

Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki

Wprowadzenie

Dnia 24 lutego 2022 r. doszło do napaści zbrojnej Rosji na Ukrainę. Stanowi ona kontynuację agresywnej polityki Rosji wobec sąsiadów, zwłaszcza w tzw. obszarze posowieckim, w tym Ukrainy, prowadzonej od 2014 r. Po II wojnie światowej, mimo zakazu użycia siły i groźby jej użycia uznanej na mocy Karty NZ i międzynarodowego prawa zwyczajowego za zasadę prawa międzynarodowego, niejednokrotnie dochodziło do interwencji zbrojnych ze strony różnych państw. Dotyczyło to także mocarstw zasiadających w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, jak np. interwencja ZSRR w Afganistanie w latach 1979-1980, Stanów Zjednoczonych w Nikaragui w latach 1981-1988, NATO w Kosowie w 1999 r., Stanów Zjednoczonych i sprzymierzonych z nimi państw w Iraku w 2003 r., Rosji w Gruzji w 2008 r., Stanów Zjednoczonych w Libii w 2011 r., Francji i niektórych państw afrykańskich w Mali w 2013 r., Stanów Zjednoczonych, a nieco później także Zjednoczonego Królestwa i Francji w Syrii w 2017 i 2018 r. Interwencje te zazwyczaj były sprzeczne z prawem międzynarodowym¹.

Jednak konflikt ukraiński z uwagi na jego skalę (pełnowymiarowy międzypaństwowy konflikt zbrojny podjęty jednostronnie, bez upoważnienia ze strony Rady Bezpieczeństwa) i cel działania zbrojnego (podporządkowanie Ukrainy Rosji w powiązaniu z negacją legalności jej władz państwowych, a nawet jej odrębności narodowej i własnej państwowości, oraz prawa do wyboru sojuszy), a także wyartykułowany wprost cel dalekosiężny, jakim jest podważenie światowej hegemonii Stanów Zjednoczonych, wykracza poza dotychczasowe doświadczenia po zakończeniu II wojny światowej. Dotyka on kluczowych fundamentów porządku międzynarodowego i przyczynia się do pierwszego, od zakończenia zimnej wojny, tak gwałtownego i drastycznego spolaryzowania świata. Stanowi też poważne wyzwanie dla koncepcji

* Prof. dr hab. Cezary Mik, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Wydział Prawa i Administracji, ORCID: [0000-0002-6758-1909](https://orcid.org/0000-0002-6758-1909).

¹ Znakomity przegląd przypadków zaistniałych po 1945 r. wraz z ich oceną prawnomiędzynarodową: T. Ruys, O. Corten, A. Hofer (eds.), *The Use of Force in International Law. A Case-based Approach*, Oxford University Press, Oxford 2018. Interwencje podzielono na trzy okresy: po zakończeniu II wojny światowej, po zakończeniu zimnej wojny i po ataku na World Trade Center z 2001 r. Zob. też A. Kleczkowska, *Użycie siły między państwami w świetle międzynarodowego prawa zwyczajowego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 154 i n., 247 i n.

rządów prawa na poziomie międzynarodowym kształtowanej od początku XXI w. Może być też traktowany jako wyraz konfrontacji między liberalnym i nieliberalnym postrzeganiem prawa międzynarodowego.

Agresja na Ukrainę wyzwoliła wiele problemów prawa międzynarodowego. Wykraczają one poza ramy tego artykułu. W tym miejscu uwaga zostanie skupiona jedynie na wpływie napaści zbrojnej na pojmowanie rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Problematyka ta zostanie przedstawiona w trzech częściach. Przedmiotem pierwszej z nich będzie agresja rosyjska i jej syntetyczna ocena prawnomiędzynarodowa w postaci, w jakiej została sformułowana w praktyce międzynarodowej. Poprzedzi ją krótka prezentacja Ukrainy jako państwa niepodległego. Z kolei agresja będzie pokazana w kontekście założeń strategicznych Rosji. W części drugiej znajdą się rozważania dotyczące koncepcji rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Omówione zostanie pojęcie rządów prawa oraz ich specyfika na poziomie międzynarodowym. W części ostatniej rozważane będą, na zasadzie prognozy, konsekwencje konfliktu zbrojnego na Ukrainie dla rozumienia i działania rządów prawa na poziomie międzynarodowym.

1. Agresja Rosji na Ukrainę

1.1. Ukraina jako państwo niepodległe

Ukraina jest państwem niepodległym, które wyłoniło się z rozpadu ZSRR². Rada Najwyższa Ukrainy ogłosiła niepodległość pierwotnie 16 lipca 1990 r., ponownie (po referendum z 17 marca 1991 r.) dnia 24 sierpnia 1991 r. Dnia 8 grudnia 1991 r. przywódcy Białorusi, Ukrainy i Federacji Rosyjskiej uzgodnili, że z dniem 25 grudnia 1991 r. wygaśnie Traktat o utworzeniu ZSRR podpisany 21 grudnia 1922 r. przez cztery republiki socjalistyczne: Rosyjską, Transkaukaską (istniejącą do 1936 r.; jej miejsce zajęły republiki Armeńska, Azerbejdżańska i Gruzjińska; po 1922 r. do ZSRR przyłączono inne republiki, a w 1940 r. państwa nadbałtyckie i Mołdawię), Białoruską i Ukraińską (tzw. porozumienie mińskie)³. Dnia 21 grudnia 1991 r.

² Prawnicy różnią się poglądami co do sposobu powstania Ukrainy. Według jednych powstała ona wskutek secesji, według innych rozpadu (rozcłonkowania) poprzednika. Zob. W. Czapliński, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990-1992)*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1998, s. 34-35; H. Hamant, *Démembrement de l'URSS et problèmes de succession d'États*, Éditions Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2007, s. 51 i n.; K. Karski, *Rozpad Związku Radzieckiego a prawo międzynarodowe*, Bellona, Warszawa 2015, s. 185-209; V. Bilkova, *La succession aux traités internationaux suite à la dissolution des fédérations ex-socialistes après 1990*, [w:] G. Distefano, G. Gaggioli, A. Hêche (dir.), *La Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de traité. Commentaire article par article et études thématiques*, vol. 2, Éditions Bruylant, Bruxelles 2016, s. 1810-1814. Nie ma to jednak istotnego znaczenia dla tego opracowania. Niemniej warto zauważyć, że Rosja uznała się za kontynuatora ZSRR i w takiej roli została uznana przez wspólnotę międzynarodową, w tym ONZ. Ukraina kwestionowała jednak ten status Rosji, podkreślając, że – tak jak pozostałe republiki – jest legitymowanym i równym następcą prawnym po ZSRR. Zob. H. Hamant, *Démembrement...*, s. 202-205.

³ Traktat ustanawiający ZSRR został ratyfikowany 30 grudnia 1922 r.

przedstawiciele pozostałych republik radzieckich zebrani w Ałma Acie, poza Gruzją i państwami bałtyckimi, zdecydowali się podpisać uzgodnienia mińskie. Rada Najwyższa Federacji Rosyjskiej podjęła decyzję o wypowiedzeniu Traktatu o utworzeniu ZSRR dnia 12 grudnia 1991 r.⁴ Samorozwiązanie ZSRR nastąpiło na mocy decyzji Rady Republik Rady Najwyższej ZSRR z dniem 26 grudnia 1991 r.

Jedną z kluczowych gwarancji suwerenności i niezależności Ukrainy stało się Memorandum w sprawie gwarancji bezpieczeństwa związane z przystąpieniem Ukrainy do Traktatu o nieprolifracji broni jądrowej podpisane 5 grudnia 1994 r.⁵ Opiera się ono na założeniu, że Ukraina zrezygnuje z broni jądrowej, którą posiadała w wyniku rozpadu ZSRR w zamian za gwarancje ze strony Rosji, Zjednoczonego Królestwa i Stanów Zjednoczonych, udzielone zgodnie z zasadami OBWE, w stosunku do niepodległości i suwerenności Ukrainy oraz jej istniejących granic. Gwaranci, będący wraz z Ukrainą stroną umowy, potwierdzili również swoje zobowiązanie do powstrzymania się od groźby użycia i użycia siły przeciwko integralności terytorialnej i niezależności politycznej Ukrainy oraz do nieużywania żadnej broni przeciwko Ukrainie, poza przypadkiem samoobrony lub w inny sposób zgodny z Kartą NZ. Co więcej, gwaranci zgodzili się również, że nie będą, zgodnie z zasadami OBWE, stosować wobec Ukrainy presji ekonomicznej zmierzającej do podporządkowania swoim interesom praw nierozdzielnie związanych z suwerennością Ukrainy albo uzyskania innych korzyści. Gdyby Ukraina stała się ofiarą aktu agresji lub przedmiotem groźby agresji z zastosowaniem broni jądrowej, Rosja, Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone zobowiązały się jej pomóc, aby bezzwłocznie działania podjęła Rada Bezpieczeństwa ONZ. W stosunku do Ukrainy potwierdziły one także, że nie użyją broni jądrowej przeciwko państwu jej nieposiadającemu, chyba że same doznają takiego ataku. Strony Memorandum ustaliły ponadto, że będą konsultowały się w razie sytuacji, która wywołuje kwestię odnoszącą się do wymienionych zobowiązań.

Ukraina jest państwem powszechnie uznanym, w tym przez Rosję (formalne uznanie nastąpiło już 2 grudnia 1991 r.; Rosja, obok Polski i Kanady, była jednym z pierwszych państw, które dokonało uznania). Ukraina jest członkiem ONZ (najpierw

⁴ Postanowienie No. 2015-I.

⁵ "United Nations Treaty Series" vol. 3007. Weszło w życie wraz z podpisaniem. Analogiczne memoranda podpisały także Białoruś i Kazachstan. Potwierdziło je wspólne oświadczenie dotyczące wygaśnięcia porozumienia START podpisane 4 grudnia 2009 r. przez Federację Rosyjską i Stany Zjednoczone. Zob. Th. Grant, *The Budapest Memorandum of 5 December 1994: Political Engagement or Legal Obligation?*, "Polish Yearbook of International Law" 2014, vol. 34, s. 85 i n. Autor analizuje nie tylko samo Memorandum i okoliczności jego zawarcia, ale także następczą praktykę jego dotyczącą. Uznaje m.in., że Memorandum mówi o *commitments*, a tylko raz o *obligation* (s. 95). W związku z tym stwierdza, że jest ono mieszanką zobowiązań prawnych i politycznych. Zobowiązania polityczne mogą być ujmowane w postaci prawnej (s. 98). W konkluzji swoich rozważań autor uznaje, że Memorandum przyjęło postać umowy międzynarodowej, co jednak nie podważa ustalenia, że ma ono jedynie polityczne skutki. Uznaje zarazem, że strony nie chciały pozbawić tej umowy znaczenia. Memorandum zawiera poważne zobowiązania. Z praktyki następczej wywodzi, że jego główna konsekwencja dotyczy reżimu nieprolifracji (s. 110). Rozumowanie to uważam za nietrafne. Fakt, że umowa ta nie rodzi zobowiązań, które nie wiązałyby stron na innej podstawie prawnej, nie pozbawia jej jako całości mocy prawnej. Także polityczny przedmiot umowy nie pozbawia Memorandum charakteru prawnego.

jako republika należąca do ZSRR, potem jako niepodległe państwo), wielu innych organizacji międzynarodowych o charakterze powszechnym i partykularnym, w tym Rady Europy (od 1995 r.), a także państwem uczestniczącym w OBWE (od 1992 r.). Aktywnie uczestniczy w obrocie międzynarodowym. Biorąc pod uwagę jedynie traktaty rejestrowane w ONZ ("United Nations Treaty Series") i w Radzie Europy ("European Treaty Series"), jest stroną odpowiednio 435 i 94 zarejestrowanych umów międzynarodowych⁶. Utrzymuje także stosunki dyplomatyczne i konsularne z wieloma państwami (138 misji; 71 ambasad), w tym z Rosją.

1.2. Agresja Rosji na Ukrainę i jej ocena przez wspólnotę międzynarodową

1.2.1. Agresja Rosji w 2014 r. i jej ocena przez wspólnotę międzynarodową

Federacja Rosyjska podjęła pierwsze agresywne kroki wobec Ukrainy w 2014 r. Chociaż nie wiązały się one z inwazją wojskową, to jednak nie ulega wątpliwości, że stanowiły one wstęp do późniejszego konfliktu zbrojnego.

Po obaleniu rządów Wiktora Janukowycza i Partii Regionów w dwóch obwodach we Wschodniej Ukrainie, tj. obwodach ługańskim i donieckim, doszło do demonstracji domagających się autonomii dla tych obwodów, a nawet przyłączenia do Rosji. Następnie zwolennicy autonomii proklamowali w części obwodów Doniecką Republikę Ludową i Ługańską Republikę Ludową, a później wspólnie Federacyjną Republikę Noworosji. Ukraina podjęła przeciwko separatystom działania wojskowe określone jako operacja antyterrorystyczna. Separatystów niejawnie wspierała jednak Rosja. Pakt północnoatlantycki uznał ten konflikt za tzw. konflikt hybrydowy. Po pewnym czasie strony konfliktu postanowiły tymczasowo zawiesić działania zbrojne. Próba rozwiązania problemów podjęta w Genewie (deklaracja czterostronna Rosji, Ukrainy, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej) nie przyniosła wszakże pożądanych rezultatów na skutek jej odrzucenia przez separatystów.

Upadek W. Janukowycza spowodował także zamieszki na Krymie. Nowo wybrany mer Sewastopola ogłosił, że przejmuje władzę w mieście. Z kolei władze Autonomicznej Republiki Krymu odrzuciły zwierzchność władz Ukrainy. Do Krymu wkroczyły wojska rosyjskie (bez oznaczeń wojskowych). Zostały wyłonione nowe władze Krymu, które wezwały Rosję do zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa mieszkańcom Krymu. Rada Federacji Rosji wydała zgodę na użycie sił zbrojnych poza granicami państwa, co zaowocowało wprowadzeniem wojsk rosyjskich na Krym. Władze Sewastopola zwróciły się do władz krymskich o przyłączenie miasta do Autonomii. Na początku marca 2014 r. Rada Najwyższa Autonomicznej Republiki Krymu przyjęła uchwałę w sprawie przyłączenia Republiki do Federacji Rosyjskiej. Wniosek ten poparła Rada Federacji Rosyjskiej. Dnia 16 marca 2014 r. odbyło się referendum, którego wynik oznaczał zgodę na przyłączenie Krymu do Rosji. Rada

⁶ Dane odpowiednio za: <https://treaties.un.org/Pages/TreatyParticipantSearch.aspx?clang=en> oraz <https://www.coe.int/en/web/conventions/by-member-states-of-the-council-of-europe?module=treaties-full-list-signature&CodePays=U&CodeSignatureEnum=RATIFIED&DateStatus=03-19-2022&CodeMatiere=> [dostęp i dane na 8.07.2022].

Najwyższa Republiki Krymskiej ogłosiła niepodległość, a następnie prezydent Władimir Putin wydał 17 marca 2014 r. dekret o przyłączeniu Krymu do Rosji⁷.

Próby rozwiązania konfliktu wobec tzw. republik donieckiej i ługańskiej zostały podjęte w ramach porozumień mińskich. Pierwsze z nich, przygotowane z udziałem OBWE (w ramach Trójstronnej Grupy Kontaktowej ds. Ukrainy), zostało zawarte jako Protokół miński 5 września 2014 r. (tzw. Mińsk I)⁸ i dotyczyło przede wszystkim obu republik. Zakładał on zawieszenie broni, wycofanie wojsk, decentralizację władzy państwowej w odniesieniu do obu republik, a także wprowadzenie monitoringu OBWE. Następnie doszło do podpisania Memorandum implementacyjnego (19 września 2014 r.)⁹. Jednak ustalenia obu umów nie zostały dotrzymane, a walki wznowiono, zwłaszcza z początkiem 2015 r. Wynegocjowano wówczas, na podstawie planu francusko-niemieckiego, drugie porozumienie, zwane Pakietem środków w sprawie wykonania porozumień mińskich (tzw. Mińsk II; 12 lutego 2015 r.)¹⁰. Ustalono nowe warunki zawieszenia broni pod kontrolą OBWE i przywrócono kontrolę zewnętrznej granicy państwowej Ukrainy. Postanowiono zarazem wrócić do koncepcji decentralizacji Ukrainy w ramach nowej konstytucji, jaka miałaby być uchwalona do 2015 r., i nowej ustawy o lokalnym samorządzie, w celu uwzględnienia specyficznych cech republik donieckiej i ługańskiej. Jednak także nowe porozumienie nie zostało wprowadzone w życie, mimo że Rada Bezpieczeństwa ONZ zaakceptowała Mińsk II¹¹.

Wobec wydarzeń na Ukrainie Rada Bezpieczeństwa podjęła próbę uchwalenia rezolucji (15 marca 2014 r.)¹². Jej projekt przewidywał potwierdzenie suwerenności, niezależności, jedności i integralności terytorialnej Ukrainy. Wzywano w niej do pokojowego rozwiązania sporu i powstrzymania się od działań jednostronnych. Zwracano też uwagę, że Ukraina nie wyrażała zgody na referendum na Krymie. Stwierdzono, że nie jest ono ważne i nie może być podstawą zmiany jego statusu prawnego. Wzywano w niej także wszystkie państwa, organizacje międzynarodowe i wyspecjalizowane agendy do powstrzymania się od uznawania stanu rzeczy wykreowanego przez referendum. Rezolucja została jednak zawetowana przez Rosję.

W tej sytuacji wspólnota międzynarodowa zareagowała na wydarzenia na Krymie rezolucją Zgromadzenia Ogólnego: Integralność terytorialna Ukrainy z 27 marca 2014 r.¹³ Przyjęto ją jednak zaskakująco małą większością 100 głosów, przeciwko

⁷ Zob. też argumentację uzasadniającą działania Rosji wyrażoną przez W. Putina, także nawiązującą do prawa międzynarodowego. Obszerny cytat w: L. Mälksoo, *Russian Approaches to International Law*, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 180-181.

⁸ Tekst: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/123258.pdf> [dostęp 8.07.2022].

⁹ Tekst: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/1/123807.pdf> [dostęp 8.07.2022].

¹⁰ Tekst: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/140221.pdf> [dostęp 8.07.2022].

¹¹ S/RES/2202(2015) z 17 lutego 2015 r.

¹² Od głosu wstrzymały się Chiny. Pozostałych 13 członków Rady Bezpieczeństwa głosowało za podjęciem uchwały. S/2014/189; tekst: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_189.pdf [dostęp 8.07.2022].

¹³ A/RES/68/262. Zob. też oświadczenia państw wyrażone podczas debaty w Zgromadzeniu Ogólnym: <https://www.un.org/press/en/2014/ga11493.doc.htm> [dostęp 8.07.2022].

