.3. Członkostwo organizacji międzynarodowych

4.3.1. Rodzaje członkostwa

4.3.1.1. Pełne członkostwo

Członkami wszystkich międzynarodowych organizacji rządowych są państwa. Mają one prawo wysyłania delegacji do organów tych organizacji, być członkami ich organów, ponoszą wspólną odpowiedzialność za finansowanie jej działalności. W zasadzie pełnymi członkami w tego rodzaju organizacjach mogą być tylko państwa suwerenne i niepodległe. Państwa, które są stronami aktu konstytucyjnego organizacji międzynarodowej są jej członkami pierwotnymi. Art. 3 Karty Narodów Zjednoczonych określa tym mianem „państwa, które wziąwszy udział w Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Organizacji Międzynarodowej w San Francisco bądź podpisawszy uprzednio Deklarację Narodów Zjednoczonych z 1 stycznia 1942 r., podpisały i ratyfikowały niniejszą Kartę zgodnie z art. 110"[153]. Polska, pomimo, że była sygnatariuszem wspomnianej w art. 3 deklaracji, nie została zaproszona do udziału w konferencji w San Francisco. Powodem było nieuznawanie przez większość państw Rządu Tymczasowego mającego siedzibę w Warszawie i uznawanie za legalny polskiego rządu emigracyjnego w Londynie. Dopiero po osiągnięciu 21 czerwca 1945 r. w Moskwie porozumienia w sprawie utworzenia Tymczasowego Rządu Jedności

---

[151] Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) powstała 16 kwietnia 1948 r., a jej sukcesorka Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC) 14 grudnia 1960 r.

[152] Akt Jednolity z 1965 r.

[153] Zgodnie z ust. 3 tego artykułu Karta weszła w życie 24 października 1945 r. z chwilą złożenia dokumentów ratyfikacyjnych przez Republikę Chińską, Francję, Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii i Stany Zjednoczone Ameryki oraz większość pozostałych sygnatariuszy

Narodowej i uznania go 5 lipca 1945 r. przez państwa powstały warunki dla złożenia przez niego 16 października 1945 r. podpisu pod Kartą Narodów Zjednoczonych[154].

W przypadku państw federacyjnych członkiem może być tylko federacja. Odstępstwem od tego, podyktowanym względami politycznymi, było przyznanie w 1945 r. statusu członków pierwotnych ONZ, a w konsekwencji tego również organizacji wyspecjalizowanych dwóm republikom federacyjnym ZSRR – Ukrainy i Białorusi. Ich dopuszczenie było wynikiem kompromisu między stanowiskiem ZSRR, domagającym się przyznania członkostwa ONZ wszystkim republikom związkowym a stanowiskiem państw zachodnich, które zdecydowanie odrzuciły taką możliwość[155].

Każde państwo ma prawo uczestniczenia w organizacjach międzynarodowych na podstawie zasady suwerennej równości w celu realizacji przysługującego mu prawnomiędzynarodowego obowiązku współpracowania dla „utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, przyczyniania się do międzynarodowej stabilizacji i postępu gospodarczego, powszechnego dobrobytu narodów i współpracy międzynarodowej bez dyskryminacji"[156].

Zakres stosowania tego prawa przez państwa jest zdeterminowany rodzajem i celem organizacji.

Do bezwzględnie otwartych organizacji, którymi są przede wszystkim organizacje powszechne, jak np. ONZ ma prawo przystąpić każde państwo. Stwierdza to artykuł 4 Karty, który stanowi, że oprócz pierwotnych członków, „w poczet członków Organizacji Narodów Zjednoczonych może być przyjęte każde inne państwo". Oprócz wymogu suwerenności i niepodległości państwa wymaga się jednak od niego spełnienia jako warunku jego członkostwa dodatkowych kryteriów. W przypadku ONZ, zgodnie z art. 4. Ust. 1 Karty są nimi: a) bycie państwem niepodległym i miłującym pokój, b) przyjęcie przez nie zobowiązań zawartych w Karcie i c) posiadanie zdolności i woli ich wykonywania. Międzynarodowy Trybunał

---

[154] Por. deklarację rządową złożoną przy tej okazji, *Zbiór Dokumentów*, 1945, nr 3-4, s. 79-80.

[155] Była to jedna ze spornych kwestii, oprócz zasady jednomyślności głosów wielkich mocarstw, które utrudniały postęp prac przygotowawczych nad Kartą Narodów Zjednoczonych.

[156] Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, uchwalona 24 października 1970 r. *Zbiór Dokumentów*, 1970, s. 1646-1661.

Sprawiedliwości w opinii doradczej z 28 maja 1948 r. stwierdził, że kandydat na członka, który spełnia te warunki musi być przyjęty do Organizacji[157].

Do względnie otwartych organizacji, którymi są organizacje regionalne i organizacje powołane do realizacji określonych zadań współpracy międzynarodowej dopuszczone mogą być jedynie państwa: a) w pierwszym przypadku danego regionu lub utrzymujące w nim swoją obecność polityczną, wojskową lub gospodarczą lub których członkostwo jest niezbędne dla realizacji ich zadań (np. OBWE), natomiast b) w drugim przypadku państwa mające prawną i techniczną zdolność realizacji określonego zadania, jak np. utworzona w OPEC.

Praktyka międzynarodowa wskazuje, że w pewnych przypadkach, zdeterminowanych przede wszystkim celami organizacji i politycznymi motywami państw je tworzących mogą być dopuszczone do nich inne podmioty niż państwa. Członkiem pierwotnym ONZ stały się w 1945 r. Indie jako dominium brytyjskie przed uzyskaniem niepodległości w 1947 r. W toku procesu dekolonizacji dopuszczono niektóre obszary kolonialne lub zależne m.in. do takich organizacji wyspecjalizowanych, jak Międzynarodowa Organizacja Meteorologiczna, Światowa Organizacja Zdrowia, Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego, Powszechna Unia Pocztowa[158].

Organizacja Wyzwolenia Palestyny stała się członkiem Ligi Państw Arabskich na takich zasadach jak inne państwa członkowskie tej organizacji. Została ona przyjęta również do innych organizacji powiązanych z Ligą Państw Arabskich, jak np. Arabskiego Funduszu Monetarnego. Konwencja natomiast z 1948 r. tworząca Europejską Organizację Rozwoju Gospodarczego dopuszczała udział w jej pracach dowódców stref okupacyjnych USA, Wielkiej Brytanii i Francji w Niemczech. Preambuła konwencji wylicza ich jako strony konwencji razem z rządami Austrii, Belgii, Danii, Francji, Grecji, Irlandii, Islandii, Włoch, Luksemburga, Norwegii, Holandii, Portugalii, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Szwajcarii i Turcji. Wynikało to z zadań tej organizacji w zakresie koordynacji wykorzystania pomocy otrzymywanej w

---

[157] *Cour International de Justice*, Recueil, 1948, s. 57 i nast.

[158] Por. A. Kovar, *La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales*, Annuaire Francais de droit international, 1969, s. 522-549.

ramach Planu Marshalla przez objęte nim państwa europejskie i okupowane Niemcy[159].

4.3.1.2. Częściowe członkostwo

Niejednokrotnie państwa uczestniczą w pracach jedynie niektórych organów organizacji międzynarodowej nie będąc jednak jej członkami. Wnoszą finansowy wkład do budżetu organizacji proporcjonalny do udziału w pracach tych organów. Przykładem częściowego członkostwa było uczestnictwo Szwajcarii w Programie Narodów Zjednoczonych dla Rozwoju. Rząd Szwajcarii – nie będąc członkiem ONZ – był ponadto stroną statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości będącego jednym z jej głównych organów. Innym przykładem jest przyjęcie w 1977 r. Organizacji Wyzwolenia Palestyny jako pełnoprawnego członka Komisji Narodów Zjednoczonych dla Azji Zachodniej

4.3.1.3. Członkowie stowarzyszeni

Stowarzyszenie państwa z określoną organizacją polega na tym, że nie spełniając w pełni warunków członkostwa, korzysta ono z uzgodnionego w specjalnej umowie (umowa o stowarzyszeniu) uczestnictwa w niej, nabywając w ten sposób statut państwa stowarzyszonego. Istnieją dwie formy stowarzyszenia. Pierwsza, polegająca na tym, że państwo to ma takie same prawa jak pełni członkowie z wyjątkiem jednak prawa udziału w głosowaniu i biernego prawa wyborczego do organów wykonawczych organizacji[160]. Druga stosowana w Unii Europejskiej polega na tym, że państwo stowarzyszone nie ma równych praw z pełnymi jej członkami i bierze udział z nimi w specjalnie w tym celu powoływanych mieszanych organach. W układach europejskich, ustanawiających stowarzyszenie między państwami Europy

---

[159] Por. C. Gasteyger, *Einigung und Spaltung Europas*, Franfurt am Main, 1965, s. 81-83, tekst konwencji, s. 99-102.

[160] Por.wyczerpujące omówienie tej formy stowarzyszenia w monografii P. Hollenwegera, *Die Assoziation von Staaten mit internationalen Organizationen*, Zurcher Studien zum Internationalen Recht, nr 41, 1967.

Środkowowschodniej (Polską, Czechami, Słowacją, Węgrami,), republikami bałtyckimi (Estonią, Litwą i Łotwą), Rumunią, Bułgarią i Słowenią utworzone zostały dla każdego z tych państw i Wspólnot Europejskich dwa specjalne organy: Rady Stowarzyszenia i Parlamentarne Komitety Stowarzyszenia. Specyfika tych układów polega na tym, że oprócz więzów między Wspólnotami a tymi państwami, tworzą określone prawa i zobowiązania tych państw w ich dwustronnych stosunkach z członkami tych Wspólnot[161].

4.4. Nowe formy zinstytucjonalizowanego uczestnictwa w działalności organizacji międzynarodowych

W ostatnim dziesięcioleciu rozwinęła się nowe formy częściowo zinstytucjonalizowanego uczestnictwa państw w działalności organizacji międzynarodowych: na podstawie zawartych między nimi umów. Wśród nich należy wyróżnić trzy zasadnicze kategorie:

- *Partnerstwo dla Pokoju* ustanowione na podstawie wielostronnych dokumentów NATO, przede wszystkim. Dokumentu ramowego z 10-11 stycznia 1994 r. i Dokumentu Podstawowego Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa (EAPC) z 30 maja 1997 r.[162] Głównymi celami tego programu jest pogłębienie więzi politycznych i wojskowych oraz przyczynianie się do wzmocnienia bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim. Ma to być osiągnięte przez współpracę z NATO biorących w nim udział państw dla zapewnienia większej przejrzystości ich budżetów i planowania obronnego, zwiększenia ich zdolności wnoszenia wkładu do operacji pokojowych pod auspicjami ONZ lub OBWE oraz rozwój współpracy wojskowej z NATO w określonych dziedzinach[163]. Organem Programu jest Euroatlantycka Rada Partnerstwa, która jest otwarta dla przystąpienia państw, nie będących członkami NATO lecz

---

[161] Por. art. 102-103 i 108-110 tekstu *Układu z Polską. Komentarz do Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony*, Urząd Rady Ministrów. Biuro do spraw integracji europejskiej oraz pomocy zagranicznej, Warszawa 1994, s. 301-315.

[162] Por. L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Europejskie prawo pokoju*, s. 185-189.

[163] Por. *Partnerstwo dla Pokoju. Dokument ramowy*, [w:] L. Łukaszuk, A. Skowroński, op. cit., s. 182.

uczestniczących w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Następuje ono przez podpisanie Dokumentu Ramowego i zaakceptowanie postanowień Dokumentu Podstawowego dotyczących wspomnianej Rady. Podpisanie tego dokumentu stanowi akt konstytucyjny umownych stosunków między NATO, a przystępującymi do Partnerstwa państwami w zakresie określonym jego celami i funkcjami. O ile w układach o stowarzyszeniu z Wspólnotami Europejskimi zostały ustanowione organy pozostające poza zasadniczą strukturą organów Unii Europejskiej, to Euroatlantycka Rada Partnerstwa utworzona na podstawie Dokumentu Podstawowego została włączona do struktur NATO co znalazło wyraz w przyznaniu funkcji jej przewodniczącego Sekretarzowi Generalnemu NATO.

- **Umowy o partnerstwie i współpracy** zawierane przez Unię Europejską a republikami byłego ZSRR. Ich model został rozwinięty w umowach zawartych 14 czerwca 1994 r. z Ukrainą, 24 czerwca 1994 r. z Rosją i 6 marca 1995 r. z Białorusią. Ich celem jest rozwój współpracy we wszystkich podstawowych dziedzinach ich wzajemnych stosunków. Charakteryzują się odpowiednią dla stanu tych stosunków równowagą praw i zobowiązań stron oraz szerokim zakresem ich wspólnych działań, uzgadnianych w tzw. planach akcji, periodycznie opracowywanych przez Komisję Europejską i zatwierdzanych przez Radę Unii Europejskiej. W tym celu tworzą odpowiednie struktury wśród których szczególną rolę odgrywają Rady Współpracy, które zbierają się raz w roku dla omówienia całości zagadnień związanych z realizację umów i dla ustalenia priorytetów działań na przyszłość. Umowy ustalają ponadto procedury kontaktów i konsultacji na różnych szczeblach, stanowiących tzw. dialog strukturalny, zbliżony do tego jaki Unia prowadzi z państwami stowarzyszonymi.

- **Karta Partnerstwa** między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Republiką Estonii, Republiką Łotwy i Republiką Litwy z dnia16 stycznia 1998 r., która stanowi wielostronną umowę dotyczącą współpracy w dziedzinie politycznej, gospodarczej, określającą jej zasady i mechanizmy oraz tworzącą wspólny organ – Komisję Partnerstwa. Specyfika Karty polega na tym, że zawiera również pewne zobowiązania typowe dla umów o wzajemnej pomocy. W art. 33 mianowicie strony zobowiązują się do prowadzenia konsultacji „między sobą oraz z innymi państwami, w przypadku, gdy

jeden z nich uzna, że jego terytorialna integralność, niepodległość lub bezpieczeństwo zostały zagrożone" oraz przewidują w tym celu użycie dwustronnych i wielostronnych mechanizmów[164].

Przedstawione formy zinstytucjonalizowanego uczestnictwa w działalności międzynarodowych organizacji mają wiele wspólnych cech: a) określają zasady, normy, procedury i struktury tego uczestnictwa, b) umowy je tworzące mają charakter ramowy, pozostawiając stronom do uregulowania w odrębnych specjalnych umowach konkretne problemy współpracy. Różnią się jednak występującą w tych umowach asymetrią ich multilateralizmu. W przypadku umów o partnerstwie i współpracy Unii Europejskiej występuje strona zbiorowa – UE i jej państwa członkowskie i druga strona – jednostkowa – określone państwo. W przypadku natomiast Karty Partnerstwa USA i republik bałtyckich sytuacja jest odwrotna: po jednej stronie występuje jedno państwo – USA, a po drugiej – trzy republiki bałtyckie

4.4.1. Obserwatorzy[165]

Status obserwatora jest przyznawany przez organizacje międzynarodowe państwom, które nie są ich członkami:

- Szwajcaria, która nie jest członkiem ONZ wysyła obserwatorów na posiedzenia jej głównych organów oraz na konferencje organizowane pod jej auspicjami; NRD również nie będąc członkiem ONZ i nie będąc uznawana przez ogromną większość jej państw członkowskich miała swojego obserwatora w Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ;
- państwom, które są członkami danej organizacji lecz nie są członkami któregoś z jej statutowych organów; przykładem tego jest obecność obserwatorów z państw członkowskich ONZ, które nie są jednocześnie członkami Rady Bezpieczeństwa na jej posiedzeniach;
- ruchom wyzwolenia narodowego (np.: S.W.A.P.O.) i organom reprezentującym ludność obszarów kolonialnych lub okupowanych (P.L.O.). W ONZ

---

[164] Por. tekst B. Jabłoński, S. Kamiński, *NATO acquis*, Warszawa 1998, s. 183-194.
[165] Por. R.G. Sybesma-Knol, *The status of Observers in the United Nations*, Bruksela 1981.

ma to miejsce od roku 1971, kiedy przedstawicielom tych ruchów przyznano status obserwatorów, początkowo w Komitecie Dekolonizacji i w Komitecie specjalnym do spraw apartheidu Zgromadzenia Ogólnego. Na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 3280 (XXIX) i 3412 (XXX) został on znacznie polepszony. Znalazło to wyraz w a) nadaniu uczestnictwu obserwatorów tych ruchów na posiedzeniach odnośnych organów ONZ charakteru regularnego, b) rozszerzeniu prawa uczestnictwa na wszystkie komisje Zgromadzenia Ogólnego, jego organy pomocnicze, konferencje, seminaria i inne spotkania organizowane pod auspicjami ONZ, będące przedmiotem zainteresowania tych ruchów. W późniejszym okresie P.L.O. została jako obserwator dopuszczona do dyskusji w sprawach Palestyny w Radzie Bezpieczeństwa a na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 43/177 z 15 grudnia 1988 r. uznana za państwo „Palestyna", bez uszczerbku jednak - jak w niej podkreślono - dla jej statusu obserwatora. Podstawą przyznania prawa obserwatorów ruchom wyzwolenia narodowego było ich uznanie jako reprezentantów ludności obszarów niesamodzielnych zgodnie z ustaleniami ONZ i Organizacji Jedności Afrykańskiej dotyczącymi statusu tych terytoriów[166]. Uznanie to miało charakter konstytutywny również w zakresie ich podmiotowości w organizacjach międzynarodowych. Statut obserwatorów tych ruchów był równy temu jaki w ONZ został przyznany działającej w jej ramach Radzie do spraw Namibii[167] oraz mini-państwom, w tym również Watykanowi, a lepszy od przyznanego organizacjom pozarządowym. Przyznanie tego statusu umożliwiło tym ruchom, uzyskiwanie ułatwień finansowych i otworzyło im drogę do uczestnictwa w niektórych organizacjach wyspecjalizowanych. Sprawa przyznania ruchom wyzwolenia statusu obserwatora była przedmiotem krytyki ze strony państw kolonialnych przy wykorzystaniu zarzutu braku odpowiednich postanowień w Karcie. Przeciwstawiony został im pogląd – który znalazł wyraz również w prawniczej literaturze przedmiotu, że nie zakazuje tego pozytywne prawo

---

[166] Por. odnośne sformułowania Deklaracji Narodów Zjednoczonych z 27 listopada 1961 r. w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym. Por. L. Antonowicz *Pojęcie samookreślenia narodów w Karcie NZ*, Państwo i Prawo, 1955, nr 2, s. 197-211.

[167] Komisja do spraw Namibii została utworzona w 1967 r. w wyniku realizacji rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 2145/XXI z 27 października 1966 r.

międzynarodowe i że przyznanie tego statusu można uznać na podstawie późniejszej praktyki organizacji międzynarodowych za normę tworzącego się zwyczaju[168];

- innym organizacjom międzynarodowym. Regionalne organizacje, jak np. Organizacja Państw Amerykańskich i Organizacja Jedności Afrykańskiej mają swoich obserwatorów, podobnie jak Unia Europejska w Organizacji Narodów Zjednoczonych i w organizacjach wyspecjalizowanych.

4.4.2. Członkostwo organizacji międzynarodowych w innych organizacjach

Praktyka w tym zakresie utrwaliła się w ostatnich latach. Dotyczy to przede wszystkim Wspólnoty Europejskiej, która stała się członkiem wielu organizacji regionalnych i wyspecjalizowanych, w których dotychczas miała statut obserwatora. W 1991 r. została przyjęta do FAO. Art. 19 Traktatu tworzącego zobowiązuje państwa członkowskie Unii do koordynacji ich działalności w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych i do zajmowania wspólnego stanowiska na ich forum[169].

4.5. Nabycie statusu członkostwa

Członkostwo organizacji nabywa się a) przez udział w konferencji założycielskiej, podpisanie i ratyfikowanie uzgodnionego na niej aktu konstytucyjnego organizacji lub b) przez przystąpienie do już istniejącej organizacji i c) w wyjątkowych przypadkach – w wyniku sukcesji.

Państwa – założyciele organizacji stają się jej członkami automatycznie z chwilą ratyfikacji przez nie i wejścia w życie jej aktu konstytucyjnego. Inne państwa, pragnące przystąpić do określonej organizacji, składają wniosek o przyjęcie do niej. Wniosek taki zawiera oprócz deklaracji woli przystąpienia do organizacji niezbędne informacje mające świadczyć o wiarygodności spełniania przez niego wymogów

---

[168] Por. N.Q. Dinh, P.D., A. Pellet, *Droit International Public*, Paris 1992, s. 496.

[169] *Dokumenty Europejskie*, oprac. Anna Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, tom III, Lublin 2000, s. 65-66.

uczestnictwa. Wniosek otwiera procedurę przystąpienia do organizacji. Niezależnie od stopnia woli i zdolności spełniania warunków przystąpienia przez państwo kandydujące, na czas trwania i zakres trudności tej procedury znaczny wpływ mają charakter danej organizacji i specyfika warunków przystąpienia, a niejednokrotnie w przypadku organizacji powszechnych o charakterze ogólnym lub regionalnych – również czynniki polityczne.

Z faktu, że – jak już wspomniano – państwa mają prawo uczestniczenia w organizacjach międzynarodowych nie wynika, że każde państwo ma prawo stania się członkiem każdej organizacji. Najbardziej otwarte dla nich z racji swojej istoty są organizacje uniwersalne. Inne organizacje bowiem ze względu na swój terytorialny lub przedmiotowy zakres działania – jak już wspomniano - dają możliwość przystąpienia do nich tylko określonym kategoriom państw.

Podstawowym warunkiem członkostwa w organizacji jest wola i zdolność a) do uczestnictwa w nich kandydujących państw, b) przestrzegania jej celów i zasad oraz postanowień jego statutu. Państwa, które są ich członkami pierwotnymi mają suwerenne prawo kontrolowania ich akcesji przez ustalenie jej warunków i procedury.

W przypadku ONZ są to warunki ogólne, na co wskazują – przytoczone wyżej – postanowienia art.4, ust. 2 Karty. Zostały one, wraz z procedurą przyjmowania nowych członków do ONZ, wyczerpująco omówione w opiniach doradczych Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 28 maja 1948 r.[170]

Niektóre natomiast inne organizacje, jak np. Światowa Organizacja Handlu, OECD, Unia Europejska, oprócz spełnienia podstawowych ogólnych warunków członkostwa, wysuwają dodatkowe wymogi: a) odpowiedniego dostosowania działań państw kandydujących na rynkach międzynarodowych do zasad przyjętych w statutach tych organizacji, a ich prawa i instytucji - do standardów tych organizacji i b) wynegocjowania szczegółowych warunków członkostwa uwzględniających specyfikę sytuacji, zwłaszcza gospodarczej, tych państw i stopień ich prawnych i instytucjonalnych zdolności skutecznego uczestniczenia w organizacji.

---

[170] *Cour International de Justice, Recueil des arrets, avis consultatifs et ordonances* 1948, s. 57 i nast., oraz z 3 marca 1950 r. dotyczącej kompetencji Zgromadzenia Ogólnego w tej kwestii *Recueil.*, 1950, s. 4 i nast.

Kryteria członkostwa stowarzyszonych państw Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej zostały określone w ustaleniach Rady Europejskiej, obradującej w Kopenhadze w dniach 21-23 czerwca 1993 r. Są nimi

- „osiągnięcie stabilności gwarantującej demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości;
- istnienie funkcjonującej gospodarki rynkowej, jak również zdolności do walki z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi Unii,
- posiadanie zdolności do przyjęcia obowiązków członkostwa, włączając w to podzielanie celów Unii politycznej oraz gospodarczej i walutowej"[171].

Skonkretyzowanie tych kryteriów i planu ich realizacji zostało uzgodnione w ramach Partnerstwa dla Członkostwa ustanowionego na posiedzeniu Rady Europejskiej 12-13 grudnia 1997 r. w Luksemburgu[172].

Spełnienie tych warunków i jego weryfikacja przez odnośne organy tych organizacji wymagają obiektywnie znacznie dłuższego czasu niż w przypadku przystąpienia do otwartej organizacji uniwersalnej.

Przystąpienie do organizacji międzynarodowej następuje na podstawie:

- decyzji kompetentnego organu organizacji. Zgodnie z art. 4, ust. 2 Karty przyjęcie nowego państwa do ONZ następuje na podstawie decyzji Zgromadzenia Ogólnego, powziętej na zalecenie Rady Bezpieczeństwa;
- umowy akcesyjnej, która wymaga ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie i państwo przystępujące. Przewiduje to Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r.

Niektóre państwa jednak uzależniają ratyfikację takiej umowy od uprzedniego uzyskania w referendum ludowym społecznego poparcia dla przystąpienia. Referendum takie odbyło się 23 kwietnia 1992 r. we Francji na podstawie art. 11 konstytucji, który upoważnia prezydenta do poddania pod referendum na wniosek premiera projektów ustaw dotyczących określonych w nim spraw, w tym odnoszących

---

[171] Tekst E. Synowiec, *Warunki członkostwa Polski w Unii Europejskiej i ocena stopnia ich realizacji w pracy zbiorowej Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa,* Warszawa 2001, s. 669 i nast.

[172] Ibidem.

się do wspólnot europejskich[173]. Dotyczyło ono ratyfikacji traktatu brukselskiego z 22 stycznia tego samego roku, na którego podstawie przyjęto do Wspólnot Europejskich Danię, Norwegię, Irlandię i Wielką Brytanię. W referendum tym poparto zamiar rządu francuskiego ratyfikacji tego traktatu. W przeciwieństwie do tego społeczeństwo norweskie w referendum odbytym w listopadzie 1994 r. odrzuciło przystąpienie Norwegii do Wspólnot Europejskich.

Czasami państwa – członkowie Unii uzależniają od referendum również ratyfikację zmian wprowadzanych do aktów konstytucyjnych Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej. Referendum takie przeprowadzono w sprawie ratyfikacji Traktatu z Maastricht we Francji 2o września 1992 r. a w Danii w dniach 2 czerwca 1992 r. W Danii dopiero drugie dało pozytywny wynik, w znacznej mierze dzięki podjęciu przez rząd duński rozmów z pozostałymi państwami Unii dla wyjaśnienia jego zastrzeżeń i uzyskania od nich właściwego ich zrozumienia, co w znacznej mierze znalazło wyraz w specjalnej deklaracji przyjętej na posiedzeniu Rady Europejskiej w Edynburgu w dniach 11-12 grudnia 1992 r. W deklaracji Rada ustosunkowała się do stanowiska w sprawie Traktatu z Maastricht, które rząd duński przekazał państwom członkowskim Wspólnoty Europejskiej w dokumencie „Dania w Europie". Zawiera ona uzgodnioną z rządem duńskim na tym posiedzeniu interpretację odnośnych artykułów traktatu z Maastricht, w znacznym stopniu uwzględniającą jego stanowisko i wątpliwości społeczeństwa duńskiego. Deklaracja składa się z: a) uchwały Rady dotyczącej problemów wysuniętych przez Danię w sprawie obywatelstwa Unii, Unii Gospodarczej i Walutowej, polityki obronnej, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.W uchwale przyjęto do wiadomości odrębne stanowisko Danii w pierwszych trzech sprawach i uzgodniono tekst, że wejdzie ona w życie z chwilą nabrania mocy wiążącej przez Traktat z Maastricht; b) deklaracji interpretacyjnych Rady Europejskiej dotyczących postanowień traktatu odnoszących się do polityki socjalnej, konsumenckiej i ochrony środowiska oraz obronności, pozwalającej Danii

---

[173] Zgodnie z art. 11 konstytucji francuskiej referendum odbywa się m.in. w sprawie projektów ustaw" przewidujących upoważnmienie do ratyfikacji traktatu, który nie będąc sprzeczny z konstytucją miałby wpływ na funkcjonowanie instytucji". *Konstytucja Republiki Francuskiej*, przekład Z. Jarosz, Warszawa 1997, s. 17.

na zachowanie w tych kwestiach jej odrębnego stanowiska i c) jednostronnej deklaracje Danii bardziej szczegółowo wyjaśniające jej stanowisko w kwestiach obywatelstwa Unii oraz współpracy sądowej i spraw wewnętrznych. Deklaracja podkreśla zgodność zawartych w niej tekstów uchwały i deklaracji z traktatem i jego celami[174].

Przyjęcie państw do organizacji ogólnych jest w wielu przypadkach uzależnione od warunków poza statutowych i od czynników politycznych. W wyniku zimnej wojny i niemożliwości osiągnięcia niezbędnej jednomyślności wielkich mocarstw – stałych członków Rady Bezpieczeństwa pierwsze przyjęcia nowych członków do ONZ nastąpiło dopiero w 1955 r., a więc dziesięć lat po jej utworzeniu. W ciągu całego tego okresu ONZ statutowo otwarta, faktycznie była organizacją zamkniętą. W rezultacie odprężenia jakie nastąpiło w stosunkach między Wschodem a Zachodem Zgromadzenie Ogólne przyjęło *en bloc* do ONZ na wniosek Rady Bezpieczeństwa na podstawie rezolucji 918 (X) z 8 grudnia 1955 r. 16 państw. W późniejszym okresie przyjmowanie do ONZ nowych państw w przeważającej większości powstałych w wyniku dekolonizacji odbywało się w zasadzie bez większych trudności, z nielicznymi przypadkami jego opóźnienia m.in. w wyniku zastosowania veta przez USA w latach 1975 i 1976 wobec przyjęcia Wietnamu, a przez ChRL w latach 1972 i 1973 wobec akcesji Bangladeszu.

Szczególnym przykładem jest sprawa członkostwa w 1973 r. w ONZ obu państw niemieckich NRD i RFN, a w 1990 r. zjednoczonych Niemiec. Polityczne warunki, umożliwiające poparcie stałych członków Rady Bezpieczeństwa dla członkostwa obu państw niemieckich w ONZ zostały stworzone podpisaniem i wprowadzeniem w życie przez RFN traktatu między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Republiką Federalną z 7 grudnia 1970 r. o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków[175], oraz między Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich a Republiką Federalną Niemiec z 12 sierpnia 1970 r. o wyrzeczeniu się siły[176], podpisaniem czterostronnego

---

[174] Por. T. Laufer (red.), *EG-Polen-Ungarn.Die Vertragstexte von Maastricht und die Europa Abkommen*, Wien-Zurich 1993, s. 265-271.

[175] *Dziennik* Ustaw, 1972, nr 24, poz. 168.

[176] Tekst w *Germany and Eastern Europe since 1945*. New York 1973, s. 269 i nast.

porozumienia między Francją, Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Wielkiej Brytanii i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich 3 września 1971 r. w sprawie Berlina[177] oraz w jego wyniku tzw. układu podstawowego z 20 grudnia 1971 r. regulującego stosunki między NRD i RFN. Złożenie wniosku o przyjęcie do ONZ przez obydwa państwa niemieckie było jednak uzależnione od zgody czterech mocarstw: Francji, USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR. W oświadczeniu z 9 listopada 1972 r. zapowiedziały one poparcie wniosków NRD i RFN o przyjęcie do ONZ pod warunkiem jednak, że ich członkostwo „nie będzie w jakikolwiek sposób naruszać praw i odpowiedzialności czterech mocarstw i odnośnych, odnoszących się do nich, czterostronnych porozumień, decyzji i praktyki"[178].

Prawną podstawę zgody czterech mocarstw na przystąpienie do ONZ stanowiły czterostronne porozumienia określające status Niemiec po ich bezwarunkowej kapitulacji w 1945 r. i odpowiedzialność tych mocarstw za „Niemcy jako całość"[179]. Cztery mocarstwa zrezygnowały „ze swych praw i odpowiedzialności za Berlin i Niemcy jako całość" w art. 7 układu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, podpisanym w Moskwie 12 września 1990 r.[180]

4.6. Statutowe zakończenie członkostwa

We współczesnej praktyce międzynarodowej występują cztery sposoby zakończenia statusu członkostwa w wyniku: a) wyniku dobrowolnego wystąpienia państwa członkowskiego, b) wykluczenia państwa członkowskiego przez organizację, c) zakończenia działalności organizacji, d) likwidacji państwa.

---

[177] Ibidem, s. 298 i nast.

[178] Tekst oświadczenia w zbiorze dokumentów ministerstwa spraw zagranicznych ZSRR *Czetyrechstronnee sogłaszenije po Zapadnomu Berlinu i jego realizacija, Dokumienty 1971-1977*, Moskwa 1977, s. 101-102.

[179] Por. wyczerpujące omówienie A. Klafkowski *Podstawowe problemy prawne likwidacji skutków wojny*, Poznań 1966, zwłaszcza rozdziały I-III.

[180] L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa*, s. 242.

4.6.1. Dobrowolne wystąpienie z organizacji

Liczne akty konstytucyjne organizacji międzynarodowych zawierają postanowienia wyraźnie zezwalające na dobrowolne występowanie z nich państw członkowskich (.Dać przykłady) Wychodząc z założenia dobrowolności uczestnictwa państw w organizacjach międzynarodowych, wynikającej z ich suwerenności, można przyjąć, że prawo wystąpienia przysługuje państwom również wtedy, kiedy w akcie konstytucyjnym nie ma postanowień zezwalających na to. Wniosek taki potwierdzają prace przygotowawcze do powołania ONZ, zwłaszcza Konferencji Narodów Zjednoczonych w Dumbarton Oaks (21 sierpnia do 28 września 1944 r. Sprawozdanie Komisji I tej konferencji potwierdziło prawo do wystąpienia w określonych sytuacjach z ONZ pomimo, że przygotowywana Karta tej organizacji nie zawierała w tej sprawie żadnych postanowień Sprawa ta była przedmiotem sporu w latach 1949-1953, kiedy państwa z Europy Wschodniej zapowiedziały swoje wystąpienie z Organizacji NZ do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury UNESCO. Państwa zachodnie sprzeciwiły się temu i uznały ich krok za nielegalny. Powołały się przy tym na przyjętą w prawie traktatowym zasadę zgodnie z którą wystąpienie państwa z umowy międzynarodowej wymaga zgody pozostałych stron. Kiedy w miarę łagodzenia „zimnej wojny" państwa te postanowiły powrócić do organizacji to jednak nie wymagano od nich poddania się procedurze ponownego przystąpienia do niej. Później zmieniono akt konstytucyjny UNESCO, włączając do niego postanowienia zezwalające na jednostronne wystąpienie z niej. W 1984 r. skorzystały z tego USA. W organizacjach wyspecjalizowanych przyjęte zostały zróżnicowane klauzule wystąpienia. Akty konstytucyjne niektórych z nich nie zawierają postanowień na ten temat. Konstytucja z 16 października 1945 r. Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia FAO w art. XIX przewiduje natomiast możliwość wystąpienia „po upływie 4 lat od daty przyjęcia konstytucji, po roku po zawiadomieniu o tym Dyrektora Generalnego", a konwencja Światowej Organizacji Meteorologicznej WMO z 11 maja 1947 r. w art.

29 zezwala na wystąpienie po zawiadomieniu o tym na dwanaście miesięcy naprzód Sekretarza Generalnego[181].

4.6.2. Wykluczenie z organizacji

WykluczeniE z organizacji jest możliwe tylko wtedy jeżeli przewiduje to statut organizacji. Odpowiednie postanowienia zawierają m.in. Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Rady Europy, Karta Ligi Państw Arabskich i in. W przypadku ONZ wykluczenie członka – zgodnie z art.6 Karty – może nastąpić w razie „uporczywego łamania" jej zasad. Decyzję w tej sprawie podejmuje Zgromadzenie Ogólne na wniosek Rady Bezpieczeństwa. Bardziej skomplikowane warunki i procedurę wykluczenia przewiduje art. 8 Statutu Rady Europy. Zgodnie z nim może ono nastąpić w razie „poważnego naruszenia" przez członka zobowiązań zawartych w artykule 3 tego Statutu, a mianowicie a) zasady praworządności oraz zasady „iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności" i b) „szczerego i wydatnego" współpracowania dla urzeczywistnienia celu Rady. Dla wykluczenia państwa winnego naruszenia art. 3 przewiduje się dwustopniową procedurę: zawieszenie w prawach reprezentacji i wezwanie go przez Komitet Ministrów do wystąpienia zgodnie z warunkami sformułowanymi w art. 7. Zgodnie z tym artykułem dla wystąpienia z Rady niezbędne jest notyfikowanie przez państwo decyzji w tej sprawie Sekretarzowi Generalnemu. Jeżeli notyfikacja nastąpiła w ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy danego roku wystąpienie wchodzi w życie z końcem roku budżetowego w którym została złożona, jeżeli później – to następuje z końcem następnego roku budżetowego, a w przypadku niezastosowania się przez członka do takiego wezwania - podjęcie przez ten Komitet

---

[181] Sprawozdanie United Nations Conference on International Organization, dokument 1178, I/2/76 (2), s. 5 i nast. Teksty aktów konstytucyjnych UNESCO *Dziennik Ustaw*, 1947, nr 46, poz. 242; FAO – *Dziennik Ustaw*, 1958, nr 17, poz. 283, WMO – *Dziennik Ustaw*, 1951, nr 11, poz. 85.

postanowienia, że poczynając od określonej przez niego daty, „przestał on być członkiem Rady"[182].

4.6.3. Zakończenie działalności organizacji

Zakończenie działalności organizacji ma miejsce, gdy:

- organizacja została powołana dla realizacji określonego zadania lub na określony okres czasu i po upływie terminu zostaje rozwiązana. Przykładem tego jest Administracja Narodów Zjednoczonych dla Spraw Pomocy i Zagospodarowania (UNRRA), która została utworzona w 1943 r. dla niesienia pomocy krajom szczególnie dotkniętym przez wojnę i okupację niemiecką i japońską. zakończyła swoją działalność z końcem 1946 r., uznając w podjętej decyzji, że spełniła swoje zadanie;
- następuje likwidacja państwa. Współcześnie likwidacja państwa – w świetle obowiązującego prawa międzynarodowego - może nastąpić jedynie w wyniku jego rozpadu (np. ZSRR i Czechosłowacja na podstawie wzajemnego porozumienia, a Federacja Jugosłowiańska w wyniku oderwania jej części składowych i wojny) w lub dobrowolnego połączenia się z innym państwem (NRD z RFN).

4.7. Pozastatutowe zakończenie członkostwa

Następuje ono w dwóch przypadkach jeżeli:

- w akcie konstytucyjnym organizacji przewiduje się jej rozwiązanie w razie powstania określonego w nim wydarzenia; Odpowiednie postanowienia były zawarte w art. 11 Układu Warszawskiego z 14 maja 1955 r. który przewidywał utratę mocy wiążącej układu z chwilą utworzenia w Europie systemu bezpieczeństwa zbiorowego[183];

---

[182] Obszerne omówienie kwestii wykluczania państw z organizacji międzynarodowych jest zawarte w artykule J. Makarczyka, *Legal basis for suspension and expulsion of a State from an international organization,* German Yearbook of International Law, vol. 25, 1982, s. 476-489.

[183] *Dziennik Ustaw,* 1955, nr 38, poz. 182.

- organizacja zostanie zlikwidowana w wyniku niespodziewanych wydarzeń politycznych rodzących skutki prawne i pozbawiające daną organizację racji bytu. Przykładami tego jest likwidacja w związku i wskutek zjednoczenia NRD i RFN oraz rozpadu ZSRR dwóch organizacji państw Europy Wschodniej powstałych w okresie zimnej wojny: Organizacji Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Układ Warszawski utracił moc na podstawie protokołu, podpisanego w Pradze 1 lipca 1991 r.[184]

4.8. Kompetencje organizacji międzynarodowych

4.8.1. Pojęcie kompetencji

Kompetencją organizacji jest zbiór uprawnień w zakresie rzeczowym, podmiotowym i terytorialnym w którym ma działać, zgodnie ze swoimi specyficznymi celami i funkcjami do których realizacji została ona powołana. Zawarta w tej definicji zasada specyfiki kompetencji organizacji międzynarodowych została wyrażona m.in. w art. 3B Traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 r., który stwierdza, że" Wspólnota działa w granicach swoich kompetencji, które są jej przyznane i celów, które są jej wyznaczone w niniejszym Traktacie"[185]. Specyfika ta determinuje zakres tych działań, które w niektórych przypadkach mogą jednak wykraczać poza ramy kompetencji jednoznacznie określonych w akcie konstytucyjnym danej organizacji. Praktyka prawa międzynarodowego dopuszcza taką możliwość, zgodnie z teorią kompetencji własnej organizacji międzynarodowych. Uwzględnia ona doświadczenia, które wskazują, że tworząc organizację i ustalając jej kompetencje nie można przewidzieć wszystkich sytuacji wynikających z dynamiki rozwoju międzynarodowego środowiska w którym

---

[184] *Zbiór Dokumentów*, 1992, nr 2, s. 144-147.

[185] W ujednoliconym tekście Traktatu Amsterdamskiego kwestia ta została w nieco zmienionej formie ujęta w art. 5, który postanawia, że: „Parlament Europejski, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy wykonują swoje uprawnienia zgodnie z warunkami i w celach przewidzianych, z jednej strony w postanowieniach Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie i późniejszych traktatów oraz aktów zmieniających i uzupełniających je oraz, z drugiej strony, z postanowień niniejszego Traktatu". *Dokumenty Europejskie*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skfrzydło – Tefelska, Lublin 2000, s. 5.

będzie ona działać i zmierza do dania organizacji prawnych możliwości przezwyciężania mogących wyniknąć z tego rozwoju trudności w realizacji jej funkcji.

Teoria ta opiera się na założeniu, że organizacja niezależnie od kompetencji wyraźnie określonych w jej akcie konstytucyjnym ma kompetencje wynikające z jej natury (ang. *implied powers*, franc. *competences implicites*) niezbędne dla realizacji jej celów. Teoria ta rozwinęła się pod wpływem orzeczenia Sądu Najwyższego USA z 1819 r. w sprawie *Mc Culloc v. Maryland.* Stwierdzało ono, że „państwo federalne ma prawo podjęcia aktów, do których nie jest wyraźnie upoważnione w konstytucji federalnej" oraz że „zakładając, iż (ich) cele są legalne i mieszczą się w zakresie konstytucji, wszelkie środki stosowane dla osiągnięcia tych celów, które nie są zabronione, lecz są zgodne z literą i duchem konstytucji, są konstytucyjne". Teoria ta została później transponowana w sferę stosunków międzynarodowych przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w opinii doradczej z 23 lipca 1926 r. w sprawie *kompetencji Międzynarodowego Biura Pracy*[186] i znalazła wyraz również w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, który w jednej ze swych opinii doradczych. stwierdził, że: „zgodnie z prawem międzynarodowym organizacja powinna być rozpatrywana jako posiadająca te uprawnienia (chodziło o prawo ochrony agentów organizacji – przyp. autora), które chociaż nie są wyraźnie wyrażone w Karcie, stanowiąc konieczne następstwo, przysługują Organizacji jako niezbędne dla wykonywania jej funkcji."[187].

Teoria własnej kompetencji, jako dyrektywa wykładni aktów konstytucyjnych organizacji międzynarodowych, jest uwzględniana w orzecznictwie również trybunałów innych organizacji, jak np. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[188]. Znajduje swoje odzwierciedlenie również w postanowieniach niektórych aktów konstytucyjnych organizacji międzynarodowych. Najszersze jej ujęcie można znaleźć w art. 6 Traktatu tworzącego Wspólnotę Europejską, który stanowi, że „Unia zapewnia

---

[186] Cour Permanente de Justice International, Serie B, *Receuil des actes consultatifs*, no. 13, s. 18.

[187] Cour International de Justice, *Receuil des. arrets, avis consultatifs et ordonnences*, 1949, s. 182 i nast. Podobne stanowisko wyraził Trybunał w późniejszych opiniach doradczych m.in.w sprawach *Effets des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies*, Recueil., 1954, s. 47 i nast., *Namibie*, Recueil 1973, s. 16.

[188] M.in. w wyroku z 14 listopada 1960 r. w sprawie *Lawless* Por. *Cour europeenne des droit de l'homme, Annuaire.*, t. 3, s. 117.,

sobie środki konieczne dla osiągnięcia swoich celów i dla skutecznego prowadzenia swoich polityk"[189]. W art. 22 i 29 Karty natomiast odnosi się ona do uprawnienia głównych organów ONZ – Rady Bezpieczeństwa i Zgromadzenia Ogólnego do powoływania organów pomocniczych „jakie uzna za konieczne do pełnienia swoich funkcji".

Teoria ta z pewnością nie może być stosowana w sposób a) sprzeczny ze specyfiką celów i funkcji danej organizacji określonych w jej akcie konstytucyjnym lub b) naruszający sferę kompetencji innych organizacji lub państw. W tym kontekście należy rozpatrywać postanowienie art. 2, ust. 7 Karty stwierdzające, że „żadne postanowienie niniejszej Karty nie upoważnia Narodów Zjednoczonych do ingerencji w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej jakiegokolwiek państwa".

4.8.2. Kompetencje odnoszące się do innych podmiotów

Zakres kompetencji organizacji międzynarodowych odnoszących się do innych podmiotów zależy od celów i funkcji poszczególnych organizacji. Najszerszy mają organizacje powszechne lub regionalne o charakterze ogólnym. Szczególnym tego przykładem jest Organizacja Narodów Zjednoczonych Do zakresu jej kompetencji podmiotowej należą:

- **państwa członkowskie** – które oprócz praw uczestnictwa w organach organizacji, korzystania z zapewnionej im ochrony bezpieczeństwa oraz niepodległości politycznej i integralności terytorialnej w rozdziale VII Karty (Akcja w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji), korzystania z procedur pokojowego załatwiania sporów i z dobrodziejstw, współpracy przewidzianej w rozdziale X, odnoszącym się do Rady Gospodarczej i Społecznej są zobowiązane do a) określonych zachowań i działań: postępowania zgodnie z zasadami wyliczonymi w

[189] *Dokumenty europejskie*., t. III s. 55.

art. 2 Karty[190], b) przestrzegania postanowień Karty (art. 6), c) terminowego wnoszenia składek na rzecz organizacji (art. 19), d) przyjmowania i wykonywania decyzji Rady Bezpieczeństwa (art. 25), e) współpracy z Organizacją nad osiągnięciem celów w dziedzinie gospodarczej i społecznej, określonej w art. 55 Karty. Celami tymi są: a) podnoszenie stopy życiowej, pełne zatrudnienie oraz warunki postępu i rozwoju gospodarczego i społecznego, b) rozwiązywanie międzynarodowych zagadnień gospodarczych, społecznych, zdrowia publicznego i pokrewnych, jak również międzynarodową współpracę na polu kulturalnym i wychowawczym, c) powszechne poszanowanie i przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na rasę, język lub wyznanie (art.56);

- **państwa nie członkowskie** – mają prawo uczestnictwa w omawianiu przez Radę Bezpieczeństwa sporu, którego są stroną na określonych przez nią warunkach (art. 32), zwracania uwagi Radzie Bezpieczeństwa lub Organizacji Narodów Zjednoczonych na spór, którego jest stroną, o ile w odniesieniu do tego sporu przyjmie uprzednio zobowiązania wynikające z postanowień niniejszej Karty o pokojowym rozstrzyganiu sporów(art. 35, ust. 2), zwracania się do Rady Bezpieczeństwa o radę co do rozwiązania trudności gospodarczych, spowodowanych podjęciem przez nią środków zapobiegawczych lub środków przymusu podjętych na podstawie rozdziału VII Karty (art. 50), stawania przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości (art. 35 statutu Trybunału);
- **rządowe organizacje międzynarodowe;**
- **organizacje regionalne**, którymi może posługiwać się Rada Bezpieczeństwa na podstawie art. 54 Karty „w odpowiednich przypadkach w celu stosowania środków przymusu pod jej kierownictwem" i które, zgodnie z jej art. 55 zostały zobowiązane do informowania jej o „wszelkich działaniach podjętych lub zamierzonych dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa". 9 grudnia 1994 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło w rezolucji 49/47 deklarację w sprawie

---

[190] Karta wylicza w art. 2 następujące zasady: suwerenna równość, dobra wiara w wykonywaniu zobowiązań przyjętych zgodnie z Kartą, pokojowe załatwianie sporów, powstrzymywanie się w stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami ONZ, nieinterwencja w sprawy należące do kompetencji wewnętrznej któregokolwiek państwa.

„wzmocnienia współpracy między Narodami Zjednoczonymi i regionalnymi układami i agencjami w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa". Zgodnie z tym ONZ podejmowała w ostatnich latach wspólne operacje pokojowe z organizacjami regionalnymi[191];

- **organizacje wyspecjalizowane**, które są powiązane z ONZ (art. 57 Karty) na podstawie zawieranych z nimi porozumień „ określających warunki, na jakich odnośna organizacja ma być z nią związana" (art. 63). Na podstawie odnośnych postanowień Karty Organizacja ma daleko idące uprawnienia kontrolne: udziela zaleceń w celu skoordynowania polityki i działalności tych organizacji (art. 58) oraz inicjuje podjęcie rokowań w sprawie utworzenia nowych organizacji wyspecjalizowanych (art. 59). Realizacja funkcji przewidzianych w wyliczonych artykułach Karty objęta jest łączną kompetencją Rady Gospodarczej i Społecznej i Zgromadzenia Ogólnego. Rada ma jednak uprawnienie udzielania zaleceń organizacjom wyspecjalizowanym w sprawach będących przedmiotem jej badań (art. 62, ust. 1) i wydawać im dyspozycje w sprawie udziału ich przedstawicieli w jej obradach bez prawa głosowania (art. 70) i udziału swoich przedstawicieli w obradach organizacji wyspecjalizowanych (art. 70);

- ***organizacje pozarządowe***; są nimi organizacje, a) których członkami nie są państwa, lecz podmioty prywatne i publiczne, jednostki fizyczne lub osoby prawne różnych narodowości, b) utworzone w wyniku inicjatywy prywatnej i c) na podstawie prawa kraju – ich siedziby. Organizacje te mają prawo udzielania opinii Radzie Gospodarczo-Społecznej w sprawach wchodzących w zakres jej kompetencji (art. 71) Na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 1296 (XLIV) z 23 maja 968 r. podzielono organizacje pozarządowe na trzy grupy o zróżnicowanym statusie, z których dwie pierwsze mają prawo: delegowania obserwatorów na posiedzenia publiczne Rady i jej organów pomocniczych, zabierania na nich głosu i przedstawiania im na piśmie swojego stanowiska i korzystania z udostępnianej im dokumentacji. Pierwsza grupa ma ponadto prawo proponowania wpisania na porządek dzienny Rady określonych przez siebie punktów.

---

[191] Por. omówienie w A. Skowroński, *Siły pokojowe.*, s. 123 i nast.

W ostatnich dziesięcioleciach znaczenie organizacji pozarządowych w stosunkach międzynarodowych znacznie wzrosła. Wśród nich niektóre jak np. Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, a także organizacje związkowe i stowarzyszenia przedsiębiorców odgrywają dużą rolę w rozwiązywaniu problemów współczesnej społeczności międzynarodowej[192].

4.8.3. Kompetencje rzeczowe

Kompetencje rzeczowe organizacji powszechnych i regionalnych o celach ogólnych są ujęte mniej szczegółowo i mają przede wszystkim charakter polityczny. Z tych ogólnie sformułowanych kompetencji wynikają pewne bardziej szczegółowe kompetencje operacyjne, określone zarówno w ich aktach konstytucyjnych, jak w innych dokumentach odpowiadających ich randze oraz w rezolucjach, wiążących organy tych organizacji. W ONZ jako przykład można podać uruchamianie operacji utrzymania pokoju. Inicjatywa podjęcia przysługuje oprócz państwom, Zgromadzeniu Ogólnemu, Sekretarzowi Generalnemu i Radzie Bezpieczeństwa. Decyzję w sprawie uruchomienia może natomiast podjąć wyłącznie Rada Bezpieczeństwa. Oprócz personelu bezpośrednio uczestniczącego w operacji - jeśli zajdzie taka potrzeba – może ona zapewnić w niej udział personelu określonych organów ONZ (Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców i Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Praw Człowieka) lub innych organizacji międzynarodowych (OBWE).Tak więc o ile w przytoczonym przypadku Rada Bezpieczeństwa ma wyłączną kompetencję podejmowania decyzji w sprawie podjęcia operacji, to ich realizacja jest przedmiotem łącznej kompetencji jej i innych organów ONZ.

W przeciwieństwie do tego akty konstytucyjne organizacji wyspecjalizowanych i organizacji administracyjnych określają szczegółowo treść swoich kompetencji rzeczowych, uwzględniając a) wymogi wynikające z ich funkcji i b) stale zmieniające

---

[192] Należy podkreślić szczególną rolę Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w kodyfikacji międzynarodowego prawa humanitarnego i realizowaniu zakrojonych na szeroką skalę akcji humanitarnych.

się, w wyniku rozwoju cywilizacyjnego, nowe potrzeby reglamentacji przez nie rożnych dziedzin współpracy naukowej, technicznej, komunikacyjnej, ekologicznej, kosmicznej itp. Z tego względu w statutach tych organizacji szczególne miejsce zajmują kompetencje normotwórcze. Dotyczy to zwłaszcza takich organizacji wyspecjalizowanych jak Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego lub Międzynarodowa Morska Organizacja Doradcza, a zwłaszcza Międzynarodowa Organizacja Pracy.

4.8.4. Kompetencje odnoszące się do terytorium

Organizacje międzynarodowe w odróżnieniu od państw mają ograniczone kompetencje odnoszące się do terytoriów. Zakres ich kompetencji nie jest pełny, a ich źródłem nie są, jak w przypadku państw, suwerenność, lecz umowy międzynarodowe lub uchwały organizacji międzynarodowych, w obu przypadkach zdeterminowane zakresem ich funkcji.

1. Kompetencje odnoszące się do siedziby organizacji. Status prawny siedziby określa konwencja między państwem gospodarzem a organizacją. Przyznaje ona jej kompetencje w dziedzinie regulacji i zarządu jej siedziby, lecz jedynie w zakresie niezbędnym dla zapewnienia jej możliwości skutecznej realizacji swoich funkcji. Kompetencje te nie naruszają zwierzchnictwa terytorialnego państwa - gospodarza, a obszar siedziby nie stanowi eksterytorialnej enklawy na jego terytorium państwowym. Wynika z tego że państwo to może w tych sprawach, które nie są regulowane przez organizację, wykonywać atrybuty swojej suwerenności lub wspólnie je rozwiązywać z organizacją na podstawie jej zgody. Dotyczy to przede wszystkim kwestii utrzymania porządku i zapewnienia bezpieczeństwa siedziby. Szczegółowe omówienie tej kwestii zawiera rozdział II niniejszej pracy.

2. Kompetencje odnoszące się do terytoriów i obszarów ustanowionych na podstawie umów międzynarodowych. Przykłady wykonywania przez organizację międzynarodową władzy administracyjnej na określonych w umowach terytoriach i obszarach są nieliczne. Dotyczy to zarówno terytoriów państwowych, jak i terytoriów o ogólnym międzynarodowym znaczeniu.

Terytoria państwowe

Historycznym przykładem jest zrzeczenie się przez Niemcy na podstawie art. 100 wersalskiego traktatu pokojowego z 28 czerwca 1919 r. na rzecz Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych „wszystkich praw i tytułów" do terytorium Gdańska i jego okolic oraz ich zobowiązanie w art. 102 tego traktatu do utworzenia na nim Wolnego Miasta Gdańska nad którym opiekę miała sprawować Liga Narodów[193]. Opieka ta wyrażała się w ustanowieniu w Gdańsku urzędu Wysokiego Komisarza Ligi Narodów. Do niego należało orzekanie w pierwszej instancji we wszystkich sporach, które mogłyby wyniknąć między Polską a Wolnym Miastem w związku z realizacją traktatu i innych porozumień oraz udział w opracowaniu konstytucji Wolnego Miasta. Liga Narodów zachowała dla siebie uprawnienia kontrolne, jak zatwierdzania konstytucji i rozstrzygania w sporach przekazywanych jej przez Wysokiego Komisarza.

Jednocześnie jednak z ukonstytuowaniem się Wolnego Miasta Gdańska weszła w życie konwencja zawarta 9 listopada 1920 r. między nim a Polską. Na jej podstawie Polska a) nabyła wobec niego określone prawa: prowadzenia jego spraw zagranicznych i opieki nad obywatelami gdańskimi zagranicą,, b) objęła Wolne Miasto granicą celną i c) uzyskała określone ułatwienia gospodarcze, komunikacyjne, portowe i wojskowe. Obecność Polski w Wolnym Mieście Gdańsku regulowały również późniejsze umowy tzw. warszawska z 1921r. [194] oraz umowy lat 1923 i 1933/1934[195]. Zgodnie z polską doktryną prawa międzynarodowego Wolne Miast Gdańsk stanowiło obszar zależny od Ligi Narodów i Polski. Nie jest to więc przykład bezpośredniego i wyłącznego sprawowania przez organizację międzynarodową władzy administracyjnej nad terytorium ustanowionym traktatem międzynarodowym. W opinii doradczej z 26 sierpnia 1930 r. w sprawie *Wolne Miasto Gdańsk i Międzynarodowa Organizacja Pracy* Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej zwrócił uwagę na trzy

---

[193] *Dziennik Ustaw*, 1920, nr 35, poz. 200.
[194] *Dziennik Ustaw*, 1922, nr 16, poz. 139.
[195] Zbiór dokumentów urzędowych dotyczących stosunku Wolnego Miasta Gdańska do Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1923, t. II, s.248-253, t. IX, s. 18-34 oraz t. X.

elementy statusu Gdańska: a) jego określoną zdolność międzynarodową, b) możliwość wykonywania swoich kompetencji w stosunkach międzynarodowych wyłącznie za pośrednictwem Polski i za jej zgodą i c) z zastrzeżeniem prawa veto Wysokiego Komisarza Ligi Narodów[196].

Innym przykładem jest natomiast wykonywanie przez ONZ na podstawie traktatu zawartego w 1962 r. przez Holandię i Indonezję bezpośredniej i wyłącznej administracji w Irianie Zachodnim. W ciągu sześciu miesięcy ONZ pełniła władzę wykonawczą nie tylko w zakresie administracji, lecz również wymiaru sprawiedliwości i utrzymywania porządku publicznego. Zgodnie natomiast z postanowieniami Podstawowego Porozumienia z 12 listopada 1995 r. regulującego skutki wojny w Bośni Hercegowinie utworzona została we Wschodniej Sławonii, Baranii i Zachodnim Sirmium Tymczasowa Administracja ONZ (UNZAES). Do jej kompetencji należało przygotowanie i obserwacja wyborów do lokalnych organów władzy, zapewnienie powrotu uchodźców sprawowanie kontroli granic, pomoc w tworzeniu policji i różne funkcje nadzorcze[197].

Obszary o ogólnym międzynarodowym znaczeniu

Obszary o ogólnym znaczeniu międzynarodowym dzielą się na: a) wydzielone terytoria państwowe, lecz posiadające na podstawie umów wielostronnych status międzynarodowy i b) obszary nie pozostające pod zwierzchnictwem jakiegokolwiek państwa, jak dno morskie, Kosmos i ciała niebieskie. Znaczenie tych obszarów jest zdeterminowane wieloma czynnikami, zwłaszcza położeniem geograficznym, funkcją gospodarczą i transportową, ich przydatnością jako pola współpracy międzynarodowej. Przyznawanie organizacjom kompetencji w odniesieniu do tych terytoriów i obszarów świadczy o dokonującym się we współczesnym prawie międzynarodowym procesie instytucjonalizacji umów międzynarodowych. Odnoszące

---

[196] Cour permanente de Justice internationale, *Recueil des avis conultatifs*, seria B, nr 18. Por. również J. Makowski, *La situation juridique du territoire de la ville libre de Dantzig*, Revue Generale de Droit International, 1923, s. 160. Por.również K. Skubiszewski, *Podmioty prawa międzynarodowego* w *Zarys Prawa Międzynarodowego*, pod. red. M. Muszkata, Warszawa 1955, t. I, s.188-189.

[197] Por. A. Skowroński, *Siły pokojowe.*, s. 167 i nast.

się bowiem do tych obszarów umowy wielostronne powołują do życia specjalne organy lub organizacje, których zadaniem jest nie tylko szeroko pojęty nadzór nad wykonywaniem ich postanowień lecz również rozwijanie współpracy w określonych przez nie dziedzinach.

Umowy tego rodzaju dotyczące wydzielonych terytoriów państwowych mają bogatą historię.Za pierwszą tego rodzaju umowę można uznać konwencję z Mainz z 31 marca 1831 r. tworzącą Centralną Komisję Renu, mającą szerokie uprawnienia nie tylko nadzoru nad realizacją jej postanowień lecz również jako sądowy organ odwoławczy od wyroków sądów państw nadbrzeżnych w sprawach dotyczących naruszania tej konwencji. Międzynarodowy status Renu został potwierdzony i rozwinięty w późniejszych konwencjach z Mannheim z 1868 r., w art. 354-362 Traktatu Wersalskiego z 1919 r., konwencji strasburskiej z 20 listopada 1963 r. i w jej protokołach dodatkowych z 1972 i 1979 r. Innym przykładem jest umiędzynarodowienie Dunaju na podstawie traktatu pokojowego podpisanego w Paryżu w 1856 r. berlińskiego traktatu pokojowego z 1978 r. i konwencji z 23 lipca 1921 r., która została zastąpiona konwencją dotyczącą ustroju żeglugi na Dunaju, podpisaną w Belgradzie 18 sierpnia 1948 r.[198] Zgodnie z nią żegluga na Dunaju jest wolna dla wszystkich państw na zasadzie równości, a państwa dunajskie[199] mają obowiązek utrzymywania swoich odcinków rzeki w stanie żeglowności. Komisja Dunaju na podstawie konwencji z 1948 r. składa się z przedstawicieli wyłącznie państw dunajskich i tym różni się od poprzedniej, w skład której wchodziły również inne państwa, jak np. Francja, Wielka Brytania. Do kompetencji Komisji należą m.in. koordynacja działalności państw dunajskich, pokojowe rozstrzyganie sporów między nimi, stanowienie prawa odnoszącego się do żeglugi, nadzór nad ich przestrzeganiem, sprawy finansowe.

W drugiej połowie ubiegłego stulecia natomiast uzgodniono szereg regulacji odnoszących się do obszarów nie objętych zwierzchnictwem terytorialnym jakiegokolwiek państwa. Motywem zawarcia odnoszących się do nich umów było

---

[198] Tekst [w:] *Zbiór Dokumentów*, 1948, nr 9, s.635-658.

[199] Państwami dunajskimi są państwa na których terytorium leży przynajmniej jeden brzeg Dunaju.

dążenie do zapobieżenia na nich rywalizacji, zarówno militarnej, jak gospodarczej oraz stworzenie warunków zapewniających pokojową ich eksploatację na zasadach równych praw i korzyści. Z umów tych należy wyliczyć przede wszystkim konwencję prawa morskiego z 14 grudnia 1982 r. z Montego Bay na podstawie której utworzono „Międzynarodową Administrację Dna Morskiego". Z art. 157 konwencji wynika, że ma być ona organizacją stałą, powołaną do zarządzania zasobami dna morskiego w strefie, tj. poza zwierzchnictwem terytorialnym państw[200]. Postulat ustanowienia międzynarodowego reżimu dna mórz i oceanów i w jego ramach odpowiedniego mechanizmu zawarty był już w uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych rezolucji 2749 (XXV) z 17 grudnia 1970 r. Deklaracji zasad dotyczących dna mórz i oceanów[201]. Przyjęcie w konwencji z Montego Bay postanowień dotyczących dna morskiego było poprzedzone zawarciem 11 lutego 1970 r. układu o zakazie umieszczania broni jądrowej i innych rodzajów broni masowej zagłady na dnie mórz i oceanów oraz w jego podłożu[202]. Celem układu było nie tylko zapobieżenie objęcia dna morskiego wyścigiem zbrojeń, lecz również stworzenie warunków wyłącznie ich pokojowego wykorzystywania i w tym zakresie stanowił precedens rozwiązań przyjętych w konwencji z 1982 r.[203]

3. Kompetencje odnoszące się do terytoriów objętych działaniami operacji pokojowych ONZ i innych organizacji. W praktyce międzynarodowej kompetencje organizacji międzynarodowych w tej dziedzinie występują w czterech zróżnicowanych zakresach:

- wykonywania na tych terytoriach administracji. Przykładem tego jest utworzenie w 1990 r. rezolucją Rady Bezpieczeństwa 668 tymczasowej administracji Narodów Zjednoczonych w Kambodży, której mandat został na podstawie późniejszej rezolucji Rady Bezpieczeństwa 745 (1992) przejęty przez Misję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych w Kambodży. Zgodnie z postanowieniami Porozumień

---

[200] *The International Law of Sea*, vol. II, Documents, Cases and Tables. E.D. Brown, Aldershot 1994, s. 258.

[201] *Zbiór Dokumentów*, 1970, s. 1974-1975.

[202] *Dziennik Ustaw*, 1972, nr 44, poz. 275.

[203] Por. A. Skowroński, *Some Aspects of the Demilitarization of the Sea-Bed* w Scientific and Technological Revolution und the Law of the Sea, Polish Academy of Sciences Institute of Legal Sciences. Wroclaw, 1974, s.52-78.

Paryskich z 23 października 1991 r jej mandat przewidywał pełnienie „bezpośredniej kontroli" w sprawach polityki zagranicznej, obrony, finansów, informacji i bezpieczeństwa wewnętrznego.

- wykonywanie pewnych tylko kompetencji terytorialnych, określonych w mandacie operacji, jak np. w przypadku Grupy Pomocy Narodów Zjednoczonych dla Namibii, utworzonej rezolucjami Rady Bezpieczeństwa 632 i 640, której kompetencje obejmowały przygotowanie wyborów i nadzór nad ich przeprowadzeniem. Kompetencje terytorialne stanowią ważną część nowego typu wielofunkcyjnych operacji pokojowych ONZ oraz NATO na Bałkanach. Dotyczą one odbudowy i tworzenia administracji cywilnej oraz jej infrastruktur (łączności, transportu, poczty, zapewnienia porządku publicznego, technicznej pomocy dla wyborów, ich przygotowania, obserwacji i weryfikacji, zaopatrywania ludności cywilnej itp.).

- wykonywanie kompetencji w odniesieniu do personelu operacji na terytorium jej działań za zgodą państwa sprawującego nad nim zwierzchnictwo. Odpowiada to przyjętej w prawie międzynarodowej zasadzie suwerenności państw. Zgodnie z nią państwo wykonuje na swoim terytorium wyłączne zwierzchnictwo, a dopuszczenie na nim działalności innych podmiotów, w tym przypadku organizacji międzynarodowych, może nastąpić jedynie za wyraźną zgodą jego władz i na podstawie umowy. Zasada ta jest szczególnie rygorystycznie przestrzegana w przypadku stacjonowania na ich terytorium obcych sił zbrojnych. Zgoda taka wiąże się z zapewnieniem swobody poruszania się personelu operacji pokojowej, w zakresie niezbędnym dla realizacji mandatu operacji i uznaniem szeroko pojętej, wyłącznej kontroli organizacji podejmującej operacje nad uczestniczącym w niej personelem wojskowym i cywilnym. Uwzględniając doświadczenia w tej dziedzinie, został opracowany w ONZ model „Umowy o statusie sił operacji utrzymania pokoju". Został on przygotowany na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych i jest zawarty w jego rezolucji 44/49 z 8 grudnia 1989 r. oraz włączony do raportu Sekretarza Generalnego z 9 października 1990 r.[204] Służy on jako wzorzec umów jakie są zawierane w tej sprawie między ONZ a państwami, na których terytoriach mają być

[204] Por. dokument Zgromadzenia Ogólnego A/45/594.

rozmieszczane jej operacje pokojowe i ich personel. Podstawowe elementy tego dokumentu zostały uwzględnione również w umowach podpisanych przez NATO z odnośnymi republikami byłej Jugosławii, dotyczących statusu sił IFOR, utworzonych zgodnie z załącznikiem IA Ramowego Porozumienia dla Pokoju w Bośni i Hercegowinie z 21 listopada 1995 r.

- wykonywanie kompetencji terytorialnych na podstawie umów regulujących tranzyt personelu, sprzętu i zaopatrzenia operacji pokojowych, zawieranych przez organizację z państwami przez których terytoria ma on się dokonywać. Są to zazwyczaj umowy dwojakiego rodzaju: określające ogólne warunki tranzytu, w tym immunitety i przywileje personelu operacji i zawierające uzgodnienia dotyczące technicznych warunków tranzytu. Specyficzną formą tych umów są te, które regulują zakładanie na terytoriach państw tranzytowych baz zaopatrzeniowych dla potrzeb operacji pokojowych. Przykładem tego jest porozumienie z 14 i 18 stycznia 1996 r. między NATO a rządem Republiki Węgierskiej.

4.9. Struktura organizacji międzynarodowych

4.9.1. Powoływanie organów organizacji

Organizacja spełnia zadania dla realizacji których została powołana i wykonuje niezbędne dla tego funkcje za pośrednictwem utworzonych w tym celu organów zdolnych do działań i podejmowania decyzji. Powołanie tych organów jest wyrazem intencji państw założycieli nadania organizacji charakteru stałego.

Struktura organizacji i kompetencje jej organów są najczęściej ustalane w jej akcie konstytucyjnym. Zazwyczaj jest ona dostosowana do zadań i funkcji organizacji. Uwzględniając jednak dynamikę otoczenia międzynarodowego w którym działają organizacje do ich aktów konstytucyjnych włącza się blankietowe upoważnienie do tworzenia – obok powołanych w nich „głównych organów" – organów pomocniczych.

Karta Narodów Zjednoczonych przyznaje jej głównym organom kompetencję tworzenia organów, jakie uznają „za konieczne dla spełnienia swoich funkcji"[205].

Zmiany w strukturze organów organizacji mogą zostać dokonane w trybie rewizji jej aktu konstytucyjnego lub na podstawie odrębnej umowy. Przykładem pierwszego przypadku jest utworzenie w Traktacie z Maastricht ustanawiającym Wspólnotę Europejską z 7 lutego 1992 r. Rady Europejskiego Banku Centralnego (art. 109a) i Doradczego Komitetu Walutowego i Komitetu Gospodarczego i Finansowego (art. 109c), drugiego zaś zawarcie 8 kwietnia 1965 r. Traktatu Brukselskiego ustanawiającego jedną Radę i jedną Komisję dla wszystkich trzech Wspólnot Europejskich. Podobny tryb powoływania nowych organów na podstawie umów wielostronnych przewiduje art. 130 Karty Organizacji Państw Amerykańskich.

Najnowsza historia dyplomacji wielostronnej odnotowuje również fakty tworzenia nowych organów na podstawie aktów prawnych nie mających charakteru umów wielostronnych, jak np. powołanie przez NATO 29 maja 1997 r. na sesji jej Rady Ministerialnej w Sintra, Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa i przyjęcie przez nią Podstawowego Dokumentu określającego jej cele i zadania oraz strukturę i procedurę jej działania[206].

Rzadkim przypadkiem jest tworzenie wspólnych organów dla dwóch lub więcej organizacji. Przykładem jest powołanie wspólnego organizmu ONZ i FAO Światowego Programu Żywnościowego.

4.9.2. Klasyfikacja organów

Oprócz przyjętego w systemie ONZ podziału organów na główne i pomocnicze można, przez zastosowanie kryterium składu organów wyróżnić: a) organy złożone z przedstawicieli rządów, b) organy złożone z agentów międzynarodowych i c) organy złożone z przedstawicieli sił politycznych, gospodarczych i społecznych. Ze względu na inne kryteria można podzielić organy na stałe i tymczasowe, jednoosobowe (np.

---

[205] Zgromadzenie Ogólne na podstawie art. 22, Rada Bezpieczeństwa – art. 29.
[206] *Bliżej NATO*, Biuletyn Informacyjny Biblioteki Sejmowej, nr 4 z 1997 r., s. 15-17.

Sekretarz Generalny ONZ) i zbiorowe (rady, komitety, komisje itp.), centralne i regionalne (np. regionalne komisje gospodarcze ONZ).

Dwie ostatnie kategorie organów są wynikiem przemian jakie nastąpiły w społeczności międzynarodowej, a w szczególności:

- tendencji do instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych, która rozwinęła się po drugiej wojnie światowej i która wraz z narastaniem międzynarodowej współzależności wzmogła dążenia integracyjne państw w odpowiedzi na wyzwania globalizmu;
- zwiększenia roli bezpośredniego udziału społeczeństw i jednostek w stosunkach międzynarodowych, w znacznym stopniu spowodowanego ich upodmiotowieniem w rozwiniętym systemie ochrony praw człowieka i jego demokratycznych swobód obywatelskich.

Pierwsza tendencja przyczyniła się do umocnienia w organizacjach międzynarodowych funkcji organów złożonych z agentów międzynarodowych, jak np. Komisji Europejskiej lub urzędu Sekretarza Generalnego NATO przy jednoczesnym wzmocnieniu elementów biurokratycznych. Druga natomiast spowodowała internacjonalizację i multilateralizację wielu dziedzin, które wcześniej wchodziły w zakres narodowej suwerennej kompetencji państw i do ukształtowania się międzynarodowych parlamentów jako instytucji wielostronnej dyplomacji. Rozwój ten doprowadził do tego, że w niektórych organizacjach, jak np. w Unii Europejskiej występują obecnie wszystkie trzy rodzaje organów, złożonych z przedstawicieli rządów (Rada), agentów międzynarodowych (Komisja, Sekretarz Generalny Rady) i przedstawicieli sił politycznych i społecznych (Parlament Europejski).

W niektórych organizacjach, zwłaszcza o charakterze uniwersalnym tworzone są oprócz organów z udziałem przedstawicieli wszystkich państw członkowskich (organy plenarne) organy o składzie ograniczonym. Wysuwa to problem ich zgodności z zasadą równości, określoną w art. 2, ust. 1 Karty, z której wynika, że każde państwo powinno mieć równe prawo uczestnictwa we wszystkich organach organizacji oraz w ich obradach i głosowaniach. Postulat ten realizowały tworzone w XIX wieku organizacje administracyjne, których organy plenarne były ich jedynymi organami wykonawczymi. Obecnie natomiast jest on spełniany jedynie przez niektóre

organizacje regionalne, jak np. Organizację Jedności Afrykańskiej, w której wszystkie główne organy mają charakter plenarnych (Konferencja Szefów państw i rządów, Rada Ministrów i jej komisje).

W miarę jednak zwiększania się zadań i liczebności członków organizacji międzynarodowych powstała konieczność powoływania organów wykonawczych o ograniczonym składzie i specjalnych kompetencjach. Miało to miejsce przede wszystkim w organizacjach o charakterze powszechnym. Pakt Ligi Narodów z 28 czerwca 1919 r. tworzył oprócz Zgromadzenia, w którym uczestniczyły wszystkie państwa członkowskie Radę w której skład weszli przedstawiciele Głównych mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych. Były nimi Wielka Brytania, Francja, Japonia, Włochy i Stany Zjednoczone, które jednak pomimo podpisania Paktu nie wstąpiły do Ligi[207] oraz przedstawiciele czterech innych członków Ligi. Karta Narodów Zjednoczonych powołała do życia oprócz Zgromadzenia Ogólnego organy o ograniczonym składzie: Radę Bezpieczeństwa, Radę Gospodarczo-Społeczną i Radę Powierniczą.

W ONZ podobnie jak w Lidze Narodów przewidziano w Radzie Bezpieczeństwa udział stałych członków, w tym przypadku przedstawicieli pięciu wielkich mocarstw: Chin, Francji, USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR (obecnie jego miejsca zajęła Rosja). Podwójne uprzywilejowanie wielkich mocarstw przez przyznanie im miejsc stałych członków i prawa veta w sprawach odnoszących się do utrzymania i przywracania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa[208] oraz w innych mających dla organizacji znaczenie konstytucyjne[209] jest uzasadniane:

- rolą jaką odegrały w drugiej wojnie światowej i w tworzeniu podstaw powojennego światowego ładu pokojowego, w tym ONZ[210];

---

[207] Do Rady włączono później Niemcy (1926) i ZSRR (1934). Ilość stałych członków Rady zmniejszyła się w wyniku wystąpienia z Ligi Japonii i Niemiec w 1933 r. i Włoch w 1937 r. Zwiększyła się natomiast do jedenastu ilość niestałych członków Rady.

[208] Art. 27 Karty. Narodów Zjednoczonych.

[209] M.in. w sprawach członkostwa zgodnie z art. 4, 5 i 6 Karty.

[210] Por. omówienie tej kwestii w A. Klafkowski, Podstawowe problemy prawne likwidacji skutków wojny 1939-1945 a dwa państwa niemieckie, Poznań 1966, s. 117-118.

- udziałem jakie wielkie mocarstwa odgrywają w stosunkach międzynarodowych i w tworzeniu prawa międzynarodowego[211];

- odpowiedzialnością jaką ponoszą wspólnie i indywidualnie za utrzymanie międzynarodowego pokoju[212];

- wkładem finansowym jaki wnoszą do budżetu ONZ. Precedensem tej doktryny jest przyjęcie w statutach Międzynarodowego Funduszu Walutowego i w Międzynarodowym Banku dla Odbudowy i Rozwoju zasady ważenia głosów w podejmowaniu decyzji przez ich organy wykonawcze i przyznania ilości głosów poszczególnym państwom odpowiednio do wielkości ich finansowych wkładów[213].

Autorzy polscy, wykorzystując przedstawione uzasadnienia roli odgrywanej przez wielkie mocarstwa w stosunkach międzynarodowych, reprezentują stanowisko, że nie narusza ona zawartej w art. 2, ust. 1 zasady suwerennej równości państw. Wychodzą przy tym z założenia, że zasada ta oznacza w pierwszym rzędzie „równość wobec prawa" państw i dotyczy zwłaszcza ochrony ich praw wynikających z ich suwerenności, jako podmiotów prawa międzynarodowego, a nie równość praw rozumianych jako „zespół efektywnych uprawnień przysługujących danemu państwu"[214]. Słuszność takiego stanowiska potwierdzają sformułowania zawarte w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczącej przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych z 24 października 1970 r. w ustępie zawierającym interpretację zasady suwerennej równości[215]. Podobne ujęcie zasady suwerennej równości państw zawiera przyjęta 1 sierpnia 1970 r. w Helsinkach w Akcie końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie Deklaracja zasad rządzących stosunkami między państwami uczestniczącymi, w ust. I[216].

---

[211] Por. R. Bierzanek, *Stanowisko wielkich mocarstw w prawie międzynarodowym*, Państwo i Prawo, 1946, nr 5-6, s. 55-71.

[212] Por. M. Lachs, *Zagadnienie jednomyślności wielkich mocarstw (Aspekty prawne)*, Myśl Współczesna, 1947, nr 12, s. 281-284.

[213] Por. A. Ross, *The United Nations: Peace and Progress*, Totowa, New Yersey 1966, s. 169 i nast.

[214] A. Klafkowski, op. cit., s. 116.

[215] Por L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa.*, s. 38.

[216] Ibidem, s. 92.

Członkowie organów o ograniczonym składzie są wybierani przez organy plenarne, zazwyczaj kwalifikowaną większością głosów. Państwa członkowskie mają prawo przedstawiania swoich kandydatur, notyfikując je z odpowiednim wyprzedzeniem innym członkom organizacji i jej Sekretarzowi. Prawo to jest jednak w pewnej mierze ograniczone jeżeli chodzi o skład Rady Bezpieczeństwa ONZ, w której stali członkowie nie podlegają rotacji, a niestali są wybierani z uwzględnieniem „sprawiedliwego podziału geograficznego". Podział ten jest przedmiotem konsultacji między zainteresowanymi państwami w grupach regionalnych, ale dużą rolę w ich ostatecznym ustaleniu mają stali członkowie Rady[217].

Zgodnie z ustaleniami rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 1991 (XVIII) z 17 grudnia 1963 r. podział ten przedstawia się następująco: pięć miejsc dla przedstawicieli Afryki i Azji, jedno dla Europy Zachodniej, dwa dla Ameryki Łacińskiej dwa dla przedstawicieli Europy Wschodniej i pozostałych części świata.

W niektórych organizacjach wyspecjalizowanych ONZ organy o składzie ograniczonym, spełniające funkcje wykonawcze, są ich jedynymi organami[218].

Organy plenarne, mające charakter organów deliberujących obradują periodycznie. Zgromadzenie Ogólne ONZ raz w roku na sesjach regularnych[219] i w razie potrzeby na sesjach nadzwyczajnych. Organy o ograniczonym składzie natomiast, wyposażone w funkcje wykonawcze – działają stale, jak np. Komisja Europejska lub – jak w przypadku Rady Bezpieczeństwa ONZ - są tak zorganizowane, aby „mogła pełnić swe funkcje bez przerwy" (Art. 28 Karty). W niektórych przypadkach są one podporządkowane organom plenarnym, które je wybierają. Przykładem tego jest Rada Gospodarczo-Społeczna ONZ. Art. 60 Karty ustanawia współodpowiedzialność Zgromadzenia Ogólnego i pozostającej „pod jego kierownictwem", Rady Gospodarczo-Społecznej za realizację postanowień Karty

---

[217] Por. omówienie roli tych grup w systemie ONZ w R. Sonnenfeld, *Zasada sprawiedliwego podziału geograficznego przy wyborze niestałych członków Rady Bezpieczeństwa*, Sprawy Międzynarodowe, 1960, nr 3, s. 19-43. i w S.D. Bailey, *The General Assembly of the United Nations, A Study of Procedure and Practice*, London 1960, s. 26-29.

[218] Można do nich zaliczyć Powszechny Związek Pocztowy, który oprócz dwóch organów niestałych, ma tylko jeden stały organ wykonawczy, a mianowicie Komisję Wykonawczą i Łączności, *Dziennik Ustaw*, 1963, nr 9, poz. 51.

[219] Zgodnie z art. 1 Regulaminu Zgromadzenia Ogólnego NZ jego regularne coroczne sesje rozpoczynają w trzeci wtorek miesiąca września.

dotyczących spraw gospodarczych i społecznych, określonych w jej rozdziałach IX i X.

4.9.2.1. Organy złożone z przedstawicieli rządów

Organizacje międzynarodowe, podobnie jak konferencje są instrumentami dyplomacji wielostronnej. W obu przypadkach biorący w nich udział przedstawiciele państw działają na podstawie instrukcji a w prowadzonych w ich ramach negocjacjach dążą do należytego zabezpieczenia swoich interesów narodowych, podobnie jak to ma miejsce w „klasycznych rokowaniach dyplomatycznych.". Od układu sił między ich uczestnikami, stopnia zbieżności lub rozbieżności ich interesów, technicznej sprawności prowadzonych przez nich obrad i wpływu na nie czynników zewnętrznych zależy powodzenie lub niepowodzenie tych rokowań, których końcowe rezultaty stanowią wypadkową wszystkich tych czynników. Pozytywne mogą być osiągnięte w wyniku a) kompromisu w sprawach bezpośrednio objętych rokowaniami, lub b) kompromisu obejmującego również inne sprawy, mające znaczenie dla części uczestniczących w rokowaniach państw (na zasadzie t.zw. package deal) i c) jednomyślności lub consensusu wszystkich uczestniczących państw.

