



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 68 (1418), 18 października 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyrer • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Zakaz groźby użycia siły a rosyjskie ćwiczenia wojskowe

Szymon Zaręba

Organizacja ćwiczeń wojskowych zawierających elementy ofensywne albo rozmieszczenie rakiet balistycznych w bezpośrednim sąsiedztwie granicy państwa nie stanowi naruszenia zakazu groźby użycia siły wyrażonego w art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych. Legalność tych kroków mogłaby być kwestionowana, gdyby towarzyszyło im żądanie określonego zachowania skierowane pod adresem innych podmiotów. Trudno byłoby dowieść, że rosyjskie ćwiczenia w pobliżu granic państw NATO stanowią złamanie wspomnianego zakazu bądź innych norm traktatowych. Państwa członkowskie NATO powinny jednak wspólnie analizować działania Rosji pod kątem ich zgodności z prawnym zakazem uciekania się do gróźb użycia siły jako instrumentu polityki zagranicznej.

Wzrost napięcia w stosunkach między państwami należącymi do NATO a Rosją na przestrzeni ostatnich kilku lat przejawia się m.in. w postaci kontrowersyjnych decyzji o relokacji pocisków balistycznych oraz zwiększenia częstotliwości i skali manewrów jej armii. Dostępne publicznie informacje wskazują na rosnącą liczebność ćwiczących oddziałów i prowokacyjnie niewielką odległość rosyjskich działań od obiektów lub granic Sojuszu. Podkreślają również pojawiające się coraz częściej w scenariuszach rosyjskich manewrów elementy ofensywne, uwzględniające także użycie broni nuklearnej. Czynniki te przyczyniają się do wytworzenia atmosfery zagrożenia. Naturalne staje się więc pytanie, czy tego rodzaju działania mogą być interpretowane jako naruszenie norm prawa międzynarodowego, zwłaszcza tych, które zabraniają uciekania się do groźby użycia siły.

Charakter prawny zakazu. Źródła zakazu groźby użycia siły można doszukiwać się wyłącznie w normach traktatowych – głównie w Karcie Narodów Zjednoczonych (KNZ) –i statutach organizacji regionalnych, takich jak Organizacja Państw Amerykańskich, Unia Afrykańska czy Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej. Jak dotąd nie znalazł się on natomiast w żadnej umowie międzynarodowej, która dotyczyłaby wyłącznie kontynentu europejskiego. Został wyrażony tylko w niewiążącej prawnie deklaracji zasad dołączonej do Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Nie ma też charakteru międzynarodowego prawa zwyczajowego.

Nie zmienia to faktu, że państwa należące do NATO i Rosja pozostają związane art. 2 ust. 4 KNZ. Nakłada on na wszystkich członków Organizacji Narodów Zjednoczonych obowiązek powstrzymania się od „groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregośkolwiek państwa bądź w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami” ONZ. W orzecznictwie i doktrynie prawa międzynarodowego przyjmuje się, że przepis ten dotyczy wszystkich gróźb bez względu na ich cel, a wymienione w nim przypadki mają charakter przykładowy.

W związku z zawieszeniem przez Rosję w 2007 r. stosowania Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (tzw. CFE) z 1990 r., brak jest innych norm traktatowych, w świetle których można oceniać legalność jej zachowania. Instrumenty przyjmowane w ramach OBWE, takie jak Dokument wiedeński o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa z 2011 r., nie mają bowiem charakteru prawnego.

Praktyka międzynarodowa. Groźby użycia siły zazwyczaj nie spotykają się ze zdecydowaną reakcją organizacji międzynarodowych powołanych do strzeżenia pokoju i bezpieczeństwa w skali globalnej lub regionalnej. Przeważnie stają się przedmiotem zainteresowania odpowiednich instytucji dopiero wtedy, gdy pociągną za sobą rzeczywiste działania. Nawet wówczas zarzuty odnoszące się do gróźb są zwykle traktowane jako mniej istotne, a nawet zupełnie pomijane, w porównaniu z tymi, które dotyczą faktycznego użycia siły.

Dobry przykład mogą tu stanowić wysuwane przez Irak od połowy lipca 1990 r. sugestie ataku na Kuwejt, połączone z żądaniem zaprzestania przez to państwo naruszania irackich zasobów ropy naftowej oraz z koncentracją

na granicy kilkudziesięciu tysięcy żołnierzy. Działania te nie spotkały się z żadną reakcją ze strony ONZ. Do wydania przez Radę Bezpieczeństwa pierwszej rezolucji na ten temat doszło dopiero w dniu, w którym wojska irackie rozpoczęły inwazję. Co więcej, ani ta, ani późniejsze rezolucje przyjęte przez Radę nie wspominały w ogóle o groźbach poprzedzających atak. Istnieje więc poważna rozbieżność między rygorystycznym brzmieniem KNZ a praktyką.

