

Paweł Filipek*

SANKCJE RADY BEZPIECZEŃSTWA ONZ WOBEC KOREI PÓŁNOCNEJ

W dniu 3 października 2006 roku Korea Północna poinformowała o zamiarach przeprowadzenia swojej pierwszej próby jądrowej,¹ czym wywołała ostrą reakcję ze strony społeczności międzynarodowej, a w szczególności Stanów Zjednoczonych i Japonii, domagających się odwołania próby przez reżim Kim Dzong Ila oraz rezygnacji z programu nuklearnego. Próba jednak się odbyła, a fale sejsmiczne wybuchu zarejestrowały m.in. seismografy w Japonii i USA. Wykryto także ślady promieniowania, co potwierdzało, iż nie był to wybuch wyłącznie materiałów konwencjonalnych. O dokładnym terminie próby Koreańczycy powiadomili Chiny z dwudziestominutowym wyprzedzeniem. Przeprowadzenie testu potwierdziła północnokoreańska telewizja, reklamując go jako wielki sukces swego państwa. Na podstawie posiadanych danych, eksperci ocenili siłę wybuchu na ok. 500–800 ton trotylu i jednocześnie maksymalnie 4.2 stopnia w otwartej (logarytmicznej) skali Richtera. Dane te przyjęto z pewnym zaskoczeniem, ponieważ byłby to najśłabszy test nuklearny przeprowadzany do tej pory jako pierwszy przez państwo aspirujące do grona państw posiadających broń jądrową.² Podniosły się

* Mgr Paweł Filipek – asystent w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego UJ.

¹ Informację przekazała północnokoreańska agencja KCNA cytując komunikat MSZ Korei Północnej.

² Przykładowo, pierwszy test przeprowadzony przez Stany Zjednoczone w dniu 16 lipca 1945 roku (test „Trinity”) miał siłę 20 kiloton, zaś pierwsza próba indyjska z 1974 roku — siłę 12 kiloton. Za najpotężniejszą próbę nuklearną w historii uznaje się detonację przez Związek Radziecki bomby „Car” o sile wybuchu 50 megaton (30 października 1961 roku).

głosy, iż prawdopodobnie próba nie była w pełni udana lub bomba nie była gotowa, a w rzeczywistości przeprowadzono eksplozję dużego urządzenia przystosowanego do przeprowadzania wybuchowych reakcji jądrowych. Gdyby tak było, droga do miniaturyzacji urządzenia i przystosowania bomby do przenoszenia w głowicy raketowej może zająć Korei jeszcze 5–10 lat.³

1. Rezolucja nr 1718

W dniu 14 października 2006 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ jednomyślnie uchwaliła Rezolucję nr 1718 — potępiającą Koreę Północną w związku z przeprowadzeniem pięć dni wcześniej domniemanej próby nuklearnej, nawołującą do rezygnacji z programu nuklearnego, a także nakładającą szereg sankcji na Koreę. Postępowanie Korei Północnej, w tym podziemną próbę nuklearną uznano tym samym za zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa na świecie.

Rezolucję podjęto na podstawie Rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, wyraźnie ograniczając podstawę prawną do art. 41 KNZ,⁴ a tym samym nie dopuszczając możliwości użycia siły zbrojnej wobec Korei Północnej. Dodatkowo zostało to podkreślone poprzez zapis, iż gdyby były konieczne dodatkowe środki, wymagane będą także dodatkowe decyzje Rady.⁵

Rezolucja przewiduje szeroki zakres sankcji wobec Korei Północnej. Zakazano dostarczania szerokiego asortymentu ciężkiego uzbrojenia wojskowego i części zamiennych do niego, a także wyłączono możliwość eksportowania uzbrojenia przez Koreę. Zakazano także szkoleń, doradztwa i innych form pomocy, które mogłyby zostać wykorzystane przez Koreę do rozwoju uzbrojenia. Ponadto zdecydowano o zamrożeniu wszelkich środków finansowych, które mogłyby wspierać rozwój programu nuklearnego Korei, a także zabroniono wpuszczania na swe terytorium osób (i ich rodzin), które są zaangażowane w program nuklearny. Dodatkową sankcją o charakterze psychologicznych zakazano eksportu dóbr luksusowych do Korei.⁶

³ Za *Gazetą Wyborczą*, nr 237 z 10 października 2006 r.

⁴ Zob. ostatni akapit preambuły do Rezolucji nr 1718.