Uchwały i decyzję są podejmowane w organach organizacji międzynarodowych w głosowaniu. Głosowanie jest wyrazem suwerennej woli państwa. Zgodnie z zasadą suwerennej równości, określoną w art. 2, ust. 1 głosy wszystkich państw są równe. Równość ta występuje w najszerszym zakresie w podejmowaniu decyzji na zasadzie jednomyślności, na podstawie której każdemu państwu przysługuje prawo jej przyjęcia lub odrzucenia (prawo veta).

W dwóch wypadkach jednak równość ta jest naruszona:

- Karta w art. 27 ust. 1 potwierdza prawo posiadania przez każdego członka Rady Bezpieczeństwa jednego głosu. W ustępie drugim tego artykułu ustanawia jednak wymóg jednomyślności pięciu mocarstw stałych członków Rady jako warunku podejmowania decyzji w sprawach innych niż proceduralne, zwłaszcza w sprawach związanych z główną odpowiedzialnością Rady za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i mających konstytucyjne znaczenie dla ONZ. Uzależnia w

ten sposób od ich woli ważność głosów pozostałych jej członków. W okresie zimnej wojny, wskutek zerwania współpracy tych mocarstw w tym zakresie, zablokowana została możliwość podejmowania przez Radę Bezpieczeństwa decyzji, które w wielu przypadkach były konieczne dla utrzymania lub przywrócenia pokoju. Doprowadziło to w tym okresie do kryzysu ONZ jako organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego;

- Traktat tworzący Wspólnotę Europejską przyjmuje w art. 205 zasadę ważenia głosów w głosowaniach w Radzie wymagających dla podjęcia decyzji ich kwalifikowanej większości[220].

Zasady i procedurę głosowania w organach złożonych z przedstawicieli rządów określają ich regulaminy na podstawie aktów konstytucyjnych organizacji

Zasada jednomyślności

Zasada jednomyślności miała zastosowanie w podejmowaniu decyzji merytorycznych w Zgromadzeniu i Radzie Ligi Narodów z dwoma wyjątkami: w głosowaniu nie mogły brać udziału państwa będące stronami sporu (art. 15, ust.6) i zasada ta obowiązywała tylko członków Ligi obecnych na posiedzeniu (art. 5, ust. 1). W ONZ natomiast – jak wspomniano – dotyczy tylko pięciu wielkich mocarstw i stanowi warunek ważności decyzji w sprawach merytorycznych, podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa kwalifikowaną większością głosów. Ma zastosowanie również w obradach głównych organów innych organizacji, jak np. w Radzie OECD, Radzie Ligi Państw Arabskich i w zróżnicowanym stopniu w głównych organach Unii Europejskiej.

Zasada większości głosów

Zasada ta jest stosowana jako podstawowa metoda podejmowania decyzji w organizacjach powszechnych. Oceniana jest w literaturze przedmiotu jako najbardziej demokratyczna[221] i stanowiąca jeden z głównych instrumentów tzw. dyplomacji

---

[220] *Dokumenty Europejskie*.tom III, s. 263.

[221] Por. J. Kolasa, *Głosowanie w powszechnych organizacjach międzynarodowych*, Wrocław 1971.

„parlamentarnej". Praktyka międzynarodowa dostarcza jednak różne przykłady deformowania tej zasady, zwłaszcza wskutek przyznawania:

- prawa veta niektórym państwom, np. w Radzie Bezpieczeństwa ONZ;
- zróżnicowanej ilości głosów poszczególnym państwom (w Radzie Ministerialnej Unii Europejski (art. 148 traktatu) i w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy, zgodnie z art. 26 jej statutu[222]. W przeszłości ZSRR w rzeczywistości dysponował w podejmowaniu decyzji w organach ONZ i organizacji wyspecjalizowanych nie tylko jednym, swoim głosem, lecz trzema głosami razem z Białorusią i Ukrainą jako jego republikami związkowymi.

W sprawach o większej wadze w praktyce organizacji międzynarodowych stosuje się zasadę kwalifikowanej większości głosów. Zgodnie z art. 18, ust. 2 Karty ma ona zastosowanie w podejmowaniu przez Zgromadzenie Ogólne uchwał w „sprawach ważnych" większością dwóch trzecich głosów „obecnych i głosujących. Do spraw ważnych w artykule tym zaliczono: zalecenia dotyczące utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, wybór niestałych członków Rady Bezpieczeństwa, wybór członków Rady Gospodarczej i Społecznej, wybór członków Rady Powierniczej, przyjęcie nowych członków do Organizacji, zawieszenie w korzystaniu z praw i przywilejów członkowskich, wykluczenie członków z Organizacji, sprawy dotyczące funkcjonowania systemu powiernictwa i sprawy budżetowe. W ust. 3 tego artykułu zostało zastrzeżone ponadto prawo ustalenia przez Zgromadzenie „dodatkowych kategorii spraw, wymagających rozstrzygnięcia większością dwóch trzecich głosów". Regulacje przyjęte w art. 18 Karty stały się modelem dla innych organizacji powszechnych, a także są stosowane na konferencjach międzynarodowych organizowanych z inicjatywy ONZ.

W niektórych organizacjach przyjmowane są inne, bardziej skomplikowane rozwiązania odnoszące się do ustalenia kwalifikowanej większości głosów. W Radzie Unii Europejskiej stosuje się zróżnicowane kryteria kwalifikowanej większości głosów dla uchwał podejmowanych na wniosek Komisji i dla uchwał podejmowanych w innych przypadkach. W obu przypadkach większość ta wynosi 62 głosów, w drugim

---

[222] *Wybór konwencji Rady Europy*, s. 20.

natomiast wymaga się dodatkowo, aby obejmowała głosy co najmniej ośmiu członków Unii. Szczególnie skomplikowany mechanizm podejmowania decyzji przez Radę Administracji Dna Morskiego przewidziano w konwencji prawa morskiego z Montego Bay z 1982 r. Obejmuje on w zależności od sprawy zwykłą większość, kwalifikowaną większość dwóch trzecich i trzech czwartych głosów, w niektórych sprawach ponadto zasadę consensusu[223].

Zasada consensusu

Zasada consensusu stanowi metodę przyjmowania jednomyślnej decyzji bez głosowania. W języku konferencyjnym mówi się często – zwłaszcza w czasie obrad nieformalnych o „stwierdzeniu consensusu" jako określonego obiektywnego tanu faktycznego, polegającego najczęściej na braku sprzeciwu. Consensus rodzi takie same skutki jak głosowanie. Jest stosowany w organizacjach wyspecjalizowanych, powołanych w Breton Woods, w Międzynarodowym Funduszu Walutowym i Międzynarodowym Banku dla Odbudowy i Rozwoju i w pracach głównych organów ONZ. Był również przyjęty jako zasada głosowania przy opracowywaniu na Konferencji Przygotowawczej do KBWE w Helsinkach (22 listopada 1982 r.- 8 czerwca 1983 r.) tekstu zaleceń końcowych i jest nadal stosowany w praktyce organów OBWE.

Przyjęcie w procesie podejmowania decyzji zasady consensusu, podobnie jak jednomyślności, zwłaszcza przy uzgadnianiu tekstów

- ułatwia w wielu przypadkach osiągnięcie porozumienia, które z różnych względów nie byłoby możliwe w głosowaniu. Np. w rokowaniach w Komitecie Rozbrojeniowym 18 Państw włączono do porządku dziennego w grudniu 1962 r. sprawę ustanowienia bezpośredniej linii łączności między USA a ZSRR przede wszystkim dlatego, że uznano iż w tej kwestii istnieje możliwość osiągnięcia consensusu, a uzyskanie jakiegokolwiek postępu w pracach Komitetu zostało uznane za konieczne dla uwiarygodnienia wznowionych w nim rokowań rozbrojeniowych,

[223] Por. art. 161, ust. 6 Konwencji.

zwłaszcza wobec braku jakichkolwiek szans na osiągnięcie porozumienia w innych kwestiach;

- niejednokrotnie utrudnia i przedłuża rokowania, ponieważ zakłada osiągnięcie kompromisu między niejednokrotnie przeciwstawnymi stanowiskami wszystkich uczestniczących w nich państw. Przykładem tego było opóźnienie uzgodnienia końcowych zaleceń na Konferencji Przygotowawczej KBWE w Helsinkach w wyniku zajęcia odrębnego stanowiska Malty w niektórych sprawach.

4.9.3. Organy złożone z agentów międzynarodowych

4.9.3.1. Pojęcie i status agentów międzynarodowych

Cechami wyróżniającymi organy złożone z agentów międzynarodowych od wyżej omówionych organów międzyrządowych są: a) formalna niezależność wchodzących w ich skład agentów i b) ich ciągły tryb pracy.

Pojęcie agenta międzynarodowego jest bardzo szerokie. Zgodnie z definicją zawartą w opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 11 kwietnia 1949 r.w sprawie „odszkodowania za szkody poniesione w służbie ONZ" oznacza ono „kogokolwiek, funkcjonariusza wynagradzanego lub nie, zatrudnionego na stałe lub nie, komu organ lub organizacja powierzyły wykonywanie lub udzielenie pomocy w wykonywaniu jakiejkolwiek ich funkcji"[224]. Pojecie to obejmuje m.in. osoby biorące udział w misjach specjalnych, sędziów trybunałów międzynarodowych, osoby wykonujące międzynarodowe funkcje publiczne, mediacyjne lub koncyliacyjne, cywilny i wojskowy personel operacji pokojowych i humanitarnych ONZ i innych powołanych do ich prowadzenia organizacji, eksperci „w misji" i stali międzynarodowi funkcjonariusze tych organizacji zatrudnieni w organizacji na zasadach wyłączności[225].

---

[224] *Recueil*, 1949, s. 177.

[225] Por. opinię doradczą z 15 grudnia 1989 r, w sprawie „stosowania sekcji 22 artykułu VI konwencji o przywilejach i immunitetach Narodów Zjednoczonych", Recueil 1989, s. 194.

Niezależność agentów międzynarodowych jest określona w aktach konstytucyjnych organizacji międzynarodowych w których skład wchodzą organy złożone z tych agentów. Art. 100 Karty Narodów ujmuje niezależność agentów międzynarodowych nie tylko jako ich obowiązek, lecz również jako obowiązek państw członkowskich poszanowania tego ich statusu. Zgodnie z tym artykułem Sekretarz Generalny i jego personel a) nie mogą żądać ani przyjmować instrukcji od żadnego rządu ani żadnej innej władzy poza Organizacją, b) są zobowiązani do powstrzymywania się od wszelkich czynności, niezgodnych z ich stanowiskiem funkcjonariuszy międzynarodowych, odpowiedzialnych jedynie przed ONZ. Państwa członkowskie natomiast zostały ogólnie zobowiązane do poszanowania wyłącznie międzynarodowego charakteru ich funkcji oraz „nie starać się o wywieranie na nich wpływu w związku z wykonywaniem przez nich ich obowiązków." Art. 36 Statutu Rady Europy wymienia dodatkowo takie zobowiązania Sekretarza Rady, jak nie wykonywanie pracy opłacanej przez rząd, nie podejmowanie zajęć niezgodnych z jego obowiązkami, nie podejmowanie żadnej działalności, która mogłaby wpływać na jego status jako urzędnika międzynarodowego[226].

Agenci międzynarodowi są powoływani na podstawie nominacji (np. eksperci, funkcjonariusze sekretariatów organizacji itp.) lub wyborów (np. Sekretarz Generalny ONZ).W pełnieniu swoich obowiązków korzystają z ochrony swojej organizacji zarówno wobec państw członkowskich, jak również nie członkowskich. W stopniu zależnym od rangi korzystają ponadto na terytorium państw członkowskich z przywilejów i immunitetów w zakresie określonym w konwencji z 13 lutego 1946 r. o przywilejach i immunitetach ONZ, w konwencji z 21 listopada 1947 r. w sprawie przywilejów i immunitetów organizacji wyspecjalizowanych i w konwencjach, regulujących te kwestie, zawieranych przez inne organizacje, jak np. w Porozumieniu między stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącego statusu ich sił zbrojnych.

W praktyce, zwłaszcza w okresie zimnej wojny wymóg niezależności agentów międzynarodowych nie był rygorystycznie przestrzegany, zwłaszcza w strukturach

---

[226] *Wybór konwencji Rady Europy*, s. 22.

ONZ. Przypadki tego rodzaju występują nadal w niektórych organach, jak np. w Komisji Unii Europejskiej[227].

4.9.3.2. Sekretariaty organizacji międzynarodowych

Sekretariaty są organami administracyjnymi organizacji międzynarodowych. Zakres ich funkcji zależy jednak od celów i zadań organizacji. Dotyczą one przede wszystkim: a) zarządzania organizacją i jej finansowania, b) zapewnienia obsługi obrad, c) przygotowywania analitycznych raportów, d) opracowywania sprawozdań z działalności organizacji, e) przygotowywanie projektów decyzji organów organizacji, f) utrzymywania kontaktów z państwami członkowskimi, g) prowadzenia działalności informacyjnej itp. W praktyce jednak niektórych organizacji międzynarodowych występuje tendencja przyznawania Sekretarzom Generalnym określonych uprawnień wykonawczych, również o charakterze politycznym. Dotyczy to zwłaszcza organizacji o celach ogólnych lub politycznych.

Typowa struktura sekretariatu organizacji międzynarodowej obejmuje: Sekretarza Generalnego, który jest zazwyczaj najwyższym funkcjonariuszem administracyjnym organizacji, często również zastępców, niezbędne organy pomocnicze oraz personel polityczny i administracyjny, którego liczebność zależy od wielkości struktur organizacji i zakresu jej zadań. Praktyka wyłaniania Sekretarzy Generalnych nie jest jednolita. W ONZ Sekretarz Generalny jest wybierany przez Zgromadzenie Ogólne na wniosek Rady Bezpieczeństwa (art. 96 Karty), w Radzie Europy natomiast jest mianowany przez jej Zgromadzenie Parlamentarne na wniosek Komitetu Ministrów (art.36 Statutu), w Unii Europejskiej przez Radę Europejską[228].

---

[227] Na tym tle w okresie poprzedzającym zakończenie kadencji Przewodniczącego Komisji J. Santera w roku 2000 doszło do poważnego kryzysu w jej łonie.

[228] Zgodnie z art. 26 Traktatu tworzącego Wspólnotę do kompetencji Sekretarza Generalnego, który jest jednocześnie Wysokim Przedstawicielem do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wspieranie Rady w zakresie tej polityki, przyczynianie się do formowania, przygotowywania i realizowania decyzji tej polityki i działanie w imieniu Rady na żądanie Urzędu Przewodniczącego poprzez prowadzenie politycznego dialogu ze stronami trzecimi. *Dokumenty Europejskie*.tom III, s. 71.

Szczególnym przykładem są kompetencje wykonywane przez Sekretarza Generalnego ONZ. Na podstawie Karty Sekretarz Generalny:

- może „zwrócić uwagę Rady Bezpieczeństwa na każdą sprawę, która jego zdaniem może zagrażać utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 99);
- pełni funkcje zlecane mu przez główne organy ONZ, nie tylko przez Zgromadzenie Ogólne i Radę Bezpieczeństwa, lecz również przez Radę Gospodarczo-Społeczną (art. 98);
- zwołuje sesje nadzwyczajne Zgromadzenia Ogólnego na żądanie Rady Bezpieczeństwa lub na żądanie większości członków Organizacji (art.20).

Kompetencje Sekretarza Generalnego w ciągu pięćdziesięciolecia istnienia ONZ uległy znacznemu faktycznemu rozszerzeniu na co wpłynęło znaczne zwiększenie zadań Organizacji w dziedzinie bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej. Znajduje to wyraz w:

- w jego roli w rozwiązywaniu sporów międzynarodowych, przez świadczenie swoich dobrych usług i mediacji, np. w 1962 r. w sporze między Holandią a Indonezją w sprawie Iranu Zachodniego, w 1986 r. w sporze między Francją a Nową Zelandią w związku z sabotażem dokonanym przez francuskie służby specjalne na statku *Rainbow Warrior*. Zgodnie z układem z 18 grudnia 1979 r. dotyczącym działalności państw na Księżycu i innych ciałach niebieskich jego sygnatariusze mogą ponadto zwracać się do Sekretarza Generalnego o pomoc w uregulowaniu sporu (art. 15, ust. 2 i 3);
- realizacji misji stwierdzania faktów (np. w 1983 r. w sprawie szkód poniesionych przez osoby cywilne w związku ze sporem dotyczącym żeglugi w Chatt El Arab);
- ponoszeniu głównej odpowiedzialności za przygotowywanie i realizowanie operacji Narodów Zjednoczonych utrzymania pokoju;
- udział w staraniach dyplomatycznych i rokowaniach mających na celu likwidację konfliktów zbrojnych, jak np. w 1999 r. wojny w Kosowie.

Należy podkreślić rolę jaką niektórzy Sekretarze Generalni ONZ odegrali w rozwijaniu postępowych prawno-politycznych koncepcji rozwiązywania ważnych problemów międzynarodowych, jakimi były w latach sześćdziesiątych za kadencji

U Thanta sprawa przyznania niepodległości obszarom niesamodzielnym[229], a w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia za kadencji Boutrosa Boutrosa Ghali'ego problemy dyplomacji prewencyjnej oraz utrzymania i budowania pokoju. W sprawozdaniu z 17 czerwca 1992 r. zatytułowanym *Program dla pokoju* przedstawił on generalną koncepcję dotyczącą tych kwestii. Dokument ten został uzupełniony załącznikiem *Dokument przedstawiający stanowisko Sekretarz Generalnego z okazji pięćdziesięciolecia ONZ* z 3 stycznia 1995 r., którego treść w znacznej mierze została uwzględniona w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 15 września 1997 r. zawierającej zalecenia w sprawie koordynacji działań organów ONZ, organizacji regionalnych i państw członkowski w zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów i sytuacji zagrażających pokojowi[230].

Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej został powołany na podstawie 18, ust. 3 Traktatu Amsterdamskiego z 2 października 1997 r. dla wspierania jej przewodniczącego i dla jednoczesnego pełnienia funkcji Wysokiego Przedstawiciela wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. W art.26 określono szczegółowiej jego kompetencje, a mianowicie: a) udzielanie Radzie pomocy w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, b) formułowanie, przygotowanie i realizacja decyzji politycznych, c) prowadzenie politycznego dialogu ze stronami trzecimi na życzenie Rady i w imieniu jej Przewodniczącego.

Traktat Północnoatlantycki z 1949 r. powołał tylko jeden organ, a mianowicie Radę i jej organ pomocniczy – Komitet Wojskowy. Na podstawie tzw. raportu trzech mędrców w 1996 r. dokonano reformy struktur NATO i w jej wyniku ustanowiono urząd Sekretarza Generalnego, którego podstawową kompetencją jest pełnienie funkcji stałego przewodniczącego Rady. Sekretarz Generalny NATO odegrał dużą rolę w poszukiwaniu rozwiązań kryzysowych sytuacji na Bałkanach, w szczególności w Macedonii w 2001 r.

---

[229] Por. L. Dembiński, *Samostanowienie w prawie i polityce ONZ*, Warszawa 1969.

[230] Por. Łukaszuk, A. Skowroński, *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa*, Warszawa 1999, s. 94 i nast.

4.9.3.3. Komisja Europejska

Komisja Europejska została utworzona w 1965 r. jako organ wykonawczy Wspólnoty Europejskiej i zastąpiła wcześniej działające odnośne organy wspólnot europejskich. Członkowie Komisji są niezależni w dwojakim sensie: od rządów i od Rady Ministerialnej Unii i są mianowani na podstawie zgody wszystkich państw członkowskich po zatwierdzeniu przez Parlament Europejski.

4.9.4. Organy złożone z przedstawicieli sił politycznych, gospodarczych i społecznych

Na rozwój tego rodzaju organów wpłynęło szereg czynników, wśród nich przede wszystkim rozszerzenie zakresu współpracy międzynarodowej i objęcie problemów gospodarczych i społecznych zakresem działalności organizacji i innych podmiotów dyplomacji wielostronnej. W ocenie tej kwestii należy zwrócić uwagę na dokonujący się w miarę postępów globalizacji wzrost znaczenia tej problematyki nie tylko w stosunkach wewnętrznych, lecz również zagranicznych poszczególnych państw. Sprawia to między innymi, że państwa nie reprezentują już bezpośrednio w takim stopniu jak poprzednio interesów wspomnianych sił na arenie międzynarodowej i że następuje w coraz szerszym zakresie upodmiotowienie tych sił w stosunkach międzynarodowych, czego wyrazem jest m.in. powstanie i rozwój nowego typu reprezentujących je organów międzynarodowych.

4.9.4.1. Międzynarodowa Organizacja Pracy

Proces ten został zapoczątkowany w sferze zawodowo-socjalnej w wyniku utworzenia po pierwszej wojnie światowej w 1919 r. Międzynarodowego Biura Pracy, którego statut i nazwę zmieniono na Międzynarodową Organizację Pracy. Różni się ona od pozostałych organizacji tym, że w jej strukturze nie ma żadnego organu w pełnym tego znaczeniu międzyrządowego. W Konferencji Generalnej przedstawicieli jej członków i w jej organie wykonawczym – Radzie Administracyjnej uczestniczą na zasadzie równości przedstawiciele rządowi i nierządowi, reprezentujący organizacje pracodawców i związków zawodowych. Ci ostatni są wyznaczani przez rządy państw

członkowskich, co w warunkach pluralizmu związkowego występującego w demokratycznych państwach wymaga ustanowienie zasad sprawiedliwego ich uczestnictwa w składach delegacji. Przedstawiciele pracodawców i pracobiorców są niezależni od rządowych, a ponadto każdemu z delegatów przysługują oddzielne uprawnienia głosowania. W czasie Konferencji obradują w trzech oddzielnych, niezależnych grupach (kolegiach). Grupy pracodawców i pracowników wybierają przedstawicieli do Rady Administracyjnej.

Międzynarodowa Organizacja Pracy była w okresie zimnowojennym organizacją wyspecjalizowaną, w której miała miejsce szczególnie ostra konfrontacja ideologiczna między delegacjami zachodnimi a delegacjami państw Europy Wschodniej. Głównym jej tematem była sprawa braku w delegacjach tych państw reprezentacji wolnych związków zawodowych. Na znak protestu wobec deformacji ich składów delegacji USA czasowo wystąpiły z MOP w latach 1977-1983. MOP odgrywa szczególną rolę w rozwijaniu międzynarodowego prawa pracy i opracowywaniu konwencji regulujących różnych jego dziedzin[231].

4.9.4.2. Parlamentarne organy organizacji międzynarodowych

Utworzenie parlamentarnych organów organizacji międzynarodowych spowodowane zostało kilkoma czynnikami. Wśród nich należy wyliczyć przede wszystkim a) ukształtowanie się po II wojnie światowej, w znacznym stopniu jako reakcja na systemy totalitarne, nowej koncepcji demokracji parlamentarnej, opartej na zasadzie, że podmiotem suwerenności narodowej jest naród, który realizuje ją przez swoją reprezentację parlamentarną b) wynikający z tego wzrost zainteresowania parlamentów i parlamentarzystów sprawami zagranicznymi, w związku z przyznanymi im w konstytucjach uprawnieniami w dziedzinie polityki zagranicznej, w tym w zakresie kontroli realizacji przez rządy polityki zagranicznej, stanowiącej jeden z podstawowych atrybutów tej suwerenności, c) rozszerzenia współpracy

[231] Por. omówienie w wyczerpującej monografii N. Valticos, *Droit international du travail*, Paryż 1983.

międzynarodowej na dziedziny tradycyjnie stanowiące przedmiot działalności parlamentów, jak problemy polityki socjalnej lub praw jednostki.

Pod wpływem tych czynników zaczęły rozwijać się początkowo trzy formy bezpośredniego uczestnictwa parlamentarzystów i parlamentów w stosunkach międzynarodowych.:

- misji parlamentarnych poszczególnych parlamentarzystów lub nielicznych grup parlamentarnych, organizowanych w ramach kontaktów poszczególnych komisji parlamentów (przede wszystkim spraw zagranicznych, obrony, spraw kulturalnych);
- udziału w misjach rządowych, przede wszystkim w składzie delegacji na sesje Zgromadzenia Ogólnego lub na ważnych konferencjach międzynarodowych (kodyfikacyjnych);
- udziału w spotkaniach międzyparlamentarnych Unii Parlamentarnej, w której uczestnictwo, podobnie jak w ONZ nie opiera się na kryteriach o charakterze ideologicznym.

Udział parlamentów w stosunkach międzynarodowych został zinstytucjonalizowany w wyniku utworzenia parlamentów międzynarodowych: Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (5 maja 1949 r.)[232], Zgromadzenia Unii Zachodnioeuropejskiej (23.10.1954 r.), Parlamentu Europejskiego (25 marca 1957 r.).

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

Art. 25 Statutu Rady Europy zawiera sformułowania świadczące o tym, że członkowie Zgromadzenia mają swego rodzaju *status mixtus* ponieważ z jednej strony są reprezentantami państw członkowskich, z drugiej natomiast są wybierani przez parlamenty narodowe lub mianowani w inny sposób zgodnie z procedurą tych parlamentów. Praktyka jednak skorygowała dwuznaczność dyspozycji tego artykułu, ponieważ członkowie Zgromadzenia reprezentują swoje partie polityczne i parlamenty narodowe swego pochodzenia. Są więc niezależni od swoich rządów. Konsekwencją tego jest to, że są rozmieszczani na sali obrad indywidualnie w porządku alfabetycznym, a nie grupowo według przynależności narodowej. Tworzą nieformalne – w odróżnieniu od Parlamentu Europejskiego –transnarodowe grupy partyjne. Statut

[232] Początkowo jego nazwa brzmiała Zgromadzenie Doradcze.

Rady określa w art. 26 podział miejsc w Parlamencie, który ulega zmianie w miarę akcesji nowych członków. Ilość miejsc waha się od 18 dla największych państw: Francji, Niemiec, Rosji, Włoch, Wielkiej Brytanii) do dwóch dla mini-państw (Lichtensteinu, Luksemburga, San Marino). Polska dysponuje 12 miejscami.

Zgromadzenie ma wyłącznie funkcje doradcze i zgodnie z art. 22 Statutu przedkłada Komitetowi Ministrów swoje zalecenia. Mogą one dotyczyć wszystkich spraw dotyczących celów i zakresu działania Rady Europejskiej (art. 23). Ma też prawo przedstawiania swojego stanowiska dotyczącego projektów przygotowywanych w Radzie konwencji zanim nie zostaną zaaprobowane przez Komitet Rady. Zgromadzenie jest szczególnie aktywne w dziedzinach odnoszących się do ochrony praw człowieka, inspirując badania ich przestrzegania w poszczególnych krajach. W ostatnich latach jego aktywność w tym zakresie dotyczyła naruszania praw w związku z akcją zbrojną Rosji w Czeczenii.

Parlament Europejski

Konwencja rzymska z 25 marca 1957 r. dotycząca wspólnych instytucji połączyła Zgromadzenia: Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (1951), Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1957) i Europejskiej Wspólnoty Atomowej (1957) Początkowo nosił nazwę Parlamentarnego Zgromadzenia Parlamentarnego, a obecną - od 1962 r. Utworzenie jednolitego parlamentu europejskiego symbolizowało aspirację tego, aby Wspólnota przekształciła się w ściślejszą formę Unii lub federację[233].

Do 1979 r. Parlament Europejski składał się z parlamentarzystów delegowanych przez parlamenty narodowe państw członkowskich. Zgodnie z art. 138 Traktatu tworzącego Wspólnotę Europejską od 1979 r. deputowani do Parlamentu Europejskiego są wybierani w bezpośrednich i powszechnych wyborach, zgodnie z ordynacjami wyborczymi ich odnośnych krajów. Zgodnie z art. 138, ust. 3 Traktatu z Maastricht wybory te mają odbywają się na podstawie jednolitej dla wszystkich państw członkowskich ordynacji wyborczej zatwierdzonej jednomyślnie przez Radę Unii.

---

[233] Por. J.L. Burban, *Le parlement europeen*. Paris 1991; R. Corbett, J. Francis, M. Schocleton, *The European Parliament*, London 1995.

Rozdział 5

AKTY PRAWOTWÓRCZE DYPLOMACJI WIELOSTRONNEJ

Dyplomacja wielostronna stanowi główny czynnik postępowego rozwoju prawa międzynarodowego. Wynikiem jej interakcji są akty mające charakter i formę umów międzynarodowych oraz inne akty rodzące skutki prawne jak np. decyzje organizacji międzynarodowych. Prawotwórcza działalność dyplomacji wielostronnej wyraża się również w tworzeniu międzynarodowego prawa zwyczajowego. Ma to miejsce w przypadku ustalenia się podobnego zachowania państw lub organizacji międzynarodowych w podobnych sytuacjach[234] i uznania przez nie, że stosowane w tym postępowaniu normy mają charakter obowiązującego prawa. Prawo zwyczajowe powstaje obecnie w praktyce nie tylko państw, jak miało to miejsce w odniesieniu do rang dyplomatycznych i ich precedencji, lecz również organizacji międzynarodowych, jak np. w systemie ONZ w przypadku prawa do dekolonizacji obszarów niesamodzielnych[235].

5.1. Wielostronne umowy międzynarodowe

Umową wielostronną jest umowa zawarta przez więcej niż dwie strony. Są nimi umowy zawierane między: a) państwami, jak np. Traktat Północnoatlantycki z 1949 r. tworzący jego organizację,b) państwem a organizacją międzynarodową, jak protokół z 16 grudnia 1967 r. w sprawie przystąpienia Polski do tego Traktatu[236] lub c) organizacjami, jak np. umowy ONZ z organizacjami wyspecjalizowanymi zawarte na podstawie art. 63 Karty Narodów Zjednoczonych. Organizacje międzynarodowe mogą

---

[234] W orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w 1950 r. w sprawie „Prawa azylu" i w 1960 r. w sprawie „Prawa tranzytu przez terytorium indyjskie" podkreślono wymóg „stałej i jednolitej" praktyki międzynarodowej jako warunku powstania prawa zwyczajowego. Por. *Cour Internationale de Justice, Recueil,* 1950 s 277 i 1960, s. 40.

[235] Np. praktyka międzynarodowa zgodna z zasadami, które zostały sformułowane w Deklaracji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1960 r. w sprawie przyznania niepodległości obszarom niesamodzielnym.

[236] Por. L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Europejskie prawo pokoju.*, s. 188.

zawierać umowy międzynarodowe na podstawie zgody państw członkowskich wyrażanej zgodnie z procedurą przewidzianą w ich statutach[237].

Pierwszą formalnie wielostronną umową był Akt Końcowy Kongresu Wiedeńskiego z 1815 r. W literaturze natomiast przytacza się niejednokrotnie jako przykład pierwszej umowy wielostronnej sześć traktatów dwustronnych o identycznej treści zawartych 30 maja 1814 r. w Paryżu oddzielnie przez Francję z poszczególnymi państwami koalicji antynapoleońskiej. Za wzór współczesnej umowy wielostronnej należy jednak uznać Traktat Paryski z 30 marca 1856 r. kończący wojnę krymską.

5.1.1. Podział wielostronnych umów międzynarodowych

W odniesieniu do umów wielostronnych ma zastosowanie przyjęty w nauce prawa międzynarodowego podział wszelkiego rodzaju umów na:

- **umowy generalne i specjalne** *ze* względu na zakres zawartych w nich regulacji; umową generalną jest np. Karta Narodów Zjednoczonych a umową specjalną jest jakakolwiek umowa zawarta przez ONZ z organizacją wyspecjalizowaną;
- **umowy terminowe i bezterminowe** ze względu na czynnik czasu. W umowach terminowych czas ich obowiązywania jest określony. Przykładem takiej umowy był m.in. Traktat Północnoatlantycki z 4 kwietnia 1949 r., który w art. 13 ustalił dwudziestoletni czas jego obowiązywania[238];
- **umowy polityczne, wojskowe, gospodarcze, rozbrojeniowe, kulturalne itp.** ze względu na ich treść;
- **umowy otwarte** dla przystąpienia jakichkolwiek państw lub określonych państw (często określa się je umowami półotwartymi, jak np. umowy regionalne) i *umowy zamknięte*, których strony nie dopuszczają możliwości przystąpienia innych państw; umowami otwartymi są umowy o charakterze powszechnym, jak np. Karta Narodów Zjednoczonych i większość umów rozbrojeniowych, jak np. układ z 1968 r.

---

[237] Np. w przypadku przystąpienia nowego państwa do Traktatu Waszyngtońskiego NATO niezbędna jest zgoda wszystkich państw.

[238] Czas obowiązywania traktatu został później przedłużony.

o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej[239] i traktat z 1996 r. o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową[240];

- **umowy główne i umowy wykonawcze ze względu na ich wzajemny stosunek do siebie**; umowami wykonawczymi wobec postanowień art. 104 i 105 Karty jest umowa z USA z 1947 r. o głównej siedzibie ONZ w Nowym Jorku i konwencja z 13 lutego 1947 r. o przywilejach i immunitetach ONZ;

5.1.2. Procedura przygotowania i przyjmowania umów wielostronnych

W odróżnieniu od umów dwustronnych[241] przygotowywanie umów wielostronnych jest zintytucjonalizowane, ponieważ odbywa się na specjalnie zwoływanych w tym celu przez państwa konferencjach międzynarodowych lub w określonych stałych organach organizacji międzynarodowych. Podział ten jednak jest niejednokrotnie trudny do przeprowadzenia jeżeli konwencja jest przygotowywana na konferencjach zwoływanych przez organizacje międzynarodowe lub odbywających się pod ich auspicjami[242]. Wraz z rozwojem stosunków międzynarodowych, a w jego wyniku i potrzebą regulacji coraz to nowych ich dziedzin liczba tego rodzaju konferencji stale wzrasta. Tym bardziej, że w skutek tego procesu następuje jego stale postępująca instytucjonalizacja, ponieważ w przyjmowanych na konferencjach umowach tworzy się nowe organizacje dla koordynacji i nadzoru ich realizacji i często przewiduje się ponadto zwoływanie periodycznych konferencji w celu przeglądu ich wykonywania lub wniesienia do nich poprawek[243].

---

[239] *Dziennik Ustaw*, 1970, nr 8, poz. 60.

[240] *Disarmament and International Security*, SIPRI Yearbook 1997, Sztokholm 1997, s. 414-431.

[241] Dwustronne umowy są uzgadniane w rokowaniach dyplomatycznych zazwyczaj na podstawie projektu przedstawionego przez państwo, które wystąpiło z inicjatywą jej zawarcia.

[242] Procedurze przygotowań umów zostało poświęcone specjalne sprawozdanie Sekretarza Generalnego ONZ z 27 sierpnia 1980 r. przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne rezolucją 39/90.

[243] Przykładem tego jest konwencja z 13 stycznia 1993 r. o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz zniszczenia jej zapasów. Tworzy ona Organizację ds. Zakazu Broni Chemicznej z trzema organami: Konferencją Państw-Stron, Radą Wykonawczą oraz Sekretariatem Technicznym i przewiduje zinstytucjonalizowaną procedurę wnoszenia poprawek do konwencji i jej przeglądu. *Dziennik Ustaw*, 1999, nr 63, poz. 703 zał.

5.1.2.1. Procedura przygotowania i przyjmowania umowy na konferencji międzynarodowej

Organizacja i procedura prac i podejmowania decyzji (zatwierdzania przygotowanych tekstów projektów dokumentów) na konferencji mającej przygotować umowę międzynarodową jest regulowana ogólnymi przepisami prawa międzynarodowego odnoszącymi się do konferencji międzynarodowych. Występują jednak pewne specyficzne różnice między konferencjami zwoływanymi z inicjatywy państw i tymi na które zaprasza organizacja. W pierwszym przypadku państwo lub państwa mają dyskrecjonalne prawo wyboru państw uczestniczących, jak np.w 1945 r. na konferencję w San Francisko na którą zaproszono państwa będące w stanie wojny z Niemcami. W drugim natomiast przypadku państwa są zapraszana na podstawie specjalnej uchwały zawierającej decyzję o zwołaniu konferencji oraz określenie jej przedmiotu i uczestnictwa. W ONZ decyzje takie podejmuje Zgromadzenie Ogólne. Konferencja zwołana przez organizację nie jest jednak jej organem lecz zachowuje charakter konferencji międzyrządowej

Projekt umowy przygotowuje jedno lub kilka państw w przypadku konferencji zwołanej z ich inicjatywy, natomiast w przypadku konferencji zwołanej z inicjatywy organizacji międzynarodowej – wyznaczony przez nią organ, w ONZ Komisja Prawa Międzynarodowego. Zgodnie z postanowieniami art. 9 konwencji wiedeńskiej z 1969 r. o prawie umów międzynarodowych

Przyjęcie na konferencji umowy „wymaga zgody dwóch trzecich państw obecnych i biorących udział w głosowaniu, chyba, że taką samą większością postanowią one stosować inną zasadę"[244]. Zasada ta jest konsekwentnie stosowana przy przyjmowaniu na konferencjach tekstów konwencji kodyfikacji prawa. Teksty te często są włączane jako załączniki do rezolucji Zgro- madzenia Ogólnego aby w ten sposób wpłynąć na przystępowanie do nich i ich ratyfikację przez państwa.

[244] *Dziennik Ustaw*, 1990, nr 74, poz. 439 - zał.

5.1.2.2. Procedura przygotowywania i przyjmowania umowy w stałych organach organizacji międzynarodowych

Projekt umowy przygotowuje kompetentny organ organizacji zgodnie z jej celem i zadaniami określonym w jej akcie konstytucyjnym. Dalsze postępowanie z nim odbywa się zgodnie z regułami tzw. dyplomacji parlamentarnej. Sprawa przygotowania umowy jest: a) formalnie włączona do porządku dziennego prac organizacji, b) jej założenia i projekt są omawiane w hierarchicznie uszeregowanych organach organizacji, począwszy od najniższego ich szczebla a skończywszy na organie plenarnym (w ONZ Zgromadzeniu Ogólnym), c) konsultowane z państwami członkowskimi; już w pierwszej fazie przez przesłanie im ankiety z prośbą o ustosunkowanie się do zawartych w niej problemów odnoszących się zarówno do celu projektowanej umowy i jej założeń jak również jej tekstu, d) zatwierdzane zgodnie z regulaminem podejmowania decyzji przez organizację. Zatwierdzony w ten sposób tekst umowy może być załączony do odnośnej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego i otwarty do przystąpienia państw[245] albo przekazany do dalszych prac nad nim na zwołanej w tym celu konferencji. Dotyczy to konwencji kodyfikacyjnych[246].

5.1.3. Podpisanie i wprowadzenie w życie umowy

Umowy wielostronne są otwarte do podpisu i przystąpienia a) tylko dla określonych w nich państw, jak np. wielostronne umowy regionalne dla państw regionu lub b) otwarte dla „wszystkich państw". Konwencje kodyfikujące prawo międzynarodowe początkowo określały państwa, które mogły stać się ich stronami, jak

---

[245] Przykładem takiej metody było przygotowanie i przyjęcie konwencji z 9 grudnia 1994 r. w sprawie bezpieczeństwa personelu Narodów Zjednoczonych i osób towarzyszących.

[246] Np. prace konferencji w sprawie prawa umów międzynarodowych w Wiedniu w latach 1968-1969 odbywały się na podstawie projektu przygotowanego przez Komisję Prawa Międzynarodowego NZ, zgodnie z rezolucją 2166(XXI) Zgromadzenia Ogólnego zwołującą tę konferencję.

np. konwencja wiedeńska z 1969 r. o prawie umów międzynarodowych[247]. Niektóre inne umowy międzynarodowe przewidują zapraszanie określonych państw do przystąpienia i w tym celu zawierają specjalną umowę. Ma to miejsce m.in. w NATO i w UE. Konwencja wiedeńska natomiast z 1986 r. o prawie traktatów zawieranych przez organizacje międzynarodowe, w odróżnieniu od konwencji z 1969 r., w art. 82 i 84 została otwarta dla „wszystkich państw" oraz dla organizacji mających zdolność prawną do zawierania umów międzynarodowych.

Przy podpisywaniu, w toku czynności wprowadzających w życie umowy i przy przystępowaniu do nich państwa mają prawo zgłaszania zastrzeżeń lub składania deklaracji interpretacyjnych. Zastrzeżenia są zgłaszane wtedy, kiedy dana umowa w całości odpowiada państwu z wyjątkiem pewnych jej postanowień. Zgodnie z art. 2 ustęp d) konwencji wiedeńskiej z 1969 r. zastrzeżenie oznacza „jednostronne oświadczenie, w jakikolwiek sposób sformułowane czy nazwane, złożone przez państwo przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu lub zatwierdzeniu umowy albo przystąpieniu do niej, mające na celu wykluczenie lub zmodyfikowanie skutków prawnych pewnych postanowień umowy w zastosowaniu do tego państwa"[248]. Z prawa tego państwo nie może skorzystać, jeżeli a) umowa zabrania zgłaszania zastrzeżeń[249], b) umowa postanawia, że zgłaszane zastrzeżenie nie może być składane i c) zastrzeżenie jest sprzeczne z przedmiotem i celem umowy (art. 19). W niektórych przypadkach innych niż takich, kiedy umowa wyraźnie zezwala na zastrzeżenia wymagana jest zgoda pozostałych państw, a w przypadku aktu konstytucyjnego organizacji właściwego jej organu[250].

Umowa wchodzi w życie w wyniku a) podpisania, albo b) wymiany dokumentów stanowiących umowę c) albo ratyfikacji, przyjęcia, zatwierdzenia, przystąpienia lub d)

---

[247] Art. 81 konwencji wiedeńskiej z 1969 r. o prawie umów międzynarodowych stanowi, że jest ona otwarta do podpisania przez państwa będące członkami ONZ albo jakiejkolwiek organizacji wyspecjalizowznej lub Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej albo stroną Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości lub jakiekolwiek inne państwo, które będzie zaproszone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

[248] *Dziennik Ustaw*, 1990, nr 74, poz. 439 – zał.

[249] Zgłaszanie zastrzeżeń zakazuje art. 309 Konwencji z 1982 r. o prawa morza.

[250] Ma to miejsce, kiedy „stosowanie umowy w całości między wszystkimi stronami jest istotnym warunkiem zgody każdego z nich na związanie się umową" (art. 20 ust. 2 konwencji wiedeńskiej z 1969 r.).

w jakikolwiek inny uzgodniony sposób. Wejście w życie umowy wielostronnej uwarunkowuje się w zależności od jej treści od ratyfikacji przez a) wszystkie jej strony, jak np. w przypadku umów o przystąpieniu do Unii Europejskiej, b) przez określoną ich liczbę, jak np. w przypadku konwencji z 1961 r o prawie umów międzynarodowych po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych przez 35 państw lub c) przez określoną liczbę państw, w tym również takich, które ponadto odpowiadają specyficznym kryteriom, jak w przypadku traktatu z 1996 r. o całkowitym zakazie prób broni jądrowej w którym uzależniono jego wejście w życie od złożenia dokumentów ratyfikacyjnych przez wyliczone w specjalnym załączniku 44 państwa, które w 1996 r. uczestniczyły w pracach Konferencji Rozbrojeniowej w Genewie i które dysponują reaktorami jądrowymi mocy i badawczymi. Wymóg ten jest podyktowany troską o zapewnienie skuteczności zawartych w traktacie zakazów.

Podpisana umowa, jej dokumenty ratyfikacyjne i przystąpienia są przechowywane przez depozytariusza. W przypadku umów wielostronnych może być nim jedno z państw sygnatariuszy (np. państwo z inicjatywy, którego została ona podpisana)[251], kilka państw ze względu na rolę jaką odgrywają w jej realizacji[252], organizacja międzynarodowa lub naczelny urzędnik administracyjny organizacji[253].

O ile umowy dwustronne są opracowane w języku (np. między państwami których językiem urzędowym jest angielski) lub językach obu stron, to teksty umów wielostronnych są obecnie przygotowywane w wielu językach, np. konwencje ONZ w angielskim, chińskim, francuskim, hiszpańskim, rosyjskim. Wszystkie te teksty są jednakowo autentyczne[254].

---

[251] Protokół genewski z 17 czerwca 1925 r. o zakazie stosowania broni bakteriologicznej i chemicznej został zdeponowany „w archiwach rządu Republiki Francuskiej", z którego inicjatywy został on przygotowany i podpisany.

[252] Zgodnie z art. 3, ust. 2 układu z 5 sierpnia 1963 r. o zakazie prób broni jądrowej w atmosferze, przestrzeni kosmicznej i pod wodą depozytariuszami są rządy trzech mocarstw nuklearnych, pierwotnych jego sygnatariuszy Stanów Zjednoczonych Ameryki, Wielkiej Brytanii i ZSRR.

[253] Zazwyczaj konwencje kodyfikacyjne opracowane przez ONZ lub z jej inicjatywy są deponowane u Sekretarza Generalnego ONZ. Por. art. 20 konwencji z 14 grudnia 1973 r. o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom. *Dziennik Ustaw*, 1983, nr 37, poz. 168.

[254] W przypadku umów i innych dokumentów, jak np., aktów końcowych szczególnego znaczenia nabiera ujednolicenie różnych językowych ich wersji, co ma szczególne znaczenie w przypadku powstawania sporów na tle ich interpretacji. Na konferencji przygotowawczej KBWE w Helsinkach powołano w tym celu specjalny zespół dla przygotowania niemieckiej wersji dokumentu.

5.1.4. Specyfika współczesnych wielostronnych umów międzynarodowych

Specyfika ta wynika z rozwoju cywilizacyjnego i procesów globalizacji oraz wynikającej z niej multilateralizacji stosunków międzypaństwowych. Wyraża się przede wszystkim w:

- obejmowaniu wielostronnymi regulacjami traktatowymi coraz to nowych obszarów interakcji państw, zarówno w sensie geograficznym (np. w przestrzeni kosmicznej, na dnie mórz i oceanów), jak również pod względem ich zakresu przedmiotowego, zdeterminowanego w. znacznej mierze nowymi globalnymi wyzwaniami i wynikającymi z nich koniecznościami jak np. w dziedzinie ochrony środowiska, zapewnienia szeroko pojętego indywidualnego i zbiorowego bezpieczeństwa państw, w tym walki z terroryzmem i zorganizowaną międzynarodową przestępczością, potrzebą zachowania stabilności gospodarczej i finansowej.

- instytucjonalizacji umów wyrażającej się: a) we wzrastającej liczbie wielostronnych umów przygotowywanych i zawieranych przez organizacje i organy międzynarodowe lub z ich inicjatywy i b) tworzeniu specjalnych organizacji i organów mających określone kompetencje związane z ich stosowaniem. Z umów tworzących rozbudowane struktury instytucjonalne należy przede wszystkim wyliczyć konwencję prawa morskiego z 10 grudnia 1982 r. która powołała do życia kilkanaście organów międzynarodowych[255], a także niektóre umowy rozbrojeniowe jak np. konwencja z 13 stycznia 1993 r. o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów, która przewiduje utworzenie trzech organów: Konferencji państw-stron, Rady Wykonawczej i Sekretariatu Technicznego[256];

- wzroście udziału i roli niepublicznych podmiotów w wielostronnych regulacjach traktatowych, jak np. korporacji międzynarodowych i organizacji

---

[255] Wśród nich m.in. Zgromadzenie, Rada, Sekretariat, Komisja Prawna i Techniczna, Komitet Finansowy, Komisja Planowania Ekonomicznego, Administracja Dna Morskiego, Trybunał Prawa Morskiego, Komisja do spraw rozgraniczenia szelfu kontynentalnego.

[256] Por. *Dziennik Ustaw*, 1999, nr 63, poz. 703 – zał. Inna umowa rozbrojeniowa, a mianowicie traktat z 10 września 1996 r. o całkowitym zakazie prób broni nuklearnej przewiduje utworzenie pięciu instytucji: Konferencji państw-stron, Rady Wykonawczej, Sekretariatu Technicznego oraz

pozarządowych oraz bezpośredniej ingerencji tych regulacji w sferę działalności oraz praw i obowiązków jednostek fizycznych;

- ukształtowaniu się w traktatowej praktyce państw i organizacji pewnych nowych norm postępowania odbiegających od wcześniej przyjętych zasad. Jednym tego przykładem jest dopuszczenie, co wynika m.in. art. 36 ust. 1 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych, rozciągnięcia w określonych przypadkach stosowania umów wielostronnych wobec państw trzecich, nie będących ich stronami. Stanowi to odstępstwo od utrwalonej w prawie i potwierdzonej w art. 35 tej konwencji zasady, że „umowa nie tworzy obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody"[257].

W literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy sytuacje w których odstępstwo to jest stosowane: a) nabycie mocy obowiązującej dla państw trzecich przez normę umowy uznaną za zwyczajową normę prawa międzynarodowego (art. 38 konwencji), jak np. w przypadku odnoszących się do wyłącznej strefy ekonomicznej postanowień konwencji z 1982 r. z Montego Bay kodyfikującej prawo morskie, b) stworzenie na podstawie tzw. umowy o znaczeniu ogólnym[258] obiektywnej sytuacji mającej ogólne znaczenie dla społeczności międzynarodowej i z tego względu wymagającej uznania i poszanowania przez jej członków; dotyczy to neutralności państw (np. Szwajcarii), demilitaryzacji[259] określonych obszarów a także umów o zakazie stosowania broni masowej zagłady, c) umów konstytucyjnych powszechnych organizacji międzynarodowych, jak ONZ, co zostało uznane w opinii doradczej z 11 kwietnia 1949 r. Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie odszkodowania za szkody poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych[260].

Międzynarodowego Systemu Nadzoru i Międzynarodowego Centrum Danych. Por. tekst w *SIPRI Yearbook 1997. Armaments, Disarmament and International Security.* Sztokholm 1997, s. 414-431.

[257] Art. 36 ust. 1 dopuszcza domniemanie powstania prawa dla państwa trzeciego jeżeli strony umowy zmierzają przez postanowienie danej umowy „przyznać prawo bądź państwu trzeciemu, bądź grupie państw, do której państwo to należy, bądź wszystkim państwom" w przypadku braku z ich strony „wskazówki przeciwnej", tzn. odmówienia zgody na jego przyjęcie.

[258] M. Lachs, *Umowy wielostronne,* Warszawa 1958, s. 184.

[259] Por. omówienie tej kwestii w Andrzej Skowroński, *Legal Problems Relating to Denuclearization in the Polish Plans for Atom-free Zone and for Freezing Nuclear Armemants in Central Europe,* The Polish Yearbook of International Law, vol. I, 1966-67, s.61-63.

[260] *Recueil des arrets, avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de Justice,* 1949, s. 185.

Innym przykładem kształtowania się w praktyce państw nowych norm postępowania jest wprowadzanie do wielostronnych umów rozbrojeniowych niestosowanej wcześniej klauzuli, przyznającej każdej ze stron prawo wystąpienia z nich w wykonaniu swej suwerenności jeśli uzna, że związane z treścią danego układu „wyjątkowe okoliczności zagrażają najwyższym interesom jego kraju"[261]. Okoliczności te mogą być zarówno wynikiem działań innej strony umowy, jak również państwa nie będącego jej stroną i powodować ujemne skutki dla „najwyższych interesów" którejkolwiek z nich. Deklaracja z 20 grudnia 1961 r. rządów USA i ZSRR, zatwierdzona w rezolucji 1722(XVI) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, określająca zasady rokowań i porozumień rozbrojeniowych, zawierała w pkt 5 wymóg zrównoważenia posunięć w dziedzinie rozbrojenia, aby „w żadnym stadium wykonywania porozumienia jakiekolwiek państwo albo grupa państw nie zyskała przewagi militarnej i aby bezpieczeństwo zostało zapewnione dla wszystkich jednakowo"[262]. Zasada ta stała się podstawą zawartych dwu- i wielostronnych porozumień dotyczących kontroli zbrojeń i rozbrojenia.

5.1.5. Akty prawne procesów stopniowego rozwoju i kodyfikacji prawa międzynarodowego

Prawotwórcza działalność dyplomacji wielostronnej wyraża się w przygotowywaniu i zawieraniu aktów mających na celu „stopniowy rozwój prawa międzynarodowego" i jego kodyfikację.

Szczególną rolę odgrywa w tej dziedzinie ONZ. Podstawą jej działań podejmowanych w tym zakresie są postanowienia art. 13, ust. 1a Karty, przyznające Zgromadzeniu Ogólnemu kompetencję popierania badań i udzielania zaleceń dotyczących obu tych kwestii. Pojęcia natomiast „stopniowego rozwoju prawa międzynarodowego" i „kodyfikacji" zostały zdefiniowane w statucie Komisji Prawa

---

[261] Klauzula została włączona m.in. do układu z 5 sierpnia 1963 r. o zakazie prób broni nukleanej w atmosferze, w przestrzeni kosmicznej i pod wodą (art. IV) i do układu z 1 lipca 1968 r. o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (art. X, ust. 1). Teksty *Dziennik Ustaw*, 1963, nr 32, poz. 288 i 1970, nr 8, poz. 60.

[262] General Assembly, Doc. A/4879.

Międzynarodowego. Art. 15 tego statutu określa pierwsze pojęcie jako proces przygotowania i zatwierdzania projektów konwencji „w sprawach, które nie są jeszcze uregulowane przez prawo międzynarodowe lub w których zakresie prawo to nie jest dostatecznie rozwinięte w praktyce państw", drugie natomiast jako „ bardziej precyzyjne i systematyczne formułowanie norm prawa międzynarodowego w dziedzinach w których istnieją już konsekwentna praktyka państw, precedensy i opinie prawne"[263]. W praktyce jednak rozróżnienie to jest często trudne do przeprowadzenia, ponieważ w wielu konwencjach przygotowanych na podstawie wspomnianego art. 13 Karty występują zarówno normy zwyczajowe, jak i nowe rozwijające lub uzupełniające istniejące prawo, odpowiadające stanowi stosunków międzynarodowych i świadomości prawnej społeczności międzynarodowej.

Zgromadzenie Ogólne może zlecić przygotowanie projektu kodyfikacji organowi stałemu, jak np. Komisji Prawa Międzynarodowego lub specjalnie w tym celu powołanemu organowi, jak np. Specjalnemu Komitetowi Prawa Morza, którego projekt stanowił wyjściowy dokument prac Konferencji NZ Prawa Morskiego. Projekty te są omawiane na specjalnie w tym celu zwoływanych konferencjach albo w organach ONZ. Kończą się w obu przypadkach podjęciem odnośnych decyzji zatwierdzających uzgodnione teksty konwencji, w pierwszym przypadku w formie aktu końcowego[264] w drugim natomiast rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ[265].

Kodyfikacja prawa międzynarodowego dokonuje się w formie konwencji Narodów Zjednoczonych lub innych aktów, jak np. deklaracji nie mających charakteru konwencji, a także konwencji przygotowanych i wprowadzonych w życie poza systemem ONZ.

Kodyfikacja w formie konwencji Narodów Zjednoczonych:

---

[263] Zbiór Statutów i Regulaminów Organizacji Międzynarodowych, pod. Red. S. Huberta, t. I, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Warszawa 1961, s. 174 i nast.

[264] Por. Akt Końcowy konferencji wiedeńskiej z 23 maja 1969 r. o prawie umów międzynarodowych w S. E. Nahlik, *Konwencja wiedeńska.*, s.13-21. Omówienie w jego artykule *Plon wiedeńskiej konferencji w sprawie prawa traktatów,* Sprawy Międzynarodowe, 1970, s. 56-80 oraz w A. Klafkowski, *Prawo Międzynarodowe Publiczne,* wyd. 4, Warszawa 1971, s. 57 i nast.

[265] Por. rezolucję Zgromadzenia Ogólnego z 16 grudnia 1969 r. w sprawie konwencji o misjach specjalnych.

- 1958 cztery konwencje genewskie w sprawie morza terytorialnego, morza pełnego, rybołówstwa i konserwacji zasobów biologicznych morza oraz szelfu kontynentalnego,
- 1961 konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych;
- 1963 konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych,
- 1969 konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych,
- 1969 konwencja nowojorska o misjach specjalnych,
- 1975 konwencja wiedeńska w sprawie przedstawicielstw państw w stosunkach z organizacjami międzynarodowymi,
- 1978 konwencja wiedeńska o sukcesji w dziedzinie traktatów,
- 1982 konwencja z Montego Bay o prawie morza,
- 1983 konwencja wiedeńska w sprawie sukcesji w dziedzinie majątku państwa, archiwów i długów,
- 1986 konwencja wiedeńska o prawie traktatów zawartych przez organizacje międzynarodowe.

Szczególne znaczenie dla rozwoju prawa międzynarodowego mają również kodyfikacje praw człowieka dokonane w skali powszechnej jeszcze przed powstaniem ONZ lub poza jej systemem. Dotyczy to zwłaszcza tzw. konwencji haskich z 1899 r. i 1907 r. stanowiących kodyfikację prawa wojny lądowej i pokojowego załatwiania sporów, a także konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar wojny oraz dwóch dodatkowych protokołów do nich z 8 czerwca 1977 r. pierwszego dotyczącego międzynarodowych konfliktów zbrojnych i drugiego – konfliktów nie będących międzynarodowymi konfliktami zbrojnymi[266]. Należy również uwzględnić kodyfikacje Rady Europy, które mają charakter regionalny i stanowią dostosowanie do warunków europejskich powszechnego prawa dot. praw człowieka, a jednocześnie stanowią oryginalny wkład do rozwoju prawa międzynarodowego regulującego problemy specyficzne dla Europy, jak np. konwencja Ramowa z 1 lutego 1995 r. o ochronie mniejszości narodowych[267].

---

[266] *Dziennik Ustaw*, 1956, nr 38, poz. 171 i 1992, nr 41, poz. 176.
[267] *Wybór konwencji Rady Europy*, Warszawa 1999, s. 151 i nast

5.2. Kodyfikacje ONZ w formie innych aktów niż konwencje

Wśród tego rodzaju aktów Zgromadzenia Ogólnego NZ należy wyliczyć przede wszystkim: Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r.[268] Deklarację zasad prawa międzynarodowego z 24 października 1970 r., rezolucję z 14 grudnia 1974 r. w sprawie definicji agresji, deklarację z 9 grudnia 1981 r. w sprawie niedopuszczalności interwencji i ingerencji w wewnętrzne sprawy państw. Powszechne przyjęcie tych deklaracji, zwłaszcza dwóch pierwszych oraz późniejsza stopniowe recepcja ich postanowień w międzynarodowym prawie traktatowym[269] nadaje im charakter zarówno kodyfikacji prawa międzynarodowego jak i stopniowego rozwoju prawa, pomimo, że nie są one ujęte w formę konwencji.

Zgromadzenie Ogólne ponadto opracowało wzory zunifikowanych tekstów umów międzynarodowych umów z zaleceniem państwom stosowania ich w zawieranych przez nie umowach regionalnych i dwustronnych w sprawach ekstradycji, pomocy prawnej w sprawach karnych, ścigania przestępców itp.

5.3. Pozatraktatowe akty prawotwórcze dyplomacji wielostronnej

Współcześnie do rozwoju prawa międzynarodowego przyczyniają się nie tylko umowy międzynarodowe, lecz w coraz większym stopniu również inne formy interakcji państw, jak przede wszystkim jednostronne akty organizacji międzynarodowych i porozumienia nie mające formy konwencji.

---

[268] Por. tekst w *Prawo międzynarodowe Publiczne. Wybór dokumentów.* Oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1992, s. 194-195. 16 grudnia 1966 r. Zgromadzenie Ogólne NZ przyjęło trzy akty prawne, które w formie traktatowej konkretyzowały zasady zpowszechnej Deklaracji Praw Człowieka, a mianowicie Pakty: Praw Obywatelskich i Politycznych, *Dziennik Ustaw,* 1977, nr 38, poz. 167. i Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Protokół opcyjny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

[269] Por. m.in. odesłanie do zasad stosunków międzynarodowych określonych w dokumentach ONZ, we wstępie do układu z 12 września 1990 r. o ostatecznej regulacji w sprawie Niemiec, (*Zbiór Dokumentów, 1991, nr 3, s. 67-68.)* i w art. I Ramowego Porozumienia z 29 listopada 1995 r. dla pokoju w Bośni i Hercegowinie (*General Assembly Doc A/50/790).*

5.3.1. Jednostronne akty organizacji międzynarodowych

Jednostronnymi aktami międzzurządowych organizacji międzynarodowych są uchwały (rezolucje) ich organów nie sądowniczych oraz opinie doradcze, orzeczenia i wyroki organów sądowniczych. Uchwały niejednokrotnie - jak wskazuje zwłaszcza praktyka Zgromadzenia Ogólnego NZ – są nazywane deklaracjami, kartami, programami działań itp.[270] Treścią tych uchwał są decyzje lub zalecenia. Przez decyzje rozumie się każdy akt kompetentnego organu organizacji międzynarodowej mający dla jej członków moc wiążącą, przez zalecenie natomiast - wezwanie przez ten organ jednego lub więcej z tych państw lub innego organu do określonego zachowania się: działania lub zaniechania. Zalecenia w zasadzie nie mają mocy wiążącej.

Zalecenia organizacji międzynarodowych

Zalecenia organizacji międzynarodowych w zasadzie nie mają mocy wiążącej dla państw lub organizacji, do których są adresowane. Stwierdza to m.in. artykuł 189 Traktatu tworzącego Europejską Wspólnotę Gospodarczą[271]. W określonych sytuacjach jednak zalecenia organizacji międzynarodowych mają moc wiążącą: a) dla państw, które uprzednio wyraziły zgodę na to, b) w przypadku kiedy są one skierowane przez hierarchicznie wyższy organ organizacji do organu podległego i c) kiedy zalecenie ma treść, która pod względem materialnym ma taką samą moc obowiązującą jak norma prawa zwyczajowego.

Pomimo swego zasadniczo nie zobowiązującego charakteru zalecenia niejednokrotnie mają duże znaczenie polityczne jako jeden z elementów nacisku na przyjęcie przez państwo lub państwa rozwiązania problemu, którego ono dotyczy. Metoda ta jest często stosowana przez Radę Bezpieczeństwa, która w przypadku konfliktu w pierwszej kolejności zaleca (w formie wezwania) jego stronom zaprzestanie działań wojennych i podjęcie rozmów w sprawie jego pokojowego

---

[270] Znany francuski autor publikacji o prawnych problemach ONZ M. Virally definiuje uchwały jako „wszelki akt pochodzący od zbiorowego organu organizacji międzynarodowej". Por. jego artykuł *La valeur juridique des recommendations des organisations internationales* w *Annuaire Francais de droit international,* 1956, s. 69 i nast.

[271] Por. Tekst z Maastricht.

uregulowania, a dopiero później – jeżeli zalecenia te nie zostaną spełnione – podejmuje decyzje odnoszące się do dalszych środków o charakterze przymusowym[272].

Decyzje organizacji międzynarodowych

Wszystkie organizacje międzynarodowe są uprawnione do podejmowania decyzji w celu: a) realizacji zadań i funkcji wynikających z ich aktów konstytucyjnych, b) uwiarygodnienia swojej zdolności do działań i c) jej dostosowywania do zmieniającej się sytuacji międzynarodowej i wynikających z niej wyzwań.

Wśród decyzji organizacji międzynarodowych można wyróżnić dwa zasadnicze rodzaje. Pierwsze z nich tworzące „prawo wewnętrzne organizacji", wiążące jej organy dotyczą:

- spraw związanych z funkcjonowaniem organizacji a) o znaczeniu ogólnym jak regulaminów jej organów, zarządzeń finansowych, statutów organów pomocniczych oraz b) indywidualnych dotyczących tworzenia nowych organów, powoływania funkcjonariuszy organizacji itp.;
- zewnętrznych funkcji i działalności organizacji, zobowiązujących ją do określonych zachowań wobec innych państw lub organizacji międzynarodowych, jak np. decyzje ONZ o uruchomieniu operacji pokojowych do których włączane są niejednokrotnie ustalenia dotyczące współdziałania w ich realizacji z innymi organizacjami[273] lub państwami[274].

Drugie natomiast zawierają nakazy określonego postępowania zaadresowane bezpośrednio do państw członkowskich a wyjątkowo również do państw nie członkow-skich i innych organizacji. Przykładem tego są rezolucje Rady Bezpieczeństwa w sprawach dotyczących utrzymania lub przywrócenia

---

[272] Przykład sekwencji środków zalecenie-decyzja.

[273] Np. rezolucja Rady Bezpieczeństwa 968 z 16 grudnia 1994 r. tworząca Misję Obserwatorów Narodów Zjednoczonych w Tadżykistanie. Przewidywała ona m.in. utrzymywanie „ścisłych więzi"z Misją OBWE i ze Zbiorowymi Siłami Utrzymania Pokoju Wspólnoty Niepodległych Państw. Por. A. Skowroński, *Operacje pokojowe.*, s. 172.

[274] Np. rezolucja Rady Bezpieczeństwa 340 z 25 października 1973 r. która wykluczała ze składu Drugich Sił Doraźnych Narodów Zjednoczonych na Bliskim Wschodzie kontyngenty państw będących stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa, a więc wielkich mocarstw.

międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. W ich ocenie należy podkreślić, że chociaż Rada Bezpieczeństwa jest pierwszym w historii organem międzynarodowym, który ma prawo narzucania swoich decyzji państwom w tych sprawach szczególnie ważnych dla ich żywotnych interesów, to jednak jej swoboda działania nie jest nieograniczona, ponieważ musi w podejmowaniu decyzji przestrzegać postanowień Karty, określających jej kompetencje oraz ogólne powszechnie obowiązujące zasady i normy prawa międzynarodowego. Jedynie w tych ramach Rada może w sprawach dotyczących utrzymania pokoju międzynarodowego podejmować środki jakie uzna za niezbędne w tym celu[275].

Rada Bezpieczeństwa - organizacje wyspecjalizowane.

Dać przykłady z organizacji wyspecjalizowanych – komp. ustalania reguł postępowania.

Odpowiedzialność za niewykonanie – obowiązkowy charakter decyzji.

Wprowadzanie w życie decyzji organizacji międzynarodowych przez zależy od: stopnia jej mocy wiążącej, państwa członkowskie.

5.3.2. Akty dyplomacji wielostronnej nie mające formy umowy międzynarodowej

Podmioty dyplomacji wielostronnej uzgadniają niejednokrotnie akty, które nie będąc formalnie umowami w rozumieniu konwencji wiedeńskiej z 1969 r., regulują ich wzajemne stosunki i określają ich stanowisko i działalność w odniesieniu do konkretnych problemów międzynarodowych. Nie podlegają zawartym w niej zasadom i normom, nie wymagają rejestracji w Sekretariacie Generalnym ONZ ani też wprowadzenia do porządku prawnego państw będących ich stronami. Mają jednak duże znaczenie polityczne i określone skutki prawne. Ich zakres zależy z jednej strony od przedmiotu i celu tych aktów, z drugiej natomiast od woli tworzących je stron. Są one negocjowane i przyjmowane na podstawie porozumienia przedstawicieli

[275] M.in. podkreślił to Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w swojej opinii doradczej z 21 czerwca 1971 r. w sprawie Namibii. *Recueil*. 1971, s. 52-53.

dyplomatycznych na ich konferencjach lub w ramach struktur organizacji międzynarodowych.

W praktyce międzynarodowej akty te występują w zróżnicowanych formach:

- wspólnych komunikatów, jak np. w NATO w których oprócz decyzji stanowiących jej prawo wewnętrzne w przedstawionym wyżej rozumieniu, zawierają postanowienia ustanawiające określone zobowiązania dla państw członkowskich oraz odnoszące się do stosunków z innymi organizacjami. Przykładem komunikat po 11 września;

- deklaracji, które jak np. Deklaracja Narodów Zjednoczonych z 1942 r. miała pośrednie skutki prawne, zapowiadając po zakończeniu II wojny światowej utworzenie ONZ i stanowiąc podstawę do podjęcia rokowań w sprawie jej statutu, a w przypadku Deklaracji o wieczystej neutralności Szwajcarii przyjętej w 1815 r. na Kongresie Wiedeńskim miała bezpośrednie skutki prawne w formie uznania jej przez uczestniczące w nim państwa;

- aktów końcowych konferencji, jak np. Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy z 1 sierpnia 1975 r., którego postanowienia wpłynęły w znacznym stopniu na ustawodawstwo niektórych państw Europy Środkow-Wschodniej, w tym zwłaszcza Polski i do których odesłano w wielu umowach dwustronnych dotyczących nowego porządku prawnopolitycznego w Europie po roku 1990, co nadawało im w ich wzajemnych stosunkach moc norm traktatowych[276].

---

[276] Art. 2 Traktatu z 17 czerwca 1991 r. między Rzecząpospolitą Polską a RFN o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy stwierdził, m.in. że obie strony „postępują zgodnie z prawem międzynarodowym, w szczególności z Kartą Narodów Zjednoczonych, a także zgodnie z podpisanym 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach Aktem Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Paryską Kartą Nowej Europy z 21 listopada 1990 r. oraz dokumentami kolejnych spotkań KBWE". *Dziennik Ustaw,* 1992, nr 14, poz. 56. Do Aktu Końcowego KBWE odsyła również wielostronny układ z 12 września 1990 r. o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec.

CZĘŚĆ II

DYPLOMACJA WIELOSTRONNA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA W EUROPIE

Rozdział 6

ORGANIZACJA BEZPIECZEŃSTWA I WSPÓŁPRACY W EUROPIE

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w latach 1975-1992 funkcjonowała jako wielostronny dialog między państwami[277]; w lipcu 1992 r. państwa uczestniczące zadeklarowały, że jest ona porozumieniem regionalnym w myśl rozdziału VIII Karty NZ. Ostateczną decyzję o przekształceniu KBWE w organizację międzynarodową, szczególną ponieważ nie ma statutu, uczestnicy podjęli podczas Spotkania Szefów Państw i Rządów w Budapeszcie 6 grudnia 1994 r. W wyniku tego spotkania od 1 stycznia 1995 r. nowym porozumieniem wielostronnym w Europie stała się OBWE.

Źródeł OBWE można szukać w inicjatywach stworzenia systemu zbiorowego bezpieczeństwa w Europie związanego z rozpoczęciem dialogu między państwami dwóch antagonistycznych bloków Wschodu i Zachodu. Przyczyniła się do tego: a) poprawa stosunków między USA i ZSRR po uregulowaniu 20 listopada 1962 r. przez oba mocarstwa kryzysu kubańskiego wyrażająca się m.in. w podjęciu przez nie poufnych rozmów sondażowych w sprawie uregulowania problemu niemieckiego oraz nawiązanie wstępnych nieformalnych rozmów dotyczących ograniczenia ich potencjałów nuklearnych, b) proklamowanie w październiku 1966 r. przez prezydenta USA polityki „przerzucania mostów" do państw Europy Wschodniej; c) przyjęcie przez NATO 14 grudnia 1967 r. raportu Harmela, który chociaż podkreślał rolę jaką powinno odgrywać NATO w procesach odprężenia w Europie, to jednocześnie wskazywał na suwerenne prawo państw NATO do prowadzenia własnej polityki i „współdziałania w pełnym zakresie w rozwijaniu lepszych stosunków z ZSRR i wschodnioeuropejskimi

---

[277] Do 31 grudnia 1994 roku funkcjonowała pod nazwą: Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – KBWE. Decyzję w sprawie przekształcenia KBWE w organizację międzynarodową – OBWE – podjęto 6 grudnia 1994 r. na Spotkaniu Szefów Państw i Rządów państw KBWE w Budapeszcie. Zob. S. Parzymies (red.), *Europejskie struktury współpracy*, PISM,Warszawa 1995, s. 71-84.

państwami", w warunkach otwartych i prowadzonych w odpowiednim czasie konsultacji sojuszniczych[278], d) zapoczątkowanie przez rząd RFN nowej polityki wschodniej otwartej na dialog i rozwój współpracy gospodarczej, czego wyrazem tego była nota rządu RFN z 25 marca 1966 r. w sprawie pokojowej polityki RFN[279].

Propozycje rozmów wielostronnych, których celem było podjęcie dialogu w kwestii uregulowania stosunków wzajemnych pojawiały się zarówno z jednej jak i z drugiej strony „żelaznej kurtyny". Jednym z inicjatorów zwołania konferencji wszystkich państw europejskich, z udziałem ZSRR oraz USA, która rozpatrzyłaby „całokształt zagadnień bezpieczeństwa Europy" był polski minister spraw zagranicznych Adam Rapacki, zachęcając do tego podczas XIX sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 14 grudnia 1964 r.[280] Ostatecznie przyjmuje się, że pomysł był wspólną inicjatywą państw Układu Warszawskiego, na którą pozytywnie odpowiedziały państwa NATO.

Istotną rolę w tworzeniu warunków do zwołania KBWE miała normalizacja stosunków RFN z państwami bloku wschodniego oraz uregulowanie statusu Berlina. Przystąpienie przez RFN 28 listopada 1969 r. do układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej oraz podpisanie 12 sierpnia 1970 r. z ZSRR układu o niestosowaniu siły, a 7 grudnia 1970 r. o normalizacji stosunków z Polską, zawierającego uznanie granicy polsko-niemieckiej oraz 3 września 1971 r. przez Francję, Stany Zjednoczone Ameryki, Wielką Brytanię i ZSRR układu w sprawie Berlina, a w jego konsekwencji 20 grudnia 1971 r. tzw. układu podstawowego między RFN a NRD spełniało warunki, od których obie strony uzależniały swoje ostateczne decyzje w sprawie zwołania europejskiej konferencji.

Wielostronne rozmowy przygotowawcze poprzedzające zwołanie KBWE, odbywały się w Helsinkach od 22 listopada 1972 r. i zakończyły się pomyślnie 8 czerwca 1973 r. przyjęciem *Zaleceń Końcowych*, których przedmiotem były organizacja, porządek dzienny i zadania konferencji, skład uczestników, daty i miejsce

---

[278] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozess, Bonn 1992, s. 384.

[279] Germany and Eastern Europe since 1945. Keesing's Research Report 8, New York 1973, s. 198-200.

[280] *Zbiór Dokumentów*, 1964, nr 11-12, s. 1571.

przyszłej konferencji, jej postanowienia proceduralne i finansowe[281]. Ustalono obowiązującą do dziś regułę podejmowania ostatecznej decyzji zgodnie z zasadą *consensusu*. Wyniki konsultacji stanowiły zrównoważony kompromis między dwiema odmiennymi koncepcjami przyszłego spotkania. Sprawy akcentowane przez przedstawicieli państw Układu Warszawskiego dotyczyły głównie kwestii nienaruszalności granic i integralności terytorialnej, czyli zagwarantowania istniejącego, pojałtańskiego układu w Europie, łącznie z przynależnym do bloku wschodniego NRD; uznaniu istnienia dwóch państw niemieckich oraz rezygnacji RFN z posiadania broni atomowej. Dla państw Zachodu uznanie *status quo* na kontynencie stanowiło gwarancję stabilności i bezpieczeństwa, ze względu chociażby na fakt udziału RFN w NATO, a swoje interesy chciały rozwijać w sferze praw człowieka.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w *Zaleceniach Końcowych* KBWE przebiegała w trzech fazach:

Pierwsza faza – spotkanie ministrów spraw zagranicznych (Helsinki: 3-7 lipca 1973 r.);

Druga faza – negocjacje na szczeblu ekspertów (Genewa: 18 września 1973 r. - 21 lipca 1975 r.);

Trzecia faza – spotkanie szefów państw i rządów (Helsinki: 30 lipca – 1 sierpnia 1975 r.), Ponad dwuletnie konsultacje na różnych szczeblach pozwoliły 1 sierpnia 1975 r. na podpisanie przez 35 państw Aktu Końcowego KBWE[282].

6.1. Proces KBWE

Akt Końcowy miał charakter kompleksowy, zawierał uzgodnienia dotyczące: a) spraw bezpieczeństwa w Europie, b) współpracy w dziedzinie gospodarki, nauki i techniki oraz środowiska, c) współpracy w dziedzinie humanitarnej i innych dziedzinach, a także dalszych kroków po konferencji. Były to tzw. koszyki współpracy.

---

[281] *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty KBWE*, Warszawa 1983, s. 87-109.
[282] Ibidem, s.110-120

W części dotyczącej bezpieczeństwa szczególne znaczenie mają: *Deklaracja zasad rządzących stosunkami między Państwami uczestniczącymi* oraz *Dokument w sprawie środków budowania zaufania i niektórych aspektów bezpieczeństwa i rozbrojenia.*

Deklaracja wylicza dziesięć zasad, które powinny być przestrzegane przez państwa europejskie. Siedem z nich są powtórzeniem zasad zawartych w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczącą przyjaznych stosunków między państwami z 24 października 1970 roku[283].

Są to: zasada powstrzymywania się od użycia siły, pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych, nieingerowania w sprawy wewnętrzne państw, równouprawnienia i samostanowienia narodów, suwerennej równości państw i wykonywania w dobrej wierze zobowiązań przyjętych zgodnie z prawem międzynarodowym. Do tego katalogu, w Helsinkach, wprowadzono trzy nowe zasady, mianowicie: korzystną dla państw zachodnich – zasadę poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, łącznie z wolnością myśli, religii lub przekonań, dla państw Europy wschodniej – dwie zasady utrwalające istniejący układ terytorialny – integralności terytorialnej państw i nienaruszalności granic[284]. We wspólnym interesie wszystkich uczestników leżała natomiast potwierdzona zasada współpracy między państwami, jako warunek wprowadzania w życie postanowień Aktu Końcowego.

Kolejne postanowienia dotyczące współpracy między państwami zostały zawarte w dokumencie: *W sprawie środków budowy zaufania*, w którym przyjęto kompromisową formułę środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Stał się on punktem wyjścia rokowań (styczeń 1984 r. – wrzesień 1986 r.), które doprowadziły do uzgodnienia tzw. Dokumentu Sztokholmskiego. Decyzja ta oznaczała włączenie spraw wojskowych w proces KBWE. Ustalenia powzięte przez państwa miały charakter obligatoryjny i miały wpłynąć na obniżenie poziomu poczucia niepewności w dwóch

---

[283] *Zbiór Dokumentów*, 1970, s. 1398 i nast.

[284] Ibidem. Dużą rolę we włączeniu zasady nienaruszalności granic do Deklaracji odegrała dyplomacja polska, zarówno w okresie poprzedzającym zwołanie konferencji, jak również w toku uzgadniania jej postanowień. Wątpliwości w sprawie celowości formułowania tej zasady wysuwane były nie tylko przez RFN i niektóre inne państwa zachodnie, lecz również w pewnym okresie przez ekspertów delegacji ZSRR.

blokach, między innymi dzięki wzajemnemu informowaniu się na temat swoich sił zbrojnych i ich przejrzystości.

W części dotyczącej dalszych kroków po Konferencji państwa uczestniczące „dały wyraz swojemu zdecydowaniu" wprowadzania w życie postanowień Aktu Końcowego w trybie jednostronnym, dwustronnym i wielostronnym przez „spotkania ekspertów Państw Uczestniczących, jak również w ramach istniejących organizacji międzynarodowych"[285]. Akt Końcowy z Helsinek uruchomił tzw. *proces KBWE* którego nazwą określono całokształt działalności państw podejmowanej w celu realizacji i rozwinięcia jego postanowień, zarówno w stosunkach międzypaństwowych, jak również w polityce wewnętrznej państw – sygnatariuszy tego dokumentu. Znaczącym wkładem w utrzymanie ciągłości procesu KBWE miały Spotkania Przeglądowe, podczas których miano prowadzić pogłębioną dyskusję na temat realizacji Aktu Końcowego. Pierwsze spotkanie odbyło się w Belgradzie (4 października 1977 r. – 8 marca 1978 r.), i od razu ujawniła się różnica w interpretacji zasad KBWE przez przedstawicieli dwóch bloków. Niejednokrotnie spotkania takie nie przynosiły pożądanych rezultatów bo obie strony inaczej podchodziły do zapisów Aktu Końcowego chcąc zamanifestować swoją wizję stosunków w Europie. Przykładem najdłuższego spotkania przeglądowego było spotkanie madryckie (11 listopada 1980 r. – 9 września 1983 r.), które odbyło się w trudnych warunkach negocjacyjnych ze względu na interwencję ZSRR w Afganistanie oraz wprowadzenie stanu wojennego w Polsce. Zachód konsekwentnie wywierał nacisk na przestrzeganie praw człowieka w bloku wschodnim co przez ZSRR było odbierane w kategoriach interwencji w wewnętrzne sprawy państw. Odprężenie jakie społeczeństwa Europy Środkowej i Wschodniej zaczęły widzieć w procesie hesińskim stało się przyczyną powoływania tzw. Komitetów Hesińskich, w których dyskutowano na temat sytuacji ludzi w tych państwach. Wywołany przez to ferment obywatelski zaczął niepokoić przedstawicieli władz socjalistycznych, którzy próbowali zahamować tą dyskusję. Wkrótce zmiany polityczne jakie zachodziły w ZSRR, a w konsekwencji w całym bloku wschodnim, znalazły pozytywne odbicie w procesie KBWE. Kraje

[285] *Od Helsinek do Madrytu*, op.cit., s. 201.

socjalistyczne przestały kwestionować konieczność przestrzegania praw człowieka, a w ZSRR rozpoczął się proces, który przeszedł do historii pod nazwą „*głasnosti*". Kolejne spotkanie przeglądowe w Wiedniu (4 listopada 1986 r. – 19 stycznia 1989 r.) zostało zdominowane przez kwestie wojskowe i konsekwentnie – przez tzw. ludzki wymiar. Dużym sukcesem w odniesieniu do spraw wojskowych była zgoda na rozpoczęcie rozmów dotyczących redukcji konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie (rokowania CFE), w których mieli uczestniczyć po raz pierwszy, przedstawiciele Układu Warszawskiego i NATO.

Podjęto decyzję o odbyciu konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru w Paryżu 1989 r., Kopenhadze 1990 r. oraz zaproponowaną przez radzieckiego ministra spraw zagranicznych – w Moskwie 1991 r., podczas której przyjęto daleko idące mechanizmy kontroli w tej dziedzinie.

Do końca lat osiemdziesiątych KBWE funkcjonowała jako forma dyplomacji konferencyjnej. Nad realizacją postanowień Aktu Końcowego czuwały same państwa dokonujące przeglądu wykonywania „koszyków" KBWE podczas Spotkań Przeglądowych lub spotkań na szczeblu ekspertów. Owe spotkania, po pierwsze, „rozliczały" państwa za ich dotychczasowe postępowanie, po drugie, ustalały na przyszłość dalsze formy współpracy. KBWE była bardzo słabo zinstytucjonalizowana. Nie było bieżącej kontroli nad poczynaniami uczestników procesu KBWE. Dialog wielostronny oparty na zasadzie *consensusu*, czyli braku sprzeciwu jakiegokolwiek państwa uczestniczącego przy podejmowaniu określonych zobowiązań politycznych, wielokrotnie hamował daleko idące postanowienia w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego.