11 i przy 58 głosach wstrzymujących się (wynika z tego, że w głosowaniu nie uczestniczyły aż 24 państwa, w tym np. Iran)¹⁴. Treść rezolucji jest syntetyczna, będąc wyrazem chwiejnego konsensusu politycznego.

W pierwszych słowach rezolucji Zgromadzenie Ogólne potwierdziło kluczowe znaczenie Karty NZ w promowaniu rządów prawa między narodami. Przypomniano zarówno ogólne zasady prawa międzynarodowego, w tym zakaz użycia siły i groźby użycia siły (łącznie z niedopuszczalnością nabycia cudzego terytorium wskutek użycia lub groźby użycia siły), oraz zasadę pokojowego rozwiązywania sporów z art. 2 pkt 3 i 4 Karty NZ, jak i regulacje specyficznie dotyczące sytuacji Ukrainy i jej stosunków z Rosją, w tym m.in. Memorandum z Budapesztu z 1994 r., dwustronny Traktat o przyjaźni, współpracy i partnerstwie z 1997 r. i Deklarację z Ałma Aty z 1991 r. Podkreślono też znaczenie suwerenności, niepodległości politycznej i integralności terytorialnej Ukrainy w jej międzynarodowo uznanych granicach. Wezwano wszystkie państwa do powstrzymania się od rozrywania jedności narodowej i integralności terytorialnej Ukrainy, w tym od prób zmiany granic wskutek użycia lub groźby użycia siły. Podkreślono też, że referendum krymskie nie odbyło się na podstawie upoważnienia właściwych władz Ukrainy i jest nieważne. Nie może zatem stać się podstawą zmiany statusu Republiki Autonomicznej Krymu i Sewastopola. Wreszcie wezwano wszystkie państwa, organizacje międzynarodowe i agendy wyspecjalizowane do odmowy uznania zmiany statusu wymienionych terytoriów na podstawie referendum oraz do powstrzymania się od wszelkich działań, które mogłyby być rozumiane jako uznanie zmiany ich statusu¹⁵.

W późniejszych latach Zgromadzenie Ogólne przyjmowało rezolucje dwójakiego rodzaju: dotyczące militaryzacji Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol na Ukrainie oraz części Mórz Czarnego i Azowskiego, a także sytuacji praw człowieka w czasowo okupowanej Autonomicznej Republice Krymu i w mieście Sewastopol na Ukrainie. Ostatnie takie rezolucje uchwalono w grudniu 2021 r.¹⁶ Jest wszakże bardzo doniosłe to, że rezolucje te nie wzbudzały entuzjazmu. Były uchwalane w zasadzie mniejszościowo, gdyż za ich uchwaleniem opowiadało się tylko

¹⁴ Przeciwno rezolucji głosowały, poza Rosją i Białorusią, Armenia, Boliwia, Korea Ludowo-Demokratyczna, Kuba, Sudan, Syria, Wenezuela i Zimbabwe. Wstrzymały się od głosu zwłaszcza państwa Afryki (w tym Egipt, Etiopia, Kenia, RPA) i Ameryki Łacińskiej (łącznie z Argentyną, Brazylią), a także niektóre republiki poradzieckie (Kazachstan, Uzbekistan) i państwa Azji i Oceanii (m.in. Indie, Pakistan, Mongolia, Bangladesz, Wietnam, Irak).

¹⁵ Zob. też Th. Grant, *Annexation of Crimea*, "American Journal of International Law" 2015, vol. 109, no. 1, s. 68 i n., zwł. s. 87-93. Uważa, że państwa, które opowiedziały się przeciwko lub wstrzymały się od głosu w odniesieniu do nieuznawania aneksji Krymu, niekoniecznie wspierały także aneksję jako taką (np. Boliwia). Niektóre z nich wręcz wzywały do zachowania integralności terytorialnej Ukrainy (np. Urugwaj, Ekwador, Botswana). Autor jednoznacznie krytycznie ustosunkowuje się do prób uzasadnienia prawnego odłączenia się Krymu od Ukrainy i jego aneksji przez Rosję. Zob. też P. Grzebyk, *Aneksja Krymu przez Rosję w świetle prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 19 i n. Autorka trafnie kwalifikuje przyłączenie Krymu do Rosji jako akt agresji, krytykując próby jej uzasadnienia jako dopuszczalnego prawnie użycia siły czy samoobrony. Podkreśla zarazem naruszenie zakazu użycia siły jako normy bezwzględnie wiążącej.

¹⁶ Odpowiednio: A/RES/76/70 oraz A/RES/76/179.

nieco ponad 60 państw (rezolucje z 2021 r. uchwalano większością 62:22:55 i 65:25:85). Tylko fakt, że duże grupy państw wstrzymywały się od głosu, pozwolił na ich przyjęcie. Wyniki głosowań świadczą nie tylko o braku pełnego poparcia dla rezolucji w zaproponowanym kształcie, ale także o politycznej niezdolności (braku woli) wielu państw dokonania zdecydowanych ocen.

Spór dotyczący Donbasu i Krymu znalazł się pośrednio również na wokandzie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Ukraina wniosła skargę do MTS na naruszenie przez Rosję Międzynarodowej konwencji o zniesieniu finansowania terroryzmu i Międzynarodowej konwencji o zakazie wszelkich form dyskryminacji rasowej. Trybunał wydał w tej sprawie 19 kwietnia 2017 r. zarządzenie w sprawie środków tymczasowych¹⁷. W odniesieniu do sytuacji na Krymie zobowiązano Rosję do dostosowania się do Konwencji o zakazie dyskryminacji rasowej. Zobowiązano także do powstrzymania się od utrzymywania lub nakładania ograniczeń na zdolność Tatarów krymskich do zachowania instytucji przedstawicielskich, w tym Medżyłisu (stosunkiem głosów 13:3), oraz do zapewnienia dostępności edukacji w języku ukraińskim (jednomyślnie). Trybunał nałożył też na obie strony obowiązek nie pogarszania lub nieposzerzania sporu oraz nieutrudniania jego rozstrzygnięcia (jednomyślnie). Dnia 8 listopada 2019 r. MTS rozstrzygnął też wątpliwości dotyczące zarzutów wstępnych, uznając, że ma jurysdykcję do rozpatrzenia sprawy co do meritum¹⁸.

Do sprawy odniósł się również Europejski Trybunał Praw Człowieka. Do rozpoczęcia napaści zbrojnej trafiło do niego dziewięć skarg Ukrainy przeciwko Rosji dotyczących naruszenia praw człowieka chronionych europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz protokołami do niej dołączonymi w związku z naruszeniami, jakie miały miejsce od 2014 r., w tym w związku z sytuacją na Krymie (niektóre zostały wykreślone z wokandy; poza tym wniesiono wiele skarg indywidualnych)¹⁹. Jednakże Trybunał wydał decyzję w sprawie dopuszczalności skarg dotyczących sytuacji na Krymie dopiero 16 grudnia 2020 r.²⁰ Uznał, że sprawy mieszczą się w jurysdykcji i są dopuszczalne w odniesieniu do art. 2, 3, 5, 6, 8-11, art. 1 i 2 Protokołu nr 1 oraz art. 2 Protokołu nr 4. Ponadto uznał za dopuszczalne skargi w zakresie, w jakim dotyczą art. 14 w związku z art. 8-11 Konwencji i art. 2 Protokołu nr 4. W kontekście dopuszczalności skargi Trybunał stwierdził też, że Rosja sprawowała efektywną kontrolę nad Krymem.

Nieco później (23 lipca 2021 r.) także Rosja wniosła skargę przeciwko Ukrainie dotyczącą praktyki administracyjnej na Ukrainie polegającej m.in. na zabójstwach, uprowadzeniach, przymusowych przesiedleniach, ingerencji w prawo do głosowania,

¹⁷ "International Court of Justice Reports" 2017, s. 104.

¹⁸ "International Court of Justice Reports" 2019, s. 558.

¹⁹ M.in. skargi nr 20958/14 (przejęcie kontroli przez Rosję nad Krymem i wydarzenia na wschodniej Ukrainie), 43800/14 (porwanie dzieci na wschodniej Ukrainie i ich transfer do Rosji), 49537/14 (sprawa Tatarów krymskich), 42410/15 (wydarzenia na wschodniej Ukrainie i Krymie), 55855/18 (incydent morski w cieśninie kerczeńskiej).

²⁰ Skargi nr 20958/14 i 38334/18. Tekst: [https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-207622&filename=UKRAINE%20v.%20RUSSIA%20\(RE%20CRIMEA\).pdf](https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-207622&filename=UKRAINE%20v.%20RUSSIA%20(RE%20CRIMEA).pdf) [dostęp 8.07.2022].

ograniczenia w używaniu języka rosyjskiego oraz ataki na rosyjską ambasadę i konsulaty. Ponadto Rosja zarzuciła Ukrainie odcięcie dostaw wody na Krym przez Kanał Północnokrymski i odpowiedzialność za śmierć pasażerów lotu MH17, ponieważ nie zamknęła swojej przestrzeni powietrznej (naruszenia art. 2, 3, 5, 8, 10, 13, 14, 18 Konwencji, art. 1-3 Protokołu nr 1, art. 1 Protokołu nr 12). Rosja wniosła także o zastosowanie środków tymczasowych. Trybunał uznał wydanie decyzji w tej sprawie za niedopuszczalną.

1.2.2. Agresja Rosji w 2022 r. i jej ocena przez wspólnotę międzynarodową

Agresja Rosji na Ukrainę w 2022 r. przebiega w dwóch fazach. Pierwszą z nich, bardzo krótką, pozornie pokojową, wiąże się z uznaniem niepodległości samozwańczych republik donieckiej i ługańskiej i zawarciem z nimi separatystycznego Traktatu o przyjaźni i wzajemnej pomocy. Uzasadnienie tych działań zostało ogłoszone przez W. Putina 21 lutego 2022 r. w wystąpieniu telewizyjnym²¹. Ze względu na to, że stało się ono istotnym wstępem do dalszych kroków przeciwko Ukrainie, warto poświęcić mu trochę uwagi.

W. Putin sformułował siedem zasadniczych argumentów wspierających jego decyzję. Stwierdził, że: 1) Ukraina nie jest odrębnym narodem, lecz stanowi niezbywalną część historii, kultury i przestrzeni duchowej Rosji; 2) Ukraina jest państwem po-niekąd sztucznym (choć nie użył tego określenia), wykreowanym przez komunistyczną Rosję, zwłaszcza Lenina (on przyłączył do niej Donbas). Jej terytorium zostało poszerzone przez Stalina (polskie i węgierskie ziemie zachodnie) i Chruszczowa (Krym). Obecna Ukraina jest produktem rozkładu ZSRR, który Putin rozumie jako historyczną Rosję, oraz błędów w polityce narodowej i gospodarczej, jakie popełniono. Nie okazała ona wdzięczności za udzielaną jej pomoc gospodarczą. Natomiast podnosi roszczenia terytorialne wobec Rosji; 3) władze Ukrainy dokonały tzw. wyboru prozachodniego, który jest dla niej obcy z punktu widzenia interesów narodowych i historii. Wybór ten służy geopolitycznym przeciwnikom Rosji i klanom oligarchicznym, które wzbogaciły się kosztem ludności; 4) Ukraina jest państwem upadłym. Kieruje nią marionetkowy rząd, który, osłabiony korupcją korodującą cały system państwa, ulega radykałom. Procedury wyborcze stanowią jedynie parawan dla podziału władzy i majątku przez klany. Sytuację państwa pogorszył zamach stanu z 2014 r., wsparty przez obce państwa, który doprowadził na skraj wojny domowej. Doszło do masowej emigracji za pracą, kraj pogrążył się w kryzysie gospodarczym i finansowym. Ukraina nie jest państwem samodzielnym. Jest ono kierowane z zewnątrz, a ludność prorosyjska dyskryminowana, także siłą; 5) na Ukrainie doszło do niekorzystnych zmian w sferze wojskowej. Jej nowa strategia wojskowa została skierowana przeciwko Rosji. Zarysowuje się w niej możliwość wybuchu wojny. Putin zarzucił też, że Ukraina jest zdolna do szybkiego uzyskania broni jądrowej i jest gotowa technicznie do jej użycia przeciwko Rosji. Uży-skała też ogromne wsparcie finansowe i wojskowe od innych państw, w tym zwłaszcza

²¹ Tekst wideo z transkrypcją w języku angielskim: <https://www.c-span.org/video/?518097-2/russian-president-putin-recognizes-independence-donetsk-luhansk-ukraines-donbas-region> [dostęp 8.07.2022].

Stanów Zjednoczonych. Wbrew własnej konstytucji na jej terytorium ulokowano bazy wojskowe w postaci ośrodków szkoleniowych NATO. Na Ukrainę nieustannie przesyłana jest broń z Zachodu. Pod pretekstem gier wojennych rozmieszczono tam kontyngenty wojskowe NATO. Zachód bada terytorium Ukrainy jako przyszły teatr wojny; 6) Ukraina buduje swoje bezpieczeństwo przy wsparciu NATO. Dokonuje tego z naruszeniem zasady określonej w Europejskiej karcie bezpieczeństwa OBWE z 1999 r., którą W. Putin uważa za zasadę prawa międzynarodowego, tj. niepodzielnego bezpieczeństwa (państwo nie może zwiększać swojego bezpieczeństwa kosztem bezpieczeństwa partnerów). Przyjęcie Ukrainy do NATO naruszyłoby tę zasadę, co potwierdza przeprowadzone już rozszerzenie NATO na Europę Środkową i Wschodnią. W. Putin uznał poszerzenie NATO za źródło kryzysu bezpieczeństwa i stosunków międzynarodowych. Negatywnie ocenił także odrzucenie inicjatyw Rosji w sprawie zawarcia porozumienia o bezpieczeństwie z 2008 r. i 2021 r.; 7) na Ukrainie dokonano się ludobójstwo na 14 milionach mieszkańców, którzy nie chcieli poprzeć zamachu stanu.

W. Putin stwierdził też, że jest gotów do porozumienia, pod warunkiem, że zaakceptowane będą jako jeden pakiet następujące warunki: 1) rezygnacja z ekspansji NATO na Wschód; 2) nieprzesuwanie broni ofensywnej NATO na Wschód, w pobliże granic Rosji; 3) cofnięcie infrastruktury wojskowej NATO do stanu z 1997 r. W ten sposób przyznał, że problemem nie jest Ukraina, lecz stworzenie nowego rozwiązania, co najmniej europejskiego, w sferze bezpieczeństwa, które byłoby zgodne z interesami Rosji. To z kolei oznaczałoby stworzenie z państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz Ukrainy strefy buforowej między Zachodem a Rosją.

Rozpoczęcie fazy drugiej wyznaczył bezpośredni atak zbrojny na Ukrainę, który rozpoczął się 24 lutego 2022 r. Wraz z nim W. Putin wydał oświadczenie, które uznaje się za wypowiedzenie wojny²². Tym razem uzasadnienie działań zbrojnych Rosji jest jeszcze bardziej jednoznacznie skierowane wobec Zachodu. Prezydent Rosji zarzucił NATO, że – wbrew ustaleniom z 1997 r. – trwa ekspansja NATO na Wschód. W efekcie załamaniu uległa równowaga sił. Nieprzestrzegane są wcześniej zawarte umowy międzynarodowe. Normy prawa międzynarodowego ukształtowane w wyniku zakończenia II wojny światowej zwycięzca zimnej wojny zaczął bowiem mieszać z normami zadeklarowanymi przez siebie, bez poszanowania interesów wszystkich państw i bez zrozumienia odpowiedzialności. W. Putin wypomnił też Zachodowi przeprowadzanie operacji wojskowych bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ, co stało się źródłem terroryzmu i ekstremizmu. Zachód wspierał również destabilizację Rosji, separatyzm i wykorzystywanie najemników, a także terroryzm na Kaukazie. Przy tym Rosja jest bez powodu definiowana jako wróg.

W odniesieniu do Ukrainy W. Putin podkreślił ponownie, że w 2014 r. doszło do zamachu stanu, co spowodowało, iż dążenia do pokojowego rozwiązania spraw w Donbasie zostały zarzucone. W rezultacie republiki Donbasu zwróciły się do Rosji o pomoc. Odrzucono też swobodną decyzję mieszkańców Krymu i Sewastopola dotyczącą

²² Tekst: <https://www.spectator.co.uk/article/full-text-putin-s-declaration-of-war-on-ukraine> [dostęp 8.07.2022].

połączenia z Rosją. W tych warunkach celem specjalnej operacji wojskowej jest z jednej strony ochrona ludności Donbasu, a z drugiej demilitaryzacja i denazyfikacja Ukrainy oraz położenie kresu zbrodniom przeciwko ludności cywilnej. Nie chodzi zatem o okupację Ukrainy ani narzucanie niczego siłą. Jej celem nie jest natomiast naruszenie interesów Ukrainy ani jej narodu. Chodzi o ochronę Rosji przed tymi, którzy sprawili, że Ukraina stała się zakładnikiem. Operacja jest wyrazem samoobrony.

Operacja wojskowa Rosji przeciwko Ukrainie spotkała się z negatywną reakcją wspólnoty międzynarodowej. Już w dniu agresji Sekretarz Generalny ONZ wydał Oświadczenie w sprawie Ukrainy²³. Uznał, że działania rosyjskie mają skalę, jakiej Europa nie znała od dziesięcioleci. Podkreślił, że działania jednostronne tego rodzaju są sprzeczne z Kartą NZ. Stwierdził, że użycie siły przez jedno państwo przeciwko drugiemu jest zaprzeczeniem zobowiązań członkowskich. Zarazem podniósł, że operacja wojskowa Rosji nie jest nieodwracalna. Zaoferował również pomoc humanitarną ONZ, gdyż ochrona ludności cywilnej stanowi najważniejszy priorytet. Zwrócił uwagę na konieczność przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego i prawa praw człowieka. Wreszcie oświadczył, że „Decyzje, jakie zostaną podjęte w najbliższych dniach, będą kształtowały nasz świat i bezpośrednio wpłyną na życie milionów ludzi”.

Jednak Rada Bezpieczeństwa, do której trafiła sprawa, nie zdołała przyjąć uchwały na skutek weta Rosji²⁴. Napaść zbrojną Rosji na Ukrainę potępiło Zgromadzenie Ogólne ONZ, co godne odnotowania, w szczególnym trybie nadzwyczajnym ustanowionym rezolucją Zgromadzenia Ogólnego pt. „Zjednoczeni dla pokoju” z 3 listopada 1950 r.²⁵ Zgromadzenie uchwaliło rezolucję pt. „Agresja przeciwko Ukrainie” z 2 marca 2022 r.²⁶ Już w pierwszych słowach Zgromadzenie zwróciło uwagę na

²³ Statement by the Secretary-General on Ukraine, 24 February 2022, <https://www.un.org/sg/en/node/262058> [dostęp 8.07.2022].