⁵ Pkt. 16 Rezolucji nr 1718.

⁶ Wspomniane dobra luksusowe, np. wina francuskie, cygara kubańskie, luksusowe samochody, używane były przez przywódców koreańskich do nagradzania lojalnych wobec nich doradców i współpracowników.

Pewne wątpliwości budzą sformułowania Rezolucji Rady Bezpieczeństwa, a tym samym oczekiwania państw, które ją uchwałyły, odnośnie relacji Korei Północnej do Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej.⁷ Z jednej strony Rada domaga się natychmiastowego odwołania przez Koreę oświadczenia o wycofaniu się z Traktatu,⁸ a z drugiej – Rada żąda, aby Korea powróciła do Traktatu. Ponadto dodatkowe wątpliwości rodzi skuteczność kontroli przestrzegania zakazów ustanowionych przez Rezolucję.

2. „Odwołanie oświadczenia o wycofaniu się”

Oczekiwanie ze strony Rady Bezpieczeństwa, aby Korea Północna odwołała oświadczenie o wycofaniu się z Traktatu budzi wątpliwości na gruncie prawa umów międzynarodowych. Wycofanie się z umowy jest jednostronnym aktem państwa, mocą którego zmierza ono do zakończenia swojego uczestnictwa w konkretnej umowie międzynarodowej. Skutkiem wycofania się państwa z umowy wielostronnej jest wygaśnięcie tej umowy między państwem wycofującym się a pozostałymi stronami umowy, a tym samym ustanie, wynikających z umowy, praw i obowiązków państwa wycofującego. Wycofanie się państwa zasadniczo nie wpływa na relacje pomiędzy pozostałymi stronami umowy. Współczesne prawo traktatów dopuszcza możliwość wycofania się z umowy zgodnie z jej postanowieniami lub za zgodą pozostałych stron umowy.⁹ Traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej przewiduje w art. X ust. 1 prawo państwa–strony Traktatu do wycofania się z niego, z zachowaniem 3-miesięcznego terminu wypowiedzenia. Korea Północna w 2003 roku złożyła oświadczenie o wycofaniu się z Traktatu, należy więc uznać, że – zgodnie z samym Traktatem – wycofanie się wywołało skutki prawne wobec Korei Północnej i przestała być jego stroną.

Sformułowanie przez Radę Bezpieczeństwa postulatu odwołania aktu wycofania się z Traktatu, sprawia wrażenie, iż Rada Bezpieczeństwa nie uznaje wycofania się przez Koreę Północną za skuteczne. Pojawiają się wątpliwości, czy żądanie Rady Bezpieczeństwa jest uzasadnione na gruncie

⁷ Traktat z dnia 1 lipca 1968 roku o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. Wszedł w życie 5 marca 1968 roku.

⁸ “[Security Council] demands that the DPRK immediately retracts its announcement of withdrawal from the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, pkt 3 Rezolucji nr 1718.

⁹ Por. art. 54 Konwencji wiedeńskiej z dnia 22 maja 1969 roku o prawie traktatów.

prawa międzynarodowego. Prawdopodobnie postulat odwołania wycofania się Korei pojawia się w związku z warunkiem wycofania się, jaki znajdujemy w Traktacie o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. Traktat przewiduje możliwość wycofania się państwa z umowy, w przypadku, gdy „zdecyduje ono, iż nadzwyczajne wydarzenia, związane z materią tego Traktatu, naruszają najważniejsze interesy tego państwa”.¹⁰

Korea Północna po raz pierwszy chciała wycofać się z Traktatu wiosną 1993 roku. 12 marca 1993 r. złożyła oświadczenie o wycofaniu się z niego opierając się na klauzuli traktatowej z art. X i rzeczywiście powołując się na „najważniejsze interesy kraju” («*supreme national interests*»). Na dzień przed upływem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, 11 czerwca 1993 roku, Korea zawiesiła swoje wystąpienie z Traktatu, wobec podjęcia dwustronnych rozmów ze Stanami Zjednoczonymi.¹¹ Niemal dziesięć lat później, 10 stycznia 2003 roku, Korea Północna ponownie wystosowała oświadczenie o wystąpieniu z Traktatu, dodając iż skutek wycofania się jest „automatyczny i natychmiastowy”.¹² Korea argumentowała, iż uprzednio w 1993 roku, zawiesiła skuteczność oświadczenia o wycofaniu z Traktatu w ostatnim dniu trzymiesięcznego termin, tym samym jej ponowne oświadczenie konsumuje ówczesny okres wypowiedzenia i wchodzi w życie następnego dnia, czyli 11 stycznia.