6.2. Instytucjonalizacja procesu KBWE

Po Jesieni Ludów 1989 roku i załamaniu się bipolarnego systemu stosunków międzynarodowych oraz pojawieniu się elementów destabilizujących w państwach nowych demokracji, a także niepewność związana z przemianami zachodzącymi w stosunkach międzynarodowych, zwrócono uwagę na KBWE jako dogodne forum konsultacji i dialogu. Było to wynikiem idealistycznego myślenia o polityce

wewnętrznej państw i stosunkach wzajemnych[286]. Przyjęcie modelu KBWE, zakładającego budowie bezpieczeństwa poprzez współpracę państw, stanowił wyróżnienie dla procesów zachodzących w Europie i na świecie. Koncepcje kształtowania nowego ładu międzynarodowego były formułowane pod silnym wpływem wiary w demokratyczne przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej, a co za tym idzie wiary w wielostronną dyplomację w dziedzinie bezpieczeństwa. Wyjątkowość KBWE wyraża się w fakcie, że należą do niego wszystkie państwa europejskie oraz państwa Ameryki Północnej: USA oraz Kanada.

Przełomowym momentem dla rozwoju procesu ogólnoeuropejskiego były decyzje specjalnego spotkania szefów rządów i państw w Paryżu 19-21 listopada 1990 r. Podpisano wówczas wynegocjowany przez 22 państwa NATO i Układu Warszawskiego Traktat o siłach konwencjonalnych w Europie (CFE I). Drugim historycznym dokumentem była deklaracja, w której państwa obu bloków ogłosiły, że zaprzestają traktować się wzajemnie jako przeciwnicy. Zasadnicze znaczenie dla instytucjonalizacji procesu KBWE miał trzeci dokument, który zyskał miano: *Paryskiej Karty Nowej Europy*, która otworzyła „nową erę demokracji, pokoju i jedności w Europie", w której państwa zobowiązują się do zakończenia czasu konfrontacji w imię wspierania wspólnych wartości takich jak: demokracja oparta na prawach człowieka (...) oraz jednakowe bezpieczeństwo dla wszystkich (...) krajów". Dla zabezpieczenia realizacji przez KBWE nowej roli w architekturze bezpieczeństwa europejskiego postanowiono ustanowić nowe struktury i instytucje. Zgodnie z tymi postanowieniami ustanowiono pięć organów. Były to:

Trzy stałe organy administracyjne:

1) Sekretariat z siedzibą w Pradze;
2) Centrum Zapobiegania Konfliktom w Wiedniu;
3) Biuro do spraw Wolnych Wyborów, przekształcone w styczniu 1992 w Biuro do Spraw Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka – ODHIR w Warszawie.

Dwa nowe organy polityczne:

---

[286] R. Zięba, *Kształtowanie ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa,* [w:] D.B.Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku,* Warszawa 1997, s. 452-453.

1. Radę Ministrów Spraw Zagranicznych (zwana dalej Radą);

2. Komitet Wysokich Przedstawicieli (KWP);

Konferencje przeglądowe i spotkania na szczycie miały odbywać się periodycznie „z reguły" co dwa lata. Zapewniono również możliwość zwoływania spotkań *ad hoc*. W *Karcie Paryskiej* zauważono potrzebę powołania ciała parlamentarnego KBWE, czego dokonano na konferencji w 1992 roku – powołując Zgromadzenie Parlamentarne.

Uczestnicy szczytu w Paryżu postanowili „rozwijać mechanizmy zapobiegania konfliktom zbrojnym między państwami uczestniczącymi i ich rozwiązywania". Podkreślając znaczenie 10 zasad Aktu Końcowego z 1975 roku, zobowiązały się znaleźć sposoby zapobiegania, środkami politycznymi, konfliktom oraz określić „właściwe mechanizmy pokojowego rozwiązywania wszelkich sporów, jakie mogą powstać"[287].

Euforia towarzysząca pomysłodawcom umocnienia instytucjonalnego KBWE nie współgrała z dawaniem jej znacznych upoważnień, ponad te które miała dotychczas jako forum konsultacji i wymiany poglądów w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego. Niektórzy analitycy wręcz twierdzili, że „instytucje były produktem kompromisu, tak rachityczne, że przez pewien czas pełniły li tylko symboliczną rolę"[288]. Wydarzenia w b. Jugosławii oraz konflikty związane z rozpadem ZSRR stały się weryfikatorem deklaracji paryskich i ujawniły brak skutecznego zaplecza organizacyjno – instytucjonalnego tworzącej się organizacji.

W latach 1992-1993 KBWE zeszło na drugi plan starając się dopracować instrumenty i stworzyć warunki sprawnego wywiązania się ze swojej roli[289]. Efektem tych prac było spotkanie na Szczycie w Helsinkach w dniach 9-10 lipca 1992 roku i podpisanie końcowego dokumentu: *Wyzwania czasu przemian*. Przyjęcie dokumentu Helsinek II stanowiło przełom w tworzeniu podstaw instytucjonalnych i strukturalnych dla zapobiegania konfliktom zbrojnym w Europie i wywierania większego wpływu na

---

[287] *Paryska Karta Nowej Europy*, Studia i Materiały PISM, Warszawa 1991.

[288] P. Świtalski, *OBWE w systemie bezpieczeństwa europejskiego: szanse i ograniczenia*, Warszawa 1997, s. 10.

[289] Ibidem., s. 11. Rolę dominującą, jak twierdzi autor, przejęła na siebie UE w ramach II filaru, znajdując poparcie ze strony USA.

stabilność regionu. Po pierwsze, uznano KBWE za porozumienie regionalne w myśl rozdziału VIII Karty NZ. Potwierdzono prawa i obowiązki Rady Bezpieczeństwa ONZ w kwestii bezpieczeństwa światowego zobowiązując się, że KBWE będzie ściśle z nią współpracować.

Po drugie, ustanowiono instytucję Wysokiego Komisarza do Spraw Mniejszości Narodowych. Wprowadzono mechanizm wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom i postępowania na wypadek kryzysu między innymi poprzez możliwość wysyłania misji wyjaśniających, sprawozdawczych oraz operacji pokojowych w rejon kryzysu. Ustanowione Forum KBWE ds. Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa również posiada w swoich zadaniach monitorowanie rozbrojenia i rozwijanie współpracy w sprawach bezpieczeństwa, działania na rzecz zapobiegania konfliktom zbrojnym[290].

Po przyjęciu nowych uczestników KBWE[291], zasadniczym politycznym przesłaniem helsińskiej deklaracji było skoncentrowanie się na problematyce zapobiegania konfliktom i pokojowego rozwiązywania sporów[292]. Przestrzeń postradziecka, z „dobrodziejstwem inwentarza", czyli z toczącymi się lub potencjalnymi konfliktami stanowiła szczególne wyzwanie[293]. KBWE miała trudności ze sprostaniem temu wyzwaniu podobnie jak konfliktom w byłej Jugosławii, szczególnie był odczuwalny brak stale pracującego sztabu politycznego gdyż KWP spotykał się cztery razy do roku; zbyt słabe było zaplecze logistyczne dla prowadzonych misji oraz widoczny brak przywództwa. Nadal nie udawało się sfinalizować projektów konwencji pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych, przedstawionych na spotkaniu helsińskim[294], a którym zajęła się grupa ekspertów podczas spotkania w Genewie w październiku 1992 roku.

---

[290] R. Zięba, *Kształtowanie ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa*, [w:] D.B.Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 452-453.

[291] Od czerwca 1991 roku zaczęto przyjmować nowych członków: Albanię, Słowenię, Chorwację, Bośnię i Hercegowinę oraz Byłą Republikę Jugosłowiańskiej Federacji. Podczas posiedzenia Rady (dzisiejszej Rady Ministerialnej) w styczniu 1992 w Pradze przyjęto byłe republiki postradzieckie w tym państwa środkowoazjatyckie.

[292] J. Prystrom, *Biuletyn Informacyjny*, Kancelaria Sejmu, Zeszyt 4 (20), Warszawa 1993, s. 9.

[293] P. Świtalski, *Rola KBWE ...*, op.cit., s. 30.

[294] R. Szafarz, *OSCE Procedures for Peaceful Settlement of International Disputes*, Polish Yearbook of International Law, 1995-1996, s. 96-105.

Spotkania ministrów spraw zagranicznych – Rady: w Pradze (w styczniu 1992), Sztokholmie (14-15 grudnia 1992 roku) a następnie w Rzymie (30 listopada – 1 grudnia 1998 roku) przyczyniły się do dalszej instytucjonalizacji KBWE. Powołano urząd Sekretarza Generalnego koordynującego pracę KBWE a szczególnie Sekretariatów: w Pradze i Wiedniu. Przekazanie funkcji Wysokiego Komisarza do Spraw Mniejszości Narodowych Maxowi van der Stoelowi świadczyło o zrozumieniu wagi mechanizmów prewencyjnych oraz wyróżnieniu zależności między stabilizacją i bezpieczeństwem w Europie a komponentem etnicznym rodzących się niepokojów i destabilizacji. Ważnym elementem strategii antykryzysowej było powołanie Stałego Komitetu z siedzibą w Wiedniu.

Dalszy proces zaangażowania KBWE w sprawy kontynentu wymagał od państw określenia roli jaką przyszła organizacja ma odgrywać w modelu bezpieczeństwa europejskiego. Mapa interesów państw uczestniczących okazała się mozaiką wzajemnie wykluczających się poglądów, a KBWE stało się zakładniczką owych politycznych sporów[295]. Jeszcze podczas konferencji przygotowawczej do Szczytu w Budapeszcie w 1994 roku ujawniły się dwie orientacje polityczne państw uczestniczących w procesie helsińskim. Pierwszą z nich – maksymalistyczną – reprezentowała Rosja, która chciała przekształcić KBWE w „prawdziwą" organizację ze statutem o wiążącym charakterze prawnomiędzynarodowym. Według tej koncepcji KBWE nie ograniczało by się do zadań z zakresu dyplomacji prewencyjnej, ale stanowiłaby najważniejszą organizację odpowiedzialną za całość bezpieczeństwa regionalnego. Otrzymałaby w ten sposób prawo do koordynowania działalności wszystkich pozostałych struktur, łącznie z NATO, przy czym Wspólnota Niepodległych Państw odpowiedzialna byłaby za bezpieczeństwo obszaru dawnego ZSRR. Drugie stanowisko reprezentowały państwa NATO, choć nie bez wyraźnych różnic na linii UE i USA, które reprezentowały koncepcję minimalistyczną KBWE. Rola KBWE miała się ograniczyć do stabilizowania sytuacji w Europie, ale nie jako

---

[295] P. Świtalski, *OBWE między...*, op.cit., s. 13-24. Ciekawe jest prześledzenie interesów i wizji państw UE dotyczących przyszłości KBWE. Propozycje stworzenia podstawy prawnomiędzynarodowej dla KBWE zgłaszała Francja w styczniu 1992 na spotkaniu Rady. Niemcy i Holandia na konferencji przygotowującej szczyt 1994 roku, przedstawiły zbliżony do rosyjskiego projekt umocnienia KBWE poprzez nadanie jej statutu organizacji bezpieczeństwa regionalnego.

podstawowa struktura, a jedynie dopełnia NATO czy ONZ. Decyzja Rady Północnoatlantyckiej NATO mówiąca o możliwości rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego na kraje Europy Środkowej i Wschodniej, zaważyła na stosunkach amerykańsko – rosyjskich, a przy tym na znaczeniu KBWE w Europie, na kilka następnych lat[296]. Paradoksalnie decyzja ta przyczyniła się do zwiększenia roli KBWE, bowiem państwa zachodnie przychylając się do niektórych propozycji rosyjskich, wzmocnienia KBWE, liczyły na bardziej przychylne stanowisko Moskwy wobec rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego. Po drugie, państwa zachodnie pragnęły uczestniczyć w rozwiązywaniu problemów konfliktowych na terenie WNP. Pozytywne oceny wzmocnienia zdolności KBWE przyćmiły wydarzenia w Bośni i Hercegowinie oraz wybuch wojny w Czeczenii (kilka dni później).

Dokument końcowy szczytu w Budapeszcie z 5-6 grudnia 1994 roku, otrzymał zatytułowanego *W kierunku prawdziwego partnerstwa w nowej erze*. Postanowiono z dniem 1 stycznia 1995 roku przekształcić KBWE w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Dokonano również zmian w nazewnictwie organów: Radę KBWE przekształcono w Radę Ministerialną, Komitet Wysokich Przedstawicieli w Wysoką Radę, zaś Stały Komitet w Stałą Radę, która zaczęła przejmować obowiązki dawnego KWP.

Państwa były zgodne co do potrzeby zwiększenia zdolności operacyjnych nowej organizacji. Chciano, aby OBWE, poprzez „racjonalizację jej instrumentów i mechanizmów" stała się narzędziem wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów w regionie, otwartą na współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi wyznającymi podobne wartości i cele. Stwierdzono, że OBWE powinna stanowić pierwszy etap w rozwiązywaniu konfliktów w państwach, które zgodzą się na jej pośrednictwo. W wyjątkowych sytuacjach sprawa miała być przekazywana, do rozpatrzenia, Radzie Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych[297].

Istotnym wkładem w budowanie standardów zachowania państw na arenie międzynarodowej było przyjęcie „Kodeksu postępowania w polityczno-militarnych

---

[296] M. Wągrowska, *Organizacja w obwodzie*, „Rzeczpospolita", 02.08.1995 r.

[297] *KBWE. Dokument budapesztański 1994. Ku prawdziwemu partnerstwu w nowej erze*, PISM, Warszawa 1995.

aspektach bezpieczeństwa". Dokument jest podsumowaniem zobowiązań (politycznych) państw do przestrzegania zasad i wartości helsińskich wypracowywanych od 1975 roku, w tym „dotyczących wzajemnej odpowiedzialności państw oraz odpowiedzialności rządów przed obywatelami". Rozumiejąc znaczenie mechanizmów prewencyjnych w budowaniu bezpieczeństwa europejskiego, w rozdziale VI, punkt 1, „Państwa Uczestniczące zobowiązują się (...) przeciwdziałać napięciom, które doprowadzić mogą do konfliktu". U źródeł takich konfliktów upatrują: „naruszanie praw człowieka i podstawowych wolności, a także innych zobowiązań w sferze działalności OBWE związanej z osobą człowieka"[298].

Szczyt w Budapeszcie w 1994 roku wieńczy proces przekształcenia KBWE z forum dialogu między państwami, jakim była do tej pory, w quasi - organizację międzynarodową. Kończy się wstępny etap budowania zaplecza instytucjonalnego. Kolejne spotkania szefów państw i rządów koncentrowały się na tym, w jaki sposób wykorzystać organy i mechanizmy OBWE. W dniach 2-3 grudnia 1996 miał miejsce szczyt w Lizbonie a następnie w 19 listopada 1999 roku w Stambule. Spotkania te wpisywały się w debatę na temat kształtu bezpieczeństwa europejskiego, czego przejawem było przyjęcie dokumentu pod nazwą „Karty Bezpieczeństwa Europejskiego"[299]. Jednakże, rola OBWE nadal w znacznym stopniu zależała od stanowiska państw w kwestii rozszerzenia NATO.

Warto wspomnieć, że w roku 1998 Polska przejęła przewodnictwo w OBWE. Urzędującym Przewodniczącym został minister spraw zagranicznych prof. Bronisław Geremek. Polskim priorytetem aktywności w Europie było wstąpienie do Sojuszu Północnoatlantyckiego, zaś OBWE jawiło się dogodnym miejscem wykazania się na arenie międzynarodowej. Liczne projekty zaproponowane przez Polskę koncentrowały się głównie na problemie Kosowa[300].

---

[298] Cz. Marcinkowski, Kodeks postępowania w polityczo–militarnych aspektach bezpieczeństwa, Warszawa 1996, s. 32-38.

[299] *Istanbul dokument 1999*, OSCE, Istanbul 1999, s. 4, 251.

[300] B. Geremek, *Dyplomacja z siłą w tle*, Rzeczpospolita z 17.11.1997 r. oraz T. Stylińska, *Dobra szkoła dla Polski*, „Rzeczpospolita", 05.12.1998. Szerzej na ten temat pisze: S. Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945-99*, Warszawa 1999.

6.3. Struktura Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

6.3.1. Struktura organizacji

Organami negocjacyjnymi i decyzyjnymi OBWE są:

Spotkania na Szczycie Szefów Państw i Rządów odbywające się okresowo dla ustalenia kierunków i priorytetów działania organizacji. Za każdym razem poprzedza je *konferencja przeglądowa*, której zadaniem jest dokonanie oceny działalności organizacji i przygotowanie projektów dokumentów na posiedzenie Szczytu.

Rada Ministerialna, (poprzednio Rada KBWE), w której skład wchodzą ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich, jest zwoływana w tych latach, kiedy nie odbywają się posiedzenia Szczytu. Dokonuje ona oceny działalności organizacji i podejmuje decyzje.

Stała Rada (dawny Stały Komitet), w której skład wchodzą Stali Przedstawiciele państw członkowskich. Jest głównym decyzyjnym organem organizacji obradującym co tydzień w Wiedniu dla omawiania bieżących wydarzeń na obszarze OBWE i dla podejmowania odpowiednich decyzji.

Forum do Spraw Współpracy w *Dziedzinie Bezpieczeństwa*, które odbywa co tydzień posiedzenia w Wiedniu omawia i podejmuje decyzje dotyczące wojskowych aspektów bezpieczeństwa na obszarze OBWE, w szczególności w zakresie środków budowania zaufania i bezpieczeństwa,

Wysoka Rada (poprzednio Komitet Wysokich Przedstawicieli). Obecnie znaczenie tego organu znacznie się obniżyło po powstaniu Stałej Rady. Posiedzenia Wysokiej Rady odbywają się w Pradze, co najmniej dwa razy do roku. Dodatkowo, posiedzenie jest zwoływane przed spotkaniem Rady Ministerialnej. Wysoka Rada rozważa i wytycza główne założenia polityki OBWE oraz budżetu organizacji. Raz w roku obraduje jako *Rada Starszych/Forum Gospodarcze* (czasami używa się nazwy Forum Ekonomiczne) w Pradze na tematy gospodarcze i ekologiczne związane z bezpieczeństwem na obszarze OBWE.

Organami zajmującymi się wprowadzaniem w życie politycznych decyzji uchwalanych przez państwa członkowskie są:

Urzędujący Przewodniczący, którym jest wyznaczany na roczną kadencję minister spraw zagranicznych któregokolwiek państwa członkowskiego. Jest odpowiedzialny za całość działalności wykonawczej organizacji i za koordynację prac jej organów. Wspiera go tzw. trójka ministerialna, w skład której wchodzą poprzedzający i następujący przewodniczący. Zapewnia ona ciągłość i spójność ich działań.

Zgromadzenie Parlamentarne w Kopenhadze, w którego skład wchodzi 300 deputowanych reprezentujących parlamenty państw członkowskich.

Sekretariat w Wiedniu, kierowany przez Sekretarza Generalnego zapewnia operacyjne wsparcie organizacji. Do jego kompetencji należy: wspieranie działalności OBWE w terenie, utrzymywanie kontaktów z organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi, koordynacja działalności organizacji w dziedzinie gospodarczej i ekologicznej, sprawy działalności w sferze polityczno-wojskowej, sprawy administracyjne, finansowe i kadrowe, zapewnienie obsługi konferencyjnej i językowej i informacja dla mediów.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka w Warszawie, jako główna instytucja organizacji odpowiedzialna za ochronę praw człowieka i utrwalanie demokracji na obszarze OBWE.

Urząd Wysokiego Komisarza do Spraw Mniejszości Narodowych w Hadze, którego kompetencje obejmują wczesne usuwanie napięć etnicznych zagrażających pokojowi, stabilności w regionie.

Przedstawiciel do Spraw Wolności Mediów śledzi rozwój mediów w państwach OBWE i zapewnia wczesne ostrzeganie o naruszeniach wolności wyrażania opinii.

Trybunał Pojednawczy i Rozjemczy w Genewie, utworzony na podstawie konwencji o koncyliacji i arbitrażu z dnia 15 grudnia 1992 r. Należy do niego rozwiązywanie sporów między państwami OBWE stronami tej konwencji.

Urząd Osobistego Przedstawiciela Urzędującego Przewodniczącego OBWE do spraw realizacji art.II, IV i V Załącznika 1-B Porozumienia z Dayton[301].

Oprócz tego, na podstawie zawartych z inicjatywy OBWE traktatów działają w Wiedniu dwa organy : *Wspólna Grupa Konsultacyjna do spraw realizacji traktatu o*

---

[301] Por. *Dokument Rady Bezpieczeństwa NZ S/195/790.*

konwencjonalnych siłach w Europie i Komisja Konsultatywna do spraw traktatu o otwartych przestworzach.

6.4. Główne kierunki działania OBWE

6.4.1. Środki budowania zaufania i bezpieczeństwa w Europie

Najwcześniej państwa uczestniczące w procesie helsińskim zajęły się uregulowaniem kwestii przejrzystości działań w sferze wojskowo-politycznej.

W stanowiącym integralną część Aktu Końcowego z Helsinek *Dokumencie w sprawie środków budowy zaufania i niektórych aspektów bezpieczeństwa i rozbrojenia* uzgodniono przedsięwzięcia dotyczące powiadamiania o wielkich manewrach.

W dokumencie z 6 września 1983 r. Spotkania Madryckiego Przedstawicieli Państw Uczestniczących w KBWE uzgodniony został mandat przyszłych rokowań. Określono w nim obszar stosowania środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, który został później przyjęty we wszystkich uzgodnieniach OBWE. Środki te „obejmują całą Europę, jak również przyległy obszar morski i przestrzeń powietrzną. Będą one wojskowo znaczące i politycznie wiążące oraz wyposażone we właściwe formy weryfikacji odpowiadające ich treści"[302].

W rozwoju środków budowy zaufania i bezpieczeństwa KBWE po uzgodnieniach madryckich można wyróżnić kilka etapów.

Pierwszy, przypada na lata 1983-1986, czyli od czasu przyjęcia tzw. Dokumentu Sztokholmskiego (11 września 1986 r.) w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa i rozbrojenia w Europie. Dokument ten rozwinął postanowienia Aktu Końcowego z Helsinek, o zakres zakazu stosowania siły oraz procedur informowania o działalności wojskowej. Ustanawiał obowiązek wymiany tzw. rocznych kalendarzy działalności wojskowej podlegającej uprzedniemu powiadamianiu. Określił pułapy liczbowe sił zbrojnych objętych uprzednim powiadamianiem i podlegających

[302] *Od Helsinek do Madrytu..*, op. cit., s. 285.

obserwacji oraz ustalając ich procedurę. Ponadto, ustanowił pułapy liczbowe dowolnych form działalności wojskowej.

Dalsze etapy rokowań są związane z kolejnymi uzgodnieniami: Dokumentu Wiedeńskiego w 1990 r., Dokumentu Wiedeńskiego w 1992 r. i Dokumentu Wiedeńskiego z 28 listopada 1994 r. Rezultatem przyjęcia tych dokumentów było ustanowienie spójnego i wyczerpującego systemu środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, uwzględniającego nabyte – od rozpoczęcia ich stosowania po roku 1986 – doświadczenia i potrzeby wynikające z rozwoju sytuacji europejskiej. Na Szczycie OBWE w Stambule (1999 r.) włączono do dokumentu oddzielny rozdział o regionalnych środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa.

Dokument zawiera postanowienia dotyczące corocznej wymiany informacji wojskowych, dotyczących sił zbrojnych, głównych systemów uzbrojenia i sprzętu oraz planowania wojskowego. Przewiduje środki ograniczenia ryzyka konfliktu poprzez konsultacje w sprawie niezwyczajnej działalności wojskowej i incydentów o charakterze wojskowym oraz różne formy kontaktów wojskowych. Państwa zostały zobowiązane do uprzedniego powiadamiania o określonych rodzajach działalności wojskowej. Dla weryfikacji, wykonywania przewidzianych w dokumencie, zobowiązań ustanowiony został odpowiedni system przewidujący obserwację określonych rodzajów działalności wojskowej oraz system inspekcji i oceny. W dokumencie przyjęto również postanowienia ograniczające określone rodzaje działalności wojskowej podlegającej uprzedniemu powiadomieniu[303].

Innym ważnym aktem OBWE odnoszącym się do środków budowania zaufania i bezpieczeństwa jest Traktat z 24 marca 1992 r. o otwartych przestworzach. Traktat ten tworzy „reżim Otwartych Przestworzy, prowadzenia lotów obserwacyjnych przez Państwa-Strony nad terytoriami innych Państw-Stron" oraz określa związane z tym prawa i obowiązki[304]. Na podstawie traktatu państwa-strony wyraziły zgodę na poddanie wszystkich swoich terytoriów obserwacji lotniczej na zasadzie równości i skuteczności przy zachowaniu bezpieczeństwa lotów. Traktat ustanawia procedury i środki techniczne obserwacji lotniczej.

---

[303] L. Łukaszuk i A. Skowroński, *Europejskie prawo pokoju*, s. 108-121.
[304] Ibidem., s. 121-126.

Konsekwentna realizacja uzupełniających się systemów budowy zaufania i bezpieczeństwa, łącznie z podpisanymi w latach 1990 i 1992 układami o konwencjonalnych siłach stanowi skuteczny czynnik zapewnienia pokojowej stabilności w Europie.

6.4.2. Rozbrojenie. Traktat o konwencjonalnych siłach w Europie

Dyskusja nad konkretnymi przedsięwzięciami dotyczącymi redukcji konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie rozpoczęła się na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. W wyniku uzgodnień między NATO i Układem Warszawskim rozpoczęły się 31 stycznia 1973 r., równolegle do Konferencji Przygotowawczej KBWE w Helsinkach, wstępne konsultacje na temat redukcji konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie. Ich celem było ustanowienie bezpiecznej i stabilnej równowagi konwencjonalnych sił zbrojnych NATO i Układu Warszawskiego w Europie. Chciano wyeliminować groźbę dokonania niespodziewanej napaści i rozpoczęcia działań ofensywnych na szeroką skalę. Negocjacje między NATO a Układem Warszawskim zakończyły się 19 listopada 1990 r. w Paryżu podpisaniem Traktatu o Konwencjonalnych siłach w Europie, w sytuacji politycznej różniącej się zasadniczo od tej jaka istniała w chwili ich rozpoczęcia.

Traktat dotyczy pięciu kategorii uzbrojenia konwencjonalnego: czołgów bojowych, bojowych wozów opancerzonych, środków artyleryjskich, samolotów bojowych i śmigłowców. Ustala dozwolone pułapy tego uzbrojenia w poszczególnych uzgodnionych strefach. W traktacie ustanowiony został system weryfikacji realizacji przyjętych przez strony zobowiązań obejmujący: a) notyfikację i wymianę przez nie informacji dotyczących posiadanego uzbrojenia konwencjonalnego, b) prawo przeprowadzania przez każdą stronę i obowiązek przyjmowania inspekcji w strefie stosowania traktatu, c) prawo korzystania przez strony z będących w jego dyspozycji narodowych lub wielonarodowych technicznych środków kontroli. Ustanowiona została Wspólna Komisja Konsultacyjna o szerokich kompetencjach obejmujących m.in.: a) rozpatrywanie problemów związanych z wykonywaniem traktatu, b)

rozważanie i ewentualnie uzgadnianie środków zwiększających trwałość i skuteczność traktatu c) rozważanie wniesionych przez strony spraw i d) rozstrzyganie sporów wyłaniających się w trakcie realizacji traktatu[305].

Traktat o siłach konwencjonalnych w Europie określał pułapy sił zbrojnych dla NATO oraz Układu Warszwaskiego. Wraz z rozpadem ZSRR oraz rozwiązaniem Układu Warszawskiego (1 lipca 1991 r.) należało aktualizować porozumienie, co nastąpiło 15 czerwca 1992 r. W Helsinkach przyjęto Akt o liczebności sił zbrojnych określający pułapy narodowe (w miejsce poprzednich grupowych – blokowych). W traktacie uwzględniono także nowopowstałe państwa: Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Kazachstan, Kyrgyzstan, Mołdowę, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukrainę i Uzbekistan i oczywiście Federację Rosyjską.

Od chwili podpisania traktatu odbyły się dwie konferencje przeglądowe jego realizacji: w maju 1996 r. i listopadzie 1999 r. Na tej ostatniej ustalono, że strony wyeliminowały ze swojego uzbrojenia 59 000 sztuk sprzętu objętego postanowieniami traktatu, dokonano ponadto 6 000 notyfikacji i 3300 inspekcji. Ponadto, na konferencji dokonano również oceny sytuacji międzynarodowej i w konkluzji przyjęto Porozumienie wprowadzające do traktatu nową strukturę ograniczeń, uwzględniając korzystne zmiany jakie nastąpiły w sytuacji wojskowej i politycznej w Europie.

6.4.3. Programy działań na rzecz bezpieczeństwa i współpracy w Europie

Programy działania na rzecz bezpieczeństwa i współpracy są uzgadniane na Spotkaniach Szefów Państw lub Rządów państw OBWE, stosownie do rozwoju sytuacji międzynarodowej i wynikających z niej wyzwań. Dotychczas odbyło się pięć takich spotkań: w 1990 r. w Paryżu, 1992 r. w Helsinkach, 1994 r. w Budapeszcie, 1996 r. w Lizbonie i 1999 r. w Stambule. Do nowych instrumentów współpracy OBWE należą:

---

[305] *Zbiór Dokumentów*, 1991, nr 4, s. 126-166.

- Platforma dla kooperacyjnego bezpieczeństwa w celu wzmocnienia współpracy między państwami OBWE a innymi międzynarodowymi organizacjami i instytucjami, przy lepszym wykorzystaniu zasobów społeczności międzynarodowej;

- Nowe, rozwinięte funkcje OBWE w sprawach utrzymania pokoju, lepiej odzwierciedlające jej stanowisko w sprawach bezpieczeństwa;

- Zespoły Ekspertów Doraźnej Pomocy i Współpracy w celu ułatwienia OBWE rychłego udzielania pomocy oraz realizacji cywilnych operacji o dalekim zasięgu;

- Rozszerzenie zdolności organizacji do podejmowania politycznej działalności dla umacniania przestrzegania prawa;

- Centrum Operacyjne dla planowania i rozmieszczania w terenie operacji OBWE;

- Komitet Przygotowawczy wspomagający Stałą Radę OBWE i jej podporządkowany.

6.5. Mechanizmy i środki zapobiegania konfliktom zbrojnym

Aktywność OBWE w dziedzinie zapobiegania konfliktom zbrojnym jest jednym z jej zasadniczych zadań i wynika z kilku powodów:

Po pierwsze, celem organizacji jest stabilny i bezpieczny region Europy, a przyjęcie w poczet członków państw postkomunistycznych, wymagało wspólnych działań, w których OBWE pragnęła stać się forum dla rozwiązywania tych problemów;

Po drugie, historyczny wkład w bezpieczeństwo kontynentu europejskiego, z wydzielonymi „trzema koszykami" aktywności powodowało, że organizacja czuła się odpowiedzialna za kontynuację dialogu politycznego, poszerzonego o kwestię zapobiegania konfliktom zbrojnym (zapobieganie konfliktom ściśle wiąże się z każdym z „koszyków": wymiarem politycznym, wymiarem ludzkim i ekonomicznym)[306];

Wreszcie, po trzecie, OBWE jest nietypową organizacją międzynarodową. Skupia 55 państw, rządząc się zasadą konsensusu tworzy *tzw. miękkie gwarancje*

---

[306] R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999.

bezpieczeństwa przez co staje się elastyczna wobec nowych wyzwań bezpieczeństwa oraz bardziej „atrakcyjna" dla rządów[307].

6.5.1. Mechanizmy polityczne

6.5.1.1. Ewolucja odpowiedzialności instytucji w dziedzinie zapobiegania konfliktom zbrojnym (od KWP do Stałej Rady)

Dokumenty z początku lat 90. wskazują na ważną rolę w dziedzinie zapobiegania konfliktom zbrojnym Rady, jako „głównego organu decyzyjnego i zarządzającego KBWE"[308]. Jednak między posiedzeniami Rady KBWE główną odpowiedzialność posiadał Komitet Wysokich Przedstawicieli. Była to najważniejsza instytucja, wyposażona w kompetencje koordynacyjno – decyzyjne, szczególnie w dziedzinie wczesnego ostrzegania[309].

W czerwcu 1991 powołano tzw. *mechanizm berliński (emergency mechanizm)*, w którym podkreślano znaczenie KWP jako głównego aktora antykryzysowego[310]. Państwo uczestniczące, będące świadkiem „poważnej sytuacji kryzysowej [ze strony innego państwa – przyp. autora], która jest następstwem pogwałcenia jednego z postanowień Aktu Końcowego, lub wydarzeń zagrażających pokojowi, bezpieczeństwu i równowadze" może żądać wyjaśnienia dwustronnego (pierwsza faza) a następnie jeżeli nie będzie usatysfakcjonowane odpowiedzią (pisemne wyjaśnienie przekazywane jest również pozostałym państwom), może przy poparciu

---

[307] J. Menkes, *Ewolucja charakterystyki normatywnej tekstów międzynarodowych w procesie KBWE* oraz A. Towpik, *Polityczne uwarunkowania oraz możliwości zawarcia ogólnoeuropejskiego traktatu bezpieczeństwa*, [w:] *Polityczno–prawne aspekty...*, op.cit., s. 13-21.

[308] P. Świtalski, *Rola KBWE...*, op.cit., s. 33-42, A. Prystrom, *Zapobieganie ...*, op.cit.; oraz *Centrum Zapobiegania Konfliktom ...*, op.cit., s. 31-36.

[309] Dokument ze spotkania w Helsinkach w 1992 roku mówił: *działając w imieniu Rady, (KWP) przyjmuje na siebie całkowitą odpowiedzialność za postępowanie na wypadek kryzysu, mając na względzie jego rozwiązanie*. KWP miało rozdzielać konkretne (określone mandatem) zadania różnym instytucjom KBWE.

[310] Jeszcze podczas szczytu w Paryżu w 1990 roku, państwa Europy Środkowo–Wschodniej oraz państwa zachodnie obawiały się, że mechanizm mógłby być nadużywany. Sprzeciw wyrażały: ZSRR w związku z sytuacją w krajach nadbałtyckich, które uważało za "wewnętrzną sprawę" Rosji, Turcja obawiała się reakcji Grecji odnośnie Cypru, zaś USA do końca nie wiedziało jak daleko KBWE zajmie się problemami bezpieczeństwa Europy.

12 innych państw zwołać kryzysowe posiedzenie KWP (druga faza, w OBWE jest to Wysoka Rada). Instytucja ta następnie daje „rekomendacje lub wnioski służące rozwiązaniu problemu" lub może zwołać specjalne posiedzenie Rady KBWE (dzisiejszej Rady Ministerialnej)[311]. Słabością mechanizmu berlińskiego jest to, że decyzje w organach politycznych podejmowane są jednogłośnie. Ich uchwalenie wymaga więc zgody państwa, które stało się przedmiotem posiedzenia, czyli wywołało sytuację kryzysową. Tak było w przypadku Jugosławii, która „nie zgodziła się" na zastosowanie przeciwko niej środków zapobiegawczych. Dlatego mechanizm mający charakter presji politycznej, której państwo nie musi się poddać, nie odegrał znaczącej roli w kwestii uregulowania kryzysu jugosłowiańskiego.

Brak skuteczności mechanizmu berlińskiego skłoniło Radę do zwiększania kompetencji KWP. Praskie spotkanie w styczniu 1992 roku podniosło znaczenie KWP nadając mu szersze polityczne i operacyjne funkcje[312]. Apogeum działalności Komitetu Wysokich Przedstawicieli wyraża dokument z Helsinek II, w którym państwa KWP jako główną instytucję odpowiedzialną za „wczesne ostrzeganie o zaistnieniu w regionie KBWE sytuacji, które mogą przerodzić się w kryzys, łącznie z konfliktem zbrojnym"[313].

Dokument helsiński nie dawał takich kompetencji Centrum Zapobiegania Konfliktom, które jeszcze wcześniej (listopad 1990 r.), w ramach środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (ŚBZB) miało pośredniczyć w *tzw. mechanizmie wiedeńskim*. Chodziło głównie o to, żeby przenieść kwestię *conflicy prevention* z poziomu biurokratycznego na poziom polityczny. Mechanizm powołano „na wypadek nadzwyczajnej aktywności wojskowej", w którym jedno państwo może, w drugiej fazie prosić o zwołanie posiedzenia Centrum Zapobiegania Konfliktom. Mechanizm ten uruchomiła Austria w czasie konfliktu jugosłowiańskiego.

Komitet Wysokich Przedstawicieli, składający się z dyrektorów politycznych MSZ spotykał się kilka razy do roku, oficjalnie cztery ale praktycznie częściej. To

---

[311] *Mechanism for Consultation and Cooperation with Regard to Emergency Situation*, Berlin Meeting of the Council, 19-20 June 1991", Journal, No. 3, Appendix.

[312] *Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures*, January 1992, http:www.osce.org/docs/english/1990-99/mcs/7oslo98e.htm

[313] *KBWE. Dokument Helsiński 1992. Wyzwania czasu...*, op.cit, s. 36-37.

było za mało, aby monitorować sytuację w Europie i śledzić na bieżąco narastające konflikty. Sporadyczne spotkania nie mogły stanowić realnego instrumentu zapobiegania kryzysom. Dlatego Rada powołała nieformalną Grupę Wiedeńską jako platformę konsultacji politycznych koordynujących działalność pokojową KBWE[314]. W czasie kiedy nie obradowało KWP, Grupa Wiedeńska współpracując z Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa odgrywała rolę stałego mechanizmu opanowywania kryzysów[315]. W ten sposób miejscem centralnym zapobiegania konfliktom stał się Wiedeń.

Wola polityczna zapobiegania konfliktom przez KBWE a z drugiej strony - mała efektywność mechanizmów berlińskiego i wiedeńskiego, zmusiły państwa do powołania instytucji, która na bieżąco wypełniałaby zadania prewencyjne, nadzorowała sytuacje potencjalnych konfliktów w Europie. Pod koniec 1993 roku, w Rzymie Rada KBWE powołała do tej funkcji nową instytucję: Stały Komitet, który zastąpił Komitet Konsultacyjny CZK i Grupę Wiedeńską[316]. Kompetencje Komitetu Konsultacyjnego podzielono między Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Stały Komitet.

Dokument z Budapesztu (1994 rok) zmienił nazwę Stałego Komitetu na Stałą Radę, która zaczęła przejmować większość kompetencji byłego Komitetu Wysokich Przedstawicieli. Od tej pory eksperci wskazują na Stałą Radę jako najważniejszą polityczną instytucję w dziedzinie zapobiegania konfliktom zbrojnym i przyznają jej kluczową odpowiedzialność w akcjach prewencyjnych[317]. Funkcja Wysokiej Rady ograniczyła się do udziału w mechanizmie berlińskim oraz do zbierania się jako Forum Ekonomiczne – raz do roku[318].

---

[314] P. Świtalski, *Rola KBWE...*, op.cit., s. 38.

[315] A. Bloed, *Dwadzieścia lat procesu KBWE. Od konfrontacji do partnerskiej współpracy*, Warszawa 1995, s. 16.

1. [316] *Decisions of the Rome Council Meeting, 30 November – 1 December 1993*, (źródło URL: <http www.osce.org/docs/english/1990-99/mcs/7oslo98e.html>).

[317] *The Role of High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention*, Foundation on Inter – Ethnic Relations, Hague, June 1997, s. 15-17

[318] Ibidem., s. 15-16.

6.5.2. Mechanizmy ludzkiego wymiaru

Skuteczne oddziaływanie KBWE na stabilność w Europie wymagało od państw modyfikacji królującej zasady jednomyślnego podejmowania decyzji. Weryfikacja zasady *consensusu* miała miejsce pięciokrotnie. Dwie pierwsze zawiązane były z mechanizmami: berlińskim i wiedeńskim, ale miały charakter jedynie proceduralny, czyli zwołania kryzysowych posiedzeń wszystkich państw. Podczas obrad KWP (Wysokiej Rady) nadal obowiązywała zasada jednomyślności. Poważniejsze modyfikacje ustanawiały mechanizmy „ludzkiego wymiaru". Tak zwany *mechanizm moskiewski* przyjęty podczas Konferencji nt. wymiaru ludzkiego w Moskwie 3 października 1991 r. uzupełnił system kontroli zobowiązań państw w dziedzinie ludzkiego wymiaru poprzez możliwość wysyłania misji wyjaśniających i sprawozdawczych[319]. Procedura jest skomplikowana i obejmuje kilka możliwości, z których najważniejsze to:

- wysyłanie misji ekspertów lub sprawozdawców, po decyzji Wysokiej Rady lub Stałej Rady na prośbę jednego państwa oraz,
- możliwość utworzenia misji „kryzysowej" w przypadku poważnego zagrożenia realizacji postanowień w ramach ludzkiego wymiaru, na wniosek 10 państw[320].

Poważne, masowe łamanie praw człowieka stało się również podstawą dla czwartego odstępstwa od zasady *consensusu*, które określa się jako: „consensus - minus – jeden". Decyzja została przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w Pradze w styczniu 1992 r. W uzgodnionych wypadkach można zastosować wobec państwa, nawet wbrew jego woli, odpowiednie polityczne środki, które ograniczają się jednak do „deklaracji politycznych lub poczynienia innych kroków politycznych"[321]. Mechanizm został zastosowany w 1992 r., wobec byłej Jugosławii zawieszając jej prawo uczestnictwa w KBWE. Było to wyrazem rozszerzenia stosowania zasady

---

[319] A. Bloed, *Dwadzieścia lat...*, op.cit., s. 38-39.
[320] *Moscow mechanism, OSCE Human Dimention Comitments. A reference guide*, Warszawa 2001, s. 124-127.
[321] A. Bloed, *Dwadzieścia lat...*,op.cit., s. 21.

„*consensus* - minus – jeden" o sferę bezpieczeństwa i polityki, co jednak nie zmieniło poczynań Belgradu i nie zakończyło konfliktu na Bałkanach.

6.5.3. Mechanizmy prawne – pokojowe rozstrzyganie sporów

Jeszcze w okresie zimnej wojny przedstawiano projekty konwencji pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych, podczas spotkania ekspertów w Montereux w 1978 roku oraz w Atenach w 1984 r[322]. Jednak, dopiero przeobrażenia ustrojowe w Europie dały impuls dla wypracowania prawnie wiążącego dokumentu jakim jest *Konwencja o koncyliacji i arbitrażu*. W trakcie prac nad tą konwencją, pierwsze kroki poczyniono na spotkaniu ekspertów w styczniu – lutym 1991 roku, w La Vallettcie dlatego też często używane jest pojęcie procedury z La Valletty. Dokument ograniczał zastosowanie mechanizmu w przypadku: „jeżeli w związku z zaistniałym sporem pojawią się kwestie dotyczące jej integralności terytorialnej, obrony narodowej (...)"[323]. Procedura nigdy nie została użyta przez państwa. Jak stwierdziła Renata Szafarz stworzono „skomplikowany, wielofazowy mechanizm" polityczny, zbliżony do koncyliacji, mający niewielkie szanse na zastosowanie. Nie dziwi zatem fakt, że prawie natychmiast po przyjęciu dokumentu z La Valletty rozpoczęły się prace nad innymi sposobami rozstrzygania sporów w ramach KBWE"[324]. Zwołane zostało 1 października 1992 r. do Genewy spotkanie, które przygotowało: a) poprawki do dokumentu z La Valetta, b) projekt konwencji pojednawczej i arbitrażowej, c) teksty postanowień dotyczących utworzenia komisji pojednawczej KBWE. Wszystkie te dokumenty zostały przyjęte przez Radę KBWE w Sztokholmie w dniach 14-15 grudnia 1992 r.

---

[322] Jeszcze przed podpisaniem Aktu Końcowego KBWE z 1975 roku projekt konwencji na ten temat przedłożyła Szwajcaria. Nowy impuls dało spotkanie w Wiedniu 19 stycznia 1989 roku, kiedy ZSRR zgodziło się aby rozstrzyganie sporów międzynarodowych łączyło się z pośrednictwem strony trzeciej. Zob. R. Szafarz, op.cit., s. 96.

[323] Tekst dokumentu w: L. Łukaszuk, A. Skowroński, *Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa. materiały i komentarze*, AON, Warszawa 2000, s. 100-108.

[324] R. Szafarz, *Ogólnoeuropejski traktat bezpieczeństwa – prawne aspekty procesu KBWE*, „Studia i Materiały", PISM, Warszawa 1992, nr 49, s. 24.

Konwencja o koncyliacji i arbitrażu w ramach KBWE z 15 grudnia 1992 r. ustanawia w art. 1 Trybunał Pojednawczy i Arbitrażowy, z siedzibą w Genewie, w celu rozstrzygania sporów przekazanych mu przez strony (art. 1). Trybunał stanowią koncyliatorzy i arbitrzy wylosowani z list, sporządzonych zgodnie z przyjętą procedurą. Postępowanie pojednawcze jest prowadzone przez Komisję Koncyliacyjną, a rozjemcze przez Trybunał Arbitrażowy (art. 2).Konwencja określa sposób powoływania Komisji Pojednawczej (art. 21) i Trybunału Rozjemczego (art. 25-28) oraz ich procedurę. Procedura Trybunału opiera się na wzorach sformułowanych w I Konwencji Haskiej z 1907 r. w sprawie pokojowego załatwiania sporów[325]. Decyzje Trybunału zapadają większością głosów członków uczestniczących w głosowaniu, orzeczenia natomiast Komisji Pojednawczej i Trybunału Rozjemczego – większością głosów ich członków, którzy w odróżnieniu od poprzedniego przypadku nie mogą wstrzymać się od głosu. Biuro Trybunału składa się z Prezesa, jego zastępcy i trzech członków. Prezesa wybierają spośród swego grona członkowie Trybunału (art. 7).

W konwencji stosunkowo dużo miejsca poświęcono sprawie ochrony istniejących środków i procedur rozstrzygania sporów. Ochrona ta polega na dostosowaniu utworzonego konwencją systemu i wynikających z niego zobowiązań stron do innych działających już systemów załatwiania sporów międzynarodowych i wynikających z niego zobowiązań państw. Dotyczy to przede wszystkim systemu pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych, przyjętego w rozdziale VI Karty Narodów Zjednoczonych.

Zarysowane projekty miały na celu stworzenie prawnie wiążących zobowiązań między uczestnikami OBWE. Tym samym odstąpiono od dotychczasowej zasady „uniwersalności" zobowiązań OBWE, co wywołało sprzeciw USA, Anglii, Turcji i Holandii, które nie przystąpiły do traktatu osłabiając jego znaczenie i funkcjonalność. Ustanowione wówczas: Komisja Koncyliacyjna i Trybunał Arbitrażowy nie znalazły jeszcze zastosowania w praktyce.

---

[325] *Dziennik Ustaw*, 1930, nr 9, poz. 64. Tekst konwencji KBWE *Dziennik Ustaw*, 1999, nr 96, poz. 1112.

6.5.4. Rola poszczególnych instytucji i mechanizmów w ujęciu faz „dojrzewania konfliktu"

OBWE wykształciło sporą ilość instytucji i mechanizmów, których celem jest przeciwdziałanie napięciom, zapobieganie konfliktom, a w szerszym znaczeniu wzrost bezpieczeństwa europejskiego. Ich problemowe usystematyzowanie stwarza szereg trudności. Zgodnie z zawartymi w dokumentach pojęciami „wczesne ostrzeganie, zapobieganie konfliktom i postępowania na wypadek kryzysu" związane jest koncepcją *conflict prevention*. Najbardziej ogólnie rzecz ujmując, wczesne ostrzeganie jest to zbieranie niezbędnych informacji, które wykorzystuje się w dyplomacji prewencyjnej i rozwiązywaniu konfliktu.

Próba stworzenia schematu, czy też modelu zapobiegania konfliktom zbrojnym posiada, z założenia pewien procent błędu. Nie ma bowiem identycznych konfliktów, ani warunków jakie prowadzą do rozpoczęcia działań zbrojnych. Nie ma zbioru warunków jakie muszą być spełnione aby konflikt zbrojny wybuchł. Z drugiej strony autorzy i znawcy problematyki przekonują, że konfliktom zbrojnym da się przeciwdziałać a co jest istotne – jest to działanie angażujące mniej środków finansowych niż prowadzenie operacji pokojowych lub przywracanie pokoju po konflikcie.

6.5.4.1. Etap pierwszy: Wczesne ostrzeganie i dyplomacja prewencyjna

Okresowe konsultacje polityczne w ramach struktur OBWE daje państwom uczestniczącym możliwość prowadzenia otwartego dialogu na temat każdego problemu politycznego. Odbywa się on na forum Stałej Rady (raz w tygodniu w Wiedniu) i na sesjach Wysokiej Rady i Rady Ministerialnej. Możliwość poddania pod obrady tego gremium kwestii spornych i regularna wymiana informacji stanowią użyteczne środki dyplomacji prewencyjnej[326]. Podczas konferencji przeglądowych ocenia się realizację zadań organizacji oraz proponuje kierunki działalności w

[326] Por. R. Zięba, *Funkcjonowanie paneuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa KBWE/OBWE*, „Studia Europejskie", Warszawa 1998, nr 3 (7), s. 85-104.

przyszłości przedkładając propozycje do zatwierdzenia na spotkaniu szefów państw i rządów.

Spotkania w sprawie środków budowy zaufania oraz „ludzkiego wymiaru" mają duże znaczenie dla wczesnego ostrzegania o potencjalnych konfliktach. Państwa uczestniczące zgodne są, że zapobieganie konfliktom wymaga szerokiej bazy problemowej a łamanie praw człowieka sprzyja niestabilności mogąc doprowadzić do kryzysu.

W regularnych konsultacjach bierze także udział Urzędujący Przewodniczący[327], który współpracuje w ramach tzw. „Trójki" (poprzednim i następnym Urzędującym Przewodniczącym), jest wspierany przez Sekretariat. Przewodniczący odgrywa kluczową rolę w inicjowaniu akcji, przygotowywaniu decyzji i prowadzeniu działań zaaprobowanych przez państwa uczestniczące, współpracuje z Wysokim Komisarzem do spraw Mniejszości Narodowych, przekazuje zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego Stałej Radzie oraz korzysta z pomocy prawnej ODIHR.

6.5.4.2. Wysoki Komisarz do spraw Mniejszości Narodowych

Jest jedyną instytucją OBWE, której mandat kieruje główny nacisk kładzie na „wczesne ostrzeganie i reagowanie". Już w drugim artykule dokumentu helsińskiego 1992 jest mowa, że Wysoki Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych będzie „instrumentem zapobiegania konfliktom w najwcześniejszej fazie sporu". Komisarz rozpoczął działalność w 1993 r., kiedy funkcję tę Rada KBWE (dzisiejsza Rada Ministerialna) powierzyła Maxowi van der Stoelowi[328].

Zwrócenie uwagi na mniejszości narodowe było odpowiedzią na narastające konflikty o charakterze wewnątrzpaństwowym. Z doświadczeń Komisarza wynika, że nie przestrzeganie praw mniejszości narodowych ze strony rządów może powodować erupcję niepokojów. Max van der Stoel często podkreślał, że prawidłowe funkcjonowanie rządów prawa, demokracji i praw człowieka jest warunkiem

---

[327] Jest nim minister spraw zagranicznych lub wysoki przedstawiciel państwa – gospodarza ostatniego posiedzenia Rady Ministerialnej.

[328] *KBWE. Dokument helsiński 1992. Wyzwania...*, op.cit., rozdz. II.

zapobiegania konfliktom zbrojnym. Komisarz przekonywał, że konfliktom w Europie można by zapobiec zaś pokój stanowi jedyny warunek dla realizacji wartości procesu helsińskiego. Powołując się na sytuację w b. Jugosławii mówił: „większość konfliktów współczesnego świata można by uniknąć gdyby w odpowiednim czasie zastosować odpowiednie i skuteczne środki. Być może wcześniejsza akcja nie zapobiegłaby wybuchowi konfliktu w b. Jugosławii ale taka akcja nie została nawet zaproponowana"[329].

Rola Wysokiego Komisarza w dziedzinie zapobiegania konfliktom zbrojnym polega na dwóch zadaniach:

1. Starać się łagodzić napięcia związane z mniejszościami narodowymi, które mogą doprowadzić do konfliktu zbrojnego a szczególnie do konfliktu międzypaństwowego;

2. Angażować pozostałe instytucje organizacji, jeżeli napięcia etniczne poważnie ewoluują w kierunku konfliktu.

Początek zaangażowania Komisarza w państwie uczestniczącym zależy od jego inicjatywy własnej. Nie potrzebuje zgody Stałej czy Wysokiej Rady dla rozpoczęcia swojej funkcji. Nie musi również uzyskać formalnej zgody państwa, na którego terytorium kieruje swoje działania. Sam podejmuje decyzje czy sytuacja stała się na tyle napięta aby ostrzec o niej Wysoką Radę lub Stałą Radę. Wykonywanie funkcji ograniczone jest do zbierania informacji oraz współpracy z grupami mniejszości narodowych, które nie podejmują się działalności terrorystycznej.

Aktywność Komisarza charakteryzują trzy **zasady**:

1. Niezależność i odpowiedzialność własna (*independencie and accountability*) – Wysoki Komisarz posiada niezależność w rozpoczęciu akcji „na miejscu", jednak nie może skutecznie funkcjonować bez politycznego wsparcia ze strony innych państw OBWE. Dlatego zwykle, na temat swojej misji konsultuje się z państwem przyjmującym. Jest to szczególnie ważne, kiedy przyjmowany jest jego raport i

---

[329] Przemówienie Maxa van der Stoela na Seminarium (OBWE) zorganizowanym przez msz Norwegii i Norweski Komitet Atlantycki dnia 22 października 1998 roku, [w:] http://www.osce.org/hcnm/documents/speeches/1998/22oct1998.html.

zalecenia na posiedzeniu Stałej Rady (wyjątkowo Wysokiej Rady) oraz przez państwo przyjmujące.

2. Apolityczność (*impartiality*) – w kontekście zapobiegania konfliktom, polega na tym, że Komisarz nie może opowiadać się po żadnej ze stron sporu. Podkreśla się, że nie stoi on na straży praw mniejszości narodowych, nie spełnia roli ich adwokata. Propaguje przestrzeganie praw ze strony rządu w stosunku do mniejszości narodowej jak również przypomina członkom mniejszości narodowych o ich obowiązkach wynikających z przepisów państwa zamieszkania. Między innymi dlatego w nazwie instytucji Wysokiego Komisarza występuje "do spraw" a nie "dla" Mniejszości Narodowych.

3. Poufność (*confidentionality*) – wszystkie zalecenia i rekomendacje są tajne, ich opublikowanie wymaga zgody państwa przyjmującego. Działając w terenie Komisarz prowadzi cichą dyplomację ze stronami sporu skłaniając je do pokojowych rozstrzygnięć. Promuje dialog i współpracę. Po odbytej wizycie Komisarz sporządza całkowicie poufny raport i konkluzje, które przedstawia Urzędującemu Przewodniczącemu. Po miesiącu, od momentu otrzymania raportu Urzędujący Przewodniczący omawia raport z państwem zainteresowanym, przyjmującym Komisarza, może też go omówić w szerszym gronie państw.

Podczas posiedzeń Stałej Rady, Komisarz może omawiać rekomendacje dla zainteresowanego rządu, dopiero po tym jak otrzyma od niego odpowiedź. Istnieją jednak fora, na których Komisarz może zainteresować inne państwa badaną sytuacją w państwie przyjmującym. Zaproszenia do odczytów dają Rada Ministerialna i Zgromadzenie Parlamentarne. Także podczas spotkań implementacyjnych „ludzkiego wymiaru", organizowanych przez ODHIR bada się sytuację mniejszości narodowych w państwach OBWE. W rocznym raporcie Sekretarza Generalnego znajduje się rozdział poświęcony aktywności Wysokiego Komisarz, także w *Newsletters* OSCE i innych publikacjach. Komisarz, w praktyce nie unika kontaktu z mediami, przedstawiając etapy konsultacji ze stronami sporu. Jednak, za każdym razem wymaga to uzgodnienia z państwem zainteresowanym.

W dziedzinie wczesnego ostrzegania i dyplomacji prewencyjnej Komisarz dysponuje szeregiem instrumentów, które wzmacniają jego rolę na tle pozostałych instytucji OBWE. Wśród najważniejszych należy wymienić: zbieranie informacji, wizytowanie państwa uczestniczącego, angażowanie ekspertów, sporządzanie raportów i rekomendacji (po fazie kontrolnej), angażowanie pozostałych organów OBWE, w tym Stałą i Wysoką Radę, Urzędującego Przewodniczącego, Radę Ministerialną oraz ODHIR. Także współpraca z zainteresowanymi instytucjami międzynarodowymi tj. Radą Europy, Unią Europejska, Urzędem Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców (UNHCR) oraz organizacjami pozarządowymi wzmacnia jego znaczenie i efektywność.

Urzędujący Przewodniczący OBWE jest odpowiedzialny za prawidłowe funkcjonowanie misji Komisarza, strzeże jego niezależności i jest jego łącznikiem ze „światem zewnętrznym". Ważną rolę odgrywa ODHIR, gdyż zapewnia informacyjne zaplecze dla prowadzonych misji oraz organizuje spotkania implementacyjne na temat przestrzegania praw człowieka, podczas których omawiane są prawa mniejszości narodowych[330].

Działając *in loco* Komisarz zauważa potrzebę informowania władz o prowadzonej kontroli, w ten sposób zmniejsza ryzyko eskalacji niepokojów związanych z jego obecnością. Dzięki poufności i cichej dyplomacji realizuje powierzone mu zadania między innymi, dlatego że stanowiska stron nie są "usztywnione" przez presję zewnętrzną na przykład ze strony mediów.

W ostatniej fazie eskalacji sporu Wysoki Komisarz powinien zwrócić się do Stałej Rady lub Wysokiej Rady o przejęcie sprawy.

6.5.4.3. Rozwiązywanie kryzysów we wczesnym etapie sporu – II faza

Wysoki Komisarz posiada w swoim mandacie funkcję "wczesnego reagowania" na sytuacje kryzysowe. Dlatego wpisuje się w drugi etap zapobiegania konfliktom.

W tej fazie potrzebuje szerszych kompetencji przekazywanych mu przez Stałą

---

[330] Np. w Warszawie 17-24 września 2001 roku.

Radę, która może powierzyć mu zadanie "dalszych kontaktów i bliższych konsultacji ze stronami zainteresowanymi łącznie z przedstawieniem im możliwego rozwiązania"[331].

Obecnie HCNM działa w takich krajach jak: Albania, Chorwacja, Estonia, b. Jugosłowiańska Republika Macedonii, Węgry, Kazachstan, Kirigistan, Łotwa, Litwa, Mołdawia, Rumunia, Słowacja i Ukraina. Podejmuje również problemy mniejszości narodowych np.: Romów.

W dziedzinie wczesnego reagowania „głównym koordynatorem" procesu helsińskiego jest Urzędujący Przewodniczący. Odpowiada on za uzgadnianie prac organizacji i konsultacje bieżące. Stanowi instytucję, która działa w kilku fazach zapobiegania konfliktom zbrojnym. Opisane wyżej kompetencje we wczesnym ostrzeganiu (inicjowaniu akcji) zostały wzmocnione przez instrument tzw. Osobistych Przedstawicieli UP, którzy szczególną rolę pełnią na etapie rozpoznania możliwości zaangażowania OBWE w rozwiązanie konfliktu. Niezbyt pozytywnie natomiast ocenia się stosowanie tzw. grup kierowniczych *ad hoc*, o ograniczonym składzie zajmujących się kryzysami. „Są one za duże, aby mogły efektywnie pomagać w zarządzaniu. Ich istnienie powoduje przy tym zbyt duży rozdźwięk między ich członkami a pozostałymi państwami pod względem stopnia poinformowania"[332].

W drugą fazę rozwiązywania kryzysów wpisują się również mechanizmy OBWE (mechanizm wiedeński i berliński oraz ludzkiego wymiaru w tym mechanizm moskiewski).

Prowadzone są misje ekspertów i sprawozdawców, które mogą oprócz zbierania informacji na miejscu, proponować dobre usługi, mediację, a także – za zgodą zainteresowanego państwa – inne funkcje np. *fact – finding* czy doradztwo. W dokumencie Helsinki II misje tego typu określone są jako „instrument zapobiegania konfliktom i postępowania na wypadek kryzysu"[333] W skład misji wchodzą niezależni

---

[331] Z formalnego punktu widzenia aktywność HCNM we "wczesnym reagowaniu" nie miała dotąd miejsca. Jednak pozytywnie zakończyła się akcja w Estonii latem 1993 roku, kiedy zaangażowanie HCNM było poprzedzone udzieleniem mu mandatu przez Komitet Wysokich Przedstawicieli, [w:] *Role of High Commissioner*..., op.cit., s. 31.

[332] P. Świtalski, *Rola KBWE*..., op.cit., s. 39.

[333] A. Prystrom, *Zapobieganie*..., op.cit., s. 11.

eksperci, których lista znajduje się w ODHIR, głównej instytucji zajmującej się organizacją misji krótkoterminowych[334]. Zebrane informacje służą decydentom w ustanowieniu misji długoterminowych[335].

Standardy postępowania na wypadek kryzysu określa *Kodeks postępowania w polityczno - militarnych aspektach bezpieczeństwa.*

6.5.4.4. III faza – postępowanie na wypadek kryzysu

Postępowanie na wypadek kryzysu:

- misje sprawozdawcze i ekspertów
- operacje pokojowe
- misje długoterminowe

KBWE chcąc efektywnie działać jako organizacja regionalna w myśl VIII rozdziały KNZ w dziedzinie zapobiegania konfliktom zbrojnym, powołała w dokumentach ważny instrument: operacje pokojowe. Wywołało to wiele kontrowersji, ale ostatecznie w dokumencie z Helsinek 1992 znalazł się zapis mówiący, że operacje pokojowe są: „ważnym elementem ogólnej zdolności zapobiegania konfliktom i postępowania na wypadek kryzysu" (rozdział III dokumentu helsińskiego 1992). Kompromis polegał na stwierdzeniu, że operacje będą uzupełniać polityczny proces rozwiązywania sporów mając całkowicie pomocniczy charakter. Charakterystyczny dla OBWE jest dobrowolny charakter operacji pokojowych; wymagają one zgody wszystkich zainteresowanych stron, decyzje podejmowane są jednogłośnie[336]. OBWE nie dysponuje własną infrastrukturą wojskową dlatego może zwrócić się o pomoc do innych organizacji tj. UE, NATO a także mechanizmów pokojowych WNP o pomoc w utrzymaniu pokoju w regionie[337].

Dokument nie przewiduje ustanowienia operacji pokojowych, które wyprzedzałyby konflikt zbrojny (dlatego mieszczą się w trzeciej fazie zapobiegania

---

[334] *Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures, OSCE Human Dimention Comitments...*, s. 132.

[335] *KBWE. Dokument helsiński 1992. Wyzwania...*, op.cit, rozdz. III.

[336] A. Bloed, *Dwadzieścia lat...*, op.cit, s. 34.

[337] Art.52 rozdziału III, *Dokument Helsinki 1992.*

konfliktom zbrojnym). Ich prewencyjny charakter ogranicza się do przeciwdziałania eskalacji już istniejącego konfliktu. Istotną innowacją jest stwierdzenie, że operacje pokojowe odnoszą się również do konfliktów wewnętrznych państw uczestniczących. Muszą być jednak ograniczone w czasie i posiadać określony mandat, który (podobnie, jak w ONZ) nie przewiduje prawa użycia siły.

W dokumentach OBWE nie pada wprost sformowanie: "misja długoterminowa' jednak jej ogólne założenia wnioskuje się z III rozdziału Dokumentu Helsińskiego mówiącego o operacjach pokojowych[338]. Misję długoterminową OBWE definiuje się zatem jako szczególną formę operacji pokojowej, o charakterze odbiegającym od tradycyjnego rozumienia pojęcia *peacekeeping*[339].

Działalność misji długoterminowych wpisuje się w pełny cykl zapobiegania konfliktom zbrojnym, od wczesnego ostrzegania po przywracanie porządku po konflikcie – budowanie pokoju. Obejmuje nadzorowanie przestrzegania przez strony porozumień pokojowych, obserwowanie wyborów, organizowanie seminariów. Misje spełniają funkcje informacyjne, analityczne i koncepcyjne. Jeżeli państwo przyjmujące się zgodzi to mogą one również oferować swoje dobre usługi i doradztwo.

Koncepcje powołania misji długoterminowych datują się dość wcześnie, ich genezą były misje informacyjne wysyłane do państw, które ubiegały się o członkostwo w KBWE (Albania w 1991 r.). Następnie wysyłano misje do zbadania sytuacji etnicznej w Kosowie, Sandżaku i Wojwodinie, które zarekomendowały państwom potrzebę powołania misji długoterminowych. Pierwsza z nich znalazła się w Albanii w 1992 r.

Misję długoterminową powołuje Stała Rada (dawniej Komitet Wysokich Przedstawicieli) oraz wyjątkowo Rada Ministerialna, zgodnie z obowiązującą zasadą *consensusu*. Szefów misji wyznacza Urzędujący Przewodniczący i jemu podlegają oni przez cały okres trwania misji[340]. Mandat misji jest wypadkową kompromisu do

---

[338] Art. 18 rozdziału III *Dokumentu Hesińskiego 1992* mówi: *Pokojowe operacje KBWE (...) mogą (...) obejmować działania na małą skalę i dużą skalę oraz przybierać różną formę, łącznie z miskjami kontrolnymi i misjami obserwatorów oraz dyslokacją większej ilości wojsk.*

[339] Szerzej na ten temat zob. A. Hałasiński, *Misje długoterminowe OBWE, Sprawy Międzynarodowe*, 1995, nr 2, s.162-188.

[340] Listę kandytatów na szefów misji przedstawia Urzędującemu Przewodniczącemu Centrum Zapobiegania Konfliktom.

jakiego dochodzi w organach politycznych, w których reprezentowane są wszystkie państwa łącznie z tym do którego misja jest kierowana. Zwykle szczegóły mandatu negocjuje się z państwem przyjmującym, co sprawia, że jest on bardziej ramowy i ogólny, a cele misji przedstawione ogólnie. Powoduje to często problemy z ustaleniem konkretnej strategii rozwiązania konfliktu w regionie. Mandat jest zależny od sytuacji i stopnia narastania konfliktu oraz często od osobistych predyspozycji jej członków.

Z powyższych względów państwa przyjmujące występują z inicjatywą wysłania do nich misji długoterminowej. Chcą pokazać wolę współpracy, co zwykle nie pociąga za sobą rzeczywistej chęci uregulowania kryzysu w państwie. Drugi impuls ustanowienia misji pochodzi zazwyczaj od Urzędującego Przewodniczącego, który prowadzi konsultacje na temat przyszłego mandatu misji (tak czynił Bronisław Geremek za polskiej prezydentury w OBWE w 1998 r.; wynegocjował wtedy wysłanie do Kosowa Misji Weryfikacyjnej, która miała min. nadzorować wycofanie serbskich sił policyjnych i wojskowych).

W 2002 r. misje długoterminowe pracowały w: Albanii, Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Estonii, Gruzji, Łotwie, Mołdawii, Tadżykistanie, Macedonii. Stanowią jedną z najważniejszych form kontrolowania sytuacji zagrożeń oraz sprzyjania ich pokojowemu łagodzeniu.

6.5.5. Praktyka OBWE w dziedzinie zapobiegania konfliktom

Wszystkie misje długoterminowe oraz większość misji Wysokiego Komisarza koncentruje się w regionie Bałkan i w państwach postradzieckich. Potwierdza to zatem tezę, że OBWE stara się łagodzić sytuację i rozwiązywać konflikty w miejscach, gdzie istnieje ich największe zgrupowanie. Większość tych konfliktów ma charakter napięć etnicznych spowodowanych łamaniem praw mniejszości narodowych[341].

Ponieważ Strategia Federacji Rosyjskiej zgodnie z tzw. *Doktryną Kozyriewa* zastrzegała wyłączność władz pokojowych w zakresie rozwiązywania konfliktów na

---

[341] E. Remark, *Preieduprieżdienije konfliktow i prawa nacjionalnych miehszestw. Opyt OBCE*, w: B. Kopiteirs (red.), op.cit., s. 75.

obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw[342]. Moskwa nie godziła się na wprowadzenie do „strefy jej wpływów" organizacji zachodnich takich jak UE, a szczególnie NATO. Z kolei ONZ wykazywało objawy przeciążenia (*overstretching*), a państwa zachodnie nie akceptowały „wyłączności" Rosji na obszarze WNP. W związku z tym, OBWE stało się dogodnym i neutralnym forum realizacji kwestii zapobiegania konfliktom na tym obszarze.

Początki aktywności w tym zakresie, na obszarze WNP datują się na rok 1992. Po burzliwych dyskusjach na spotkaniu w Pradze przyjęto w poczet członków KBWE wszystkie państwa powstałe po rozpadzie ZSRR. Sceptycy takiego posunięcia szybko przekonali się o prawdziwości swoich argumentów, kiedy organizacja stanęła przed problemami rozwiązania konfliktów i sporów narodowościowych, przy zwykle nieprzychylnym stanowisku reżimów postkomunistycznych[343].

Pierwsza misja KBWE wysłana do Azerbejdżanu i Armenii 12-18 lutego 1992 r., miała zbadać stopień przestrzegania i ewentualną implementację zasad KBWE w nowo przyjętych państwach. Miała również zorientować się w sytuacji toczącego się od 1989 r. konfliktu o Górski Karabach. Na podstawie raportu tej misji KBWE zdecydowała zaangażować się w proces pokojowy w tym regionie. Nad planem rozwiązania konfliktu pracowała tzw. „Grupa Mińska", składająca się min. z przedstawicieli Azerbejdżanu, Armenii, USA, Rosji, Francji, Niemiec, Anglii. W rezultacie prac tej grupy na szczycie w Budapeszcie 1994 r. przyjęto jednogłośnie decyzję o wysłaniu misji pokojowej do Górskiego Karabachu. Misja miała być sprawdzianem nowej polityki rozwiązywania konfliktów przez organizacje. Planowano skierowanie w rejon konfliktu około 3 tysięcy żołnierzy oddelegowanych przez państwa uczestniczące (głównie z Rosji, mimo że zgodnie z zasadami jedno państwo nie może odkomenderować do udziału w misji pokojowej więcej niż 1/3

---

[342] Przewodniczący Komisji do Spraw Zagranicznych rosyjskiej Rady Najwyższej pisał w swym raporcie: *Rosja musi uzyskać od społeczności międzynarodowej rolę politycznego i militarnego gwaranta stabilności na całym terytorium ZSRR*, cyt. za: S. Crow, *Russian Peacekeeping: Defence, Diplomacy of Imperialism?*, RFE/RL, Research Report, vol. 1, nr 37, 18 września 1992 r. Tak zwana „doktryna Kozyriewa" w pełnej postaci została przedstawiona 12 stycznia 1994. Szerzej zob.: J. Kozakiewicz, *Rosja w polityce niepodległej Ukrainy*, Warszawa 1999, s. 73-74.

[343] J. Kukułka i L. Łukaszuk (red. nauk.), *Od konfliktów do partnerskiej współpracy*, AON, Warszawa 1997.

całkowitej liczby żołnierzy). Wśród krajów, które gotowe były wysłać swoich żołnierzy była także Polska. Warunkiem wstępnym miało być porozumienie stron konfliktu (Armenii, Azerbejdżanu i Górskiego Karabachu) przygotowanych przez Grupę Mińską[344]. Do takiego porozumienia jednak nie doszło a idea powołania operacji typu *peacekeeping* przez OBWE przepadła w debatach i w kulturach organizacji.

Prawie równocześnie z działalnością pokojową w Górskim Karabach KBWE rozpoczęła starania o zażegnanie konfliktu w Nadniestrzu. W czerwcu 1992 r., powołany na Osobistego Przedstawiciela Urzędującego Przewodniczącego, Adam Rotfeld, przeprowadził szereg konsultacji w terenie. Na podstawie sporządzonych przez niego rekomendacji, Komitet Wysokich Przedstawicieli zgodził się powołać misję prewencyjno – mediacyjną ds. Mołdawii (luty 1993).

Kolejnym wyzwaniem były konflikty separatystyczne w Gruzji (w Osetii Południowej i Abchazji). Po odbyciu licznych wizyt misji obserwacyjnych uzgodniono mandat przyszłej misji długoterminowej (listopad 1992 r.). Jej podstawowym zadaniem miało być ułatwianie negocjacji między stronami konfliktu i doprowadzenie do pokojowego uregulowania sporu. Mimo wysiłków przedstawicieli misji, którzy współpracowali z Misją Obserwacyjną ONZ w Abchazji, nie udało się zrealizować w pełni mandatu misji. I w tym przypadku konflikty są raczej zamrożone niż rozwiązane.

W kwietniu 1995 r. OBWE zajęła się konfliktem wewnętrznym Federacji Rosyjskiej. Doniesienia o łamaniu praw człowieka w Czeczenii stały się impulsem dla zorganizowania pomocy humanitarnej ofiarom wojny. Na mocy porozumienia między OBWE a Rosją, Grupa Wspierająca spełniała rolę nietypowej misji długoterminowej. W 1996 r., po podpisaniu porozumienia pokojowego misja nadzorowała przeprowadzane wybory prezydenckie. Następnie w roku 1998, pod presją polityków rosyjskich grupa przeniosła się do Moskwy, skąd kontynuowała wsparcie humanitarne dla ludności czeczeńskiej. Oddział OBWE w Groznym był otwarty do momentu wybuchu "drugiej wojny czeczeńskiej" w 1999 r. Po prawie dwuletnich negocjacjach Urzędującego Przewodniczącego ze stroną rosyjską udało się ponownie przywrócić

---

[344] M. Wągrowska, *Kierunek – Górski Karabach*, „Rzeczpospolita", 04.01.1995.

biuro Grupy Wsparcia w mieście Znamienskoje w Czeczenii (inauguracja nastąpiła 15 czerwca 2001)[345]. Mandat misji zakończył się 31 grudnia 2002 r. i władze rosyjskie nie zgodziły się na jego przedłużenie.

Niestabilna sytuacja w Tadżykistanie, nawet po zawieszeniu broni, związana jest z działalnością terrorystyczną opozycji islamskiej. Powołana misja długoterminowa w grudniu 1993 r. współpracuje z ODHIR, Misją Obserwacyjną ONZ (UNIMOT) i UNHCR, raczej mało efektywnie wpływa na stabilizacje w regionie. Inne misje, także nie zawsze spełniały swoją rolę. Do nich należy: Grupa Doradcza i Obserwacyjna na Białorusi, ustanowiona we wrześniu 1997 r. często atakowana jest ze strony polityków i samego prezydenta białoruskiego – Leonida Łukaszenkę, jest szykanowana w oczach społeczeństwa[346].

Natomiast, sukcesem zakończyła się mediacja Wysokiego Komisarza z władzami Estonii i Łotwy na temat zbyt restrykcyjnego ustawodawstwa godzącego w prawa mniejszości rosyjskiej w tych państwach. Misja długoterminowa w Estonii, powołana w grudniu 1992 r., sprzyja ustanowieniu dialogu między Rosjanami a Estończykami i jest bardzo dobrze oceniana. Misje nadzorowały m.in. wycofywanie wojsk rosyjskich z Łotwy we wrześniu 1993 r.

W czasie procesu pokojowego między Gruzją, a Osetią Południową w marcu 1995 r. OBWE wspomogła finansowo zorganizowanie okrągłego stołu. Ponadto, zorganizowano kolokwia dla polityków propagując nowe możliwości rozwiązania problemów. Działalność OBWE nie ogranicza się zatem, tylko do prób rozwiązania konfliktu, ale prowadzi szeroko pojęta promocję zasad organizacji, jakimi są rządy prawa, demokracja i budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Stwarza dogodne warunki do wymiany doświadczeń i inicjatyw.

7. Konkluzje

Bilans działalności KBWE/OBWE nie napawa optymizmem. Wojna w b. Jugosławii zaskoczyła kręgi polityczne Europy. Dwutorowa natura dyplomacji

---

[345] Źródło URL: <http: //www.osce.org/news/generate.php3?news_id2010>

[346] P. Kościński, *Obserwatorzy nie są potrzebni*, „Rzeczpospolita", 14.02.2001.

europejskiej – interwencja (embargo, zamrożenie pomocy finansowej dla Jugosławii) i koncyliacja (kolejne misje negocjujące kolejne rozejmy) ponosiła klęskę za klęską. Dotyczyło to w równej mierze wszystkich organizacji europejskich (w tym Wspólnot Europejskich) jak i organizacji o mandacie światowym jak ONZ. OBWE nie było w stanie realnie wpływać na bieg wydarzeń, ograniczała się głównie do potępienia łamania praw człowieka oraz apelowała do stron o przerwanie ognia. Zawieszenie Jugosławii w prawach członkowskich nie odniosło politycznego i realnego skutku. Przedsięwzięciem uzupełniającym wysiłki społeczności międzynarodowej było stworzenie przez OBWE tzw. Misji Wspierania Sankcji (SAMs) zorganizowane w 1992 r., których celem było nadzorowanie stosowania sankcji ONZ wobec Federacyjnej Republiki Jugosławii (działały do września 1996 roku).

Przełomem w zaangażowaniu OBWE na Bałkanach było podpisanie porozumienia pokojowego w Dayton (21 października 1995). Już w grudniu postanowiono powołać misję długoterminową w Bośni i Hercegowinie (włączając w jej skład wcześniejszą misję w Sarajewie z czerwca 1994 r.). Misja miała nadzorować implementację porozumień pokojowych. W tym celu utworzono pięć regionalnych ośrodków w terenie wyposażając misję w największą jak dotychczas liczbę zatrudnionych pracowników[347].

Po wykonaniu wojskowej części operacji przez NATO, część ekonomiczna i polityczna powtórnie znalazła się w rękach Europejczyków (Unii Europejskiej i OBWE). W latach 1995-1999 (między układem z Dayton kończącym wojnę w Bośni i Hercegowinie i Chorwacji, a wybuchem konfliktu o Kosowo), państwa europejskie występowały w roli stabilizatora dyplomatycznego zniszczonego walkami regionu[348]. Przez ten okres OBWE nadzorowała przeprowadzane wybory w Bośni i Hercegowinie w 1996 r., Chorwacji innych państwach Półwyspu Bałkańskiego dając niekiedy finansowe wsparcie komisjom wyborczym.

W 1998 r. OBWE podjęła próbę zażegnania konfliktu w Kosowie inicjując powołanie Misji Wyjaśniającej, której rzecznikiem był Bronisław Geremek, ówczesny

---

[347] R. Zięba, *Funkcjonowanie paneuropejskiego...*, op.cit., s. 96-98.

[348] P. Żurawski vel Grajewski, *Upokorzona Europa*, [w:] A. Madziak Miszewska (red.), *Świat po Kosowie*, Warszawa 2000, s. 75.

Urzędujący Przewodniczący. Wynegocjowano wówczas mandat misji, resztę pozostawiono dobrej woli państw. Misja miała składać się z 2 tysięcy obserwatorów, którzy mieli kontrolować wypełnianie przez Miloszevića warunków rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, dotyczącej między innymi powrotu uchodźców do domów.[349] Realizację misji zakończyła interwencja zbrojna NATO.

Konflikty bałkańskie wykazały niezdolność organizacji europejskich (UE, UZE, OBWE) do samodzielnego rozstrzygania problemów bezpieczeństwa w momencie, gdy wymagają one reakcji militarnej[350]. Zaktywizowanie się OBWE w b. Jugosławii przybrało postać, jak pisze Alina Prystrom, „zasypywania gruzów obserwatorami". Na spotkaniu Rady Ministerialnej w Wiedniu 28 listopada 2000 r. wyrażono zadowolenie z faktu ponownego przyjęcia do OBWE Jugosławii, którą teraz tworzą Serbia i Czarnogóra (10 października 2000r.). Końcowa deklaracja zapewniła obecność organizacji na Bałkanach przez promocje praw człowieka i budowanie instytucji demokratycznych[351].

W praktyce OBWE okazało się niezdolne do wypełnienia zasadniczego zadania jakim było przeciwdziałanie konfliktom zbrojnym w regionie. Jednak ocena działalności organizacji w takiej dziedzinie jak zapobieganie konfliktom zbrojnym wymaga długofalowej perspektywy badawczej. Sfera promocyjna OBWE na obszarze WNP oraz w republikach bałtyckich sprzyja rozwiązywaniu sporów we wczesnym etapie. Instrumenty i mechanizmy nie są wstanie skutecznie zapobiegać konfliktom i postępować na wypadek kryzysu głównie dlatego, że zależą one od dobrej woli państw i zasady *consensusu*. Z drugiej strony, OBWE stwarza dogodne forum dla dyskusji na temat stabilności regionu i podejmuje wysiłki budowania pokoju po konflikcie. Odpowiedzialność za przeprowadzane wybory w b. Jugosławii są wyrazem troski organizacji za bezpieczeństwo europejskie.

W ostatnim okresie, na pierwszy plan działalności OBWE wysunęły się problemy pokojowej stabilności w Europie Południowo-Wschodniej i walki z terroryzmem.

---

[349] T. Stylińska, B. Zubowicz, *Groźba wojny oddalona*, Rzeczpospolita z 14.10.1998 r.
[350] P. Zurawski vel Grajewski, *Upokorzona Europa*, op.cit., s. 84.
[351] *Viena Declaration on the role of the OSCE in South – Eastern Europe.* Ministerial Council 28 November 2000, w: www.osce.org/docs/english/1990-99/mcs/7oslo98e.htm

W pierwszej sprawie Rada Ministerialna przyjęła na posiedzeniu w dniach 27-28 listopada 2000 r. deklarację wiedeńską włączającą OBWE w proces budowania pokoju na Półwyspie Bałkańskim. W drugiej natomiast, na posiedzeniu w dniach 3-4 grudnia 2001 r. przyjęto deklarację w sprawie zwalczania terroryzmu i dokładny plan realizacji określonych w niej zadań.

OBWE uczestniczy w wspieraniu tolerancji międzyetnicznej, tworzeniu demokratycznych instytucji, a także udziału w realizacji postanowień załącznika 1 B do porozumienia z Dayton, w szczególności art. II dotyczącego środków budowania zaufania i bezpieczeństwa i art. IV – w sprawie porozumienia dotyczącego subregionalnej kontroli zbrojeń. Misja w Kosowie, która została wycofana na czas operacji NATO przeciwko Jugosławii, powróciła w teren i włączyła się w proces budowy pokoju. Odgrywa ona główną rolę w realizacji misji ONZ sprawowania tymczasowej administracji, jako jej część składowa, w budowaniu instytucji demokratycznych i zapewnienia przestrzegania praw człowieka. Ma też pewne uprawnienia w zakresie organizowania i nadzorowania wyborów. Szef misji OBWE jest jednocześnie zastępcą Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego NZ w Kosowie. Jest to najliczniejsza operacja OBWE, liczy bowiem 700 personelu międzynarodowego i 1400 miejscowych funkcjonariuszy.