²⁴ Za podjęciem uchwały głosowało 11 państw: Albania, Brazylia, Francja, Gabon, Ghana, Irlandia, Kenia, Meksyk, Norwegia, Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone. Indie, Chiny i Zjednoczone Emiraty Arabskie wstrzymały się od głosu.

²⁵ Zgodnie z tą rezolucją Zgromadzenia Ogólnego z 3 listopada 1950 r., A/RES/377 (V), doszło do zmian w regulaminie Zgromadzenia, pozwalającym mu odbywać sesje nadzwyczajne. W następstwie nowelizacji ustalono, że Zgromadzenie ma zebrać się w ciągu 24 godzin na żądanie co najmniej 7 członków Rady Bezpieczeństwa lub większości członków Zgromadzenia skierowane do Sekretarza Generalnego. W rezolucji Zjednoczeni dla pokoju postanowiono, że tryb nadzwyczajny zostanie przyjęty w przypadku, gdy wskutek braku jednomyślności stałych członków Rady Bezpieczeństwa nie jest ona w stanie wypełnić swej podstawowej funkcji jako głównego organu odpowiedzialnego za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w sytuacji, gdy wydaje się, że zagrożony jest pokój, zostaje on naruszony lub dochodzi do aktu agresji. Zgromadzenie, zgodnie z Kartą NZ, nie jest władne podjąć środków prawnie wiążących. Jednak może sformułować zalecenia skierowane do członków w sprawie użycia środków zbiorowych, łącznie z użyciem siły zbrojnej. W ostatnim przypadku jest to możliwe, gdy dochodzi do naruszenia pokoju lub aktu agresji i gdy jest to konieczne do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Do czasu przyjęcia rezolucji ukraińskiej tryb ten wykorzystano tylko 10 razy (Kanał Sueski w 1956 r., Węgry w 1956 r., Liban w 1958 r., Demokratyczna Republika Konga w 1960 r., Bliski Wschód/Jerozolima w 1967 r., Afganistan w 1980 r., Palestyna w latach 1980-1982, Namibia w 1981 r., arabskie terytoria okupowane w 1982 r., okupowana Jerozolima Wschodnia i terytorium Palestyny od 1997 r.), raczej z miernym skutkiem. Zob. dokumentację każdej z sesji: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/emergency> [dostęp 8.07.2022].

²⁶ A/RES/ES-11/1.

szczególną pozycję Karty NZ w promowaniu rządów prawa między narodami. Zgromadzenie przypomniało, że na mocy Karty NZ na wszystkich państwach ciąży obowiązek w zakresie powstrzymania się od groźby użycia lub użycia siły, pokojowego rozwiązywania sporów, wypełniania w dobrej wierze zobowiązań zaciągniętych zgodnie z Kartą. Przypomniało także Deklarację zasad prawa międzynarodowego z 1970 r. i potwierdziło zasadę, według której niezgodne z celami i zasadami Karty jest nabycie terytorium na skutek groźby użycia lub użycia siły, a także usiłowanie częściowego lub pełnego rozerwania jedności narodowej i terytorialnej integralności państwa bądź jego niezależności politycznej. Zgromadzenie Ogólne zwróciło też uwagę na definicję agresji ustaloną rezolucją Zgromadzenia Ogólnego z 14 grudnia 1974 r.²⁷ Podkreśliło również znaczenie utrzymania i umocnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa opartego na wolności, równości, sprawiedliwości i poszanowaniu praw człowieka oraz rozwoju przyjaznych stosunków między narodami niezależnie od ich ustroju i poziomu rozwoju. Zgromadzenie zwróciło wreszcie uwagę na Akt końcowy KBWE i Memorandum z Budapesztu z 1994 r.

Zgromadzenie Ogólne potępiło w tym kontekście tzw. specjalną operację wojskową Rosji na Ukrainie. Podniosło nielegalność uznania nabytków terytorialnych uzyskanych wskutek groźby użycia lub użycia siły. Wyraziło troskę w związku z informacjami o atakach na ludność cywilną. Podobnie jak Sekretarz Generalny, podkreśliło, że operacje wojskowe Rosji odbywają się na skalę, jakiej Europa nie znała od dekad. Zgromadzenie wyrażnie wsparło oświadczenie Sekretarza Generalnego w sprawie Ukrainy. Potępiło również zwiększenie gotowości sił jądrowych przez Rosję. Zgromadzenie wyraziło troskę w związku z pogarszaniem się sytuacji humanitarnej w Ukrainie i wokół niej w następstwie uchodźstwa i wewnętrznych przesiedleń. Wreszcie, co ciekawe, Zgromadzenie Ogólne podniosło problem potencjalnego wpływu konfliktu na zwiększenie się globalnego braku bezpieczeństwa żywnościowego oraz energetycznego.

Zgromadzenie Ogólne nie tylko potwierdziło integralność terytorialną Ukrainy i potępiło agresję Rosji, ale także zażądało natychmiastowego zaprzestania użycia siły i dalszych gróźb lub użycia siły przeciwko jakemukolwiek członkowi Organizacji oraz natychmiastowego, pełnego i bezwarunkowego wycofania wojsk z Ukrainy. Uznało ponadto decyzję o włączeniu tzw. republik ługańskiej i donieckiej do Rosji za niezgodne z zasadami Karty naruszenie integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy. Wezwano Rosję do przestrzegania zasad ujętych w Karcie i Deklaracji (zasad) z 1970 r., a także porozumień z Mińska, i do konstruktywnej pracy w międzynarodowych ramach, w tym w formacie normandzkim i Trójstronnej Grupie Kontaktowej w celu pełnej ich implementacji. Zgromadzenie wyraziło też ubolewanie z powodu włączenia się Białorusi w nielegalne użycie siły i wezwowało ją do przestrzegania jej zobowiązań międzynarodowych. Zgromadzenie Ogólne potępiło także wszelkie naruszenia i nadużycia praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego

²⁷ A/RES/3314(XXIX). Rezolucja przyjęta bez głosowania.

(w tym Konwencji genewskich i I Protokołu dodatkowego) oraz wezwało do pełnego poszanowania zobowiązań w tych dziedzinach.

Rezolucję Zgromadzenia Ogólnego uważa się za sukces. Ocena taka wynika z dwóch względów. Po pierwsze, z liczby państw, które opowiedziało się za jej przyjęciem (141:5:35)²⁸, po drugie, z wyraźnego uznania operacji rosyjskiej za agresję, jednoznacznej jej potępienia i sformułowania zaleceń dotyczących zakończenia konfliktu.

Jednakże w pierwszym przypadku należy zauważyć, że z jednej strony szereg ważnych państw nie poparło rezolucji, a z drugiej, nawet jeśli poparło, zadeklarowało, że nie przyłączy się do sankcji. Te, które przyłączają się do sankcji lub zachowują wstrzeźliwość (jak Chiny), czynią to pod usilnym naciskiem (jeśli nie pod groźbą ekonomiczną) Stanów Zjednoczonych. Taka sytuacja świadczy nie o sytuacji bliskiej konsensusu, lecz o istotnym pęknięciu w ramach wspólnoty międzynarodowej w odniesieniu do woli oceny przestrzegania podstawowych zasad, na których opiera się Organizacja (jako zorganizowana wspólnota międzynarodowa), i przywróceniu dramatycznego podziału na Stany Zjednoczone i Zachód kontra reszta świata (przynajmniej znaczna część tej reszty, z potęgami takimi jak Rosja i Chiny, częściowo także Indie). Więcej nawet, w obrębie świata zachodniego także mamy do czynienia z dążeniem do mitygowania sankcji lub ratowania własnej sytuacji ekonomicznej i pozycji politycznej (Francja, Niemcy). Jest jasne, że rozerwanie misternie tworzonych więzi gospodarczych tworzonych przez lata między niektórymi państwami Unii Europejskiej (zwłaszcza Niemcami) a Rosją nie może być proste i bezbolesne. Może pozostawać też w sprzeczności z dotychczasowym dążeniem Francji i Niemiec do pewnej emancypacji politycznej wobec Stanów Zjednoczonych. Można to jednak również interpretować jako skłonność do ustępstw wobec oczywistego naruszenia prawa międzynarodowego, aczkolwiek cudzym kosztem (nie pierwszy i zapewne nie ostatni raz). W drugim wypadku (potępienie działań Rosji, wyraźne uznanie ich za agresję) trzeba zauważyć, że rezolucja werbalnie jest niewątpliwie doniosła. Niemniej, mimo uchwalenia jej w szczególnym trybie nadzwyczajnym, zawiera bardzo słabe zalecenia o praktycznym skutku (żądanie natychmiastowego zakończenia użycia sił zbrojnych oraz natychmiastowego i bezwarunkowego ich wycofania z Ukrainy, uchylenie decyzji w sprawie aneksji republik Donbasu, żądanie umożliwienia stworzenia i funkcjonowania korytarzy humanitarnych). Nie ma tutaj mowy o odpowiedzialności Rosji za czyn międzynarodowo bezprawny ani odpowiedzialności karnej osób za agresję i czyny popełnione w związku z nią.

²⁸ Rezolucję uchwalono większością 141 państw, przeciwko 5 (Rosja, Białoruś, Erytrea, Korea Ludowo-Demokratyczna, Syria), przy jednak aż 35 państwach, które wstrzymały się od głosu (m.in. Chiny, Mongolia, Indie, Bangladesz, Pakistan, Laos, Wietnam, RPA, Algieria, Angola, Iran, Irak, Republika Środkowoafrykańska, Sudan, Sudan Południowy, Madagaskar, Mali, Namibia, Zimbabwe, Boliwia, a także grupa republik poradzieckich – Armenia, Kirgistan, oraz niektóre republiki amerykańskie, jak Nikaragua, Salwador, Kuba). Dwanaście państw nie brało udziału w głosowaniu (przede wszystkim niektóre państwa afrykańskie, jak Etiopia, trzy Gwinee, Maroko) i postradzieckie (Azerbejdżan, Turkmienistan, Uzbekistan) oraz Wenezuela.

W sprawie konfliktu zbrojnego na Ukrainie wypowiedziała się także Rada Praw Człowieka ONZ. W swojej rezolucji o sytuacji praw człowieka na Ukrainie wynikającej z agresji rosyjskiej z 4 marca 2022 r.²⁹ przypomniła zobowiązania wynikające z Karty NZ, w tym zakaz użycia lub groźby użycia siły, obowiązek pokojowego rozwiązywania sporów i nieuciekania się do działań wojskowych, obowiązek poszanowania praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego. Przypomniła, że Zgromadzenie Ogólne uchwaliło w 1974 r. definicję agresji, która znajduje zastosowanie do sytuacji Ukrainy. Podkreśliła również swoje mocne przywiązanie do suwerenności, niezależności politycznej, integralności terytorialnej i jedności Ukrainy w jej międzynarodowo uznanych granicach, obejmujących wody terytorialne, oraz do prawa do samostanowienia wszystkich ludów. Na tym tle Rada potępiła akt agresji Rosji oraz naruszenia i nadużycia praw człowieka, a także naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego, jak również wezwała do ich zaprzestania. Zwrócono uwagę na masowe uchodźstwo. Wezwano także Białoruś do zaprzestania wspierania tej agresji. Rada podniosła ponadto, że na wszystkich państwach-stronach Konwencji genewskich i I Protokołu dodatkowego spoczywa obowiązek dochodzenia i ścigania lub wydania osób, które popełniły lub nakazały popełnić poważne naruszenia Konwencji i Protokołu.

Rada Praw Człowieka zażądała m.in. szybkiego i dającego się zweryfikować wycofania wojsk Federacji Rosyjskiej i wspierających je grup z całego terytorium Ukrainy i położyła nacisk na bezzwłoczne zakończenie działań zbrojnych. W rezolucji domaga się zapewnienia natychmiastowego, bezpiecznego i niezakłóconego dostępu humanitarnego umożliwiającego dostarczenie pomocy humanitarnej. Podkreśliła konieczność zagwarantowania działania swobodnego, otwartego, współdziałającego, wiarygodnego i bezpiecznego dostępu do internetu i potępiła próby zakłócenia otrzymania i upowszechniania informacji *online* i *offline*.

Na podstawie rezolucji Rada Praw Człowieka ustanowiła niezależną międzynarodową komisję śledczą na początkowy okres jednego roku w celu zbadania wszelkich naruszeń i nadużyć w sferze praw człowieka oraz naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego, a także powiązanych z nimi przestępstw w kontekście agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę oraz ustalenia faktów, okoliczności i przyczyn naruszeń i nadużyć. Komisja ma zebrać, skonsolidować i przeanalizować dowody naruszeń i nadużyć oraz systematycznie zbierać i zachowywać wszelkie informacje, dokumentację i dowody. Ma także dokumentować i sprawdzać odpowiednie informacje i dowody oraz współpracować z organami sądowymi i innymi. Komisja ma również w miarę możliwości identyfikować jednostki i inne podmioty odpowiedzialne za naruszenia i nadużycia oraz związane z nimi przestępstwa na Ukrainie w celu zapewnienia wyegzekwowania odpowiedzialności tych osób. Komisja ma sformułować zalecenia dotyczące indywidualnej odpowiedzialności karnej, dostępu ofiar do wymiaru sprawiedliwości.

²⁹ A/HRC/49/L.1. Na 47 członków 32 głosowało za powstaniem komisji, przeciwko 2 (Rosja, Erytrea) i 13 wstrzymało się od głosu (w tym, co ważne, Chiny, Indie, Pakistan, Armenia, Kazachstan, Uzbekistan).

Wyrazem reakcji wspólnoty międzynarodowej na konflikt zbrojny na Ukrainie jest również podjęcie postępowań przed sądami międzynarodowymi. Ukraina wniosła bowiem skargę przeciwko Rosji do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, domagając się stwierdzenia naruszenia Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa z 1948 r.³⁰ Dnia 16 marca 2022 r. MTS wydał w tej sprawie zarządzenie tymczasowe. Ustalił w nim istnienie sporu, co ciekawe, podnosząc m.in. argumentację Rosji, jakoby Ukraina dopuszczała się ludobójstwa w Donbasie, czemu zaprzeczała Ukraina. Trybunał nie określił jednak na tym etapie swojego stosunku do operacji wojskowej Rosji. Ostatecznie na jego mocy: 1) zobowiązano Rosję do natychmiastowego zawieszenia operacji wojskowych rozpoczętych 24 lutego 2022 r. na terytorium Ukrainy (stosunkiem głosów 13:2); 2) zobowiązano Rosję do zapewnienia, że jakiekolwiek jednostki wojskowe lub nieregularne jednostki wojskowe, które mogą być kierowane lub wspierane przez nią, oraz wszelkie organizacje i osoby, które mogą być przedmiotem jej kontroli lub kierownictwa, nie będą kontynuowały operacji, o których mowa w punkcie 1 (stosunkiem głosów 13:2); 3) zobowiązano obie strony do powstrzymania się od wszelkiego działania, które może pogłębić lub poszerzyć spór przed Trybunałem lub utrudnić jego rozstrzygnięcie (jednomyślnie). Rosja, ustami rzecznika W. Putina, odrzuciła to orzeczenie, podkreślając, że jurysdykcja MTS ma charakter konsensualny, a w tej sprawie porozumienia nie ma³¹.

Stanowisko społeczności międzynarodowej w pewnym sensie reprezentują również stowarzyszenia prawników zajmujących się prawem międzynarodowym, w szczególności Instytutu Prawa Międzynarodowego oraz Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego. Instytut przyjął 1 marca 2022 r. Deklarację w sprawie agresji na Ukrainę³². Uznał, że agresja stanowi naruszenie fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego (zakazu użycia siły, równych praw ludów i ich prawa do samostanowienia, nieingerencji w sprawy wewnętrzne). Działania Rosji nie znajdują jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego (w prawie do samoobrony ze względu na brak napaści zbrojnej ze strony Ukrainy ani w rezolucji sankcyjnej Rady Bezpieczeństwa). Napaść stanowi również naruszenie zobowiązań specyficznie podjętych przez Rosję w stosunku do Ukrainy (Memorandum z Budapesztu, porozumienia mińskie) i nie może być usprawiedliwiona stosowaniem przeciww środków (z uwagi na naruszenie norm bezwzględnie wiążących). Także żadna argumentacja o charakterze politycznym, w tym dotycząca bezpieczeństwa, nie może służyć jako uzasadnienie naruszenia podstawowych reguł systemu prawnego, który ustanowiła wspólnota międzynarodowa kosztem wielu poświęceń w przeszłości. Postępowaniem państw musi kierować

³⁰ Skargę wniesiono 27.2.2022 r. Trybunał orzekał pod nieobecność Rosji. Sprawa No. 182. Zob. M. Milanović, *ICJ Indicates Provisional Measures Against Russia, in a Near Total Win for Ukraine; Russia Expelled from the Council of Europe*, "EJIL: Talk!, Blog of the European Journal of International Law", March 16, 2022, <https://www.ejiltalk.org/icj-indicates-provisional-measures-against-russia-in-a-near-total-win-for-ukraine-russia-expelled-from-the-council-of-europe/> [dostęp 8.07.2022].

³¹ Zob. np. <https://www.news18.com/news/world/kremlin-rejects-top-un-court-order-to-halt-ukraine-offensive-4884557.html> [dostęp 8.07.2022].

³² Tekst: https://www.alainpellet.eu/_files/ugd/64a1e7_c67e8bb66ceb469b9b56085f79b78799.pdf [dostęp 8.07.2022].

multilateralizm zmierzający do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a nie działanie jednostronne. Instytut podkreślił też odpowiedzialność Rosji za poważne naruszenie zobowiązań wynikających z norm bezwzględnie wiążących i wynikające stąd środki, na zastosowanie których naraża się Rosja, bez uszczerbku dla prawa do samoobrony Ukrainy, a także odpowiedzialność karną osób za zbrodnie międzynarodowe. Zwrócono przy tym uwagę na działanie międzynarodowego prawa humanitarnego w czasie trwającego konfliktu, w tym w okresie okupacji. Instytut stwierdził też, że chociaż samo prawo międzynarodowe nie może zapobiec wybuchowi przemocy, musi jednak pozostać kompasem postępowania państw.