Orzecznictwo międzynarodowe. Dysonans ten staje się zrozumiały w świetle orzecznictwa sądów międzynarodowych. Szczególne znaczenie ma wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) w sprawie *Nikaragua przeciwko USA* z 1986 r. Nikaragua usiłowała przekonać Trybunał, że prowadzone przez USA z niewielkimi przerwami od 1982 r. ćwiczenia wojskowe w Hondurasie stanowiły wymierzoną w nią groźbę użycia siły w rozumieniu art. 2 ust. 4 KNZ. Podkreślała niespotykaną dotąd w regionie liczbę żołnierzy i sprzętu, biorących udział w tych manewrach, ćwiczenie ofensywnych operacji desantowych, realizację części działań nawet 5 km od jej granicy z Hondurasem oraz konfrontacyjny ton wypowiedzi przedstawicieli amerykańskich władz. Wskazywała też na liczne w tym czasie przypadki ataków amerykańskiego wywiadu na strategiczne cele (porty, rurociągi) na jej terytorium i aktywne wspieranie przez USA nikaraguańskich partyzantów (tzw. *contras*). Te argumenty okazały się jednak niewystarczające, by przekonać MTS, że manewry wojsk amerykańskich stanowiły bezprawną groźbę użycia siły. Uznał on, że w świetle okoliczności, w jakich były prowadzone ćwiczenia, ich legalność nie mogła być kwestionowana.

Zrozumienie tej konkluzji staje się możliwe w świetle opinii doradczej MTS w sprawie „Legalność groźby użycia lub użycia broni jądrowej” z 1996 r. Zgodnie z nią, dopuszczalność potraktowania zamiaru użycia siły jako groźby w rozumieniu art. 2 ust. 4 KNZ zależy od dwóch czynników. Po pierwsze od tego, czy ewentualna realizacja tego zamiaru stanowiłaby naruszenie prawa międzynarodowego. Jeżeli dany podmiot deklaruje gotowość dokonania agresji na państwo trzecie, jego zachowanie można uznać za groźbę. Jeżeli zaś wyraża wolę podjęcia działania w samoobronie albo użycia siły zbrojnej na podstawie autoryzacji wyrażonej w rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ – jego zachowanie można interpretować wyłącznie jako ostrzeżenie, a nie naruszenie art. 2 ust. 4 Karty.

Po drugie, aby zamiar użycia siły można było potraktować jako groźbę zabronioną przez prawo międzynarodowe, powinien on w możliwie jednoznaczny sposób uzależniać ewentualną rezygnację z podjęcia działania od spełnienia przez adresata określonego żądania, np. przekazania części terytorium lub realizacji określonej polityki. Ten warunek pozwala wytłumaczyć, dlaczego w sprawie cieśniny Korfu (*Zjednoczone Królestwo przeciwko Albanii*) z 1949 r., MTS potraktował przepłynięcie brytyjskich okrętów gotowych do strzału w pobliżu albańskiego wybrzeża jedynie jako demonstrację siły. Umożliwia także wyjaśnienie wyroku trybunału arbitrażowego z 2007 r. w sprawie *Gujana przeciwko Surinamowi*. W orzeczeniu tym stwierdzono, że wyrażone przez uzbrojone surinamskie okręty żądanie przerwania prac wiertniczych przez statki mające gujańską koncesję, połączone z zapowiedzią konsekwencji w przypadku odmowy, stanowiło groźbę sprzeczną z art. 2 ust. 4 KNZ.

Nie można więc zakwalifikować jako gróźb w rozumieniu prawnym np. północnokoreańskich deklaracji z 2013 r. o zamiarze przekształcenia stolicy obcego państwa w „morze płomieni”, o ile nie towarzyszy takim oświadczeniom żądanie określonego zachowania skierowane do podmiotu, którego pogroźki dotyczą. Prawdopodobnie właśnie brak jednoznacznych intencji sprawił, że w sprawie *Nikaragui* organizowane przez USA manewry nie zostały uznane za groźbę użycia siły sprzeczną z KNZ.

Wnioski. W świetle zaprezentowanych orzeczeń możliwość uznania rosyjskich ćwiczeń wojskowych za groźbę użycia siły sprzeczną z KNZ jest bardzo utrudniona. MTS i inne trybunały zasadniczo nie byłyby skłonne potraktować w ten sposób relokacji pocisków balistycznych czy też organizacji manewrów o dużej intensywności, zawierających elementy ofensywne i prowadzonych w bezpośrednim sąsiedztwie granicy. Aby można było mówić o ich bezprawności, powinien im towarzyszyć niebudzący wątpliwości zamiar wymuszenia na określonym podmiocie konkretnych ustępstw.

Taką intencję Rosji w stosunku do państw NATO trudno byłoby wykazać, analizując wypowiedzi jej przedstawicieli i okoliczności, w jakich podejmowała ona działania na przestrzeni ostatnich lat. Rosyjskie władze świadomie wykorzystują słabości wiążących je zobowiązań. Unikają więc wyraźnego uzależnienia rezygnacji z organizacji manewrów lub przemieszczania pocisków od spełnienia określonych żądań, by nie zostać posądzone o stosowanie gróźb. Dokonują też formalnego podziału manewrów, by nie być zmuszone do ich notyfikacji zgodnie z Dokumentem wiedeńskim.

Odpowiedzią na rosyjskie ćwiczenia może być opracowanie i upublicznienie przez NATO katalogu działań, które stanowią groźby sprzeczne z KNZ lub nadużycia zobowiązań o charakterze politycznym. Taki krok mógłby zadziałać na władze Rosji zniechęcająco, ograniczając ich skłonność do wykorzystywania nieprecyzyjnych sformułowań zawartych w traktatach i dokumentach niemających charakteru prawnego.