Szczególne znaczenie w OBWE nadano działaniom mającym na celu zapobieganie naruszeniom bezpieczeństwa w Europie. Wynikało to z przewodnich założeń konferencji w Helsinkach i wyrażonej w Akcie Końcowym woli uczestniczących państw. Było ponadto wyrazem przyjęcia zasady, że realizacja zadań przewidzianych w nim nie narusza w niczym zobowiązań wynikających dla nich z wielostronnych porozumień sojuszniczych. Wyznaczało to jednocześnie linię podziału między zadaniami i kompetencjami OBWE i tych sojuszy. Często linie podziału między OBWE i NATO ulegają zatarciu. Rola OBWE w dziedzinie zapobiegania konfliktom i w operacjach utrzymania i budowania pokoju jest pozytywnie oceniana w dokumentach Sojuszu, a przyjęcie koncepcji kooperacyjnego bezpieczeństwa zakłada jak najściślejsze współdziałanie organizacji z NATO jako organizacją bezpieczeństwa międzynarodowego i z Unią Europejską w ramach jej polityki zagranicznej i

bezpieczeństwa. Praktyka dowiodła, że tylko współpraca tych trzech struktur bezpieczeństwa może przynieść pozytywne rezultaty w działaniach antykryzysowych. Współpraca tych struktur otwiera szczególnie interesujące a zarazem obiecujące pole dla prowadzenia dyplomacji wielostronnej, głównie konferencyjnej.

Rozdział 7

ROLA NATO W ZAPOBIEGANIU KONFLIKTOM ZBROJNYM W EUROPIE W LATACH DZIEWIĘĆDZIESIĄTYCH

7.1. Problematyka przeciwdziałania konfliktom w zasadniczych dokumentach NATO

Sojusz Północnoatlantycki (NATO) powołany został do życia 4 kwietnia 1949 r. Za główny jego cel uznano zabezpieczenie wolności i bezpieczeństwa państw członkowskich. Cel ten zgodnie z zapisami Traktatu Waszyngtońskiego realizowany jest bezpośrednio w wyniku zbiorowej samoobrony członków Sojuszu (Art. 5) oraz w sposób pośredni.

Cechą sojuszy jest dążenie do utrzymania stabilności własnego obszaru odpowiedzialności. Utworzona w ten sposób „strefa bezpieczeństwa" oddziałuje stabilizująco na bliższe i dalsze otoczenie. W NATO funkcja ta została zdefiniowana następująco: Sojusz, „zapewnia jedną z niezbędnych podstaw stabilnych warunków w Europie,(...), w którym żaden kraj nie byłby zdolny ani zastraszyć, czy wywrzeć przymus na jakiekolwiek państwo europejskie, ani narzucić swojej hegemonii używając, lub grożąc użyciem siły"[352].

Traktat Waszyngtoński zawarty został z poszanowaniem zasad Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ) a członkowie NATO uznają nadrzędność tych zasad w zakresie utrzymania pokoju i rozwiązywania konfliktów (Art.1).

Podstawy bieżącego funkcjonowania NATO zawarte są w koncepcjach strategicznych. Ich kolejne wersje zawierają reakcję na zmiany zachodzące w strategicznym otoczeniu Sojuszu i cechują się korelacją z aktualnymi amerykańskimi doktrynami strategicznymi.

---

[352] *Koncepcja strategiczna*, § 21 [w:] *NATO Vademecum*, s. 270.

Pierwszymi założeniami strategii NATO była Koncepcja Strategiczna Obrony Obszaru Północnoatlantyckiego. Ten tajny dokument oznaczony sygnaturą DC 6 przyjęto w grudniu 1949 roku. Był to dokument typowy dla organizacji w fazie „preintegracyjnej" i zawierał zalecenia dotyczące przyszłych działań Sojuszu w zakresie wspólnej obrony[353].

W końcu lat pięćdziesiątych i na początku lat sześćdziesiątych w NATO obowiązywała strategia „zmasowanego odwetu" będąca transformacją doktryny obowiązującej w Stanach Zjednoczonych w latach 1945-1960.

W tym okresie, obowiązujące koncepcje strategiczne charakteryzowały się jednotorowością eksponując zagadnienia wspólnej obrony w warunkach odpowiadających konfliktowi globalnemu z użyciem broni jądrowej. Wyjątkiem od tej reguły było działanie Rady NATO w grudniu 1956 r. W celu skutecznego likwidowania zjawisk kryzysowych, w stosunkach między partnerami paktu, wypracowała ona mechanizmy mediacji na własnym obszarze traktatowym. Nie wyeliminowano wszystkich napięć i kryzysów, ale mechanizmy okazały się na tyle skuteczne, by uczynić je wewnętrzną sprawą Sojuszu, nie dopuszczając innych gremiów międzynarodowych (zob. działania Sekretarza Generalnego NATO w okresie kryzysu cypryjskiego czy brytyjsko- islandzkiej „wojny dorszowej"). Mechanizm ten zawarto w postanowieniach drugiego załącznika do sprawozdania tzw. „Komisji Trzech" z 14 grudnia 1956 roku dotyczącego pozamilitarnych aspektów współpracy sojuszniczej[354].

W okresie zimnowojennym główny cel NATO realizowany był poprzez umacnianie wspólnej obrony obszaru traktatowego. W świetle dokonanej wówczas analizy zagrożeń o charakterze militarnym, jedynym rozpatrywanym konfliktem był konflikt pomiędzy blokami wojskowymi. Bardzo poważnie traktowano możliwość wojny globalnej z użyciem broni jądrowej.

---

[353] Dokument DC 6 w wyniku zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa był modyfikowany: w 1950 r. - MC 14, w 1952 r. - MC 14/1. Zob. R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu. NATO w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 1998 r., s. 44.

[354] Zob. R. Dzialas, *Wesen und Instrumente der Bemühungen um die Bewältigung von Krisen durch die NATO,* Europäische Wehrkunde 5/1977, s. 223-228.

Na warunki, w których Sojusz mógłby spełniać szersze funkcje zwraca uwagę po raz pierwszy tzw. „Raport Harmela" z 1967 roku. Był on efektem pracy specjalnej grupy roboczej wysokiego szczebla, której zadaniem było przedstawienie politycznych wskazań dla przyszłej działalności Sojuszu, w tym również w kwestiach związanych z szerszym kontekstem bezpieczeństwa[355]. Raport prócz potwierdzenia konieczności prowadzenia skutecznej polityki odstraszania i obrony stwierdza, iż ukształtowana wówczas równowaga sił pomiędzy ZSRR i USA stwarza warunki, na których można oprzeć budowę stabilnych stosunków z państwami najbliższego otoczenia. Opublikowanie jawnego Raportu Harmela zbiegło się w czasie z dyskusją w NATO dotyczącą realizacji wspólnej obrony. Jej efektem stało się przyjęcie obowiązującej w Stanach Zjednoczonych od 1961 roku doktryny „elastycznego reagowania" (*Flexible Respons*) autorstwa gen. Maxwella Taylora. Jej elementy ujęte w dokumencie MC 14/3 z grudnia 1967 roku wraz z koncepcją strategiczną „wysuniętych rubieży" stały się podstawą strategii wojennej NATO.

Integralne połączenie dialogu zawartego w Raporcie Harmela i obrony ujętej w tajnej strategii „elastycznego reagowania" stało się początkiem dwutorowości zawartej w kolejnych strategiach Sojuszu.

W maju 1971 roku Komitet ds. Planowania Obrony NATO zaakceptował tę strategię jako obowiązującą w Sojuszu w dekadzie lat siedemdziesiątych[356].

Jej podstawowymi elementami uczyniono: odstraszanie, obronę i odprężenie, które miało być realizowane w formie dialogu międzyblokowego[357].

„Raport Harmela" oraz uznanie dialogu odprężeniowego wyraźnie podkreśliły znaczenie drugiego filara polityki bezpieczeństwa NATO. Taki sposób podejścia do polityki bezpieczeństwa ujawnił się także w Stanach Zjednoczonych. Sekretarz Obrony USA Robert Mc. Namara w przemówieniu wygłoszonym w Montrealu w 1966 roku podważył tezę, iż zbrojenia i rozwój sił zbrojnych mogą zapewnić bezpieczeństwo państwowe na obecnym etapie. Za zasadniczy i decydujący czynnik

---

[355] *The Future Tasks of the Alliance (Harmel Report).* Cyt. za: R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu...*, s. 46.

[356] „NATO Facts and Figures" 1971, s. 387.

[357] Szerzej: R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu...*, s. 45-49.

zapewnienia bezpieczeństwa uznał współpracę i wzajemne zrozumienie pomiędzy państwami. Zwrócił jednocześnie uwagę na zależność konfliktów wewnętrznych od ich zaplecza ekonomicznego[358].

Koncepcja „elastycznego reagowania", nie wykluczając możliwości niespodziewanego uderzenia przeciwnika, dopuszczenia możliwość poprzedzenia konfliktu zbrojnego okresem napięcia, umożliwiającym działanie w celu rozładowania sytuacji kryzysowej. Na tej podstawie powstała koncepcja i instrumenty opanowywania sytuacji kryzysowych przez NATO. System zawierał mechanizm konsultacyjny wraz z niezbędnym zapleczem organizacyjno-technicznym[359].

Gdy w 1989 roku państwa NATO obchodziły czterdziestą rocznicę powstania Organizacji, w związku ze zmianami systemowymi dokonującymi się w państwach obozu socjalistycznego istotnym stał się problem weryfikacji celów Sojuszu oraz określenia jego działań w nowej, a ponadto ciągle zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. Problematyce tej poświęcono cykl spotkań głównych organów Sojuszu.

W maju 1989 roku w Brukseli obradowała Rada Północnoatlantycka (NAC-North Atlantic Council). W efekcie powstała Deklaracja brukselska, która była pierwszym wyraźnym potwierdzeniem woli prowadzenia dwutorowej polityki Sojuszu. Wśród długofalowych celów, poza zachowaniem bezpieczeństwa obszaru traktatowego, pojawiło się zagadnienie nowego modelu relacji Wschód-Zachód. Uzgodniono poszerzenie funkcji NATO, poprzez prowadzenia działalności na rzecz umacniania rządów prawa, pokojowego rozwiązywania sporów i problemów globalnych, jako fundamentu rozwoju wspólnoty międzynarodowej wynikającej z artykułu 2 Traktatu Waszyngtońskiego[360].Tendencje te znalazły potwierdzenie podczas obrad Komitetu Planowania Obrony (*Defence Planning Committee* - DPC) Rady Północnoatlantyckiej,

---

[358] Przemówienie Mc Namary [w:] *Aktualne Problemy Polityczno-Strategiczne Głównych Państw NATO*, Dodatek Specjalny nr 1(21) do Wojskowego Przeglądu Zagranicznego, luty 1968, Warszawa.

[359] Szerzej, R. Dzialas, *Istota i instrumenty opanowywania kryzysów przez NATO*, „Wojskowy Przegląd Zagraniczny", Dodatek Specjalny 1(58), luty 1978, Warszawa.

[360] Tekst [w:] *Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels*, 29-30 May 1989, NATO Office of Information and Press, vol. IV 1989-1990, s. 32-39.

stanowiąc podstawę do kompleksowej oceny sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego.

Program transformacji Sojuszu przyjęto w Londynie w dniach 5-6 lipca 1990 roku. Obejmował on między innymi:

- opracowanie nowej strategii polityczno-wojskowej;
- wzmocnienie politycznych funkcji Sojuszu wynikających ze zmiany charakteru zagrożeń;
- rozwój współpracy wojskowej zorientowanej na stabilizowanie obszarów przyległych do obszaru traktatowego oraz związane z tym przesunięcie części zasobów na zabezpieczenie realizacji tych procesów, w wyniku czego otwarta została droga dla działalności antykryzysowej[361].

Zadanie opracowania projektu nowej strategii NATO powierzono specjalnej grupie roboczej (*Strategy Revision Group* - SRG). Wyniki jej prac prowadzonych od lipca 1990 r. do października 1991 r. stanowiły podstawę do przyjęcia, przez szefów państw i rządów NATO, „Koncepcji Strategicznej", która ogłoszona została jako dokument polityczny C-M(91)88, po spotkaniu w Rzymie w dniach 7-8 listopada 1991 roku (wojskowe implementacje zawarto w dokumentach niejawnych, między innymi M/C400). Stwierdzono, iż ustąpienie zagrożenia zmasowanym atakiem, przy jednoczesnym wzroście liczby konfliktów, rodzi potrzebę poszerzenia instrumentarium prewencji i obrony. Na tej podstawie wąsko określane funkcje sojuszu obronnego poszerzono o zadania dotyczące rozwiązywania konfliktów, poza własnym obszarem traktatowym. Problematyka zapobiegania konfliktom (*conflict prevention*) oraz reagowanie w sytuacjach kryzysowych (*crisis management*) znalazły się wśród głównych obszarów aktywności NATO. Obszary te uznano za tak samo ważne jak zadanie wspólnej obrony (*collective defence*). Koncepcja określa gotowość NATO do podejmowania działań ograniczających ryzyko wystąpienia sytuacji

---

[361] Szerzej: R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu...*, s. 52-55. Tekst deklaracji [w:] *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in London on 5-6 July 1990, tamże, s. 41-44.

kryzysowej oraz zapobiegających konfliktom[362]. W dokumencie nie pojawiło się jeszcze pojęcie operacji pokojowych, zawierał on jednak sugestie dotyczące podjęcia wysiłków na rzecz umacniania bezpieczeństwa w skali ogólnoeuropejskiej[363]. Jednocześnie dopuszczono możliwość uczestnictwa kontyngentów narodowych, państw NATO, w misjach ONZ[364]

W „Koncepcji Strategicznej" z 1991 roku dwutorowość polityki Sojuszu zaproponowana w „Raporcie Harmela" znalazła nie tylko potwierdzenie, lecz po raz pierwszy doszło do zrównoważenia zadań w obszarach wspólnej obrony oraz stabilizowania otoczenia obszaru traktatowego. Dodatkowo, oprócz dialogu Koncepcja Strategiczna dodała jeszcze trzeci filar - proces współpracy.

Jednocześnie Sojusz akcentował konieczność powstania ośrodka, który podjąłby zadania skoordynowania wysiłków państw i organizacji na rzecz przeciwdziałania nowym zagrożeniom, oraz w dłuższej perspektywie stworzył rozwiązania systemowe w tym zakresie. NATO widziało się jako element takiego systemu.

Sekretarz Generalny Paktu M. Woerner na sesji Zgromadzenia Północnoatlantyckiego w grudniu 1990 roku stwierdził: „ze skomplikowanym zadaniem, jakim jest budowa pokoju nie upora się żadna superorganizacja"[365]. Oficjalnie w tej kwestii wypowiedzieli się szefowie państw oraz szefowie dyplomacji Sojuszu w końcu 1992 roku formułując ideę *interlocking instytutions*, czyli instytucji wzajemnie się uzupełniających, w zakresie przygotowania i prowadzenia misji pokojowych[366].

Problematyka przeciwdziałania konfliktom wysunęła się na czoło zadań sojuszniczych w związku z wydarzeniami na Półwyspie Bałkańskim. Musiało to znaleźć odzwierciedlenie w koncepcji strategicznej. 1 kwietnia 1992 roku w wyniku eskalacji konfliktu w byłej Jugosławii, Komitet Wojskowy NATO podjął decyzję

---

[362] *Koncepcja Strategiczna Sojuszu*, cz.II, p.20,26, cz III, p.33 [w:] *NATO Vademecum, Partnerstwo i współpraca*, zał. IX, Bellona, Warszawa 1995.

[363] Tamże, s. 281.

[364] Tamże, s. 42.

[365] Z przemówienia M. Woernera [za:] J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo w Europie lat dziewięćdziesiątych*, Sprawy Międzynarodowe, zeszyt 5 (448), 1991.

[366] R. Zięba, *Instytucje międzynarodowe wobec kryzysów międzynarodowych*, [w:] *Świat po „zimnej wojnie"*, Instytut Problemów Bezpieczeństwa, Warszawa 2001, s. 103.

umożliwiającą udostępnienie swoich sił zbrojnych KBWE w celu prowadzenia operacji pokojowych. Następnie na spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Oslo (czerwiec 1992 r.) wystosowano oficjalną ofertę udostępnienia sił zbrojnych NATO do prowadzenia misji pokojowych. W grudniu 1992 r. w odpowiedzi na list Sekretarza Generalnego ONZ do Rady Północnoatlantyckiej podobną ofertę Rada NATO złożyła ONZ[367].

W podejściu do problematyki przeciwdziałania konfliktom w stanowisku NATO w tym okresie można wyodrębnić następujące cechy:

- konsekwencję w zakresie wdrażania wezwania zawartego w Deklaracji Londyńskiej aby Sojusz był „ czynnikiem zmian wspierających bezpieczeństwo i stabilność siłą wiary w demokrację i prawa jednostki ludzkiej"[368] tzn. otwarcia drogi dla działalności antykryzysowej;
- ostrożność we wprowadzaniu tej problematyki do praktycznej działalności Sojuszu. W kontekście operacji pokojowych Organizacja nie występuje jako samodzielny aktywny podmiot, występują tylko państwa członkowskie.

Odważniejsze poglądy formułują w tej kwestii politycy. Manfred Woerner na londyńskiej sesji Zgromadzenia Północnoatlantyckiego w listopadzie 1990 roku wskazał na brak przeciwwskazań co do udziału NATO w akcjach poza jego tradycyjnie rozumianym terytorium[369]. Oficjalna ostrożność w tej kwestii spowodowana była brakiem jednolitego stanowiska państw członkowskich. W sprawie udziału w operacjach pokojowych prezentowały one różne stanowiska:

- pierwsza grupa państw uznawała konieczność bezpośredniego udziału Sojuszu w operacjach pokojowych, w przypadku zagrożenia wspólnych interesów;
- druga grupa optowała za bardziej ograniczoną rolą, proponując koordynację przez NATO działań kontyngentów międzynarodowych oddanych do dyspozycji ONZ;

---

[367] *Communiqué final*, Conseil de l'Atlantique Nord reuni en session ministerielle OTAN, 17 décembre 1992, s. 2.

[368] *NATO Office of Information and Press, NATO Handbook Documentation*..., s. 312, 330.

[369] Zob.: R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu*...,op. cit., s. 59.

- trzecia grupa była najbardziej sceptyczna i niechętna angażowaniu się NATO w operacje pokojowe, wskazując raczej na konieczność większej aktywności w obszarze bezpieczeństwa europejskiego ze strony KBWE.

W tej sprawie, podziały przebiegały nie tylko pomiędzy państwami, ale widoczne były wśród polityków każdego państwa członkowskiego. Według sekretarza obrony USA Williama Cohena sojusz ma prawo podejmować akcje poza obszarem traktatowym w przypadku destabilizacji u jego granic, a wystarczającą podstawą takiego działania mogłyby być postanowienia Traktatu NATO. Bardziej ostrożnie do tego zagadnienia podchodzili pozostali partnerzy. Nawet najbliższy sojusznik USA, Wielka Brytania nie chciała całkiem odejść od tradycyjnego pojmowania zasięgu terytorialnego NATO. Szef dyplomacji brytyjskiej, Robin Cook, powiedział, że większość członków Paktu nie chciałaby, ażeby „zbyt daleko" rozszerzać geograficzny zasięg NATO, „na nowo pisząc Traktat Waszyngtoński"[370].

Pierwsze rozstrzygnięcia w tym zakresie przyniosły posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej w Oslo i Brukseli w 1992 roku. Na podstawie podjętych tam decyzji udział NATO w operacjach pokojowych może oznaczać:

- przekazanie takich zasobów jak: doświadczenie, informacje, szkolenie, infrastruktura, środki transportu i łączności, logistyka oraz wydzielonych jednostek wojskowych na rzecz operacji prowadzonych przez ONZ i KBWE;
- prowadzenie lub koordynację operacji na podstawie mandatu tych organizacji;
- wsparcie państwa członkowskiego lub grupy państw biorących udział w operacjach[371].

Wynika z tego, iż Sojusz uznając prymat polityczny ONZ i KBWE w kwestii mandatu dla operacji pokojowych pozostawił sobie ostateczną decyzję co do formy i charakteru ewentualnego w niej udziału. Było to stanowisko kompromisowe uwzględniające postulaty państw członkowskich i eliminujące automatyzm zobowiązań w tym zakresie. Postanowienia szczytów NAC z 1992 roku, mimo

---

[370] *Z mandatem czy bez*, „Rzeczpospolita", 23.06.1998.

[371] R. Kupiecki, *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie. NATO a operacje pokojowe*, Warszawa - Toruń 1998, s. 156.

założonych ograniczeń, wykazały polityczną gotowość Sojuszu do udziału w operacjach poza obszarem traktatowym (tzw. misje *out of area*).

Postanowienia zawarte w dokumentach z Oslo i Brukseli pozwoliły rozwiązać problem podstaw prawnych ewentualnego zaangażowania poza obszarem traktatowym ograniczając go do reakcji na prośbę ONZ lub KBWE. Takie podejście do tych zagadnień otworzyło niezwykle szerokie pole do prowadzenia dyplomacji wielostronnej, zarówno wśród państw stron Traktatu Północnoatlantyckiego, jak też w relacjach NATO – ONZ – KBWE.

Od połowy 1992 roku w Komitecie Politycznym Wysokiego Szczebla oraz w Komitecie Wojskowym toczyły się prace w zakresie opracowania koncepcji misji *out of area*. W ich wyniku powstał dokument MC 327 „Planowanie wojskowe NATO na potrzeby operacji wspierania pokoju".

Szczyt rzymski, powołując do życia Północnoatlantycką Radę Współpracy, która w zamyśle miała się stać forum strukturalnego dialogu i współpracy pomiędzy członkami NATO a krajami byłego Układu Warszawskiego dokonał wyraźnego wzmocnienia „drugiego toru" funkcjonowania strategii NATO. Dotychczasowy dialog z partnerami uzupełniony został praktycznym współdziałaniem, wskazanym w postanowieniach Koncepcji Strategicznej[372].

Na szczycie NATO w Brukseli w 1994 r. zapoczątkowano prace badawcze nad efektywnością wykorzystania struktur politycznych i wojskowych oraz aktualnie funkcjonujących procedur Sojuszu w operacjach pokojowych[373]. Przyjęto wówczas formułę mającą zwiększyć zdolności NATO do podejmowania nowych misji, a w rezultacie wypracowano koncepcję Połączonych Wielozadaniowych Sił do Zadań Specjalnych, które miałyby przyjąć formę „wielonarodowej formacji złożonej z różnych rodzajów sił zbrojnych, stworzonych na potrzeby operacji pokojowych, w tym o charakterze humanitarnym i wymuszenia pokoju"[374]

---

[372] NACC zebrała się po raz pierwszy w grudniu 1991 r. W spotkaniu wzięło udział 16 krajów NATO i 9 państw partnerskich. W marcu 1992 r. Do NACC przystąpiło 10 państw powstałych po rozpadzie ZSRR. Albania i Gruzja stały się członkami organizacji w czerwcu tego samego roku.

[373] *The NATO Handbook Documentation...*, op. cit., s. 328.

[374] R. Kupiecki, *NATO a operacje pokojowe...*, op. cit., s. 137.

Dynamiczny rozwój sytuacji polityczno-wojskowej w Europie spowodował, iż Sojusz zaangażował się militarnie poza swoim obszarem, praktycznie realizując nową rolę zapowiedzianą w „Koncepcji Strategicznej" przed ukończeniem tych analiz i bez niezbędnej adaptacji swoich struktur wojskowych do nowych zadań. W oficjalnej działalności Sojuszu problem ten pojawił się w 1997 r., podczas spotkania ministerialnego Rady Północnoatlantyckiej w Sintrze. Przyjęto tam rekomendację dotyczącą przeglądu i adaptacji „Koncepcji Strategicznej". Podczas szczytu w Madrycie (8-9 lipiec 1997 r.) na podstawie tej rekomendacji podjęto decyzję o rozpoczęciu prac, które zakończyły się opracowaniem i przyjęciem nowej „Koncepcji Strategicznej" podczas jubileuszowego szczytu waszyngtońskiego 24 kwietnia 1999 roku.

Równolegle, w różnych kręgach toczyły się dyskusje dotyczące przyszłej roli NATO. Przyjmując za punkt wyjścia zmieniający się charakter wyzwań i zagrożeń Stanisław Koziej wyodrębnił trzy podstawowe działy, które powinna zawierać strategia bezpieczeństwa kolektywnego:

- strategię prewencyjno-promocyjną obejmującą obszar zapobiegania konfliktom i promowania bezpieczeństwa;
- strategię antykryzysową obejmującą reagowanie na kryzysy i problematykę osłony przed ich skutkami;
- strategię wojenną.

Rozwijając poszczególne działy w aspekcie zapobiegania konfliktom oraz reagowania kryzysowego wskazał między innymi na istotne znaczenie następujących elementów:

- eksponowanie współdziałania z ONZ, OBWE, UE i UZE w pracach koncepcyjnych nad tworzeniem efektywnych mechanizmów bezpieczeństwa oraz w ramach bieżącego reagowania na pojawiające się wyzwania i symptomy zagrożeń;
- monitorowanie otoczenia NATO w celu jak najwcześniejszego wykrycia przesłanek zagrożeń kryzysowych i wojennych;

- prowadzenia ekspedycyjnych operacji wojskowych[375].

Rozważania te prowadzą do wykazania wzrastającej roli problematyki przeciwdziałania konfliktom we współczesnych koncepcjach strategicznych.

Nowa strategia NATO powstawała powoli, a jej postanowienia formułowano bardzo ostrożnie. R. Kupiecki na podstawie dyskusji o głównych problemach nowej strategii w 1998 roku za centralny jej problem uznał określenie politycznych i wojskowych zadań uwzględniających:

- pryncypia wspólnej obrony:
- nowe misje spoza artykułu 5;
- rozszerzenie Organizacji;
- stosunki z państwami nie będącymi jej członkami.

Nowa misja NATO uwzględniająca te zadania powinna wynikać, nie z obawy przed zewnętrznym atakiem lecz, z szerszej definicji bezpieczeństwa i uwzględniać przede wszystkim, działania antykryzysowe mieszczące się w przedziale; od wspólnej obrony do operacji pokojowych na obszarach przyległych[376].

Ostateczny kształt Koncepcji Strategicznej Sojuszu odzwierciedla te oczekiwania. Przyjęta przez Szefów Państw i Rządów w Waszyngtonie w dniach 23 i 24 kwietnia 1999 r. uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej. Koncepcja za główny i niezmieniony cel NATO uznała zabezpieczenie wolności i bezpieczeństwa członków paktu. Jednocześnie uznano iż osiągnięciu tego celu zagrozić może konflikt lub kryzys mający konsekwencje dla bezpieczeństwa rejonu północnoatlantyckiego[377].

Określając podstawowe zadania, w celu wzmocnienia bezpieczeństwa i stabilności obszaru euroatlantyckiego, wprowadzono formułę reagowanie kryzysowe, rozumiane jako utrzymanie gotowości, w zależności od sytuacji i na podstawie konsensusu, w zgodzie z Artykułem 7 Traktatu Waszyngtońskiego zapobieganie konfliktom oraz aktywne angażowanie się w zarządzanie kryzysowe[378]. Działania te postanowiono

---

[375] S. Koziej, *Rozważania o przyszłej strategii NATO oraz strategii bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej,* AON, Warszawa 1999, s. 19-31.

[376] R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu*, s. 74-76.

[377] Zob. *Koncepcja Strategiczna Sojuszu*, cz. I, s. 6, „Przegląd NATO", Dokumentacja, lato 1999, D8.

[378] Tamże, cz. I, s. 10.

oprzeć na zasadzie pokojowego rozstrzygania sporów zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych[379].

Koncepcja eksponuje konieczność uwzględnienia „globalnego kontekstu bezpieczeństwa" przy ocenie wyzwań i zagrożeń, określając jako wysoce nieprawdopodobną możliwość agresji w pełnej skali przeciwko państwom członkowskim NATO[380].

W Koncepcji uwzględniono zapobieganie konfliktom i reagowanie kryzysowe, łącznie z możliwością prowadzenia operacji reagowania na kryzys spoza Artykułu 5, nadając im taką samą rangę jak operacjom wspólnej obrony.

Jednocześnie ponowiono ofertę wspierania, indywidualnie przez poszczególne państwa i w zgodzie z własnymi procedurami, operacji pokojowych oraz innych akcji prowadzonych na podstawie uprawnień Rady Bezpieczeństwa ONZ, lub decyzji podjętych przez OBWE[381].

Sojusz deklaruje również swoją gotowość do udzielania swoich zasobów i możliwości w celu wsparcia, podobnych w swojej istocie do natowskiego zarządzania kryzysowego tzw. operacji petersberskich prowadzonych przez UZE[382]. Nie poprzestano tylko na deklaracjach politycznych w zakresie przeciwdziałania konfliktom. Stosownie do zadań określono wytyczne dla sił zbrojnych, nakazując im uzyskanie gotowości do prowadzenia operacji reagowania kryzysowego spoza Artykułu 5[383].

7.2. Wczesne ostrzeganie i zapobieganie konfliktom w NATO

Odpowiedzią na nowe postrzeganie zagrożeń w NATO była wielotorowość koncepcji strategicznej; zawierająca mechanizmy dialogu i współpracy wykraczające poza zadania w zakresie wspólnej obrony. W ramach każdego z tych mechanizmów funkcjonują elementy tworzące system zapobiegania konfliktom. Początkowo posiadał

---

[379] Tamże, cz. I, s. 11.
[380] Tamże, cz. I, s. 20.
[381] Tamże, cz. III, s. 31.
[382] Tamże, cz. IV, s. 45.
[383] Tamże, cz. IV, s. 41, 61.

on formę wewnętrznego mechanizmu zapobiegania konfliktom funkcjonującego w ramach wspólnej obrony

Dążenie do zapewnienia skuteczności nowemu modelowi bezpieczeństwa spowodowało między innymi:

- powstanie i rozwój systemu wczesnego ostrzegania i zapobiegania konfliktom (EWCP – *Early Warning and Conflict Prevention*);
- udostępnienie instrumentarium antykryzysowego państwom, nie będącym członkami Paktu, w wyniku czego przybrały one formę zinstytucjonalizowaną; Rada Partnerstwa Euroatlantyckiego, Partnerstwo dla Pokoju, Dialog Śródziemnomorski, Stała Wspólna Rada NATO-Rosja, Komisja NATO-Ukraina.

Według W. Multana o skuteczności nowego modelu bezpieczeństwa zadecyduje efektywność jego instrumentów przezwyciężania i rozwiązywania kwestii spornych. Winny one dysponować skutecznymi metodami monitorowania napięć i zagrożeń, niezależnie od źródeł ich pochodzenia[384]. Istotne znaczenie problematyki sprawnego funkcjonowania systemu, w realizacji celów NATO potwierdzają zapisy aktualnej Koncepcji Strategicznej.

Budowa natowskiego systemu EWCP odpowiada modelowym fazom rozwoju sytuacji konfliktowej. Do funkcjonowania w fazie braku sytuacji konfliktowej (*non-crisis phase*) przeznaczono elementy wczesnego wykrywania kryzysów, inaczej-wczesnego ostrzegania (*Early Warning*). W kolejnych fazach rozwoju uruchamiane są pozostałe elementy systemu (*Conflict Prevention*).

Prace nad rozwojem systemu oraz poprawą jego efektywności nabrały przyspieszenia w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Przebiegały dwutorowo i polegały na:

1. doskonaleniu istniejącego mechanizmu wewnętrznego opartego na narodowych systemach zbierania informacji;

2. wykorzystaniu potencjału państw partnerskich oraz współdziałających z Sojuszem.

---

[384] W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, ELIPSA, Warszawa 1997.

Ze względu na możliwość wystąpienia efektu synergii szczególnie obiecujący okazał się ten drugi kierunek.

Głównym ośrodkiem prac nad problematyką zapobiegania konfliktom stała się grupa PMSC/AHG (*Politico-Military Steering Committee/Ad Hoc Working Group on Cooperation in Peacekeeping*), która uznała prace nad rozwojem EWCP za jedno ze swych głównych zadań. W dotychczasowych pracach rozstrzygnięto następujące problemy, które uznano za kluczowe:

- zakres pojęć „wczesne ostrzeganie" i „zapobieganie konfliktom";
- podstawowe zasady umożliwiające funkcjonowanie i stosowanie EWCP;
- określenie metod i narzędzi możliwych do zastosowania w ramach systemu EWCP[385].

Aktualnie, jednym z istotnych obszarów prac są mechanizmy współpracy oraz zwiększenie możliwości EWCP, a szczególnie relacje występujące pomiędzy polityczno-dyplomatycznymi i wojskowymi środkami zapobiegawczymi oraz rola wczesnego ostrzegania w przeciwdziałaniu nawrotowi konfliktu (*conflict recurrence prevention*)[386].

Przyjęto definicje wczesnego ostrzegania i zapobiegania konfliktom, co umożliwiło ustalenie wzajemnych związków pomiędzy tymi procesami oraz określenie możliwych do stosowania środków zapobiegawczych. W pracach tych, często sięgano do dorobku OBWE. Przyjęto definicję Wysokiego Komisariatu OBWE ds. Mniejszości Narodowych, według której „wczesne ostrzeganie może być rozumiane jako każda informacja pochodząca z każdego źródła, mówiąca o eskalacji konfliktu powolnej i stopniowej lub szybkiej i gwałtownej, która jest wystarczająco wyprzedzająca w stosunku do kolejnych zdarzeń i daje możliwość właściwej reakcji strukturom wewnętrznym (rządowym) lub organizacji międzynarodowej / regionalnej, podjętej w celu zapobiegania dalszemu negatywnemu rozwojowi wypadków[387].

---

[385] *M-NACC-1(93)40*, Rapport of Ad Hoc Group to Ministers in Athens, 11 June 1993.

[386] *EAPC(PMSC-AHG)N(97)9*, Seminar on conflict prevention in Skopje, 15-17 October 1997. *Report by the Chairman*, s. 15.

[387] EAPC(PMSC-AHG)N(99)24 Principles, methods and experiences regarding Early Warning and Conflict Prevention, Brussels 1999.

Definicja zapobiegania konfliktom, zaczerpnięta z raportu grupy z 1993 roku, mówi, iż stanowi ono: *zespół różnorodnych działań, przewidzianych w Artykule IV Karty Narodów Zjednoczonych, od inicjatyw dyplomatycznych do prewencyjnego rozmieszczenia wojsk, stosowanych w celu niedopuszczenia do przerodzenia się kryzysu w konflikt zbrojny lub do eskalacji już istniejącego*[388].

Z przyjętych definicji wynika, iż funkcją wczesnego ostrzegania jest dostarczanie informacji, umożliwiających użycie odpowiednich instrumentów z Zestawu Środków Zapobiegawczych (*Inventory of Preventive Measures*), które mogą być natury militarnej, dyplomatycznej i ekonomicznej i mogą być użyte w postaci zapobiegania operacyjnego (*operation prevention*) lub strukturalnego (*structural prevention*).

Według teoretyków, system wczesnego rozpoznawania kryzysów nie powinien być utożsamiany ze strukturami służącymi do ich rozwiązywania. System powinien posiadać charakter czynnika wspomagającego proces decyzyjny oraz stwarzać szerokie możliwości, w zakresie poszukiwania, najlepszych sposobów rozwiązywania kryzysów. Praktyka wykazała, iż stworzenie idealnego mechanizmu wczesnego wykrywania kryzysów jest niemożliwe. W związku z tym, niezbędną cechą praktycznie tworzonych systemów wczesnego ostrzegania, powinno być zachowanie określonej swobody i otwartości na nowo pojawiające się zagrożenia, a tym samym obniżenie do minimum możliwego stopnia zaskoczenia[389].

Wypracowany system spełnia powyższe wymogi, zarówno z punktu widzenia strukturalnego jak i funkcjonalnego. Jego podstawę stanowią narodowe systemy zbierania i analizy informacji, które po przetworzeniu dostarczane są do Kwatery Głównej w Brukseli. Połączone grupy sztabowe, takie jak Stałe Grupy Wywiadowcze (CIG - *Current Intelligence Groups*) opracowują zbiorcze raporty, które są z kolei wysyłane do poszczególnych stolic. W uzasadnionych przypadkach NATO-owski System Ostrzegawczy (*Precautionary System*) uruchamia działania, które stanowią „pierwszy krok" procesu zarządzania kryzysowego[390].

---

[388] M-NACC-1(93), Rapport..., op. cit.
[389] A. K. Smutek-Riemer, op.cit.
[390] P. Piątkowski, *Międzynarodowy system zapobiegania konfliktom*, wyd. A. Marszałek, Warszawa-Toruń 1996, s. 26-29.

Zapobieganie konfliktom (*Conflict Prevention*) w systemie EWCP polega na stosowaniu środków zapobiegawczych. Można je podzielić na:

- krótkoterminowe (*short-term conflict prevention*) – przewidziane do natychmiastowego zastosowania w celu niedopuszczenia do eskalacji. W działaniach tych kluczową rolę odgrywa wczesne ostrzeganie i dyplomacja prewencyjna;
- długoterminowe (*long-term conflict prevention*) – działania obliczone na tworzenie stabilnego systemu wewnętrznego, opartego na zasadach demokracji i zaufania społecznego, z pełnym przestrzeganiem praw człowieka, w tym respektowaniem praw mniejszości narodowych. Ważnym elementem stabilizującym jest również prawidłowy rozwój ekonomiczny i poziom życia obywateli[391].

Ze względu na cel, środki te znajdują zastosowanie w ramach zapobiegania strukturalnego, polegającego na eliminacji źródeł konfliktów. Niezbędnym warunkiem ich skuteczności jest właściwe i terminowe wykorzystanie mechanizmu wczesnego ostrzegania.

Zapobieganie strukturalne powinno być z reguły długofalowe. W zakres instrumentarium wchodzą środki:

- polityczne, na które składają się: wspieranie programów rozwoju demokracji, w celu eliminacji kluczowych przyczyn konfliktów, promowanie budowania systemu partyjnego, pomoc w rozwijaniu instytucji państwowych, reformy systemu wyborczego i wspieranie porozumień dotyczących podziału władzy;
- ekonomiczne: pomoc w zakresie wdrażania zasad gospodarki rynkowej, reform gospodarczych oraz bezpośrednia pomoc ekonomiczna, której wielkość uzależniona jest od zaangażowania stron konfliktu w realizację innych programów zapobiegawczych (*aid coditionality*), a więc od ich rzeczywistego dążenia do rozwiązania kryzysu środkami pokojowymi;

---

[391] OSCE–Office of Democratic Institutions and Human Rights, OSCE Seminar on Early Warning and Preventive Diplomacy, Warsaw, 19-21 January 1994.

- prawne polegające na wspieraniu rozwoju mechanizmów prawnych umożliwiających pokojowe rozwiązywanie konfliktów; dotyczy to w szczególności problematyki mniejszości narodowych, reform i edukacji;
- militarne: w szczególności pomoc w opracowywaniu i wdrażaniu reform wojskowych, wspieranie cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi oraz tworzenia przejrzystych struktur dowodzenia, promowanie strategii obronnej, rozwój wspólnych mechanizmów bezpieczeństwa.

W sytuacji, gdy długofalowa polityka zapobiegania rozwojowi konfliktu nie przynosi zakładanych efektów i grozi poważnym wybuchem stosuje się środki operacyjne, które przybierają bardziej zdecydowaną i bezpośrednią formę. Zawierają one instrumenty:

- dyplomatyczne polegające na wspieraniu negocjacji i włączaniu się w mediacje, inicjowaniu konferencji pokojowych, stosowaniu sankcji dyplomatycznych, wspieranie ustanowienia „gorącej linii", stosowanie „dyplomacji wymuszenia";
- ekonomiczne: sankcje gospodarcze, zawieszenie lub wycofanie pomocy ekonomicznej, zawieszenie porozumień handlowych, pomoc humanitarna;
- militarne takie jak prewencyjne rozmieszczenie wojsk, tworzenie stref zdemilitaryzowanych, embargo na dostawy broni oraz blokady, wdrażanie porozumień dotyczących kontroli zbrojeń, ograniczona interwencja zbrojna.

W katalogu działań zapobiegawczych istotną rolę odgrywają akcje podejmowane w celu zapobiegania nawrotowi konfliktu. Mają one doprowadzić do utrwalenia pokoju oraz podjęcia dialogu w celu likwidacji przyczyn konfliktu i zawierają środki:

- dyplomatyczne: wspieranie wysiłków na rzecz pojednania narodowego, zachęcanie do dialogu pomiędzy partiami politycznymi i reprezentacjami grup etnicznych;
- polityczne: popieranie wolnych i uczciwych wyborów oraz monitorowanie ich przebiegu, pomoc w: tworzeniu instytucji społeczeństwa obywatelskiego, powrocie uchodźców, powstaniu i rozwoju niezależnych mediów;
- ekonomiczne, a w tym pomoc: w odbudowie gospodarki, rozwijaniu współpracy ekonomicznej, tworzeniu instytucji wolnego handlu;

- prawne: pomoc w tworzeniu systemu prawnego i instytucji sądowniczych;
- wojskowe: utrzymywanie stref zdemilitaryzowanych, pomoc w realizacji procesu demobilizacji i rozformowywaniu części jednostek, tworzenie porozumień z zakresu kontroli zbrojeń i rozbrojenia[392].

Na podstawie dotychczasowych wyników prac Grupy Roboczej PMSC można stwierdzić iż omawiany system może wnosić istotny wkład w budowanie i utrzymanie pokoju. Akceptowana jest opinia prof. Ghebali, iż podstawowymi środkami zapobiegania konfliktom powinny być środki polityczne, w tym dyplomacja prewencyjna. Ich skuteczność zależy w dużej mierze od współdziałania pomiędzy organizacjami międzynarodowymi, rządowymi oraz pozarządowymi. Środki wojskowe powinny być stosowane w ostateczności tylko wtedy, gdy inne metody zapobiegania nie przynoszą oczekiwanych rezultatów[393].

7.3. Rada Współpracy Północnoatlantyckiej i Program Partnerstwo dla Pokoju

Do realizacji dialogu i współpracy z krajami Europy Środkowej i Wschodniej zapowiedzianej w Raporcie Harmela i usankcjonowanej postanowieniami Nowej koncepcji strategicznej zbudowano odpowiednie struktury. Pierwszą z nich była Rada Współpracy Północnoatlantyckiej (*North Atlantic Cooperation Council* - NACC). Polityczną decyzję o jej powołaniu podjęto na szczycie szefów państw i rządów NATO w Rzymie w listopadzie 1991 roku, a jej inauguracyjne posiedzenie odbyło się 20 grudnia 1991 r. Za główny cel działania NACC przyjęto „przyczynianie się do umacniania bezpieczeństwa europejskiego przez działanie na rzecz stabilizacji w Europie Środkowej i Wschodniej". Głównymi formami działalności tego forum stały się: konsultacje i współpraca w zakresie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa, takich jak: planowanie obronne, strategia wojskowa, struktura sił zbrojnych i dowodzenia, ćwiczenia wojskowe, demokratyczna kontrola nad wojskiem, konwersja produkcji wojskowej na cywilną itp.

---

[392] EAPC(PMSC-AHG)N(2000)20. Early warning and conflict prevention, Brussels 2000.

[393] *EAPC(PMSC-AHG)N(99)37. Conflict prevention in Europe: potential and limits*, by Prof. V.-Y. Ghebali, *Graduate Institute of International Studies*, Geneva 1999.

Program praktycznego współdziałania, w ramach NACC miał doprowadzić do:

- zagospodarowania według standardów NATO tzw. „szarej strefy" bezpieczeństwa powstałej na styku z obszarem traktatowym Sojuszu, na skutek rozwiązania Układu Warszawskiego i rozpadu Związku Radzieckiego;
- stopniowy rozwój zdolności politycznych i wojskowych państw uczestniczących (Partnerów) do czynnej współpracy z NATO.

W ślad za tym do „Planu pracy na rzecz dialogu partnerstwa i współpracy" włączono zagadnienia reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz udziału w operacjach pokojowych NATO prowadzonych pod egidą ONZ i KBWE[394].

O wadze przykładanej przez Sojusz do współpracy, w sferze doświadczeń dotyczących operacji pokojowych, świadczy powołanie Grupy *Ad Hoc* NACC do Spraw Współpracy w Dziedzinie Operacji Pokojowych[395]. Stała się ona aktywną wspólną strukturą członków NATO i państw partnerskich.

Pierwsze znaczące efekty jej pracy zostały ocenione w czerwcu 1993 r. w postaci tak zwanego *Raportu Ateńskiego*, prezentującego „wspólne rozumienie koncepcji operacji pokojowych oraz program praktycznej współpracy w celu wymiany informacji i doświadczeń, podejmowania wspólnego szkolenia i kształcenia oraz możliwej realizacji wspólnych ćwiczeń". W raporcie sformułowano następujące ogólne zasady wspólnych operacji pokojowych:

- operacje pokojowe mogą mieć miejsce tylko z mandatu: Rady Bezpieczeństwa ONZ lub KBWE, a każde z państw uczestników, biorących udział w operacji, podejmuje decyzje na własną odpowiedzialność;
- operacje pokojowe mogą być podejmowane w przypadku konfliktów między państwami, jak też wewnątrzpaństwowych, wspierając wysiłki oparte na rozwiązaniach politycznych;

---

[394] Szerzej zob.: R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, SCHOLAR, Warszawa 1999, s. 132-134.

[395] Informacje na temat jej działalności patrz: *Political - Military Steering Committee/Ad Hoc on Cooperation in Peacekeeping*, NATO Basic Factsheet no. 14, April 1996.

- wymiar wojskowy operacji pokojowych jest czynnikiem uzupełniającym polityczny proces rozwiązywania konfliktu;
- uruchomienie operacji wymaga wcześniej uzgodnionego, precyzyjnego mandatu oraz określenia jasno sprecyzowanego i możliwego do osiągnięcia celu[396].

Treść raportu potwierdzała wcześniejsze, ale nie dość jasno sformułowane, przekonanie, że operacje pokojowe, jako forma interwencji międzynarodowej, powinny mieć miejsce tylko na podstawie mandatu organizacji „upoważnionej" do tego prawnie tj. Rady Bezpieczeństwa lub KBWE[397]. Na ich prośbę, państwo lub organizacja może działać „w terenie" samodzielnie, jednak, w ramach wcześniej ustalonego, w toku negocjacji, mandatu[398].

Na marginesie Raportu Ateńskiego, warto zwrócić uwagę, iż ustalenie generalnych kryteriów, terminologii i zasad funkcjonowania operacji pokojowych, jakiego dokonano w szerszym gronie NACC nie było możliwe do wykonania w gronie członków NATO. Sukces Grupy *Ad Hoc* oraz teoretyczny dorobek NACC w zakresie praktycznych aspektów i doświadczeń operacji pokojowych stał się podstawą wspólnych operacji NATO i państw partnerskich.

Mimo niewątpliwego sukcesu NACC, jej funkcjonowanie posiadało istotne ograniczenia. Zasadniczym był brak komponentu operacyjnego mogącego przenieść współpracę na grunt praktyki. Ponadto w działalności Rady brakowało możliwości rozwijania indywidualnych form współpracy NATO, z poszczególnymi partnerami. Brak ten usunięto powołując do życia program Partnerstwa dla Pokoju (*Partnership for Peace* - PfP). Początkowo miał on funkcjonować jako wojskowy wymiar NACC pod nazwą *Partnership for Peace-Keeping*, jednak wychodząc naprzeciw

---

[396] Szerzej zob.: R. Kupiecki, *NATO a operacje pokojowe*..., s. 159-163.

[397] *Report to Ministers by the Political-Military Steering Committee/Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping*, Ministerial Meeting of the North Atlantic Cooperation Council, Ahens, Greece, 11 June 1993, Press Communiqué, *M-NACC-1(93)40*, URL http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c930611b.htm.

[398] *Report to Ministers by the Political-Military Steering Committee/Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping, Meeting of the North Atlantic Council in Ministerial Sessionat Noordwijk,The Netherlands, 31 May 1995,* Press Communiqué M-NACC-1(95)50, URL http://www.nato. int/docu/comm/49-95/c950531d.htm.

oczekiwaniom państw partnerskich rozszerzono formułę nadając mu postać organu polityczno-wojskowego i przyporządkowano szersze spektrum zadań.

Mimo, iż program umożliwił Partnerom rozwijanie bilateralnych stosunków z NATO w tempie dogodnym dla każdego z nich, jego powołanie odbyło się w atmosferze niezadowolenia. Wynikało to przede wszystkim, z jego formuły. Był on kompromisem:

- dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, oczekujących na szybkie spełnienie aspiracji pełnego członkostwa w NATO;
- dla państw Sojuszu, które wówczas niechętnie odnosiły się do projektu jego rozszerzenia, ale ze względu na sytuację polityczną musiały w jakiś sposób pozytywnie odpowiedzieć na żądania państw aspirujących;
- dla USA, które budując priorytetowe stosunki z Rosją chciały jednocześnie utrzymać swoją pozycję w Europie i związki z krajami aspirującymi do członkostwa w NATO;
- dla Rosji, która w obawie przed samoizolacją zaakceptowała program, a nawet sama do niego przystąpiła[399].

Dodatkowe kontrowersje budził problem cywilnej, politycznej kontroli w ramach PdP będący wyrazem opozycji przeciw przyznaniu Komitetowi Ministrów Obrony wiodącej roli w realizacji Programu. Rozwiązanie problemu było powołanie Polityczno-Wojskowego Komitetu Kierującego (*Political-Military Steering Committee on Partnership for Peace* - PMSC) pod przewodnictwem Zastępcy Sekretarza Generalnego NATO.

Zatwierdzony w styczniu 1994 r. Program PfP zapoczątkował nowy wymiar współpracy z NACC. Jego istotą jest realizacja celów ujętych w Dokumencie Ramowym na podstawie uzgodnionych dwustronnych umów pomiędzy NATO, a parterami z grona państw należących do KBWE/OBWE. Przedsięwzięcia realizowane przez każde państwo są oparte na wspólnie opracowanych Programach Pracy Partnerstwa dla Pokoju (*Partnership Work Programme PFP* – PWP).

---

[399] Szerzej zob.: A. Karkoszka, *Dylematy Partnerstwa dla Pokoju*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 2/1994, s. 12-13.

Warunki Programu nie dawały krajom środkowoeuropejskim gwarancji bezpieczeństwa, oddalając jednocześnie możliwość szybkiego uzyskania członkostwa w NATO. Program obejmował tylko prawo do konsultacji z Sojuszem, w sytuacjach poczucia zagrożenia politycznej niezależności, bezpieczeństwa lub integralności terytorialnej. Formułując określone oczekiwania uruchamiał mozolny proces współpracy wojskowej i dialogu politycznego prowadzącego do uzyskania pełnego członkostwa w Sojuszu. Pozwalał jednocześnie dostosować procedury do obowiązujących w NATO. Główną jego zaletą była jednak możliwość wyboru takiego rodzaju współdziałania i tempa jego realizacji, który najpełniej będzie odpowiadał narodowym celom partnerów sformułowanych w Indywidualnych Programach Partnerstwa (*Individual Partnership Programme PFP* – IPP).

Po uruchomieniu Programu PdP zakres działalności NACC znacznie się poszerzył obejmując:

- konsultacje w sprawach politycznych i zagadnieniach bezpieczeństwa, w tym dotyczących konfliktów regionalnych;
- zagadnienia gospodarcze (budżety obronne, rozwój gospodarczy, konwersja) podejmowane przez Komitet Ekonomiczny NATO, we współpracy z krajami partnerskimi oraz omawiane na spotkaniach ekspertów, seminariach i spotkaniach roboczych;
- zagadnienia wymiany informacji podejmowane we współpracy z Komitetem NATO do Spraw Informacji i Kontaktów Kulturalnych;
- zagadnienia naukowe i ochrony środowiska podejmowane przez Komitet Naukowy NATO i Komitet do spraw Wyzwań Nowoczesnego Społeczeństwa (*Committee on the Challenges of Modern Society* - CCMS) we współpracy z krajami partnerskimi;
- zagadnienia zaplecza naukowego;
- koordynację działalności w przestrzeni powietrznej;
- planowanie cywilne w sytuacjach nadzwyczajnych;
- współpracę wojskową[400].

---

[400] R. Zięba, Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego...,s. 133-134

Zagadnienia współpracy wojskowej realizowane były w ramach PdP. Zasadniczo zmierzały one bezpośrednio, do przekształceń w sferze obronności oraz osiągania interoperacyjności z siłami Sojuszu, poprzez dążenie do poprawienia zdolności i możliwości prowadzenia operacji pokojowych, a pośrednio do osiągania zdolności do współdziałania sił zbrojnych państw partnerskich z wojskami NATO. Przewidywano współpracę w takich przedsięwzięciach jak: misje pokojowe, operacje poszukiwawcze i ratownicze oraz akcje humanitarne.

PdP zmierza również do zwiększenia przejrzystości w planowaniu obronnym i kształtowaniu budżetów wojskowych oraz demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Zagadnienia te ujęto w formie celów możliwych do osiągnięcia we współdziałaniu z państwami Sojuszu.

Zaproszenie do Programu Partnerstwa dla Pokoju zostało skierowane do wszystkich państw uczestniczących w pracach NACC i innych krajów zaangażowanych w działalność OBWE. W 2003 r. w programie uczestniczyło 44 krajów, w tym 19 państw- członków NATO i 25 krajów nie będących członkami NATO.

Wśród uczestników programu nastąpił nieformalny podział na trzy grupy państw:

1. Grupę pragnącą jak najszybciej uzyskać członkostwo w NATO (kraje Europy Środkowej);

2. Państwa preferującą współpracę i dialog bez deklarowania członkostwa w Sojuszu (kraje wojskowo niezaangażowane);

3. Kraje bez oczekiwań w odniesieniu do współpracy z NATO i mające trudności z wykorzystaniem przedstawionej im oferty (pozaeuropejskie kraje WNP).

Odrębnym problemem była Rosja, która w pierwszym etapie programu oczekiwała specjalnego traktowania, realizując cele przeciwstawne interesom krajów aspirujących do członkostwa.

Podsumowania pięcioletniego dorobku NACC dokonano podczas sesji ministerialnej NAC w grudniu 1996 r. Pozytywna ocena działania w tym okresie, a szczególnie dynamicznego rozwoju PdP i realizowanego w jego ramach Procesu Planowania i Oceny (*Planning and Review Process* - PARP) umożliwiła przejście do kolejnego etapu partnerskiej współpracy.

Państwa, które uzyskały zaproszenie do rozmów akcesyjnych w sprawie członkostwa (Polska, Czechy, Węgry) zangażowane są w realizację tak zwanych Przyszłych Celów Sił Zbrojnych (*Target Force Goals* - TFG). Dla pozostałych państw partnerskich uczestniczących w PARP tak zmodyfikowano ten proces, aby przypominał planowanie obronne NATO, a jednocześnie w pełnym zakresie odzwierciedlał misje Sojuszu. Tak więc, decyzje podjęte na szczycie w Brukseli oznaczały otwarcie dwóch równoległych torów rozwijania współpracy z NATO. Pierwszy stanowił możliwość uzyskania członkostwa w Sojuszu, drugi stanowił bogatszą ofertę opartą na dotychczasowych kanałach współpracy. Ta druga oferta musiała być na tyle atrakcyjna, aby utrzymać w orbicie wpływów państwa rozczarowane brakiem zaproszenia do członkostwa w NATO.

Kolejna sesja ministerialna Rady Północnoatlantyckiej, która miała miejsce w Sintrze sformułowała nową ofertę Sojuszu w postaci Rady Partnerstwa Euro-Atlantyckiego (*Euro-Atlantic Partnership Council* - EAPC)[401], która zastąpiła NACC. Miała ona przejąć najbardziej wartościowe elementy dotychczasowej współpracy oraz uruchomić nowe, mające na celu zacieranie różnic pomiędzy statusem członków NATO a państw partnerskich. Członkostwo EAPC otrzymały automatycznie wszystkie państwa NACC, które wyraziły taką wolę. Organizacja pozostała otwarta dla innych krajów obszaru OBWE. EAPC zachowała zwyczaj poprzedniczki, dotyczący konsultowania praktycznych aspektów spraw związanych z bezpieczeństwem. Rozszerzyła jednocześnie ich zakres o: zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, problemy regionalne, kontroli zbrojeń, proliferację broni masowego rażenia i zagadnienia terroryzmu międzynarodowego. Przedmiotem konsultacji pozostały nadal sprawy obronne, takie jak: planowanie obronne i budżetowe, polityka obronna oraz przygotowanie do działań podczas kryzysów i klęsk żywiołowych, współpraca w dziedzinie uzbrojenia oraz problemy z pogranicza obronności i ochrony środowiska[402].

---

[401] Z propozycją przekształcenia NACC i PMSC PFP w Radę Współpracy i Partnerstwa Euroatlantykiego wystąpił w 1995 r. minister Kozyriew.

[402] Plan d'action du Conseil de partenariat euro-atlantique pour 1998-2000, Communiqué de Presse(98)2.

Poszerzając pierwotny zakres współpracy NACC, EAPC stworzyła partnerom podstawy pozwalające na zwiększenie udziału w planowaniu, realizacji oraz politycznym nadzorze nad przedsięwzięciami znanymi jako Operacje PdP pod dowództwem NATO. W tym zakresie EAPC spełnia rolę forum dyskusjnego na temat politycznych i praktycznych aspektów zaangażowania poszczególnych państw[403].

Uzupełnieniem nowej fazy dialogu stało się poszerzenie PdP pod nazwą Wzmocnionego Partnerstwa Operacyjnego. Jego nowa postać poza dotychczas realizowanymi przedsięwzięciami obejmowała:

- poszerzony zakres ćwiczeń;
- pełniejsze włączenie w proces decyzyjny PdP, wraz z poszerzeniem dostępnego zakresu współpracy;
- udział we wszystkich fazach planowania wspólnych przedsięwzięć;
- poszerzenie Procesu Planowania i Oceny i zbliżenie jego zakresu i formy do systemu obowiązującego w NATO.

Ponadto, przedstawicielom państw partnerskich powierzono część stanowisk w Komórce Planowania Partnerstwa oraz włączono personel tych krajów do prac dowództwa CJTF[404].

W ślad za tym wdrożono inicjatywy zwiększające operacyjny charakter współpracy:

- Proces Planowania i Oceny (PARP);
- Koncepcję Możliwości Operacyjnych (*Operational Capabilities Concept* - OCC);
- Polityczno-Wojskowe Podstawy Operacji PdP (*Political-Military Framework for NATO-led PfP Operations* – PMF).

Jakość realizacji programów PARP i OCC stały się podstawą ewentualnej akceptacji przez NATO udziału partnerów w operacji. Jest to możliwe w wyniku realizacji procesu dostosowawczego, w wyniku którego, na skutek rosnących wymagań, programy realizowane przez Partnerów coraz bardziej zaczęły przypominać

---

[403] Dokładną analizę tego zagadnienia na przykładzie działalności antykryzysowej prezentuje R. Weaver z Departamentu Spraw politycznych KG NATO.

[404] Szerzej zob.: R. Kupiecki, *Od Londynu*..., s.124-125.

procesy planowania operacyjnego obowiązujące w Sojuszu. Realizacja PMF umożliwiła państwom partnerskim dostęp do prac w części organów roboczych Sojuszu: Komitecie Politycznym (PC), Grupie Koordynacji Polityki (PCG), Grupie Roboczej Komitetu Wojskowego (MCWG).

Organem wykonawczym w realizacji PdP jest Polityczno–Wojskowy Komitet Kierujący/Grupa *Ad Hoc* do spraw Operacji Pokojowych (*Political-Military Steering Committee/Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping* – PMSC). Do jego głównych obowiązków należy:

- doradzanie EAPC w sprawach politycznych;
- ogólna koordynacja Programu Pracy PdP (PWP);
- opracowanie polityczno-wojskowych wytycznych, dotyczących przygotowania indywidualnych Programów Partnerstwa i przedstawianie ich EAPC do zatwierdzenia;
- koordynowanie prac związanych z Procesem Planowania i Oceny (PARP).

Roboczym forum programu PdP zajmującymi się sprawami wojskowymi jest Grupa Robocza ds. Współpracy Wojskowej, która stanowi organ doradczy dla Komitetu Wojskowego NATO.

Do koordynacji przedsięwzięć programu Sojusz utworzył Komórkę Koordynacji Partnerstwa (*Partnership Coordination Cell* - PCC), która rozpoczęła działalność 10 czerwca 1994 r. Jest to instytucja usytuowana poza zintegrowaną strukturą Sojuszu, w związku z tym nie podlega żadnemu dowództwu NATO. Jej dyrektor podporządkowany jest Radzie Północnoatlantyckiej poprzez Komitet Wojskowy. PCC jest organem wspomagającym w zakresie planowania i realizacji przedsięwzięć wojskowych. Ponadto PCC współpracuje z dowództwami i innymi instytucjami NATO w zakresie oceny i sprawozdawczości dotyczącej zrealizowanych przedsięwzięć wojskowych.

Najważniejszym elementem struktury PCC są Partnerskie Zespoły Łącznikowe (*Partnership Liaison Team* - PLT). Kraje sojusznicze w PCC reprezentowane są przez Natowskie Zespoły Łącznikowe (*NATO Liaison Team* - NLT) oraz przedstawicielstwo Naczelnego Dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych NATO.

W trakcie funkcjonowania PdP wprowadzono szereg usprawnień w celu zwiększenia jego zdolności operacyjnych. Do najbardziej znaczących należą;

- możliwość wspólnego uczestniczenia krajów partnerskich i państw NATO, w operacjach pokojowych programu PdP zatwierdzonych przez NAC;
- rozszerzony zakres ćwiczeń NATO/PdP obejmujący wszystkie rodzaje nowych zadań Sojuszu;
- zaangażowanie państw partnerskich w planowanie i realizację przedsięwzięć programu PdP z ćwiczeniami NATO/PdP włącznie. Tym celu w dowództwach NATO utworzono Elementy Sztabowe Partnerstwa (*Partnership Staff Element* - PSE)
- możliwość uczestniczenia oficerów PSE w pracach planistycznych dotyczących koncepcji i doktryny oraz planowania działalności CJTF, w tym także udział w ćwiczeniach;
- możliwość włączenia personelu wojskowego krajów partnerskich do obsady dowództw i sztabów sił CJTF;
- rozwinięcie procesu PARP w wyniku upodobnienia go do procesu planowania obronnego NATO;
- rozszerzenie natowskiego programu inwestycji w dziedzinie obronności poprzez uwzględnienie przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa.

W swojej istocie cele wojskowe PdP ukierunkowane są na osiągnięcie interoperacyjności, czyli zdolności do wspólnego prowadzenia działań bojowych przez siły Sojuszu i Partnerów w ramach operacji wsparcia pokoju poza obszarem odpowiedzialności NATO.

Stosunkowo nowym zjawiskiem, które może wpłynąć na budowę bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim jest jego regionalizacja. Doświadczenia NATO wskazują, iż współpraca regionalna nie zastępuje innych wysiłków lecz znakomicie je uzupełnia. Praktyka EAPC pokazuje możliwość mnożenia swoich powiązań w zakresie bezpieczeństwa bez szkody dla innych indywidualnych powiązań. Współpraca regionalna może wykorzystywać zasady i mechanizmy współpracy rozbudowane w ramach EAPC i programu PdP. Obecnie ta forma współpracy realizowana jest przede

wszystkim w postaci działalności Grup Roboczych Ad Hoc w rejonach Bałkanów, Kaukazu i w rejonie Bałtyku.[405].

Wydaje się, iż EAPC mogłaby osiągnąć więcej. Podstawową przeszkodą jest i pozostanie brak uprawnień decyzyjnych zarezerwowanych dla Rady Północnoatlantyckiej. Mimo to uważa się iż posiada ona jeszcze spory potencjał do wykorzystania. R. Hunter z Korporacji RAND uważa, iż najważniejszym przyszłym zadaniem EAPC będzie zapewnienie krajom pominiętym w zaproszeniu do członkostwa w Sojuszu trwałego poczucia, że należą do licznej rodziny NATO. Ponadto, część krajów, głównie z rejonu Kaukazu i Azji Środkowej najprawdopodobniej nigdy nie wstąpi do NATO. EAPC może im pomóc w uzyskaniu poczucia bezpieczeństwa[406].

Wiąże się to jednak ze sprawą rozszerzenia kompetencji EAPC, a właściwie ponownego rozpatrzenia problemu wyposażenia jej w uprawnienia decyzyjne[407].

Mimo to, przy obecnym stanie kompetencji istnieją możliwości aktywizacji integracji Partnerów z Sojuszem:

- po pierwsze zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Ze względu na to, iż NAC nie posiada kompetencji suwerennego ośrodka zarządzającego a wielu członków EAPC posiada w tej dziedzinie cenne doświadczenia, to być może EAPC powinna przekształcić się w zasadnicze forum podejmowania decyzji dotyczących kryzysów;
- po drugie, EAPC jest obecnie bardzo aktywna w sprawach Europy Południowo-Wschodniej przez co w przyszłości może spełnić wiodącą rolę w pomocy Republice Serbii i Czarnogóry w transformacji i reintegracji ze społecznością międzynarodową;
- po trzecie, rozwinięcie mechanizmów pomocnych w rozwiązywaniu napięć i konfliktów pomiędzy członkami EAPC z rejonu Kaukazu i Azji Środkowej;

---

[405] Szerzej: J. Appathurai, *Popieranie bezpieczeństwa regionalnego*, „Przegląd NATO", Jesień 2001, s.13-15.

[406] R. E. Hunter, *Zabierając Kopciuszka na bal*, „Przegląd NATO", Jesień 2001, s. 11.

[407] Obecnie EAPC może jedynie pomagać w sformułowaniu decyzji NAC a w zakresie dotyczącym kryzysów jest jedynie przez nią informowana o podjętych decyzjach.

- po czwarte, poszerzenie i przeniesienie konsultacji NATO-UE także na forum EAPC-PSC (Komitet Polityki i bezpieczeństwa Unii Europejskiej).

Systematycznej ocenie funkcjonowania EAPC/PfP poświęcone są seminaria z zakresu konfliktów i sposobom ich zapobiegania. Podczas seminarium „Polityczno-wojskowe narzędzia zapobiegania konfliktom"[408]. W Ljubjanie dokonano oceny działań zapobiegawczych. W odróżnieniu od bardzo wysokiej skuteczności długofalowych środków zapobiegawczych realizowanych przez EAPC/PfP zwrócono uwagę na nikłą rolę odgrywaną przez EAPC w działaniach krótkoterminowych. Uznano, iż możliwości Rady nie są w tej dziedzinie w pełni wykorzystane. Znaczne rezerwy tkwią w działaniach w sferach, do których nie była ona dotychczas dopuszczana:

- prewencyjne rozmieszczenie wojsk;
- wsparcie wojskowe oraz ochrona instytucji cywilnych;
- wsparcie policyjnych struktur cywilnych przez policję wojskową państw partnerskich;
- kontrola granic oraz nadzorowanie zawieszenia broni.

Wśród partnerów Sojuszu dominuje opinia o konieczności rozwoju potencjału EAPC. Oprócz szeregu postulatów natury technicznej dotyczących funkcjonowania, pojawiły się propozycje rozszerzenia obszaru działalności Rady. Między innymi postulat rozważano możliwości udziału EAPC/PfP we współpracy z innymi organizacjami, tworzącymi system bezpieczeństwa międzynarodowego, na zasadach zbliżonych do współpracy pomiędzy nimi a NATO. Jest to wyrazem dotychczasowego sukcesu programu oraz jego ewolucji od organizacji będącej forum konsultacji i dialogu, poprzez ograniczoną praktyczną współpracę z Sojuszem, w kierunku organizacji mającej ambicje samodzielnego, aktywnego uczestniczenia w tworzeniu architektury bezpieczeństwa. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż Rosja od początku i niezmiennie nie podzielała stanowiska pozostałych państw. W jej ocenie EAPC, w europejskiej architekturze bezpieczeństwa, próbuje zająć miejsce należne OBWE.

---

[408] *EAPC(PMSC-AHG)N(2000)31, Seminar on politico-military tools for conflict prevention within EAPC/PfP organized by Slovenia in co-operation with the FYROM*, Ljubjana, 12-15 OCT 2000, Brussels 2000.

Zarysowane kierunki przekształceń są zbieżne z optymistyczną wizją NATO w 2011 roku nakreśloną przez Michaela Rühle. Według jego scenariusza EAPC stanie się paneuropejskim organem kierowania zwalczaniem katastrof i klęsk żywiołowych oraz uzyska pozycję ośrodka współpracy w sprawach Kaukazu i Azji Środkowej. Rada ma szansę przekształcić się w forum NATO z państwami nie będącymi członkami Sojuszu, ani Unii Europejskiej.

Natomiast, Partnerstwo dla Pokoju będzie kołem napędowym współpracy wojskowej w Europie, obejmując pełen jej zakres, w tym planowanie obronne i reformy obronne. Będzie się koncentrować na współpracy regionalnej i zapobieganiu kryzysom[409].

7.3. Instytucje NATO odpowiedzialne za dziedzinę zapobiegania konfliktom zbrojnym

Sojusz Północnoatlantycki odróżnia się tym, od innych organizacji międzynarodowych, że obejmuje zarówno struktury polityczne (cywilne) jak i wojskowe[410]. Niemalże każda z tych struktur ma swój udział w kwestii zapobiegania konfliktom i reagowania na sytuacje kryzysowe.

7.3.1. Trzon decyzyjny

Trzon decyzyjny tworzą:

Rada Północnoatlantycka (*The North Atlantic Council* – NAC) jako najważniejszy organ decyzyjny, który ma uprawnienia do powoływania innych struktur Sojuszu, jest odpowiedzialny za wytyczanie i realizację celów NATO. Może rozpatrywać każdy problem wchodzący w zakres jej zainteresowania, w tym także zjawiska i wydarzenia zachodzące poza traktatowym obszarem NATO. Składa się ona z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich a na jej czele stoi Sekretarz

[409] Zob. M. Rühle, *Wizja NATO w 2011 roku*, „Przegląd NATO", Jesień 2001, s. 18-21.

Generalny NATO. Delegaci z państw członkowskich zbierają się na różnych szczeblach: Stałym (Stali Przedstawiciele/ Ambasadorowie), ministerialnym (ministrowie spraw zagranicznych i/lub obrony) oraz w szczególnych sytuacjach – na szczycie (szefowie państw i rządów). W latach 90. szczyty NATO odbyły się pięć razy: Londyn 5-6 lipca 1990 r., Rzym 7-8 listopada 1991 r., Bruksela 10-11 stycznia 1994 r., Madryt 8-1 lipca 1997 r., Waszyngton 23-25 kwietnia 1999 roku.

Niezależnie od szczebla i rangi spotkania, decyzje w Radzie podejmowane są jednogłośnie.

Rada na mocy art. 9 Traktatu może powoływać organy pomocnicze, które tak samo, jak NAC są wspierane przez Sekretariat Międzynarodowy. W dziedzinie zapobiegania konfliktom zbrojnym najważniejszymi są: Komitet Wojskowy, Polityczno-Wojskowy Komitet Programu PdP (PMSC/PfP), Grupa Koordynowania Polityki (PCG) oraz Komitet Rady ds. Ćwiczeń i Operacji (COEC)[411].

Komitet Wojskowy – Komitet Wojskowy NATO jest podporządkowany Radzie Północnoatlantyckiej oraz Komitetowi Planowania Obrony, ale posiada specjalny status najwyższego urzędu wojskowego NATO. Do jego kompetencji należy: przygotowywanie operacji pokojowych, monitorowanie rozwoju sytuacji w regionie pełnienia misji (wczesne ostrzeganie), informowanie Rady Północnoatlantyckiej o przebiegu operacji. W tym celu współpracuje z dowództwem „na miejscu", odpowiedzialnym za przeprowadzenie operacji. Spotyka się na szczeblach: szefów sztabów/ministrów obrony i krajowych przedstawicieli wojskowych. W pracach Komitetu bierze udział Francja (w przeciwieństwie do Komitetu Planowania Obronnego).

Polityczno-Wojskowy Kierowniczy Komitet Programu PdP (PMSC/PfP) jest główną instytucją w zakresie doradztwa politycznego Rady Północnoatlantyckiej, we wszystkich kwestiach PdP oraz rozszerzonego PdP. Jest także odpowiedzialny za współdziałanie w operacjach pokojowych NATO, z udziałem państw partnerskich.

---

[410] *Europejskie struktury współpracy. Informator*, S. Parzymies (red.), PISM, Warszawa 1995, s. 28-36; *Organizacje w stosunkach międzynarodowych...*, op.cit., s. 189-191; *Vademecum NATO*, op.cit. s. 35-60.

[411] Wczesne ostrzeganie i zapobieganie konfliktom zbrojnym w strategii Sojuszu Północnoatlantyckiego, AON, Warszawa 2002, s. 41-46.

Grupa Koordynacyjna Polityki (PCG) – jako główny organ polityczno-wojskowy przygotowuje dla NAC dokumenty i oceny, dotyczące zapobiegania konfliktom zbrojnym oraz realizacji koncepcji Połączonych Sił Wielonarodowych do Zadań Specjalnych (CJTF).

Komitet Rady ds. Ćwiczeń i Operacji (COEC) – jest głównym forum konsultacji i koordynowania planów, procedur i środków rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Pełni rolę doradczą Rady w zakresie możliwości i środków dostępnych do wykorzystania w takich sytuacjach. Przygotowuje i prowadzi ćwiczenia reagowania kryzysowego (CMX), dzięki którym zbiera doświadczenia przydatne w prowadzeniu operacji pokojowych.

7.3.2. Trzon cywilny

Prace organizacyjne Rady Północnoatlantyckiej i tworzonych przez nią komitetów wspiera Sekretariat Międzynarodowy, który składa się z Gabinetu Sekretariatu i pięciu departamentów operacyjnych, Biura Zarządzania i Biura Kontroli Finansowej. Każdy z departamentów dzieli się na zarządy a te, z kolei, na sekcje. W zapobieganie konfliktom zbrojnym zaangażowane są trzy departamenty:

Departament Polityczny (Zarząd Polityczny, Zarząd Ekonomiczny) odpowiadający za szeroko rozumiane kontakty NATO z organizacjami bezpieczeństwa europejskiego oraz państwami, nie będącymi członkami Sojuszu m.in. stosunki NATO – Rosja oraz NATO i Ukraina, czy Dialog Śródziemnomorski. Pierwszy Zarząd opracowuje polityczne plany i wytyczne dla Rady Północnoatlantyckiej oraz bada wyniki jej spotkań. Zarząd Ekonomiczny odpowiada za kontakty i konsultacje, z udziałem państw NATO i państw partnerskich, w kwestii ekonomicznych aspektów bezpieczeństwa, w tym ekonomicznego podłoża konfliktów zbrojnych[412].

Departament Planowania (składa się z Zarządu Polityki Obronnej i Planowania Sił Zbrojnych, Zarządu Reagowania w Sytuacjach Kryzysowych i Operacji oraz

---

[412] *Wczesne ostrzeganie*..., op.cit., s. 43-44.

Zarządu Partnerstwa Obronnego i Współpracy). Opracowuje wytyczne w sprawie realizacji CJTF; kontaktów z Rosją, Ukrainą i państwami śródziemnomorskimi w kontekście współpracy w ramach EAPC.

Do działań antykryzysowych powołany jest Zarząd Reagowania w Sytuacjach Kryzysowych i Operacji, którego integralną część stanowi Centrum Sytuacyjne NATO (SITCEN). W skład Zarządu wchodzą:

- Sekcja Reagowania w Sytuacjach Kryzysowych;
- Sekcja Operacyjnej Rady Północnoatlantyckiej;
- Sztab Operacji Pokojowych.

Do kompetencji Zarządu należą działania wspierające NATO w czasie występowania poważnych sytuacji kryzysowych i konfliktów zbrojnych. Do tego należy dołączyć: dokonywanie ocen i udoskonalanie struktur organizacyjnych i procedur, również w zakresie kontaktów z organizacjami międzynarodowymi w czasie kiedy pojawi się sytuacja kryzysowa.

Departament Inwestycji w Dziedzinie Bezpieczeństwa, Logistyki i Planowania Przedsięwzięć Cywilnych w Sytuacjach Nadzwyczajnych.

Wśród zarządów tego departamentu, na szczególną uwagę zasługuje jeden z trzech, mianowicie Zarząd Planowania Zamierzeń Cywilnych w Sytuacjach Nadzwyczajnych.

Odgrywa on znaczącą rolę w sprawach dotyczących rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Jest odpowiedzialny za działania antykryzysowe w sferze cywilnej i ekonomicznej. Oznacza to, że koordynuje on i wydaje wytyczne do konwersji gospodarek państw NATO, w sytuacji zagrożenia konfliktem zbrojnym. Wydaje zarządzenia określające zasady użycia cywilnych środków do wspierania wspólnej obrony oraz ochrony ludności cywilnej.

7.3.3. Trzon wojskowy

Sojusz Północnoatlantycki podjął się rekonstrukcji „swoich" sił zbrojnych. Obszerna część Koncepcji Strategicznej z Rzymu (7-8 listopada 1991 r.) poświęcona została kwestiom wojskowym. Dotychczasowe jednostki, statycznie broniące

wschodniej flanki zostały podzielone na trzy kategorie: 1) siły reagowania, 2) główne siły obrony oraz 3) siły wzmocnienia. Istotną cechą jest ich wielonarodowy charakter i mimo znacznych redukcji stały się bardziej mobilne i elastyczne wobec nowych zagrożeń. „Naszym celem – jak pisał ówczesny Naczelny Dowódca Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie, gen. John Galvin – jest zachowanie mniejszej, ale sprawnej, struktury wojskowej dla realizacji celów politycznych Sojuszu (...) dla zabezpieczenia pokoju, rozwiązywania kryzysów i obrony"[413].

Organem wykonawczym wojskowych struktur NATO jest Międzynarodowy Sztab Wojskowy (*International Military Staff* - IMS). Jego rola wykonawcza polega na wypełnianiu decyzji Komitetu Wojskowego, wydawanych w formie rozkazów dla dowództw regionalnych. Przygotowuje ponadto plany oraz inicjuje studia nad problematyką wojskową. Do najważniejszych departamentów zajmujących się kwestią zapobiegania konfliktom zbrojnym należą:

Departament Operacyjny – formułuje bieżące plany operacyjne oraz rozwiązuje problemy dotyczące stanu sił zbrojnych oraz militarnej gotowości Sojuszu.

Departament Wywiadu – ma za zadanie koordynować sieć wywiadowczą państw członkowskich, aby właściwie monitorować sytuację zagrażającą bezpieczeństwu Sojuszu. W ramach jego działalności dokonywana jest ocena zagrożeń wynikających z niestabilności regionu.

Departament Współpracy i Bezpieczeństwa Regionalnego – jest podstawowym organem NATO powołanym do koordynacji i współpracy wojskowej w ramach EAPC oraz PdP łącznie z badaniem ich współdziałania podczas operacji pokojowych. Jest on również ważnym elementem kontaktów z OBWE.

Wykonywanie funkcji wojskowych w aktywności antykryzysowej związane jest ze zmodernizowaną Zintegrowaną Strukturą Dowodzenia, która składa się z wojskowych dowództw, między którymi istnieje silna sieć informacyjna, łączności, zaplecza logistycznego. Jest ona podporządkowana Radzie Północnoatlantyckiej, czyli najważniejszemu organowi decyzyjnemu Sojuszu, co podkreśla znaczenie tej

---

[413] Cyt. za:.R. Kupiecki, *NATO u progu XXI wieku,* ASCON, Warszawa 2000, s. 25.

instytucji oraz ułatwia „komunikowanie się" między tymi organami. Od lipca 1994 roku, zredukowano: z trzech do dwóch, wyższe dowództwa NATO. Są to:

Dowództwo Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (*Allied Command Europe* – ACE) mieszczącego się w Casteau k. Mons w Belgii;

Dowództwo Połączonych Sił Zbrojnych NATO na Atlantyku (*Allied Command Atlantic* – ACLANT) mieszczącego się w Norfolk w stanie Wirginia w USA.

Wszystkie struktury, zarówno polityczne i wojskowe wymieniają między sobą doświadczenia i informacje. Jest to funkcja szczególnie ważna jeżeli chodzi o wczesne ostrzeganie.

7.4. Doświadczenia bałkańskie NATO

Równolegle z rozwojem i doskonaleniem prac koncepcyjnych na forum PMSC/AHG Sojusz poddany został praktycznemu sprawdzianowi w zakresie działalności antykryzysowej. Na przebieg i skuteczność tych działań w sposób istotny wpłynęły: wysoce niesprzyjające środowisko oraz nieprzygotowane do prowadzenia tego typu misji przez siły Sojuszu.

Konflikt bałkański charakteryzowały dynamiczne zmiany politycznego i wojskowego otoczenia. Z drugiej strony Sojusz, mimo posiadanych zasobów nie był jeszcze przygotowany do podjęcia szerszych zadań, związanych z operacjami pokojowymi. Brak ten występował zarówno w aspekcie politycznym jak i operacyjnym[414].

Stany Zjednoczone, wielokrotnie stawały wobec swych europejskich sojuszników w pozycji wyczekującej na ich zaangażowanie, poza własnym terytorium[415]. Ze swojej strony, europejscy członkowie NATO niechętnie podchodzili do tego typu operacji,

---

[414] PMSC/AHG do aspektów politycznych (strategicznych) zalicza kwestie dotyczące: mandatów, użycia siły i jego warunków, kontroli politycznej operacji i stosunków cywilno-wojskowych, koordynacji pomiędzy strukturą odpowiedzialną za prowadzenie operacji, a państwami w niej uczestniczącymi, współpracy sił pokojowych z lokalnymi władzami a także kontaktów z mediami. Aspekty operacyjne obejmują: procesy planowania, dowodzenia i kontroli, łączności, misje łącznikowe z innymi instytucjami międzynarodowymi, aktywnymi na teatrze działań, aspekty logistyczne operacji, jej finansowanie oraz przygotowanie personelu cywilnego i wojskowego.

[415] S. J. Shpiro, *NATO and Future Peace-Keeping Operations*, Research Institute for European Studies, Research Paper no. 5, Athens, September 1994, s. 7.

obawiając się wciągnięcia w odległe konflikty, przy udziale w których musieliby być uzależnieni od strategicznych zasobów wojskowych USA. Obawy te związane były również z możliwością zmniejszenia zaangażowania Stanów Zjednoczonych na rzecz europejskiego teatru działań Sojuszu oraz pojawieniem się odmiennych koncepcji politycznych i wojskowych wpływających na dystrybucję materialnych zasobów Sojuszu. Problemem ilustrującym skalę i skutki tego zjawiska była reakcja NATO na konflikt bałkański, wobec którego przez kilka lat Sojusz nie był w stanie wypracować spójnej, konsekwentnej i skutecznej polityki[416]. Zaowocowało to pasywną postawą Sojuszu w początkowym okresie konfliktu bałkańskiego (do 16 lipca 1992 r.). W okresie tym, w oficjalnych dokumentach NATO wyrażano zaniepokojenie, potępiano przemoc i wzywano do zawieszenia broni popierając werbalnie pokojowe wysiłki innych podmiotów międzynarodowych[417].