Z kolei Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego ustosunkowało się do agresji generalnie i za pośrednictwem oddziałów krajowych (Oddział Polski już 25 marca 2022 r.)³³. Najpierw oświadczenie wydała Przewodnicząca Wykonawcza ILA Christine Chinkin (25 lutego 2022 r.). Stowarzyszenie jako takie przyjęło 3 marca 2022 r. Deklarację w sprawie trwającej i rozwijającej się agresji na Ukrainie i przeciwko niej³⁴. Wyrażono w niej „ubolewanie z powodu rażącego naruszenia prawa międzynarodowego przez Rosję podczas działań wojskowych na Ukrainie i przeciwko niej, suwerennemu państwu i członkowi Organizacji Narodów Zjednoczonych”. W ślad za oświadczeniem Przewodniczącej Wykonawczej ILA Stowarzyszenie potwierdziło swoje zaangażowanie w przestrzeganie zasad prawa międzynarodowego dotyczących użycia siły, w tym „zakazu użycia siły przeciwko integralności terytorialnej i niezależności politycznej jakiegokolwiek państwa bez mandatu Rady Bezpieczeństwa lub w zgodnej z prawem obronie własnej”. W Deklaracji stwierdzono, że działania Rosji „w sposób oczywisty nie mieszczą się w wyjątkach od zakazu użycia siły i jako takie stanowią naruszenie tych bezwzględnych norm prawa międzynarodowego, od których nie można odstąpić. Argumenty polityczne nie mogą również umniejszać obowiązku prawnego”. Uznano ponadto, że chociaż Rosja jest „odpowiedzialna za czyn bezprawny w skali międzynarodowej – bezprawne użycie siły”, to jednak nadal „musi również wypełniać swoje zobowiązania wynikające z międzynarodowego prawa humanitarnego i międzynarodowego prawa praw człowieka”. Ich naruszenie „może stanowić zbrodnie międzynarodowe, za które grozi indywidualna odpowiedzialność karna, jak również odpowiedzialność państwa na mocy Konwencji genewskich, praw i zwyczajów wojennych oraz traktatów dotyczących praw człowieka”. ILA z zadowoleniem przyjęło też decyzję prokuratora MTK „o wszczęciu śledztwa w sprawie ewentualnego popełnienia zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości”.

Podkreślono również, że „przestrzeganie prawa samo w sobie nie zapewni międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Bez tego jednak zagrożona jest nie tylko stabilność porządku międzynarodowego, ale także życie i bezpieczeństwo

³³ Zob. <https://www.ila-hq.org/index.php/news> [dostęp 8.07.2022]. W sprawie inwazji na Ukrainę stanowiska swoje przedstawiły też oddziały narodowe ILA, w tym Albanii, Francji, Grecji, Kanady, Niderlandów, Niemiec, Norwegii, Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii, Włoch. Spoza kręgu świata Zachodniego stanowisko zajął tylko oddział z Mauritiusu.

³⁴ Tekst: <https://ila.vettoreweb.com/Storage/Download.aspx?DbStorageId=26319&StorageFileGuid=f7c72f32-3d9d-4308-b174-5d82c844a7f0> [dostęp 8.07.2022].

milionów cywilów”. Przyłączono się do apelu o zaprzestanie użycia siły na Ukrainie, o pokojowe rozwiązanie konfliktu, o natychmiastową pomoc humanitarną oraz „o długofalową sprawiedliwość”.

1.2.3. Kontekst agresji Rosji na Ukrainę

Agresję Rosji na Ukrainę i jej wpływ na rządy prawa na poziomie międzynarodowym należy postrzegać w kontekście budowanej przez Rosję narracji dotyczącej umocnienia jej pozycji międzynarodowej i relacji z Zachodem. Istotnym etapem w budowaniu nowej narracji były wystąpienia W. Putina i S. Ławrowa w 2007 r., podczas których zanegowali oni wyraźnie przywódczą rolę Stanów Zjednoczonych i sformułowali roszczenia dotyczące pozycji Rosji jako nowego globalnego mocarstwa. Tak też W. Putin podał w wątpliwość istniejącą międzynarodową architekturę bezpieczeństwa i zarzucił przekształcanie OBWE w instrument polityki zagranicznej jednego państwa lub grupy państw. Zapowiedział też nowy wyścig zbrojeń, łącznie z doskonaleniem broni jądrowej. Nieco później S. Ławrow wyraził potrzebę budowania nowego kolektywnego przywództwa głównych światowych mocarstw (Stanów Zjednoczonych, Rosji i Unii Europejskiej). Zarazem zwrócił uwagę, że w niektórych sprawach Europa jest bliższa Rosji niż Stanom Zjednoczonym, starając się w ten sposób wzmocnić istniejące różnice między Europą a Stanami Zjednoczonymi. Domagał się też włączenia Rosji w nową formułę atlantycką³⁵. Wkrótce Rosja zdecydowała się na odbudowywanie swych wpływów w tzw. obszarze poradzieckim. Jednym z pierwszych tego wyrazów była agresja wobec Gruzji z 2008 r.

Niebawem Rosja opracowała nową strategię bezpieczeństwa narodowego do 2020 r. (12 maja 2009 r.; tzw. strategia Miedwiediewa). Kolejną strategię przyjęto jednak wcześniej, bo 31 grudnia 2015 r.³⁶ Obecnie obowiązuje Strategia bezpieczeństwa narodowego Rosji przyjęta 2 lipca 2021 r.³⁷ Strategie z 2015 r. i 2021 r. stanowią w gruncie rzeczy modyfikacje strategii z 2009 r. W kontekście wydarzeń z 2022 r. ostatnia z nich ma wszakże szczególne znaczenie. Obejmuje ona dość rozbudowaną diagnozę sytuacji międzynarodowej oraz określenie ogólnych zasad, kierunków i instrumentów działania. Dotyczy również roli prawa międzynarodowego w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji.

³⁵ Zob. cytaty z wypowiedzi obu polityków przytoczone przez A.D. Rotfelda, *Dokąd zmierza świat? Determinanty zmian w systemie międzynarodowym*, [w:] idem (red.), *Dokąd zmierza świat*, PISM, Warszawa 2008, s. 23-25. A.D. Rotfeld sformułował w swoich rozważaniach m.in. prognozę, zgodnie z którą Unia Europejska będzie jednym z najbogatszych i najbezpieczniejszych obszarów świata. Ponadto twierdził, że Stany Zjednoczone będą kontynuowały politykę samoograniczania, a świat będzie respektował pozycję i rolę Stanów Zjednoczonych jako niezbędnego mocarstwa w rozwiązywaniu najważniejszych problemów (s. 29-30). Nie wyciągnął zatem odpowiednich wniosków z zapowiedzi W. Putina. Czas negatywnie zweryfikował tę prognozę.

³⁶ <https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf> [dostęp 8.07.2022].

³⁷ Dostęp do tekstu strategii i towarzyszących dokumentów: <https://www.russiamatters.org/russian-strategic-documents> Zob. analizę zestawiającą treść wszystkich trzech strategii: https://rusmilsec.files.wordpress.com/2021/07/natsec_comparison_2021-1.pdf [dostęp do obu dokumentów: 8.07.2022].

W Strategii przyjmuje się, że „Współczesny świat przechodzi okres transformacji. Wzrost liczby ośrodków globalnego rozwoju gospodarczego i politycznego oraz wzmocnienie pozycji nowych liderów światowych i regionalnych prowadzi do zmian w strukturze porządku światowego oraz do kształtowania się nowej architektury, reguł i zasad porządku światowego. Dążeniu państw zachodnich do utrzymania hegemonii, kryzysowi nowoczesnych modeli i narzędzi rozwoju gospodarczego, narastającym nierównościom w rozwoju państw, rosnącym nierównościom społecznym oraz dążeniu korporacji transnarodowych do ograniczenia roli państw towarzyszy zaostrzenie wewnętrznych problemów politycznych, wzmocnienie sprzeczności międzypaństwowych, osłabienie wpływu instytucji międzynarodowych i spadek efektywności globalnego bezpieczeństwa”. Stwierdza się tutaj także: „Kraje, które utraciły niekwestionowane przywództwo, próbują dyktować swoje zasady innym członkom społeczności międzynarodowej, stosując nieuczciwą konkurencję, jednostronnie stosując środki ograniczające (sankcje) i otwierając ingerując w wewnętrzne sprawy suwerennych państw. Takie działania podważają powszechnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego, osłabiają i niszczą istniejące instytucje i systemy międzynarodowej regulacji prawnej, pogarszają sytuację polityczno-wojskową, zmniejszają przewidywalność i osłabiają zaufanie w stosunkach między państwami”.

Ponadto w Strategii dodaje się, że „W kontekście zmniejszającej się stabilności światowego systemu monetarnego i finansowego oraz nasilającej się walki o dostęp do rynków i zasobów, coraz powszechniejsze staje się stosowanie narzędzi nieuczciwej konkurencji, środków protekcyjnych i sankcji, w tym w sferze finansowej i handlowej. W celu osiągnięcia korzyści niektóre państwa wywierają otwartą presję polityczną i ekonomiczną na Rosję i jej partnerów. Zwiększona uwaga świata na zmiany klimatyczne i środowisko naturalne jest wykorzystywana jako pretekst do ograniczania dostępu rosyjskich firm do rynków eksportowych, hamowania rozwoju rosyjskiego przemysłu, kontrolowania szlaków transportowych i utrudniania Rosji rozwoju Arktyki. Rosnącej niestabilności geopolitycznej i konfliktom oraz nasilającym się sporom między państwami towarzyszy zwiększone zagrożenie użyciem siły militarnej. Podważanie powszechnie przyjętych norm i zasad prawa międzynarodowego, osłabianie i niszczenie istniejących międzynarodowych instytucji prawnych, postępujący demontaż systemu traktatów i porozumień o kontroli zbrojeń prowadzą do wzrostu napięcia i zaostrzenia sytuacji wojskowo-politycznej, w tym w pobliżu granicy państwowej Federacji Rosyjskiej. Niektóre kraje dążą do zainicjowania procesów dezintegracyjnych we Wspólnocie Niepodległych Państw (WNP), aby zniszczyć więzi Rosji z jej tradycyjnymi sojusznikami. Wiele państw określa Rosję jako zagrożenie, a nawet przeciwnika militarnego. Rośnie niebezpieczeństwo eskalacji konfliktów zbrojnych w wojny lokalne i regionalne, w tym z udziałem mocarstw jądrowych. Przestrzeń kosmiczna i przestrzeń informacyjna są aktywnie badane jako nowe sfery działań wojennych”.

Podkreśla się również, że „Dążenie do izolacji Federacji Rosyjskiej i stosowanie podwójnych standardów w polityce międzynarodowej utrudnia skuteczność

wielostronnej współpracy w tak ważnych dla społeczności międzynarodowej dziedzinach, jak zapewnienie równego i niepodzielnego bezpieczeństwa wszystkim państwom, w tym w Europie, rozwiązywanie konfliktów, zwalczanie terroryzmu, ekstremizmu, handlu narkotykami, przestępczości zorganizowanej i rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych, zapewnienie międzynarodowego bezpieczeństwa informacyjnego oraz rozwiązywanie problemów ekologicznych". Za coraz bardziej palący problem uznaje się zagrożenie moralnego przywództwa i stworzenia atrakcyjnej podstawy ideologicznej dla przyszłego porządku światowego. Zwraca się uwagę, że „Na tle kryzysu zachodniego modelu liberalnego wiele państw podejmuje próby celowego osłabienia tradycyjnych wartości, zniekształcenia historii świata, przemyslenia na nowo roli i miejsca Rosji, rehabilitacji faszyzmu, wzniecania konfliktów międzyetnicznych i międzywyznaniowych. Prowadzone są kampanie informacyjne mające na celu stworzenie wrogiego wizerunku Rosji. Ogranicza się używanie języka rosyjskiego, zakazuje się korzystania z rosyjskich mediów i rosyjskich zasobów informacyjnych, a na rosyjskich sportowców nakłada się sankcje. Federacja Rosyjska została bezpodstawnie oskarżona o łamanie zobowiązań międzynarodowych, przeprowadzanie ataków komputerowych i ingerencję w wewnętrzne sprawy obcych państw. Obywatele rosyjscy i rodacy mieszkający za granicą są dyskryminowani i otwarcie prześladowani". Dąży się do destabilizacji wewnętrznej Rosji.

W Strategii zwraca się uwagę na zaostrzanie walki między globalnymi i regionalnymi ośrodkami władzy, a także na wzrost znaczenia siły wojskowej jako instrumentu osiągania celów geopolitycznych. Dostrzega się też dążenia do wywierania presji wojskowej na Rosję i jej sojuszników oraz partnerów, a także na rozbudowę infrastruktury wojskowej NATO w pobliżu granic Rosji, intensyfikację działalności wywiadowczej. Rozwój wykorzystania dużych formacji wojskowych i broni jądrowej przeciwko Rosji przyczynia się do wzrostu zagrożeń wojskowych. Stany Zjednoczone „prowadzą konsekwentną politykę porzucania swoich międzynarodowych zobowiązań w zakresie kontroli zbrojeń. Planowane rozmieszczenie amerykańskich rakiet średniego i krótszego zasięgu w Europie oraz w regionie Azji i Pacyfiku stanowi zagrożenie dla stabilności strategicznej i bezpieczeństwa międzynarodowego". W obszarze poradzieckim i w innych regionach świata rosną napięcia, rozszerza się międzynarodowy terroryzm i ekstremizm. Konieczne staje się przygotowanie do obrony zbrojnej.

Uznaje się wreszcie, że gospodarka światowa znajduje się w głębokiej recesji. W warunkach niestabilności rośnie rola państw narodowych i porozumień regionalnych. Narasta upolitycznienie współpracy międzynarodowej, spada wzajemne zaufanie, stosuje się jednostronne środki sankcyjne i rośnie protekcjonizm. „Przekształceniom tradycyjnych rynków towarów, kapitału, technologii i pracy oraz powstawaniu nowych sektorów gospodarki towarzyszy redystrybucja ról i potencjału poszczególnych krajów i regionów oraz tworzenie się nowych ośrodków wpływu gospodarczego”.

W związku z tą diagnozą zdecydowano, że „W obliczu ukierunkowanej polityki powstrzymywania Federacji Rosyjskiej zasadnicze znaczenie dla naszego kraju

ma umacnianie jej suwerenności, niepodległości, integralności państwowej i terytorialnej, ochrona tradycyjnych duchowych i moralnych podstaw społeczeństwa rosyjskiego, zapewnienie obronności i bezpieczeństwa oraz zapobieganie ingerencji w wewnętrzne sprawy Federacji Rosyjskiej”.

W Strategii podkreśla się konieczność zapewnienia zrównoważonego lub stabilnego systemu stosunków międzynarodowych, opartego na prawie międzynarodowym, a także „zasadach powszechnego, równego i niepodzielnego bezpieczeństwa, pogłębianiu wielostronnych interakcji bez linii podziału i podejścia blokowego w celu wspólnego rozwiązywania problemów globalnych i regionalnych, przy czym główną rolę koordynującą powinna odgrywać Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) i jej Rada Bezpieczeństwa”. Twierdzi się, że Rosja dąży do zapewnienia stabilności stosunków międzynarodowych opartej na bezwarunkowym przestrzeganiu prawa międzynarodowego, a zarazem umocnieniu roli ONZ i Rady Bezpieczeństwa w rozwiązywaniu problemów globalnych i regionalnych. Rosja przeciwstawia się też osłabianiu lub wybiórczemu stosowaniu prawa międzynarodowego. W sferze ekonomicznej mówi się o potrzebie wykorzystania przewagi konkurencyjnej Rosji oraz oparcia na potencjale wewnętrznym państwa i samodzielnym rozwiązywaniu problemów Rosji, a także o zwiększeniu konkurencyjności jej gospodarki i odporności na zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. W ramach konkretnych zadań wskazuje się m.in. zmniejszenie zależności od dolara amerykańskiego.

Interesujące są fragmenty Strategii dotyczące sposobu działania Rosji w istniejących warunkach geopolitycznych. Stwierdza się bowiem, że Rosja „dąży do zwiększenia przewidywalności w stosunkach między państwami oraz do wzmocnienia zaufania i bezpieczeństwa w sferze międzynarodowej. Aby zmniejszyć groźbę rozpętania nowej wojny światowej, zapobiec wyścigowi zbrojeń i wykluczyć jego przenoszenie na nowe środowiska, konieczne jest usprawnienie mechanizmów stabilności strategicznej, kontroli zbrojeń, zapobiegania rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia oraz przestrzeganie środków budowy zaufania”. Rosja podtrzymuje swoje zobowiązanie do stosowania środków politycznych, zwłaszcza dyplomacji i mechanizmów pokojowego rozwiązywania konfliktów międzynarodowych i wewnętrznych.

Jednocześnie, co szczególnie charakterystyczne, „W przypadku nieprzyjaznych działań państw obcych zagrażających suwerenności i integralności terytorialnej Federacji Rosyjskiej, w tym działań polegających na stosowaniu środków ograniczających (sankcji) o charakterze politycznym lub gospodarczym lub na wykorzystywaniu nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, Federacja Rosyjska uznaje za zgodne z prawem podejmowanie symetrycznych i asymetrycznych środków niezbędnych do stłumienia takich nieprzyjaznych działań, a także do zapobiegania ich ponownemu wystąpieniu w przyszłości”.

Rosja opowiedziała się także za umocnieniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz zapobieganiem użycia siły wojskowej z naruszeniem Karty NZ o eliminowaniu warunków wstępnych do prowadzenia wojny światowej i ryzyka użycia

bronii jądrowej, doskonaleniem mechanizmów bezpieczeństwa zbiorowego, utrzymaniem zdolności strategicznej i doskonaleniem mechanizmów kontroli zbrojeń. Wspomniano tutaj również o rozwoju wszechstronnych stosunków partnerskich i współpracy strategicznej z Chinami oraz szczególnie uprzywilejowanym partnerstwie strategicznym z Indiami, jak również wielodzielnicowej współpracy w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy i formatach BRICS, zwłaszcza RIC (Rosja-Indie-Chiny). Ponadto ciekawy jest fragment, w którym uznano, że jednym z celów działania jest „realizacja prac w przestrzeni poradzieckiej, mających na celu kształtowanie wzajemnie korzystnych postaw dla Rosji i państw obcych w zakresie uczestnictwa w działalności organizacji międzynarodowych, wzajemnej pomocy gospodarczej, spraw społecznych i humanitarnych, a także zagadnień związanych z rozwojem nowych technologii”.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rosji opiera się zatem na krytycznej analizie sytuacji międzynarodowej. Sytuacja ta podlega zmianom w kierunku multipolarnym, której nie chcą zaakceptować Stany Zjednoczone i ich koalicjanci. Próbuje ona nadal narzucać swoją wizję wspólnoty i reguł w niej obowiązujących. Nie respektują uzgodnionej zasady niepodzielnego bezpieczeństwa, naruszają podstawowe zasady prawa międzynarodowego (suwerenność, nieingerencję w sprawy wewnętrzne), stosują podwójne standardy, ignorują rozwiązania przyjęte w ramach ONZ, używają środków jednostronnych. Zmierzają do demontażu przestrzeni poradzieckiej (która jest pojmowana jako przestrzeń wpływów Rosji, jedna sfera cywilizacyjna), izolują i szkodzą Rosji, stosując wobec niej sankcje, a także ignorując jej interesy bezpieczeństwa. W tych warunkach Rosja przyznaje sobie prawo do podejmowania, w odpowiedzi na enigmatyczne „nieprzyjemne działania”, środków symetrycznych, ale także asymetrycznych, które, czego nie dopowiedziano, mogą przecież wiązać się z użyciem siły. Środki takie, co ważne, mogą stanowić reakcję na nieprzyjemne działania, ale także mogą mieć charakter prewencyjny. Korzystanie z tego prawa uważa za zgodne z prawem.