Trudno się zgodzić z argumentacją koreańską co do „dziedziczności” okresu wypowiedzenia. Ustanawianie okresów wypowiedzenia umowy jest prostą analogią do ustanawiania okresów oczekiwania na wejście umowy w życie, które są powszechnie stosowane w praktyce traktatowej (również w prawie krajowym jako *vacatio legis*), zwłaszcza w przypadku umów wielostronnych. Istotą okresu wypowiedzenia jest ochrona pozostałych stron umowy przed zaskakiwaniem nagłymi zmianami w zakresie obowiązywania i stosowania umowy. Okres wypowiedzenia daje pozostałym stronom umowy czas na przygotowanie się do stosowania umowy w zmienionych okolicznościach. Dlatego należy uznać, iż „zawieszenie” przez Koreę Północną swego wycofania się z Traktatu w 1993 roku, faktycznie było jego odwołaniem, i nie

¹⁰ Art. X ust. 1 Traktatu.

¹¹ Zob. Nuclear Threat Initiative, *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)*, [Internet:] http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/npt.pdf, str. 2

¹² List Ministra Spraw Zagranicznych Korei Północnej z 10 stycznia 2003 r. do francuskiej Prezydencji Rady Bezpieczeństwa ONZ i stron Traktatu.

prowadziło do „zawieszenia” okresu wypowiedzenia, ale jego przerwania. Uznanie zapisu w oświadczeniu Korei Północnej z 2003 roku o „automatycznym i natychmiastowym” skutku wycofania się, za prawnie bezskuteczne, nie wpływa jednak na ocenę skuteczności samego aktu państwa o wycofaniu się z Traktatu. Należy więc przyjąć, iż Korea Północna przestała być stroną Traktatu o nierozprzestrzaniu broni jądrowej z dniem 10 kwietnia 2003 roku i w tym dniu wygasły jej zobowiązania wynikające z niego.

Jeżeli podstawą podważania skuteczności wycofania się Korei Północnej z Traktatu miałyby być zapis traktatowy o powołaniu się na „nadzwyczajne wydarzenia” naruszające „najważniejsze interesy kraju” — a więc sugerowanie, iż Korea nie spełniła materialno-prawnej przesłanki wycofania się z Traktatu, a tym samym kwestionowanie skuteczności aktu wycofania się z umowy — to można mieć wątpliwości co do zasadności takiego stanowiska. Powołana klauzula traktatowa jest wyrażeniem odwołującym się do pojęć bardzo ogólnych, a przez to i nieostrych. Wymagają one wykładni, a rozbieżności w jej interpretacji mogą prowadzić do odmiennych stanowisk i ocen poszczególnych państw. *Prima facie* długoletnie napięcia koreańsko-amerykańskie, z punktu widzenia północnokoreańskiego, mogą stanowić podstawę obaw o „najważniejsze interesy kraju”. W żadnym razie nie sympatyzując z totalitarnym reżimem Korei Północnej, ale postrzegając ją jedynie jako państwo — podmiot prawa międzynarodowego, musielibyśmy uznać, iż dokonywanie przez inne państwa oceny, głębszej aniżeli powierzchowna, czy Korea rzeczywiście powołała „nadzwyczajne wydarzenia” oraz „najważniejsze interesy kraju”, może prowadzić do ingerencji w suwerenność państwa. Co więcej — Traktat o nierozprzestrzaniu broni jądrowej nie upoważnia pozostałych stron umowy do ocenienia, czy wycofujące się państwo mogło się z Traktatu wycofać, czy też nie. Określając „nadzwyczajne wydarzenia” i „najważniejsze interesy” jako przesłankę wycofania się, w Traktacie użyto sformułowania „jeśli [strona umowy] tak zdecyduje” (*«if it decides»*). Należy więc przyjąć, iż ocena tego, czym są „nadzwyczajne wydarzenia” oraz „najważniejsze interesy kraju” pozostawione jest samemu państwu, które nosi się z zamiarem wystąpienia z Traktatu.