7.4.1. NATO w roli „organizacji obserwacyjno-wspierającej"

Zmiana stanowiska oznaczająca praktyczne działania, na obszarze konfliktu, rozpoczyna okres ograniczonej aktywności Sojuszu. W jej wyniku NATO organizuje i przystępuje do:

- operacji morskiej i lotniczej na Morzu Adriatyckim (*Maritime Monitor*), od 15 czerwca 1993 roku „ Ostra Straż"[418]; na podstawie sankcji międzynarodowych nałożonych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ(rezolucje nr 713, 757, 820, 943);
- operacji nadzorowania przestrzeni powietrznej Bośni i Hercegowiny (*Sky Monitor*) na podstawie rezolucji RB nr 781 – od 16 października 1992 r.;
- wymuszenia respektowania strefy zakazu lotów nad Bośnią („*Deny Flight*") na podstawie rezolucji RB nr 816 – od 12 kwietnia 1993 r[419].;

---

[416] Szerzej zob.: R. Kupiecki, *NATO a operacje pokojowe*..., s. 149-153; *Od Londynu do Waszyngtonu*..., s. 184-187.

[417] Szerzej zob.: R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu*..., s. 186-187.

[418] Wykaz sił uczestniczących oraz efekty operacji patrz: *NATO Fact Sheet, Operation Sharp Guard*, 19 June 1996.

[419] Rezultaty operacji „Deny Flight" zob.: Final Fact Sheet. Operation Deny Flight, 21 December 1995.

- ochrony powietrznej jednostek UNPROFOR;
- operacji zwalczania sił serbskich prowadzących ostrzał Sarajewa oraz zapewnienia swobody działań siłom pokojowym (*Deliberate Force*) – 30 sierpnia 1995.

Jednocześnie, Rada Północnoatlantycka wyraziła zgodę na wykorzystanie elementów sztabowych Północnej Grupy Armijnej NATO (NORTHAG) w ramach dowództwa UNPROFOR.

Zmianę podejścia Sojuszu do kwestii konfliktu bałkańskiego można zaobserwować od grudnia 1992 roku, kiedy to NATO uznała, iż „wojna w byłej Jugosławii jest najostrzejszym kryzysem". Ponadto, w ramach działań lotniczych doszło do pierwszych przypadków użycia broni przez siły NATO[420]. Od września 1995 roku rozpoczęto przygotowania planów wojskowej akcji wprowadzenia w życie przyszłego planu pokojowego, dla Bośni, w postaci własnej jednolitej operacji, autoryzowanej przez Radę Bezpieczeństwa.

Zdecydowana akcja wojskowa NATO, w połączeniu z zabiegami dyplomatycznymi zmusiła walczące strony do zawieszenia broni oraz rozpoczęcia rozmów pokojowych, w bazie lotniczej Wright-Patterson w Dayton, zakończonych parafowaniem porozumienia pokojowego 21 listopada 1995 roku.

Uczestnictwo w operacji pokojowej w Bośni i Hercegowinie, miało charakter pierwszego doświadczenia, w zakresie reagowania kryzysowego. Działania te były także pierwszą operacją bojową, od czasu utworzenia Organizacji, po raz pierwszy użyto w niej środków ofensywnych. Po raz pierwszy też, Sojusz działał na obszarze „pozatraktatowym".

Zaangażowanie NATO, w czasie czteroletnich operacji bałkańskich przeszło ewolucję od misji obserwacyjnych, poprzez morskie i lotnicze akcje o charakterze wymuszenia zachowania zgodnego z decyzjami międzynarodowymi, groźby użycia siły przeciwko stronom naruszającym zakazy, po rzeczywiste użycie siły wojskowej.

W okresie tym, Sojusz oskarżany był o aktywność nieadekwatną, do posiadanych możliwości. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy spada po części na państwa

---

[420] 28 lutego 1994 r. lotnictwo NATO zestrzeliło cztery serbskie samoloty MiG-29 naruszające strefę zakazu lotów.

członkowskie jak i na ONZ. Podstawowym problemem był system podwójnej autoryzacji działań. NATO mogło podejmować tylko te zadania, które były akceptowane przez ONZ. W efekcie działania operacyjne, wymagające natychmiastowej realizacji często uruchamiane były z dużą zwłoką[421]. Wzbudzało to nieufność w kontaktach pomiędzy NATO i ONZ.

Źródłem dodatkowych kontrowersji w tym zakresie stały się pierwsze bardziej zdecydowane działania Sojuszu. Wzmogły one, jak się później okazało nie bezpodstawnie, obawy dotyczące bezpieczeństwa sił Narodów Zjednoczonych narażonych bezpośrednio na akcje odwetowe walczących stron. Ponadto, okazało się, iż organy NATO nie potrafiły jeszcze, skutecznie współdziałać z organizacjami pozarządowymi w realizacji humanitarnych celów operacji.

Mimo popełnionych błędów w zakresie oceny konfliktu oraz przeciwdziałania to skuteczność NATO zmusiła walczące strony do podpisania zawieszenia broni.

7.4.2. NATO jako organizacja uczestnicząca w rozwiązywaniu konfliktów

Nadzór nad wprowadzaniem w życie założeń Porozumienia z Dayton był dla Sojuszu fundamentalną lekcją polityki i wojskowości i oznaczał jednocześnie konieczność pełnego zaangażowania swoich sił w konflikcie bałkańskim. Gen. George Joulwan podkreślając wagę zadania stwierdził, iż od tego czy ta misja się powiedzie zależeć będzie przyszłość Europy i Sojusz Północnoatlantyckiego.

NATO, przyjmując obowiązek implementacji postanowień pokojowych starało się zapewnić sobie jak najlepsze warunki jego realizacji. Wiązało się to z wprowadzeniem istotnych zmian w procesie przygotowania i prowadzenia operacji. Za podstawę prawną funkcjonowania misji przyjęto ramy wyznaczone przez rozdział VII Karty NZ. Jednak, funkcjonowanie misji zaplanowano w oparciu o własne zasady i procedury.

Układ Pokojowy w sprawie Bośni i Hercegowiny[422] oraz Rezolucja nr 1031 z 15 grudnia przyjęta przez RB, upoważniły NATO do realizacji operacji wprowadzenia

---

[421] Szerzej: R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu...*, op. cit., s. 195.

[422] Tekst zob.: *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Hercegowina*, Dayton, 21 Nowember-Paris, 14 December 1995, review of International Affairs, vol. XLVII, February 1996.

w życie postanowień wojskowych tego porozumienia. Ich zakres określono w Aneksie 1A do dokumentu porozumienia paryskiego.

Ogólne założenia planu operacyjnego (OPLAN 10405) NAC zatwierdziła 16 grudnia 1995 r. Oficjalne przejęcie kierownictwa operacji pokojowej, z rąk ONZ, przez Naczelnego Dowódcę PSZ NATO w Europie nastąpiło 20 grudnia, a dyslokację 60-tysięcznego kontyngentu sił IFOR zakończono 18 lutego 1996 roku[423].

Kluczowe dla sprawności przygotowania i przebiegu operacji w Bośni pk. „Wspólny Wysiłek" okazały się uprawnienia, przyznane Sojuszowi w Aneksie 1A. Zawierały one między innymi:

- prawo doboru innych państw do udziału w Siłach Implementacyjnych;
- sprawowanie przez NAC politycznej kontroli nad przebiegiem operacji oraz wiążące się z tym uprawnienia, umożliwiające przekazywanie dodatkowych obowiązków siłom IFOR;
- możliwość wymuszania określonych działań stron konfliktu
- prowadzenie działań w oparciu o własne reguły postępowania (*rules of engagement*).

Szczególnie istotne okazały się zapisy aneksu 1A, dające NATO możliwość wyegzekwowania swoich postanowień. Obejmowały one między innymi postanowienia znane pod nazwą klauzuli „srebrny pocisk", sankcjonującą niezbędność nadzoru IFOR nad siłami militarnymi stron konfliktu[424].

Prawo ostatecznej interpretacji zapisów postanowień, wojskowej części porozumienia pokojowego, przekazano dowódcy IFOR, czyniąc go jednocześnie zwornikiem wszystkich procesów natury politycznej, wojskowej i akcji humanitarnych na obszarze konfliktu.

Siły IFOR miały wykonywać swoje zadania w ramach struktur wojskowych Sojuszu, wyposażone w ciężki sprzęt i uzbrojenie. Czas trwania operacji obliczono na rok[425].

---

[423] IFOR Basic Fact Sheet, 25 February 1996.

[424] Zob.: D. Lightburn, *Wnioski i doświadczenia*, "Przegląd NATO", nr 49, s. 13.

[425] Skład, zadania sił IFOR oraz ich rozmieszczenie zob.: R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu*, op. cit., s. 199-203, Bilans ich działalności zob.: Tamże, s.204-296.

W oparciu o przyznane uprawnienia bezkolizyjnie wymieniono kontyngenty wojskowe krajów, nie będących członkami NATO, wchodzące w skład UNPROFOR. Ich miejsce zajął 20 tysięczny kontyngent wojsk amerykańskich[426]. Ponadto, NATO uwzględniło udział w misji 10 tysięcznego kontyngentu sprawdzonego i przygotowanego do współdziałania z wojskami NATO w ramach programu PdP[427].

Realizacja zadań, przez IFOR, przebiegła w zasadzie sprawnie. Dotyczy to szczególnie wojskowej części porozumienia. Przede wszystkim, doprowadzono do przerwania walk, które na większą skalę nie zostały wznowione przez cały czas trwania operacji. Z podobną sprawnością zrealizowano pozostałe zadania części wojskowej. Skoszarowano lub doprowadzono do demobilizacji ponad 700 lokalnych jednostek wojskowych, zmagazynowano ciężkie uzbrojenie, zniszczono znaczne ilości sprzętu i amunicji oraz umożliwiono powrót ponad 200 tysięcy uchodźców.

Jednak, od początku działalności Sił Implementacyjnych pojawiły się różnice pomiędzy osiągnięciami wojskowymi, a zbyt powolnym tempem implementacji politycznych części porozumienia pokojowego. Pomimo niewątpliwego sukcesu IFOR, jego roczny mandat okazał się zbyt krótki. Wizja zmarnowania dotychczasowych wysiłków oraz kwoty 5 miliardów dolarów, przeznaczonych na funkcjonowanie IFOR, spowodowała powołanie nowej operacji pod kryptonimem „Wspólna Straż" oraz wyznaczenie, do jej realizacji, Sił Stabilizacyjnych (SFOR) liczących około 32 tysiące żołnierzy[428]. Mandat na podstawie rezolucji RB nr 1088 z dnia 12 grudnia 1996 r. wyznaczono na 18 miesięcy, do czerwca 1998 r. Plan operacyjny NATO nr 10406 określił cel wojskowy operacji, jako stabilizację pokoju[429]. Na podstawie decyzji NAC z 20 lutego 1998 r. siły SFOR kontynuują swoją misję po upływie tego mandatu. Decyzja ta zmieniła jednocześnie obszary zainteresowania SFOR, kierując ich główny wysiłek na współdziałanie w tworzeniu

---

[426] Senat USA wyraził zgodę na udział wojsk amerykańskich w operacji na Bałkanach 13 grudnia 1995 roku.

[427] W skład IFOR weszły jednostki z 14 państw uczestniczących w programie PdP. Jednostki z państw partnerskich traktowane były na równych prawach z jednostkami NATO.

[428] Sekretarz Generalny NATO Javier Solana nazwał możliwość załamania się procesu pokojowego w Bośni „najdroższym w historii zawieszeniem broni". R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu...* op. cit., s. 208.

[429] Decyzja o kontynuowaniu misji w Bośni ma ścisły związek z 2-letnim planem odbudowy uzgodnionym przez Radę Implementacji Pokoju.

stabilnego i bezpiecznego środowiska, dla odbudowy kraju oraz promowania bezpieczeństwa publicznego, we współdziałaniu z innymi organizacjami międzynarodowymi. Jednocześnie zachowało aktualność zadanie przeciwdziałania odrodzeniu się przemocy[430].

Operacja w Bośni jednoznacznie potwierdziła możliwość prowadzenia samodzielnych operacji przez NATO. Dotyczy to również operacji określanych mianem operacji wysokiego ryzyka, do jakich zaliczono IFOR i SFOR. Jednak, rola Sojuszu w tych operacjach sytuuje go jako jeden z elementów całości wysiłków międzynarodowych, na rzecz utrwalenia pokoju oraz stworzenia warunków do powojennej odbudowy.

Z perspektywy czasu, należy stwierdzić, iż sukces militarny w Bośni nie przełożył się jednak na sukces polityczny. Misja pokojowa napotykała na niewielki opór, dopóki społeczność międzynarodowa finansowała odbudowę kraju. W miarę jak jej wysiłki przesuwały się w kierunku stworzenia jednolitego państwa spotkała się ona z przybierającym na sile oporem politycznym. Powojenna Bośnia to w rzeczywistości nadal trzy strefy terytorialne cieszące się niezależności polityczną i ekonomiczną, rządzone przez oddzielne, wypaczone przez wojnę struktury władz, przeciwstawiające się jakimkolwiek zmianom. Często, mają one niejasne powiązania ze strukturami przestępczości zorganizowanej i przemytu. Na powolność zmian w tym zakresie zwracają uwagę analitycy i przedstawiciele międzynarodowych kręgów gospodarczych[431]

Przyczyn takiego stanu upatruje się, między innymi, w niedostatkach politycznych funkcji NATO, szczególnie istotnych, w wypełnianiu roli koordynatora całości wysiłków pokojowych. Na te ograniczenia zwraca uwagę, między innymi gen. sir Rupert Smith (DSACEUR) stwierdzając, iż pokojowe operacje NATO mogą przynieść sukcesy w bardzo ograniczonej skali, zaś NATO może jedynie stworzyć warunki sprzyjające ich sukcesowi[432].

---

[430] „Przegląd NATO", nr 3(45) 1998, s. D4.

[431] Obszerna analiza aktualnej sytuacji w Bośni zob.: G. Knaus, M. Cox, *Dokąd zmierza Bośnia?*, „Przegląd NATO", nr 48, s. 24-25.

[432] Wywiad z gen. sir R. Smithem zob.: „Przegląd NATO", nr 49, s. 24-25.

W następstwie udanego wprowadzenia militarnych aspektów porozumienia możliwe jest wdrożenie jego cywilnych aspektów, gwarantujących pełny sukces operacji. Wymaga to jednak zharmonizowania celów, koncepcji i planów wszystkich uczestników misji. Warunek ten nie został spełniony podczas operacji w Bośni. Organizacje – potencjalni uczestnicy misji nie byli uczestnikami rozmów pokojowych. Nie znali ich ustaleń i w konsekwencji nie byli gotowi do realizacji zadań, zarówno jeśli chodzi o termin rozpoczęcia misji jak i stawiane im wymagania[433]. W efekcie, wystąpił brak koordynacji, a często także brak możliwości efektywnego sprawowania funkcji przez cywilne komponenty misji zmuszając tym samym wojskowych do zajmowania się dodatkowo tą sferą działalności[434]. Wpływa to między innymi na szczególnie istotny dla „klimatu" operacji problem zapewnienia bezpieczeństwa publicznego na poziomie lokalnym w warunkach braku lokalnej policji, rozkładu sądownictwa oraz lokalnych struktur władzy.

Istotny problem, dla działań NATO, stanowi kwestia ich utrzymania w ramach mandatu Rady Bezpieczeństwa. W wielu wypadkach okazuje się on, ze względów praktycznych, zbyt ograniczony dla skutecznej realizacji celów procesu pokojowego. W działalności SFOR uwidoczniło się to, szczególnie w kwestiach: dotyczących ścigania zbrodniarzy wojennych, konieczności usuwania ze stanowisk w lokalnych władzach przeciwników procesu pokojowego oraz przejmowania kontroli nad nadajnikami Serbskiej Radio-Telewizji (SRT), w październiku 1997 roku[435].

7.4.3. NATO w roli „organizacji wymuszającej"

W roku 1998 przez serbską prowincję przetoczyły się fale demonstracji ludności albańskiej stanowiącej 90% społeczności Kosowa. Na transparentach widniały napisy

---

[433] Szerzej zob.: *Wnioski i doświadczenia*, „Przegląd NATO", nr 49(2001), s. 12-15.

[434] Akcentuje to B. Nash, dowódca amerykańskiej 1DPanc, która w całości uczestniczyła w operacji w Bośni, zob.: „Przegląd NATO", nr 49(2001), s. 18-19; Problematykę wzmocnienia wymiaru politycznego misji oraz współdziałania z organizacjami pozarządowymi omawia prof. Ch. Bellamy akcentując szczególnie różnice kulturowe, wzajemną nieufność oraz odmienne procedury. Tamże,
s. 9-11.

[435] Szerzej zob.: *SFOR robi porządki*, „Rzeczpospolita", 21 sierpnia 1997 r., D. Deluce, *Medialne wojny*, „Przegląd NATO", nr 48, s.16-21.

o autonomii, zniesionej przez Slobodana Miloszevicia w 1988 oraz hasła zaprzestania przez Serbów czystek etnicznych przeciwko nim[436]. Próby wywarcia presji dyplomatycznej na władzach Belgradu, stolicy Serbii, nie przynosiły oczekiwanych rezultatów.

W marcu 1998 amerykańska sekretarz stanu Madeliene Albright zadeklarowała, że „nie będziemy stać bezczynnie podczas gdy władze serbskie dokonują w Kosowie tego czego nie mogły dokonać w Bośni" (w Bośni poniosło śmierć bądź zaginęło 200.000 osób). W sierpniu 1998 roku zapowiedziała, że poczynania Serbów w Kosowie mogą pociągnąć za sobą interwencję zbrojną NATO[437]. Kilka miesięcy wcześniej, 28 maja 1998 roku, ministrowie spraw zagranicznych NATO złożyli oświadczenie, że sytuację w Kosowie należy rozwiązać środkami pokojowymi i ustabilizować sytuację w regionie; między innymi w Albanii, gdzie utworzono komórki PdP, jednocześnie nie wykluczyli akcji zbrojnej. Potwierdzili to 12 i 13 czerwca, ministrowie obrony NATO rozważając różne scenariusze uregulowania sytuacji. Wówczas, nie doszło do interwencji ponieważ Slobodan Miloszevicz odwołał akcję armii i policji serbskiej w Kosowie. Następnie NATO, w porozumieniu z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), zadeklarowało ochronę członków specjalnej misji weryfikacyjnej OBWE w Kosowie, a w razie zagrożenia jej członków – miało ewakuować bezpiecznie personel misji.

Państwa NATO wyciągnęły wnioski z doświadczeń zdobytych podczas konfliktu w Bośni i Hercegowinie. Dlatego równolegle, z podtrzymywaniem groźby użycia siły, prowadzono szereg zabiegów dyplomatycznych w ramach Grupy Kontaktowej (USA, Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Rosja, Włochy), ONZ, UE czy OBWE. Syndrom „Dayton", jak określały to media, opierał się na modelu: dyplomacja plus siła. Jednak status prawnomiędzynarodowy Kosowa nie pozwalał na interwencję w oparciu o zasadę zbiorowej obrony (zbiorowej samoobrony). Kosowa nie uznano, w przeciwieństwie do Bośni i Hercegowiny, za państwo niepodległe i suwerenne. 28 stycznia 1999 dyplomatyczne zabiegi sekretarza generalnego NATO, wspierające plan

---

[436] M. Tryc-Ostrowska, *Sankcje wobec Belgradu*, „Rzeczpospolita", 1998.03.10.

[437] S. Kay, *After Kosovo: NATO's Credibility Dilema*, "Security Dialogue", Vol. 31, nr 1, 2000, s. 72-73.

Grupy Kontaktowej (rozejm i autonomia dla Kosowa), rozpatrywane były podczas posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej, w której brał udział Sekretarz Generalny ONZ. Rozpoczęte rozmowy pokojowe w lutym 1999 roku w Rambouillet, pod Paryżem, ograniczyłaby prawa Albańczyków jedynie do autonomii. W tej sytuacji, Karta NZ dawała możliwość interwencji w oparciu o VII rozdział, ale wówczas wymagałoby to decyzji Rady Bezpieczeństwa. Instytucją, dzięki której można było ominąć sprzeciw Rosji (oraz być może Chin) stała się Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego. NATO, które „sprawdziło" się w konfliktach bałkańskich, stało się najdogodniejszym kandydatem do przeprowadzenia akcji wymuszającej, w której system zbiorowej obrony zamieniono na system zbiorowego bezpieczeństwa[438].

W tym samym czasie dyplomacja amerykańska nie wsparła w należytym stopniu rozmów pokojowych, nazywanych niekiedy rozmowami „europejskimi" w Rambouillet[439]. Serbowie, straszeni użyciem siły nie wierzyli w taką ewentualność. Slobodan Miloszevicz odrzucił plan ułożenia stosunków z Albańczykami. Amerykańscy delegaci przy zdominowanym przez Europejczyków stole negocjacyjnym, wyrażali się z uznaniem dla prowadzących rozmowy: ministra francuskiego Huberta Vedrina oraz brytyjskiego ministra Robina Cooka mówiąc o ostatnim, że *Cook was a good guy...* (*Cook to porządny facet*) ale nie potrafił doprowadzić aby Miloszevicz podpisał porozumienie pokojowe[440].

Federalna Republika Jugosławii, po odrzuceniu 19 marca 1999 roku porozumienia pokojowego, zerwała w ten sposób rozmowy w Rambouillet, jednocześnie nasilając działania militarne i policyjne w prowincji. Misja weryfikacyjna OBWE została wówczas zmuszona do opuszczenia Kosowa. Dyskusja przeniosła się zatem do Waszyngtonu, gdzie sekretarz generalny NATO – Javier Solana, wraz z Radą Północnoatlantycką decydowali o realizacji operacji powietrznej. Ostatnią próbą dyplomatycznego rozwiązania kryzysu była wizyta ambasadora Stanów Zjednoczonych – Richarda Holbrooka w Belgradzie, który postawił Slobodanovi

---

[438] G. Kostrzewa-Zorbas, *Początek czy koniec...*, op.cit, s. 14-15.

[439] M. Weller, *The Rambouillet conference on Kosovo*, "International Affair", Vol. 75, nr 2, April 1999, s. 211-251.

[440] Cyt. za: K. Longhurst, M. Zaborowski, *Kosowski Rubikon*, [w:] *Świat po Kosowie*, op.cit., s. 26-28.

Miloszeviciowi zawierające żądania ultimatum przerwania ofensywnych działań w Kosowie. Ultimatum zostało przez prezydenta odrzucone. Następnym ruchem NATO była operacja powietrzna pod kryptonimem „Sojusznicza Siła" przeprowadzona w okresie od 24 marca do 8 czerwca.

7.4.4. Wnioski z operacji w Kosowie

Gdy konflikt serbsko-albański zaognił się, w stopniu nie do przyjęcia dla rządów i zachodniej opinii publicznej, pojawił się problem mandat ewentualnej interwencji międzynarodowej. Status Kosowa, w odróżnieniu od Bośni i Hercegowiny , które uznano za niepodległe państwo, nie pozwalał na interwencję w oparciu o zasadę zbiorowej samoobrony. Karta ONZ dopuszczała w tej sytuacji tylko jedną drogę do interwencji wojskowej: zamiast zbiorowej obrony-zbiorowe bezpieczeństwo. Mechanizm ten wymaga jednak głosowania w Radzie Bezpieczeństwa z niewątpliwym wetem ze strony Rosji i Chin. W efekcie operację „Sojusznicza Siła" (*Allied Force*) podjęto na podstawie jednostronnej decyzji NAC, bez próby uzyskania autoryzacji ze strony ONZ, w oparciu o uznawane w państwach zachodnich prawo do interwencji humanitarnej. Część polityków zachodnich oraz środki masowego przekazu uznało operację „Sojusznicza Siła" za pierwszą w dziejach wojnę o prawa człowieka.

Ostrzejsze i bardziej ostrożne w tym względzie były oceny politologów i znawców prawa międzynarodowego. Z ich punktu widzenia, podjęte na podstawie decyzji wewnętrznej NATO bombardowania terytorium oraz blokada ekonomiczna FRJ były bezprawne, w świetle obowiązujących norm prawa międzynarodowego. Uznając polityczne i humanitarne powody interwencji zwracają uwagę na brak autoryzacji akcji ze strony RB. Przy uwzględnieniu zasady, iż suwerenność państwa jest wartością nadrzędną w stosunkach międzynarodowych, NATO jawi się jako agresor, w tej fazie konfliktu w byłej Jugosławii[441].

---

[441] Dyskusja na temat legalności akcji NATO zob.: S. Sawicki, *Suwerenność państwa jest wartością nadrzędną*, „Rzeczpospolita", 6.05.1999 r., E. Piontek, *Akcja NATO jest legalna*, „Rzeczpospolita", 9.04.1999 r., Z. Garlicki, T. Mazowiecki, „Rzeczpospolita", 29.03.1999 r.

Operacja w Kosowie w zakresie jednostronnej autoryzacji okazała się natychmiast zarzuconym „eksperymentem politycznym", w zakresie wojskowym zaś kontrowersje budzi skuteczność wykorzystania sił i środków. W efekcie, pokojowe rozstrzygnięcie kwestii kosowskiej odbywa się już na podstawie mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ[442].

Pod względem militarnym operacja „Sojusznicza Siła" wykazała istotne różnice w możliwościach wojskowych Stanów Zjednoczonych oraz europejskich członków Sojuszu i Kanady, wynikające z różnicy w potencjałach bojowych oraz pogłębiającej się luki technologicznej, w zakresie militarnym, pomiędzy USA a pozostałymi członkami Paktu[443]. W efekcie Europa i Kanada nie były w stanie wnieść istotnego wkładu, zarówno w operację powietrzną w Serbii i Kosowie jak i w późniejszą operację lądową „Joint Guardian". Jednym ze skutków operacji kosowskiej stało się też utrwalenie najnowszej, wprowadzonej w latach dziewięćdziesiątych amerykańskiej zasady prowadzenia działań na dystans, z maksymalnym unikaniem strat własnych („doktryna zero strat").

Pod koniec 1999 roku Komitet Rady ds. Ćwiczeń i Operacji przygotował dla Rady Północnoatlantyckiej raport pt. „Wnioski dotyczące procedur konsultacyjnych i decyzyjnych Sojuszu wykorzystywanych podczas operacji w Kosowie". Na treść raportu składają się opinie zarówno Rady jak i dowództwa SHAPE[444].

Raport ten, jako jeden z najistotniejszych obszarów wymagających doskonalenia wymienia polityczno-wojskowe procesy decyzyjne oraz procedury i środki wykorzystywane w czasie reagowania na sytuacje kryzysowe. W myśl raportu należą do nich:

- rozwój politycznych wytycznych do planowania wojskowego. Powinny one zapewniać właściwą kontrolę polityczną nad operacją, nie zakłócając bieżącego funkcjonowania dowództw;

---

[442] Szerzej zob.: G. Kostrzewa-Zorbas, *Początek czy koniec epoki? Wojna o Kosowo, Stany Zjednoczone i bezpieczeństwo europejskie*, [w:] *Świat po Kosowie*, Warszawa 2000, s. 17-18

[443] Podczas operacji "Sojusznicza Siła" ponad 70% siły ognia należało do strony amerykańskiej. Analiza stanu i przyczyn tego zjawiska. Zob.: E. Sloan, *DCI:reakcja na amerykańską Rewolucję w Kwestiach Wojskowych*, „Przegląd NATO", nr 5(48)/2000.

[444] COEC, *Lessons learned concerning alliance consultation and decision-making procedures for operations related to Kosovo*, Brussels-December 1999.

- koordynacja działań polityczno-wojskowych, ze szczególnym uwzględnieniem sprawności przepływu informacji;
- rozwijanie możliwości państw partnerskich, w zakresie udziału w zapobieganiu konfliktom oraz operacjach pokojowych Sojuszu;
- rozszerzenie i usprawnienie mechanizmów konsultacyjnych, pomiędzy strukturami działającymi w obszarze zapobiegania konfliktom, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy cywilno-wojskowej (*Civil Military Cooperation* – CIMIC) oraz reforma systemu polityki informacyjnej Sojuszu.

W 2000 roku oceny te zostały uzupełnione doświadczeniami SHAPE[445] w następujących obszarach:

- pomoc prawna w czasie przygotowania i prowadzenia operacji (*legal support*) poprzez wzmocnienie zespołów sztabowych specjalistami, z zakresu prawa posiadającymi doświadczenie praktyczne;
- wdrożenie reformy planowania cywilnego w sytuacjach nadzwyczajnych (*Civil Emergency Planning* - CEP);
- wydzielenie i utrzymanie sił na potrzeby operacji pokojowych.

Badania na uniwersytecie Cranfield wykazały, że lokalne społeczności darzą większym respektem tych uczestników misji, którzy są pewni swoich racji, profesjonalnie przygotowani, zdecydowani w działaniu i dobrze wyposażeni. Jeżeli wojska są nieudolne, zbyt skoncentrowane na sobie, nie przywiązują dużej wagi do ochrony miejscowej ludności, natychmiast tracą autorytet, a co za tym idzie skuteczność[446].

Problem właściwego przygotowania wojsk, do udziału w misjach pokojowych, jest istotny dla sojuszu łączącego zadania militarne wynikające z zakresu wspólnej obrony oraz zbiorowego bezpieczeństwa. Prof. Charles Moskos ujął problem następująco: „operacja pokojowa nie jest zajęciem żołnierzy, ale tylko żołnierz może ją wykonać". Obecnie stało się to źródłem sprzecznych opinii i doświadczeń. Zwraca się uwagę na:

---

[445] COEC, *Kosovo lessons learned: Implementation rapport*, 10 Nov 2000.
[446] Ch. Bellamy, *Łącząc współczucie z gotowością bojową*, s. 9-11.

- możliwą degradację wartości bojowej jednostek i żołnierzy uczestniczących zbyt długo w misjach pokojowych;
- trudności ze strony wojskowych, w zakresie adaptacji do odmiennych sposobów działania typowych dla zadań występujących w toku misji;
- trudności w zakresie integracji wojska z cywilnymi komponentami misji.

Doświadczenia, w tym zakresie są między innymi podstawą do formułowania sądów o konieczności podziału ról w zakresie operacji pokojowych. Stany Zjednoczone zachowałyby zdolność do prowadzenia operacji na dużą skalę traktując operacje pokojowe jako specjalność drugorzędną. Odpowiedzialność za nie przejęliby europejscy członkowie NATO[447].

W raporcie Komitetu szczególną uwagę poświęcono współdziałaniu z organizacjami międzynarodowymi[448]. Stosunkowo najlepiej oceniono współdziałanie z ONZ, OBWE, UNHCR, ICRC na szczeblu centralnym. Słabością wzajemnych kontaktów jest szczebel terenowy oraz ich niesystematyczność. Istotnym postępem, w tym zakresie stało się powołanie Humanitarnego Centrum Koordynacji Informacji (HCIC). O skali problemu świadczy fakt, iż obecnie na terenie Kosowa działa ponad 200 organizacji pozarządowych a każda z nich ma swój specyficzny obszar zainteresowań i specjalizację. Istotnym problemem bieżącej współpracy stały się bariery komunikacyjne. Dotyczą one z jednej strony języka i terminologii, a z drugiej, możliwości spełnienia wysokich standardów NATO dotyczących bezpieczeństwa informacji.

W ocenie bałkańskiej działalności NATO zwraca uwagę, prowadzona na bieżąco, ocena skuteczności stosowanych metod działania oraz ich adaptowanie do zmieniających się warunków. Proces ten funkcjonował coraz sprawniej w miarę rozwoju operacji. Po faktach spóźnionej i nieadekwatnej do sytuacji reakcji, w początkowej fazie konfliktu zaczęto osiągać coraz lepsze rezultaty. Umożliwiło to stabilizację konfliktu i nie dopuszczenie do destabilizacji kolejnych rejonów Bałkanów

---

[447] Por.: Wypowiedź J. Hillena b. konsultanta G. Busha, C. Rice - doradcy prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego, „Przegląd NATO", nr 49(2001).

[448] Brak w tym zakresie sprawnych procedur. Dotychczasowa praktyka polega jedynie na stosowaniu Zaleceń z Oslo (1994) zawierających ogólne wytyczne użycia środków militarnych i cywilnych w przypadku pomocy udzielanej w wyniku katastrofy.

– Albanii i Macedonii[449]. W tym przypadku, skuteczna okazała się „miękka" demonstracja siły, w formie wykorzystania ćwiczeń w ramach PdP jako środka nacisku w celu uspokojenia sytuacji i zamknięcia konfliktu w jego ramach geograficznych[450].

7.5. Konkluzje

Ewolucja charakteru współczesnych wyzwań i zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa oraz doświadczenia bałkańskie NATO w istotny sposób wpłynęły na kształt najnowszej Koncepcji Strategicznej Sojuszu, wprowadzając do niej problematykę antykryzysową, a w tym operacje realizowane poza terytorium traktatowym.

W latach dziewięćdziesiątych NATO w różnym stopniu angażowało się w proces zapobiegania i rozwiązywania konfliktów zbrojnych. W procesie tym można wyróżnić trzy okresy, w których Sojusz pełnił kolejno rolę:

- organizacji obserwacyjno-wspierającej (lata 1991-1995);
- organizacji uczestniczącej (lata 1995-1999);
- organizacji wymuszającej (interwencja w Kosowie)

W stosunkowo krótkim okresie czasu, Sojusz przeszedł długą drogę od udziału i wspierania operacji pokojowych prowadzonych przez ONZ, poprzez kierowanie klasyczną działalnością pokojową, wzbogaconą o użycie siły w sytuacjach krytycznych, do udziału w wieloaspektowej operacji pokojowej. IFOR i SFOR dostarczały pomocy humanitarnej ale używały także siły. SFOR nadzorował wprowadzanie cywilnych aspektów porozumienia pokojowego, a obecnie kontroluje przebieg tego procesu, dążąc do zapewnienia długofalowej stabilizacji. W Kosowie Sojusz zaangażowany był początkowo w zapobieganie konfliktowi, następnie w

---

[449] W ramach operacji „Alba" 5,5 tys. żołnierzy sił AFOR przywróciło w Albanii ogólne zręby prawa i porządku. W Macedonii przeprowadzono prewencyjne rozmieszczenie wojsk NATO i Partnerów w celu pomocy Misji Weryfikacyjnej OBWE i udzielenia pomocy uchodźcom, stabilizując jednocześnie sytuację w regionie zamieszkałym przez liczną mniejszość albańską.

[450] *Statement on Kosovo, Issued at the Ministerial Meeting of the NAC*, Luxemburg 28 May 1998, "NATO Review" vol.46, no.3, s.D4

dostarczanie pomocy humanitarnej, w końcu w narzucanie porozumienia pokojowego, zmuszanie do wprowadzenia pokoju oraz popieranie wdrażania jego cywilnych aspektów.

Doświadczenia Sojuszu pokazują, iż przeciwdziałanie współczesnym konfliktom powinno następować w jak najwcześniejszej fazie oraz obejmować zaangażowanie we wszystkich etapach konfliktu. Należy liczyć się z wieloletnim zaangażowaniem, przy często niechętnej postawie części miejscowego środowiska. Ponadto, może okazać się, iż niemożliwy jest powrót do sytuacji jaka miała miejsce przed konfliktem.

Daje się zauważyć osłabienie zainteresowania państw udziałem w misjach pokojowych, które coraz częściej wiążą się z ryzykiem wystąpienia strat wśród ich uczestników. Próby częściowego lub nieskutecznego zaangażowania w rozwiązanie konfliktu prowadzą do ośmielania agresorów oraz obniżania autorytetu organizacji międzynarodowych. Spotkały się z tym problemem nie tylko siły ONZ (UNPROFOR) w Bośni, ale także siły NATO w pierwszym etapie swojego udziału w konflikcie na Bałkanach. Sprawnie zaplanowane i skuteczne przeprowadzone akcje morskie i lotnicze Sojuszu, na korzyść sił ONZ, miały jednak w konsekwencji marginalne znaczenie. Pomimo użycia znacznego potencjału, dyskusyjne okazały się rezultaty akcji lotniczej NATO przeciwko FRJ i siłom serbskim w Kosowie.

Sojusz wypracował swoisty sposób autoryzacji operacji pokojowych. Po nieudanym eksperymencie z jednostronną autoryzacją ze strony NAC Koncepcja Waszyngtońska podporządkowała nowe misje Sojuszu sprawdzonemu mechanizmowi prawno-instytucjonalnemu KNZ potwierdzając tym samym główną odpowiedzialność (*primery responsibility*) Rady Bezpieczeństwa, za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jednocześnie Sojusz wprowadził zasadę użycia sił i środków, według własnych planów i w oparciu o własne procedury, zachowując tym samym autonomię oraz nową jakość, osiągniętą w zakresie sprawności i efektywności prowadzenia operacji.

Jednym z czynników gwarantujących skuteczność misji jest ścisły związek pomiędzy mandatem, zadaniami oraz możliwościami. Z inicjatywy Sojuszu, mandaty operacji zaczęły odpowiadać wymogom trudnego środowiska, w którym miały być realizowane, a nie odzwierciedlać kompromis osiągnięty przez członków RB.

Dowódca operacji zyskiwał możliwość wymuszenia odpowiedniej postawy stron konfliktu. Nie udało się jednak uzyskać większego realizmu w zakresie czasu trwania mandatu operacji.

Doświadczenia bałkańskie pokazują, że głównym wyzwaniem związanym z utrzymaniem pokoju jest pomoc w długoterminowych przekształceniach. Procesy pokojowe muszą obejmować nie tylko naglące militarne lub humanitarne potrzeby, ale również czasochłonne przedsięwzięcia, dotyczące przebudowy państwa i ponownej integracji społecznej. Dowodzą też, iż trwały pokój opiera się na rozwiązaniach politycznych. Pokazuje to ograniczoność roli czynnika wojskowego, zarówno pod względem funkcji jak i etapu wykorzystania, a jednocześnie niedocenianie roli komponentu cywilnego misji. Społeczność międzynarodowa, w zakresie operacji pokojowych, potrzebuje autorytetu i wiarygodności. Nie można tego osiągnąć przez samodzielne działanie wojska. Organizacje pozarządowe mogą osiągnąć ten cel skuteczniej i efektywniej.

Ze względu na rozciągłość w czasie, realizacja współczesnych operacji wymaga wielu doskonale przygotowanych sił, przygotowanych do współdziałania z innymi kontyngentami w trudnych kryzysowych warunkach. NATO poświęciło wiele uwagi przygotowaniu oraz ocenie zdolności, do współdziałania krajów nie będących członkami Sojuszu dążąc do integracji kontyngentów partnerskich, uczestniczących w misjach, zarówno na etapie planowania jak i realizacji decyzji.

Sojusz podjął działania antykryzysowe, równolegle z rozwojem własnego instrumentarium w tym zakresie. O jego początkowej bezczynności zdecydowała błędna ocena sytuacji na Bałkanach a ponadto:

- nieprzygotowanie do podejmowania zadań poza obszarem traktatowym;
- opinia USA, iż konflikt na peryferiach obszaru traktatowego powinien być rozwiązany siłami europejskimi;
- spory wewnętrzne dotyczące oceny konfliktu;
- obawa przed wciągnięciem w długotrwały konflikt.

Adaptacja do nowych warunków i proces samokształcenia NATO postępuje przy uwzględnieniu następujących procesów:

- postępuje zrozumienie dla idei zarządu wojskowego związane z podejmowaniem zadań postrzeganych jako cywilne;
- stopniowa europeizacja misji pokojowych NATO. W siłach IFOR ponad 30% kontyngentu stanowiły siły amerykańskie. Ostatnie lata przynoszą stały spadek tej wartości. W siłach KFOR wynosi ona ponad 20%. Ponadto dowódcami sił KFOR są już Europejczycy.

Na sprawność procesu adaptacji Sojuszu istotny wpływ będzie miało rozwiązanie problemów dotyczących prawa do międzynarodowej interwencji, warunkowości mandatów oraz problemu bezstronności w trakcie operacji.

7.6. Rozszerzenie NATO – Szczyt w Pradze

Zgodnie z oczekiwaniami na szczycie NATO w Pradze (19-21 listopad 2002 r.), do członkostwa w Sojuszu zaproszono siedem nowych państw. Na podstawie przyjętego harmonogramu Protokoły Akcesyjne z Litwą, Łotwą, Estonią, Rumunią, Bułgarią, Słowacją i Słowenią podpisane zostaną do końca marca 2003 roku. Państwa te mogą stać się członkami sojuszu atlantyckiego najpóźniej w czasie kolejnego szczytu NATO planowanego na maj 2004 roku. Porównanie etapów rozszerzenia Sojuszu (I tura-1999 r., II tura-2002 r.) pozwala na wskazanie wspólnych cech tego procesu:

- dominacja czynnika politycznego nad militarnym;
- możliwość poszerzenia strefy euroatlantyckiej, która stałaby się strefą stabilizacji i bezpieczeństwa)przy jednoczesnym rozwoju współpracy z Rosją.

Nowi członkowie, pomimo dotychczasowych doświadczeń (7 państw kandydujących czynnie uczestniczyło w operacji w Kosowie, 8 - w Bośni, a Rumunia i Bułgaria wydzieliły kontyngenty do składu sił ISAF w Afganistanie), nie są w stanie wnieść do Sojuszu istotnych zdolności. Co więcej, wymagać będą znaczącego wsparcia (w tym finansowego) ze strony dotychczasowych jego członków. Przesądziły więc: „chęć" lub „gotowość" do podjęcia współodpowiedzialności politycznej za nowe działania sprzymierzonych, w tym operacje poza obszarem traktatowym.

Analizy amerykańskie wskazują na wzrost znaczenia południowej flanki NATO, która może stać się „linią frontu" XXI w. Kierunek ten ulegnie istotnemu wzmocnieniu, po przyjęciu w poczet członków Sojuszu Rumunii i Bułgarii. Może mieć to istotne znaczenie wobec konieczności skierowania wysiłku politycznego i militarnego na rozwiązywanie coraz groźniejszych konfliktów poza strefą euroatlantycką (Bliski Wschód, Kaukaz, Azja).

Pomimo optymizmu Sekretarza Generalnego George'a Robertsona, dotyczącego przyszłości NATO nie brakuje ekspertów wskazujących na narastające rozbieżności polityczne w łonie członków Sojuszu oraz negatywne skutki jego rozszerzenia[451]. Akcentuje się możliwe problemy z podejmowaniem, decyzji, w warunkach ciągłego obowiązywania zasady konsensusu oraz możliwe problemy budżetowe.

Szczyt w Pradze poświęcony był przede wszystkim adaptacji wojskowej, swego rodzaju transformacji militarnej Sojuszu. Nie doszło na nim do zmiany Koncepcji Strategicznej przyjętej podczas szczytu w Waszyngtonie w 1999 roku. Przeciwnie, podkreślono jej aktualność. Jednocześnie, usankcjonowano przygotowania do działań poza obszarem mandatowym oraz do trudnych do sprecyzowania operacji, o różnym charakterze, będących odpowiedzią na nowe zagrożenia (w tym ataki terrorystyczne organizowane i kierowane z zagranicy, zagrożenia nuklearne, chemiczne i biologiczne). Zdecydowano:

- do października 2004 roku utworzyć Siły Odpowiedzi *(NATO Responce Force)*[452];
- przebudować i zracjonalizować system dowodzenia wojskowego (planuje się zachować dwa dowództwa strategiczne zmieniając ich funkcje oraz ograniczyć ilość pozostałych dowództw);

---

[451] Peter van Ham, z londyńskiego CER twierdzi, iż poszerzenie zwiększy liczbę sojuszników, którym brak jakichkolwiek poważnych zdolności obronnych oraz skomplikuje proces decyzyjny *(Jaka przyszłość NATO)*. Jeszcze dalej poszedł politolog amerykański Charles Kupchan twierdząc, iż są to „ostatnie dni Sojuszu Atlantyckiego".

[452] Siły te znają być zdolne do szybkiego (7 do 30 dni) podjęcia działań w dowolnym rejonie na mocy decyzji Rady Północnoatlantyckiej. W ich skład mają wchodzić komponenty: lądowy, morski i powietrzny w sile ok. 20 tys. żołnierzy. Pełną gotowość operacyjną mają one osiągnąć do października 2006 roku. Zapowiedziano ich współpracę z siłami reagowania Unii Europejskiej.

- wzmocnić zdolności wojskowe *(Prague Capabilities Commitment-PCC)*[453];
- doskonalić zdolności w zakresie zwalczania terroryzmu, powinny one zyskać formę wieloaspektową oraz globalny zasięg;
- stworzyć wspólny system rozpoznania skażeń oraz Centrum Doskonalenia Obrony; przed BMR;
- zwiększyć zdolności obrony przed potencjalnymi atakami cybernetycznymi;
- zwiększyć zdolności w zakresie obrony przeciwrakietowej terytorium krajów Sojuszu oraz ich sil zbrojnych.

W deklaracji końcowej podkreślono również, wolę zacieśnienia równoprawnej współpracy z Unią Europejską oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, szczególnie w zakresie przeciwdziałania konfliktom, rozwiązywania kryzysów oraz rekonstrukcji obszarów po konfliktach.

Podkreślono wolę dalszego odgrywania przez Sojusz zasadniczej roli w zakresie obrony pokoju, demokracji i bezpieczeństwa w strefie euroatlantyckiej.

---

[453] W ramach praskich zobowiązań w zakresie zdolności (wojskowych) każde z państw zadeklarowało wzmocnienie swoich zdolności w kilku obszarach. Są to m.in. obrona przed bronią masowego rażenia, wywiad, rozpoznanie i wskazywanie celów, dowodzenie kontrola i łączność (C3), strategiczny transport lotniczy i morski, tankowanie w powietrzu,, rozwój jednostek wsparcia i zabezpieczenia bojowego. Przewidziano również możliwość specjalizacji w tzw. zdolnościach niszowych dla mniejszych państw.

Rozdział 8

UZE JAKO ELEMENT INTEGRACJI POLITYCZNEJ EUROPY ZACHODNIEJ

8.1. Geneza integracji politycznej i wojskowej w Europie Zachodniej.

8.1.1. Motywy integracji politycznej i wojskowej

Od czasu Średniowiecza w Europie pojawiły się idealistyczne wizje zjednoczenia, które zapewniałoby pomyślny rozwój i bezpieczeństwo wszystkich narodów kontynentu. Szlachetne intencje nie przeszkodziły wojnom, które mocarstwa toczyły rywalizując o prymat w polityce europejskiej i światowej. W czasach nowożytnych były to następujące wojny: trzydziestoletnia, północna, napoleońskie, w czasach najnowszych najbardziej krwawe: pierwsza i druga wojna światowa. Dlatego też zasadniczym motywem procesu integracji było pragnienie wyeliminowania wojen w rozstrzyganiu kwestii spornych między państwami. Tzw. „ojcowie założyciele" pierwszych instytucji zjednoczeniowych Jean Monet i Robert Schuman, głosili hasło: „nigdy więcej wojny domowej w Europie".

Doświadczenia dopiero co zakończonych zmagań z faszyzmem miały swój smutny, realny finał: ogromne zniszczenia, miliony bezdomnych i głodujących. Konieczność odbudowy była zatem pierwszym impulsem integracyjnym, tym bardziej, że jednym z warunków Planu Marschalla było koordynacja wysiłków państw europejskich w wykorzystaniu amerykańskiej pomocy. Fakt ten był jedną z przyczyn utworzenia w kwietniu 1948 r. Organizacji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Drugim zasadniczym motywem integracji była potrzeba bezpieczeństwa. Początkowo obawiano się odrodzenia faszyzmu w Niemczech i Włoszech, dlatego też pierwsze sojusze miały jeszcze wymowę antyniemiecką. W 1947 r. w Dunkierce, taki sojusz zawarły między sobą Francja i W. Brytania. Rok później, 17 marca 1948 r., podpisano Traktat Brukselski, sygnatariuszami którego były także: Belgia, Holandia i

Luksemburg. Wkrótce po zawarciu traktatu okazało się, że główne zagrożenie Europy Zachodniej płynie ze strony dotychczasowego sojusznika, czyli ZSRR. Struktury bezpieczeństwa były zatem budowane przeciwko ZSRR oraz tzw. państwom satelickim[454].

4 kwietnia 1949 r. podpisany został Traktat Północnoatlantycki, potocznie zwany „waszyngtońskim". Oba dokumenty stanowią podstawowe elementy systemu bezpieczeństwa regionalnego Europy Zachodniej. Jako klasyczne sojusze wojskowe stworzyły podstawy prawne do realizacji strategii kooperacjnej.

8.1.2. Europejska Wspólnota Obronna

W 1950 r. premier Francji René Plever zgłosił projekt utworzenia „armii europejskiej". Odtąd projekt ten nazywano „Planem Plevena". Stał się on podstawą do podpisania 27 maja 1952 r. w Paryżu traktatu o powstaniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej – EWO (*European Defence Community* – EDC), która mogła zapoczątkować daleko idącą integrację polityczną Europy Zachodniej. EWO miało do spełnienia trzy zasadnicze funkcje:

- po pierwsze, tworzyła system zintegrowanych „europejskich sił obrony" złożonych z kontyngentów, dostarczanych przez państwa-sygnatariuszy Traktatu;
- po drugie, był to klasyczny sojusz obronny, obejmujący państwa Europy Zachodniej i ściśle współpracujący z NATO;
- po trzecie wreszcie, co wydaje się najważniejsze, z punktu widzenia europejskiej integracji, EWO było pierwszą ponadnarodową organizacją polityczną. Jej organ wykonawczy – Komisariat był zorganizowany na wzór organów wykonawczych Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Rada Europejskiej Wspólnoty Obronnej mogła wydawać dyspozycje dla rządów państwa członkowskich. Większość tych decyzji mogła być przyjęta zwykłą większością głosów.

---

[454] K. Pomian, *L'Europe et ses nations*, Gallimard, Paris 1990, *Europe a l'epreuve*, "Le debat", nr 111, s. 73-80.

Najwięcej problemów sprawiał problemy remilitaryzacji Niemiec. Niektóre francuskie propozycje sugerowały powołanie pod broń około 100 000 niemieckich żołnierzy, ale warunkiem było, żeby nie miały one charakteru jednostek narodowych, a przede wszystkim, żeby nie podlegały niemieckiemu ministerstwu. Amerykanie, którym zależało na pospiesznym rozwiązywaniu problemu proponowali tymczasowe powołanie „drużyn bojowych" (*combat teams*) w składzie od 5 do 10 tys. żołnierzy. Zgodzili się na francuską propozycję uzbrojenia Niemców, ale bez tworzenia armii niemieckiej. Generał Eisenhower, dowódca zintegrowanych sił NATO w Europie, był entuzjastą utworzenia jednolitej „armii europejskiej" i z chwilą, gdy został wybrany prezydentem wspierał ten projekt, podobnie jak jego sekretarz stanu J.F. Dulles. Ratyfikacja traktatu o powołaniu EWO nie napotkała na trudności w żadnym kraju za wyjątkiem Francji, co wydaje się dziwne ze względu na fakt, że to właśnie w tym kraju narodził się projekt i w Paryżu podpisano traktat o EWO.

Podczas głosowania w Zgromadzeniu Narodowym nad ustawą ratyfikacyjną projekt traktatu o Europejskiej Wspólnocie Obronnej został odrzucony. Przeciwko niemu głosowali przede wszystkim gauliści oraz partie lewicy. Traktat przepadł stosunkiem głosów 319 przeciwko 264[455].

Niepowodzenie EWO zmieniło charakter remilitaryzacji Niemiec, z której nie zrezygnowały, ani Stany Zjednoczone, ani też Wielka Brytania. Wobec dwuznacznej postawy Francji, to właśnie Brytyjczycy przejęli inicjatywę zwołania do Londynu konferencji w sprawie modyfikacji Traktatu Brukselskiego.

Przede wszystkim postarali się o odrzucenie niewygodnego z ich punktu widzenia balastu politycznego Planu Plevena, a głównie ponadnarodowy charakter instytucji sojuszniczych[456].

---

[455] R. Aron, *Memoires, 50 ans de reflexion politique*, Juillard, Paris 1983, t. 1, s. 382.

[456] A. Deighton, *Britain and the Creation of Western European Union – 1954*, [w:] *Western European Union 1954-1997, Defence, Security, Integration*, A.Deighton (editor), Published by the European Interdependence Research Unit St. Antony's College, Oxford 1997, s. 11-28.

8.1.3. Zmodyfikowany Traktat Brukselski

Podczas konferencji londyńskiej uzgodniono cztery poprawki do Traktatu Brukselskiego, które podpisano w Paryżu 23 października 1954 r., nadając im formę protokołów. Najważniejsze postanowienia zapisano w Protokole nr 1, który przesądził o przyłączeniu Niemiec i Włoch do Traktatu Brukselskiego. Z tekstu traktatu usunięto zdanie o „środkach koniecznych, w przypadku podjęcia przez Niemcy agresywnej polityki" zamieniając je nowym, dotyczącym „promowania jedności i sprzyjania postępującej integracji Europy". Ponadto Protokół nr 1 zminimalizował możliwość tworzenia, dublowanych struktur wojskowych działających poza NATO. Odtąd instytucje UZE miały się zwracać do NATO we wszystkich „sprawach wojskowych"[457].

W Protokole zawarte były nowe rozwiązania instytucjonalne. Powołano do życia Radę Unii Zachodnioeuropejskiej oraz Zgromadzenie UZE, które odtąd stały się jedynymi europejskimi instytucjami mającymi kompetencje w dziedzinie obrony. Uczestnicy sojuszu zgodnie uznali, że za wspólną obronę jest odpowiedzialna Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego. W związku z tym, UZE przeszła w stan „uśpienia", czy też „hibernacji" na okres 30 lat.

8.1.4. Plan Foucheta (Unia Narodów Europejskich)

W związku z niepowodzeniem projektu Europejskiej Wspólnoty Obronnej, a także ze względu na fakt, że UZE przekazała NATO swe kompetencje wojskowe, problemy bezpieczeństwa europejskiego i obrony nie były podejmowane w trakcie negocjacji nad Traktatami Rzymskimi, w których nie uczestniczyła Wielka Brytania. Dopiero na początku lat 60. prezydent de Gaulle zaproponował, aby obok systemu wspólnotowego rozwinąć współpracę polityczną. Propozycja znana pod nazwą Planu Foucheta

---

[457] *UZE a Europa Środkowej i Wschodnia, Dokumenty,* Zeszyt 1, *Wstęp,* S. Parzymies, „Studia i Materiały", PISM, nr 76, Warszawa 1994, s. 11-12; J. Gryz, *Unia Zachodnioeuropejska,* „Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie", nr 11, A.Marszałek, Warszawa-Toruń 1997, s. 29-30.

, dotyczyła sześciu państw Wspólnoty, które miały utworzyć Unię Polityczną. Państwa skonfederowane w Unii miały prowadzić konsultacje, mające na celu wypracowanie wspólnej polityki zagranicznej. Współpraca miałaby charakter międzyrządowy. Propozycja Francji uzyskała poparcie kanclerza Adenauera, jednakże Bonn pragnął, ażeby współpraca poszła w kierunku wzmocnienia europejskich instytucji ponadnarodowych. Podobne stanowisko zajęły pozostałe państwa EWG, które dążyły do wzmocnienia Komisji Europejskiej i wyposażenia ją w kompetencje polityczne. Belgia i Holandia nie bez racji obawiały się, że przyjęcie Planu Foucheta prowadzić będzie do *condominium* francusko-niemieckiego nad pozostałymi członkami Wspólnoty[458].

Organem decyzyjnym projektowanej Unii miała być Rada, złożona z szefów rządu państw członkowskich, zbierająca się co cztery miesiące. W Radzie miała obowiązywać jednomyślność, a w przypadku jej braku, decyzje miały obowiązywać tylko te państwa, które opowiedziały się za ich podjęciem. Zamierzano też powołać organ pomocniczy Rady pod nazwą *Europejskiej Komisji Politycznej*. W strukturach projektowanej unii Parlament Europejski miał odgrywać rolę doradczą[459].

W pierwszej wersji Plan Foucheta proponował przekształcenie wspólnoty w *unię polityczną* prowadzącą wspólną politykę zagraniczną i obrony. Ponadto pod auspicjami unii państwa współpracowałyby w takich dziedzinach, jak: rozwój kultury, nauki i praw człowieka. Projektowana unia miała funkcjonować niejako obok Wspólnot nie naruszając ich kompetencji. Unia polityczna miała się rządzić przede wszystkim strategią kooperacyjną, czyli współpracą międzyrządową. Wkrótce jednak, w drugiej wersji Planu Foucheta jego autorzy rozszerzyli kompetencje unii także na inne zagadnienia, w tym także gospodarcze, co uderzało w podstawy funkcjonowania EWG.

Realizacja drugiej wersji Planu zapewniałaby dominację we Wspólnotach „dwóm wielkim", czyli Francji i RFN, dlatego też tzw. „małe" państwa przystąpiły do

---

[458] A.Ciupiński, *Rola Francji w kształtowaniu europejskiej autonomii strategicznej*, AON, Warszawa 2001, s. 130-135.

[459] *Unia Europejska*, podręcznik akademicki (red. nauk. K. Michałowska-Gorywoda), PWN, Warszawa 1994,s. 347-351.

kontrakcji. Domagały się, ażeby instytucje projektowanej unii politycznej wyposażyć w kompetencje ponadnarodowe, tak ażeby wszystkie państwa były wobec nich równe i zostały podporządkowane jednolitym mechanizmom wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Drugą propozycją zgłoszoną przez „małe" państwa, która przyczyniła się do upadku Planu Foucheta był wniosek o przyjęcie do Wspólnot Wielkiej Brytanii.

Obie propozycje były nie do przyjęcia przez V Republikę. Francja nie tylko nie zamierzała podporządkować swojej polityki zagranicznej procedurom ponadnarodowym, ale wręcz przeciwnie, przyjęła kierunek zbudowania niezależnej od NATO obrony narodowej. W czasie, kiedy Fauchet zgłosił swój plan, francuscy fizycy przeprowadzili na Saharze pierwszą próbę samodzielnie wyprodukowanej broni atomowej.

Przyjęcie Wielkiej Brytanii do EWG, także długo było kością niezgody pomiędzy Francją a pozostałymi członkami Wspólnot. Generał de Gaulle uważał Wielką Brytanię za „konia trojańskiego" USA w Europie. W tym względzie Francja różniła się także od swojego zachodniego partnera, czyli RFN.

Ostatecznie Plan Foucheta upadł, a jedynym elementem jaki z niego pozostał był Traktat Elizejski, zawarty 22 stycznia 1963 r. pomiędzy Francją a RFN. Była to próba „zrobienia we dwójkę coś, czego nie udało się zrobić sześciorgu"[460]. W praktyce realizacja ambitnych zapisów traktatu napotkała na poważne trudności, ze względu na odmienny charakter oczekiwań obu stron. W stosunkach francusko-niemieckich wystąpiły dwie przeciwstawne tendencje. Francja dążyła do maksymalnej kontroli politycznej nad wschodnim sąsiadem, natomiast RFN pragnęło uzyskać możliwie najszerszy zakres suwerenności i występować jako równy partner pozostałych państw Europy Zachodniej[461].

---

[460] J. P. Maury, *La construction européenne. La securite et la défense*, PUF, Paris 1996; Ch. Chalieu-Bonneau, *Le coopération militaire franco-allemande*, Défense nationale, juin 1998, s. 62-68.

[461] G.H. Gloannec, *L'allemagne et la France: deux cultures politiques*, Esprit 1996; S. Parzymies, *Od pojednania do wspólnego bezpieczeństwa. Wojskowe aspekty stosunków*, Paryż-Bonn, PISM, Warszawa 1990, s. 42-55.

8.1.5. Europejska wspólnota polityczna

Dopiero w grudniu 1969 r. Konferencja w Hadze zapoczątkowała kolejny etap dyskusji na temat współpracy politycznej państw Wspólnoty. Ale wówczas, następca generała de Gaulle'a, Georges Pompidou zachowywał się z rezerwą wobec zgłoszonych projektów. Nie bez znaczenia był fakt, że Francja jako jedynie państwo Wspólnoty występowała przeciwko przyjęciu do niej Wielkiej Brytanii. Kolejne propozycje integracji politycznej to:

- Rapport Davignon (1970 r.);
- Rapport Tindemansa (1976 r.);
- Plan Genscher-Colombo (1981 r.).

Lata osiemdziesiąte przyniosły dwa istotne akty polityczne Wspólnoty. Pierwszy to Deklaracja o Unii Europejskiej" przyjęta w Stuttgarcie 19 czerwca 1983 r. sygnatariusze Deklaracji pragnęli, ażeby projektowana Unia:

- dała „impuls polityczny" budowie europejskiej;
- określiła kierunki sprzyjające jej rozwojowi oraz głównie zasady europejskiej współpracy politycznej;
- sprzyjała zgodności pomiędzy różnymi zagadnieniami interesującymi przyszłą Unię Europejską;
- zapoczątkowała współpracę w nowych dziedzinach;
- wyrażała wspólną pozycję w problemach stosunków zewnętrznych[462].

Drugim doniosłym aktem politycznym, który miał wpływ na rozwój europejskiej autonomii strategicznej była Deklaracja o reaktywowaniu Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE).

---

[462] J.L. Quermanne, *Le systeme politique de L'Union Européenne,* op.cit., s. 25.

8.2. Reaktywowanie Unii Zachodnioeuropejskiej

W lutym 1984 r. minister spraw zagranicznych w rządzie Jaquesa Chiraca, Claude Cheysson złożyła memorandum, którego rezultatem końcowym była Deklaracja Rzymska z 27 października 1984 r.[463]

Deklaracja oprócz ogólnych sformułowań dotyczących zacieśniania współpracy europejskiej, apelowała o poszukiwanie *konsensusu* w sprawach bezpieczeństwa. W sferze integracyjnej sygnatariusze Deklaracji podkreślali rolę Zgromadzenia Unii Zachodnioeuropejskiej, uznając je za jedyny organ upoważniony do podejmowania problematyki obronnej. W Deklaracji zawarte były także dyspozycje dla Rady UZE, zmierzające do uzgodnienia stanowiska w takich dziedzinach, jak: sprawy obrony, ograniczenie zbrojeń i rozbrojenie, umocnienie Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz rozwoju współpracy w sferze przemysłu zbrojeniowego[464].

Przemiany w stosunkach między Wschodem i Zachodem związane z pierestrojką, zainicjowaną przez Michaiła Gorbaczowa, a w konsekwencji zmiany w strategii amerykańskiej, na kontynencie europejskim, sprzyjały konsolidacji zwolenników wokół idei unii politycznej, obejmującej także sprawy bezpieczeństwa i obrony.

17 lutego 1986 r. został przyjęty Jednolity Akt Europejski. W dokumencie podkreślono rolę, jaką w bezpieczeństwie europejskim odgrywają Stany Zjednoczone oraz ich siły nuklearne i konwencjonalne, ale też zwrócono uwagę na potrzebę określenia strategicznej pozycji Stanów Zjednoczonych wobec Europy. Francja wiązała duże nadzieje z Jednolitym Aktem Europejskim. Premier Jacques Chirac występując w Zgromadzeniu Narodowym apelował o wprowadzenie w życie zasad polityki obronnej UZE. Kolejnym sukcesem francuskiej polityki było przyjęcie Haskiej Platformy w sprawie Bezpieczeństwa Europejskiego, która była wynikiem kompromisu między Francją i Niemcami. Z jednej strony uznana została rola francuskiej broni nuklearnej w obronie Europy Zachodniej, a z kolei Francja

---

[463] I. Boyer, *A French perspective on Western European Union's Role. Western European Union 1953-1997. Defence, Security, Integration*, Oxford-Paris 1997, s. 63-64.

[464] *Rome Declaration*, 27 october 1984. Tekst polski [w:] J. Menkes, S. Parzymies, A. Prystrom, *UZE a Europa Środkowa i Wschodnia. Dokumenty*, Warszawa 1994, s. 45-46.

zaakceptowała długo kontestowane zasady wysuniętej obrony (fr. *en avant*, ang. *a forward defence*).

Proces poszukiwania przez państwa UZE wspólnej tożsamości obronnej przyśpieszyło spotkanie Gorbaczow - Reagan w Reykjaviku w październiku 1986 r., odczytane jako zapowiedź rozluźnienia więzów w dziedzinie bezpieczeństwa między USA a ich europejskimi sojusznikami. Wyrazem tych obaw było przyjęcie Platformy europejskich interesów w dziedzinie bezpieczeństwa (27 października 1986 r.) na sesji Rady Ministrów w Hadze. Stwierdzono w niej między innymi, że Unia Europejska, do której dążą członkowie UZE, byłaby niepełna, gdyby nie objęła spraw bezpieczeństwa i obrony. Równocześnie podkreślono, że bezpieczeństwo Europy może być zapewnione tylko w ścisłej współpracy z sojusznikiem północnoamerykańskim i że wzajemna solidarność państw członków UZE opiera się na zmodyfikowanym Traktacie Brukselskim i Traktacie Północnoatlantyckim. Podkreślając gotowość przyjęcia przypadającej na nie części odpowiedzialności za sprawy obrony Europy Zachodniej oraz wzajemne zobowiązania wynikające z art. V zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego, państwa UZE wyraziły zamiar wzmocnienia europejskiego filaru NATO.

8.3. Funkcjonowanie UZE

Unia Zachodnioeuropejska wypracowała bardzo złożone mechanizmy dyplomacji wielostronnej usiłującej pogodzić interesy pełnoprawnych dziesięciu członków NATO i państw neutralnych. Ponadto, UZE była platformą dyskusji na temat bezpieczeństwa europejskiego z partnerami nie wchodzącymi w skład struktur euroatlantyckich. Najważniejszymi organami odpowiedzialnymi za działalność były: Rada UZE, Zgromadzenie Parlamentarne oraz Sekretariat Generalny. Przewodnictwo UZE było sprawowane rotacyjnie w cyklu półrocznym.

Rada UZE będąca organem o charakterze międzyrządowym, powstała na podstawie art. VIII zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego. Jej skład tworzyli przedstawiciele dziesięciu krajów członkowskich. Dwa razy do roku zbierała się w składzie ministrów spraw zagranicznych i obrony i wówczas nazywana była Radą

Ministrów. System obrad był dosyć złożony ze względu na różnorodny status poszczególnych państw. Pomiędzy spotkaniami Rady Ministrów pracowała stała Rada UZE, obradująca raz w tygodniu w składzie stałych przedstawicieli, wspomagana przez: dwanaście grup roboczych, w których mogły uczestniczyć wszystkie państwa, zgodnie z ich statusem w UZE; Zachodnioeuropejską Grupę ds. Uzbrojenia (WEAG) oraz przez Komitet Wojskowy[465].

Zgromadzenie UZE obradowało dwa razy do roku zajmując się wszystkimi sprawami, których dotyczył Zmodyfikowany Traktat Brukselski. Artykuł IX traktatu nakłada na Radę obowiązek przedstawienia Zgromadzeniu rocznego raportu ze swej działalności.

Sekretariat Generalny z siedzibą w Brukseli zapewniał łączność między Radą i grupami roboczymi oraz organami i ciałami pomocniczymi. Sekretariat Generalny przewodniczył spotkaniom Rady oraz reprezentował organizację na zewnątrz.

Komitet Wojskowy składał się z szefów sztabów państw UZE, reprezentowanych w Brukseli przez Grupę Delegatów Wojskowych. Komitet utworzono na podstawie decyzji podjętej przez Radę Ministrów UZE w Paryżu 13 marca 1997 r. Od czasu spotkania na Rodos (14 maja 1998 r.) stanowił on najwyższą władzę wojskową Sojuszu. Stałym reprezentantem Komitetu Wojskowego ustanowiono Komitet Delegatów Wojskowych (*Military Delegate Commitee* – MDC). Szef MDC przejął obowiązki szefa Sztabu Wojskowego UZE (złożonego z Komórki Planowania, Centrum Sytuacyjnego, Trzech Eurogrup, personelu pomocniczego).

Komórka Planowania. Istotnym organem UZE była Komórka Planowania utworzona w grudniu 1991 r. W czerwcu 1992 r. w Petersbergu sprecyzowano jej cele i organizację. Zadania Komórki Planowania określono następująco: przygotowanie

---

[465] Stałymi grupami były: 1) Grupa Robocza Rady (*Council Working Group* – CWP), 2) Grupa Polityczno-Wojskowa (*Politico-Military Group* - PMG), 3) Grupa Delegatów Wojskowych (*Military Delegates Group* – MDG), 4) Grupa ds. Przestrzeni Kosmicznej (*Space Group* – SG), 5) Komitet Budżetu i Organizacji (*Budget and Organization Committe* – BOC), 6) Komitet Bezpieczeństwa (*Security Committe* – SC), 7) Grupa Robocza ds. Specjalnych (*Special Working Group* – SWG), 8) Grupa Przedstawicieli ds. Obrony *Defense Representatives Group* – DRG), 9) Polityczno-Wojskowa Grupa Robocza (*Politico-Military Working Group* – PMWG), 10) Grupa Śródziemnomorska (*Mediterranean Group* – MG), 11) Grupa Ekspertów ds. Weryfikacji Traktatu CFE (*CFE Verification Eksperts Group*), 12) Grupa Ekspertów ds. Traktatu o Otwartych Przestworzach (*Open Skies Eksperts Group*).

planów użycia sił pod egidą UZE, przygotowanie zaleceń dotyczących niezbędnych posunięć w zakresie dowodzenia, prowadzenia operacji i łączności, w tym stałych instrukcji operacyjnych dla sztabów generalnych, przewidzianych do ewentualnego wykorzystania, przechowywania aktualizowanego wykazu jednostek oraz zespołów jednostek, które mogą być wykorzystane do specjalnych operacji pod egidą UZE. Od 1995 r. Komórka Planowania dysponowała Sekcją Wywiadu.

Centrum Sytuacyjne. Głównym zadaniem Centrum Sytuacyjnego, funkcjonującego od czerwca 1996 r. było monitorowanie rejonów, wskazanych przez Radę, objętych kryzysem oraz postępów ewentualnej operacji UZE. Centrum Sytuacyjne gromadziło dla Grupy Polityczno-Wojskowej informacje niezbędne do przygotowania decyzji Rady UZE w zakresie zarządzania kryzysami oraz do polityczno - wojskowej kontroli operacji.

Centrum Satelitarne w Torrejon. Rozwój europejskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa w przestrzeni kosmicznej znajdował się w programie UZE od 1989 r. W 1993 r. Rada Ministrów UZE zdecydowała o utworzeniu Centrum Satelitarnego (*Satelite Centre*) w Torrejon, a w maju 1995 r. stało się ono „ciałem pomocniczym UZE „. Podstawowym obowiązkiem Centrum Satelitarnego jest analiza przekazów ze źródeł lotniczych i satelitarnych dla celów weryfikacji traktatów, monitorowania kryzysów i środowiska naturalnego, między innymi w oparciu o dane z satelity „Helios", a także szkolenie europejskich ekspertów w interpretowaniu zdjęć. Równocześnie, rozpoczęto studia nad opcją stworzenia europejskiego sytemu obserwacji satelitarnej w średnim i długim horyzoncie czasowym. Grupa do spraw przestrzeni (*Space Group*) kontynuuje prace nad określeniem podstawowych warunków dla rozwijania wielostronnych, europejskich programów kosmicznych.

Zachodnioeuropejska Grupa ds. Uzbrojenia (*Western European Armaments Group* - WEAG). Ministrowie europejskich członków NATO (bez Islandii) utworzyli w 1976 r. Niezależną Europejską Grupę Programowania (*Independent European Programme Group* - IEPG), której celem była współpraca w kwestiach uzbrojenia. W Deklaracji państw członkowskich Unii Zachodnioeuropejskiej w sprawie roli UZE z 10 grudnia 1991 r. wskazano potrzebę podejmowania działań zmierzających do rozszerzenia współpracy w dziedzinie uzbrojenia, która zaowocowałaby utworzeniem

Europejskiej Agencji ds. Uzbrojenia. W grudniu 1992 r. ministrowie obrony państw IEPG zdecydowali, że jej funkcje powinna przejąć UZE. W efekcie w 1993 r. utworzona została Zachodnioeuropejska Grupa do spraw Uzbrojenia, której skład weszło 13 państw: dziesięciu członków UZE, Norwegia i Turcja. W WEAG wszystkie kraje mają jednakowe prawa i obowiązki.

Ważne znaczenie w procesie definiowania operacyjnej roli UZE miała Deklaracja Petersberskiej Rady Ministrów UZE z 19 czerwca 1992 r. Przewidziano w niej, że do 1 października 1992 r. powstanie Komórka Planowania, która podlegać będzie Radzie Ministrów UZE. Wyrażono też gotowość oddania do dyspozycji UZE jednostek wojsk konwencjonalnych, różnych rodzajów broni, z przeznaczeniem do realizacji zadań wojskowych. Decyzje o użyciu tych jednostek podejmować miała Rada UZE, ale decyzje o uczestnictwie w konkretnych operacjach jednostek narodowych, podejmować będą poszczególne państwa, zgodnie ze stosownymi postanowieniami swych konstytucji. Oprócz realizacji zadań w zakresie wspólnej obrony, wynikających z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego i art. V zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego, jednostki wojskowe państw członkowskich UZE działające pod jej auspicjami będą mogły być wykorzystane: w misjach humanitarnych i do ewakuacji ludności, w operacjach utrzymania pokoju, jako siły bojowe w postępowaniu na wypadek kryzysów, w tym w operacjach przywracania pokoju[466]. Jednostki wojskowe oddawane, do dyspozycji UZE, przez państwa członkowskie będą organizowane (w przypadku sił będących w dyspozycji NATO po konsultacjach z NATO) jako siły wielonarodowe, obejmujące różne rodzaje broni. Wszystkie państwa członkowskie UZE zobowiązały się do wyznaczenia jednostek wojskowych i sztabów, które zostaną oddane do dyspozycji UZE.

8.4. Unia Zachodnioeuropejska a NATO

Zgodnie z art. IV zmodyfikowanego traktatu brukselskiego „Wysokie Umawiające się Strony i wszelkie struktury utworzone przez nie w ramach Traktatu będą ściśle

---

[466] *UZE a Europa Środkowa*, op.cit.

współpracować z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego[467]. W celu uniknięcia zbędnego powtarzania czynności Sztabów NATO, Rada i Agencja będą zwracać się do właściwych władz wojskowych NATO po wszelkie informacje i opinie w sprawach wojskowych". Te postanowienia na długo zamroziło samodzielne funkcjonowanie UZE.

Z kolei w Deklaracji w sprawie roli UZE i jej stosunków z Unią Europejską i Sojuszem Atlantyckim z 10 grudnia 1991 r. postanowiono rozwijać UZE jako środek wzmocnienia europejskiego filaru Sojuszu Północnoatlantyckiego[468]. Rozpoczęto zatem rozwijanie więzi roboczych między organizacjami. Ponadto rozbudowywana była operacyjna rola UZE.

8.4.1. Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony

Sesja Rady Ministrów UZE w Luksemburgu 22 listopada 1993 r. poświęcona była w decydującej mierze związkom UZE z Unią Europejską oraz jej stosunkom z Sojuszem Północnoatlantyckim. Ministrowie potwierdzili fundamentalne znaczenie solidnego partnerstwa transatlantyckiego dla bezpieczeństwa i stabilności w Europie, podkreślając wolę swoich krajów, aby UZE służyła wzmocnieniu europejskiego filaru Sojuszu. Zwrócono jednocześnie uwagę na potrzebę prezentowania uzgodnionego stanowiska państw UZE w konsultacjach z Sojuszem. Na szczycie Sojuszu, który odbył się w styczniu 1994 r. w Brukseli, poparto rozwijanie europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (ESDI) oraz rolę UZE w jej realizacji. W deklaracji szefów państw i rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej uznano powstającą stopniowo europejską tożsamość w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony za wyraz dojrzałości Europy. Zapowiedziano dalsze przystosowanie struktur politycznych i wojskowych Sojuszu, aby odzwierciedlały rozwój ESDI[469].

---

[467] L. Łukaszuk, *Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 2000.
[468] *UZE a Europa Środkowa*, cz. 1, PISM, Warszawa 1995.
[469] R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Scholar, Warszawa 2000.

Sojusz określił nowe misje, w rodzaju utrzymania pokoju i regulowania kryzysów, wymagających zwiększonego wkładu europejskich członków NATO. Główną rolę w prowadzeniu tych operacji wyznaczył Połączonym Siłom do Zadań Specjalnych. Podjęto istotne decyzje w celu pogłębienia współpracy między NATO a UZE:

- udzielono poparcia idei ESDI, mającej utrwalać więzy transatlantyckie i umacniać europejski filar NATO, co pozwoliłoby europejskim sojuszom przejąć większą odpowiedzialność za wspólne bezpieczeństwo i obronę,
- poparto koncepcję Umacniania europejskiego filaru NATO za pośrednictwem UZE - obronnego komponentu Unii Europejskiej,
- zgodzono się, w celu uniknięcia dublowania wysiłków, udostępnić potencjał NATO do celów operacji UZE podejmowanych przez sojuszników europejskich w ramach ich Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,
- zatwierdzono koncepcję CJTF i stwierdzono, że sposób wprowadzenia jej w życie powinien umożliwić stworzenie rozdzielnych, ale nie odrębnych potencjałów wojskowych,
- potwierdzono, że NATO jest ważnym forum konsultacji państw członkowskich oraz wypracowania zgodnej polityki realizacji sojuszniczych zobowiązań w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony wynikających z Traktatu Północnoatlantyckiego.

Na przestrzeni lat współpraca między UZE a NATO stawała się coraz intensywniejsza. Wspólne posiedzenia NAC i Rady UZE odbywały się cztery razy w roku (lub częściej w razie potrzeby). Jako przykład współpracy można przytoczyć między innymi: *Security Agreement*, na mocy którego łatwiejsza stała się wymiana tajnych informacji, dostęp UZE do zintegrowanego systemu łączności NATO oraz regularne konsultacje sekretariatów i sztabów wojskowych obu organizacji. Z kolei Rada Ministrów UZE na spotkaniu w Lizbonie 15 maja 1995 r. podjęła decyzję o umocnieniu zdolności operacyjnych UZE poprzez utworzenie Centrum Sytuacyjnego oraz sekcji Wywiadu w Komórce Planowania. 27 października 1995 r. NATO i UZE podpisały *Memorandum of Understanding*.

8.4.2. Udostępnienie środków NATO

Ważnym wydarzeniem było spotkanie ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony państw NATO w czerwcu 1996 r. na których postanowiono rozbudować ESDI jako kluczowy element adaptacji NATO do zmieniających się warunków. Inne ważne kwestie o których wówczas debatowano, to reforma struktur dowodzenia NATO i implementacja koncepcji CJTF.

Na spotkaniu na szczycie w Madrycie w lipcu 1997 r. szefowie państw i rządów Sojuszu Północnoatlantyckiego powitali z zadowoleniem działania na rzecz utworzenia ESDI w ramach NATO. Polecili także Radzie Północnoatlantyckiej szybkie zakończenie prac - we współpracy z UZE - oraz potwierdzili, że podstawowym elementem Europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony jest Unia Zachodnioeuropejska. Rada UZE potwierdziła gotowość dalszego zacieśniania stosunków z UE i NATO oraz dalszego rozwoju zdolności operacyjnych UZE.

Jubileuszowy szczyt Sojuszu, który odbyt się w Waszyngtonie w kwietniu 1999 r. zorganizowany w 50 rocznicę podpisania Traktatu Północnoatlantyckiego odnotował osiągnięcia w rozwijaniu współpracy między UZE i NATO. Na spotkaniu potwierdzono wolę rozwijania - na bazie istniejących mechanizmów - współpracy NATO-UE. Podkreślono w szczególności, znaczenie zapewnienia możliwie najpełniejszego udziału europejskich sojuszników, nie będących członkami UE, w operacjach kryzysowych prowadzonych pod egidą UE.

W Traktacie Amsterdamskim, przyjętym na spotkaniu 16-18 czerwca 1997 r. (podpisanym 2 października 1997 r.) znalazły się rozwiązania kompromisowe. Włączono do Traktatu o UE postanowienia o udostępnieniu Unii Europejskiej przez UZE jej zdolności operacyjnych, do realizacji misji petersberskich.W realizacji misji petersberskich mogą uczestniczyć wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, również te, które nie są członkami UZE, ale mają w UZE status obserwatora. Nie rozstrzygnięto w Traktacie Amsterdamskim kwestii integracji UZE ze strukturami UE, znalazło się tam jednak postanowienie „o możliwej integracji UZE z UE, jeżeli Rada Europejska tak postanowi". Stwierdzono również, że Unia przekaże UZE kompetencje

w zakresie formułowania i wcielania w życie decyzji i działań unii mających implikacje obronne. Wytyczne w tych sprawach ustala Rada Europejska. Protokół do art. 17 Traktatu o UE stanowi, że w ciągu roku od jego wejścia w życie UE opracuje wspólnie z UZE rozwiązania umacniające ich współpracę. Traktat Amsterdamski wszedł w życie 1 maja 1999 r., a taką decyzję przyjęto w czerwcu 1999 r.

Na spotkaniu z ambasadorami Francji, 26 sierpnia 1998 r. Jacques Chirac zaproponował przekształcenie UZE w agendę polityki obronnej Unii Europejskiej. Miałaby ona się zintegrować z unijnymi instytucjami, utrzymując jednocześnie związki z NATO. UZE, jako agenda polityki obronnej Unii byłaby płaszczyzną współpracy tylko dla tych państw, które byłyby nią zainteresowane. Podczas francusko-niemieckiego szczytu w Poczdamie 2 grudnia 1998 r. potwierdzone zostało stanowisko obu państw w sprawie włączenia UZE do Unii Europejskiej[470].

Spotkanie Rady Ministrów UZE, które odbyło się w Luksemburgu w dniach 22-23 listopada 1999 r., było następnym krokiem w kierunku rozwoju europejskiej polityki obrony. W przyjętej wówczas Deklaracji potwierdzono gotowość oddania operacyjnych zdolności UZE do dyspozycji UE oraz zamiar rozwijania „zadawalających rozwiązań, które będą służyły interesom wszystkich krajów UZE". Spotkanie w Luksemburgu zakończyło prowadzony od listopada 1998 r. przegląd sił, które byłyby przeznaczone do prowadzenia przez Europejczyków misji petersberskich – Raport Prezydencji Luksemburskiej wskazał „braki i niedostatki" państw członkowskich, które ujawniła już operacja NATO w Kosowie. Wyrazem bliższych stosunków UZE z Unią Europejską jest fakt, że po raz pierwszy w spotkaniu Rady Ministrów UZE uczestniczył przedstawiciel Komisji Europejskiej – Chris Patten, który odpowiada za stosunki zewnętrzne UE.

Za rozwojem autonomicznych zdolności wojskowych Unii Europejskiej opowiedzieli się także przywódcy na szczycie brytyjsko-francuskim w Londynie 25 listopada 1999 r. Zdolności wojskowe mają umożliwić UE podejmowanie i prowadzenie takich operacji wojskowych, w które NATO jako całość nie będzie się angażować.

---

[470] *Franco-German Summit Final Declaration*, Potsdam, 2 December 1998 (tekst powielony).

Kluczowe znaczenie miało posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach w dniach 10-11 grudnia 1999 r., w którym przyjęto dwa raporty: o wzmocnieniu Wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz o niewojskowych zdolnościach do reagowania kryzysowego UE.