W Strategii nie ma natomiast mowy o zasadzie samostanowienia narodów, poszanowania praw człowieka czy uznaniu krajowych standardów demokracji i rządów prawa. W omawianym dokumencie wyraźnie rysuje się ponadto idea oparcia bezpieczeństwa Rosji na współpracy z państwami BRICS, zwłaszcza Chinami i Indiami.

2. Koncepcja rządów prawa na poziomie międzynarodowym

2.1. Kształtowanie się koncepcji rządów prawa na poziomie międzynarodowym

Z historycznego punktu widzenia koncepcja rządów prawa jest zewnętrzna wobec prawa międzynarodowego. Powstała ona w reakcji na krytykę państwa absolutnego na szczeblu krajowym. Treść tej koncepcji kształtowała się od XVIII do XX w. Skojarzono ją przede wszystkim z postulatami formalnej i proceduralnej praworządności. W konsekwencji skupiono uwagę na tym, aby organy państwa działały na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z ustalonymi i przewidywalnymi

zasadami i procedurami. Ponadto podkreślano znaczenie ustanowienia i działania organów kontrolujących działanie władzy wykonawczej i ustawodawczej, wśród których szczególne miejsce zajęło sądownictwo administracyjne i konstytucyjne³⁸. Idea rządów prawa na szczeblu krajowym stała się przedmiotem prac ONZ dopiero po zakończeniu zimnej wojny³⁹.

Rządy prawa na szczeblu międzynarodowym stały się przedmiotem zainteresowania wspólnoty międzynarodowej dopiero w XXI w.⁴⁰ Pierwszym krokiem było uchwalenie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Deklaracji milenijnej z 8 września 2000 r.⁴¹ Rezolucja ta, podjęta w składzie szefów państw lub rządów, zadeklarowała katalog wartości i zasad. Zaliczono do nich tradycyjne zasady prawa międzynarodowego znane z art. 2 Karty NZ i Deklaracji zasad prawa międzynarodowego, które przeniknięte zostają wartościami nowego rodzaju. Zaliczono do nich wolność, równość, solidarność, tolerancję, poszanowanie środowiska naturalnego, wspólną odpowiedzialność. W odniesieniu do pokoju, bezpieczeństwa i rozbrojenia w Deklaracji stwierdza się, że jej autorzy są zdecydowani m.in. wzmocnić poszanowanie dla rządów prawa w sprawach międzynarodowych i krajowych, a w szczególności zapewnić zgodność państw członkowskich z decyzjami Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, w zgodzie z Kartą NZ, w sprawach, których są stronami. O umocnieniu rządów prawa mowa jest również w kontekście praw człowieka, demokracji i dobrego zarządzania, a także w dziedzinie wzmocnienia ONZ (ponownie wraca sprawa umocnienia MTS w celu zapewnienia sprawiedliwości i rządów prawa w sprawach międzynarodowych).

Mocnym impulsem w sferze uznania rządów prawa na poziomie międzynarodowym była w szczególności rezolucja Zgromadzenia Ogólnego pt. „Wynik Szczytu Światowego” z 16 września 2005 r.⁴² Uznano w niej, że dobre zarządzanie i rządy prawa na szczeblach krajowym i międzynarodowym są ważne dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego, zrównoważonego rozwoju oraz eliminacji ubóstwa i głodu. Prawa człowieka i rządy prawa zostały wskazane jako jedna z czterech dziedzin, co do których państwa członkowskie zobowiązały się znajdować wielostronne rozwiązania problemów. Szczególne znaczenie dla rozwoju idei rządów prawa na szczeblu międzynarodowym ma pkt 134 rezolucji. Uznano tutaj wyraźnie „potrzebę powszechnego przestrzegania i wdrażania rządów prawa zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym”. W związku z tym potwierdzono „przywiązanie do celów i zasad Karty i prawa międzynarodowego oraz do porządku międzynarodowego opartego na rządach prawa i prawie międzynarodowym, który jest niezbędny dla pokojowego współistnienia i współpracy między państwami”. Sformułowano także wezwanie, aby

³⁸ Zob. szerzej na temat rządów prawa na poziomie krajowym: C. Mik, *Państwo i prawo wobec procesów internacjonalizacji, integracji i globalizacji*, t. 1. *Wpływ internacjonalizacji i integracji na klasyczny paradygmat państwa i prawa*, TNOiK, Toruń 2021, s. 50-52 i cytowana tam literatura.

³⁹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego pt. Wzmacnianie rządów prawa z 20 grudnia 1993 r., A/RES/48/132, przyjęta bez głosowania. Zob. też T.P. Holterhus, *The History of the Rule of Law*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2017, vol. 21.

⁴⁰ C. Mik, *Państwo i prawo...*, s. 195-204, 277 i n.

⁴¹ A/RES/55/2. Rezolucję przyjęto bez głosowania.

⁴² A/RES/60/1. Rezolucję uchwalono bez głosowania.

państwa, które jeszcze tego nie zrobiły, rozważyły przystąpienie do wszystkich traktatów dotyczących ochrony ludności cywilnej. Zaapelowano też do państw, aby kontynuowały wysiłki „na rzecz wyeliminowania polityk i praktyk dyskryminujących kobiety oraz do przyjęcia praw i promowania praktyk, które chronią prawa kobiet i promują równość płci”. Wreszcie doceniono rolę MTS, głównego organu sądowniczego ONZ, „w rozstrzyganiu sporów między państwami oraz wartość jego pracy” i wezwano państwa, które jeszcze tego nie uczyniły, do rozważenia przyjęcia jurysdykcji Trybunału i zastanowienia się nad sposobami wzmocnienia jego pracy.

Postanowienia rezolucji „Wynik szczytu światowego” zaowocowały podjęciem prac w Zgromadzeniu Ogólnym nad pogłębieniem treści zasady rządów prawa na szczeblach krajowym i międzynarodowym. Prace, które podjęto w latach 2006-2012⁴³, zostały zwieńczone uchwaleniem Deklaracji Spotkania Wysokiego Szczebla (w składzie szefów państw i rządów) w sprawie rządów prawa na szczeblach krajowym i międzynarodowym w dniu 24 września 2012 r. (dalej: Deklaracja o rządach prawa)⁴⁴. Niemniej zainteresowanie rządami prawa na poziomie Zgromadzenia Ogólnego jest kontynuowane do dzisiaj. Zgromadzenie co roku podejmuje uchwały, dokonując oceny rządów prawa na poziomach krajowym i międzynarodowym⁴⁵. Co roku także Sekretarz Generalny ONZ przedstawia Zgromadzeniu, przed podjęciem rezolucji, sprawozdanie w sprawie umocnienia i koordynacji działań ONZ w zakresie rządów prawa.

2.2. Pojęcie rządów prawa na poziomie międzynarodowym

2.2.1. Zagadnienia ogólne

Deklaracja o rządach prawa z 2012 r. nie jest pogłębionym dokumentem koncepcyjnym. Nie zawiera sprecyzowanego rozumienia rządów prawa. Stanowi jedynie dość ogólny zestaw idei i zasad. Nie tyle definiuje, czym są rządy prawa, ile określa role, jakie rządy prawa powinny odgrywać we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Z jej treści nie wynika, jaki jest stosunek rządów prawa do prawa międzynarodowego. W niektórych fragmentach Deklaracji stawia się bowiem rządy prawa obok prawa międzynarodowego. Mówi się np. o przywiązaniu członków ONZ do celów i zasad

⁴³ Rezolucje z 4 grudnia 2006 r., A/RES/61/39; z 6 grudnia 2007 r., A/RES/62/70; z 11 grudnia 2008 r., A/RES/63/128; z 16 grudnia 2009 r., A/RES/64/116; z 6 grudnia 2010 r., A/RES/65/32; z 9 grudnia 2011 r., A/RES/66/102. Rezolucje przyjmowano bez głosowania.

⁴⁴ A/RES/67/1. Rezolucję przyjęto bez głosowania. Zob. C.A. Feinäugle, *The UN Declaration on the Rule of Law and the Application of the Rule of Law to the UN: A Reconstruction from an International Public Authority Perspective*, „Goettingen Journal of International Law” 2016, vol. 7, no. 1, s. 157 i n., zwł. s. 161 i n.; R. Janse, *The UNGA Resolutions on the Rule of Law at the National and International Levels, 2006-Post 2015*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2014, vol. 18, s. 258 i n. Szerzej: M. Kanetake, A. Nollekaemper, *The Rule of Law at the National and International Levels: Contestations and Deference*, Hart Publishing, Oxford 2016.

⁴⁵ Po uchwaleniu Deklaracji przyjmowano rezolucje na temat rządów prawa na obu szczeblach. Zob. rezolucje z 14 grudnia 2012 r., A/RES/67/97; z 16 grudnia 2013 r., A/RES/68/116; z 10 grudnia 2014 r., A/RES/69/123; z 14 grudnia 2015 r., A/RES/70/118; z 13 grudnia 2016 r., A/RES/71/148; z 7 grudnia 2017 r., A/RES/72/119; z 20 grudnia 2018 r., A/RES/73/207; z 18 grudnia 2019 r., A/RES/74/191; z 15 grudnia 2020 r., A/RES/75/141; z 9 grudnia 2021 r., A/RES/76/117. Rezolucje przyjmowano bez głosowania.

Karty, prawa międzynarodowego i sprawiedliwości oraz porządku międzynarodowego opartego na rządach prawa. W innym miejscu z kolei deklaruje się „przywiązanie do porządku międzynarodowego opartego na rządach prawa i prawie międzynarodowym, które wraz z zasadami sprawiedliwości są niezbędne do pokojowego współistnienia i współpracy między państwami”.

Z Deklaracji nie dowiemy się także, czy rządy prawa na szczeblach krajowym i międzynarodowym są treściowo tożsame czy różne (bądź tylko częściowo tożsame). Chociaż dokument ten został podzielony na trzy części, to jednak nie są one wyraźnie przyporządkowane każdemu z tych szczebli. W Deklaracji znalazły się stwierdzenia sugerujące wspólnotę treści rządów prawa na obu poziomach. Uznano tutaj m.in., że standardy rządów prawa stosuje się na równi do wszystkich państw, organizacji międzynarodowych, łącznie z ONZ, jak również uznanie, że istnieją wspólne cechy w ramach rządów prawa na szczeblach międzynarodowym i krajowym. W tym duchu można też odczytywać sformułowanie, zgodnie z którym „zbiorowa odpowiedź na wyzwania i możliwości wynikające ze złożonych transformacji politycznych, społecznych i gospodarczych musi być oparta na rządach prawa, które stanowią podstawę przyjaznych i sprawiedliwych (*friendly and equitable*) stosunków między państwami i na których oparte są sprawiedliwe i uczciwe (*just and fair*) społeczeństwa”.

Z drugiej strony w Deklaracji o rządach prawa znalazły się elementy, które w sposób dość jednoznaczny wiążą się z poziomem międzynarodowym, chociaż, znowu, nie jest oczywiste, czy są one charakterystyczne wyłącznie dla niego. Z lektury Deklaracji wynika, że rządy prawa raczej nie są identyczne na obu poziomach. Niemniej z uwagi na ich funkcjonalne powiązania nie zawsze zasadne jest ich rozdzielanie, a tym bardziej przeciwstawianie.

Warto jeszcze zauważyć, że koncepcja rządów prawa jest rozwijana również na poziomie partykularnym, zwłaszcza w ramach regionalnych organizacji międzynarodowych. Na szczególną uwagę zasługuje Rada Europy, przy której działa Komisja „Demokracja przez Prawo”, zwana Komisją Wenecką. W 2016 r. przedstawiła ona Listę kontrolną rządów prawa⁴⁶. Ustalając ją, Komisja podkreśliła uniwersalny charakter rządów prawa, a zatem ich ponadeuropejski zasięg. Zarazem przestrzega przed nadmiernie formalnym ich rozumieniem, aczkolwiek gdy przychodzi do konkretów, elementów materialnych jest niewiele.

Według Komisji istnieje powszechna zgoda co do następujących elementów rządów prawa: 1) legalności, w tym przejrzystego, odpowiedzialnego i demokratycznego procesu stanowienia prawa; 2) pewności prawnej; 3) zakazu arbitralności; 4) dostępu do wymiaru sprawiedliwości przed niezależnymi i bezstronnymi sądami, w tym sądowej kontroli aktów administracyjnych; 5) poszanowania praw człowieka; oraz 6) niedyskryminacji i równości wobec prawa. Elementy te mają jednak swoje uwarunkowania lokalne. Każdy z tych elementów został jeszcze „rozpisany” na

⁴⁶ Rule of Law Checklist, Study No. 711/2013, CDL-AD(2016)007, Strasbourg, 18 March 2018, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e) [dostęp 8.07.2022]. Komisja korzystała z różnorodnych standardów, także pozaeuropejskich.

bardziej konkretne kryteria. W kontekście ustaleń Komisji Weneckiej można podnieść, że uniwersalny charakter rządów prawa mógłby być odczytywany jednak jako przekonanie, że ich rozumienie na szczeblach krajowym i międzynarodowym powinno być takie samo, chociaż treściowo zdają się bardziej związane z poziomem krajowym. Ponadto kojarzenie rządów prawa z prawami człowieka oznacza, że koncepcje te nie dają się ściśle rozgraniczyć, lecz pozostają współzależne, wzajemnie się przenikają.

2.2.2. Treść rządów prawa na poziomie międzynarodowym

Niezależnie od dylematów dotyczących relacji między rządami prawa na poziomach krajowym i międzynarodowym, należy zauważyć, że w Deklaracji o rządach prawa z 2012 r. Zgromadzenie Ogólne wskazuje elementy, które można łączyć bardziej jednoznacznie z rządami prawa na poziomie międzynarodowym. W ten sposób m.in. porządek międzynarodowy oparty na rządach prawa uznano za jedną z podstaw bardziej prawidłowego, dostatniego i sprawiedliwego świata. Rządy prawa odniesiono tak do wszystkich państw i organizacji międzynarodowych, jak też do ONZ i jej organów. Podkreślono, że poszanowanie i popieranie rządów prawa i sprawiedliwości powinno przyświecać wszystkim ich działaniom oraz zapewniać przewidywalność i legitymizację ich działań. Wyrażono też zdecydowaną wolę zaprowadzenia sprawiedliwego i trwałego pokoju na świecie oraz przywiązanie do celów i zasad ONZ. Podkreślono, że spory międzynarodowe powinny być rozwiązywane drogą pokojową. Potwierdzono, że prawa człowieka, rządy prawa i demokracja należą do uniwersalnych i niepodzielnych podstawowych wartości i zasad ONZ.

Z poziomem międzynarodowym mogą być również skojarzone stwierdzenia wiążące trzy filary ONZ, tj. międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, praw człowieka i rozwój z rządami prawa. W Deklaracji znalazło się też wezwanie do niestosowania jednostronnych środków ekonomicznych, finansowych lub handlowych z naruszeniem prawa międzynarodowego i Karty NZ, które utrudniają rozwój, zwłaszcza państw rozwijających się.

W Deklaracji podkreślono znaczenie rządów prawa jako jednego z kluczowych elementów zapobiegania konfliktom, utrzymywania pokoju, rozwiązywania konfliktów i budowania pokoju. W związku z tym uznano konieczność zagwarantowania sprawiedliwości w okresie przejściowym i wsparcie ONZ dla państw znajdujących się w takim okresie. Rządy prawa potraktowano także jako jeden z kluczowych elementów operacji pokojowych, a także wzmocnionej współpracy m.in. w dziedzinie rządów prawa. Podkreślono też, że „lepsze przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarnego jest niezbędnym warunkiem poprawy sytuacji ofiar konfliktów zbrojnych”. W związku z tym „wszystkie państwa i wszystkie strony konfliktów zbrojnych są zobowiązane do poszanowania i zapewnienia przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego w każdych okolicznościach”. Rządy prawa związane również ze sprawiedliwością okresu przejściowego w związku ze stosowaniem międzynarodowego prawa praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego jako wzorców naruszeń w tzw. procesach poszukiwania prawdy. Zapewniono, że nie może być mowy o tolerancji dla bezkarności osób popełniających zbrodnie

międzynarodowe oraz naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego i poważnego naruszenia prawa praw człowieka. W tym kontekście dostrzeżono i uznano rolę krajowych i międzynarodowych sądów karnych, a zwłaszcza Międzynarodowego Trybunału Karnego. Ponadto położono nacisk na umocnienie współpracy międzynarodowej opartej na zasadach wspólnej odpowiedzialności i zgodności z prawem międzynarodowym w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej, która podważa zrównoważony rozwój i rządy prawa. Potępiono także terroryzm uznany za jedno z najpoważniejszych zagrożeń międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zastrzegając wszakże, że jego zwalczanie musi odbywać się zgodnie z prawem międzynarodowym, łącznie z prawem praw człowieka, prawem uchodźczym i prawem humanitarnym.

W Deklaracji o rządach prawa doceniono również wagę poszczególnych organów ONZ w sferze rządów prawa: Zgromadzenia Ogólnego jako organu kształtowania polityki i ustanawiania standardów, a także zapewniającego stopniowy rozwój i kodyfikację prawa międzynarodowego, Rady Bezpieczeństwa w związku z wypełnianiem funkcji zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (w tym kontekście dostrzeżono także wagę środków kolektywnych, w tym celowanych sankcji Rady Bezpieczeństwa), Rady Gospodarczej i Społecznej w sferze umacniania rządów prawa, eliminacji ubóstwa oraz zrównoważonego rozwoju; Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości jako organu rozstrzygającego spory między państwami i wartość jego pracy dla promowania rządów prawa (potwierdzono też obowiązek wykonywania jego orzeczeń przez strony sporów, których orzeczenia dotyczą; wezwano do rozważenia przyjęcia jurysdykcji MTS przez państwa, które tego jeszcze nie zrobiły; wreszcie przypomniano o możliwości zwracania się o opinie doradcze). Ponadto zwrócono uwagę na rolę Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza i innych sądów i trybunałów międzynarodowych w promowaniu rządów prawa na obu poziomach. Wyrażono uznanie dla prac Komisji Prawa Międzynarodowego. Przyjęto, że dobre zarządzanie na szczeblu międzynarodowym ma podstawowe znaczenie dla rządów prawa i położono nacisk na reformę organów ONZ. Podniesiono także wagę reformy instytucji Bretton Woods. W Deklaracji potwierdzono m.in. także ogólnie obowiązek państw przestrzegania wszystkich swoich zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego i położono nacisk na konieczność ich wspierania w wywiązywaniu się z tych zobowiązań.