3. „Powrót do Traktatu”

W parze z żądaniem odwołania wycofania się z Traktatu, Rada Bezpieczeństwa ONZ zażądała także, aby Korea Północna powróciła do Traktatu

(«*return to the Treaty*»)¹³. Jednocześnie w tym samym zdaniu Rada podkreśliła potrzebę, aby wszystkie państwa–strony Traktatu nadal postępowały zgodnie z obowiązkami z niego wynikającymi. Użyte pojęcie „powrotu” do umowy, nie stosowane w języku prawa międzynarodowego, a także odwołanie się w tym samym zdaniu do obowiązków traktatowych, sugeruje, iż Rada Bezpieczeństwa zdaje się wciąż uważać Koreę Północną za stronę umowy, stronę „zbuntowaną” i nie wypełniającą zobowiązań umownych, ale jednak stronę. Taką interpretację dodatkowo wzmacniają wcześniej omówione oczekiwania Rady co do odwołania oświadczenia o wystąpieniu. Na swój sposób Rada Bezpieczeństwa wydaje się być w tym konsekwentna w swojej Rezolucji. Jeżeli jednak przyjmiemy, a wcześniejsza analiza na to wskazuje, że Korea Północna w 2003 roku skutecznie wycofała się z Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, to stanowisko Rady upierające się przy uznaniu jej nadal za stronę, nie znajduje podstaw w prawie międzynarodowym. Naturalnym jest także, że Rada Bezpieczeństwa biorąc pod uwagę napięcia wokół Korei Północnej i jej programu nuklearnego, może w płaszczyźnie „politycznej” nawoływać Koreę do ponownego przystąpienia do Traktatu i ponownego podjęcia zobowiązań traktatowych, jednak trudno jest przyjąć, iż na Korei spoczywa prawny obowiązek „powrotu” do Traktatu.

Wydaje się, że taktyka Rady Bezpieczeństwa odmawiającej skuteczności wycofania się Korei z Traktatu i domagającej się powrotu do niego ma niewielkie szanse powodzenia. Tego rodzaju postulaty zdają się stawać w poprzek prawa międzynarodowego i nie odzwierciedlać sytuacji faktycznej. Można je zrozumieć jako chęć przekonania Korei Północnej, iż wciąż spoczywają na niej podstawowe negatywne obowiązki wynikające z Traktatu, czyli zakaz posiadania i rozprzestrzeniania broni jądrowej. Gdyby nie można było go konstruować w oparciu o ów Traktat, to prawdopodobnie nie możnaby go było w ogóle konstruować jako obowiązku o charakterze prawnie wiążącym. Samo bowiem prowadzenie badań nad bronią jądrową i jej posiadanie nie jest zabronione przez normę powszechnego (zwyczajowego) prawa międzynarodowego. Nie można również przyjąć, iż Traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej taką normę stworzył, tym bardziej, że jego stronami nie są niektóre państwa przyznające się do posiadania takiej broni (Indie, Pakistan) lub podejrzewane o jej posiadanie (Izrael). Co prawda, w interesie społeczności międzynarodowej jest jak najbardziej powszechne

¹³ Pkt. 4 Rezolucji nr 1718.

uczestnictwo państw w Traktacie. Można je nakłaniać do przystąpienia do Traktatu, zniechęcać do jego porzucania, przedstawiać korzyści płynące z uczestnictwa w nim, stosować nacisk polityczny. Jednak póki sam Traktat przewiduje możliwość wycofania się z niego, nie można stronom Traktatu zakazać możliwości skorzystania z tego prawa.

We współczesnym świecie samo rozprzestrzenianie broni masowej zagłady stanowi potencjalne zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i od tej kwestii Korea Północna nie mogła uciec wycofując się z Traktatu. Niemniej można mieć wątpliwości, czy ogólne i potencjalne zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa może stanowić wystarczającą podstawę do narzucenia poszczególnym państwom rezygnacji z aspiracji nuklearnych. W konsekwencji można mieć także wątpliwości, czy takie ogólne i potencjalne zagrożenie mogłoby być dla Rady Bezpieczeństwa ONZ wystarczającą podstawą do uchwalenia zakazu posiadania przez jedno państwo (lub kilka państw) broni jądrowej. Tego rodzaju zakaz skierowany jedynie wobec jednego, kilku, ale nie wszystkich państw, naruszałby zasadę suwerennej równości wyrażoną m.in. w samej Karcie Narodów Zjednoczonych.