8.5. UZE – ostatnia faza ewolucji

Organizacją, która przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych przyciągała uwagę analityków była Unia Zachodnioeuropejska działająca na podstawie zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego, którego sygnatariuszami było 10 państw Europy Zachodniej. Opinie na temat tego sojuszu były bardzo podzielone. Sympatycy UZE podkreślali jej znaczenie dla integracji politycznej, adwersarze zwracali uwagę na jej efemeryczny, czy nawet fasadowy charakter. Nazywano UZE „pustą muszlą", „papierowym tygrysem", „śpiącą królewną". Te epitety były zasłużone, ale należy pamiętać o prostej prawdzie, że każda organizacja jest taka, jakiej sobie życzą jej członkowie.

Solidarność europejska nie zdała egzaminu w kilku podstawowych problemach. Państwa UZE nie wystąpiły jednolitym frontem podczas wojny w Zatoce Perskiej. W 1991 r. odrzuciły możliwość wspólnych działań powstrzymujących eskalację konfliktów jugosłowiańskich. W latach 1991-1993 między członkami UZE występowały rozmaite stanowiska wobec stanu konfliktów bałkańskich (Serbia, Chorwacja, Słowenia, Bośnia i Hercegowina)[471].

W 1994 r. UZE odrzuciło możliwość interwencji humanitarnej w Rwandzie. Przesądziło o tym głównie stanowisko Niemiec. W marcu 1996 r. minister obrony RFN M. Volker Ruhe oświadczył, że jest przeciwny kierowaniu żołnierzy Bundeswehry „we wszystkie strony świata". Protestował nie tylko przeciwko udziałowi Niemców w misjach na terenie Afryki, ale także nie zgadzał się na

---

[471] J. Gryz, *Unia Zachodnioeuropejska. Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie*, A. Marszałek, Warszawa-Toruń 1997; Z. Waligóra, *Rola Unii Zachodnioeuropejskiej i UZE w kształtowaniu kooperatywnego systemu bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji – MCRD, z. 37, s. 101-123.

wykorzystanie Eurokorpusu na terenie byłej Jugosławii, w przypadku opuszczenia jej przez Amerykanów[472].

W 1995 r., kiedy Francja przeprowadziła próby nuklearne na Pacyfiku, sześciu jej sojuszników - członków UZE, głosowało w ONZ za rezolucją potępiającą[473].

W 1996 r. UZE odrzuciło propozycję Włoch podjęcia działań stabilizujących na terytorium Albanii. Dopiero otwarta walka w tym kraju wymusiły przeprowadzenie w 1997 r. operacji pod kryptonimem „Alba", przesadnie później eksponowanej jako wielki sukces UZE.

W rzeczywistości niektóre operacje antykryzysowe podejmowane pod sztandarami Unii Zachodnioeuropejskiej bazowały na siłach i środkach państw, którym zależało na podniesieniu prestiżu tej organizacji.

Bardzo duże znaczenie polityczne nadawano strukturom CJTF, które miały wyrażać współpracę pomiędzy NATO i UZE. Jak zauważył holenderski ekspert Rob de Wijk: „w rzeczywistości CJTF to niewiele więcej niż wielozadaniowa operacja w jednolitych, operacyjnych ramach realizowana przez siły kilku krajów. Koalicja, która walczyła podczas wojny w Zatoce, była przykładem CJTF jeszcze o tym nie wiedząc"[474].

Opracowanie i realizację tych ogólnych celów powierzono Unii Zachodnioeuropejskiej, którą uznano za integralną część rozwoju Unii Europejskiej[475].

Proces przekazywania kompetencji między Unią Zachodnioeuropejską a Unią Europejską przebiegał w toku dyskusji nad kolejnymi wersjami Traktatów. Początkowo rozpatrywano możliwość włączenia UZE do projektowanej unii politycznej, popieranym przez RFN i początkowo także Francję[476]. Ponieważ nie osiągnięto porozumienia, w Traktacie z Maastricht znalazły się kompromisowe zapisy, odkładające sprawę do przyszłych rozstrzygnięć.

---

[472] F. Valentin, *Aprés querre froide: guelle défense pour guelle Europe? La défense de l'Europe: Une perspective historique, CEHD (Centre de études d'histoire de la Défense)*, Paris 1996, s. 138.

[473] A. Ciupiński, *Odstraszanie nuklearne a próby na Pacyfiku*, „Wojsko i Wychowanie", 1996, nr 8, s. 80-84.

[474] Materiały z kolokwium UZE na temat Europejskiej Tożsamości w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony w Madrycie w dniach 4-6 maja 1998 r.

[475] *Unia Zachodnioeuropejska a Europa Środkowa*, PISM, 1995, cz. I.

[476] J. Stefanowicz, *Polityka europejska V Republiki*, Warszawa 1994, s. 52-57.

Nad działalnością UZE zaciążył kompleks tymczasowości, gdyż już w pierwszych zapisach traktatowych kryła się zapowiedź inkorporacji. Ponadto, w kilku deklaracjach UZE zawarte zostało jedno z podstawowych zadań, czyli „utrzymywanie więzi transatlantyckich". W związku z tym UZE odgrywała rolę pośrednika instytucjonalnego pomiędzy NATO i UE (ESDI). Stan tymczasowości nie dał się długo utrzymać. Spodziewano się, że zasadnicze rozstrzygnięcia zapadną na Międzyrządowej Konferencji UE, która swoje obrady zainaugurowała w marcu 1996 roku. W obradach przygotowujących nowy traktat ścierały się trzy opcje:

1. Zachowanie podmiotowości obu unii przy zachowaniu autonomii UZE wobec UE;
2. Pełna inkorporacja UZE przez Unię Europejską, która w związku z tym przejęłaby także kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony;
3. Opcja pośrednia przewidywała przemienny charakter UZE wobec Unii Europejskiej i w perspektywie stopniowe przejmowanie przez UE zadań w sferze opanowywania kryzysów[477].

Podstawy prawne działalności w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, a szczególnie, te które dotyczyły współpracy między europejskimi organizacjami, pozostały bardzo płynne. Z jednej strony obszar aktywności w tej dziedzinie mógł być bardzo szeroki, ponieważ Traktat o UE (wersja z Amsterdamu) odwołuje się do zasad ONZ i KBWE/OBWE wyrażonych w Akcie Końcowym w Helsinkach i Paryskiej Karcie Nowej Europy. Wymienia zarówno niezależność i integralność Unii Europejskiej, jak też utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego[478].

---

[477] S. Parzymies, *Europejskie struktury współpracy*, Warszawa 1995. W Traktacie z Amsterdamu nie rozstrzygnięto sporów dotyczących relacji pomiędzy tymi organizacjami.

[478] Art. 11, *Traktat z Amsterdamu*, Droit européen et défense, 1999, s. 88-89

8.5.1. Odejście Unii Zachodnioeuropejskiej

W Traktacie z Amsterdamu znalazły się zapisy upoważniające UZE do prowadzenia operacji w imieniu Unii Europejskiej[479]. Było to rozwiązanie kompromisowe i tymczasowe. Natomiast, nastąpiło wyraźne przyspieszenie w tworzeniu struktur organizacyjnych UZE i doskonaleniu jej zdolności operacyjnych. W deklaracjach z Erfurtu (18 listopad 1997 r.) i z Rodos (11-12 maja 1998 r.) postanowiono utworzyć Komitet Wojskowy i mianować szefa sztabu wojskowego[480].

Komitetowi Wojskowemu podporządkowano wcześniej działające struktury, takie jak: Komórka Planistyczna oraz Centrum Satelitarne. Postanowiono także o utworzeniu własnego *systemu informacji i komunikacji* (Sic – *system d'information et de communication*).

W celu wypracowania „Koncepcji globalnej zarządzania kryzysowego" Rada Ministrów UZE zaproponowała połączenie *grup ad hoc* UZE – UE[481].

Także w stosunku do NATO podjęto wysiłki zmierzające do zbliżenia struktur poszczególnych państw. W kwietniu 1997 r. państwa UZE zdecydowały o dopuszczeniu do procesu decyzyjnego także tych członków NATO, którzy nie są sygnatariuszami Traktatu Brukselskiego[482].

Wkrótce, po podpisaniu Traktatu w lipcu 1997 r. odbył się Szczyt NATO w Madrycie, który potwierdził rolę UZE w rozwoju Europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony[483].

Jednakże, zapisy traktatowe, jak też deklaracje natowskie, nie rozstrzygnęły praktycznych kwestii dotyczących relacji w trójkącie UE-UZE-NATO, na co zwracali uwagę ministrowie obrony państw sygnatariuszy Traktatu Brukselskiego[484].

---

[479] Recomendation nr 637.

[480] Recomendation nr 623 de 1997 sur le Comitté militaire de l'UEO, Recommendation nr 637 sur le systemem de commandement et de conduite de opérations pour l'UEO, A. Jaubert, *La desparition progressive, La defense en Europe. Nouvelles réalités,, nouvelles ambitions*, édition 2001, sous la direction de Patrice Buffotot, Notes et études documentaires, Paris 2001, s. 279-288.

[481] *La défense en Europe 2001*, op.cit., s. 279-282.

[482] „Przegląd NATO", nr 4, lipiec-sierpień 1997, s. 34-35.

[483] „Przegląd NATO" sierpień 1997.

[484] Recommendation, nr 618.

W gronie największych państw była zgodność w sprawie likwidacji UZE. Po powstaniu Unii Europejskiej utrzymanie tej organizacji komplikowało prowadzenie polityki bezpieczeństwa. Różnice między Francją, RFN i Wielką Brytanią dotyczyły formy jej likwidacji.

W propozycjach brytyjskich akcentowano znaczenie NATO. W związku z tym rząd brytyjski proponował, ażeby UZE przekazała kompetencje wojskowe do NATO, natomiast kompetencje cywilne miała przejąć Unia Europejska[485].

Przełom w stanowisku brytyjskim nastąpił za sprawą premiera Tony Blaira, który na nieformalnym spotkaniu szefów państw UE w miejscowości Pörtschach (Austria) wypowiedział się za potrzebą rozwoju europejskich zdolności antykryzysowych[486].

Kilka miesięcy później odbył się francusko-brytyjski 21 Szczyt w Saint Malo, podczas którego prezydenci J. Chirac i T. Blair uzgodnili *Deklarację o europejskiej obronie*[487].

Rezultat francusko-brytyjskiego szczytu wpłynął na decyzje Rady Europejskiej, która na szczycie w Wiedniu 11-12 grudnia 1998 r. uzgodniła „Wiedeńską Strategię dla Europy", przyjmując za cel zasadniczy: „promowanie stabilności i dobrobytu wszędzie i w Europie i na świecie"[488]. Jednocześnie, w Wiedniu zapowiedziano wzmocnienie roli Unii Europejskiej na scenie międzynarodowej i „prawdziwą bilateralizację"[489].

Traktat Amsterdamski wszedł w życie 1 maja 1999 roku. W kilka miesięcy później, 18 października, były sekretarz NATO Javier Solana rozpoczął pełnienie funkcji sekretarza generalnego w Radzie Spraw Ogólnych, a jednocześnie stając się Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB, *de facto* przyjął funkcje najwyższego przedstawiciela dyplomatycznego Unii Europejskiej. Ponadto, 25 listopada 1999 r.

---

[485] A.J.K. Bailes, *Western European Union and Contemporary European Security: a British Perspective*, [w:] *Western European Union 1954-1997. Defence, Security, Integration*, A. Deighton (editor), 1997, s. 47-61.

[486] M. Bacot-Décriand, *Vers une politique européenne de securité et de défense*, [w:] *La défense en Europe*, Edition 2001, op.cit., s. 257-258.

[487] *Déclaration sur la défense européenne*. Sommet franco-britanique, Politique étrangere de la France, novembre-décembre 1998, La decumentation française, Paris 1999, s. 232.

[488] *Conelusion de la présidence. Consil européen*, Vienne 11-12 decembre 1998, Bulletin quotidien Europe nr 7363, 13.12.1998, s. 7-8.

[489] *La défense en Europe*, edition 2001, op.cit., s. 258.

Solana został mianowany Sekretarzem Generalnym Unii Zachodnioeuropejskiej, czyli uzyskał także kompetencje w dziedzinie wojskowej i był traktowany jako nieformalny „minister obrony". Skupienie tak licznych funkcji przez jednego człowieka można tłumaczyć brakiem rozwiązań instytucjonalnych i potrzebą przygotowania gruntu pod ich utworzenie. Tuż po przejęciu funkcji sekretarza generalnego Solana stwierdził, że: „UZE przeżywa ostatnią fazę swej ewolucji" i nie ukrywał, że ma do spełnienia funkcję likwidatora.

Powołano do życia trzy organy polityczne i wojskowe o charakterze tymczasowym:

1. Komitet Polityki i Bezpieczeństwa (KPB) złożony z przedstawicieli dyplomatycznych państw członkowskich. Byli to: głównie dyrektorzy polityczni w ministerstwach spraw zagranicznych albo oddelegowani ambasadorzy zbierającej się raz w tygodniu. Do kompetencji KPB należało podejmowanie decyzji w sprawach wchodzących w zakres polityki bezpieczeństwa. Pierwsze spotkanie konstytucyjne Komitetu odbyło się 1 marca 2000 r.
2. Komitet Wojskowy (KW) złożony z przedstawicieli szefów sztabu armii narodowych państw członkowskich. Byli to najczęściej członkowie przedstawicielstw przy NATO lub UZE. Pierwsze spotkanie KW odbyło się 7 marca 2000 r.
3. Grupę ekspertów wojskowych w składzie 12 osób, której głównym zadaniem było przygotowanie przyszłego sztabu wojskowego UE. Grupa ekspertów rozpoczęła pracę 11 maja 2000 r[490].

W związku z podjętymi decyzjami, 21 marca 2000 r. przewodniczący Zgromadzenia UZE wystąpił do Parlamentu Europejskiego z tzw. Inicjatywą lizbońską. Dotyczyła ona utworzenia *Tymczasowego Europejskiego Zgromadzenia Bezpieczeństwa i Obrony.* W lakonicznym dokumencie inicjatywę uzasadniono w kilku punktach, spośród których znaczenie mogły mieć argumenty natury prawnej.

---

[490] *Rocznik Strategiczny 2000/2001.*

Zgromadzenie UZE było dotychczas jedyną organizacją parlamentarną, upoważnioną do oceniania i podejmowania inicjatyw w sferze bezpieczeństwa i obrony Europy Zachodniej. Zgromadzenie postanowiło oddać do dyspozycji członków UE, podstawy prawne i środki materialne, umożliwiające prowadzenie Europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. W rzeczywistości dotychczasowi członkowie Zgromadzenia UZE, czyli oddelegowani parlamentarzyści 10 państw, pełnoprawnych członków UZE stanowiliby zalążek zgromadzenia parlamentarnego nowego typu, rozszerzonego o przedstawicieli parlamentów pozostałych pięciu członków UE[491].

Jednym z rezultatów tej inicjatywy było utrzymanie niektórych funkcji „przedstawicielskich" związanych z artykułem V i IX Traktatu Brukselskiego. W przypadku zobowiązań dotyczących wspólnej obrony utrzymano Stały Sekretariat tzw. „strażników art. V"[492].

W pierwszym półroczu 2001 r. następowało przekazywanie środków organizacyjnych i materialnych Unii Zachodnioeuropejskiej instytucjom Unii Europejskiej.

Od 1 lipca 2001 roku przestała działać organizacja powołana do życia na mocy Traktatu Brukselskiego z 17 marca 1948 roku (zmodyfikowanego w 1954 r.). W okresie swego istnienia była jedyną organizacją europejską kompetentną w sprawach wojskowych, a w latach dziewięćdziesiątych odgrywała podwójną rolę „europejskiego filaru NATO" i „ramienia zbrojnego" Unii Europejskiej. Były to role ważne, gdyż spełniając je, UZE przyczyniała się do przyspieszenia integracji politycznej Europy Zachodniej, odegrała znaczącą rolę w wypracowaniu procedur funkcjonowania wielonarodowych sił zadaniowych (CJTF – *Combined Joint Task Forces*) i była głównym elementem rozwoju koncepcji Europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (ESDI).

Przez cały okres działalności UZE, większość jej członków obawiała się zbędnego dublowania działalności NATO. Nawet wśród ekspertów było sporo nieporozumień na temat instytucji, deklaracji, inicjatyw, nazewnictwa itp. Środowisko znawców

---

[491] "Regard Européen", nr 14/15, Août 2000, s. 61.

[492] A. Jaubert, *UEO. La disparition progressive*, [w:] *La défense en Europe*, edition 2001, op.cit., s. 281-290.

problematyki było dosyć hermetyczne. UZE to organizacja, która w świetle prawa międzynarodowego była sojuszem, który *de facto* nie był sojuszem. W UZE mówiono o obronie, która nie była obroną tylko akcją humanitarną i działaniem na rzecz utrzymania, co najwyżej wymuszania, pokoju. Przede wszystkim, nie rozumieli tej instytucji Amerykanie. W ich kulturze strategicznej, Sojusz ma sens, jeżeli stanowi realną siłę. Powinien działać jak sprawne przedsiębiorstwo według racjonalnych, zrozumiałych reguł. UZE nie miało takich cech. Nie należy się dziwić ostatniemu Sekretarzowi Generalnemu organizacji, który po konferencji w Marsylii 13 listopada 2000 r. stwierdził, że „śpiąca piękność zasnęła na zawsze".

8.5.2. Polska wobec UZE

Unia Zachodnioeuropejska odegrała ważną rolę w zbliżeniu Polski do struktur euroatlantyckich. Już w 1990 r. minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski uczestniczył w posiedzeniu Rady Ministrów UZE. Był to pierwszy przypadek zaproszenia do tego organu przedstawiciela z państw Europy Środkowej. W lipcu 1990 roku z wizytą w Polsce był sekretarz generalny tej organizacji Wilhelm F. van Eckelen[493]. Możliwości nawiązania praktycznej współpracy stanowił artykuł VIII zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego. Już w 1991 r. Zgromadzenie Parlamentarne zakładało zbadanie możliwości współpracy z krajami Europy Środkowej i nadaniu tym krajom statusu krajów stowarzyszonych z UZE. Jednakże ta współpraca nie miała iść zbyt daleko i nie przewidywano „rozszerzenia na nowych partnerów zobowiązań o wzajemnej obronie", wynikające z art. V Traktatu Brukselskiego[494].

W listopadzie 1991 r. Rada Ministrów UZE podjęła decyzję o nawiązaniu kontaktów i podjęciu stałego dialogu z państwami Europy Środkowej na temat bezpieczeństwa europejskiego. W konsekwencji na posiedzeniu 19 czerwca 1992 r. w Petersbergu utworzono Forum Konsultacyjne obejmujące ministrów spraw

---

[493] S. Parzymies, *Orientacja europejska w polskiej polityce bezpieczeństwa. Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa*, Warszawa 2001, s. 336.

[494] Ibidem, s. 337.

zagranicznych UZE oraz ich odpowiedników z: Bułgarii, Czecho-Słowacji, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii i Węgier. Określono też zakres wzajemnych konsultacji, które miały obejmować:

- zagadnienie bezpieczeństwa i stabilności w Europie;
- rozwój KBWE;
- kontrolę zbrojeń.

Podjęto także próbę instytucjonalizacji wzajemnych kontaktów ustalając, że będą one prowadzone w formie spotkań ministrów spraw zagranicznych dwa razy do roku oraz poprzez udział ambasadorów, zainteresowanych państw, w posiedzeniach Rady UZE. Ustalono ponadto, że będą się odbywać spotkania *ad hoc* z „Trójką" UZE[495]. Już wówczas, rozważano możliwość przyznania państwom byłego bloku wschodniego statusu obserwatorów. Jednakże, na ówczesnym etapie współpraca ograniczała się do wymiany instrukcji i dokumentów oraz kontaktów z Instytutem Studiów nad Bezpieczeństwem w Paryżu.

Przedstawiciele Polski, minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski i obrony Janusz Onyszkiewicz, na petersberskim spotkaniu nie byli usatysfakcjonowani przyjętymi rozwiązaniami, głównie ze względu na ich połowiczność. Dla polskiej strony było oczywiste, że tworzenie szerokiego forum konsultacyjnego z udziałem wszystkich państw byłego Układu Warszawskiego, jest dyplomatycznym zabezpieczeniem, prowadzącym do nadania współpracy z tymi partnerami możliwie jak najmniej zobowiązującego charakteru[496].

Ambicją przedstawicieli Polski oraz innych państw Trójkąta Wyszehradzkiego było ściślejsze związanie tych państw z UZE, gdyż wydawało się, że współpraca polityczno-wojskowa będzie mniej skomplikowanym wyzwaniem, niż integracja gospodarcza z właśnie tworzoną Unią Europejską.

Nadzieję budowano na przygotowywanych dokumentach akcesyjnych dla Grecji. Sądzono, że Polska ma mniejsze problemy w sferze bezpieczeństwa zewnętrznego niż

---

[495] Trójka składała się z przedstawicieli państw sprawujących przewodnictwo w UZE: aktualnego poprzedniego i następnego. J. Gryz, *Unia Zachodnioeuropejska*, Warszawa – Toruń 1997.

[496] W. Śmiałek, *Współpraca wojskowa Rzeczpospolitej Polskiej*, rozprawa habilitacyjna, AON (w przygotowaniu do druku).

Grecja, mająca spory graniczne z Turcją. Nadzieje okazały się płonne. Grecja będąca członkiem NATO i sygnatariuszem Traktatu z Maastricht została przyjęta do UZE, na podstawie Protokołu akcesyjnego z 20 listopada 1992 r.[497]

W następnych latach przedstawiciele Polski uczestniczyli we wszystkich ważnych akcjach UZE, ale głównie tych o charakterze politycznym. Do takich np. należała konferencja lizbońska, w maju 1995 r., podczas której przyjęto „Wspólną koncepcję bezpieczeństwa i obrony". Tuż przed likwidacją UZE, Polska została przyjęta w skład Europejskiej Grupy Uzbrojenia. Oprócz Polski do Grupy przystąpiły wówczas inne państwa: Austria, Czechy, Finlandia, Szwecja i Węgry[498].

Nie wszyscy członkowie NATO poparli inicjatywy podjęte w Kolonii i rozwinięte w Helsinkach. Wśród nich były: Islandia, Norwegia, Polska, Republika Czech, Turcja i Węgry. Kraje te zostały uznane za „ortodoksów atlantyckich". Islandia, Norwegia i Turcja, podobnie jak Stany Zjednoczone, opowiedziały się za utrzymaniem *status quo* głównie ze względu na obawy przed pomniejszeniem roli NATO i na fakt, że państwa te nie są członkami Unii Europejskiej, przez co także ich rola w systemie bezpieczeństwa europejskiego uległaby pomniejszeniu. W odniesieniu do trzech nowych członków NATO ich postawę tłumaczono przecenianiem znaczenia USA dla bezpieczeństwa europejskiego. Tłumacząc, że gwarancje amerykańskie są wartością absolutną dla Budapesztu, Pragi i Warszawy. W stosunku do Polski nie brakło też złośliwych komentarzy, że będziemy w Unii Europejskiej spełniać rolę „konia trojańskiego" USA[499].

---

[497] G. Lenzi, *WUE at fifty,* Paris 1998, s. 3.
[498] "Le Monde", 15 novembre 2000.
[499] R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony na początku XXI wieku*, [w:] *Raport o bezpieczeństwie 2000*, Kraków 2001.

Rozdział 9

DYPLOMACJA WIELOSTRONNA W SFERZE EUROPEJSKIEGO CELU ZASADNICZEGO (*EUROPEAN HEADLINE GOAL*)

9.1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Od 1954 r., czyli czasu załamania się planu utworzenie Europejskiej Wspólnoty Obronnej, słowo obrona nie występowało w dokumentach Wspólnot Europejskich. Pojawiło się dopiero w Traktacie z Maastricht.

Sprawy polityki bezpieczeństwa i obrony wchodzą w zakres drugiego filaru Unii Europejskiej - Podstawę prawną określającą wspólne działania, które mają być realizowane w ramach WPZiB, stanowi Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej. Są to:

- ochrona wspólnych wartości i niezależności Unii;
- umacnianie bezpieczeństwa Unii i jego członków;
- zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego;
- rozwój międzynarodowej współpracy;
- rozwój demokracji i poszanowanie praw człowieka.

Cele i wartości UE podobnie, jak wartości narodowe jej członków, opierają się na zasadach zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych, w tym przede wszystkim na uznaniu zasady nienaruszalności granic i równej suwerenności państw (art. 2 KNZ). Zarówno Traktat Brukselski, jak i Traktat Waszyngtoński odwołują się do art. 51 Karty NZ o prawie do samoobrony. Wymienione w TUE wartości zostały sformułowane tak ogólnie, że dają możliwość nie tylko prowadzenia działań antykryzysowych, ale także budowania zdolności obronnych UE[500].

---

[500] Szerzej A. Ciupiński, *Perspektywy europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony*, Studia i Materiały, BPiI MON, s. 24-27.

9.2. Europejski cel zasadniczy

Po podpisaniu Traktatu z Amsterdamu i podjęciu decyzji o wprowadzeniu wspólnej waluty, państwa Unii Europejskiej wyraziły wolę rozwoju „autonomicznych zdolności wojskowych" i program ten określiły mianem Europejskiego Celu Zasadniczego (*European Headline Goal* – EHG)[501]. Decyzje polityczne w tej sprawie zapadły podczas Szczytu UE w Kolonii (czerwiec 1999 r.), a pół roku później w Helsinkach (grudzień 1999 r.) przyjęto program realizacji EHG. Postanowiono go zbudować do 2003 roku. Siły szybkiego reagowania w liczebności około 60 tys., czyli jednego korpusu złożonego z 15 brygad wojsk lądowych. Siły te mają być zdolne do wypełnienia wszystkich typów misji petersberskich, w tym także tych najbardziej wymagających spośród nich, czyli misji wymuszania pokoju przy użyciu sił zbrojnych[502].

Pomimo wielu jeszcze rozbieżności, państwa „15" doszły do wniosku, że po *Euro* i *Schengen* przyszedł czas na „ukompletowanie" integracji, także o instytucje zajmujące się wspólnym bezpieczeństwem. Rozważano możliwość utworzenia tzw. trzeciej unii, do dotychczasowych już funkcjonujących: gospodarczej i walutowej, zamierzano dołączyć także *unię obronną*.

Prace nad tym projektem przebiegały dosyć pospiesznie o czym świadczą częste zmiany nazwy całego kompleksu zagadnień. Od czasu szczytu w Kolonii (3-4 czerwca 1999 r.) używano zamiennie określeń: „Wspólna europejska polityka w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony" (*common European policy on security and defence*) oraz „wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony" (*common security and defence policy*). Na szczycie w Helsinkach przyjęto oficjalną nazwę Wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (CESDP - *Common European Security and Defence Policy*)[503]. Także i ten akronim uległ modyfikacji. Od czasu konferencji w Nicei do obiegu weszło określenie Europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (ESDP -

---

[501] W polskich publikacjach bardzo często używane jest pojęcie „Europejski Cel Operacyjny", „Polska Zbrojna" z 25 listopada 2001 r.

[502] *Declaration final*, Helsinki, 12 grudnia 1999 r.

[503] R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony na progu XXI wieku*, [w:] *Raport o bezpieczeństwie 2000*, Kraków 2001, s. 64.

European Security and Defence Policy). W dokumentach NATO bardzo często można spotkać łączenie akronimów ESDI/ESDP. Podczas spotkania w Warszawie ambasador Kleiberg asystent ds. politycznych Sekretarza Generalnego NATO zapytany: dlaczego używa historycznego określenia ESDI wyjaśnił, że jest ono dla niego jednoznaczne z ESDP. Ponadto, od czasu szczytu NATO w Waszyngtonie wprowadzono pojęcie *Europejskiej inicjatywy obronnej*. Często te pojęcia są używane zamiennie, co powoduje spore zamieszanie i zawęża krąg osób, które są w stanie zidentyfikować europejskie aspiracje.

9.3. Próba doktryny

Od dłuższego czasu prowadzone są prace nad projektem czy raczej projektami *Białej księgi o obronie UE*. Prace te dotychczas, nie wyszły poza etap analiz narodowych dokumentów tego typu. Zostały już zgłoszone propozycje niemieckie i francuskie. Trudno jest mówić o zwartej doktrynie, gdyż jeszcze wiele rzeczy nie zostało wyjaśnionych a wśród nich sprawy zasadnicze, jak chociażby interesy żywotne i strategiczne. Niektórzy eksperci sceptycznie traktują możliwość uzgodnienia doktryny bezpieczeństwa UE. Dlatego też nie należy oczekiwać, że ostateczna wersja *Białej Księgi* przybierze formę zwartej i zamkniętej doktryny. Prawdopodobnie będzie ona przypominać projekt opracowany w 1995 r. przez Instytut Bezpieczeństwa UZE, oczywiście wzbogacony o nowe elementy traktatów: amsterdamskiego i nicejskiego[504].

Odbyło się wiele seminariów, na których dyskutowano podstawowe zagadnienia związane z funkcjonowaniem ESDP. 2 kwietnia 2001 r. w Paryżu grono ekspertów UE podjęło próbę sformułowania „europejskiej koncepcji strategicznej". We wnioskach z seminarium uznano, że na obecnym etapie byłoby zbyt wcześnie sformułować taką koncepcję, obejmującą interesy: żywotne, zasadnicze i istotne. Natomiast należy skoncentrować się na wypracowaniu kluczowych zadań w sferze działań antykryzysowych. Dopiero w drugim okresie można stopniowo wypracować wspólną

---

[504] *Vers une politique de défense commune* (sours la derection de Laurenc Martin et John Roper), Paris 1996.

koncepcję bezpieczeństwa i wreszcie w dalszej perspektywie przystąpić od wypracowania europejskiej koncepcji strategicznej. W trakcie seminarium uznano, że w swoich działaniach Unia Europejska może wykraczać poza sferę aktywności NATO i podejmować zagadnienia działań antykryzysowych w sferze cywilnej, szczególnie przed kryzysem i po jego zakończeniu.

NATO funkcjonuje według koncepcji z 1991 r. powtórzonej i rozwiniętej w 1999 roku. W tej koncepcji zwanej często „rozszerzoną koncepcją bezpieczeństwa" występują zarówno elementy tradycyjne, czyli wojskowe (zwane *twardymi*) oraz nowe o charakterze ekonomicznym, kulturowym, najbardziej ogólnie mówiąc cywilnym. W związku z tym, że NATO nie ma określonego przeciwnika i nie przewiduje prowadzenia wojen o charakterze regionalnym, podstawowym problemem bezpieczeństwa są kryzysy mogące przerodzić się w konflikt. Dlatego też priorytetem NATO i Unii Europejskiej będzie w najbliższych latach zapobieganie konfliktom (*conflict prevention*).

Od dłuższego czasu Unia Europejska specjalizowała się w tzw. *miękkich* środkach bezpieczeństwa, *twarde* pozostawiając USA. Wydaje się, że nie rezygnując z rozwoju *miękkich* środków bezpieczeństwa Europa pragnie rozwijać, czy raczej pozyskać także elementy zwane *twardymi.*

Środki cywilne Europa stosowała od dawna ze zmiennym szczęściem. Najczęściej ponosząc porażki, szczególnie w byłej Jugosławii. Natomiast środki wojskowe były, głównie w dyspozycji NATO. Wyciągając wnioski z konfliktów bałkańskich w UE uznano, że trzeba również sięgnąć po środki przymusu: policyjne i wojskowe.

W grudniu 1999 r. na szczycie UE w Helsinkach postanowiono stworzyć do 2003 r. Europejski Korpus Szybkiego Reagowania. W założeniach ma on liczyć ok. 60 tys. żołnierzy gotowych do działań w rejonach kryzysu na odległość do 6 tys. km.

Z chwilą uzyskania zdolności operacyjnych Korpus musi być zdolny do podjęcia działań antykryzysowych w ciągu 60 dni od podjęcia decyzji politycznej. Postanowiono, że ma być on samo wystarczający pod każdym względem: dowodzenia, kontroli, logistyki, a także będzie dysponować jednostkami wsparcia. Korpus

antykryzysowy ma zawierać nie tylko komponent w postaci sił lądowych, ale także lotnictwo i marynarkę[505].

W Helsinkach państwa członkowskie zobowiązały się przestawić w przeciągu roku czasu katalog realnych środków, które mogą skierować do dyspozycji sił szybkiego reagowania.

Przed Szczytem UE w Nicei 20 listopada 2000 r. odbyła się w Brukseli konferencja „zaangażowania możliwości", na której członkowie UE (oprócz Danii) zadeklarowali chęć oddania pod wspólne dowództwo około 100 000 żołnierzy. Największy udział będą miały cztery tzw. „wielkie" państwa UE: Francja, RFN, W. Brytania i Włochy[506]. Ich wkład ocenia się na 80% ogólnego stanu sił antykryzysowych.

Wkład narodowy w projektowanych Siłach Szybkiego Reagowania UE wynosi[507]:

- Austria - 2000 ludzi.
- Belgia - 1000 ludzie w stałej rotacji (*regime de croisiére*), ponad 3000 ludzi na okres od 6 miesięcy, 25 samolotów i 9 okrętów.
- Dania - zwolniona na podstawie traktatu z Amsterdamu.
- Hiszpania - 6000 ludzi, 40 samolotów bojowych, 1 lotniskowiec z towarzyszącą grupą powietrzno-morską.
- Finlandia - 2000 ludzi;
- Francja - 12 000 ludzi, 75 samolotów bojowych, 15 okrętów i satelita wywiadowczy *Helios*.
- Grecja - 3500 ludzi.
- Holandia - 5000 ludzi.
- Irlandia - 1000 ludzi.
- Luksemburg - 100 ludzi.
- Niemcy - 13 500 ludzi, 93 samoloty, 20 okrętów.

---

[505] Assembly of WUE – Report, Documents A/1687, s. 10.

[506] M. Bacot Déeriand, *La PESC aprés Amsterdam: des moyens accrus, une mise en oevre encore hésitante*, [w:] *Le défense en Europe (sous la direction P. Buffotot)*, La documenttation française, Paris 2001, s. 261.

[507] Dossiers & Documents, nr 294, „Le Monde", Janvier 2001.

- Portugalia - 1000 ludzi.
- Szwecja - 1500 ludzi, 18 okrętów i 72 samoloty.
- Wieka Brytania - 12 500 ludzi, 18 okrętów i 72 samoloty.
- Włochy - 6500 ludzi, 70 samolotów i 19 okrętów.

Łącznie: około 100 000 ludzi, 447 samolotów i 115 okrętów.

9.4. Struktury polityczno-wojskowe Unii Europejskiej

Tymczasowe struktury wojskowe Unii Europejskiej zostały powołane do życia w marcu 2000 r. na podstawie decyzji podjętych podczas szczytu UE w Helsinkach[508]. Korzystając z doświadczeń organów tymczasowych wypracowano decyzję na Konferencji w Nicei. Ostatecznie 22 stycznia 2001 r. Rada UE podjęła decyzję o utworzeniu trzech stałych struktur: Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Komitetu Wojskowego i Sztabu UE[509].

9.4.1. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa - KPiB (Political and Security Committee – PSC)

Jest to nowa instytucja, której zadaniem jest podejmowanie wszelkich spraw wchodzących w zakres Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym także zagadnienia wspólnej obrony. KPiB zajmuje się zadaniami określonymi w art. 25 Traktatu o Unii Europejskiej.

Na podstawie art. 18 TUE przewodniczącym KPiB może być Sekretarz Generalny - Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB. Objęcie tej funkcji dotyczy szczególne sytuacji kryzysowych. Jego zadaniem jest obserwowanie rozwoju sytuacji międzynarodowej, szczególne elementów mających wpływ na wspólne bezpieczeństwo i wypracować wnioski dla Rady UE oraz na jej życzenie. Ma również prawo podejmować działania polityczne, zgodne z intencjami Rady UE.

---

[508] *Rocznik Strategiczny 1999/2000*, Scholar, Warszawa 2000, s. 195.

[509] Decyzje nr 78, 79, 80. T. Sokołowski, *Europejska polityka obrona*, „Wojsko i wychowanie", 2001, nr 5, s. 116-118.

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa ma prawo oceniać projekty dokumentów przygotowanych przez Komitet Spraw Ogólnych w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa i spraw zagranicznych. Ma też prawo występować z sugestiami i wnioskami w stosunku do innych wyspecjalizowanych komitetów. KPiB stanowi nadrzędną strukturę nad Komitetem Wojskowym, i w związku z tym, ma prawo kierować do niego dyrektywy i rekomendacje. W razie potrzeby przewodniczący Komitetu Wojskowego będzie uczestniczyć w posiedzeniach KPiB.

KPiB ma także uprawnienia w zakresie prowadzenia dialogu politycznego ograniczonego przez kompetencje Komisji Europejskiej (art. 207) oraz Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) (art. 19 Regulaminu Rady UE). Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa przyznano natomiast uprzywilejowaną pozycję w prowadzeniu dialogu „15+6".

W czasie kryzysu KPiB ma pozycję instancji Rady UE, która dokonuje oceny sytuacji i rozpatruje wszelkie możliwe opcje przezwyciężenia sytuacji kryzysowej. Do podejmowania prawnie wiążących decyzji są uprawnione: Rada UE i Komisja UE.

W związku z tym, że w czasie kryzysu konieczna jest koordynacja działań przewodniczący KPiB uczestniczy, w razie potrzeby, w posiedzeniach COREPER oraz współpracuje z doradcami do spraw zagranicznych zajmującymi się problemami wchodzącymi w zakres pozostałych dwóch filarów UE.

W celu przygotowania akcji UE, w sytuacji kryzysowej do kompetencji KPiB należy przygotowanie propozycji „celów politycznych" i odpowiadających tym celom rekomendacji uregulowania kryzysu. Szczególnie dotyczy to wypracowania „opinii" pozwalających Radzie UE podjęcie „wspólnej akcji".

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa czuwa nad środkami jakie podejmują struktury UE w celu przezwyciężenia kryzysu. Dlatego też jest informowany o tych środkach zarówno przez Komisję UE, jak też przez poszczególne państwa członkowskie, które podejmują się działań antykryzysowych na poziomie narodowym. W zakresie podejmowanych akcji wojskowych KPiB spełnia funkcję *kontroli politycznej* i kierownictwa strategicznego. Na podstawie propozycji Komitetu Wojskowego określa strategiczną opcję wojskową (typ akcji) obejmującą:

dowodzenie, koncepcję i plan operacji. Następnie opcję przedkłada do rozpatrzenia Radzie UE.

Na podstawie rekomendacji KPiB Sekretarz Generalny - Wysoki Przedstawiciel ukierunkowuje działalność Centrum Sytuacyjnego, które wspiera działalność Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i dostarcza mu informacji niezbędnych do zarządzania kryzysowego.

9.4.2. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej – KWUE (Military Committee of European Union – MCEU)

Organem doradczym w sferze prowadzenia operacji antykryzysowych jest Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (KW UE). Zgodnie z ustaleniami przyjętymi na Szczycie UE w Helsinkach w grudniu 1999 r. w dniu 22 stycznia 2001 r. Parlament Europejski podjął uchwałę utworzenia Komitetu Wojskowego, który składa się z szefów sztabu armii narodowych państw członkowskich, reprezentowanych przez oddelegowanych przedstawicieli wojskowych (REPMIL - *représent militaire*). W razie konieczności KWUE może się zbierać w składzie szefów sztabu (CEMA).

Do kompetencji Komitetu Wojskowego należy:

- dostarczanie opinii i formułowanie rekomendacji dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa;
- wydawanie dyrektyw dla Sztabu Wojskowego UE.

KW UE jest najwyższym organem Unii Europejskiej o kompetencjach wojskowych, a jednocześnie miejscem konsultacji i współpracy członków UE w dziedzinie przeciwdziałania konfliktom i opanowywania kryzysów. Swoje opinie wypracowuje na podstawie konsensusu członków.

Opinie wojskowe i rekomendacje kieruje do KPiB na jego żądanie lub z własnej inicjatywy. Mogą one dotyczyć następujących spraw:

- rozwoju ogólnej koncepcji wojskowych elementów zarządzanie kryzysowego;
- wojskowych aspektów związanych z kontrolą polityczną i kierownictwem strategicznym operacjami i sytuacjami kryzysowymi;
- oceny ryzyka, które może nieść ze sobą potencjalne kryzysy;

– wojskowego zakresu sytuacji kryzysowych ocenianego na podstawie dokumentu przygotowanego przez Centrum Sytuacyjne;

– wypracowanie celów wojskowych i ocena posiadanych możliwości;

– stosunki wojskowe UE z członkami NATO nie będących członkami Unii Europejskiej, a także z innymi kandydatami do UE, jak również wszelkimi innymi organizacjami międzynarodowymi;

– oceny kosztów operacji oraz planowanych ćwiczeń.

W sytuacji kryzysowej

Na żądanie KPiB Komitet Wojskowy przygotowuje *dyrektywę inicjującą*, w której określa możliwe wojskowe opcje strategiczne i przekazuje je do Sztabu Wojskowego UE. Następnie ocenia opcje strategiczne zaproponowane przez SW UE i przekazuje je do KpiB.

Na podstawie opcji wybranej przez Radę, KW UE zatwierdza dyrektywę inicjującą, wypracowuje i kieruje do KPiB rekomendację dotyczącą koncepcji operacji (CONOPS), uzgodnioną z dowódcą tejże operacji oraz projekt planu operacji (OPLAN) wypracowany przez jej dowódcę.

W czasie operacji

Komitet wojskowy UE sprawuje nadzór nad właściwym przebiegiem operacji wojskowej, za którą odpowiada jej dowódca.

Członkowie KW UE sprawują ten nadzór z siedziby w Brukseli lub też wchodzą w skład *Komitetu uczestników (kontrybutorów).*

9.4.3. Sztab Wojskowy UE (Military Staff of European Union – EUMS)

Na podstawie decyzji podjętych w Helsinkach utworzono tymczasowy Sztab Wojskowy UE. Początkowo w jego skład wchodziło 20 wojskowych, 8 funkcjonariuszy cywilnych. Do zadań SW UE należy:

– zapewnienie szybkiego powiadamiania (alarmowania);

– ocena sytuacji;

- planowanie strategiczne operacji typu petersberskiego;
- identyfikacja i zespolenie europejskich sił wielonarodowych i narodowych;
- wprowadzanie w życie decyzji politycznych zgodnie z dyrektywami Komitetu Wojskowego UE.

Ponadto SW UE sporządza ekspertyzy i zapewnia łączność pomiędzy Komitetem Wojskowym a siłami zbrojnymi pozostającymi w dyspozycji UE. Sztab Wojskowy współuczestniczy w pracach KW UE przy ocenie sytuacji kryzysowych i wypracowaniu aspektów wojskowych planowania strategicznego w zakresie misji petersberskich, we wszystkich przypadkach, gdy nie są zaangażowane siły i środki NATO. Współpracuje z organami NATO w ocenie możliwości antykryzysowych tak, aby podjęte działania nie kolidowały z planowaniem obronnym.

Sztab Wojskowy UE jest odpowiedzialny za rekomendacje dotyczące sił i środków, które państwa członkowskie oddają do dyspozycji UE w zakresie wyszkolenia, ćwiczeń oraz interoperacyjności. Ponadto SW UE uczestniczy w kalkulacjach kosztów planowanych operacji.

Sztab UE pracuje pod wojskowym kierownictwem Komitetu Wojskowego. Jednocześnie, jest podporządkowany pod względem organizacyjnym Sekretarzowi Generalnemu. Składa się z personelu oddelegowanego przez państwa członkowskie. Kieruje nim Dyrektor Generalny w stopniu generała (trzygwiazdkowego).

Nie ograniczono się tylko do struktur o charakterze polityczno-wojskowym. 22 maja 2000 r. powołano do życia Komitet UE ds. cywilnych aspektów opanowania kryzysów.

Podczas szczytu w Feira postanowiono, iż do 2003 r. w ramach dobrowolnej współpracy zostanie utworzony zespół antykryzysowy policjantów. W razie potrzeby w okresie 30 dni 1000 funkcjonariuszy powinno dysponować zdolnością przemieszczenia w rejon kryzysu lub w celu przeciwdziałania konfliktom[510].

12 marca 2001 r. w Paryżu odbyło się seminarium poświęcone utworzeniu „europejskiej policji antykryzysowej". Podczas seminarium uznano, że UE powinna stworzyć dyspozycyjną grupę policjantów - 5000 funkcjonariuszy. Dla prawidłowego

---

[510] Rada UE, Bruksela 4.12.2000, nr 14056/2/00, Rev. 2, s. 28.

funkcjonowania tej grupy należy uzyskać możliwość jej rotacji. W praktyce wymaga to stworzenie zespołu o liczbie co najmniej 10-12 tys. policjantów.

W gremiach Unii Europejskiej bardzo często jest podkreślana kwestia autonomii w stosunkach do NATO, a jednocześnie pod adresem Sojuszu są kierowane postulaty dotyczące wykorzystania jego środków. Kompleks tych zagadnień nie został jeszcze rozstrzygnięty i nadal budzi liczne kontrowersje. Przedstawiciele Unii bazują na porozumieniu z Berlina z 1996 r. dotyczącego udostępniania środków NATO dla Unii Zachodnioeuropejskiej oraz Deklaracji Waszyngtońskiej z kwietnia 1999 r. Dlatego wkład NATO w rozwój sił antykryzysowych został nazwany „Berlin Plus".

Na Szczycie UE w Santa Maria de Feira zainicjowano dialog w ramach czterech *grup roboczych,* którym powierzono następujące zadania:

- grupa pierwsza - kwestia bezpieczeństwa - wypracowuje porozumienie w sprawie roli UE i NATO w dziedzinie utrzymania bezpieczeństwa (ramy ogólne)

- grupa druga - celów i zdolności - zajmuje się wymianą informacji na temat zdolności obu organizacji z punktu widzenia przewidywanych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa. W pracach grupy uczestniczy zastępca dowódcy europejskich sił NATO (*Deputy SACEUR*);

- grupa trzecia - dostępu do środków NATO - pracuje nad ramowym porozumieniem określającym warunki i mechanizmy wykorzystania środków NATO przez siły antykryzysowe UE;

- grupa czwarta - stałych kontaktów - dąży do określenia głównych zasad współpracy pomiędzy NATO - UE i rodzajów kontaktów formalnych w czasie pokoju oraz kryzysu[511].

W oficjalnych oświadczeniach przedstawiciele Polski pozytywnie odnieśli się do projektu wchodzącego w zakres EHG. Przypomnę, że w *Strategii Bezpieczeństwa* przyjętej przez Rząd RP 4 stycznia 2000 r. działania w tym zakresie uznano za drugi filar bezpieczeństwa. Po szczycie w Feira polski MSZ opublikował oficjalne stanowisko w sprawie sił antykryzysowych, w którym poparł ich rozwój, ale zasugerował włączenie przedstawicieli Polski w proces decyzyjny[512].

---

[511] Document C/1720, 15 Novembre 2000, s. 15.
[512] www. msz.pl.

9.5. Priorytety strategiczne

Cyfry zadeklarowane na konferencji w Brukseli mają charakter prowizoryczny. W każdym razie ocenia się, że siły szybkiego reagowania mogą osiągnąć stan około 100 000 żołnierzy, w ramach których będzie funkcjonować oprócz sił lądowych ponad 400 samolotów i około 100 okrętów. W kalkulacjach uwzględniono siły państw członków UE. Bierze się także pod uwagę środki zadeklarowane przez państwa kandydujące oraz inne.

Siły zbudowane w ramach realizacji Celu Zasadniczego mają zostać wyposażone we wszystkie elementy konieczne do samodzielnych działań, a więc:

- struktury dowodzenia, kontroli i wywiadu;
- logistyki i służb wsparcia bojowego;
- uzupełnione o niezbędne elementy marynarki wojennej oraz lotnictwa.

Korpus szybkiego reagowania ma reprezentować wysoki poziom przygotowania operacyjnego. Określono górny limit czasu ich dyslokacji na 60 dni, od chwili podjęcia decyzji politycznej. Jednakże w ramach tego limitu niektóre jednostki muszą być zdolne do przemieszczania w okresie od kilku dni do kilku tygodni.

Państwa UE zobowiązały się utrzymać skierowane w rejon kryzysu siły przez okres co najmniej 1 roku. W związku z tym powinny one dysponować dodatkowymi jednostkami zapewniającymi możliwość rotacji, a także wsparcie taktyczne.

Analitycy oceniają, iż zgodnie z obowiązującymi regułami podział korpusu antykryzysowego będzie wyglądał następująco:

- wsparcie logistyczne: 1/3 składu, z tym, że w okresie przygotowawczym powinno ono wynosić nawet połowę składu;
- siły wsparcia taktycznego: 1/3 składu;
- siły bojowe (ewentualnie manewrowe).

Jeżeli te propozycje zostaną zachowane to skład efektywnych sił bojowych nie będzie przekraczał 20 tys. żołnierzy. A w związku z tym rodzi się wątpliwość, czy będą one zdolne do wypełnienia trzeciego typu misji „najbardziej wymagającego", czyli wymuszenia pokoju.

Poprzez analogię do konfliktów w byłej Jugosławii można stwierdzić, że liczebność sił, założonych w *headline goal,* odpowiada kontyngentom KFOR, który przez okres 3 lat okazał się formacją skuteczną. Należy jednak stwierdzić, że KFOR realizował misję *utrzymania pokoju* i nie był zmuszony do prowadzenia aktywnych działań bojowych.

W przypadku działań o wysokiej intensywności, a takimi są operacje „wymuszania" liczebność 60 tys. żołnierzy może być wystarczająca pod warunkiem, że będę to siły bojowe. W konsekwencji specjaliści sugerowali, ażeby *headline goal* określić na poziomie 180 000 żołnierzy[513]. Taki kontyngent wynosiłby ok. 10% ogółu sił narodowych członków UE[514].

Teoretycznie utrzymanie takiego odsetku sił nie powinno nastręczać większych trudności, ale w praktyce należy się liczyć także z długotrwałością misji. Doświadczenie ONZ i NATO wskazują, że okres służby w rejonie kryzysu nie powinien przekraczać 6 miesięcy. Przy założeniu, że misja podjęta przez UE będzie trwać co najmniej rok, należy stosować rotację według następującego schematu:

- siły prowadzące operację	20 000 - 60 000
- jednostki przygotowywane (szkolone) do operacji	20 000 - 60 000
- siły wyszkolone i będące w dyspozycji w celu niezwłocznego skierowanie do działań	20 000 - 60 000
	60 000 - 180 000

W przypadku realizacji pierwszego wariantu, w praktyce, Unia Europejska mogłaby skierować w rejon operacji ok. 5-7 tys. w składzie jednostek bojowych (4 brygady). Wydaje się mało prawdopodobne, ażeby podjęto ryzyko działań wymuszających, czyli aktywnego zaangażowania w konflikt.

W dotychczasowych konfliktach bałkańskich siły kierowane przez państwa Unii Europejskiej niewiele przekroczyły liczbę 30 tys. W formacjach IFOR/SFOR oraz KFOR uczestniczyły zarówno jednostki amerykańskie, jak też członków NATO nie będących członkami UE (Turcja, Norwegia, później Czechy, Polska, Węgry), a także

---

[513] „Chaillot Papers", nr 42, s. 87-88.

[514] Według Międzynarodowego Instytutu Stosunków Strategicznych w Londynie w 1999 r. liczebność siły zbrojne UE liczyły 1 994 118. *Military Balance1999/2000.*

państwa nie uczestniczące w euroatlantyckich strukturach bezpieczeństwa np. Rosja i Ukraina.

9.6. Zagadnienie interoperacyjności sił antykryzysowych

Poważnym wyzwaniem w realizacji *headline goal* będzie kwestia interoperacyjności jednostek wielonarodowych. Doświadczenia w tej dziedzinie nie napawają optymizmem. Normalnie najbardziej zaangażowana we współpracy jednostka jaką jest *Eurokorpus* stale napotyka na trudności ze względu na problemy językowe, odmienne kultury strategiczne, (np. dowodzenia), różnorodne techniki łączności, uzbrojenie itp. W Eurokorpusie uczestniczą jednostki tylko pięciu państw UE[515].

Dotychczas, każde państwo określało swe cele strategiczne z punktu widzenia interesów narodowych. Każde też, zbudowało odmienny system obrony narodowej. Poczynając od generaliów należy stwierdzić, że w państwach Unii Europejskiej występuje kilka odmiennych typów służby wojskowej. Nieliczne państwa bazują na zawodowej służbie wojskowej, np. Wielka Brytania. Niektóre państwa finalizują proces profesjonalizacji sił zbrojnych: Belgia, Francja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Portugalia. Decyzji o profesjonalizacji podjął również rząd Włoch. Pozostałe państwa rozwijają typ armii mieszanej i nie są skłonne do zniesienia obowiązkowej służby wojskowej. Istnieje kilka przyczyn, dla których żołnierze z poboru nie mogą lub nie powinni być kierowani do operacji zewnętrznych. Z punktu widzenia politycznego, moralnego, niekiedy także prawnego, poborowi w zasadzie są przeznaczeni do działań o charakterze obronnym.

Problem transformacji armii z poboru na armię zawodową rodził rozmaite dylematy. Przykładem może być Francja, w której w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych toczyły się zacięte spory dotyczące modelu sił zbrojnych. O przyjściu na armię zawodową przesądziły właśnie zadania o charakterze zewnętrznym.

---

[515] Przygotowany aktualnie Europejski Korpus Reagowania Kryzysowego będzie w 2003 r. złożony z kontyngentów 14 państw.

Doświadczenia konfliktów nowego typu raczej wykluczały możliwość użycia poborowych. Dlatego też w przypadku dywizji ekspedycyjnej do wojny przeciwko Irakowi zbudowano ją z żołnierzy zawodowych pochodzących z 51 pułków[516]. Podobnie było w przypadku kierowania żołnierzy do UNPROFOR. Chociaż przepisy zezwalały na służbę poborowych poza granicami Francji to jednak korzystano z profesjonalistów lub ochotników. W 1995 r. opinię publiczną Francji wstrząsnął fakt śmierci kilkudziesięciu żołnierzy francuskich pełniących służbę w siłach UNFPROFOR[517].

Prezydent Chirac proponując w 1996 r. *Model Armii 2015*, główny nacisk położył na nowy typ zadań o charakterze zewnętrznym *projection de force*. Dla ich realizacji przewidziano profesjonalne siły przerzutowe w liczbie ok. 50 000 żołnierzy[518].

Kwestia interoperacyjności, która *de facto* nie została rozstrzygnięta w obecnym kształcie Unii Europejskiej ulegnie dalszemu skomplikowaniu po rozszerzeniu o kolejne państwa. Niektórzy kandydaci do UE już w 2000 r. zgłosiły chęć uczestnictwa w siłach antykryzysowych i zadeklarowały liczebność jednostek, które mogą skierować:

Turcja	- 5000,
Czechy	- 1000,
Węgry	- 450,
Słowacja	- 450,
Polska	- 1300,
Norwegia	- 1200.

W większości tych państw obowiązuje powszechny obowiązek wojskowy i tylko niektóre są skłonne z niego zrezygnować. Reformę w tym kierunku zapoczątkował rząd Republiki Czeskiej.

---

[516] *La défense en Europe (sous la direction de Patrice Buffotot)*, La documentation français, edition 1995.

[517] P. Buffotot, *Le temps de reflexion. La défense en Europe*, La documentation français, edition 1995.

[518] A. Ciupiński, *Rola Francji w kształtowaniu europejskiej autonomii strategicznej*, AON, Warszawa 2001.

W przypadku przyjęcia nowych członków co ma nastąpić w 2004 r. należy się liczyć, że zostaną na nich nałożone równe obowiązki, także w sferze *headline goal*. Przy tworzeniu katalogu sił kierowano się głównie kryterium demograficznym. Dlatego też można sądzić, że wkład kandydatów zadeklarowany w 2000 r. ma charakter prowizoryczny i prawdopodobnie ulegnie zwiększeniu. W związku z tym, że Polska jest przyrównywana do Hiszpanii należy się liczyć z potrzebą przygotowania ok. 3 brygad i odpowiedniego wsparcia w zakresie lotnictwa i marynarki.

Przy ocenie możliwości realizacyjnych w zakresie *headline goal* przede wszystkim brane są pod uwagę siły lądowe. Rzeczywiście, w przypadku dwóch kategorii misji petersberskich wojska lądowe mogą odegrać zasadniczą rolę (akcje humanitarne, utrzymanie pokoju), to w przypadku działań wchodzących w zakres „wymuszania pokoju" konieczne są działania połączone rodzajów wojsk, a więc z udziałem lotnictwa bojowego i marynarki wojennej.

Wkrótce po ogłoszeniu deklaracji z Helsinek analitycy zwrócili uwagę polityków na reguły i parytety strategii wojskowej, która dla działań wojsk lądowych potrzebuje odpowiedniego ilościowego i jakościowego wsparcia lotnictwa i marynarki wojennej[519].

Pod względem liczebności sugerowano utworzenie 8 lub 9 eskadr złożonych z 60 samolotów bojowych ogółem około 300 samolotów. Z reguły na każde 60 samolotów bojowych powinno przypadać ok. 40 samolotów wsparcia taktycznego i logistycznego.

W związku z tym potrzeby wspólnego lotnictwa kształtują się na poziomie 480 samolotów. Z katalogu sił zgłoszonego w Brukseli w listopadzie 2000 r. wynika, że członkowie UE zadeklarowali skierowanie do sił reagowania 420 samolotów.

Sama liczebność nie budzi kontrowersji. Państwa Unii Europejskie są wystarczająco wyposażone w samoloty bojowe, w tym także w najbardziej nowoczesne maszyny. Jednakże istnieje kilka trudnych a zarazem kosztownych zagadnień, które należy rozwiązać. Należy do nich lotniczy transport strategiczny oraz

---

[519] „Chaillot Papiers", nr 42, s. 89.

kilka nowych typów samolotów, którymi należy dysponować w przypadku podejmowania działań wysokiej intensywności.

Doświadczenia wojny w Zatoce Perskiej oraz operacji lotniczej w Kosowie dostarczyły analitykom sporo tematów do przemyśleń.

Operacja lotnicza w Kosowie stanowiła dobrą lekcję dla wszystkich europejskich uczestników, ale wykazała także szereg problemów, związanych głównie, z interoperacyjnością. W Kosowie koordynacja i dowodzenie było sprawowane przez Amerykanów. Europejczycy dotychczas nie prowadzili samodzielnie operacji lotniczej o charakterze wielozadaniowym. Nie ma także zbyt bogatej tradycji w zakresie wspólnych szkoleń i ćwiczeń.

Z punktu widzenia Celu Zasadniczego siły morskie są lepiej przygotowane i bardziej autonomiczne od sił lotniczych. Przede wszystkim będzie się od nich wymagało szybkiego i sprawnego przeprowadzenia desantu morskiego (amfibie).

Dobre doświadczenie w tym zakresie mają Wielka Brytania, Holandia i Belgia, które w ramach NATO prowadziły współpracę w dziedzinie ekspedycji sił lądowych przy użyciu amfibii. W grudniu 1999 r. minister obrony Holandii Frank de Grave zaproponował utworzenie Europejskich Morskich Sił Wielozadaniowych (FMME – *Force maritime multinationale européenne*). Propozycja została poparta przez Francję, a następnie uzupełniona przez ministra obrony RFN Rudolfa Scharpinga. Ideę poparli także wojskowi brytyjscy. Oprócz zadań w zakresie desantu na amfibiach przewiduje się także inne typy działań obejmujące aktywne działania bojowe przeciwko (atak) celom naziemnym, transport strategiczny oraz kontrolę szlaków morskich i nadzór nad portami.

9.7. Możliwości realizacyjne EHG

Teoretycznie państwa Unii Europejskiej mogą wysłać bardzo znaczące siły. Pod względem liczby żołnierzy przewyższają o czterysta tysięcy siły Stanów Zjednoczonych 1,9 mln wobec 1,4 mln. Jednakże dane statystyczne są mylące. Według oceny sekretarza generalnego NATO Lorda George'a Robertson'a europejscy członkowie NATO reprezentują dwie trzecie potencjału USA, przy czym daleko im do

uzyskania dwóch trzecich efektywności amerykańskich sił zbrojnych. Z kolei w ocenie ministra obrony Wielkiej Brytanii Geoffa Hoona dla zbudowania skutecznych europejskich sił antykryzysowych wystarczy 2% ich potencjału[520].

Ponadto, należy wziąć pod uwagę fakt, że każde z „wielkich" państw Unii Europejskiej dysponuje znaczącymi siłami interwencyjnymi. W wyniku reformy systemu obrony Francja będzie dysponować jednostkami przerzutowymi (*de projection*) w liczbie ok. 50 tys. żołnierzy, podobnie RFN. Podczas wojny w Zatoce Perskiej Wielka Brytania w szybkim czasie była w stanie wystawić korpus ekspedycyjny w liczbie ponad 30 tys. żołnierzy[521].

W związku z tym problem polegał nie na braku środków lecz ich właściwej organizacji, koordynacji i wreszcie na interoperacyjności.

Od czasu wojny w Zatoce Perskiej budżety obronne państw europejskich członków NATO uległy redukcji o 25%. Przepaść między siłami interwencyjnymi USA i ich europejskimi partnerami z całą oczywistością wystąpiła podczas operacji „Allied Force" w Kosowie. Ponad 70% środków użytych podczas tej operacji pochodziło z USA. Tylko 10% europejskich samolotów mogło wykonywać precyzyjne bombardowania. Europejscy posiadali niewiele systemów naprowadzania laserowego i tylko Wielka Brytania dostarczyła rakiet samonaprowadzających. Z kolei tylko lotnictwo francuskie było zdolne prowadzić nocne bombardowania z dużej wysokości[522].

W okresie od połowy 1998 r. do początku XXI wieku w każdym z państw Unii Europejskiej zaszły poważne zmiany, główne ze względu na specyfikę narodową[523]. Z tym jednak, że możemy zauważyć pewne tendencje stałe, do których należą:

1. Malejące budżety obronne. Dla przykładu Niemcy: 1998 r. – 1,24% PKB, a w 2000 r. – 1,12%; Wielka Brytania odpowiednio: 1998 r. – 2,8% w 2000 r. 2,5%. Jest to zjawisko utrzymujące się przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych i

---

[520] www.int.co.uk.

[521] P. Buffotot, *La défense en Europe*, op.cit.

[522] F. Gloan, *L'initiative sur les capalité de défense: Une repouse a la revolution daus les affaires militaires menés par les Etats - Unis*, "Regard Européenne", nr 14/15, Août 2000, s. 63.

[523] *La défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, édition 2001, (sous la direction de Patrice Buffotot), Notes et étuides documentaires, La documentation Française, Paris 2001.

określane mianem „wyciągania korzyści z pokoju" (fr. *dywidendes de la paix*, ang. *benefits of the peax*). Ocenia się, że ogółem w ostatnich 10 latach w państwach Unii Europejskiej wydatki na obronność zmniejszyły się ok. 25%;

2. Wspólną i stałą tendencją jest nadawanie obronie narodowej europejskiego charakteru, czyli dostosowanie i korelacja z partnerami. To co wydaje się oczywiste dla członków sojuszy: NATO i UZE, bulwersuje społeczeństwa państw, które do takich sojuszy nie należą. Dotyczy to: Austrii, Finlandii, Irlandii i Szwecji, które dotychczas były uważane za państwa neutralne. Przynależność do UE stopniowo zmienia ich status prawny i postawę strategiczną;
3. Z punktu widzenia strategii wojskowej obserwujemy wzrost znaczenia lekkich sił manewrowych (*forces de projection*), co się wyraża głównie w redukcjach ciężkiego sprzętu bojowego oraz reorganizacji jednostek. Odejście od tradycyjnych oddziałów organicznych typu pułk, dywizja na rzecz tzw. modułów – tworzonych najczęściej z brygady;
4. Z powyższą tendencją ściśle związane jest zjawisko profesjonalizacji sił narodowych. Niektórzy obserwatorzy są skłonni tej tendencji przypisywać charakter rewolucyjny. Szczególnie było to zauważalne we Francji, w której toczyła się „wielka debata strategiczna" w sprawie zniesienia służby z powszechnego poboru.

Rezygnacja ze służby z poboru wzbudziła kontrowersje nie tylko we Francji, ale także u wschodniego sąsiada - RFN, który został zaskoczony reformą ogłoszoną przez prezydenta Chiraca. Na podstawie wcześniej zawartych umów o współpracy francusko-niemieckiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony strony zobowiązały się uzgadniać istotne zmiany w dziedzinie systemów obronnych. Afront popełniony przez Paryż został wkrótce naprawiony i urazy zapomniane, albowiem RFN także stanął wobec dylematu „armia narodowa czy z poboru?". Ostatecznie będzie to armia mieszana z przewagą profesjonalistów. Opcję armii zawodowej wybrały też inne państwa, w tym tzw. „duże": Włochy i Hiszpania[524].

[524] Szerzej dwa wcześniejsze wydania: *La défense en Europe*, édition 1995 oraz édition 1998.

9.8. Pozamilitarne elementy EHG

Równolegle z rozwojem wojskowych sił antykryzysowych w Unii Europejskiej toczą się debaty na temat cywilnych aspektów zarządzania kryzysami. Inicjatywą w tym zakresie wykazał między innymi Parlament Europejski. Już w 1995 r. rozpatrywano raport (Bourlanges/Martin), w którym uogólniono doświadczenia z działań obserwatorów UE oraz organizacji pozarządowych w byłej Jugosławii, jak również w rejonie Kaukazu.

Sugerowano powołanie zespołu ekspertów angażowanych do cywilno-wojskowych form przezwyciężania kryzysów. W styczniu 1999 r. Parlament Europejski ponownie wystąpili wobec Rady UE z inicjatywą utworzenia **Europejskiego Cywilnego Korpusu Pokoju** (ECPC - *European Civil Peace Corps*). Zadaniem ECPC byłoby uczestnictwo w przeciwdziałaniu konfliktom oraz praca nad transformacją konfliktów, w sferach politycznych, gospodarczych i społecznych.

W raporcie Per Gahrtona, który stanowił podstawę inicjatywy Parlamentu wyspecyfikowano następujące formy zaangażowania ECPC:

- mediacje;
- pomoc humanitarna;
- reintegracja, pod którą rozumiano demobilizację i rozbrojenie.

W czerwcu 2000 r. na Szczycie w Santa Maria de Feira ustalono, że w ramach EHG będzie rozwijany także policyjny komponent sił antykryzysowych.

Platformę polityczną działań antykryzysowych stanowi deklaracja z Peterspergu przyjęta przez Unię Zachodnioeuropejską w czerwcu 1992 r.

Dlatego też 9 czerwca 2000 r. podczas 75. francusko-niemieckiego szczytu w Magence Niemcy ostatecznie zaakceptowali realizację projektu *Airbusa*.

Realizacja tego projektu jest konieczna ze względu na tworzone siły antykryzysowe Unii Europejskiej. Kontynenty narodowe Francji, RFN i Wielkiej Brytanii będą stanowić około 50% ogólnego składu CERR.

Ambicją Unii Europejskiej jest możliwość wysłania sił antykryzysowych na odległość 5-7 tys. km. Charakterystyki *Airbusa 400M* w zasadzie odpowiadają tym

ambicjom. Będzie on miał udźwig 25 ton oraz zasięg do 5000 km z możliwością tankowania w powietrzu.

Eksperci Unii oceniają zapotrzebowanie na ten typ samolotu na 250 sztuk. W grudniu 2000 r. podpisano pierwsze kontrakty na 50 samolotów typu *Airbus 3XX*. Mają one zostać wyprodukowane do 2004 r.[525]

Obiecujące tendencje we współpracy francusko-brytyjsko-niemieckiej wystąpiły zatem na trzech istotnych obszarach:

- wspólnej platformy politycznej specjalizującej się w rozwoju CESDP i sił antykryzysowych;
- konkretnej współpracy operacyjnej jednostek trzech państw w działaniach na terenie Bośni-Hercegowiny i Kosowa;
- w zacieśniającej się współpracy przemysłów zbrojeniowych Francji, RFN i Wielkiej Brytanii.

Zjawiska te skłoniły przywódców Francji do wystąpienia z kolejną inicjatywą wyodrębnienia europejskiej „elity".

W przypadku kryzysu wymagającego interwencji wojskowej trend dowodzenia będzie się składał z trzech poziomów:

- dowództwa operacji - poziom strategiczny zlokalizowany w jednym z kręgów europejskich;
- dowództwo sil zbrojnych złożone ze sztabu przeniesionego w rejon kryzysu;
- dowództwa rodzajów wojsk -wojska lądowe, lotnictwo i marynarka[526].

Zgodnie z decyzjami podjętymi w Nicei „projekt europejski jest otwarty" dla państw nie będących członkami Unii Europejskiej. Dotyczy to przede wszystkim państw członkowskich NATO tzw. „Szóstka": Czechy, Islandia, Norwegia, Polska, Turcja, Węgry. Ponadto Bruksela złożyła ofertę pozostałym kandydatom do UE tzw. „Dziewiątce", którą tworzą: Bułgaria, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Rumunia, Słowacja i Słowenia.

---

[525] "Le Figaro", 16-17.12.2000.

[526] *Rapport, Assemblee de L'UEO,quaranttee sixi■me session*, 14 Novembre 2000, Document C/1715, s. 11-13.

Na tym jeszcze nie koniec. Do działań antykryzysowych mogą zostać zaproszone także inne państwa w ramach wcześniej zawartych porozumień o współpracy. Dotyczyły to przede wszystkim: Federacji Rosyjskiej, Republiki Ukrainy oraz Kanady[527].

Podstawową strukturą organizacyjną umożliwiającą uzgodnienie wkładu poszczególnych państw w konkretne działania antykryzysowe ma być tzw. „Komitet Kontrybutorów" powoływany *ad hoc* w zależności od potrzeb. W Komitecie mogą mieć wkład wszystkie państwa – członkowie UE, ale zarządzaniem kryzysowym mogą zajmować się wyłącznie kontrybutorzy[528].

Jednostki wojskowe już istniejące, a także te, których utworzenie lub reorganizacja są planowane, liczą kilkaset tysięcy żołnierzy, jednak ich transformacja w siły antykryzysowe UE nie dokona się zbyt szybko. Żeby to nastąpiło nieodzowne jest podpisanie kilkunastu (lub kilkudziesięciu) *umów technicznych* pomiędzy Brukselą a poszczególnymi państwami. Trzeba też zainwestować w ich reorganizację i wyposażenie. Zanim zostaną one wprowadzone w obszary objęte kryzysami konieczne są szkolenia, wspólne treningi i ćwiczenia. Nadzieja w tym, że w perspektywie kilku lat w najbliższym sąsiedztwie Unii Europejskiej nie będą wybuchały poważniejsze kryzysy międzynarodowe i wewnętrzne, podobne do tych, które dotknęły byłą Jugosławię.

9.9. Stanowisko Polski wobec ESDP

Polskie środowiska polityczne dosyć długo z rezerwą podchodziły do projektów budowy europejskiej sił reagowania kryzysowego. Złożyło się na to trzy zasadnicze przyczyny:

- po pierwsze, wielkie nadzieje pokładano w Sojuszu Północnoatlantyckim jako głównym gwarancie bezpieczeństwa na kontynencie. Obawiano się, że

---

[527] "Documents d'actualitè intèrnationale", nr 24, 15.12.2000, Paris 2000, s. 952; nr 4, 15.02.2001, s. 148.

[528] *La defense...*, edition 2001, s. 266.

tworzenie ESDP zagrozi spoistości NATO i zniechęci USA do angażowania się w obronę Europy;

- po drugie, w Polsce oceniano, że w Europie jest zbyt wiele instytucji zajmujących się bezpieczeństwem. Natomiast aspiracje tych instytucji nie odpowiadają ich realnym możliwościom. Projekty ESDP także sprawiały wrażenie wizji trudnych do zrealizowania;
- po trzecie wreszcie, polski dystans wobec koncepcji europejskiej polityki obrony był spowodowany małym zainteresowaniem Unii Europejskiej w udziale państw kandydujących w dyskusji na temat Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych Rząd Rzeczypospolitej Polskiej złożył deklarację, że cele polskiej polityki zagranicznej są w pełni kompatybilne z wartościami, na której jest budowana CFSP. Ze strony Unii Europejskiej nie było konkretnej reakcji.

Dopiero deklaracje UE z Kolonii i Helsinek dały podstawy do sprecyzowania stanowiska Polski wobec CFSP i ESDP. 5 stycznia 2000 r. rząd Polski przyjął dokument „Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej", w której nadano priorytet kwestiom politycznej i wojskowej integracji ze strukturami unijnymi.

Polska strategia bezpieczeństwa wpisuje się w konsekwentnie realizowaną politykę zagraniczną, która koncentruje się na dwóch zasadniczych kierunkach:

- dążenia do umocnienia NATO;
- pełną integrację z istniejącymi strukturami Europy Zachodniej.

W ostatnim okresie dwa kierunki wyraźnie się uzupełniają. Istnieje szereg dowodów, że znikają rozbieżności pomiędzy tzw. „Atlantystami" oraz „Europeistami"[529].

Sekretarz Generalny NATO Lord Robertson wskazał trzy zasadnicze racje, dla których Europie jest niezbędne silne NATO i obecność sił amerykańskich na Starym Kontynencie[530]:

---

[529] G. Robertson, *Europeanists and Atlantists – Does there have to be a Choice?* Security Studies Workshop 2000, General, 15 september 2000, s. 1-9.

[530] Ibidem, s. 3.

- utrzymanie pokoju;
- dyplomacji wojskowej (*defence diplomacy*);
- obrony zespołowej.

O ile Unia Europejska jest w stanie przejąć dwie pierwsze funkcje to w przypadku ostatniej, czyli obrony zespołowej niezbędne są siły i procedury NATO.

W ramach realizacji *European Headline Goal* doszło do dialogu pomiędzy NATO i Unią Europejską. Jednym z zasadniczych problemów było ułożenie stosunków pomiędzy nowo budowanymi strukturami CESDP, a członkami NATO, nie należącymi do Unii Europejskiej. Sprawy wzajemnych relacji zostały uzgodnione na spotkaniu w Santa Maria de Feira, które dało impuls do praktycznego rozwinięcia założeń Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, realizowanej także przy udziale państw spoza UE. Strona polska pozytywnie oceniła decyzje podjęte w zakresie realizacji CESDP wyrażając nadzieję, że prace w Unii Europejskiej będą realizowane podobnie, jak dotychczas były prowadzone w UZE. Mianowicie, chodziło o przestrzeganie zasady szerokiego dostępu w pracach państw, nie będących członkami Unii Europejskiej.

Postanowienia z Feira stanowiły dobrą zapowiedź, że ta zasada będzie przestrzegania w kontaktach UE z sześcioma państwami NATO, nie będącymi jej członkami.

Strona polska zaproponowała praktyczne rozwinięcie założeń z Feira w dwóch dziedzinach:

1. Konsultacje i współpraca polityczna;
2. Współpraca w wymiarze wojskowym[531].

Wymiar polityczny dotyczy głównie kontaktów Rady Europy z sześcioma członkami NATO (dialogu konsultacji i współpracy rząd Polski zaproponował płaszczyzną, na której mogłyby te kontakty być realizowane. Za pożądane uznano:

- gotowość państw UE do wymiany poglądów, a także ich zdolności do uwzględniania szczególnych stanowisk i koncepcji europejskich sojuszników nie należących do UE;

---

[531] Praktyczne propozycje rozwinięcia postanowień z Feira. http://www.msz.gov.pl.uniaeu/position_18082k_pol.html

- rzeczywistą dyskusję z założeniem dążenia do możliwie pełnego porozumienia we wszystkich kwestiach leżących w zakresie problematyki bezpieczeństwa europejskiego i potencjalnych operacji kryzysowych;
- efektywną wymianę niezbędnych informacji i dokumentów dotyczących działalności UE w dziedzinie CESDP;
- efektywności oraz niezbędnej ciągłości prac.

Ponadto zaproponowano zasadę, żeby spotkania Rady ds. Ogólnych z udziałem ministrów obrony państw UE, bezpośrednio przed Radą Europy mogłyby odbywać się z udziałem ministrów spraw zagranicznych i obrony europejskich członków NATO nie należących do UE (1 w czasie 1 Prezydencji).

W wymiarze wojskowym Polska opowiedziała się za zasadą kolegialności, a w związku z tym MSZ zaproponowało:

- udział w spotkaniach szefów sztabów (1 w czasie 1 Prezydencji);
- udział przedstawicieli „6" w pracach Komitetu Wojskowego;
- udział oficerów łącznikowych państw „6" w pracach Sztabu Wojskowego[532].

W ślad za oficjalnymi deklaracjami dotyczącymi poparcia dla *European headline goal* Polska zadeklarowała włączenie polskich sił zbrojnych do działań antykryzysowych prowadzonych przez UE.

Prowadzone są rozmowy bilateralne ministrów obrony Czech, Słowacji i Ukrainy zmierzające do włączenia tych państw w skład brygady międzynarodowej.

Jednakże brak jest rzetelnej debaty na temat roli Polski w kształtowaniu Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Politycy wykazują daleko idącą powściągliwość, którą można odebrać jako sceptycyzm.

W pierwszej połowie 2001 r. minister spraw zagranicznych prof. Władysław Bartoszewski wygłosił szereg przemówień, w których deklarował polskie poparcie dla rozwoju zdolności antykryzysowych Unii Europejskiej, ale to poparcie także nie było bezwarunkowe. W przemówieniu na Uniwersytecie Warszawskim prof. Bartoszewski

---

[532] Udział europejskich sojuszników nie należących do UE w operacjach UE powinien uwzględniać fakt, że spośród państw nie należących do UE, państwa te są najbardziej prawdopodobnymi kontrybutorami operacji UE bez użycia środków NATO, a w operacjach z wykorzystaniem sił Sojuszu z założenia uczestniczą jako „współdysponenci" zasobów NATO.

wymienił siedem podstawowych kwestii, rozwiązanie których jest warunkiem ażeby europejskie siły szybkiego reagowania uzyskały zdolność operacyjną:

1) sprawa zdefiniowania, na wzór NATO, europejskiej koncepcji strategicznej;
2) odpowiedzi na pytanie o to, gdzie - w sensie geograficznym - UE zamierza użyć swych sił;
3) w jakich konkretnie sytuacjach;
4) w jaki sposób będą prowadzone operacje militarne UE;
5) jaki powinien być zakres planowania i szkolenia wojskowego;
6) jak w praktyce będzie przebiegać podejmowanie decyzji w odniesieniu do konkretnej operacji reagowania kryzysowego;
7) jak powinny wyglądać relacje pomiędzy Wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (drugim filarem Unii) a w pełni rozwiniętą ESDP.

Pytań jest znacznie więcej i w samej Unii nie ma na nie, jak dotychczas, klarownych odpowiedzi.

W maju 2001 r. Centrum Stosunków Międzynarodowych przygotowało *Raport* na temat: *Wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (CESDP)*. Autor *Raportu* Olaf Osica postawił na wstępie pytanie: „sceptycyzm, zdrowy rozsądek czy wrodzony pesymizm, który w sprawach bezpieczeństwa budzi nieufność wobec pomysłów na nowe ułożenie relacji między Nowym a Starym Światem?

Nie ma jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. We wnioskach z *Raportu* jego autor wskazał siedem zasadniczych przyczyn takiej rezerwy; od obaw, poprzez brak zainteresowania, do niezrozumienia tej problematyki. Do tego katalogu, który przewija się także w innych publikacjach można dodać jeszcze jedną, istotną przyczynę, czy raczej kompleks przyczyn, które można określić mianem *neokonserwatyzmu strategicznego*. Pojęcie to wydaje się absurdalne z definicji. Ale niestety, jest uzasadnione. Polska, która dopiero dwa lata jest członkiem NATO postrzega tę organizację jako podstawowego gwaranta bezpieczeństwa, a w kategoriach strategii wojskowej jako strukturę mającą wypełnić funkcję odstraszania i powstrzymania od agresji. W tym względzie w percepcji NATO Polacy niewiele różnią się od Rosjan, którzy nadal obawiają się „natowskiego straszaka". Rosyjskie obawy sprawiają nam

satysfakcję i pragniemy, aby NATO nadal spełniało tradycyjne funkcje sojuszu obronnego.

Motywy postawy tradycjonalistycznej mają dwojaki charakter. Motyw pierwszy, umownie nazwijmy patriotyczno-obronnym, bazuje na prostym schemacie: **bezpieczeństwa nigdy zbyt wiele** i **trzeba bronić tego z trudem uzyskanego bezpieczeństwa.** Chociaż oficjalna doktryna nie wskazuje potencjalnego przeciwnika i nie przewiduje poważnych zagrożeń o charakterze militarnym, to jednak nieoficjalnie powątpiewa się, że skończyła się era konfrontacji militarnej. Stąd też eksponowane są funkcje obronne NATO, a w związku z tym, nowa rola Polski - jako państwa granicznego sojuszu.

Postawa patriotyczno-obronna implikuje zachowania konserwatywne. W związku z tym, w przypadku alternatywnego postawienia kwestii: obrona czy też aktywna działalność antykryzysowa prowadząca w ramach ESDP, więcej zwolenników znajduje opcja obronna. Taką postawę nietrudno uzasadniać doświadczeniami historycznymi, a współcześnie rosyjskimi protestami przeciwko rozszerzeniu NATO.

W kierowniczych kręgach sojuszu taka postawa spotyka się ze zrozumieniem ze względu na potrzebę czy wręcz zobowiązanie do przebudowy infrastruktury obronnej kraju. Dlatego też, drugim motywem *neokonserwatyzmu strategicznego* jest pragmatyzm, który bezpośrednio związany jest z koniecznością finansowania modernizacji sił zbrojnych.

W pierwszej kolejności, modernizacja musi nastąpić w sferach podstawowych, czyli znowu obronnych, a w konsekwencji aktywność w sferze antykryzysowej jest traktowana niejako nadobowiązkowo.

W Unii Europejskiej, gdzie polskie problemy są odbierane dosyć powierzchownie, postawa Polaków budzi zdziwienie i obawy, że jako członek UE Polska będzie powstrzymywać integrację w ramach *drugiego filaru*.

Podejście tradycjonalistyczne może nas stawiać w bardzo niewygodnej sytuacji, gdyż w pewnym momencie, a chyba już mamy tego symptomy, okaże się, że rozmawiamy z państwami Unii Europejskiej na niepotrzebne tematy.

Wydaje się, że nikt w Polsce nie kwestionuje oczywistej prawdy, że NATO się zmienia. Ale brakuje refleksji na temat konsekwencji prowadzonych zmian.

Tymczasem ogólnikowe stwierdzenia bez podmiotu należy zastąpić innym bardziej odpowiadającym charakterowi procesu.

Członkowie Unii Europejskiej zmieniają sojusz, który zawarli w 1949 r. Zmiany przebiegają w kierunku większej samodzielności Europejczyków, natomiast organizacją, która ma wyrażać tę samodzielność jest Unia Europejska.

Podczas prelekcji w Warszawie 25 stycznia 2001 r. ambasador Kleiberg, asystent polityczny Sekretarza Generalnego NATO zwrócił uwagę na trudną sytuację Polaków, którzy znaleźli się w Sojuszu innym niż ten, do którego tak bardzo chcieli przystąpić.