W corocznych rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego w sprawie rządów prawa na szczeblach krajowym i międzynarodowym utwierdza się koncepcję rządów prawa. W ostatniej z nich, z 9 grudnia 2021 r., potwierdzono zatem przywiązanie do celów i zasad Karty NZ i prawa międzynarodowego jako fundamentów bardziej pokojowego, dostatniego i sprawiedliwego świata, a także ponowiono determinację w dążeniu do ich ścisłego przestrzegania i ustanowienia sprawiedliwego i trwałego pokoju na świecie. Potwierdzono też, że prawa człowieka, demokracja i rządy prawa są powiązane ze sobą i wzajemnie wzmacniają się oraz stanowią uniwersalne i niepodzielne podstawowe wartości i zasady ONZ. Przypomniano również potrzebę

powszechnego przestrzegania i wprowadzania w życie rządów prawa zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym oraz „przywiązanie do porządku międzynarodowego opartego na rządach prawa i prawie międzynarodowym, które wraz z zasadami sprawiedliwości są niezbędne do pokojowego współistnienia i współpracy między państwami”. Wyrażono też przekonanie, że „umacnianie rządów prawa na szczeblu krajowym i międzynarodowym jest niezbędne dla urzeczywistnienia trwałego wzrostu gospodarczego, zrównoważonego rozwoju, eliminacji ubóstwa i głodu oraz ochrony wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności”, a także uznano, że „bezpieczeństwo zbiorowe zależy od skutecznej współpracy, zgodnie z Kartą i prawem międzynarodowym, przeciwko zagrożeniom transnarodowym”. W rezolucji podkreślono również „obowiązek wszystkich państw do powstrzymania się w stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub jej użycia w jakikolwiek sposób niezgodny z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz do rozstrzygania sporów międzynarodowych środkami pokojowymi w taki sposób, aby nie zagrażały one pokojowi, bezpieczeństwu i sprawiedliwości międzynarodowej, zgodnie z rozdziałem VI Karty”. Ponadto wezwano państwa, które jeszcze tego nie uczyniły, aby rozważyły przyjęcie jurysdykcji MTS.

Ponadto potwierdza się „rolę Zgromadzenia Ogólnego w zachęcaniu do stopniowego rozwoju prawa międzynarodowego i jego kodyfikacji, a ponadto potwierdza, że państwa potwierdzają, iż państwa powinny przestrzegać wszystkich swoich zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego”, jak również „konieczność utrzymania i promowania praworządności na szczeblu międzynarodowym zgodnie z zasadami Karty NZ”. Uznaje się też „rolę wielostronnych i dwustronnych traktatów oraz procesów w umacnianiu rządów prawa i zachęca państwa do dalszego rozważenia możliwości promowania traktatów w dziedzinach, w których współpraca międzynarodowa mogłaby odnieść korzyści z traktatów”. Podkreśla się znaczenie Programu pomocy NZ w zakresie nauczania, studiowania, rozpowszechniania i szerszego stosowania prawa międzynarodowego dla programów i działań ONZ w dziedzinie rządów prawa.

Zwraca się uwagę na konieczność zapewnienia przestrzegania rządów prawa na szczeblu krajowym oraz potrzebę zwiększenia wsparcia dla państw członkowskich w krajowej implementacji ich zobowiązań międzynarodowych. Podnosi się wagę dialogu między państwami członkowskimi w dziedzinie rządów prawa, dostrzegając, że „działania w zakresie rządów prawa muszą być zakorzenione w kontekście krajowym oraz że państwa mają różne doświadczenia krajowe w zakresie rozwoju swoich systemów praworządności, z uwzględnieniem ich specyfiki prawnej, politycznej, społeczno-gospodarczej, kulturowej, religijnej i innej specyfiki lokalnej, uznając jednocześnie, że istnieją wspólne cechy oparte na normach i standardach międzynarodowych”. Uznano też znaczenie przywrócenia zaufania do rządów prawa jako kluczowego elementu sprawiedliwości okresu przejściowego, jak również konieczność zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla wszystkich.

Sekretarz Generalny ONZ w swoich sprawozdaniach corocznych dotyczących rządów prawa stara się rozgraniczyć ich działanie na szczeblach krajowym i międzynarodowym. W ostatnim ze swoich sprawozdań z 26 lipca 2021 r.⁴⁷ w ramach promocji rządów prawa na szczeblu międzynarodowym rozważał kodyfikację i rozwój instrumentów, norm, standardów i reguł międzynarodowych (w kontekście prac Komisji Prawa Międzynarodowego, a także prac w innych organach ONZ czy w związku ze stanem ratyfikacji traktatów), promocję instrumentów, norm, standardów i reguł międzynarodowych (wsparcie państw w sferze prawa międzynarodowego, wykłady w bibliotece audiowizualnej ONZ, odpowiedź na COVID-19), międzynarodowe i hybrydowe sądy i trybunały, a także inne międzynarodowe mechanizmy rozliczalności). Przywiązał zatem wagę przede wszystkim do formalnych aspektów rządów prawa.

Z rezolucji ONZ można wnioskować, że rządy prawa na poziomie międzynarodowym są niedojrzałe koncepcyjnie. Dostrzega się ogólnie ich związek z pojęciami mającymi wprowadzić duże znaczenie, lecz prawnie niedookreślonymi, jak zrównoważony pokój, zrównoważony rozwój, sprawiedliwość. Uznaje się też za ważne skojarzenie rządów prawa z prawami człowieka i demokracją. Związki te nie są jednak pogłębione. Te bardziej konkretne elementy, które można wydobyć jako ewentualne składniki rządów prawa na poziomie międzynarodowym, nie dają też pełnego i satysfakcjonującego obrazu.

Wśród elementów, które można uznać za materialne, wymienia się akceptację celów i zasad Karty NZ, uwypuklenie zakazu groźby użycia lub użycia siły, zakaz stosowania jednostronnych środków gospodarczych, konieczność przestrzegania prawa międzynarodowego praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego w czasie konfliktów zbrojnych, negację bezkarności w razie popełnienia zbrodni międzynarodowych czy naruszenia zobowiązań w sferze praw człowieka i prawa humanitarnego w powiązaniu z podkreśleniem roli krajowych i międzynarodowych sądów karnych.

Z kolei w ramach elementów formalnych można wskazać uwypuklenie roli prawa międzynarodowego, jego rozwoju i kodyfikacji, a także przestrzegania zobowiązań z niego wynikających, obowiązek pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych, podkreślenie wagi sądownictwa międzynarodowego i poszanowania obowiązku wykonywania wyroków międzynarodowych, konieczność zapewnienia sprawnego działania instytucji międzynarodowych oraz ich efektywnej reformy.

W związku z tym warto powrócić do ogólniejszego rozumienia rządów prawa i uczynić z nich punkt wyjścia do głębszych rozważań. Niewątpliwie należy rozróżnić formalne i materialne standardy rządów prawa. Pierwsze z nich można lokować na poziomie podstawowym i głębokim. W pierwszym przypadku standardy formalne obejmują w szczególności: 1) w zakresie tworzenia prawa – przejrzyste sposoby i klarowność co do źródeł prawa (problem katalogu, *soft law*); 2) w odniesieniu do obowiązywania – jasne zasady obowiązywania i dostęp do prawa przez publikację źródeł prawa; 3) w zakresie stosowania prawa – efektywne i poddane kontroli

⁴⁷ A/76/235.

wykonywanie obowiązków; 4) w sferze rozwiązywania sporów – istnienie obligatoryjnego i niezależnego sądownictwa z możliwością uzupełniającego działania metod alternatywnych, pozasądowych. Na poziomie głębokim standardy formalne należy kojarzyć przede wszystkim z: 1) normatywnością prawa (przeciwdziałaniem arbitralności, legalizmem); 2) postrzeganiem prawa jako porządku: zagadnienie wewnętrznej jedności porządku prawnego, hierarchicznej jego budowy i rozwiązywania sporów wewnętrznych; 3) stabilnością, przewidywalnością i bezpieczeństwem prawnym; 4) elastycznością systemu (zdolnością adaptacyjną – interpretacja ewolucyjna, otwarte pojęcia, otwartość na przenikanie reguł pozaprawnych, zwłaszcza moralnych, do systemu prawa pozytywnego).

Standardy materialne trudniej doprecyzować. Do takich standardów rządów prawa można zaliczyć zwłaszcza równość wobec prawa, legitymizację porządku (nienarzucanie jednostronne porządku, oparcie go na wartościach i zasadach efektywnie internalizowanych przez adresatów), odrzucenie siły, brak bezkarności w przypadku naruszania prawa, poczucie sprawiedliwości i poszanowania podstawowych reguł etycznych, poszanowanie godności i praw jednostki, ludu, akceptację podstawowych zasad prawa. Standardy te należy odczytywać w specyficznym środowisku międzynarodowym⁴⁸.

2.2.3. Uwarunkowania rządów prawa na poziomie międzynarodowym

Koncepcja rządów prawa nie może być mechanicznie przenoszona z poziomu prawa krajowego na poziom prawa międzynarodowego⁴⁹. Środowisko międzynarodowe powoduje m.in., że rządy prawa, zwłaszcza co do elementów formalnych, nie mogą być postrzegane z rygoryzmem równym istniejącemu na poziomie krajowym. W znacznym wyższym stopniu stają się one koncepcją relatywną. Środowisko międzynarodowe zabarwia też poszczególne kryteria rządów prawa własnym kolorem. Rządy prawa powinny być postrzegane jako koncepcja wewnętrzna w ramach międzynarodowego porządku prawnego, kwintesencja formalna i materialna jego prawnej natury.

Na czym polega specyfika międzynarodowa rządów prawa? Po pierwsze, jeśli uznać za prawdziwe stwierdzenie, że *ubi societas, ibi ius*, to należałoby zauważyć, że wspólnota międzynarodowa nie odpowiada strukturalnie wspólnotie państwowej. Składa się przede wszystkim z państw, chociaż coraz częściej wskazuje się, że obejmuje także innych aktorów, w tym aktorów niepaństwowych. Współtworzy ją wiele formalnych i nieformalnych układów (wspólnot) i powiązanych z nimi regulacji. Układy te niekiedy wzajemnie przecinają się. Jako całość wspólnota nie ma struktury hierarchicznej. Jest zdecentralizowana, chociaż poszczególne części składowe

⁴⁸ Zob. np. K.J. Keith, *The International Rule of Law*, "Leiden Journal of International Law" 2015, vol. 28, issue 3, s. 408 i n.

⁴⁹ R. Collins, *The Rule of Law and the Quest for Constitutional Substitutes in International Law*, "Nordic Journal of International Law" 2014, vol. 83, issue 2, s. 87 i n.; S. Chesterman, *An International Rule of Law*, "The American Journal of Comparative Law" 2008, vol. 56, no. 2, s. 350-360; S. Beaulac, *An Inquiry into the International Rule of Law*, "European University Institute Working Papers" 2007/14, zwł. s. 8 i n.

mogą podlegać hierarchizacji. Wspólnota międzynarodowa nie ustanowiła jednego prawodawcy (scentralizowanego systemu tworzenia prawa międzynarodowego), a procesy prawotwórcze są w znacznym zakresie niezinstytucjonalizowane, nieprzejrzyste. Katalog źródeł prawa pozostaje niepewny. Wskutek istnienia różnorodnych układów społecznych wewnątrz wspólnoty międzynarodowej powstają różnorodne reżimy i systemy prawne, które podają w wątpliwość istnienie i działanie prawa międzynarodowego jako jednolitego porządku prawnego. Z perspektywy obowiązywania istotne znaczenie ma zgoda na wiązanie się określonymi normami prawnymi. W ślad za zdecentralizowanym modelem tworzenia prawa międzynarodowego idzie brak scentralizowanego aparatu wykonawczego, obligatoryjnego systemu rozwiązywania sporów i scentralizowanego systemu egzekwowania prawa. Środkami działania są środki pozostawione w rękach państw. Istotnym instrumentem działania jest samopomoc. Niewykluczone jest stosowanie środków jednostronnych, w tym zwłaszcza jako środków odwetowych, a nawet, mimo zakazu użycia lub groźby użycia siły, incydentalne użycie siły zbrojnej⁵⁰.

Próbą wyjścia z tej niekomfortowej sytuacji jest promowanie konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego. Łączy się ją z poszukiwaniem reguł określających konstytucję formalną lub materialną prawa międzynarodowego jako porządku prawnego⁵¹. W pierwszym przypadku łączy się to zwłaszcza z nadawaniem cech konstytucyjnych Karcie NZ. W drugim z poszukiwaniem reguł formalnych lub materialnych scalających system. Regułami formalnymi są np. reguły drugiego rzędu (np. reguły dotyczące wykładni traktatów, odpowiedzialności za czyny międzynarodowo bezprawne), określane nieraz jako gramatyka prawa międzynarodowego. Regułami materialnymi są zasady naczelne prawa międzynarodowego, ujęte w Karcie NZ i rozwinięte w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego z 1970 r., a także reguły, którym nadaje się szczególną rangę, tj. normy bezwzględnie wiążące (*ius cogens*)⁵².

Po drugie, w zdecentralizowanej wspólnocie międzynarodowej, w dużym stopniu opartej na woluntarystycznej koncepcji prawa międzynarodowego, w pewnym stopniu płynna jest legalność. Wprawdzie istnieją ustalone zasady i reguły wiążące prawnie członków wspólnoty, a ich przekroczenie uważa się za naruszenie prawa międzynarodowego (czyny międzynarodowo bezprawne; wchodzi w grę

⁵⁰ M. J. Glennon, *The Limitations of Traditional Rules and Institutions Relating to the Use of Force*, [w:] M. Weller (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 79 i n. Por. wszakże kontrargumenty: J. Crawford, R. Nicholson, *The Continued Relevance of Established Rules and Institutions Relating to the Use of Force*, [w:] M. Weller (ed.), *The Oxford Handbook...*, s. 96 i n.

⁵¹ Zob. C. Mik, *Państwo i prawo...*, s. 291-294.

⁵² Zob. projekt konkluzji w sprawie norm bezwzględnie wiążących wraz z komentarzem autorstwa Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, A/74/10, <https://legal.un.org/ilc/reports/2019/english/chp5.pdf> [dostęp 8.07.2022]. Według Tilla Patricka Holterhusa konstytucjonalizacja bywa uważana za przejaw transferu idei rządów prawa do prawa międzynarodowego. Jego zdaniem wskutek tego transferu międzynarodowe rządy prawa zostają uznane za nadrzędną zasadę konstytucyjną prawa międzynarodowego, która ogranicza suwerenność państw, znajdują one zastosowanie do organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych. Rządy prawa stają się także najważniejszą ideą globalnej wspólnoty prawa. Zob. T.P. Holterhus, *The history...*, s. 464-465.

odpowiedzialność pozakarna państw), w skrajnych przypadkach prowadzące dodatkowo do odpowiedzialności karnomiędzynarodowej jednostek. Jednakże wobec braku scentralizowanej i obowiązkowej oceny zachowań państw i jednostek oraz braku aparatu egzekwowania poszanowania prawa ocena staje się w dużym stopniu konwencjonalna. W szczególności państwa same oceniają legalność zachowania i mogą prowadzić do zalegalizowania sytuacji *prima facie* nielegalnych. Służą temu brak reakcji na naruszenia (np. dokonane przez mocarstwo), przyzwolenie (milcząca aprobata), uznanie, a nawet porozumienia kończące naruszenia prawa międzynarodowego, bez napiętnowania państw i ukarania sprawców. Statuty międzynarodowych sądów karnych nie stanowią powszechnie obowiązujących kodeksów (wiążą tylko te państwa, które je akceptują), a prawo zwyczajowe nie jest w stanie zapewnić instrumentów procesowych i instytucjonalnych umożliwiających egzekwowanie odpowiedzialności karnej, a nawet odpowiedzialności państw. Efektywność przynajmniej niekiedy przeważa nad legalnością. Nie zawsze *iniuria* nie wytwarza trwałych rozwiązań prawnych. Znaczenie ma dokonany fakt prawotwórczy.

Po trzecie, słabość legalizmu we wspólnocie międzynarodowej przejawia się także w tym, że wiele norm, zwłaszcza na poziomie powszechnym, pozostaje dość ogólna, niedookreślona. W konsekwencji normy mogą okazać się niewystarczającym wzorcem zachowań. Niezbędna jest ich konkretyzująca wykładnia. Jednak wykładnia dokonywana przez instytucje międzynarodowe jest możliwa jedynie fragmentarycznie (tam, gdzie istnieją instytucje) i niekiedy budzi zastrzeżenia, gdy okaże się zbyt ekspansywna. Dokonują jej zatem w dużym stopniu same państwa, przesądzając o legalności lub nielegalności własnych zachowań. Co więcej, niekiedy nie ma norm traktatowych ani zwyczajowych, które dostarczyłyby wskazówek co do pożądanego zachowania. Zaleca się wówczas sięgać do zasad ogólnych prawa. Te jednak mogą okazać się jeszcze mniej wiarygodnym źródłem oceny legalności.

Po czwarte, legalności we wspólnocie międzynarodowej nie sprzyja specyficzny sposób konstruowania norm prawnych, które często nie są powiązane z jednoznacznymi sankcjami (w pewnym sensie pozostają *leges imperfectae*). Tworzą je zwykle hipotezy i dyspozycje, podczas gdy sankcje zabezpieczają całe zespoły norm lub nawet całe prawo międzynarodowe. Trzeba je zatem za każdym razem relatywizować do konkretnych norm i sytuacji. Takie „sztukowane” normy prawne trudno czasem egzekwować. Wówczas do głosu dochodzą jednostronne (w znaczeniu indywidualne lub kolektywne) środki wywierania presji.

Po piąte, wyróżnikiem wspólnoty międzynarodowej jest jej istnienie i funkcjonowanie na podstawie określonego układu sił pozostających w równowadze. Układ ten nie jest jednak statyczny, lecz dynamiczny, a każda zmiana może prowadzić do zmiany priorytetów i postrzegania naruszeń prawa międzynarodowego. Prawo międzynarodowe utrzuca układ sił na określonym etapie. Zmiany realnego układu sił powodują narastanie rozziemu między rzeczywistością stosunków a prawem międzynarodowym, której ofiarą jest prawo międzynarodowe. W takich warunkach nie jest ono bowiem przestrzegane, a naruszenia pozostają bez właściwej reakcji międzynarodowej.

Po szóste, zmienność interesów państw, częściowa nieprzewidywalność ich projekcji, w zmiennych warunkach stosunków międzynarodowych (raz opartych na odprężeniu, innym razem napinających się do granic konfliktu) powodują, że trudno jest wynegocjować pożądane reguły prawne. Wraz z narastającym przyspieszeniem historycznym, wynikającym zwłaszcza z procesów globalizacji, w tym masowego stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych w stosunkach międzynarodowych, dochodzi do deformalizacji prawa międzynarodowego. Poszukuje się alternatyw dla norm prawnie wiążących, neguje się binarny podział na prawo i nie-prawo. Prowadzi to do trudności w określeniu, co obowiązuje, a co jest tolerowane. Rozmiękczeniu ulegają także środki egzekwowania norm. Pojawia się idea nieformalnego prawa międzynarodowego. W celu zachowania jego znaczenia w dynamicznie zmieniającym się środowisku międzynarodowym rozcieńczane są kryteria kluczowych elementów międzynarodowego porządku prawnego. Poza źródłami prawa deformalizacja objęła podmioty prawa międzynarodowego (poszerzanie pojęcia podmiotowości poza państwa i organizacje międzynarodowe), normy i zobowiązania (poszerzanie zastosowania miękkich zobowiązań), odpowiedzialność (promowanie *accountability* w miejsce lub obok *responsibility*) i egzekwowanie prawa międzynarodowego (*non-compliance* zamiast *violations*).

Po siódme, istotną częścią rządów prawa jest istnienie mechanizmów zapewniających kontrolę poszanowania prawa i jego egzekwowanie w razie naruszeń. W rządach prawa na poziomie krajowym taką rolę spełniają sądy, w tym sądy administracyjne i konstytucyjne. W przypadku międzynarodowego porządku prawnego istnieje bogata gama formalnie równoważnych środków rozwiązywania sporów. Jednak tylko arbitraż i sądy mogą wydawać orzeczenia prawnie wiążące. W obu przypadkach ich istnienie i jurysdykcja są uzależnione od decyzji podmiotów, których zachowania mają kontrolować. Tylko w przypadku nielicznych sądów międzynarodowych o ograniczonej właściwości rzeczowej jurysdykcja pozostaje obligatoryjna. I w tych przypadkach wszakże strona może zdecydować o wypowiedzeniu lub wycofaniu się z traktatu, który leży u podstaw działania sądu. Z kolei egzekwowanie prawa w nikłym zakresie pozostaje scentralizowane (Rada Bezpieczeństwa ONZ: zagrożenie lub naruszenie pokoju lub akt agresji; efektywne działanie jest uzależnione od jednomyślnej postawy stałych jej członków). W pozostałym zakresie dozwolone są jednostronne środki odwetowe stanowiące odpowiedź na uprzednie naruszenie zobowiązań międzynarodowych, chyba że pozostają w sprzeczności z normami *iuris cogentis*, a także retorsje. Prawo międzynarodowe stawia prawo przed siłą, zakazując groźby użycia lub użycia siły wojskowej. Jednak to, czy doszło do zakazanego użycia siły, a zwłaszcza napaści zbrojnej (agresji), pozostaje niedookreślone. Wątpliwości budzi również użycie siły w obliczu nieuchronnego ataku zbrojnego (zwłaszcza możliwość ustalenia kryteriów dopuszczalności swoistej obrony uprzedzającej).

Po ósme, w warstwie materialnej wspólnota międzynarodowa ma kłopot z wypracowaniem zestawu wspólnych dla wszystkich jej członków wartości

i z uznaniem wspólnych dóbr. Wprawdzie członkowie ONZ deklarują wspólnotę celów i zasad, a nawet wspólnotę pewnych wartości wymienionych w Deklaracji milenijnej, a Komisja Prawa Międzynarodowego proklamuje, że normy bezwzględnie wiążące (*ius cogens*) stanowią wyraz nadrzędnie wyższych wspólnych wartości, to jednak w chwili próby okazują się one niewystarczającym zabezpieczeniem materialnoprawnym. W przypadku tzw. *hard cases* zawodzi odpowiedzialność za czyny międzynarodowo bezprawne, a karna odpowiedzialność za zbrodnie międzynarodowe pozostawia wiele do życzenia.

3. Konsekwencje agresji Rosji na Ukrainę dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym

3.1. Uwagi ogólne

W tych rozważaniach dochodzimy wreszcie do punktu, kiedy trzeba zadać pytanie o następstwa konfliktu zbrojnego na Ukrainie dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Zauważmy najpierw, że konflikt ten generuje liczne problemy, które można określić jako bieżące. Zaliczyć do nich można m.in. zagadnienie efektywności stosowania sankcji niewojskowych w razie konfliktu, którego stroną jest wielkie mocarstwo, statusu państw nieuczestniczących w konflikcie zbrojnym, niebędących państwami neutralnymi, i dopuszczalności pomocy wojskowej jednej ze stron walczących, udzielania pomocy humanitarnej jedynie stronie napadniętej, egzekwowania odpowiedzialności karnej lub też jej nieegzekwowania za zbrodnie popełnione w Ukrainie czy naruszenia międzynarodowego prawa praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego, jak również odpowiedzialności Rosji za naruszenie licznych zobowiązań międzynarodowych i szkody wyrządzone Ukrainie, czy nawet legalności zajęcia lub konfiskaty majątku osób objętych jednostronnymi środkami sankcyjnymi.

Konflikt ukraiński rodzi też smutną refleksję na temat ograniczonej efektywności w skrajnych przypadkach konfliktu zbrojnego, w których zaangażowane są mocarstwa, wielu traktatów, w tym zwłaszcza obowiązujących w sferze przeciwwójennej, jak traktaty nakazujące pokojowe rozwiązywanie sporów międzynarodowych i zakazujące użycia siły lub jej groźby, wykluczające instrumentalizację prawa do samoobrony, czy traktaty gwarantujące bezpieczeństwo państwa. Nie zapewniają wystarczającego oddziaływania performatywnego w stosunku do państw (zapobiegającego, korygującego, odstraszającego państwa i jednostki w zakresie określonych zachowań). Są dość instrumentalnie interpretowane i traktowane przez państwa i rządzących nimi polityków.

Napaść zbrojna Rosji na Ukrainę rodzi również wyzwania dalekosiężne. To one przede wszystkim dotyczą fundamentów koncepcyjnych rządów prawa na poziomie międzynarodowym. W tym względzie agresja ta powinna być analizowana w szerszym kontekście polityczno-prawnym, a zatem z uwzględnieniem stanowisk Rosji i Stanów Zjednoczonych oraz ich stosunku do prawa międzynarodowego,

a także roli innych państw, w tym zwłaszcza Chin. Między Rosją a Stanami Zjednoczonymi od wielu lat trwa rywalizacja. Jedynie w krótkim okresie, po zakończeniu zimnej wojny, uległa ona osłabieniu. Napaść zbrojna na Ukrainę doprowadziła jednak do radykalnej polaryzacji pozycji we wspólnocie międzynarodowej, utraty wzajemnego zaufania i podważenia fundamentalnych zasad prawnych, które po 1989 r. wydawały się zaakceptowane przynajmniej werbalnie.

3.2. Konsekwencje agresji Rosji na Ukrainę dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Prognoza

Wojna na Ukrainie ujawniła potężne pęknięcie wewnątrz wspólnoty międzynarodowej jako środowisku tworzącym prawo międzynarodowe i zapewniającym jego działanie. Wprawdzie procesy erozji wspólnoty można było obserwować już wcześniej (np. dążenie państw rozwijających się i ich doktryny prawa międzynarodowego do uzyskania przełożenia na politykę międzynarodową i prawo międzynarodowe), lecz wydarzenia z roku 2022 doprowadziły niewątpliwie do wstrząsu w świadomości międzynarodowej, w szczególności w świadomości Zachodu. Agresja na Ukrainę stała się bowiem przejawem podważenia istniejącego układu sił, będącego podstawą istnienia pokojowej i gotowej do współdziałania wspólnoty międzynarodowej. Niejednoznaczne reakcje wspólnoty na agresję najpierw w 2014 r., a następnie w 2022 r. (mimo formalnie przytłaczającej większości głosów wspierających rezolucje Zgromadzenia Ogólnego czy Rady Praw Człowieka ONZ), pokazują, że wspólnota ta podzieliła się w sprawie władzy w stosunkach międzynarodowych, a w ślad za tym, w sprawie wartości i zasad, jakie miałyby ją scalać, oraz roli prawa międzynarodowego.

Nie jest to tylko podział doraźny i nie dotyczy on tylko Ukrainy. Pokazuje bowiem niechęć do potępienia tej agresji przez tak potężne państwa jak Chiny czy Indie, mimo że naruszenie prawa międzynarodowego jest oczywiste, rzecz można nawet, ordynarne. Okazuje się jednak, że niechęć do dominacji Zachodu jest na tyle duża, że można wstrzymać się od potępienia agresora. Własne interesy geostrategiczne, własna ocena stanu i pożądaných kierunków zmian w stosunkach międzynarodowych mogą przeważać nad podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Prawo międzynarodowe, łącznie z Kartą NZ, w tych rachubach schodzi na dalszy plan. Zachód zostaje przeciwstawiony obozowi państw niechętnych dominacji Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników. Tego pęknięcia we wspólnocie międzynarodowej przez dłuższy czas nie zasypie takie czy inne spacyfikowanie Ukrainy, gdyż źródło problemów powstałego rozziwu leży znacznie głębiej.

Atak zbrojny na Ukrainę wpłynie na wspólnotę międzynarodową także w innym znaczeniu. Procesy internacjonalizacji, integracji i globalizacji spowodowały pojawienie się mocnej presji w kierunku redefinicji wspólnoty międzynarodowej jako wspólnoty obejmującej nie tylko państwa i organizacje międzynarodowe, ale także

aktorów niepaństwowych⁵³. Domagano się uznania tych aktorów za podmioty prawa międzynarodowego, co w pewnym (choć nie tak dużym, jak by tego oczekiwano) zakresie istotnie nastąpiło⁵⁴. Wydaje się jednak, że konflikt zbrojny na Ukrainie znacząco osłabi ten proces przeobrażania wspólnoty. Można wręcz spodziewać się ponownego zwrotu w pojmowaniu wspólnoty międzynarodowej w stronę wspólnoty państw i akcentowania ich suwerenności⁵⁵. Powstałe bardzo poważne napięcie, drastyczny spadek wzajemnego zaufania wywoła z pewnością ograniczenie dziedzin współdziałania i intensywności współpracy, umocni dążenie państw do pełniejszej i efektywniejszej kontroli nad wszystkim, co dzieje się pod ich jurysdykcją, oraz poszerzenie sfery uważanej za podlegającą wyłącznej kompetencji wewnętrznej. W przypadku mocarstw, które podjęły rywalizację z sobą (Stany Zjednoczone vs. Chiny, Rosja, częściowo Indie), może dochodzić do odtworzenia sfer wpływów i pogłębiania regulacji regionalnych im służących⁵⁶. Oznaczałoby to jednak uprzedmiotowienie wielu państw, formalnie uważanych za równe i suwerenne.

Napaść na Ukrainę i radykalne wyostreżenie różnic wewnątrz wspólnoty międzynarodowej pogłębia także wewnętrzne napięcia w prawie międzynarodowym jako porządku prawnym. Prowadzi do formułowania pytań, czy rzeczywiście istnieją wspólne wartości i ucieleśniające je normy bezwzględnie wiążące w skali wspólnoty międzynarodowej jako całości, skoro zakwestionowano takie wartości kluczowe i normy postrzegane w orzecznictwie międzynarodowym jako bezwzględnie wiążące (a wymienione w załączniku do wstępnego projektu konkluzji Komisji Prawa Międzynarodowego na ten temat⁵⁷), jak zakaz agresji, prawo do samostanowienia, podstawowe reguły międzynarodowego prawa humanitarnego, a nawet zakaz popełniania zbrodni ludobójstwa czy zbrodni przeciwko ludzkości⁵⁸. Tak w dokumentach programowych, jak i w doraźnych wystąpieniach swoich liderów związanych z inwazją na Ukrainę Rosja odrzuciła wartości i reguły prawne włączane do międzynarodowego porządku

⁵³ Zob. S. Parzymies, J. Symonides, *Rola prawa międzynarodowego w rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Przegląd Strategiczny” 2012, nr 1, s. 85-87.

⁵⁴ J. Symonides, *Prawo międzynarodowe: kierunki zmian*, [w:] A.D. Rotfeld (red.), *Dokąd zmierza świat...*, s. 66; S. Parzymies, J. Symonides, *Rola prawa...*, s. 76-79.

⁵⁵ S. Parzymies, J. Symonides, *Rola prawa...*, s. 84, uważają, że do powrotu państwa przyczyniła się już recesja i kryzys finansowy. Zarazem przyjmują, że źródłem najpoważniejszych zagrożeń dla ładu międzynarodowego nie będą państwa, lecz raczej aktorzy niepaństwowi (s. 83). I ta prognoza w konkretnym kontekście wojny na Ukrainie, ale także generalnie, w świetle toczących się konfliktów i dość znaczącej wrażliwości wielu państw rozwijających się, wydaje się nietrafna.

⁵⁶ Zob. A. Peters, *Regional Orders, Geopolitics, and the Future of International Law*, „Current Legal Problems” 2021, vol. 74, issue 1, s. 149 i n., zwł. s. 170 i n.

⁵⁷ Projektowana konkluzja 23, załącznik.

⁵⁸ Warto zauważyć, że Rosja kwestionowała sensowność formułowania listy norm *iuris cogentis*, określając ten zabieg jako niemądry i bezwartościowy. Wskazywała też, że niewłaściwe jest pominięcie zakazu groźby użycia lub użycia siły z Karty NZ. Postulowała wykreślenie konkluzji 23 z projektu Komisji. Ciekawe, że podobne stanowisko zajęły Stany Zjednoczone. Kwestionowały one m.in. imperatywny charakter prawa do samostanowienia. Z kolei za wadliwie sformułowane uznały podstawowe normy międzynarodowego prawa humanitarnego. Zob. komentarze obu państw dostępne na stronach: https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/jc_russia.pdf oraz https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/jc_us.pdf [dostęp 8.07.2022].

prawnego po zakończeniu zimnej wojny. W jej rozumieniu zostały one jakoby narzucone pod wpływem jej zwycięzcy – Stanów Zjednoczonych, wbrew prawu międzynarodowemu, jakie ukształtowało się po II wojnie światowej⁵⁹. Można się spodziewać, że chodzi tutaj o dezaprobatę m.in. dla praw człowieka, demokracji, a nawet rządów prawa na poziomie krajowym i powiązane z tym instytucje i regulacje prawa międzynarodowego, ale także o rozwiązania dotyczące międzynarodowego prawa gospodarczego, np. inwestycyjnego. W tych warunkach pojawia się groźba partykularyzacji prawa międzynarodowego oraz obkurczenia lub negacji przynajmniej części jego dorobku.

Tak wyraźne pęknięcie w postrzeganiu fundamentów aksjologicznych i prawnych wspólnoty międzynarodowej osłabia mechanizmy tworzenia, stosowania i egzekwowania prawa międzynarodowego, przynajmniej w skali powszechnej. W każdej z tych sfer, wbrew promowanym dotąd m.in. przez liberalizm idealistycznym narracjom prawa międzynarodowego, do głosu dojdzie po obu stronach sporu zdecydowanie bardziej twarde podejście do prawa międzynarodowego, którego wyrazem jest realizm (i to raczej w wersji przedstawionej przez Hansa Morgenthaua). Nowe podejście do prawa międzynarodowego będzie zatem bardziej instrumentalne. Istnienie i działanie prawa międzynarodowego będzie bardziej uzależnione od trudniejszej do ustalenia w skali powszechnej wspólnoty interesów państw i zmieniającej się równowagi sił. Bezpośredni wpływ państw, w tym zwłaszcza mocarstw, a nie instytucji międzynarodowych, będzie bardziej doniosły i widoczny⁶⁰.

W sferze tworzenia prawa międzynarodowego w skali powszechnej i w dziedzinach wrażliwych (ich krąg poszerzy się m.in. o kwestie gospodarcze, finansowe i handlowe) odczuwalny będzie zwrot w kierunku akcentowania indywidualnej zgody (i to nie zgody milczącej czy przyzwolenia) oraz swobody zaciągania zobowiązań (przy minimalizacji jej ograniczeń). Poszukiwanie podstaw obowiązywania norm poza zgodą będzie znacznie trudniejsze. Wobec braku zaufania i konfrontacji z pewnością trudniejsze będzie uzgadnianie już nie tylko traktatów wielostronnych, ale także zobowiązań miękkich. Większe problemy powstaną także w obliczu kształtowania i ustalania elementów prawa zwyczajowego, a podejście sądów międzynarodowych, łącznie z Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości, oparte na stwierdzaniu istnienia i treści norm zwyczajowych (*assertion*) będzie łatwiej kwestionowane (stało się to widoczne m.in. w sprawie ukraińskiej przed Trybunałem Haskim, kiedy to zarządzenia w sprawie środków tymczasowych nie poparła także sędzia chińska).

⁵⁹ Zob. L. Mälksoo, *Russian Approaches...*, zwł. s. 172-184. Dla Rosji kluczową datą z perspektywy ukształtowania się prawa międzynarodowego jest 1945 r., a nie rok 1989 czy 1991. Autor trafnie zauważa, że interpretacja Karty NZ przez Rosję opiera się na założeniu, iż zwycięzcy II wojny światowej, jako pięciu oligarchów, mają decydować o losach świata. Bez ich jednomyślnej zgody żadna interwencja wojskowa nie może mieć legalnie miejsca. W tym kontekście interwencja NATO w Kosowie w 1999 r. miała charakter precedensowy z punktu widzenia interesów wojskowych Rosji.

⁶⁰ Zob. C. Mik, *Realizm w polityce międzynarodowej w świetle nauki stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego w dobie globalizacji*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 41 i n., zwł. s. 71 i n.

Polityzacja stosunków międzynarodowych w skali powszechnej w powiązaniu z trudnością egzekwowania twardego prawa międzynarodowego będzie powodowała też wzrost znaczenia konsensualnych (formalne i nieformalne porozumienia) i jednostronnych (zwłaszcza uznanie lub przyzwolenie) sposobów akceptacji stanów wątpliwych z perspektywy prawa międzynarodowego lub z nim wyraźnie sprzecznych. Towarzyszyła temu będzie niezdolność Rady Bezpieczeństwa do uznania naruszeń prawa międzynarodowego w rozumieniu rozdziału VII Karty NZ. Umocni to tendencję, która koroduje rządy prawa na poziomie międzynarodowym, a mianowicie płynnej, relatywnej legalności wynikającej z przewagi efektywności i pragmatyzmu nad legalnością. Może to także spowodować spadek znaczenia sądowych metod rozwiązywania sporów (sygnałem jest niestawienie Rosji przed MTS w sprawie zarzutów o ludobójstwo, wycofanie się z Rady Europy i europejskiej Konwencji praw człowieka). Tam z kolei, gdzie one pozostaną ważne, sądy będą zmuszone do bardziej powściągliwej wykładni. Alternatywą bowiem będzie odrzucanie obowiązku podporządkowania wyrokom. Wszystko to może doprowadzić do osłabienia powszechnych mechanizmów regulacyjno-kontrolnych i koncentracji na działaniu prawa międzynarodowego w obrębie poszczególnych kręgów państw. Może to też powodować narastanie różnic między tymi kręgami w zakresie przyjmowanych reguł i wartości leżących u podstaw regulacji.