Dlatego też w Polsce oparcia dla stanowiska tradycjonalistycznego szuka się za Atlantykiem, licząc na to, że Amerykanie nie pozwolą na zbyt daleko idące zmiany i w konsekwencji nadal będą odgrywać hegemonistyczną rolę na Starym Kontynencie.

Faktem jest, że Amerykanie zachowują się z rezerwą wobec rozwoju ESDP. Nieporozumienia rodzi już sama terminologia. Europejczycy chętnie mówią o rozwoju „samodzielnych zdolności obronnych" podczas, gdy w rzeczywistości UE nie ma aspiracji przejęcia funkcji sojuszu obronnego, a projekt ESDP nie wykracza poza sferę działań antykryzysowych.

Jednakże istnieją także przesłanki świadczące o tym, że Amerykanie życzliwie potraktują europejską aktywność w ramach drugiego filaru UE.

Jeden z amerykańskich ekspertów zajmujących się problematyką bezpieczeństwa europejskiego Stan Sloan porównał punkt widzenia administracji S.W. Busha do stanowiska administracji USA sprzed 50 lat. Kiedy w 1951 r. Eisenhower objął urząd prezydenta dążył do tego, ażeby bezpieczeństwo Europy opierało się przede wszystkim na środkach europejskich. Dlatego też, Amerykanie udzielili wsparcia francuskiej inicjatywie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej.

Generalnie podobną politykę chciałaby realizować administracja nowego prezydenta. Może w tym względzie liczyć na wsparcie Kongresu i Senatu. Jednak przy zasadniczo pozytywnym nastawieniu należy się liczyć ze względami koniunkturalnymi. Można przytoczyć wiele cytatów czołowych polityków, zarówno poprzedniej, jak i obecnej administracji świadczących o sceptycznym podejściu Amerykanów do europejskich projektów polityczno-wojskowych. Nie zmieni to jednak faktu, że te projekty są realizowane, że trwają wspólne prace NATO i UE w

zakresie określenia warunków współpracy. Działają cztery grupy robocze, w których uczestniczą także przedstawiciele Polski, jako członka NATO nie będącego członkiem Unii Europejskiej. Wydaje się, że nasze stanowisko w sprawie ESDP powinno być bardziej zbieżne ze stanowiskiem europejskim niż np. tureckim.

Turcja długo protestowała przeciwko udostępnianiu środków NATO dla potrzeb ESDP. Jednakże pod koniec maja 2001 r. złagodziła swoje stanowisko w tej sprawie i jest skłonna udostępnić także swoje środki narodowe dla potrzeb działań antykryzysowych (około 5000 żołnierzy).

Sądzę, że również w Polsce należy przełamać sceptycyzm i poważnie potraktować europejskie projekty budowy *drugiego filaru*, który rzeczywiście może być *drugim filarem bezpieczeństwa RP*.

Po konferencji w Brukseli w listopadzie 2000 r. na którym został opracowany „katalog sił narodowych", Polska zgłosiła chęć oddelegowania tzw. *brygady ramowej*. Traktowano ją jako związek otwarty i brano także pod uwagę uczestnictwo w tej brygadzie batalionów międzynarodowych. W związku z tym, że Bruksela oczekiwała deklaracji dotyczących konkretnych i wyliczonych sił w listopadzie 2001 r. strona polska zaproponowała udział brygady w liczbie ok. 1200-1300 żołnierzy. Natomiast do sił pokojowych UE Polska jest skłonna skierować ok. 200 policjantów[533].

Musimy się liczyć z tym, że z chwilą przyjęcia Polski do Unii Europejskiej liczba jednostek i żołnierzy uczestniczących w Europejskim Korpusie Szybkiego Reagowania może wzrosnąć do trzech brygad, czyli kontyngentu porównywalnego z wkładem Hiszpanii.

Polskie jednostki będą włączone w szkolenie i treningi o charakterze operacji połączonych. Już teraz wiemy, że będą występować dwa typy „łączenia" działań: międzynarodowe i międzyarmijne (różnych rodzajów wojsk).

---

[533] „Polska Zbrojna", 25.11.2001.

Rozdział 10

DYPLOMACJA WIELOSTRONNA W PROCESIE AKCESYJNYM DO UNII EUROPEJSKIEJ

10.1. Podstawy i główne obszary współpracy

Zagadnienia związane z dyplomacją wielostronną sytuują się również w politycznym wymiarze regionalnym. Regionalizm bowiem obok globalizacji pozostaje najważniejszym procesem dynamizacji współczesnych stosunków międzynarodowych. Jest on poważnym czynnikiem w procesie likwidacji podziałów w Europie i sprzyja budowaniu współczesnej wizji europejskiego systemu bezpieczeństwa kooperacyjnego. Oznacza „działania na rzecz tworzenia sprzyjającego realizacji własnych interesów środowiska międzynarodowego w regionie, przez instytucjonalizację powiązań lokalnych, według własnych wzorów i preferowanych wartości, przez tworzenie funkcjonalnego względem własnych potrzeb i interesów regionalnego ładu międzynarodowego, w postaci ugrupowań integracyjnych, sojuszy i stref wpływów"[534].

Po zakończeniu zimnej wojny nastąpił rozwój struktur współpracy regionalnej. Jak podkreśla E. Haliżak, rozwój regionalizmu jest wyrazem przekonania, że państwo samodzielnie nie jest w stanie zaspokoić swych potrzeb i realizować interesów, że nie może tego osiągnąć przez współpracę w wymiarze globalnym, ze względu na dzielące państwa różnice. W tym sensie regionalizm, stanowi ogniwo pośrednie w systemie współpracy międzynarodowej. Podstawą współpracy regionalnej są wspólne interesy państw wynikające z bliskiego sąsiedztwa, podobieństwa ustrojów społeczno-politycznych, zbliżonego rozwoju gospodarek i ich komplementarności oraz podobieństwo pod względem językowym, kulturowym, tradycji historycznych, religii.

---

[534] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak i R. Kuźniar, Warszawa 2000, s. 284.

Źródłem regionalizmu są stale rosnące potrzeby i interesy państw, co wymaga zastosowania nowych, efektywniejszych form współpracy między nimi[535].

Zjawisko regionalizmu przybrało dynamiczny charakter po upadku systemu dwubiegunowego. Było naturalną potrzebą sąsiadujących ze sobą państw, powiązanych wiekami wspólnej historii i cywilizacji, a rozdzielonych w ostatnich dziesięcioleciach przez postanowienia porządku pojałtańsko-pocztamskiego. Takich przyczyn należy upatrywać w powstaniu, po likwidacji Układu Warszawskiego i RWPG, np. Trójkąta Wyszehradzkiego /później Grupy Wyszehradzkiej/, w którym Polska, Czecho-Słowacja i Węgry postanowiły współdziałać w celu szybkiego włączenia się we współpracę z zachodnioeuropejskimi strukturami. Pod niektórymi względami podobna była geneza Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, Rady Państw Morza Bałtyckiego, Wspólnoty Ekonomicznej Państw Morza Czarnego, Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu i Rady Państw Morza Barentsa.

Przełom lat 80. i 90. minionego stulecia wiąże się z likwidacją podziałów zimnowojennych w Europie i oznacza początek nowego etapu aktywniejszej współpracy i rozwoju kontaktów wzajemnych w ramach dyplomacji wielostronnej. Dzięki zmianom geopolitycznym, jakie zaszły w Europie, procesowi normalizacji i integracji, w stosunkach międzynarodowych następuje instytucjonalizacja więzi regionalnych. Współpraca ta jest oparta na podstawach prawnych stworzonych w ramach systemu Narodów Zjednoczonych, procesie KBWE/OBWE, oraz umowach dwu- i wielostronnych. Warunkuje ona i wpływa na szersze myślenie w kategoriach innych niż tylko narodowe[536].

Z punktu widzenia najważniejszych potrzeb dotyczących bezpieczeństwa Polski i jej sąsiadów wydaje się, że kształtowanie bezpieczeństwa w oparciu o bezpieczeństwo kooperacyjne, stanowiące model stosunków między państwami, w którym spory mogą powstawać, lecz przebiegać mają w ramach uzgodnionych limitów i procedur, jest szczególnie ważne. Nowa koncepcja bezpieczeństwa europejskiego oparta, właśnie na

---

[535] Tamże, s. 281.
[536] R. Bierzanek, *Bezpieczeństwo regionalne w systemie ONZ*, Warszawa 1977, s. 8.

formule bezpieczeństwa kooperacyjnego zakłada wszechstronną i ścisłą współpracę państw, która w efekcie prowadzi do stanu, w którym wojna jest niemożliwa[537].

Teoretyczne założenie regionalizacji polityki obronnej, jako jednej z dróg realizacji celów związanych z interesami i bezpieczeństwem każdego państwa, oparte jest w dużej części na fundamencie, który określić można jako „geopolityczny". Można przyjąć założenie, że bezpieczeństwo narodowe jest nierozerwalnie związane z bezpieczeństwem najbliższych sąsiadów. W konsekwencji, wszystkie państwa danego regionu tworzą specyficzny regionalny system bezpieczeństwa.

Na progu XXI stulecia zmieniły się zasadnicze uwarunkowania polityki bezpieczeństwa. Choć znikło wiele dawnych zagrożeń militarnych o charakterze globalnym, pojawiły się nowe, tym razem o wyraźnie regionalnym zasięgu i charakterze. Jeżeli większość politycznych i militarnych zagrożeń „przemieszcza się" łatwiej i na szerszą skalę, jeśli do pokonania mają krótszy dystans, niż jeżeli miałyby przebyć ogromne odległości, to w pozimnowojennej erze geograficzna bliskość źródeł zagrożeń jest jednym z istotniejszych czynników warunkujących bezpieczeństwo państwa. Dlatego zapobieganie konfliktom, likwidowanie napięć, zażegnywanie kryzysów, przeciwdziałanie niebezpieczeństwom nowego rodzaju, w tym terrorystycznego, właśnie w najbliższym otoczeniu międzynarodowym, wydaje się stanowić główne wyzwanie, które stoi dziś przed narodami Europy Środkowej i Wschodniej.

Dla Polski niezwykle istotne znaczenia ma rozwijanie dyplomacji wielostronnej i dwustronnej w regionie bałtyckim oraz z partnerami, którzy pod względem rozwoju instytucji demokratycznego państwa oraz osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego są nam najbliżsi, czyli państwami leżącymi za polską granicą południową, Czechami, Słowacją i Węgrami. We wskazanych obszarach do najważniejszych instytucji realizacji dyplomacji wielostronnej zaliczyć należy przede wszystkim Radę Państw Morza Bałtyckiego i Grupę Wyszehradzką.

Niemniej równie ważną, jedną z nowych form rozwoju kontaktów wzajemnych w Europie Środkowej i Wschodniej jest próba ożywienia współpracy przygranicznej w

---

[537] W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1997, s. 240.

postaci euroregionów. Należy podkreślić, że ratyfikacja przez Polskę Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzonej w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. oraz wydanie szeregu aktów prawnych rozwijających współpracę regionalną spowodowało powstanie 22 obszarów współpracy transgranicznej, w tym 12 euroregionów[538]. Polska podpisała z Rosją odpowiednie umowy o współpracy regionalnej, na mocy których nasze województwa rozwijają współpracę z Kaliningradem i St. Petersburgiem. Istnieją także umowy polsko-niemieckie o współpracy przygranicznej oraz o tworzeniu wspólnych euroregionów.

Polska rozwija współpracę z krajami sąsiedzkimi w ramach euroregionów: „Nysa" (z Czechami i Niemcami, od grudnia 1991 r.), „Karpaty" (z Ukrainą, Słowacją, Węgrami i Rumunią, od lutego 1993 r.), „Sprewa-Nysa-Bóbr" (z Niemcami, od września 1993 r.), „Pro Europa Viadrina" (z Niemcami, od grudnia 1993 r.), „Pomerania" (z Niemcami i Szwecją, od grudnia 1993 r.), „Tatry" (ze Słowacją, od grudnia 1994 r.), „Bug" (z Białorusią i Ukrainą, od września 1995 r.), „Glacensis" (z Czechami, od grudnia 1996 r.), „Niemen" (z Białorusią i Litwą, od czerwca 1997 r.), „Pradziad" (z Czechami, od lipca 1997 r.), „Bałtyk" (z Danią, Łotwą Litwą, Szwecją i Federacja Rosyjską, od kwietnia 1998 r.) i „Śląsk Cieszyński" (Czechami, od kwietnia 1998 r.). Wzorem dla współpracy może być skandynawski Region „Oresund", utworzony pomiędzy Danią (Seeland) i Szwecją (Schonen), który posiada stałe struktury robocze oparte na władzach lokalnych i regionalnych.

Przykładowo polsko-niemiecka współpraca w ramach Euroregionu „Pomerania" z udziałem większości gmin województwa zachodniopomorskiego oraz gmin krajów związkowych Brandenburgii i Berlina oraz znacznej liczby Meklemburgii – Przedpomorza może rozwijać się w podobnym kierunku. Sekretariat Euroregionu „Pomerania" mieści się w Szczecinie, w którym siedzibę ma również wspólne dowództwo duńsko-niemiecko-polskiego Korpusu. Fakt ten ma duże znaczenie dla perspektywicznych niemiecko-polskich stosunków w kontekście rozwoju jakościowo nowej sytuacji politycznej w tej części Bałtyku, również w odniesieniu do stosunków:

---

[538] Tekst umowy madryckiej zob. np. [w:] W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, s. 163 i n.

Polska - Niemcy - kraje skandynawskie. Ważną, polityczną rolę odgrywać może zwłaszcza Rada Parlamentarzystów Euregionu „Pomerania" z udziałem przedstawicieli rządów: Polski, i niemieckich krajów związkowych: Berlina, Brandenburgii, Meklemburgii - Przedpomorza oraz, na zasadzie obserwatorów - delegatów samorządów duńskich i szwedzkich, albowiem po podpisaniu porozumienia w Lund 26 lutego 1998 r. przez reprezentantów władz komunalnych 33 gmin południowoszwedzkich (Skanii) do euroregionu „Pomerania" formalnie przyłączyła się również strona szwedzka.

Współpraca regionalna jest finansowo zasilana także ze źródeł Unii Europejskiej. Program Współpracy Przygranicznej PHARE[539], utworzony w 1994 r. ma na celu dofinansowanie projektów zlokalizowanych na zewnętrznych granicach Unii. W Polsce stanowi on największe źródło pomocy bezzwrotnej, stanowiąc ponad ¼ ogólnej kwoty programu PHARE. Program jest podzielony na dwie części. Pierwsza obejmuje wsparcie współpracy polsko-niemieckiej województw i landów przygranicznych, a druga dotyczy wsparcia współpracy bałtyckiej. Ze strony polskiej w programach PHARE uczestniczy 15 województw oraz ponad 600 gmin[540].

Dla krajów dawnego bloku socjalistycznego euroregiony są przede wszystkim szansą przyspieszenia gospodarczego i rozwoju cywilizacyjnego. Euroregiony w tych krajach mogą stać się obszarami o dużym stopniu innowacyjności gospodarczej i technologicznej, a przez to obszarami aktywizującymi gospodarki i życie społeczne tych krajów. Podstawą ich rozwoju jest przeważnie finansowanie zewnętrzne.

---

[539] Program PHARE początkowo był adresowany do Polski i Węgier i z tym wiąże się jego nazwa (Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economy). Jest on największym programem bezzwrotnej pomocy udzielanej przez Unię Europejską krajom Europy Środkowej i Wschodniej. Objętych jest nim 11 państw (Albania, Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry). Zadaniem programu jest stworzenie silniejszych więzów politycznych i gospodarczych z Unią Europejską.

[540] Por.: Informacje władzy wdrażającej program współpracy przygranicznej PHARE, „Przegląd Rządowy" 1998, nr 1-2.

10.2. Północny krąg współpracy

W regionie Europy Środkowej, obejmującym swym zasięgiem strefę bałtycką, na początku XXI stulecia dokonuje się zmiana cywilizacyjno-ustrojowa zawierająca złożone wyzwania i czasem zagrożenia. Dotyczy to przede wszystkim transformacji ustrojowej oraz tworzenia nowej struktury bezpieczeństwa.

Po raz pierwszy, od wielu lat, współpraca państw na osi europejskiej północ - południe stwarza realną podstawę dla nowego porządku, opartego na naturalnej przestrzeni geopolitycznej i geostrategicznej. U podstaw wspólnych interesów państw uczestniczących w tej współpracy znajdują się przesłanki obiektywne. Należą do nich np. bliskie położenie względem siebie i wielkich potęg oraz sieć rozmaitych współzależności[541].

Rozpatrując zagadnienie udziału państw, przynależących do regionu Morza Bałtyckiego, można stosować dwa podejścia. W pojęciu węższym obejmuje on Litwę, Łotwę, Estonię, Finlandię, Danię, Szwecję, północnoniemieckie kraje związkowe: Szlezwik-Holsztyn, Hamburg, Meklemburgię-Pomorze, Polskę oraz obwody rosyjskie: kaliningradzki i petersburski. Razem obszar ten zamieszkuje około 80 do 100 mln mieszkańców. W szerszym ujęciu, oprócz wyżej wymienionych państw, landów i obwodów, pojęcie to obejmuje również Norwegię, Islandię, Białoruś, północno-zachodnią Rosję, a czasem również Czechy, Słowację i Ukrainę.

Po II wojnie światowej w regionie bałtyckim ukształtowały się różne ośrodki instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych. Najbardziej spójna kulturowo jest wspólnota państw nordyckich. Polska związana była z kręgiem państw socjalistycznych, a podzielone Niemcy w całości nie mogły partycypować w kooperacji bałtyckiej. Polska ma obecnie traktatowo uregulowane stosunki ze wszystkimi państwami w basenie Morza Bałtyckiego. Czyni to z naszego kraju ważnego partnera w regionie bałtyckim. W wyniku odprężenia politycznego, procesów normalizacji i integracji, w stosunkach międzynarodowych następuje instytucjonalizacja więzów kooperacji. Współpraca ta jest oparta na podstawach

---

[541] S. Bieleń, Bałtycka strefa bezpieczeństwa regionalnego, [w:] Regiony przygraniczne. Współzależność i współpraca, red. S. Bieleń, Warszawa 1993, s. 143.

stworzonych przez system Narodów Zjednoczonych, proces KBWE/OBWE, status prawnomiędzynarodowy Morza Bałtyckiego oraz umowy regionalne i dwustronne państw bałtyckich.

Od początku lat 70. XX w. region bałtycki znajduje się w trakcie dynamicznej ewolucji. W jej wyniku przeobrażają się stare i kształtują nowe powiązania instytucjonalne o charakterze ogólnoeuropejskim i subregionalnym. W procesie tym duże znaczenie odgrywa również wspólnota kulturowa i wspólne dziedzictwo historyczne. Dzięki nim państwa, położone nad Morzem Bałtyckim, mają szansę zbudowania silnych powiązań współpracy wzmacniających ten region. Region ten jest obszarem, w którym w sposób wielopłaszczyznowy rozwija się współpraca regionalna. Jest on obszarem posiadającym duże możliwości rozwoju w wielu dziedzinach. Jednak potencjalne szanse wzrostu powinny zostać wykorzystane do zbudowania trwałych powiązań przede wszystkim gospodarczych. Cechą charakterystyczną współpracy bałtyckiej jest rozbudowa różnych powiązań instytucjonalnych na szczeblu rządowym i pozarządowym.

Uwzględniając, przede wszystkim, czynniki geograficzne, historyczne oraz istniejące więzi gospodarcze, można wskazać obszary o potencjalnie największych możliwościach współpracy regionalnej. Główne obszary współpracy w regionie bałtyckim obejmują zatem: gospodarkę, ochronę środowiska, wymianę kulturalną i naukową, w ramach euroregionów oraz w sferze dotyczącej bezpieczeństwa, w dziedzinie zwalczania przestępczości i niekontrolowanej migracji.

Tradycyjnie od lat, najbardziej zintegrowanym obszarem bałtyckim są kraje nordyckie. Specyficznym wyznacznikiem tej integracji było to, iż w przeciwieństwie do integracji zachodnioeuropejskiej nie miała ona charakteru powszechnego i dotyczyła raczej poszczególnych dziedzin współpracy. Integracja ta nie była przeprowadzana według odgórnie ustalanych wieloletnich całościowych planów, a odbywało się to zazwyczaj w miarę zaistnienia potrzeb (np. w ramach integracji politycznej w nowej stolicy Niemiec, Berlinie, kraje nordyckie usytuowały w jednym budynku swoich pięć ambasad). Jednocześnie, nie wszystkie państwa nordyckie lub przedsiębiorstwa i instytucje uczestniczyły i uczestniczą nadal w poszczególnych przedsięwzięciach integracyjnych. Elementem integracji nordyckiej jest to, że kraje w

niej uczestniczące preferują integrację bezinstytucjonalną. Po dzień dzisiejszy nie utworzyły jednej ogólnonordyckiej organizacji, która zajmowałaby się całokształtem procesów integracyjnych, a te, które powstały — przede wszystkim Rada Nordycka i Nordycka Rada Ministrów — nie mają uprawnień ponadnarodowych. Procesy integracyjne są inspirowane przez różnego typu komitety pozarządowe, z drugiej zaś strony przez międzynarodowe komitety, które ponadto podejmują decyzje w sprawie uruchomienia poszczególnych przedsięwzięć integracyjnych, nadzorują oraz koordynują ich realizację[542]. Z punktu widzenia działania w ramach dyplomacji wielostronnej do najważniejszych organizacji integracji nordyckiej zaliczyć należy Radę Nordycką i Nordycką Radę Ministrów[543].

Naturalnym obszarem zainteresowania państw nordyckich są zagadnienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa międzynarodowego. Zagadnienia te zostały wprowadzone na forum Nordyckiej Rady Ministrów w 1991 r., ale nie zmieniło to statusu i orientacji w polityce obronnej poszczególnych państw. Dania, Islandia i Norwegia pozostają członkami NATO. Finlandia i Szwecja deklarują prowadzenie własnej polityki bezpieczeństwa oraz zastrzegają możliwość jej zmiany w przyszłości. W dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa współpraca państw nordyckich ukierunkowana jest głównie na problemy regionu, kontakty z Europą Środkową i Wschodnią, kwestie bezpieczeństwa europejskiego i globalnego, w tym działalność ONZ i udział w operacjach pokojowych. Państwa nordyckie ze szczególnym zainteresowaniem analizują sytuację w regionie Morza Bałtyckiego, w tym Rosji oraz udzielają pomocy Litwie, Łotwie i Estonii we włączaniu tych państw do współpracy europejskiej. Państwa nordyckie wspólnie uczestniczą w operacjach pokojowych ONZ. W skład Nordyckiej Brygady wchodził również polski batalion. Współpracę w dziedzinie operacji pokojowych koordynują ministrowie obrony, natomiast kwestie polityczne tej współpracy uzgadniają ministrowie spraw zagranicznych.

---

[542] Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska Integracja Gospodarcza*, Białystok 1996, s. 48.

[543] O organizacjach tych szerzej zob. np. B Kołecka, A. Mazur, *Rada Nordycka, Nordycka Rada Ministrów*. [w:] *Europejskie struktury współpracy. Informator*, red. S. Parzymies, Warszawa 2000, s. 268-287.

Charakterystyczny dla, preferowanych w krajach skandynawskich, koncepcji „bezpieczeństwa poprzez integrację" jest fakt – co jest w zgodzie z naszym, polskim interesem narodowym - że idea ta kładzie nacisk na działania zmierzające do kreowania pewnego rodzaju wspólnoty narodów, przywiązanych do określonych norm czy wartości, postępujących na arenie międzynarodowej w ściśle określony sposób, zgodny z prawem międzynarodowym[544].

Jednoczenie się wokół wspólnych celów, wartości i idei, w ramach funkcjonujących organizacji, prowadzi w naturalny sposób do powstania ogromnej liczby współzależności pomiędzy zaangażowanymi państwami. Powoduje tworzenie się sieci trwałych powiązań o różnym charakterze. W miejsce nieufności pojawia się zaufanie, w miejsce rywalizacji współdziałanie i kooperacja. Przyczynia się też do polepszenia wzajemnych stosunków pomiędzy państwami, redukcji napięć i eliminacji potencjalnych konfliktów. Istnienie struktur współpracy wielostronnej ma stabilizujący efekt oraz pobudza formułowanie wspólnych standardów. Istnienie organizacji zwiększa także prawdopodobieństwo, że międzynarodowy system będzie przechodził zmiany w sposób pokojowy i uporządkowany.

Właśnie, głównie z tych powodów przywiązuje się tak wielkie znaczenie do wspierania procesów integracji państw byłego bloku wschodniego ze strukturami europejskimi. Tak, jak kiedyś włączenie Republiki Federalnej Niemiec, po drugiej wojnie światowej, pozwoliło ostatecznie uczynić z Niemiec współodpowiedzialnego partnera działającego na rzecz bezpieczeństwa w Europie.

Państwa nordyckie poparły niepodległościowe dążenia Litwy, Łotwy i Estonii. Pomogły stworzyć korzystny klimat na arenie międzynarodowej dla sprawy odzyskania niepodległości przez te trzy państwa bałtyckie. Udzieliły im poparcia w sprawie wycofania stacjonujących tam wojsk Federacji Rosyjskiej. Skandynawia podjęła się udzielić Litwie, Łotwie i Estonii pomocy w tworzeniu struktur państwowych, przeprowadzeniu reform społeczno-gospodarczych oraz zbliżaniu tych państw do struktur Europy Zachodniej. Dania, Szwecja i Finlandia popierają integrację trzech krajów nadbałtyckich z UE. W 1995 roku zostały zawarte umowy

---

[544] Por. *The Baltic Room. Extending the Northern wing of the European House*, ed. H.Zettermark, M. Hagg, C. von Euler, Stockholm 2000, s. 11.

stowarzyszeniowe byłych republik radzieckich z Unią Europejską (umowy o wolnym handlu podpisano w 1994 r.). Państwa skandynawskie udzielają Litwie, Łotwie i Estonii pomocy szkoleniowej i finansowej, ich kapitał aktywnie uczestniczy w przekształceniach systemowych.

Ustanowiono stałe kontakty między Radą Nordycką i Nordycką Radą Ministrów a trzema państwami nadbałtyckimi. Instytucje współpracy nordyckiej popierały odtworzenie istniejących przed II wojną światową struktur współpracy Litwy, Łotwy i Estonii - Zgromadzenia Bałtyckiego i Rady Bałtyckiej. Zgodnie z decyzją NRM z 1992 roku, premierzy Litwy, Łotwy i Estonii są zapraszani, przynajmniej raz do roku, na spotkania Nordyckiej Rady Ministrów. Rada Nordycka w 1990 roku ustanowiła pakiet pomocy dla Litwy, Łotwy i Estonii, który stanowi część Programu Pomocy Regionom Przyległym. Powołano Nordyckie Biura Informacyjne w Tallinie, Rydze i Wilnie. Realizowany jest program stypendialny, wymiana urzędników i parlamentarzystów, program współpracy gospodarczej i przemysłowej oraz w dziedzinie ochrony środowiska, opieki społecznej i zdrowia.

Szczególnie interesująco przedstawia się praktyka wielostronnej współpracy wojskowej w ramach stałych już spotkań (od 1993 r.) ministrów obrony krajów nordyckich i republik bałtyckich. Kraje nordyckie, nawiązując do współpracy wojskowej na potrzeby akcji pokojowych w ramach RB ONZ, podjęły inicjatywę utworzenia wspólnych oddziałów stacjonujących w Europie północnej, również z udziałem nowo reaktywowanych państw bałtyckich. O utworzeniu takiego wspólnego wzmocnionego batalionu bałtyckiego (Baltbat) dla celów pokojowych, w sile do 720 osób personelu cywilnego i żołnierzy, zadecydowano już w połowie 1992 r.

10.2.1. Rada Bałtycka

Organizacyjne przykłady współpracy w ramach dyplomacji wielostronnej prowadzonej przez trzy nowe republiki bałtyckie, Litwę, Łotwę i Estonię najlepiej ilustruje Rada Bałtycka[545].

---

[545] Szerzej zob.: I. Juszczyk, P. Cieplak, *Rada Bałtycka*, [w:] *Europejskie struktury...*, op.cit., s. 288-313.

Pierwszą próbą koordynacji współpracy środowisk niepodległościowych tych krajów było spotkanie w maju 1989 roku w Tallinie i utworzenie forum parlamentarnej współpracy pod nazwą Zgromadzenie Bałtyckie. Podjęto wtedy uchwałę o dążeniu do gospodarczej samodzielności republik oraz ogłoszono Deklarację Praw Narodów Państw Bałtyckich. W sierpniu przedstawiciele litewskiego Sajudisu i Frontów Ludowych spotkali się w Rydze. Sformułowano wówczas apel do ONZ w sprawie badania sytuacji w państwach bałtyckich. We wrześniu odbyło się spotkanie przewodniczących Rad Najwyższych trzech państw w Poniewieżu na Litwie. Omawiano głównie problemy gospodarcze, między innymi postulowano powołanie do końca 1993 roku wspólnego rynku tych państw. Spotkanie to, po raz pierwszy, nazwano Radą Bałtycką i termin ten w latach następnych określa całokształt współpracy między Litwą, Łotwą i Estonią. To właśnie te trzy republiki najwcześniej i najwyraźniej deklarowały suwerenność jeszcze w ramach istniejącego ZSRR[546].

Rada Bałtycka jest organizacją skupiającą Estonię, Litwę i Łotwę, nie przyjmuje nowych członków, nie przewiduje także statusu członka stowarzyszonego, czy też specjalnego gościa, jak to często spotkać można w innych ugrupowaniach regionalnych. Jej zadaniem jest koordynacja współpracy trójstronnej między wymienionymi państwami. Do jej organów należą: Bałtycka Rada Prezydentów, Bałtycka Rada Ministrów oraz Zgromadzenie Bałtyckie.

Bałtycka Rada Prezydentów została powołana w 1994 roku. Nie ma stałego sekretariatu. Jej działalność ogranicza się do organizacji spotkań prezydentów państw bałtyckich. Jest to w istocie zinstytucjonalizowana forma koordynacji spotkań głów państw, które odbywają się kilka razy w roku i najczęściej zwoływane są *ad hoc*. Funkcja przewodniczącego BRP ma charakter honorowy. Rada sprawuje ogólny nadzór nad działalnością innych organów, nie jest to jednak ściśle skodyfikowane. BRP spotyka się na sesjach zwyczajnych dwa razy do roku. Przewidziano organizację sesji nadzwyczajnych.

Bałtycka Rada Ministrów ma wieloszczeblową strukturę. Najwyższy szczebel stanowią spotkania premierów, ministrów ds. współpracy bałtyckiej oraz ministrów

---

[546] J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945-2000*, Warszawa 2001, s. 506–508.

kierujących poszczególnymi resortami. W lipcu 1994 roku pierwszym przewodniczącym BRM został premier Łotwy. Średni szczebel stanowi Bałtycki Komitet Współpracy, składający się z trzech osób koordynujących roboczą działalnością Rady pomiędzy sesjami. Sprawuje on nadzór nad piętnastoma branżowymi komitetami wyższych urzędników, działającymi na poziomie ministerstw. Najniższy szczebel Rady stanowi Sekretariat, wchodzący w skład ministerstw spraw zagranicznych. Od 1995 r. Sekretariat zmienia swoją siedzibę wraz ze zmianą przewodnictwa w Radzie. Bałtycka Rada Ministrów odpowiada za swoją działalność, zarówno przed rządami państw bałtyckich, jak i przed Zgromadzeniem Bałtyckim.

Zgodnie z odpowiednią rezolucją premierów w 1994 r. powołano piętnaście branżowych komitetów wyższych urzędników. Wśród nich są np.: Komitet Spraw Zagranicznych, Komitet Obrony i Utrzymania Pokoju oraz Komitet Ochrony Porządku Publicznego i Kontroli nad Przestępczością.

Zgromadzenie Bałtyckie - jest to forum parlamentarzystów z Estonii, Litwy i Łotwy. Rozpoczęło działalność w 1992 r. i corocznie odbywa dwie sesje. Instytucja ta nie ma stałej siedziby i zmiana miejsca organizacji sesji następuje na zasadzie rotacji. Istnieje zwyczaj, że przewodniczącym Zgromadzenia powinien być członek prezydium parlamentu państwa członkowskiego. Dopuszczalna jest reelekcja przewodniczącego na drugą kadencję. Od 1994 roku istnieje nowy organ pomocniczy - Prezydium Zgromadzenia. Składa się on z trzech osób, po jednym z każdego państwa, w tym przewodniczącego Zgromadzenia. Prezydium zajmuje się koordynacją przygotowań do organizacji sesji Zgromadzenia oraz prac między sesjami[547].

10.2.2. Dyplomacja w zakresie ochrony środowiska i edukacji

W pasie wybrzeża Bałtyku, zajmowanym przez Szwecję, Finlandię, Rosję, Estonię, Łotwę, Litwę, Polskę, Niemcy i Danię żyje około 20 mln osób. Obszar, obejmujący dodatkowo tereny położone w Norwegii, Białorusi, Ukrainie, Czechach i

---

[547] I. Juszczyk, P. Cieplak, *Rada Bałtycka.*., op. cit., s. 290.

Słowacji, liczy ok. 80 mln mieszkańców. Społeczność zamieszkująca ten obszar jest odpowiedzialna za wysoki i zróżnicowany ładunek zanieczyszczeń odprowadzany siecią rzek do Bałtyku. Duża część zanieczyszczeń przedostaje się do morza wprost z atmosfery. Ich źródła mogą znajdować się w znacznym oddaleniu od szeroko rozumianego regionu bałtyckiego. Groźnym w skutkach dla środowiska jest skażenie Bałtyku, przez pierwiastki promieniotwórcze. Głównymi źródłami zanieczyszczeń Morza Bałtyckiego są opady atmosferyczne, spływ wód rzecznych i napływ z Morza Północnego. Potencjalnym zagrożeniem są pracujące w basenie Morza Bałtyckiego elektrownie atomowe (w Szwecji, Finlandii, Rosji, Litwie, Ukrainie i Niemczech). Dodatkowe zagrożenie wschodniej części Morza Bałtyckiego spowodowane jest zatopionymi odpadami promieniotwórczymi i bronią chemiczną i innymi pozostałościami z czasów II wojny światowej. Ratowanie zdegradowanego środowiska morskiego Bałtyku stało się ważnym impulsem do rozbudowy struktur współpracy regionalnej państw bałtyckich.

W Skandynawii szczególną wagę przywiązuje się do ochrony środowiska Morza Bałtyckiego i przyległych regionów. Państwa skandynawskie są stronami Konwencji Gdańskiej, podpisanej w 1973 roku z inicjatywy Polski i Szwecji, oraz podpisanej w 1974 roku Konwencji Helsińskiej o Ochronie Środowiska Bałtyku. Są członkami utworzonego w 1975 roku Komitetu Helsińskiego oraz stronami konwencji o ochronie środowiska w regionie Bałtyku z 1991 r. i 1992 r. Z inicjatywy nordyckich ministrów ochrony środowiska powołana została w 1990 r. Nordycka Korporacja Finansowa Ochrony Środowiska, której głównym zadaniem jest udzielanie pomocy Europie Środkowej i Wschodniej w realizacji inwestycji w tej dziedzinie

Próbę rozwiązania problemu ochrony żywych zasobów Morza Bałtyckiego podjęto już w latach pięćdziesiątych minionego wieku. Jej powodem było zaniepokojenie zmniejszaniem się zasobów niektórych gatunków ryb. Na zwołanej w 1955 roku w Gdyni konferencji przedstawicieli rybołówstwa Polski, NRD i ZSRR zostały ustalone wymiary ochronne ryb, parametry sprzętu rybackiego stosowanego do ich połowu oraz okresowe zakazy połowów. Działania te miały na celu zapobieżenie przełowieniu. Postulowano również, aby wszystkie państwa nadbałtyckie systematycznie zarybiały Bałtyk.

Kwestia rybołówstwa na Bałtyku w latach sześćdziesiątych stawała się coraz poważniejsza. Klimat polityczny utrudniał podjęcie skutecznych działań w tej sprawie. Udało się jednak zawrzeć porozumienia zmierzające do ochrony zasobów rybnych Bałtyku. W lipcu 1962 roku w Warszawie, RFN, ZSRR i Polska zawarły porozumienie o współpracy w zakresie rybołówstwa morskiego. W grudniu 1962 roku w Sztokholmie została podpisana umowa pomiędzy Danią, RFN i Szwecją, dotycząca ochrony zasobów łososia w Bałtyku.

Współpraca państw nadbałtyckich odbywała się na płaszczyźnie dyplomacji wielostronnej jak i dwustronnej (dotyczącej zwłaszcza poszczególnych akwenów Morza Bałtyckiego). W celu ochrony obszaru cieśnin duńskich został utworzony w roku 1960 przez Danię i Szwecję Komitet Sundu. W roku 1971 Szwecja i Finlandia powołały Komitet Zatoki Botnickiej. Finlandia i ZSRR podpisały w roku 1974 porozumienie dotyczące współpracy w Zatoce Fińskiej.

W dniach 4–14 września 1973 roku odbyła się konferencja dyplomatyczna państw bałtyckich w sprawie rybołówstwa i ochrony żywych zasobów Bałtyku. W wyniku jej prac uchwalono i podpisano konwencję o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów w Morzu Bałtyckim i Bełtach. Dla realizacji swoich celów konwencja powołała Międzynarodową Komisję Rybołówstwa Morza Bałtyckiego z siedzibą w Warszawie. Konwencja, nazwana od miejsca podpisania „gdańską", zapoczątkowała szerszą współpracę regionalną wszystkich państw bałtyckich[548]. Konwencja weszła w życie 28 lipca 1974 roku, a pierwsza sesja Międzynarodowej Komisji Rybołówstwa Morza Bałtyckiego odbyła się w Warszawie, w dniach 28–31 października tego roku.

W marcu 1974 roku odbyła się w Helsinkach konferencja dyplomatyczna państw bałtyckich, poświęcona problemom ekologicznym. Prace nad przygotowaniem konferencji rozpoczęto jeszcze przed podpisaniem konwencji gdańskiej w 1973 r. i w ich wyniku uzgodniono tekst nowej konwencji. Konwencja w sprawie ochrony środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego została podpisana na konferencji 22 marca 1974 roku przez przedstawicieli rządów: Danii, Finlandii, NRD, Polski, RFN, Szwecji i ZSRR. Jako obserwatorzy uczestniczyli w tej konferencji

[548] Dz. U. 1974, nr 32, poz. 188.

przedstawiciele Czechosłowacji i Norwegii oraz reprezentanci organizacji międzynarodowych (m.in. UNICEF, FAO, WHO, Rady Nordyckiej i Nordyckiej Rady Ministrów).

Konwencja dotyczy wszelkich źródeł zanieczyszczenia, pochodzących zarówno ze statków morskich jak i z lądu. Dla realizacji celów konwencji została ustanowiona Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku z siedzibą w Helsinkach. I choć konwencja weszła w życie 3 maja 1980 roku, to odpowiedzialna za realizacje ustanowionych jej treścią postanowień Komisja Helsińska rozpoczęła działalność w roku 1974. Realizacja jej postanowień przebiega wielostopniowo. Na spotkaniach najwyższego szczebla szefowie rządów wypracowują zasady i zakres współpracy, natomiast bezpośrednie kierunki polityki na rzecz kształtowania ochrony środowiska naturalnego są przedmiotem spotkań ministrów ochrony środowiska. Instytucje szczebla lokalnego są miejscem, gdzie realizowane są konkretne działania na rzecz poprawy stanu środowiska morskiego.

Działalność Komisji Helsińskiej[549] przejawia się przede wszystkim w wydawaniu normatywów i zaleceń. Nakłada ona zobowiązania odnośnie informacji, konsultacji i kooperacji oraz koordynuje współpracę państw członkowskich w poszczególnych dziedzinach, na przykład monitoringu środowiska morskiego. Komisja Helsińska zbiera się raz do roku, czasem na szczeblu ministrów. Decyzje podejmowane są jednomyślnie i są traktowane jako rekomendacje dla rządów, do uwzględnienia w wewnętrznych przepisach krajów członkowskich. W skład Komisji wchodzą cztery komitety: do spraw środowiska, do spraw technologii, do spraw morskich i do spraw zwalczania rozlewów. Stałym organem Komisji jest Sekretariat, z siedzibą w Helsinkach. Polski Sekretariat ds. Konwencji Helsińskiej znajduje się w Gdańsku.

Istotny postęp, w umacnianiu współpracy bałtyckiej, stanowiła konferencja premierów i reprezentantów najwyższych władz państw Morza Bałtyckiego oraz Norwegii, Czech i Słowacji w szwedzkim Ronneby, która odbyła się w dniach 2-3 września 1990 roku. Konferencja dała asumpt do zaostrzenia przepisów dotyczących zapobiegania i eliminacji działalności gospodarczej, prowadzącej do pogarszania stanu

---

[549] Zob. http://www.helcom.fi/.

środowiska Bałtyku. W ramach Komisji Helsińskiej powołano grupę zadaniową wysokiego szczebla do opracowania Programu Ochrony Bałtyku. Prace zostały sfinansowane przez cztery międzynarodowe instytucje: Bank Światowy, Nordycki Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Europejski Bank Inwestycyjny. Najważniejsze dokonanie, czyli Program Ochrony Bałtyku został przyjęty w kwietniu 1992 roku. Ustalono w nim 132 tzw. „gorące punkty", czyli rejony, gdzie zlokalizowane są główne źródła zanieczyszczeń na lądzie wokół Bałtyku. Realizację programu podzielono na dwa etapy i rozłożono na 20 lat. Program ma przynieść 50-proc. ograniczenie zanieczyszczeń odprowadzanych do Morza Bałtyckiego. Prawie 30 proc. zadań z tego programu dotyczy Polski. W dniu 21 lutego 1994 r. państwa bałtyckie podpisały Konwencję Helsińską z 1974 roku i przyjęły postanowienia Konwencji o Ochronie Obszarów Środowiska Morskiego Morza Bałtyckiego[550].

W obszarze współpracy pozarządowej wiele projektów jest realizowanych w ramach Związku Miast Bałtyckich. Związek Miast Bałtyckich powstał w 1991 roku. Jego zjazd założycielski odbył się we wrześniu 1991 roku w Gdańsku. Spotkali się tam przedstawiciele 32 miast związanych z Morzem Bałtyckim. Na spotkaniu założycielskim powołano cztery komisje zajmujące się dziedzinami uznanymi przez Zjazd za podstawowe dla dalszej współpracy. Powołano: Komisję Telekomunikacji, Komisję Transportu, Komisję Ochrony Środowiska oraz Komisję do Spraw Społeczno-Kulturalnych. Pracę Komisji Telekomunikacji, mającej za zadanie zapewnienie stałej łączności między członkami Związku koordynują dwa miasta, Ryga i Kalmar. Zadania Komisji Transportu realizowane są przez Gdańsk i Kaliningrad i obejmują budowę linii komunikacyjnych, sieci dróg, połączeń promowych i kolejowych w regionie. Komisja Ochrony Środowiska, kierowana przez Arhus i Turku, zajmuje się realizacją postanowień w dziedzinie ochrony środowiska na szczeblu rządowym. Na drugiej Konferencji ZBM w 1993 roku przyjęto „Program trwałego rozwoju miast nadbałtyckich na lata 1994–1996". Związek Miast Bałtyckich zrzesza prawie 60 miast-członków, w tym z Polski następujące miasta: Elbląg,

[550] Szerzej: http://wwwbaltinfo.org/documents.

Gdańsk, Gdynia, Kołobrzeg, Łeba, Sopot, Szczecin i Świnoujście. Siedziba ZBM znajduje się w Gdańsku[551].

Wśród innych, wspólnych przedsięwzięć integracyjnych, znajdują się m.in.: Konferencja Bałtyckich Izb Gospodarczych (powołana w 1972 r. z inicjatywy Izby Handlowo-Przemysłowej z Lubeki). Stowarzyszenie Bałtyckich Izb Gospodarczych (powstało w 1992 r.). W jego ramach działają stałe komitety a sekretariat ma siedzibę w Kilonii (RFN).Wydawany jest biuletyn informacyjny stowarzyszenia „Baltchambers News". Jest to organizacja komercyjna, kierująca się w swoim działaniu przesłankami korzystnego lokowania i inwestowania kapitału.

W lutym 1990 roku w Helsinkach, została powołana, przez niezależne organizacje ekologiczne, pozarządowa forma współdziałania pod nazwą Koalicja Czystego Bałtyku. Grupuje ona ponad 20 organizacji pozarządowych ze Szwecji, Danii, Finlandii, Estonii, Łotwy, Litwy, Rosji, Polski i Niemiec. Ze strony Polski członkami Koalicji są Polski Klub Ekologiczny i Fundacja EKOBALTIC. Głównym zadaniem Koalicji jest poszukiwanie alternatywnych, w stosunku do rządowych, rozwiązań prowadzących do ochrony środowiska morskiego Morza Bałtyckiego.

Z kolei program COPERNICUS jest specjalnym programem Europejskiej Konferencji Rektorów. Organizacja ta skupia ponad 400 uniwersytetów z 27. krajów. Program został zaprezentowany we wrześniu 1988 roku na Konferencji Ministrów Edukacji Regionu Europejskiego oraz włączony do bieżącego programu UNESCO na Konferencji NZ w listopadzie 1989 roku. Siedzibą sekretariatu jest Genewa. Sekretariat programu bałtyckiego mieści się na Uniwersytecie Sztokholmskim. Z polskich wyższych uczelni udział w programie biorą uniwersytety w: Gdańsku, Łodzi, Szczecinie, Toruniu, Warszawie oraz politechniki: gdańska i lubelska.

10.2.3. Rada Państw Morza Bałtyckiego

Najważniejszym, instytucjonalnym forum współpracy regionalnej w regionie bałtyckim jest Rada Państw Morza Bałtyckiego. RPMB jest największym ogólnym30

[551] Szerzej: http://www.ubc.net.

forum współpracy i koordynacji między państwami Morza Bałtyckiego. Jej inicjatorami były Polska i Szwecja. Rada została powołana w Kopenhadze 6 marca 1992 roku, w czasie spotkania ministrów spraw zagranicznych: Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Norwegii, Polski, Rosji i Szwecji z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej[552]. Zgodnie z przyjętą w trakcie tego spotkania deklaracją celem Rady jest popieranie współpracy państw basenu Morza Bałtyckiego. Wśród wymienionych dziedzin współpracy znalazły się: rozwijanie instytucji demokratycznych, pomoc gospodarcza i techniczna, problematyka humanitarna i ochrona zdrowia, środowisko naturalne, energetyka, kultura, edukacja, turystyka, transport i łączność. Rada nie ma zamkniętych obszarów działania. Członkami Rady są uczestnicy konferencji w Kopenhadze oraz Islandia (od 1993r) i Komisja Europejska. Inni uczestnicy, którzy zainteresowani są współpracą z Radą mogą uzyskać status: specjalnego uczestnika (Konferencja Parlamentarna do spraw Współpracy w Regionie Morza Bałtyckiego, Bałtycka Konferencja Współpracy Subregionalnej, Związek Miast Bałtyckich), obserwatora (Francja, St. Zjednoczone, Ukraina[553], Wielka Brytania i Holandia) lub gościa.

Rada Państw Morza Bałtyckiego jest instytucją, która aktywnie stara się wspierać działania na rzecz ochrony środowiska Bałtyku. RPMB udziela pomocy i poparcia działaniom Komisji Helsińskiej w realizacji jej zadań oraz w pracy Grupy Roboczej ds. Bezpieczeństwa Nuklearnego i Radiologicznego. W wyniku prac tej Grupy ustalono źródła potencjalnych zagrożeń promieniowaniem jonizującym w regionie Morza Bałtyckiego. Z myślą o przyspieszeniu rozwoju gospodarczego i integracji regionu ze strukturami Europy Zachodniej, na zlecenie premierów państw nordyckich został przygotowany, przez grupę roboczą, raport na temat możliwości pogłębiania i poprawy koordynacji współpracy RPMB.

---

[552] Nie zdołano przeforsować udziału w radzie Czechosłowacji i Białorusi, a takie propozycje były zgłaszane m.in. przez Polskę.

[553] Spotkanie prezydentów Litwy, Polski i Ukrainy pod koniec maja 1998 roku umacnia określony trend systematycznego włączania Ukrainy do szerszej współpracy eurobałtyckiej. Ukraina jest zainteresowana taką formą współpracy, która w przypadku Polski realizuje polityczną koncepcję tzw. Międzymorza, czyli rejonu ścisłego współdziałania od Morza Bałtyckiego aż do Morza Czarnego. Problematyka taka była po raz pierwszy przedmiotem rozmów spotkania ministrów spraw zagranicznych krajów bałtyckich w czerwcu 1999 r. z udziałem przedstawicieli rządów Francji, Ukrainy, USA i Wielkiej Brytanii.

Rada pracuje w trybie dorocznych sesji ministrów spraw zagranicznych organizowanych przez kraj będący w danym okresie przewodniczącym Rady.

Stałym organem jest Komitet Wyższych Urzędników odbywający regularne spotkania w okresie między sesjami Rady, którego prace wspiera tzw. Trójka złożona z przedstawicieli byłego, obecnego i przyszłego przewodniczącego Rady. W drugiej połowie lat 90. utrwaliła się praktyka zwoływania co dwa lata spotkań szefów rządów państw członkowskich RPMB (Visby 1996, Ryga 1998, Kolding 2000). W 1994 r. utworzono stanowisko Komisarza Rady do spraw instytucji demokratycznych i praw człowieka z sekretariatem w Kopenhadze. Sekretariat Rady powstał natomiast w Sztokholmie w 1998 r.

Polityka bezpieczeństwa nie stanowi formalnie wyspecyfikowanego obszaru zainteresowania Rady. Niemniej, w obszarze jej działania znajduje się wiele kwestii dotyczących bezpieczeństwa, zwłaszcza jego wymiarów pozawojskowych[554], chociaż i w tym zakresie można znaleźć przykłady podejmowania pracy w dziedzinie związanej z wymiarem militarnym bezpieczeństwa, np. wycofywaniem wojsk radzieckich z obszaru Łotwy i Estonii. Rada zajmuje się głównie bezpieczeństwem obywatelskim, ekologicznym, morskim. Polska, będąca przewodniczącym Rady w 1994 i 1995 roku szczególnie aktywnie propagowała rozwój współpracy gospodarczej, umacnianie instytucji demokratycznych i ochronę środowiska Bałtyku. Kończąc swoje przewodnictwo, w czasie sesji ministerialnej w Gdańsku zaproponowała np. ustanowienie nagrody za zasługi w rozwoju współpracy bałtyckiej, którą zaakceptowano na sesji w Kalmarze. Po raz pierwszy na sesji ministerialnej w Rydze „Nagroda Gdańska z wybitne osiągnięcia w rozwoju współpracy w regionie Rady PMB" przyznana została premierom: I. Carlssonowi i T. Mazowieckiemu za inicjatywę zwołania premierów zorganizowania pierwszej konferencji premierów państw bałtyckich w Ronneby, we wrześniu 1990 r. [555].

---

[554] Polska próbowała włączyć w prace Rady również kwestie dotyczące bezpieczeństwa militarnego. Chodziło o regionalne środki budowy i umacniania zaufania. Zob.: J. Gajewski, *Regionalizm w polityce bezpieczeństwa Polski 1989-2000,* [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2001, s. 256.

[555] H. Ognik, *Rada Państw Morza Bałtyckiego*, [w:] *Europejskie struktury...*, op. cit., s. 238.

W dziesiątą rocznicę utworzenia Rady minister W. Cimoszewicz, występując podczas sesji ministrów spraw zagranicznych RPMB w rosyjskim Swietłogorsku, 5 marca 2002 r. podkreślał z zadowoleniem, że współpraca regionalna rozwija się w ścisłym współdziałaniu z Unia Europejską i przy jej poparciu oraz w zgodzie z zadaniami planu działania Wymiaru Północnego UE. Polski minister spraw zagranicznych postulował aby, zaproponowana przez nasz kraj, współpraca w ramach grupy roboczej do spraw zwalczania przestępczości zorganizowanej uzupełniła swój mandat o sprawy zwalczania międzynarodowego terroryzmu i poparł, zmierzającą do tego celu, inicjatywę Danii.

10.3. Południowy krąg współpracy

10.3.1. Grupa Wyszehradzka

Na przełomie lat 1989/1990 Polska, Czechosłowacja i Węgry podjęły próby określenia nowych zasad współpracy regionalnej w Europie Środkowej i Wschodniej. Był to wyraz silnego poczucia przynależności Polski i jej południowych sąsiadów do obszaru środkowoeuropejskiego. W dniu 4 kwietnia 1990 r. prezydenci tych państw spotkali się w Bratysławie i omówili wstępne koncepcje współpracy wielostronnej. Grupa Wyszehradzka, początkowo jako tak zwany Trójkąt Wyszehradzki, była wynikiem spotkania na szczycie, które odbyło się w dniach 12-15 lutego 1991 roku w węgierskim Wyszehradzie. W deklaracji podpisanej przez prezydentów, Czeskiej i Słowackiej Republiki - V. Havla, Republiki Węgierskiej - J. Antalla i Rzeczypospolitej Polskiej - L. Wałęsę, w dniu 15 lutego wskazano na wolę intensyfikacji współpracy, w tym także w dziedzinie obronności. Nie utworzono stałych organów, a jedynie postanowiono ustanowić współpracę w drodze stałych konsultacji ambasadorów państw Trójkąta w krajach trzecich[556].

---

[556] Nawiązywano do spotkania królów Polski – Kazimierza Wielkiego, Czech – Jana Luksemburskiego i Węgier – Karola Roberta w tym mieście w 1335 r. Ideę nowej organizacji współpracy polsko-czechosłowacko-węgierskiej zgłosił prezydent V. Havel w wystąpieniu w polskim parlamencie w dniu 25 stycznia 1990 r. *Przemówienie prezydenta V. Havla na wspólnym posiedzeniu Sejmu i Senatu*, „Zbiór Dokumentów" 1991, nr 1, s. 59-60.

Zadeklarowana wola porozumienia, potwierdzająca prozachodnią orientację państw oraz ich pragnienie zbudowania stabilnych relacji wzajemnych, służących bezpieczeństwu całego regionu środkowoeuropejskiego, potwierdzona została kolejnymi porozumieniami przyjętymi przez partnerów z Grupy Wyszehradzkiej; w Krakowie (6 października 1991 r.) i w Pradze (6 maja 1992 r.). Podczas spotkania w Krakowie przyjęto oświadczenie ministrów spraw zagranicznych, w którym podkreślono konieczność budowania jednolitego systemu bezpieczeństwa europejskiego i upomniano się o gwarancje równych szans bezpieczeństwa dla wszystkich państw. W dokumencie tym zawarto ponadto postulat włączenia państw „wyszehradzkich" do bezpośredniej współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim i Unią Zachodnioeuropejską.

U zarania istnienia Trójkąta istniały jeszcze Układ Warszawski i Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, dlatego też wbrew zapowiedziom zapoczątkowana współpraca nie rozwinęła się zgodnie z zapisami sformułowanymi w deklaracjach. Pojawiły się problemy różnego widzenia zakresu współpracy, wreszcie doszły kłopoty wynikające z rozpadu Czechosłowacji i chłodny stosunek do tej idei ze strony rządu Republiki Czeskiej. Niewątpliwym sukcesem, pierwszego okresu działania Trójkąta Wyszehradzkiego było porozumienie o utworzeniu strefy wolnego handlu między trzema krajami, które zawarto 21 grudnia 1992 roku w Krakowie (Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu – **Central European Free Trade Agreement – CEFTA).** W związku z podziałem Czechosłowacji na dwa państwa od 1 stycznia 1993 roku zrezygnowano z używania dotychczasowej nazwy na rzecz nowej – Grupa Wyszehradzka (GW).

W 1993 r. ministrowie spraw zagranicznych konsultowali z przedstawicielami Wspólnot Europejskich zagadnienia ekonomiczne i polityczne związane z ratyfikacją układów o stowarzyszeniu, a ministrowie spraw wewnętrznych podejmowali kwestie nielegalnej imigracji do krajów Grupy z obszarów byłego Związku Radzieckiego. W końcu tego roku przewodniczący partii socjaldemokratycznych próbowali poszukiwać sposobów aktywizacji współdziałania podczas spotkania w Bratysławie. Po początkowym okresie intensywnych kontaktów nastąpiło osłabienie współpracy. Zajmowano się albo sprawami bardzo specjalistycznymi, albo miały miejsce

wydarzenia wyłącznie spektakularne, takie, jak wspólne spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw „wyszehradzkich" z prezydentem USA Billem Clintonem i rozmowy z amerykańskim sekretarzem stanu Warrenem Christoperem na temat podstawowych zagadnień bezpieczeństwa (12 stycznia 1994 roku w Pradze).

W latach 1995-1996 doszło do wyraźnego regresu we współdziałaniu Grupy. Wrześniowe spotkanie premierów w 1995 r. w Brnie dotyczyło głównie liberalizacji handlu, a w 1996 nie odbyto żadnego posiedzenia na najwyższym szczeblu. Dopiero 21 października 1998 r., podczas spotkania w Budapeszcie premierzy Czech, Polski i Węgier zadeklarowali wolę zdecydowanego ożywienia współpracy[557]. We wspólnym oświadczeniu nawiązano do początków współpracy, odwołano się do wspólnej tożsamości regionalnej i historycznej i zapowiedziano odnowienie inicjatywy wyszehradzkiej.

W dniu 14 maja 1999 r., już z udziałem Słowacji i jej nowego premiera M. Dziurindy, w Bratysławie doszło do ważnego dla Grupy spotkania na szczycie premierów i ministrów spraw zagranicznych. W dokumencie końcowym szczytu wyspecyfikowano dziewięć obszarów na których koncentrować się będzie współpraca partnerów. Zaliczono do nich: politykę zagraniczną, politykę wewnętrzną, edukację, kulturę, współpracę społeczeństw, sport, naukę i technikę, ochronę środowiska, infrastrukturę i współpracę transgraniczną. W tak szerokim programie znalazła się również polityka obronna. W części pierwszej dokumentu zapowiedziano odbywanie stałych konsultacji dotyczących polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, współdziałania w zakresie kształtowania bezpieczeństwa regionalnego i przeciwdziałania kryzysom oraz wymianę doświadczeń wynikających z udziału trzech partnerów w NATO, a także wspieranie słowackich dążeń zmierzających do

---

[557] W spotkaniu nie wzięła udziału Słowacja, w której nie zdołano jeszcze powołać nowego rządu, a poprzednia ekipa premiera Vladimira Meciara zachowywała dystans do poczynań pozostałych partnerów z Grupy. Charakterystycznym tego wyrazem było niewzięcie udziału premiera Meciara w szczycie 11 prezydentów z Europy Środkowej i Wschodniej w „słowackiej Częstochowie", w Lewoczy, który odbył się w dniach 24-25 stycznia 1998 roku. (W spotkaniu nie wzięła udziału Słowacja, w której nie zdołano jeszcze powołać nowego rządu, a poprzednia ekipa premiera Vladimira Meciara zachowywała dystans do poczynań pozostałych partnerów z Grupy. Charakterystycznym tego wyrazem było niewzięcie udziału premiera Meciara w szczycie 11 prezydentów z Europy Środkowej i Wschodniej w „słowackiej Częstochowie", w Lewoczy, który odbył się w dniach 24-25 stycznia 1998 roku.)

przystąpienia do sojuszu i Unii Europejskiej. Wśród innych, bardzo ambitnych, zamiarów Grupy znalazły się takie jak: wspólne kształcenie urzędników administracji państwowej i służb dyplomatycznych w przyszłej akademii dyplomatycznej, ufundowanie nagrody wyszehradzkiej dla osób lub instytucji najbardziej przyczyniającej się do rozwoju współpracy regionalnej, zainaugurowanie programu telewizyjnego poświęconego Grupie i podejmującego sprawy rozpatrywane przez partnerów z Wyszehradu, utworzenie wspólnej strony w internecie. Uzgodniono odbywanie stałych spotkań na szczeblu premierów i ambasadorów oraz, na wzór stosowany w innych organizacjach międzynarodowych, przyjęto zasadę tzw. rotacyjnej prezydencji państw gospodarzy. W dniach 15-16 października premierzy czwórki spotkali się ponownie w słowackiej Jaworzynie i w trakcie tego nieformalnego szczytu powołali Fundusz Wyszehradzki (1 mln euro).

Czas przełomu w historii Grupy stanowił 1999 rok zaakcentowany szczytem prezydentów Alekandra Kwaśniewskiego, Vaclava Havla, Arpada Goncza i Rudolfa Szustera w słowackim Gerlachovie. W tzw. deklaracji tatrzańskiej prezydenci potwierdzili zadowolenie z odnowienia współpracy w ramach czworokąta oraz odnieśli się do sytuacji na Bałkanach, a także poparli słowackie aspiracje euroatlantyckie i proeuropejskie dążenia Ukrainy.

W dniach 10-11 czerwca 2000 r., poprzez podpisanie deklaracji i umowy o założeniu Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, sformalizowano i zamknięto etap deklaracji w tym zakresie. W piętnastopunktowym dokumencie, podsumowującym szczyt określono plany współpracy, wśród których do najważniejszych zaliczono współdziałanie na rzecz integracji grupy z Unią Europejską oraz pomoc dla Słowacji w uzyskaniu członkostwa w NATO. Pośród innych zadań znalazły się także współpraca w dziedzinie obronności i przemysłu obronnego. W sierpniu tego roku doszło jeszcze do nieformalnego spotkania na szczycie w Gdańsku (podczas obchodów 20-lecia Solidarności) a rok zakończono spotkaniem w Bratysławie (19 grudnia) zapowiedzią wypracowania założeń wspólnego programu rozwoju gospodarek państw partnerskich do roku 2010.

W deklaracji końcowej z 19 stycznia 2001 r. na spotkaniu prezydentów Grupy Wyszehradzkiej w Pszczynie opowiedziano się za kontynuacją przez Sojusz

Północnoatlantycki polityki „otwartych drzwi" oraz potwierdzono poparcie dla Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W pierwszych dniach czerwca 2001 r. doszło do kolejnego spotkania premierów Grupy w Krakowie. Wysoko oceniono 10-letnią współpracę i z zadowoleniem przyjęto informacje o chęci włączenia się do niej Austrii oraz krajów Beneluksu. Wśród licznych nowych deklaracji potwierdzono m.in., że od 2002 r. każdy kraj wpłaci do wspólnego funduszu po 1 mln euro. Wyrażono zadowolenie, że w 2002 r. w Kosowie będą stacjonować wspólne czesko-polsko-słowackie oddziały wojskowe oraz, że być może w przyszłości powstanie armia wyszehradzka.[558] W czasie XI Forum Ekonomicznego w Krynicy 7 września 2001 r. premierzy Polski, Czech, Słowacji i Węgier podpisali deklarację o współpracy w budowie gospodarki opartej na wiedzy. Zapowiedziano, że w krajach Grupy (w których mieszka 60 milionów osób) do 2005 r. odsetek obywateli korzystających z internetu przynajmniej raz w miesiącu, wyniesie 25 proc.

Współpraca w ramach Grupy ma charakter wielostronny i wielopłaszczyznowy. Odnowa jej działania, jaka nastąpiła w końcu lat 90., nie dotyczy tylko szczebli najwyższych, rządowych, prezydenckich, czy parlamentarnych. W dniach 4 i 5 października spotkali się w Budapeszcie przewodniczący parlamentarnych komisji obrony (po raz pierwszy z udziałem Słowacji), inaugurując tym samym nowe forum wzajemnych kontaktów. Do początku 2002 r. było osiem takich spotkań (np. w Budapeszcie w dn. 31.01.-1.02.2002 r., w trakcie którego ponownie odniesiono się do rozszerzenia NATO i wsparcia Słowacji dla jej uczestnictwa w tym sojuszu[559].

Analizując szczególnie ważny obszar współpracy - w polityce obronnej - należy jednakże cofnąć się do początków lat 90. Jeszcze jesienią 1990 r. w Zakopanem spotkali się wiceministrowie obrony trzech krajów. Dnia 27 lutego 1991 r. doszło do spotkania ministrów obrony i podpisania przez nich umowy o współpracy wojskowej.

---

[558] Być może zwiastunem tej armii będzie powstanie polsko-czesko-słowackiej brygady. Umowę w tej sprawie podpisali ministrowie obrony Polski, Czech i Słowacji w Orawskim Podzamku w Słowacji 20 września 2001 r. Porozumienie przewiduje, że dowództwo jednostki stacjonować będzie w Słowacji. Polska wydzieli do brygady batalion desantowo-szturmowy. Wspólna brygada ma osiągnąć gotowość do służby w misjach pokojowych w 2005 r. „Rzeczpospolita" z 21.09.2001 r.

[559] Por. pkt. 9 oświadczenia końcowego. http//www.visegrad.org/events.php?kdy=3january2002

Najważniejszy obszar współdziałania wiąże się jednakże z procesem akcesyjnym do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Dnia 12 lipca 1997 r. w Budapeszcie, podczas spotkania ministrów obrony, próbowano uzgodnić wspólne stanowisko negocjacyjne do rozmów z NATO. Kolejne spotkania odbyły się 18 lipca w Pradze, 9 listopada w Krakowie, 30 stycznia 1998 r. w Warszawie, 21 września w Budapeszcie i 4 listopada 1999 r. w Przemyślu (tu już także z udziałem Słowacji), 30 maja 2001 r. w Bratysławie, 23 stycznia 2002 r. w Budapeszcie, 30 maja 2002 r. w Pieštanach, 10 lutego 2003 r. w Tatrzańskich Zrubach (Słowacja). Równolegle toczyły się rozmowy premierów oraz na szczeblach wiceministrów i szefów sztabów. Spotykali się kierownicy i niżsi rangą funkcjonariusze ministerstw spraw zagranicznych. Prace Grupy, szczególnie w okresie bezpośrednio poprzedzającym wstąpienie Czech, Polski i Węgier do NATO, zdominowała problematyka euroatlantycka. Słowacja otwierając swoje terytorium i przestrzeń powietrzną dla samolotów NATO, uczestniczących w akcji w Kosowie wiosną 1999 r., włączała się - choć nie bezpośrednio - we wspólny wysiłek sojuszników na Bałkanach. Pierwszą dekadę współpracy zwieńczono 30 maja 2001 r. w Bratysławie podpisaniem przez ministrów obrony memorandum w sprawie utworzenia wspólnej jednostki wojskowej, mającej działać w ramach misji pokojowych Unii Europejskiej lub NATO.

Integracja państw-członków „Grupy Wyszehradzkiej" z NATO, również Słowacji, jest najważniejszym zadaniem tych państw w dziedzinie realizacji polityki obronnej.

Dla państw członkowskich „Grupy Wyszehradzkiej" udział w Sojuszu Północnoatlantyckim dawał gwarancje zwiększenia własnego bezpieczeństwa, wiązał je ponadto ściślej ze Stanami Zjednoczonymi oraz innymi członkami z NATO, czyniąc je współodpowiedzialnymi również za bezpieczeństwo Europy Środkowe i Wschodniej. Dwustronne kontakty GW z państwami NATO rozwijały się od początku lat 90. Państwa NATO były jednak bardzo wstrzemięźliwe wobec deklarowanych ze Wschodu chęci włączenia się do Sojuszu. Na Zachodzie obawiano się pogorszenia stosunków z Rosją, prowokowania jej do podejmowania działań izolacjonistycznych i wrogich[560]. Jednak już w 1990 r. parlamentarzyści z państw Europy Środkowej i

[560] A. Karkoszka, Polityka bezpieczeństwa Polski, „Sprawy Międzynarodowe" 1993, nr 1, s. 99

Wschodniej uczestniczyli w pracach Zgromadzenia Północnoatlantyckiego (formalnie forum propagującego NATO, ale nie będące jego strukturą), jego komitetów: politycznego, obrony i bezpieczeństwa, ekonomicznego, naukowo-technicznego i spraw cywilnych. W dniach 7-8 czerwca 1990 r, ministrowie spraw zagranicznych państw NATO ogłosili tzw. Posłanie z Turnberry (Szkocja), w którym deklarowali wolę współpracy z byłymi przeciwnikami „w duchu wolności, demokracji i sprawiedliwości"[561]. W miesiąc później, na londyńskim „szczycie" opublikowano deklarację, w której przywódcy NATO oznajmili o podjęciu „istotnych kroków w celu przekształcenia Sojuszu w sposób odpowiadający wymogom nowego środowiska bezpieczeństwa i służących zakończeniu konfrontacji między Wschodem a Zachodem" [562]; zaproponowano rządom Związku Radzieckiego oraz państw Europy Środkowej i Wschodniej ustanowienie regularnych kontaktów dyplomatycznych z NATO i wzajemnych stosunków opartych na współpracy. Sojusz zapowiedział zrewidowanie strategii elastycznego reagowania i rozbudowę struktur politycznych.

Po zjednoczeniu Niemiec (3 października 1990 r. odbyły się uroczystości zjednoczeniowe w Berlinie) granice NATO oparły się o zachodnie granice Czech i Polski. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej pozostawały w tzw. szarej strefie bezpieczeństwa. Rozpoczął się proces nie tylko geograficznego zbliżenia. W dniach 5-6 października 1991 r. w Krakowie odbyło się spotkanie prezydentów Czechosłowacji , Polski i Węgier, zakończone podpisaniem deklaracji, w której zaproponowano instytucjonalizację kontaktów z Sojuszem Północnoatlantyckim[563]. Państwa Grupy normowały stosunki wzajemne w drodze układów dwustronnych, w których odnoszono się także do problematyki bezpieczeństwa[564]. Rezultatem wzajemnych kontaktów podejmowanych w ramach GW były konsultacje ministrów obrony, wspólne szkolenia oraz kooperacja w dziedzinie sprzętu wojskowego i prac naukowo-badawczych. Trzeba podkreślić jednak, że współdziałanie trzech partnerów

---

[561] Cyt. za: M. Tabor, Stosunki Polska-NATO [w:] Polska w procesie integracji i bezpieczeństwa europejskiego, red. K. Jaźwiński, Warszawa 1999, s. 114.

[562] Vademecum NATO. Wydanie jubileuszowe, Warszawa 1999, s. 62.

[563] Zob.: R. Zięba, *„Nowy regionalizm" w Europie a Polska*, „Sprawy Międzynarodowe" 1992, nr 1-2, s. 31.

[564] Teksty porozumień Polski z partnerami z GW zob. np. J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie odrodzonej Polski*, Warszawa 1996.

w dziedzinie bezpieczeństwa ograniczało się do konsultowania zasadniczych przedsięwzięć a najważniejsze kwestie rozwiązywano w drodze rozmów dwustronnych w oparciu o umowy bilateralne[565]. Dla każdego z partnerów było jednak jasne, że współdziałanie w ramach regionu stanowi etap na drodze do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Pojawiły się różnice co do zakresu tego współdziałania.

Rozpad Czechosłowacji i podjęcie próby wkroczenia przez Czechy na indywidualną drogę akcesyjną do NATO (takie stanowisko reprezentował premier V. Klaus), przy skoncentrowaniu się Słowacji na problemach wewnętrznych oraz wstrzemięźliwej postawie premiera V. Meciara wobec struktur zachodnioeuropejskich, doprowadziło do zahamowania współpracy we wspólnym dążeniu całej GW do NATO. Niemniej Czesi traktowali uzyskanie członkostwa w Pakcie Północnoatlantyckim jako swój główny cel w dziedzinie polityki obronnej i bezpieczeństwa[566]. Odbywały się regularne spotkania ministrów obrony (w listopadzie 1992 r. w Budapeszcie i w Mierzinie – Czechy, w styczniu 1994 r. w Warszawie i w czerwcu 1994 r. w Bratysławie). Odrębne stanowisko Czech wobec wspólnej polityki GW w stosunku do NATO przejawiało się np. w reprezentowaniu czeskiego resortu w obradach ministrów obrony przez zastępcę ministra[567].

W dniach 24-25.10.1991 r. w Kwaterze Głównej NATO odbyło się seminarium na temat kierowania ruchem lotniczym, w którym wzięli udział przedstawiciele państw Europy Środkowej i Wschodniej. Niewątpliwie ważniejszym wydarzeniem było jednakże odbycie 20 grudnia tego roku spotkania inauguracyjnego Północnoatlantyckiej Rady Współpracy. W grupie dziewięciu krajów Europy Środkowej i Wschodniej byli reprezentanci „państw wyszehradzkich". W dniu 10 marca 1992 r. – a więc po upływie niedługiego czasu – Północnoatlantycka Rada Współpracy opublikowała Program pracy dla dialogu, partnerstwa i współpracy. W dniu 1 kwietnia 1992 r. ministrowie obrony państw NATO i państw partnerskich

---

[565] Por.: G. Berantowicz, *Nowy europejski regionalizm*, „Sprawy Międzynarodowe" 1994. nr 3, s. 40.

[566] Por.: J. Janda, Koncepcje bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, [w:] Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, red. D.B. Bobrov, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997.

[567] F. Gołembski, A. Kupich, Grupa Wyszehradzka, [w:] Europejskie struktury współpracy..., op. cit., s. 193.

określili zakres współpracy, a 26 marca 1993 r. ponownie spotkali się, aby omówić sprawy współdziałania i ocenić postęp dokonany na tej drodze.

Do przełomu doszło podczas piątego szczytu GW w Pradze. W dniu 12 stycznia 1994 r. prezydenci czwórki przeprowadzili rozmowy z prezydentem USA B. Clintonem, poruszono m.in. sprawę programu „Partnerstwo dla Pokoju"[568]. Dnia 9 października 1994 r. Kongres Stanów Zjednoczonych uchwalił ustawę o uczestnictwie w NATO (tzw. poprawka Browna), upoważniająca prezydenta do opracowania programu sprzyjającego uzyskaniu członkostwa przez kraje, które spełnią określone kryteria.

Ważnym impulsem integracyjnym było spotkanie ambasadorów NATO, odbyte w dniu 21 marca 1995 r., podczas którego przyjęto studium na temat rozszerzenia NATO. Sojusz przedstawił wnioski z tego dokumentu krajom partnerskim w dniu 28 września.

W lutym 1995 r. Izba Reprezentantów Kongresu USA przyjęła ustawę przewidującą m.in. rozszerzenie NATO o Czechy, Polskę, Słowację i Węgry. Proces akcesyjny kandydatów do Sojuszu wzmocniło obradujące 29 maja w Budapeszcie Zgromadzenie Północnoatlantyckie, które opowiedziało się za przyjęciem Czech, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier do NATO przed końcem 1998 r.

Szczyt NATO w Madrycie w dniach 8-9 lipca 1997 r. przyniósł decyzje otwierające bezpośredni etap przygotowań trzech kandydatów, uwieńczony uzyskaniem członkostwa w NATO przez Czechy, Polskę i Węgry w 1999 r. Słowacja natomiast zostawała zaproszona do Sojuszu podczas szczytu listopadowego w Pradze 2002 r.

10.3.2. Dyplomacja wielostronna w trakcie negocjacji przedakcesyjnych do Unii Europejskiej

Akces Polski i jej południowych sąsiadów do Unii Europejskiej związany jest również z licznymi przykładami wzajemnego współdziałania regionalnego. Dotyczy to

---

[568] Spotkanie odbyło się w dzień po zakończeniu szczytu brukselskiego NATO, w czasie którego ogłoszono dokument ramowy „Partnerstwo dla Pokoju".

zarówno koordynacji w ramach GW, jak i CEFTA, czy też Inicjatywy Środkowoeuropejskiej. Istotne znaczenie ma ponadto kontekst dotyczący Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Pierwszym krajem, z którym Wspólnoty podjęły rozmowy na temat współpracy handlowej i gospodarczej były Węgry (jeszcze w 1983 r.). Polska rozpoczęła negocjacje z EWG w 1986 r. i sfinalizowała je doprowadzając do podpisania układu z EWG 19 września 1989 r. Był to niewątpliwie jeden z pozytywnych efektów porozumienia „okrągłego stołu". Czechosłowacja prowadziła rozmowy z EWG od 1983 r. i zdołała osiągając jedynie sukces częściowy, podpisując porozumienie z EWG w dniu 19 grudnia 1988 r., ale dotyczyło ono wyłącznie handlu wyrobami przemysłowymi. Poszerzenie zakresu porozumienia nastąpiło dopiero po zmianach politycznych, 7 maja 1990 r.[569]

Przełom ustrojowy, jaki dokonał się w Europie w latach 1989-1990, pozwolił krajom Europy Środkowej i Wschodniej na rozwijanie współpracy z krajami Europy Zachodniej i jej najważniejszymi strukturami politycznymi i gospodarczymi. Jeśli na początku przemian ustrojowych Wspólnoty Europejskie dość wstrzemięźliwie odnosiły się do naszych wystąpień, to nieco inaczej sprawa przedstawiała się w przypadku jednej z najstarszych organizacji europejskich – Rady Europy. Państwa naszej części kontynentu dostrzegły szansę uzyskania członkostwa we Wspólnotach m.in. poprzez uczestnictwo w innych strukturach demokratycznej Europy, w tym poprzez RE. Już w połowie 1989 r. Czechosłowacja, Polska i Węgry uzyskały status „specjalnego gościa" w Zgromadzeniu Parlamentarnym RE. Objęcie trzech nowych uczestników Rady Europy programem pomocy i współpracy sprzyjało przekształceniom demokratycznym i przybliżyło Polskę i jej dwóch partnerów do standardów, jakie obowiązywały w Europie Zachodniej. Przedstawiciele „trójki" uczestniczyli w pracach licznych struktur RE. Rada finansowała także wiele przedsięwzięć przyczyniając się do kształtowania struktur demokratycznych w naszej części Europy. Sukcesy na tej drodze pozwoliły Polsce i pozostałej „dwójce" wystąpić na początku 1990 r. z wnioskami o przyznanie im pełnoprawnego członkostwa. W

[569] Zob.: A. Podraza, Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 1997, s. 172 i n.

październiku 1990 r. Polska i Węgry uzyskały pozytywne opinie Zgromadzenia Parlamentarnego RE (Czechosłowacja w styczniu 1991 r.). Pełne członkostwo uzyskaliśmy niedługo po wolnych wyborach w dniu 26 listopada 1991 r. (Węgry zostały członkiem RE 6.10.1990 a Czechosłowacja 21.02.1991 r.). Cała trójka uzyskała dużą pomoc wspierającą, w tym specjalnie utworzono kilka programów specjalistycznych[570]. Dzięki RE wiele rozwiązań demokratycznych obowiązujących w Europie Zachodniej zostały sprawniej i szybciej adoptowane w naszych państwach, bez czego nie mogłoby być mowy o przybliżeniu do Wspólnot Europejskich, a w dalszej kolejności o uzyskaniu członkostwa w Unii.

Udział krajów Trójkąta w strukturach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) obiektywnie także sprzyja postępowi na drodze akcesyjnej do Unii Europejskiej. Polska, jako pierwsza na najwyższym szczeblu, podjęła współpracę z OECD (czerwiec 1989 wizyta w Polsce sekretarza generalnego organizacji). Negocjacje w sprawie ustanowienia ściślejszej współpracy szybko posuwały się naprzód i, podczas sesji ministerialnej ODCE, 4 czerwca 1991 r. podpisano porozumienia o współpracy między Polską, Czechosłowacją i Węgrami. OECD przyznały tym państwom status państw partnerskich (nieznany wcześniej w tej organizacji). Mimo, że negocjacje prowadzone były odrębnie z każdym z trzech kandydatów i poszczególne kraje uzyskały pełne członkostwo w różnym czasie (Czechy 28.11.1995 r., Węgry 29.03.1996 r. i Polska 22.11.1996 r.), to trzeba podkreślić, że uzyskane w organizacji członkostwo, z punktu widzenia wymagań akcesyjnych do UE, ma zasadnicze znaczenie, dowodzi sukcesu transformacji, pozwala skuteczniej argumentować nasze dążenia do UE.

Obawy, pojawiające się w związku z rozwijającym się kryzysem na Bałkanach, skłaniały partnerów na Zachodzie do zachęcania krajów Europy Środkowej i Wschodniej do podejmowania współpracy w ramach regionu. Sukces tej kooperacji miał dodatkowo przekonywać do podejmowania szybszych działań integracyjnych w ramach UE. Nie tylko bliskość geograficzna, ale porównywalny stopień rozwoju gospodarczego i zaawansowanie procesów transformacyjnych sprzyjały

---

[570] Szerzej zob.: H. Izdebski, Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw przygotowujących się do członkostwa w Unii Europejskiej, Biuletyn CEUW 1996, nr 4, s. 119.

podejmowaniu wspólnych wysiłków przez Czechy, Polskę, Słowację i Węgry. Sprzyjało temu także środowisko zewnętrzne, chęć uniezależnienia się od dawnego centrum znajdującego się w Moskwie. Współpraca regionalna miała również sprzyjać szybszemu osiągnięciu standardów unijnych. W listopadzie 1989 r., z inicjatywy Węgier, odbyło się w Budapeszcie spotkanie ministrów spraw zagranicznych Austrii, Jugosławii, Węgier i Włoch, którego celem było rozszerzenie zakresu współpracy regionalnej na południe Europy. W dniu 9 kwietnia 1990 r., w Bratysławie odbyło się spotkanie reprezentantów Austrii, Czechosłowacji Jugosławii, Polski., Węgier i Włoch. Tak narodziła się Inicjatywa Środkowoeuropejska.(Na początku jeszcze bez Polski inicjatywa Pentagonale - sierpień 1990, Wenecja). Polska dołączyła do tego, luźnego w formach organizacyjnych, ugrupowania w lipcu 1991 r. Tym samym Pentagonale przekształciło się w Heksagonale. Zatem także i to ugrupowanie, które podjęło dialog ze Wspólnotami Europejskimi przyczyniło się do rozwoju procesu zbliżania Polski, Czech, Słowacji (od 1993 r.) i Węgier do EU.

Dnia 27 czerwca 1994 r. w Brugii odbyło się spotkanie przedstawicieli państw GW z grupą polityków Europy Zachodniej, które miało sprzyjać aktywizacji działań w procesie akcesyjnym do UE. W późniejszym czasie wydaje się jednak, że partnerzy z Wyszehradu koncentrowali się na przygotowaniach do NATO.

Przypomnijmy, że działania członków GW bardziej efektywnie realizowane były w dziedzinie gospodarczej, w ramach Środkowoeuropejskiej Umowy o Wolnym Handlu (CEFTA). Współpraca ta zapoczątkowana została już wstępnie na początku 1990 r., ale formalnie zinstytucjonalizowano ją rozmowami podjętymi 30 listopada 1991 r., które sfinalizowano na spotkaniu przedstawicieli państw wyszehradzkich 21 grudnia w Krakowie (umowa weszła w życie 1.07.1994 r.). Podjęciu tej współpracy z pewnością sprzyjał fakt, że od 1 marca 1992 r. obowiązywały tzw. umowy przejściowe ze Wspólnotami Europejskimi. Z punktu widzenia potrzeb integracyjnych z UE ważne jest, że postanowienia CEFTA pomagały w dochodzeniu GW do standardów światowych (wypracowanych np. w ramach GATT), służących eliminowaniu barier ekonomicznych we wzajemnej wymianie handlowej. Nacisk EWG spowodował też, że w maju 1993 r. kraje wyszehradzkie podjęły dialog dotyczący przyspieszenia wprowadzania przepisów liberalizujących obrót handlowy

między nimi. Obowiązujące zasady współpracy wspomagają realizację harmonogramu znoszenia ceł i barier, zgodny z procesem kształtowania strefy wolnego handlu ze Wspólnotą Europejską. Efekty działania CEFTA skłaniają inne państwa do zainteresowania i chęcią udziału w tym porozumieniu (do umowy przystąpiły: Słowenia – 1996, Rumunia – 1997, Bułgaria – 1999), ale najważniejsze jest to, że CEFTA umacnia szanse skuteczniejszego negocjowania warunków udziału w UE. Ze strony partnerów zachodnich jest to traktowane jako swoisty test zdolności adaptacyjnych państw CEFTA do rozwiązań przyjętych w Unii.