Zwiększające się od kilkunastu lat napięcia polityczne staną się widoczne w szczególny sposób w kontekście wykładni obowiązującego prawa międzynarodowego. W warunkach głębokiego podziału politycznego wewnątrz wspólnoty jego strony (zwłaszcza Rosja i Chiny oraz Stany Zjednoczone) odwołują się bowiem w swej argumentacji do prawa międzynarodowego. Każde z nich jednak interpretuje je inaczej. Może to zapowiadać bardziej ogólną tendencję do wykładni prawa międzynarodowego, która zostanie podporządkowana interesom narodowym poszczególnych mocarstw (ugrupowań opozycyjnych względem siebie)⁶¹.

Wyrazem różnic w interpretacji prawa międzynarodowego stała się przyjęta po agresji z 2014 r., lecz przed napaścią zbrojną z 2022 r., bardzo symptomatyczna chińsko-rosyjska Deklaracja pekińska o promocji prawa międzynarodowego z 25 czerwca 2016 r.⁶² Pokazuje ona odmiennosc (w pewnym stopniu opozycyjność) spojrzenia tych mocarstw na prawo międzynarodowe w porównaniu do podejścia świata zachodniego. Pozostaje ona w tym samym nurcie, co strategia bezpieczeństwa Rosji czy oświadczenia W. Putina z lutego 2022 r., a zatem negacji hegemonii Stanów Zjednoczonych,

⁶¹ L. Mälksoo, *Russian Approaches...*, zwł. rozdz. 3 dotyczący rosyjskiej teorii prawa międzynarodowego. I. Marchuk, *Powerful States and International Law: Changing Narratives and Power Struggles in International Courts*, "University of California Davis Journal of International Law" 2019, vol. 26, no. 1, s. 65 i n.; C. Wittke, *The Politics of International Law in the Post-Soviet Space: Do Georgia, Ukraine, and Russia 'Speak' International Law in International Politics Differently?*, "Europe-Asia Studies" 2020, vol. 72, no. 2, s. 180 i n.

⁶² Dostęp do tekstu: <https://docenti.unimc.it/andrea.caligiuri/teaching/2018/18605/files/i-natura-e-sviluppo-dellordinamento-internazionale/declaration-of-the-russian-federation-and-the-peoples-republic-of-china-on-the-promotion-of-international-law-2016> [dostęp 8.07.2022].

odrzućcenia reguł prawa międzynarodowego wprowadzonych po zakończeniu zimnej wojny, a nawet powrotu do koncepcji sfer wpływów i interesów z XIX w.

Deklaracja obejmuje dziewięć punktów. Potwierdza się tutaj przywiązanie do zasad prawa międzynarodowego, odzwierciedlonych w Karcie NZ i Deklaracji z 1970 r. Za podstawę stabilności stosunków międzynarodowych uznaje się zasadę suwerennej równości. Potwierdza się także wagę zakazu użycia lub groźby użycia siły i potępia jednostronne interwencje wojskowe. Wyraża się również poparcie dla zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw i potępia ingerencję w celu wymuszenia zmiany prawowitych rządów oraz ekstraterytorialne stosowanie prawa krajowego. Aprobuje się ponadto zasadę pokojowego rozwiązywania sporów, dążenia do deeskalacji napięć i wspieranie współpracy pokojowej między stronami sporu. Za kluczowe uważa się jednak, aby mechanizmy rozwiązywania sporów były oparte na zgodzie i były stosowane w dobrej wierze, w duchu współpracy. Ich cele nie powinny być podważane przez nadużycia.

Zarazem Rosja i Chiny zgodziły się, że niedopuszczalne jest stosowanie podwójnych standardów i narzucanie przez jedno państwo swojej woli innym. Skrytykowały jednostronne sankcje, które mogą niweczyć środki zastosowane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Potępiły także terroryzm we wszystkich jego formach, uznając, że jest to zagrożenie globalne. Co ciekawe, podkreślono znaczenie immunitetu państwa, własności i urzędników. Stwierdzono, że ich naruszanie może być źródłem eskalacji napięć. Przyjęto, że Konwencja NZ o prawie morza z 1982 r. odgrywa ważną rolę w utrzymaniu rządów prawa na oceanach. Uniwersalne i konsekwentne stosowanie jej postanowień nie może naruszać praw i uzasadnionych interesów stron.

W komentarzach do Deklaracji zauważa się, że Chiny i Rosja zakwestionowały w niej hegemonię świata zachodniego w sferze wykładni prawa międzynarodowego⁶³. W szczególności zwraca się uwagę na potępienie ingerencji w sprawy wewnętrzne państw w celu zmiany legalnych rządów. W Deklaracji podkreśla się też rolę zgody jako podstawy rozwiązywania sporów międzynarodowych oraz krytykuje podwójne standardy w prawie międzynarodowym i stosowanie jednostronnych sankcji. Zauważa się, że w Deklaracji położono nacisk na suwerenność państw, nieingerencję i wyłączne prawo Rady Bezpieczeństwa do decydowania o użyciu siły (gdzie oba mocarstwa mają prawo weta). Pozimnowojenny nacisk Zachodu na prawa człowieka i legitymację demokratyczną rządów postrzega się jako jednostronną próbę reinterpretacji lub obejścia celu Karty NZ. Według Rosji i Chin Karta nie rozróżnia bowiem rządów demokratycznych i niedemokratycznych i nie wymaga legitymacji demokratycznej od rządów. Oceniając Deklarację, twierdzi się nawet, że koncepcyjnie powraca ona do czasów zimnej wojny z jej ideą pokojowego współistnienia oraz postrzeganiem świata na zasadach walki między mocarstwami zachodnimi i niezachodnimi.

⁶³ Zob. L. Mälksoo, *Russia and China Challenge the Western Hegemony in the Interpretation of International Law*, "EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law" July 15, 2016, <https://www.ejiltalk.org/russia-and-china-challenge-the-western-hegemony-in-the-interpretation-of-international-law/> [dostęp 8.07.2022].

Innym przejawem budowania chińsko-rosyjskiego nowego spojrzenia na prawo międzynarodowe jest obszerne Wspólne oświadczenie Federacji Rosyjskiej i Chińskiej Republiki Ludowej w sprawie stosunków międzynarodowych wkraczających w nową erę oraz zrównoważonego rozwoju na świecie przyjęte na marginesie zimowych igrzysk olimpijskich w Pekinie, tuż przed rozpoczęciem agresji na Ukrainę, 4 lutego 2022 r.⁶⁴ W dokumencie tym dostrzega się „rozwój takich procesów i zjawisk, jak wielobiegunowość, globalizacja gospodarcza, pojawienie się społeczeństwa informacyjnego, różnorodność kulturowa, przekształcenie globalnej architektury zarządzania i porządku światowego”. Ponadto zauważa się tendencję do „redystrybucji władzy w świecie”, oraz to, że „społeczność międzynarodowa wykazuje rosnące zapotrzebowanie na przywództwo mające na celu pokojowy i stopniowy rozwój”. Charakterystycznie stwierdza się: „Niektóre podmioty, stanowiące jedynie mniejszość w skali międzynarodowej, nadal opowiadają się za jednostronnym podejściem do rozwiązywania problemów międzynarodowych i uciekają się do użycia siły; ingerują w wewnętrzne sprawy innych państw, naruszając ich uzasadnione prawa i interesy, a także wzniecają sprzeczności, różnice i konfrontacje, hamując w ten sposób rozwój i postęp ludzkości, wbrew sprzeciwowi społeczności międzynarodowej”. Wzywa się państwa, aby „dążyły do prawdziwej wielobiegunowości, w której Organizacja Narodów Zjednoczonych i jej Rada Bezpieczeństwa odgrywają centralną i koordynującą rolę, promowały bardziej demokratyczne stosunki międzynarodowe oraz zapewniały pokój, stabilność i zrównoważony rozwój na całym świecie”.

W Oświadczeniu zwraca się uwagę, że nie ma jednego uniwersalnego wzorca demokracji. Podkreśla się, że Chiny i Rosja mają „długoletnie tradycje demokratyczne”. W tym kontekście negatywnie oceniają próby „niektórych państw” narzucania innym „standardów demokratycznych”, monopolizację prawa do oceny poziomu zgodności z zasadami demokracji oraz wyznaczanie ideologicznych linii podziału, m.in. przez tworzenie „ekskluzywnych bloków i wygodnych sojuszy”. Uznają, że „Takie próby hegemonii stanowią poważne zagrożenie dla pokoju i stabilności na świecie i w regionie oraz podważają stabilność porządku światowego”. Rosja i Chiny opowiedziały się przeciwko wykorzystywaniu demokracji i praw człowieka do wywierania presji na inne państwa oraz nadużywaniu wartości demokratycznych i ingerencji w wewnętrzne sprawy suwerennych państw. W Oświadczeniu podniesiono także, że „niektóre państwa, sojusze i koalicje wojskowe i polityczne dążą do uzyskania, bezpośrednio lub pośrednio, jednostronnych korzyści wojskowych ze szkodą dla bezpieczeństwa innych, w tym poprzez stosowanie praktyk nieuczciwej konkurencji, nasilają rywalizację geopolityczną, podsycają antagonizmy i konfrontacje oraz poważnie naruszają międzynarodowy porządek bezpieczeństwa i globalną stabilność strategiczną. Strony sprzeciwiają się dalszemu rozszerzaniu NATO i wzywają Sojusz Północnoatlantycki do porzucenia zideologizowanego podejścia zimnowojennego, do poszanowania suwerenności, bezpieczeństwa i interesów innych krajów, różnorodności ich uwarunkowań cywilizacyjnych, kulturowych

⁶⁴ Tekst: <http://en.kremlin.ru/supplement/5770> [dostęp 8.07.2022].

i historycznych oraz do przyjęcia sprawiedliwej i obiektywnej postawy wobec pokojowego rozwoju innych państw. Strony sprzeciwiają się tworzeniu zamkniętych struktur blokowych i przeciwstawnych obozów w regionie Azji i Pacyfiku oraz zachowują czujność wobec negatywnego wpływu strategii Stanów Zjednoczonych dotyczącej regionu Indo-Pacyfiku na pokój i stabilność w tym regionie”. Rosja i Chiny wyraziły też zaniepokojenie „trójstronnym partnerstwem w dziedzinie bezpieczeństwa między Australią, Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią”. Uznały, że „wycofanie się Stanów Zjednoczonych z Układu o likwidacji pocisków rakietowych średniego i krótszego zasięgu, przyspieszenie badań i rozwoju naziemnych pocisków rakietowych pośredniego i krótszego zasięgu oraz chęć rozmieszczenia ich w regionie Azji i Pacyfiku oraz w Europie, a także przekazanie ich sojusznikom, pociągają za sobą wzrost napięcia i nieufności, zwiększają ryzyko dla bezpieczeństwa międzynarodowego i regionalnego, prowadzą do osłabienia międzynarodowego systemu nierozprzestrzeniania broni i kontroli zbrojeń, podważając globalną stabilność strategiczną”. Zarazem obydwa państwa potwierdziły dążenie „do wszechstronnego wzmocnienia Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SCO) i dalszego zwiększania jej roli w kształtowaniu policentrycznego porządku światowego opartego na powszechnie uznawanych zasadach prawa międzynarodowego, multilateralizmu, równego, wspólnego, niepodzielnego, wszechstronnego i trwałego bezpieczeństwa”. Podkreśliły też znaczenie ASEAN-u i Partnerstwa Dialogu dla bezpieczeństwa regionalnego.

Strony Oświadczenia wezwały do „ustanowienia nowego rodzaju stosunków między mocarstwami światowymi, opartych na wzajemnym szacunku, pokojowym współistnieniu i wzajemnie korzystnej współpracy”.

Agresja na Ukrainę i retoryka z nią związana (poprzedzająca ją i wyrażona w związku z aneksją Donbasu i rozpoczęciem działań zbrojnych) zdecydowanie wyodrębliły różnice istniejące tak na poziomie języka politycznego, jak i doktryny prawa międzynarodowego. Nie jest to przy tym tylko różnica między Rosją a Stanami Zjednoczonymi, ale także między popierającymi Rosję Chinami i Indiami (niekiedy tylko na zasadzie, aby działać przeciwko Stanom Zjednoczonym, a może także coś od nich uzyskać), a może nawet między państwami BRICS a światem Zachodu.

Innym wyzwaniem z całą mocą uwypuklonym przez agresję Rosji na Ukrainę jest dalsze działanie międzynarodowego systemu bezpieczeństwa zbiorowego⁶⁵. Agresja dobitnie pokazała, że w sytuacji, gdy w konflikt zaangażowany jest stały członek Rady Bezpieczeństwa (każdy z nich posiada broń jądrową), Rada nie jest w stanie na skutek pewnego weta podjąć odpowiedniej uchwały sankcyjnej. Nie działa tutaj zasada, że w przypadku decyzji dotyczących sporu międzynarodowego, którego stroną jest stały członek Rady Bezpieczeństwa, ma on obowiązek wstrzymania się od głosu (art. 27 ust. 3 Karty NZ). Chociaż logicznie nie jest to zbyt zrozumiałe (konflikt zbrojny jest przecież sporem kwalifikowanym), to jednak została ona

⁶⁵ Zob. J. d'Aspremont, *The Collective Security System and the Enforcement of International Law*, [w:] M. Weller (ed.), *The Oxford Handbook...*, s. 129 i n.

ograniczona jedynie do rozdziału VI i art. 52 ust. 3 Karty⁶⁶. Stały członek Rady Bezpieczeństwa może zatem zawsze zablokować jakiekolwiek sankcje na mocy rozdziału VII Karty. Niewiele rezultatów daje też skorzystanie z procedury rezolucji Zjednoczeni dla pokoju. Trudno bowiem sobie wyobrazić, że upoważni ona państwa członkowskie ONZ do podjęcia wspólnej akcji zbrojnej przeciwko agresorowi będącemu stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa, dysponującemu bronią jądrową. Możliwe jest jedynie polityczne potępienie mocarstwa, niekiedy wymuszone przez inne mocarstwo – sponsora rezolucji, co najwyżej objęcie takiego agresora sankcjami ekonomicznymi i personalnymi.

Osłabienie działania systemu bezpieczeństwa zbiorowego oraz większy nacisk na zabezpieczenie interesów indywidualnych lub grupowych państw będzie generowało częstsze uciekanie się do jednostronnych środków niewojskowych i wojskowych. Tym samym narastało będzie zjawisko tolerowania użycia siły jako środka interwencyjnego w tej lub innej postaci, nawet niekoniecznie pełnej inwazji zbrojnej. W stosunku do takich przypadków reakcje w skali powszechnej będą niejednoznaczne, a zatem łatwiej będzie o przyzwolenie na legalizację ich skutków lub o nieegzekwowanie konsekwencji prawnych dokonanych naruszeń tak wobec państw, jak i jednostek. Gdyby doszło do podziału świata na strefy wpływów, to mocarstwa w ich obrębie będą odgrywały rolę państwa policyjnego.

Elementem rządów prawa na poziomie międzynarodowym jest multilateralizm jako wyraz przekonania, że istnieją problemy ważne dla całej wspólnoty, które powinny być rozwiązywane i regulowane w ramach niezinstytucjonalizowanej lub zinstytucjonalizowanej współpracy wielostronnej. Z istoty swej związane z nimi są instytucje międzynarodowe, zwłaszcza o charakterze powszechnym, w tym przede wszystkim ONZ i agendy z nią związane. Wyzwalając dodatkowe napięcia i prowadząc do przyspieszenia zbrojeń, napaść zbrojna na Ukrainę zdecydowanie osłabi już wcześniej kwestionowane znaczenie multilateralizmu. Niemożliwą uczynić może też reformę ONZ czy instytucji z Bretton Woods.

Konflikt zbrojny na Ukrainie nie sprzyja również dążeniom do konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego. Biorąc pod uwagę retorykę i praktykę tego konfliktu, można stwierdzić, że uderza on w samo serce konstytucji formalnej, jaką jest Karta NZ, i konstytucji materialnej (w szczególności zakwestionowanie bezwzględnie wiążącego charakteru zakazu agresji/zakazu groźby użycia lub użycia siły i innych norm uważanych za takie).

Obraz, jaki wyłania się w dłuższej perspektywie w następstwie agresji Rosji na Ukrainę w odniesieniu do kierunków zmian we wspólnotie międzynarodowej i w prawie międzynarodowym, nie jest optymistyczny. Można przyjąć, że bez

⁶⁶ Zob. komentarze do tego postanowienia: A. Zimmermann, [w:] B. Simma, D.-E. Khan, G. Nolte, A. Paulus (eds.), *The United Nations Charter. A Commentary*, vol. I, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 919-927; P. Tavernier, [w:] J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau (coord.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, t. I, Éditions Economica, Paris 2005, s. 944-948.

zasadniczej zmiany politycznej w Rosji, o którą trudno, powrót do efektywnej i wszechstronnej współpracy w skali powszechnej będzie bardzo skomplikowany. Konflikt ukraiński może zbliżyć do siebie Rosję i Chiny, a także inne niechętne Zachodowi państwa, oraz utrwalić ich powiązania na zasadzie antagonistycznej wobec Zachodu. Może to oznaczać, że prawo międzynarodowe powróci, przynajmniej w dość istotnym zakresie, do swej funkcji rozgraniczania władzy państw, czy szerzej funkcji zapewniania współistnienia, a nie współdziałania na rzecz dobra wspólnego.

Być może jedynie wstrząs zewnętrzny, np. w postaci gwałtownych zjawisk przyrodniczych czy narastających skutków zmiany klimatu, spowoduje otrzeźwienie i zajęcie się sprawami, które rzeczywiście są ważne dla ludzkości i jej trwania oraz pomyślnego rozwoju. W każdym razie fundamenty wspólnoty międzynarodowej i prawa międzynarodowego nie mogą pominąć uznania dla człowieka – jego godności osobowej i praw, dla ludów – ich równości i praw, oraz ludzkości jako całości, jej obecnych i przyszłych pokoleń. Bez tego zapewnienie stabilności i rozwoju wspólnoty międzynarodowej nie będzie możliwe.