Państwa-członkowie Wspólnot wystąpili z inicjatywą wspierania reform w Europie Środkowej i Wschodniej na szczycie w Strasburgu w dniach 8-9 grudnia 1989 r. Komisja Europejska zaprezentowała na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 28 kwietnia 1990 r. w Dublinie, stanowisko w którym mowa była o zawieraniu układów o stowarzyszeniu, ale Wspólnoty bardziej koncentrowały się na własnych reformach, niż na procesie rozszerzania. Sprawę członkostwa państw Europy Środkowej i Wschodniej starano się odłożyć[571]. W drugiej połowie 1990 r. Komisja Europejska przygotowała zarys umowy stowarzyszeniowej. Zastrzegano jednak, że umowy nie powinny zawierać zobowiązania do przyjęcia państw stowarzyszonych na warunkach pełnego członkostwa[572]. Czechosłowacja, Polska i Węgry zabiegały jednak aby w umowach stowarzyszeniowych zawarto klauzule mówiące o przyszłym członkostwie. Delegaci „Trójki" forsowali stanowisko, że skoro państwa te przodują w przemianach w całym dawnym bloku „wschodnim", to winno się je wesprzeć, choćby wskazaniem perspektyw członkostwa we Wspólnotach. Negocjacje rozpoczęto prawie jednocześnie z całą „trójką" w końcu grudnia 1990 r. Były one niełatwe i długotrwałe (zwłaszcza z punktu widzenia „trójki"). Widoczny był brak porozumienia. Sądzić można, że reprezentanci Wspólnot starali się uzyskać porozumienie przy minimalnym koszcie własnym, szczególnie w dziedzinie gospodarczej[573]. Solidarna postawa kandydatów wpłynęła na częściową zmianę stanowiska przedstawicieli Wspólnot i w preambule

---

[571] A. Podraza, op. cit., s. 227.

[572] Tamże, s. 286.

[573] M. Tabor, Dymnika i uwarunkowania procesu negocjacji Układu Europejskiego, [w:] Polska w procesie integracji ze Wspólnotami Europejskimi, red. Z. Wysokińska, Warszawa 1994, s. 58.

układu stowarzyszeniowego znalazł się zapis o ewentualnym członkostwie we Wspólnotach (choć Wspólnoty nie przyjęły żadnego zobowiązania co do przyjęcia państw stowarzyszonych w poczet swoich członków)[574]. Polska, Czechosłowacja i Węgry podpisały umowy stowarzyszeniowe, zwane Układami Europejskimi, w Brukseli 16 grudnia 1991 r. Proces ratyfikacji przeciągał się, a w państwach Wspólnoty brakowało wspólnego stanowiska w sprawie dalszego rozszerzania Unii [575] (umowy weszły w życie 1.02.1994 r. – z Polską i Węgrami, 1.02.1995 r. z Czechami i Słowacją). Przyjęto także porozumienie przejściowe, obowiązujące od 1 marca 1992 r. Układy Europejskie określiły podstawy kształtowania relacji między stronami porozumień w wymiarze: politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturowym. Stosunki wzajemne uzyskały status instytucjonalnej wymiany (powołano rady i komitety), rozpoczął się stały dialog i konsultacje[576].

Kontakty państw Grupy na początku funkcjonowania porozumienia z Wyszehradu (wówczas jeszcze trójkąta) sprowadzały się najczęściej do rozmów z przedstawicielami komisji Wspólnot Europejskich. Były to m.in., konsultacje ministrów spraw zagranicznych „państw wyszehradzkich" 5 maja 1992 r. w Pradze. Od 1993 r. współpraca Grupy osłabła bowiem niektórzy partnerzy obawiali się, z jednej strony zbyt silnej pozycji Polski i z drugiej, spowolnienia rozmów z reprezentantami „Brukseli" z powodu kłopotów jakie potencjalnie mogły wiązać się w wstępowaniem do struktur unijnych tak dużego kraju, jak Polska. Wydaje się, że członkowie zaczęli preferować indywidualne zabiegi i chcieli skorzystać z treści artykułu 237 Traktatu Rzymskiego, w którym przywódcy Belgii, Francji, Holandii, Luksemburga, Niemiec i Włoch stwierdzili, że „Każde państwo europejskie może ubiegać się o przyjęcie do Wspólnoty"[577]. Niemniej, jeżeli nie razem to jednak również, dzięki współpracy regionalnej podjętej w ramach Grupy w dniu 13 grudnia 1997 r. Rada Europejska, obradująca w Luksemburgu podjęła decyzję o rozpoczęciu

---

[574] Por.: *Dokumenty Europejskie*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1996, s. 314.

[575] Zob.: Państwa Wyszehradzkie: systemy polityczne, gospodarka, współpraca, red., M. Szczepaniak, Poznań 1996, s. 99.

[576] S. Parzymies, *Unia Europejska – Polska: przesłanki procesu integracji*, Studia i Materiały PISM, 1993, nr 57, s. 14.

[577] Por. K. Gołata, A. Szoszkiewicz, Droga do Brukseli, Warszawa, grudzień 1999, s. 20.

negocjacji z pięcioma krajami Europy Środkowej i Wschodniej, wśród których znalazły się Polska, Czechy i Węgry. Dnia 12 marca 1998 r. konferencja europejska, obradująca w Londynie z udziałem państw członkowskich Unii Europejskiej, krajów kandydujących Europy Środkowej i Wschodniej i Cypru oficjalnie rozpoczęła proces rozszerzania Unii Europejskiej. Jeszcze, 30 marca odbyło się spotkanie Rady ds. Ogólnych (szczebel ministrów spraw zagranicznych) z reprezentantami jedenastu państw kandydujących do członkostwa w UE i rozpoczęto proces negocjacji w formule „5 + 1" (Polska, Czechy, Węgry, Słowenia, Estonia i Cypr) w formie dwustronnych konferencji międzyrządowych (31). Podczas spotkania GW, 14 maja 1999 r. w Bratysławie, premierzy Polski, Czech, Słowacji i Węgier koncentrowali swoją uwagę na problemie, jak pomóc Słowacji w związku z jej aspiracjami wejścia do UE. Sprawa ta była przedmiotem obrad premierów „czwórki" na spotkaniu, które odbyło się w Javorinie w dniach 15-16 października 1999 r. Zabiegi te wsparte zostały przez kanclerza Niemiec Gerharda Schrodera, który w dziesiątą rocznicę obalenia muru berlińskiego zaprosił premierów GW do udziału w uroczystościach. Na kilka dni przed szczytem Unii w Helsinkach, 3 grudnia 1999 r. szczyt prezydentów GW - odbyty w słowackim Gerlachowie - poparł Słowację po raz kolejny w jej dążeniach dołączenia do pozostałej trójki negocjującej już przyszły udział w Unii. Prezydenci potwierdzili wolę kontynuowania wspólnego wysiłku przybliżającego kraje GW do członkostwa w UE oraz wyrazili nadzieję, że przywódcy „15", podczas obrad w Helsinkach, zaproszą Słowację do negocjacji akcesyjnych z Unią[578]. Podjęte działania zakończyły się sukcesem. Słowację – czwartego uczestnika GW – zaproszono do bezpośrednich negocjacji z Unią w ramach tzw. grupy helsińskiej, obok takich państw kandydujących, jak: Bułgaria, Litwa, Łotwa, Malta i Rumunia. (Polska, Czechy i Węgry znajdują się w tzw. grupie luksemburskiej).

Manifestowane silne aspiracje państw GW i innych kandydatów do integracji z UE zmusiło państwa zachodnie do podjęcia prób dostosowawczych w organizacji Wspólnot. Pojawił się dylemat czy najpierw „poszerzać", czy „pogłębiać" kształtującą się Wspólnotę. Ujawniły się duże rozbieżności wśród członków Wspólnot, również co

[578] Por.: „Rzeczpospolita" z 4-5.12.1999.

do polityki rozszerzenia, czy iść na Wschód, czy może zacząć od kierunku południowego. W zakresie dotyczącym zmian strukturalnych nie rozstrzygnięto sprzeczności określającej rolę państw narodowych, zakresu kompetencji struktur międzynarodowych, chęci zachowania skuteczności działania wspólnotowych instytucji, w przyszłości w poszerzonym składzie[579]. Dodatkowym problemem dla członków z Unii było: jak rozwiązać dylemat, różnic i dysproporcji w stopniu rozwoju gospodarczego w porównaniu z kandydatami.

Wydaje się, że wewnętrzne spory, w tym najważniejszy „pogłębiać" czy „poszerzać", rozstrzygnięto w traktacie podpisanym 7 lutego 1992 r., w Maastricht, który ustanowił Unię Europejską (od 1 listopada 1993 r.)[580], utworzoną na bazie Wspólnot Europejskich, uzupełnionych o nowe formy współdziałania. Zawarcie traktatu poprzedziły dwie konferencje poświęcone stworzeniu unii walutowej, gospodarczej i politycznej. Nowe warunki znowu skomplikowały proces dostosowawczy kandydatów, stawiano im coraz trudniejsze warunki członkostwa, ale w traktacie wyznaczono również kierunki i zakres integracji europejskiej, obejmujący państwa aspirujące do uzyskania pełnego członkostwa w UE[581].

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie, w czerwcu 1992 r., w raporcie Komisji Europejskiej, zaprezentowano stanowisko opowiadające się za pogłębianiem procesu integracji europejskiej i określono warunki, które powinni spełnić kandydaci do członkostwa. Wśród nich znalazły się np. przestrzeganie zasad demokracji i praw człowieka, aprobowanie praw i obowiązków, aktualnych i potencjalnych, systemu wspólnoty i jej ram instytucjonalnych, zaakceptowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa[582]. W Lizbonie uznano, że państwa kandydujące nie są jeszcze przygotowane do integracji i wskazano na celowość podejmowania dalszych wysiłków z ich strony we współpracy regionalnej. Rada Europejska zaleciła jednak Komisji Europejskiej przygotowanie raportu na temat rozwoju stosunków z państwami Europy Środkowej i Wschodniej.

---

[579] Zob.: Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II, red. C. Mik, Toruń 1996, s. 7 i n.

[580] Jeżeli idzie o podstawowe zasady przyjmowania nowych członków, to zawarto je w artykule Traktatu o UE.

[581] Traktat z Maastricht, Wstęp i Komentarz S. Krajski, Warszawa 1998.

[582] A. Podraza, op. cit., s. 22 i n.

Komisja w raporcie, zaprezentowanym w Kopenhadze w czerwcu 1993 r., zaproponowała Radzie, by ta stwierdziła, że akceptuje dążenia kandydatów do uzyskania pełnego członkostwa, po spełnieniu następujących warunków: osiągnięcia przez państwo-kandydata zdolności do przyjęcia wszystkich obowiązków członka; zapewnienie stabilności instytucji gwarantujących demokrację i rządy prawa; poszanowanie praw człowieka i praw mniejszości; realizacje celów politycznych, gospodarczych i monetarnych Unii[583].

Europa Środkowa i Wschodnia stanęła przed niełatwym wyznaniem, zakończenia procesów transformacji i jednoczesnego dostosowywania się do warunków Wspólnoty. Kraje UE z kolei musiały przygotować reformę wewnętrzną Unii, która winna funkcjonować po dokonanych przekształceniach bez zakłóceń wywołanych przyjęciem nowych członków.

W grudniu 1994 r., Rada Europejska przyjęła, przygotowany przez Radę Ministrów, raport na temat stopnia przygotowania krajów kandydackich do członkostwa w UE. Tym samym zainaugurowano etap przedakcesyjny. W przyjętej strategii zalecono przygotowanie Białej Księgi, jako swoistego przewodnika dla państw ubiegających się o zmianę statusu z państwa stowarzyszanego na uzyskanie pełnego członkostwa[584]. Biała Księga w sprawie integracji stowarzyszonych krajów Europy Środkowej i Wschodniej z rynkiem wewnętrznym UE została przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w Cannes w czerwcu 1995 r. W dokumencie wskazano na priorytety i kolejność działań dostosowujących prawo wewnętrzne do obowiązujących regulacji w poszczególnych sektorach rynku Unii[585]. Przywódcy państw członkowskich, podczas szczytu Unii w Madrycie, podkreślili, że rozszerzenie Wspólnoty jest koniecznością i zdecydowali o rozpoczęciu negocjacji z państwami Europy Środkowej i Wschodniej[586].

---

[583] A. Harasimowicz, Po podpisaniu Układu Europejskiego. Perspektywy współpracy ze Wspólnotą Europejską. Aspekty polityczne, [w:] Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1992, Warszawa 1994, s. 62. n.

[584] A. Podraza, op. cit., s. 57.

[585] http://www.negocjacje.gov.pl/glos/glos1b.html.

[586] Wnioski prezydencji rady Europejskiej, Madryt, 15-16 grudnia 1995 r., [w:] *Rozszerzenie Unii europejskiej na wschód. Dokumentacja akcesyjna*, red. B. Góralczyk, Warszawa 1999, t. 4., s. 103

Wraz z przyjęciem w Amsterdamie nowego Traktatu o Unii Europejskiej (formalnie podpisano go 2 października 1997 r., wszedł w życie 1. maja 1999 r.), otworzono krajom stowarzyszonym drogę do negocjacji członkowskich[587]. Zobowiązano kraje kandydujące do przyjęcia rozwiązań wynikających z umowy z Schengen przed uzyskaniem członkostwa (likwidacja kontroli osób i towarów na granicach wewnętrznych Unii) oraz potwierdzono realizację koncepcji integracji o wielu prędkościach[588]. W efekcie, pozytywne zakończenie rozmów akcesyjnych z Unią połączone zostało z przeprowadzeniem reform wewnętrznych w Unii.

W dniu 16 lipca 1997 r. Komisja Europejska przedstawiła dokument pn. Agenda 2000. Składa się on z trzech części, obejmujących: reformy polityk UE, oceny skutków poszerzenia i propozycji finansowania Unii, w tym dotyczących negocjacji i pomocy dla przyszłych członków, wśród których wymieniono Czechy, Polskę i Węgry[589]. Zapowiedziano ewolucyjny proces rozszerzenia i nową strategię przedczłonkowską. W tym celu zaproponowano rozwinięcie strategii przedakcesyjnej poprzez przyjęcie nowego programu pn. Partnerstwo dla członkostwa[590]. W programie zobowiązano kandydatów do przedłożenia narodowych programów przyjmowania wspólnotowego porządku prawnego z harmonogramem jego realizacji, a Komisję Europejską do przygotowania nowych form pomocy i włączenia kandydatów do programów wspólnotowych.

Komisja Europejska oceniając postępy poszczególnych krajów wskazała, że w przypadku Polski należy wzmocnić system sądowniczy i walkę z korupcją, zmodernizować rolnictwo, zreformować system opieki zdrowotnej, system emerytalny i bankowy. Zalecono intensyfikację prac legislacyjnych dotyczących adaptacji przepisów prawnych wskazanych w Białej Księdze[591]. Czechom zalecono reformy

---

[587] M. Popowski, Stosunki Polski z Unią Europejską, [w:] Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1998, Warszawa 1998, s. 71.

[588] Istota tej koncepcji sprowadza się do tego, że jeżeli państwa Unii, które nie wykazują dostatecznej woli lub nie są w stanie w danym momencie zrealizować określonych celów, nie powinny hamować postępu w procesie integracji. *Traktat o Unii Europejskiej*, Wprowadzenie i przekład J. Barcz, Warszawa 2000, s. 30.

[589] K. Gołata, A. Szoszkiewicz, op. cit., s. 163.

[590] Agenda 2000. Wyzwania wynikające z rozszerzenia, [w:] Rozszerzenie Unii...,op. cit., s. 304.

[591] Większość tych zaleceń było aktualnych w końcu 2001 r. Por.: „Gazeta Wyborcza", 10-11.11.2001.

administracyjne, dostosowanie przepisów celnych i zwiększenie wysiłku w modernizacji rolnictwa, ochronie środowiska naturalnego i energetyce. Węgrzy, według tych opinii powinni poprawić m.in. system emerytalny, kontrolę celną i ochronę środowiska naturalnego. 10 lipca Komisja Europejska zdecydowała z którymi krajami można podjąć negocjacje akcesyjne od 1998 r. W gronie 6 państw nie znalazła się Słowacja.

W marcu 1998 r. każdemu z kandydatów przekazano indywidualne programy partnerstwa dla członkostwa, kandydaci zaś zaprezentowali swoje narodowe programy wdrażania dorobku prawnego Unii. Rozpoczęto rokowania na spotkaniach *ad hoc* (delegacje w randze ministrów). Komisja Europejska powołała zespół do spraw negocjacji akcesyjnych, podlegający komisarzowi do spraw rozszerzenia. Państwa kandydujące natomiast utworzyły zespoły negocjacyjne, z głównym negocjatorem na czele.

Czechy, Polska i Węgry podjęły współdziałanie w celu uzgadniania przebiegu negocjacji, inaugurując konsultacje spotkaniem głównych negocjatorów w Pradze 26 marca 1998 r. Natomiast, w ramach współpracy wielostronnej pomiędzy wszystkimi krajami grupy luksemburskiej i grupy helsińskiej (tu znajdowała się Słowacja) odbyły się dwa spotkana przedstawicieli państw kandydatów. Negocjacje z pierwszą grupą rozpoczęły się 31 marca 1998 r., a z drugą 15 lutego 2000 r. Kolejne spotkanie dwunastu państw kandydujących zorganizowano w Wilnie, w dniach 13-14.09.2000 r. Spotkania grupy luksemburskiej (m.in. Czechy, Polska, Węgry) miały intensywny charakter. Począwszy od 1998 r. do połowy 2001 r. odbyło się ich ponad 30. na różnych szczeblach politycznych i eksperckich[592].

Wśród krajów kandydujących Polsce przypada szczególne miejsce. Wynika to zarówno z wielkości naszego kraju oraz wkładu w procesy demokratyzacji środkowowschodniej Europy. Na podstawie Białej Księgi oraz analiz dotyczących stopnia dostosowania prawa na posiedzeniu Rady Ministrów opracowano i przyjęto harmonogram działań dostosowawczych polski system prawny do zaleceń Komisji Europejskiej (15.07.1997 r.). Harmonogram był dokumentem rządowym służącym

---

[592] Zob. http://www.negocjacje.gov.pl/kand/kand1wg.html.

organizowaniu i kontrolowaniu przebiegu działań dostosowawczych w obszarze rynku wewnętrznego. Wskazywał on, które struktury administracji są odpowiedzialne za opracowanie projektów nowych oraz nowelizację obowiązujących aktów pranych. Zastąpiono go narodowym programem przygotowania do członkostwa w UE.

Polska, podobnie jak jej pozostali partnerzy z GW, rozpoczęła negocjacje akcesyjne od przeglądu prawa krajowego pod kątem jego zgodności z prawem wspólnotowym[593]. Spotkania dotyczące przeglądu prawa prowadzone były przez Komisje Europejską i odbywały się w Brukseli. Sesje dokonujące przeglądu prawa w drugim i trzecim filarze prowadzone były przez Komisję Europejską (odgrywa ona rolę pośrednika pomiędzy państwami kandydującymi a członkowskimi – przyp. H.B.) wraz z reprezentantami państwa piastującego tzw. prezydencję w Unii i pozostałych państw członkowskich. Całość prawodawstwa podzielono na 31 obszarów tematycznych, z czego 29 z nich poddano przeglądowi dwukrotnie, podczas sesji wielostronnej i dwustronnej. Sesja wielostronna odbywała się z udziałem wszystkich delegacji państw kandydujących. Eksperci Komisji prezentowali podczas sesji kolejne akty prawne wchodzące w skład danego obszaru tematycznego. Sesja dwustronna, na którą zapraszano indywidualnie delegacje poszczególnych państw kandydatów miała na celu zidentyfikowanie problemów wymagających dalszych rokowań. Sesje dwustronne poprzedzone były w Polsce spotkaniami uzgodnieniowymi. W ich trakcie koordynowano stanowiska dotyczące dat i trybu wdrażania aktów prawa wspólnotowego w danym obszarze. W przypadku dziedzin mających rozbudowany dorobek prawny (np. rolnictwo, ochrona środowiska) sesje wielo- i dwustronne odbywały się kilkakrotnie. Gospodarzami sesji przeglądu prawa byli przedstawiciele Komisji Europejskiej. Zgodnie z ustalonym harmonogramem, przegląd prawa polskiego miał zakończyć się w dniu 1 lipca 1999 r. Wyniki szczytu unijnego w marcu 1999 r. i wprowadzenie programu Agenda 2000 spowodowały, że Komisja zaproponowała dodatkowe sesje w 1999 r. Od początku 2000 r. realizowany był przegląd prawa polskiego pod kątem jego zgodności z dorobkiem prawnym Unii uchwalonym po 1998 r. Rezultatem przeglądu prawa była lista rozbieżności pomiędzy

[593] Na podstawie: http://www.negocjacje.gov.pl/ngcj/ngcj4.html.

prawem polskim i prawem wspólnotowym, stanowiąca podstawę do opracowania stanowiska negocjacyjnego rządu polskiego. Stanowisko to jest naszą propozycją rozwiązania rozbieżności i zawiera wnioski do wprowadzenia odpowiednich klauzul w traktacie akcesyjnym.

Ratyfikacja traktatu akcesyjnego przez wszystkie państwa członkowskie i państwo kandydujące kończy etap akcesyjny, który po zgodzie wyrażonej przez Parlament Europejski finalizuje się przyjęciem do Unii nowego członka. Ze strony polskiej umowa akcesyjna podlega ratyfikacji przez prezydenta, po uzyskaniu zgody, albo przez parlament (ustawa przyjęta w szczególny sposób) albo za pośrednictwem referendum.

Od momentu otwarcia negocjacji akcesyjnych i przekazania przez Polskę stanowisk negocjacyjnych do 7 września 2001 r. Polska przekazała stronie unijnej 6982 strony dokumentacji związanej z procesem negocjacyjnym[594]. Dokumenty te to głównie stanowiska negocjacyjne, ich uzupełnienia lub zmiany. Polska z sukcesem, potwierdzonym na szczycie kopenhaskim Unii w grudniu 2002 r., któremu towarzyszyły emocjonujące negocjacje do ostatnich niemal godzin tego szczytu oraz dodatkowe uzgodnienia z Komisją Europejską w trakcie przygotowywania tekstu traktatu akcesyjnego (odbywające się w styczniu i pierwszych dniach lutego 2003 r.), zamknęła przygotowania do wejścia w struktury unijne.

Republika Czeska najważniejsze struktury negocjacyjne z Unią miała usytuowane w Ministerstwie Spraw Zagranicznych[595]. Głównym negocjatorem był wiceminister spraw zagranicznych. Ministerstwo to miało za zadanie stymulowanie procesu integracji oraz koordynowanie działań związanych z integracją. Jednakże wiodące znaczenie miał Komitet Rządowy do spraw Integracji z Unią Europejską. W jego skład wchodzili na stałe: premier, który mu przewodniczył, wicepremier sprawujący nadzór nad stosunkami zagranicznymi i bezpieczeństwem, wicepremier odpowiedzialny za pracę Urzędu do spraw Legislacji i Spraw Wewnętrznych, przewodniczący Państwowej Rady Rezerw Gospodarczych, przewodniczący Delegacji Republiki Czeskiej do spraw Negocjacji Akcesyjnych. W pracach Komitetu

---

[594] http://www.negocjace.gov.pl/isgn/aktn.html.
[595] http://www.negocjacje.gov.pl/kand/kand1cz.html.

uczestniczyli także (w charakterze członków niestałych) pozostali ministrowie, prezes Banku Centralnego oraz przewodniczący Urzędu Statystycznego (gdy Komitet obradował nad zagadnieniami wchodzącymi w zakres ich kompetencji). Komitet nadzorował wdrażanie Układu Europejskiego i koordynował działania dostosowawcze ministerstw. Jego zadaniem było także formułowanie ogólnej strategii w relacjach Republiki Czeskiej z Unią, opiniowanie aktów prawnych, przygotowywanie mandatu negocjacyjnego dla delegacji na negocjacje akcesyjne. Prowadzeniem negocjacji i koordynacją prac ministerstw, urzędów centralnych i banku centralnego zajmowała się Delegacja Republiki Czeskiej do spraw Negocjacji Akcesyjnych (wcześniej Komitet Roboczy do spraw Realizacji Układ Europejskiego). Przewodniczącym Delegacji był wiceminister spraw zagranicznych i jednocześnie główny negocjator. Jego zastępcą natomiast szef przedstawicielstwa czeskiego przy UE. Członkami 12-osobowej Delegacji pozostawali wysocy urzędnicy rządowi, ale na jej posiedzenia – podobnie jak to było u innych partnerów z Wyszehradu - zapraszano przedstawicieli związków zawodowych i organizacji pozarządowych. Delegacja powoływała grupy robocze w celu zasięgania opinii ekspertów w sprawach będących przedmiotem negocjacji. Każdej grupie roboczej przewodniczył członek Delegacji. Grupy robocze współpracowały z odpowiednimi strukturami w ministerstwach i urzędach centralnych. Republika Czeska, podobnie jak Polska, do 13 grudnia 2002 r. zamknęła wszystkie obszary negocjacyjne.

Węgierskimi negocjacjami akcesyjnymi do Unii kierował przedstawiciel Węgier przy Wspólnocie Europejskiej. Rolę decydującą odgrywa Ministerstwo Spraw Zagranicznych, gdzie usytuowano Sekretariat Stanu do spraw Integracji na czele z Peterem Gottfriedem[596]. Sekretariat zajmował się koordynacją procesu integracji i negocjacji. Składał się on z 10 departamentów oraz wydziału zarządzającego programami PHARE. Szef Sekretariatu przewodniczył jednocześnie Międzyresortowemu Komitetowi do spraw Integracji Europejskiej. Minister spraw zagranicznych kierował 18-osobowym zespołem negocjacyjnym, w którego składzie byli główny negocjator i szef Sekretariatu Stanu do spraw Integracji. Międzyresortowy

[596] http://www.negocjacje.gov.pl/kan/kan1hu.html.

Komitet do spraw Integracji tworzyli wysocy rangą urzędnicy oddelegowani z ministerstw i urzędów centralnych. Oprócz tego w każdym ministerstwie powstał Departament do spraw Integracji Europejskiej współpracujący z Komitetem międzyresortowym. Komitetowi przewodniczył szef Sekretariatu Stanu do spraw Integracji Europejskiej, a na jego posiedzenia zapraszani byli reprezentanci organizacji pozarządowych i związków zawodowych. Międzyresortowemu Komitetowi do spraw Integracji podlegało 39 grup roboczych. Natomiast grupa zadaniowa do spraw integracji, utworzona przez premiera w lutym 1996 r., była instytucją niezależną. Jej zadanie polegało na wspieraniu rządu w przygotowaniach Węgier do negocjacji akcesyjnych poprzez określanie najważniejszych problemów integracyjnych i spójnej strategii integracji. Grupę tworzyli eksperci wywodzący się spoza struktur rządowych. Spośród czwórki wyszehradzkiej Węgrzy zdołali zamknąć do końca pierwszego kwartału 2002 r. najwięcej, bo 24 obszary negocjacyjne. Podobnie, jak pozostali kandydaci z Grupy Wyszehradzkiej, na Szczycie w Kopenhadze w grudniu 2002 r. spełnili wszystkie wymogi stawiane przez Unię Europejską.

W słowackiej polityce od samego początku powstania niepodległego państwa w 1993 r. deklarowano jako priorytet narodowy chęć akcesji do Unii Europejskiej. Słowacko-unijne stosunki dwustronne zostały ustanowione w dokumencie stowarzyszeniowym podpisanym 4 października 1993 r. Porozumienie to weszło w życie 1 lutego 1995 r.

Za integrację odpowiedzialny był wicepremier, który kierował Rządową Radą do spraw Integracji Europejskiej. W składzie Rady znajdowali się ministrowie: spraw zagranicznych, gospodarki, finansów, rolnictwa, spraw wewnętrznych oraz główny negocjator. Organem obsługującym Radę jest Komitet roboczy, na czele którego stał główny negocjator. Jego członkami byli dyrektorzy z ministerstw i urzędów centralnych oraz szefowie 29 grup roboczych. Wicepremierowi odpowiedzialnemu za sprawy integracji podlegał Wydział Integracji Europejskiej w urzędzie premiera, odpowiadający za koordynację polityk sektorowych, pomoc zagraniczną i rozwój instytucjonalny. Rada Ministrów do spraw Integracji dysponowała organem doradczym, Komitetem konsultacyjnym, któremu przewodził wicepremier do spraw

integracji. W jego skład wchodzili reprezentanci związków zawodowych, związków pracodawców, instytucji naukowych i organizacji pozarządowych.

Słowacja mimo, że dołączyła do grupy państw negocjujących członkostwo w Unii Europejskiej później niż inni partnerzy z Grupy Wyszehradzkiej, zdołała do końca 2001 r. zamknąć 19 obszarów negocjacyjnych, czyli tyle samo co Republika Czeska i więcej niż Polska. W dniu 13 grudnia 2003 r., za szczycie w Kopenhadze Rada Europejska uznała, że Republika Słowacka spełnia warunki stawiane kandydatom do Unii Europejskiej.

W ten sposób został zamknięty rok 2002, który miał znaczenie dla zakończenia procesów przygotowujących Polskę i jej południowych sąsiadów do wstąpienia do Unii Europejskiej. Prace akcesyjne w poszczególnych krajach przebiegały w różnym tempie i zakres wzajemnych konsultacji, również nie miał jednolitego charakteru. Niemniej w zasadniczych kwestiach negocjacyjnych Grupa Wyszehradzka wielokrotnie podkreślała wspólne lub zbliżone stanowisko. Chyba najbardziej spektakularnym wydarzeniem było wyrażenie przez premierów państw Grupy Wyszehradzkiej ubolewania w związku z propozycjami Komisji Europejskiej, które w ich wspólnym przekonaniu były „nader odległe od stanowisk negocjacyjnych kandydatów i ich uzasadnionych oczekiwań". Oświadczenie opublikowały Węgry, kraj przewodniczący Grupie Wyszehradzkiej w 2002 r.[597] Rok ten zaznaczył się również tzw. inicjatywą ryską, wysuniętą w lipcu przez prezydenta A. Kwaśniewskiego. Ideą tej propozycji było nawiązanie ściślejszej współpracy Grupy Wileńskiej, dziesięciu państw kandydujących do NATO i Grupy Wyszehradzkiej[598].

Najważniejsze wydarzenia w procesie akcesyjnym kandydatów do Unii Europejskiej w 2003 r. dotyczyły procesów ratyfikacyjnych, poprzedzonych w Polsce i u pozostałych partnerów z Grupy Wyszehradzkiej referendami ogólnokrajowymi.

---

[597] „Rzeczpospolita" z 16-17.02.2002 r.

[598] O reakcjach na tę inicjatywę zob. np.: „Rzeczpospolita" i „Gazeta Wyborcza" z 3-4.08.2002.

ZAKOŃCZENIE

W okresie zimnej wojny obrona świata zachodniego wymuszała wzajemną współpracę i odsuwała w cień problemy rywalizacji narodowej, różnice kulturowe i przywiązanie do tradycji.

Po raz pierwszy w dziejach Europy mamy do czynienia z tak ambitnym projektem uzyskania autonomii strategicznej i nadania Unii Europejskiej „politycznego wymiaru". Zostały usunięte prawie wszystkie przeszkody, które dotychczas utrudniały taki zamiar. Takich przeszkód nie brakowała, a były to przede wszystkim:

- odmienne wizje rozwoju modelu europejskiej współpracy reprezentowane przez Francję, Niemcy i Wielką Brytanię;
- niechętny stosunek USA do kwestii rozwoju Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony;
- rezerwa państw neutralnych wobec działań politycznych, a szczególnie militarnych.

Trudną do rozstrzygnięcia jest kwestia czy Unia Europejska przekształci się w „mocarstwo europejskie" o randze światowej, czy państwa „15" zdołają uzgodnić wspólne „żywotne interesy". Wiele już w tym kierunku zrobiono, ale jest to nadal dosyć odległa perspektywa. Znacznie bliższy realizacji jest cel pośredni, czyli wyposażenie Unii w kompetencje i środki mogące uczynić z niej pełnowartościową, regionalną organizację bezpieczeństwa zbiorowego.

Jeżeli zostanie zrealizowany Europejski Cel Zasadniczy (*European Headline Goal* - EHG) Unia Europejska ma szansę stać się regionalną organizacją bezpieczeństwa mająca w swojej dyspozycji w zasadzie wszystkie instrumenty zarządzania kryzysowego.

W sferze WPZiB są to: wspólne strategie, możliwości oddziaływania dyplomatycznego, pomoc finansowa i techniczna, preferencje, embarga, pomoc uchodźcom.

W sferze ESDI/ESDP mogą być realizowane: nadzorowanie procesu pokojowego (przykład IFOR/SFOR, KFOR, operacja Alba). W przypadku pomyślnej realizacji EHG kompetencje UE znacznie wzrosną, gdyż zostanie ona wyposażona także w

„twarde" instrumenty bezpieczeństwa, czyli autonomiczne zdolności wojskowe. Będzie mogła zatem prowadzić operacje utrzymania pokoju, a nawet jego wymuszania (Rozdział VIII Karty Narodów Zjednoczonych).

Pomiędzy ONZ i NATO przebiega spór kompetencyjny, czy nawet swoista rywalizacja. Stawiane jest zasadnicze pytanie: *Who is the boss?* Brak jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie prowadził do tworzenia pozatraktatowych grup nieformalnych, jak np. Grupa Kontaktowa byłej Jugosławii. Stanowiła ona rodzaj dyrektoriatu, w którym zapadały decyzje dotyczące Kosowa, jednak ze względu na rozbieżności między członkami „grupy" doszło do eskalacji konfliktu. Stanowisko Waszyngtonu w tej sprawie jest jednoznaczne „NATO nie może być zakładnikiem prawa do *veta* jakiegoś państwa, które dla swoich partykularnych interesów godzi się na łamanie prawa"[599].

Wśród europejskich partnerów zdania były podzielone. Chociaż w sprawie interwencji przeciwko Miloszewiczowi osiągnięto *consensus*. Do tej akcji przyłączyli się wszyscy członkowie, a ponadto, 25 marca 1999 r., poparł ją szczyt Unii Europejskiej.

Na tle konfliktów w byłej Jugosławii, a szczególnie przy okazji wojny w Kosowie nie brakło głosów, że NATO powinno oddelegować swoją siłę wojskową do dyspozycji organizacji „politycznych"[600]. Tymczasem tendencja jest zupełnie inna, to Sojusz bierze władzę i ta władza jest coraz większa, a co za tym idzie coraz większa odpowiedzialność.

---

[599] *La defense en Europe*, edition 2001, s. 343-344.
[600] Ibidem, s. 348.

Wykaz użytych skrótów

PJC	*NATO – Russia Permanent Joint Council*	Stała Wspólna Rada NATO
MDC	*Military Delegate Committee*	Komitet Delegatów Wojskowych
IEPG	*Independent European Programmed Group*	Niezależna Europejska Grupa Programowania
ESDI	*European Security and Defence Identity*	Europejska Tożsamość ds. Bezpieczeństwa i Obrony
CJTF	*Combined Joint Task Forces*	Połączone Wielonarodowe Siły do Zadań Specjalnych
EHG	*European Headline Goal*	Europejski Cel Zasadniczy
CESDP	*Common European Security and Defence Policy*	Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
ESDP	*European Security and Defence Policy*	Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
REPMIL	*Représent militaire*	Przedstawiciel wojskowy
CONOPS		Koncepcja operacji
OPLAN		Plan operacji
SACEUR	*Supreme Allied Commander Europe*	Naczelny Dowódca Połączonych Sił Zbrojnych w Europie
KFOR	*Kosovo Forces*	Siły Stabilizujące w Kosowie
UNPROFOR	*United Nations Protection Force*	Siły Obronne ONZ
FMME	*Force maritime mulitnationale européenne*	Europejskie Morskie Siły Wielozadaniowe
MND(C)	*Multinational Division Central*	Wielozadaniowa Dywizja Centralna
UKiNLAF	*United Kingdom /Netherlands Amphibions Force*	Wspólna brytyjsko-holenderska jednostka desantowa
SIAF	*Spanish –Italian Amphibions Force*	Hiszpańsko-włoskie siły desantu morskiego
ECPC	*European Civil Peace Corps*	Europejski Cywilny Korpus Pokoju
PHARE	*Polad and Hungarian Assistance for Restructuring their Economy*	Program Współpracy Przygranicznej
CWP	*Council Working Group*	Grupa Robocza Rady
NACC	*North Atlantic Cooperation Council*	Rada Współpracy Północnoatlantyckiej
CCMS	*Committee on the Challenges of Modern Society*	Komitet ds. Wyzwań Nowoczesnego Społeczeństwa
NAC	*North Atlantic Council*	Rada Północnoatlantycka
DPC	*Defence Planning Committee*	Komitet Planowania Obrony

	SRG	*Strategy Revision Group*	Specjalna Grupa Robocza
	PMSC/AHG	*Politico-Military Steering Committee/Ad Hoc Working Group on Cooperation in Peacekeeping*	Polityczno-wojskowy Komitet Kierujący / Grupa Ad Hoc ds. Operacji Pokojowych
	EWCP	*Early Warning and Conflict Prevention*	System Wczesnego Ostrzegania i Zapobiegania Konfliktom
	CIG	*Current Intelligence Groups*	Stałe Grupy Wywiadowcze
	PMSC	*Political-Military Steering Committee*	Polityczno-Wojskowy Komitet Kierujący
	TFG	*Target Force Goals*	Przyszłe Cele Sił Zbrojnych
	PARP	*Planning and Review Process*	Proces Planowania i Oceny
	PCC	*Partnership Coordination Cell*	Komórka Koordynacji Partnerstwa
	MCWG	*Military Committee Working Group*	Grupa Robocza Komitetu Wojskowego
	PCG	*Policy Coordination Group*	Grupa Koordynacji Polityki
	PMF	*Political – Military Fremework*	Polityczno-Wojskowe Podstawy Operacji PdP pod Dowództwem NATO
	PSE	*Partnership Staff Element*	Elementy Sztabowe Partnerstwa
	PLT	*Partnership Liaison Team*	Partnerskie Zespoły Łącznikowe
	NLT	*NATO Liaison Team*	Natowskie Zespoły Łącznikowe
	CPX	*Command Post Exercise*	Ćwiczenia dowódczo-sztabowe
	C-M	*Council Memorandum*	Deklaracja Rady (NAC)
	SITCEN	*The Situation Centre*	Centrum Sytuacyjne NATO
	IMS	*International Military Staff*	Międzynarodowy Sztab Wojskowy
	ACE	*Allied Command Europe*	Dowództwo Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie
	ACLANT	*Allied Command Atlantic*	Dowództwo Połączonych Sił Zbrojnych na Atlantyku
	CIMIC	*Civil Military Cooperations*	Współpraca Cywilno-Wojskowa
	UNHCR	*Hight Commissioner for Refugees*	Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców
	HCIC		Humanitarne Centrum Koordynacji Informacji
	ASEAN	*Association of South East Asian Nations*	Stowarzyszenie Państw Azji Południowo-Wschodniej
	CEFTA	*Central European Free Trade Agreement*	Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
	CFE	*Conventional Armed Forces in Europe (CFE of Treatry 1990)*	Traktat o siłach Konwencjonalnych w Europie
	COREPER		Komitet Stałych Przedstawicieli
CZK	CPC	*Conflict Prevention Center*	Centrum Zapobiegania Konfliktom
	EAPC	*Euro-Atlantic Partnership*	Euroatlantycka Rada Partnerstwa

		Council	
EWO	EDC	*European Defence Community*	Europejska Wspólnota Obronna
	FAO	*Food and Agriculture Organization of the United Nations*	Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa
GW		*Wiseghrad Group*	Grupa Wyszehradzka
HCNM			Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych
	INTERPOL	*International Police*	Organizacja Policji Międzynarodowej
	IPP	*Individual Partnership Programme PfP*	Indywidualny Program Partnerstwa dla Pokoju
	IRO	*International Refugees Organization*	Międzynarodowa Organizacja Uchodźców
KBWE	CSCE	*Conference on Security and Co-operations in Europe*	Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
KpiB	PSC	*Political and Security Committee*	Komitet Polityki i Bezpieczeństwa
KW	MC	*Military Committee*	Komitet Wojskowy
KWEU	MCEU	*Military Committee of European Union*	Komitet Wojskowy Unii Europejskiej
KWP	CSO		Komitet Wysokich Przedstawicieli
MAEA	IAEA		Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej
MOP	ILO	*International Labor Organization*	Międzynarodowa Organizacja Pracy
	NAFTA	*North American Free Trade Area*	Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu
	NATO	*North Atlantic Treaty Organisation*	Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego
OBWE	OSCE	*Organisation for Security and Co-operation in Europe*	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
	ODHIR		Biuro ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka
	OECD	*Organization for Economic Cooperations and Development*	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
	OEEC	*Organization for European Economic Cooperation*	Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej
ONZ	UN	*United Nations*	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OPA	OAS	*Organization of American Stanes*	Organizacja Państw Amerykańskich
OPEC		*Organization of the Petroleum Exporting*	Organizacja Państw Eksporetrów Ropy Naftowej
PdP	PfP	*Partnership for Peace*	Partnerstwo dla Pokoju

RPMB		*Council of the Baltic Sea States*	Rada Państw Morza Bałtyckiego
	SAMs		Misja Wspierania Sankcji
SWUE	EUMS	*Military Staff of European Union*	Sztab Wojskowy Unii Europejskiej
TUE			Traktat o Unii Europejskiej
UE	EU	*European Union*	Unia Europejska
UNESCO		*United Nations Education Scientific and Cultural Organization*	Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury
UNIDO		*United Nations Industrial Development Organization*	Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego
UNIMOG		*United Nations Iran and Iraq Military Observer Group*	Grupa Obserwacyjna NZ w Iranie i Iraku
UNRRA		*United Nations Rife and Relation Administration*	Administracja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy i Odbudowy
UNTAES		*United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonija, Baranja and Western Sirmium*	Tymczasowa Administracja ONZ we Wschodniej Sławonii, Baranii Zachodniej Simium
WE	WEAG	*Western European Armaments*	Zachodnioeuropejska Grupa ds. Uzbrojenia
WHO		*World Health Organization*	Światowa Organizacja Zdrowia
WIPO		*World Intellectual Property Organization*	Światowa Organizacja ds. Własności Intelektualnej
WMO		*World Meteorogical Organization*	Światowa Organizacja Meteorologiczna
WNP			Wspólnota Niepodległych Państw

Bibliografia

1. Aron R., *Memoires, 50 ans de reflexion politique*, Juillard, t. 1, Paris 1983.
2. Bailey S.D., *The General Assembly of the United Nations, A Study of Procedure and Practice*, London 1960.
3. Bieleń S., *Regiony przygraniczne. Współzależność i współpraca*, Warszawa 1993.
4. Bierzanek R., *Bezpieczeństwo regionalne w systemie ONZ*, Warszawa 1977.
5. *Bliżej NATO*, Biuletyn Informacyjny Biblioteki Sejmowej, nr 4 z 1997 r.
6. Bloed A., *Dwadzieścia lat procesu KBWE, od konfrontacji do partnerskiej współpracy*, Warszawa 1995.
7. Bobrow D.B., Haliżak E. , Zięba R. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997.
8. Boyer I., *A French perspective on Western European Union's Role. Western European Union 1953-1997. Defence, Security, Integration*, Oxford-Paris 1997.
9. Burban J.L., *Le parlement europeen*, Paris 1991.
10. Cahier Ph., *Etude des accords de siege conclus entre les organisations internationales et les Etats ou elles resident*, Milan, 1959.
11. Ciupiński A., *Perspektywy europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony*, Studia i Materiały, BPiI MON.
12. Ciupiński A., R. Białoskórski (red.), *Wczesne ostrzeganie i zapobieganie konfliktom zbrojnym w strategii Sojuszu Północnoatlantyckiego*, AON, Warszawa 2002.
13. Ciupiński, *Rola Francji w kształtowaniu europejskiej autonomii strategicznej*, AON, Warszawa 2001.
14. Corbett R., Francis J., Schocleton M., *The European Parliament*, London 1995.
15. *Cour Internationale de Justice*, Recueil des des arrets, avis consultatifs et ordonnances, 1949.
16. *Cour Permanente de Justice International*, Serie B, Receuil des actes consultatifs, no. 13
17. Cox M., *The nessesary partnership. The Clinton presidency and post-Soviet Russia*, International Affairs, Vol. 70, nr 4.
18. Crow S., *Russian Peacekeeping: Defence, Diplomacy of Imperialism*?, RFE/RL, Research Report, vol. 1, nr 37.
19. *Czetyrechstronnee sogłaszenije po Zapadnomu Berlinu i jego realizacija, Dokumienty 1971-1977*, Moskwa 1977.
20. *Déclaration sur la défense européenne. Sommet franco-britanique, Politique étrangere de la France*, novembre-décembre 1998, La decumentation française, Paris 1999.
21. Dembiński L., *Samostanowienie w prawie i polityce ONZ*, Warszawa 1969.
22. Dembiński L., *The Modern Law of Diplomacy. External Missions of State and International Organizations*, Dordrecht 1988, s. 48-53.
23. Deutsch W., *Political Community at the International level*, New York 1954.

24. Dinh N.Q., Daillier P., Pellet A., *Droit international public,* wyd. 4, Paryż 1992.

25. Dinh N.Q., Pellet A., *Droit International Public,* Paris 1992.

26. *Documents d'actualitè intèrnationale*, nr 24, 15.12.2000, Paris 2000.

27. *Dokument United Nations, General Assembly*, Fiftieth session, Agenda item 28, *The situation in Bosnia and Herzegovina.*

28. *Dokumenty Europejskie,* A. Przyborowska-Klimczak i E. Skfrzydło-Tefelska (oprac.), Lublin 2000.

29. *Dokumenty Europejskie.*tom III.

30. Doliwa-Klepacki Z. M., *Europejska Integracja Gospodarcza*, Białystok 1996.

31. Ehrlich L., *Prawo narodów i zagadnienia międzynarodowe w piśmiennictwie polskim od XV do XVIII wieku,* Rocznik Prawa Międzynarodowego, Warszawa 1950.

32. *Encyklopedia Powszechna Orgelbranda*, t. VII, Warszawa 186.

33. *Encyklopedia Powszechna Orgelbranda*, t. VII, Warszawa 1961.

34. Etzoni A., *Political Unification,* Stanford 1964.

35. Fredek R, *Najkrótsza historia dyplomacji,* Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 2000.

36. Gasteyger C. von, *Einigung und Spaltung Europas,* Frankfurt am Main ,1966

37. Gelberg L. (red.), *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, Warszawa 1958.

38. *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Hercegowina*, Dayton, 21 November, Paris, 14 December 1995, review of International Affairs, vol. XLVII, February 1996.

39. *Germany and Eastern Europe since 1945. Keesing's Research Report 8*, New York 1973

40. Gissac C., *Droit Communautaire General*, Paris 1992.

41. Gloannec H., L'allemagne et la France: deux cultures politiques, Esprit 1996.

42. Gołata K., Szoszkiewicz A., *Droga do Brukseli*, Warszawa, grudzień 1999.

43. Goodrich L. M. i HambroE., *Charter of the United Nations. Commentary and Documents,* Boston 1949.

44. Grabowska G., *Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi.* Katowice 1980.

45. Grosser A., *Deutschlandbilanz. Geschichte Deutschlands seit 1945,* Monachium 1972.

46. Gryz J., Unia Zachodnioeuropejska. Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie, Wyd. A. Marszałek, Warszawa-Toruń 1997.

47. Guggenheim P., *Contribution a l'histoire des sources du droit des gens,* Recueil des Cours de l'Academie de Droit Internatuional de La Haye (R.C.A.D.I), 1958 - III, t. 94.

48. Haglund D.G., *NATO' Expantion and European Security After the Washington* Summit, European Security, Vol. 8, jesień 1999.

49. Haviland H.F., *The Political Role of the General Assembly,* New York 1951.

50. Hendrickson R.C., *NATO's Northern Allies: Contributions in the Post-Cold War Era, European Security*, Vol. 8., Nr. 1, London 1999.

51. Hohenveldern J.S., Loibl G., *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supernationalen Gemeinschaften*, Koln 1980.

52. IFOR Basic Fact Sheet, 25 February 1996.

53. Izdebski H., *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw przygotowujących się do członkostwa w Unii Europejskiej*, Biuletyn CEUW 1996, nr 4.

54. Jaźwiński K. (red.), Polska w procesie integracji i bezpieczeństwa europejskiego, Warszawa 1999.

55. Kara'di M.Z., *NATO a Europa Wschodnia*, Elipsa, Warszawa 1998.

56. Kay S., *After Kosovo: NATO's Credibility Dilema*, Security Dialogue, Vol. 31, nr 1, 2000.

57. *KBWE. Dokument budapesztański 1994. Ku prawdziwemu partnerstwu w nowej erze*, PISM, Warszawa 1995.

58. *KBWE. Dokument helsiński 1992. Wyzwania czasu przemian*, PISM, Warszawa 1992.

59. Klafkowski A., *Podstawowe problemy prawne likwidacji skutków wojny*, Poznań 1966.

60. Klafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. IV, Warszawa 1964.

61. Klafkowski A., *Sprawa traktatu pokojowego z Niemcami*, Warszawa 1953; *Umowa Poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r.*, Warszawa 1960.

62. Klein J., *L'entreprise du desarmement 1945-1964*, Paris 1964.

63. Kocot K., *Konwencja w sprawie reprezentacji państw w stosunkach z powszechnymi organizacjami międzynarodowymi*, „Sprawy Międzynarodowe", 1976, nr 9

64. Kocot K., *Rokowania dyplomatyczne*. Wrocław 1969.

65. Kocot K., Wolfke K., *Wybór Dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław 1976.

66. *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.

67. Kołecka B, Mazur A., *Europejskie struktury współpracy. Informator*, red. S. Parzymies, Warszawa 2000.

68. Koranyi K., *Średniowieczne związki państw a prawo międzynarodowe*, Lwów 1934.

69. Korycki S., Binkowski H., *Organy państwa w stosunkach dyplomatycznych w Dyplomacja współczesna.*

70. Kovar A., *La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales*, Annuaire Francais de droit international, 1969.

71. Kozakiewicz J., *Rosja w polityce niepodległej Ukrainy*, Warszawa 1999.

72. Koziej S., *Rozważania o przyszłej strategii NATO oraz strategii bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 1999.

73. Kukułka J., *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945-2000*, Warszawa 2001.

74. Kukułka J., Łukaszuk L. (red. nauk.), *Od konfliktów do partnerskiej współpracy*, AON, Warszawa 1997.

75. Kukułka J., *Traktaty sąsiedzkie odrodzonej Polski*, Warszawa 1996.

76. Kulczyński M., Ray-Ciemięga M., *Bałkański syndrom 1991-1999*, MON, Warszawa 2000.

77. Kupiecki R., *Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie, NATO a operacje pokojowe. Studium Sojuszu w transformacji*, Warszawa – Toruń 1998.

78. Kupiecki R., *NATO u progu XXI wieku*, ASCON, Warszawa 2000.

79. Kupiecki R., *Od Londynu do Waszyngtonu. NATO w latach dziewięćdziesiątych*, ASKON, Warszawa 1998.

80. Kuźniar R., (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, Warszawa 2001.

81. *La crise des organisations internationales*, Cahiers français, nr 302, mai-juin 2001.

82. *La défense en Europe* (sous la direction de Patrice Buffotot), La documentation français, edition 1995.

83. *La défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, édition 2001, (sous la direction de Patrice Buffotot), Notes et étuides documentaires, La documentation Française, Paris 2001.

84. Lachs M., *Umowy wielostronne*, Warszawa 1958.

85. Lasok D., Bridge J.W., *Law and Institutions of The European Community*, London 1991.

86. Laufer T. (red.), *EG-Polen-Ungarn.Die Vertragstexte von Maastricht und die Europa Abkommen*, Wien-Zurich 1993.

87. *Le défense en Europe*, (sous la direction P. Buffotot), La documenttation française, Paris 2001.

88. *Les organisations internationales*" w *Droit International, Bilan et perspectives*, t. 1, Paris 1991.

89. Lundberg L.N., Scheingold S.A., *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge 1971.

90. Łukaszuk L. i Skowroński A., *Europejskie prawo pokoju*, Warszawa 2000.

91. Łukaszuk L., *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997.

92. Łukaszuk L., Skowroński A., *Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa*, Warszawa 2000.

93. Madziak-Miszewska A. (red.), *Świat po Kosowie*, Warszawa 2000.

94. Makowski J., *Funkcjonariusze międzynarodowi i ich immunitety*, Rocznik Prawa Międzynarodowego, Warszawa 1949.

95. Makowskiego J., *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy międzynarodowe. Umowa międzynarodowa*, Warszawa 1957.

96. Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998.

97. Marcinkowski Cz., *Kodeks postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa. Treść, znaczenie, zobowiązania*, Warszawa 1996.

98. Marcinkowski Cz., *Kodeks postępowania w polityczo–militarnych aspektach bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.

99. Maull H.W., *Wirtschaftliche Dimensionen der Sicherheit*, Europa Archiv, 1989, nr 5.

100. Maury J. P., *La construction européenne. La securite et la défense*, PUF, Paris 1996.

101. *Mechanism for Consultation and Cooperation with Regard to Emergency Situation*, Berlin Meeting of the Council, 19-20 June 1991", Journal, No. 3, Appendix.

102. Meller M., *The Rambouillet confference on Kosovo*, International Affair, Vol. 75. nr 2, April 1999.

103. Menkes J., Parzymies S., Prystrom A., *UZE a Europa Środkowa i Wschodnia. Dokumenty*, Warszawa 1994.

104. *Military Balance1999/2000.*

105. *Moscow mechanism, OSCE Human Dimention Comitments. A reference guide*, Warszawa 2001.

106. Multan W., *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, ELIPSA, Warszawa 1997.

107. Nahlik S., *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976.

108. Nahlik S.E., *Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych*, Warszawa 1971.

109. *NATO Handbook Documentation – 50th Anniversary Edition*, NATO Office of Information and Press, Brussels 1999.

110. Nicolson H., *The Evolution of the Diplomatic Method*, New York 1954.

111. Nippol I., *Le developpment historique du droit international depuis le Congres de Vienne*, R.C.A.D.I., 1924-I, t. 2.

112. O'Keffe D., Schermersa H.G. (red.), *Mixed Agreements*,. Deventer 1983.

113. *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty KBWE*, Warszawa 1983.

114. P. Hollenwegera, *Die Assoziation von Staaten mit internationalen Organizationen*, Zurcher Studien zum Internationalen Recht, nr 41, 1967.

115. *Paryska Karta Nowej Europy*, Studia i Materiały PISM, Warszawa 1991.

116. Parzymies S.(red.), *Europejskie struktury współpracy*, PISM,Warszawa 1995.

117. Parzymies S., *Od pojednania do wspólnego bezpieczeństwa. Wojskowe aspekty stosunków*, Paryż-Bonn, PISM, Warszawa 1990.

118. Parzymies S., *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945-99*, Warszawa 1999.

119. Parzymies S., *Unia Europejska – Polska: przesłanki procesu integracji*, Studia i Materiały PISM, 1993, nr 57.

120. Paszkowski M., *Dyplomacja wielostronna na forum organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1976.

121. Ph. Biays, *La Commission centrale du Rhin*, Revue Generale de Droit International Public, 1952, .

122. Piątkowski P., *Międzynarodowy system zapobiegania konfliktom*, wyd. A. Marszałek, Warszawa-Toruń 1996.

123. Piątkowski P., *Operacja IFOR „Wspólny Wysiłek" w Bośni*, Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON, Warszawa 1996.

124. PodrazaA., *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 1997.

125. *Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II*, red. C. Mik, Toruń 1996.

126. *Polska polityka bezpieczeństwa*, Warszawa 2001.

127. Pomian K., *L'Europe et ses nations*, Gallimard, Paris 1990, *Europe a l'epreuve*, "Le debat", nr 111

128. Popowski M., *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1998*, Warszawa 1998.

129. Pr. zbiorowa, *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 1999.

130. Pr. zbiorowa, *Historia dyplomacji polskiej*. Tom I, *Połowa X w. – 1572*, Warszawa 1980.

131. Pr. zbiorowa, *The Future of Inter-Block Relations in Europe*, New York 1974.

132. Pr. zbiorowa, *Unia. Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001.

133. Pradelle A. de La, *Maitres et doctrines du droit des gens*, Paris 1950.

134. Prystrom J., *Biuletyn Informacyjny*, Kancelaria Sejmu, Zeszyt 4 (20), Warszawa 1993.

135. Przetacznik F., *Protection of Officials of Foreign States. According to Intgernational Law*, Hague 1983.

136. Przeździecki R., *Dyplomacja* w *Encyklopedii nauk politycznych*, z. 6, Warszawa 1936.

137. R. Dzialas, *Wesen und Instrumente der Bemühungen um die Bewältigung von Krisen durch die NATO*, Europäische Wehrkunde 5/1977.

138. Rama-Montaldo M., *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, British Yearbook of International Law, vol. 44, 1970.

139. *Raport o bezpieczeństwie 2000*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2001.

140. Robertson G., *Europeanists and Atlantists – Does there have to be a Choice?* Security Studies Workshop 2000, General, 15 september 2000.

141. *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1992*, Warszawa 1994.

142. *Rocznik Strategiczny 1995/96*, Scholar, Warszawa 1996.

143. *Rocznik Strategiczny 1999/2000*, Scholar, Warszawa 2000.

144. Rosenkrance R., *The Rise of Trading State*, New York 1986.

145. Ross A., *The United Nations: Peace and Progress*, Totowa, New Yersey 1966.,

146. *Rozszerzenie Unii europejskiej na wschód. Dokumentacja akcesyjna*, red. B. Góralczyk, Warszawa 1999, t. 4.

147. Shpiro S.J., *NATO and Future Peace-Keeping Operations*, Research Institute for European Studies, Research Paper no. 5, Athens, September 1994.

148. *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozess*, Bonn 1992.

149. *SIPRI Yearbook 1997. Armaments, Disarmament and International Security.* Sztokholm 1997

150. Skowroński A., *Legal Problems Relating to Denuclearization in the Polish Plans for Atom-free Zone and for Freezing Nuclear Armemants in Central Europe*, The Polish Yearbook of International Law, vol. I, 1966-67.

151. Skowroński A., *Siły pokojowe i operacje utrzymania pokoju Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1997.

152. Skowroński A., *Some Aspects of the Demilitarization of the Sea-Bed* w Scientific and Technological Revolution und the Law of the Sea, Polish Academy of Sciences Institute of Legal Sciences. Wroclaw, 1974.

153. Skubiszewski K., *Materiały do ćwiczeń z prawa międzynarodowego publicznego*, Warszawa 1951.

154. Skubiszewski K., *Podmioty prawa międzynarodowego* w *Zarys Prawa Międzynarodowego*, pod. red. M. Muszkata, Warszawa 1955, t. I, s.188-189.

155. Stefanowicz J., *Polityka europejska V Republiki*, Warszawa 1994.

156. *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, E. Haliżak i R. Kuźniar (red.), Warszawa 2000.

157. Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2000.

158. Sybesma-Knol R.G., *The status of Observers in the United Nations*, Bruksela 1981.

159. Synowiec E., *Warunki członkostwa Polski w Unii Europejskiej i ocena stopnia ich realizacji w pracy zbiorowej Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001.

160. Szafarz R., *Ogólnoeuropejski traktat bezpieczeństwa – prawne aspekty procesu KBWE*, Studia i Materiały, PISM, Warszawa 1992, nr 49.

161. Szafarz R., *OSCE Procedures for Peaceful Settlement of International Disputes, Polish Yearbook of International Law*, 1995-1996.

162. Świtalski P., *OBWE w systemie bezpieczeństwa europejskiego: szanse i ograniczenia*, Warszawa 1997.

163. Tabor M., *Polska w procesie integracji ze Wspólnotami Europejskimi*, Warszawa 1994.

164. Tenekides G., *Droit international et communaute federales dans la Grece des Cites*, R.C.A.D.I. 1956-II, t. 90.

165. *The Baltic Room. Extending the Northern wing of the European House*, ed. H.Zettermark, M. Hagg, C. von Euler, Stockholm 2000.

166. *The International Law of Sea*, vol. II, Documents, Cases and Tables. E.D. Brown, Aldershot 1994.

167. *The International Law of the Sea*, Vol. II. Documents, Cases and Tables. E,D. Brown, Aldershot 1994.

168. *The Role of High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention, Foundation on Inter – Ethnic Relations*, Hague, June 1997.

169. *The Southeast European, Yearbook* 1997-98, Thanos M. Veremis, *Dimitrios Triantaphyllon* (red,), Foundation for Eoropean & Forein Policy, Ateny 1998.

170. *Traktat o Unii Europejskiej*, wprowadzenie i przekład J. Barcz, Warszawa 2000, s. 30.

171. *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, J. Pawłowski, A. Ciupiński (red.), AON, Warszawa 2000.

172. *Unia Europejska*, (red. nauk. K. Michałowska-Gorywoda), PWN, Warszawa 1994.

173. *Unia Zachodnioeuropejska a Europa Środkowa*, PISM, 1995, cz. I.

174. *Vademecum NATO, Wydanie jubileuszowe*, Bellona, Warszawa 1999.

175. Valentin F., *Aprés querre froide: guelle défense pour guelle Europe? La défense de l'Europe: Une perspective historique*, CEHD (Centre de études d'histoire de la Défense), Paris 1996.

176. Wągrowska M., *Partnerstwo dla Pokoju*, Biuro Prasy i Informacji MON, Studia i Materiały Nr. 8/94, Warszawa 1994.

177. Weller M., *The Rambouillet conference on Kosovo*, International Affair, Vol. 75, nr 2, April 1999

178. *Western European Union 1954-1997, Defence, Security, Integration*, A.Deighton (editor), Published by the European Interdependence Research Unit St. Antony's College, Oxford 1997.

179. Wilsona T.A., *The First Summit. Roosevelt and Churchill at Placentia Bay 1941.* Boston 1969.

180. Wolfke K., *Wielkie i małe państwa na Kongresie Wiedeńskim (praktyka i doktryna)*, Państwo i Prawo, 1949, nr 4.

181. *World Affairs Interpreter*, vol. XXVI, nr 2, Summer 1995.

182. *Wybór konwencji Rady Europy*, Warszawa 1999.

183. *Zarys prawa międzynarodowego publicznego*, t. II, Warszawa 1956.

184. *Zbiór Statutów i Regulaminów Organizacji Międzynarodowych*, S. Huberta (red.), tom I, ONZ, Warszawa 1961.

185. *Zbiór Statutów i Regulaminów Organizacji Międzynarodowych*, S. Hubert (red.), tom II, *Organizacje wyspecjalizowane*, Warszawa 1966.

186. *Zbiór Statutów i Regulaminów Organizacji Międzynarodowych*, S. Hubert (red), tom III, *Organizacje o charakterze regionalnym.* Warszawa 1973.

187. Zięba R., *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony na początku XXI wieku, Raport o bezpieczeństwie 2000*, Kraków 2001.

188. Zięba R., *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Scholar, Warszawa 2000.

189. Zięba R., *Funkcjonowanie paneuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa KBWE/OBWE*, Studia Europejskie, Warszawa 1998, nr 3 (7).

190. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999.

191. Zięba R., *Świat po „zimnej wojnie"*, Instytut Problemów Bezpieczeństwa, Warszawa 2001.

Akty i dokumenty normatywne

1. *Basic Document of the Euro-Atlantic Partnership Council*, 30 May 1997, Press Release M-NACC-EAPC-1(97)66.
2. *Biuletyn Informacyjny Instytutu Koniunktur, Cen i Handlu Zagranicznego*, 2001, nr 6.
3. *COEC, Kosovo lessons learned: Implementation rapport*, 10 Novembre 2000.
4. *COEC, Lessons learned concerning alliance consultation and decision-making procedures for operations related to Kosovo*, Brussels-December 1999.
5. *Communiqué final, Conseil de l'Atlantique Nord reuni en session ministerielle*, OTAN 17 décembre 1992.
6. *Conclusion de la présidence. Consil européen*, Vienne 11-12 decembre 1998, Bulletin quotidien Europe nr 7363, 13.12.1998.
7. *Conscil europèen de Niece 7-10 decembre 2000, Rapport de la presidence sur la politique europèenne de Securitè et de dèfense.*
8. *Decisions of the Rome Council Meeting*, 30 November – 1 December 1993.
9. *Declaration on the role of the OSCE in South – Eastern Europe*, Ministerial Council, Viena 28 November 2000.
10. *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, uchwalona 24 października 1970 r.* Zbiór Dokumentów, 1970.
11. *Doc. A/CONF. 62WP, 10/Rev. 1.*
12. *Document C/1715*, Addendum.
13. *Document C/1720*, 15 Novembre 2000.
14. *Dokument United Nations, General Assembly, Fiftieth session*, Agenda item 28, The situation in Bosnia and Herzegovina.
15. *Dokument Zgromadzenia Ogólnego A/45/594.*
16. *Dziennik Ustaw*, 1920, nr 35, poz. 200.
17. *Dziennik Ustaw*, 1922, nr 16, poz. 139.
18. *Dziennik Ustaw*, 1929, nr 28.
19. *Dziennik Ustaw*, 1929, nr 63, poz. 489.
20. *Dziennik Ustaw*, 1947, nr 63, poz. 367.
21. *Dziennik Ustaw*, 1948, nr 39, poz. 286.
22. *Dziennik Ustaw*, 1955, nr 38, poz. 182.
23. *Dziennik Ustaw*, 1956, nr 38, poz. 171
24. *Dziennik Ustaw*, 1965, nr 37, poz. 232.
25. *Dziennik Ustaw*, 1970, nr 8, poz. 60.
26. *Dziennik* Ustaw, 1972, nr 24, poz. 168.

27. *Dziennik Ustaw*, 1972, nr 44, poz. 275.

28. *Dziennik Ustaw*, 1976, nr 1, poz. 1.

29. *Dziennik Ustaw*, 1983, nr 37, poz. 158.

30. *Dziennik Ustaw*, 1985, nr 48, poz. 286.

31. *Dziennik Ustaw*, 1990, nr 70, poz. 439.

32. Dziennik Ustaw, 1990, nr 74.

33. *Dziennik* Ustaw, 1990, nr 75, poz. 444.

34. *Dziennik Ustaw*, 1992, nr 14, poz. 56.

35. *Dziennik Ustaw*, 1992, nr 41, poz. 176.

36. *Dziennik Ustaw*, 1999, nr 63

37. *Dziennik Ustaw*, 2000, nr 64, poz. 736.

38. *Dziennik Ustaw*, 2000, nr 87, poz. 970.

39. *Dziennik Ustaw*, nr 97, poz. 605.

40. *Dziennik Ustaw*, 1963, nr 32.

41. *DziennikUstaw*, 1955, nr 38, poz. 182.

42. *EAPC(PMSC-AHG)N(2000)*20, *Early warning and conflict prevention*, Brussels 2000.

43. *EAPC(PMSC-AHG)N(2000)31, Seminar on politico-military tools for conflict prevention within EAPC/PfP organized by Slovenia in co-operation with the FYROM*, Ljubjana, 12-15 OCT200, Brussels 2000.

44. *EAPC(PMSC-AHG)N(97)9, Report by the Chairman*, Seminar on conflict prevention in Skopje, 15-17 October 1997.

45. *EAPC(PMSC-AHG)N(99)24, Principles, methods and experiences regarding Early Warning and Conflict Prevention*, Brussels 1999.

46. *EAPC(PMSC-AHG)N(99)37, Conflict prevention in Europe: potential and limits*, V.Y. Ghebali (red.), Graduate Institute of International Studies, Genova 1999.

47. *Europe defences its position*, 6th International European Session from the 22th to the 30th of November, Paris 2001.

48. *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.

49. *Konwencja z 14 grudnia 1973 r. o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom.*

50. *London Declaration On A Transformed North Atlantic Alliance*, London 5-6 July 1990.

51. *Mechanism for Consultation and Cooperation with Regard to Emergency Situation*, Berlin Meeting of the Council, 19-20 June 1991", Journal, No. 3, Appendix.

52. *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Athens, Greece, 10 June 1993, Final Communiqué*, Press Communiqué M-NAC-1(93)38.

53. *M-NACC-1(93)40, Rapport of Ad Hoc Group to Ministers*, Athens, 11 June 1993.

54. *NATO Military Planning for Peace Support Operations*, MC 327, 5 August 1993.

55. *OSCE–Office of Democratic Institutions and Human Rights*, OSCE Seminar on Early Warning and Preventive Diplomacy, Warsaw 19-21 January 1994.

56. *Porozumienie z 19 czerwca 1951 r. między stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczące statusu ich sił zbrojnych.*

57. *Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures*, January 1992.

58. *Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów załączonego do traktatu ustanawiającego jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich z 8 kwietnia 1965 r.*

59. *Ramowe Porozumienie z 29 listopada 1995 r. dla pokoju w Bośni i Hercegowinie*, General Assembly Doc A/50/790.

60. *Rapport, Assemblee de L'UEO,quaranttee sixi eme session*, 14 Novembre 2000, Document C/1715.

61. *Recomendation nr 623 de 1997 sur le Comitté militaire de l'UEO, Recommendation nr 637 sur le systemem de commandement et de conduite de opérations pour l'UEO*, A. Jaubert, La desparition progressive, La defénse en Europe. Nouvelles réalités,, nouvelles ambitions, édition 2001, sous la direction de Patrice Buffotot, Notes et études documentaires, Paris 2001.

62. *Report to Ministers by the Political-Military Steering Committee/Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping, Ministerial Meeting of the North Atlantic Cooperation Council, Ahens*, Greece, 11 June 1993, Press Communiqué, M-NACC-1(93)40

63. *Report to Ministers by the Political-Military Steering Committee/Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping, Meeting of the North Atlantic Council in Ministerial Sessionat Noordwijk*,The Netherlands, 31 May 1995, Press Communiqué M-NACC-1(95)50.

64. *Report to Ministers by the Political-Military Steering Committee/Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping, Ministerial Meeting of the North Atlantic Cooperation Council,* Ahens, Greece, 11 June 1993, Press Communiqué, M-NACC-1(93)40.

65. *Report to Ministers by the Political-Military Steering Committee/Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping, Meeting of the North Atlantic Council in Ministerial Sessionat Noordwijk,The Netherlands, 31 May 1995,* Press Communiqué M-NACC-1(95)50.

66. *Sprawozdanie stenograficzne z 38 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 25 lutego 1948 r.*, łamy 87-93 oraz tekst deklaracji przyjętej na konferencji. *Zbiór Dokumentów*, 1948, nr 3.

67. *Sprawozdanie United Nations Conference on International Organization*, dokument 1178, I/2/76 (2).

68. *Statement on Kosovo,* Issued at the Ministerial Meeting of the NAC, Luxemburg 28 May 1998, „NATO Review" vol. 46, no.3.

69. *The Alliance's Strategic Concept, Approved by the Head of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.* on 23rd and 24th April 1999, „NATO Press Release" NAC-S(99)65, 24 kwietnia 1999 r., Tekst polski.

70. *Traktat z 17 czerwca 1991 r. między Rzecząpospolitą Polską a RFN o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy.*

71. *Układ z 1 lipca 1968 r. o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej.*

72. *Układ z 5 sierpnia 1963 r. o zakazie prób broni nukleanej w atmosferze, w przestrzeni kosmicznej i pod wodą*

73. *Układ z Polską. Komentarz do Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony,* Urząd Rady Ministrów. Biuro do spraw integracji europejskiej oraz pomocy zagranicznej, Warszawa 1994.

74. *Umowa z 19 czerwca 1995 r. między państwami- stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju dotyczącą statusu ich sił zbrojnych.*

75. *United Nations Doc. SG/428* z 25 czerwca 1955 r.

76. *Zbiór dokumentów urzędowych dotyczących stosunku Wolnego Miasta Gdańska do Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1923.*

77. *Zbiór Statutów i Regulaminów Organizacji Międzynarodowych, pod red. St. Huberta, tom III, Organizacje o charakterze regionalnym.* Warszawa 1973.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 56106
Akademii Obrony Narodowej

Publikacje
Akademii Obrony Narodowej

do nabycia w Wydziale Wydawniczym AON
al. gen. A. Chruściela 103, bl. 2
00-910 Warszawa,
tel. 681 40 55, tel./faks 681 37 52

- H. Binkowski, A. Ciupiński – **Polityka obronna i siły zbrojne partnerów Polski z Grupy Wyszehradzkiej**
- A. Bujak – **Praca w terenie na szczeblach taktycznych według standardów NATO**
- M. Cieślarczyk, P. Krawczyk, Z. Korulczyk – **Poradnik metodyczny autorów prac kwalifikacyjnych**
- M. Cieślarczyk, M. Chojnacki, A, Radomyski – **Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) w siłach zbrojnych (SP) RP**
- M. Cieślarczyk (red.) – **Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki**
- A. Ciupiński, R. Białoskórski – **Wczesne ostrzeganie i zapobieganie współczesnym konfliktom zbrojnym w strategii Sojuszu Północnoatlantyckiego**
- T. Compa – **Zarządzanie przestrzenią powietrzną**
- J. Czaja – **Stolica apostolska wobec integracji europejskiej**
- K. Czajka – **Użycie artylerii w obronie oddziału**
- P. Daniluk – **Radiostacje pola walki**
- A. Dawidczyk – **Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI w.**
- **Dowodzenie lotnictwem sił powietrznych w działaniach wojsk lądowych** (praca zbiorowa)
- W. Drążczyk – **Logistyka sił powietrznych w działaniach wielonarodowych**
- **Działania (operacje) połączone.** Materiały z konferencji naukowej
- M. Gąska – **Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych**
- M. Gąska, A. Ciupiński – **Międzynarodowe prawo humanitarne**
- A. Glen, W. Marud – **Kontrola przestrzeni powietrznej w czasie kryzysu i wojny**
- J. Gotowała – **Lotnictwo XXI wieku**
- J. Groskrejc – **Antropologiczne i aksjologiczne aspekty edukacji oficerów**
- J. Halik – **Metodyka opracowania pracy magisterskiej i studyjnej**
- M. Huzarski (red.) – **Taktyka ogólna wojsk lądowych**
- K. Jałoszyński – **Terroryzm antyizraelski**
- K. Jałoszyński – **Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?**
- K. Jałoszyński – **Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych**
- J. Janczak – **Zakłócanie informacyjne**
- Cz. Jarecki – **Użycie wojsk rakietowych i artylerii w operacji**
- T. Jemioło – **Globalizacja. Szanse i zagrożenia**
- T. Jemioło, K. Malak (red.) – **Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej**
- A. Jóźwiak, Cz. Marcinkowski – **Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych**
- L. Kanarski, P. Gawliczek – **Przywództwo w armiach NATO**
- L. Kanarski, B. Rokicki (red.) – **Teoria i praktyka przywództwa wobec wyzwań edukacyjnych**
- J. Kardas, K. Loranty – **Wybrane problemy bezpieczeństwa i obronności państwa w opiniach pracowników administracji publicznej**
- J. Kardas, K. Loranty – **Instytucjonalizacja przygotowania obronnego kadr administracji**
- C. Kącki – **Izrael. Jego wpływ na rozwój sytuacji w regionie Bliskiego Wschodu**
- **Kierowanie mobilnymi systemami łączności wojsk lądowych – część II – Oddziały, pododdziały dowodzenia i łączności** (praca zbiorowa)
- **Kierowanie mobilnymi systemami łączności wojsk lądowych – część III – proces kierowania mobilnym systemem łączności** (praca zbiorowa)
- W. Kitler (red.) – **Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP**
- W. Kitler – **Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System** (rozprawa habilitacyjna)
- W. Kitler – **Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych**
- Z. Klawitter – **Wybrane aspekty systemu dowodzenia brygady zmechanizowanej (pancernej) w działaniach taktycznych**
- Z. Klawitter – **Rola i zadania zespołu wsparcia personalnego na stanowisku dowodzenia BZ/BPanc**
- T. Kochański – **Logistyka międzynarodowa**
- K. Koliński – **Dowodzenie siłami powietrznymi**
- S. Korzeniowski – **Żandarmeria wojskowa**
- M. Koziński – **Umowa offsetowa i inne formy udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym**
- M. Kozub – **Lotnictwo w operacjach połączonych**
- M. Kozub – **Lotnictwo w bojowym poszukiwaniu i ratownictwie**
- J. Kręcikij – **Współczesne kierowanie wojskami. proces dowodzenia**
- J. Kręcikij – **Metodyka pracy sekcji dowodzenia oddziału i związku taktycznego**
- R. Kwećka – **Siły specjalne w kontekście współczesnych zagrożeń**
- R. Kwećka, M. Gryga – **Informacja w walce zbrojnej**
- K. Kubiak – **Transport wojsk i ładunków wojskowych drogą morską przy użyciu statków handlowych**
- L. Łukaszuk – **Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa**

- L. Łukaszuk – **Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa**
- L. Łukaszuk – **Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego**
- T. Majewski – **Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych**
- T. Majewski – **Kierownik – dowódca w organizacji**
- K. Malak – **Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi**
- J. Marczak (red.) – **Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP**
- M. Marszałek, A. Radomyski – **Metodyka pracy zespołów funkcjonalnych na stanowisku dowodzenia brygady rakietowej sił powietrznych**
- Z. Maślak, K. Kozłowski, P. Krawczyk – **Podstawy użycia lotnictwa myśliwskiego**
- Z. Maślak – **Podstawy teorii informacji obrony powietrznej**
- Z. Maślak (oprac.) – **Informacje w obronie powietrznej – potrzeby, wymagania, zagrożenia. Materiały z sympozjum naukowego**
- J. Michniak (red.) – **Projektowanie struktury organizacyjnej dowództwa brygady zmechanizowanej (pancernej)**
- J. Michniak – **Kierowanie mobilnymi systemami łączności wojsk lądowych część I – Główne problemy**
- G. Nowacki – **Informacja w walce zbrojnej. Materiały z sympozjum naukowego**
- G. Nowacki – **Strategiczne siły jądrowe wybranych państw**
- G. Nowacki – **Rozpoznanie satelitarne USA i Federacji Rosyjskiej**
- G. Nowacki (red.) – **Militaryzacja kosmosu**
- E. Nowak – **Gospodarowanie zasobami majątkowymi**
- I. Nowak – **Wybrane problemy historii polskiej techniki wojskowej XX wieku. Sprzęt i środki wojsk chemicznych**
- M. Obrusiewicz – **Wielonarodowe połączone siły zadaniowe CJTF**
- J. Pawłowski, A. Ciupiński (red.) – **Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny**
- J. Płaczek – **Ewolucja polskiej myśli obronno-ekonomicznej w latach 1976–2000**
- J. Płaczek (red.) – **Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia**
- A. Polak – **Wybrane zagadnienia obrony wybrzeża w Polsce (1920–2002)**
- A. Polak – **Teoria grup operacyjnych w polskiej sztuce wojennej okresu międzywojennego**
- **Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów** (praca zbiorowa)
- K. Przeworski – **Ewakuacja jako sposób ochrony ludności**
- A. Radomyski – **Zagrożenie śmigłowcowe dywizji zmechanizowanej**
- A. Radomyski – **Metody i treść pracy zespołu OPL na stanowisku dowodzenia dywizji zmechanizowanej**
- S. Sadowski – **Podstawowe zagadnienia teorii walki zbrojnej**
- P. Sienkiewicz – **5 wykładów**
- A. Skrabacz – **Kobiety w obronie narodowej Polski u progu XXI w.**
- J. Skrzyp (red.) – **Informator geograficzny o państwach kandydujących do Sojuszu Północnoatlantyckiego**
- J. Skrzyp, Z. Lach – **Informator geograficzny. Państwa członkowskie NATO**
- Z. Skwarek – **Powietrzne systemy wczesnego wykrywania i powiadamiania**
- **Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego** (praca zbiorowa)
- **Słownik terminów z zakresu psychologii** (praca zbiorowa)
- **Słownik pojęć sojuszniczej obrony powietrznej** – (praca zbiorowa)
- M. Sołoducha, P. Malinowski – **Użycie artylerii w szczególnych rodzajach działań bojowych**
- H. Spustek – **Wybrane zagadnienia badań operacyjnych i modelowania liniowego**
- Z. Stachowiak – **Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych (licencjackich, magisterskich i podyplomowych)**
- Z. Stachowiak, J. Płaczek (red.) – **Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa**
- R. Stępień (red.) – **Edukacja w wyższych szkołach wojskowych**
- M. Strzoda, N. Prusiński – **System dowodzenia. Terminologia. Część I**
- M. Strzoda (red.) – **Wybrane terminy z zakresu dowodzenia i zarządzania**
- R. Szpyra – **Powietrzna sztuka operacyjna wybranych państw**
- B. Szulc, T. Majewski (red.) – **Rozwój kompetencji kierowniczych. Pomiar motywacji studentów i absolwentów AON do rozwoju kompetencji kierowniczych**
- E.A. Wesołowska, A. Szerauc (red.) – **Patriotyzm – Obronność – Bezpieczeństwo**
- J. Wołejszo, Z. Fiolna – **Dowodzenie brygadą zmechanizowaną (pancerną) w obronie**
- J. Wołejszo – **Wybrane aspekty projektowania struktury organizacyjnej zespołu dowodzenia stanowiska dowodzenia brygady zmechanizowanej**
- J. Wołejszo, Z. Fiolna – **Dowodzenie brygadą zmechanizowaną (pancerną) w marszu**
- **Wojsko wobec polskiego października'56. Rezolucje, uchwały, listy** (wybór, wstęp i opracowanie: E. J. Nalepa)
- J. Wojtasik (red.) – **Studia z dziejów polskiej techniki wojskowej od XVI do XX wieku**
- E. Zabłocki – **Współczesne siły powietrzne**
- S. Zalewski – **Służby specjalne w państwie demokratycznym**
- **Założenia operacyjne do doktryny zasadniczej sił powietrznych** – (praca zbiorowa)
- L. Zapała – **W rembertowskiej Alma Mater**
- W. Zawadzki, T. Majewski, N. Prusiński – **Informacyjne uwarunkowania procesu decyzyjnego**
- B. Zdrodowski, M. Marszałek – **Operacje pozawojenne sił powietrznych**
- J. Zieliński (red.) – **Podstawowe założenia dydaktyki sztuki operacyjnej**
- J. Zuziak – **Dzieje Instytutu Józefa Piłsudskiego w Londynie 1947–1997**

Zamówienia przyjmujemy telefonicznie lub pisemnie