4. Kontrola statków na morzu

Rezolucja Rady Bezpieczeństwa wzywa wszystkie państwa do współpracy w akcji kontrolowania — „zgodnie z ustawodawstwem krajowym i prawem międzynarodowym” — statków i ładunków udających się do Korei Północnej lub płynących z niej.¹⁴ Realizacja kontroli, wydaje się na gruncie Rezolucji nr 1718 praktycznie mało realna. Jest to tym bardziej znamienne, iż tego rodzaju kontrola ma być głównym gwarantem przestrzegania i skuteczności sankcji nałożonych na Koreę Północną.

Międzynarodowe prawo morza nie przewiduje generalnego prawa kontrolowania obcych statków na morzu otwartym. Takiej normy nie zna zwyczaj międzynarodowy ani Konwencja ONZ o prawie morza z 1982 roku, którą w tym zakresie możemy uznać za odzwierciedlającą prawo zwyczajowe. Konwencja przewiduje prawo wizyty i rewizji na morzu otwartym, jednak ogranicza je do przypadków uzasadnionego podejrzenia piractwa, handlu ludźmi, nielegalnego nadawania audycji radiowych i telewizyjnych oraz

¹⁴ Pkt. 8 ust. (f) Rezolucji nr 1718.

statków nie posiadających przynależności państwowej. Kontroli mogą podlegać także statki posiadające tę samą przynależność państwową co okręt kontrolujący.¹⁵ Tak ukształtowane normy prawa morza nie pozostawiają wielu możliwości zgodnego z prawem przeprowadzania kontroli statków podejrzanych o przemykanie kontrabandy i naruszanie sankcji ONZ. Sprawdzają się one w istocie rzeczy do trzech sytuacji, w których kontrola będzie możliwa:

- można kontrolować obce statki w obrębie swojego terytorium – a więc na własnych wodach wewnętrznych, w tym w portach, a także statki stacjonujące na redach i przebywające na morzu terytorialnym państwa
- można kontrolować na morzu otwartym statki nie podnoszące żadnej bandery lub odmawiające pokazania jej,
- można kontrolować na morzu otwartym statki noszące tę samą banderę, co statek kontrolujący (np. okręt brytyjski kontrolujący statek zarejestrowany w Wielkiej Brytanii).

Poza powyższymi sytuacjami, zawsze można skontrolować statek, po uzyskaniu zgody jego kapitana. Niemniej trudno zakładać, aby kapitanowie statków dobrowolnie godzili się na taką kontrolę, tym bardziej, gdyby rzeczywiście przewozili przedmioty objęte sankcjami ONZ. To wszystko sprawia, iż sankcje ONZ w rzeczywistości pozbawione są skutecznego mechanizmu kontrolnego, a dopuszczalna dzisiaj kontrola nie będzie w stanie zapobiec omijaniu Rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Co więcej, niektóre z państw zapowiedziały, iż nie włączą się w działania kontrolne. Do nich należą Chiny – jedyne obecnie państwo realnie wspierające Koreę Północną poprzez dostawy żywności, oraz Korea Południowa – nie chcąc prowokować incydentów ze swoim północnym sąsiadem, które mogłyby się przekształcić w sytuacje konfrontacyjne z udziałem marynarki wojennej obu państw, o skutkach trudnych do przewidzenia. Mało realne byłoby także oczekiwanie, iż Rosja efektywnie włączy się w kontrolę ładunków przewożonych drogą morską.

W świetle powyższych uwag, sankcje dotyczące ładunku przewożonego drogą morską w dużej mierze pozostaną jedynie na papierze. Czy Rada Bezpieczeństwa mogła określić bardziej skuteczną formę kontroli cargo? Zapewne tak, mogłaby się zdecydować na wprowadzenie kontroli morskiej w celu

¹⁵ Zob. art. 110 Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza.

zabezpieczenia skuteczności swych sankcji. Do tego dążyły Stany Zjednoczone, ale nie przekonały innych członków Rady Bezpieczeństwa, w tym Chin.¹⁶ Gdyby miano się zdecydować na takie rozwiązanie, prawdopodobnie powołanie w tym celu jako podstawy prawnej jedynie artykułu 41 Karty Narodów Zjednoczonych byłoby niewystarczające. Wprowadzając reżim przymusowej kontroli morskiej można przewidywać, iż przynajmniej niektóre statki nie będą się chciały mu podporządkować. Musiano by zdecydować się na użycie środków przymusu celem wymuszenia poddania się kontroli i sprawdzenia ładunku. Wątpliwe wydaje się, aby do tego wystarczyło powołanie art. 41 Karty. Rada Bezpieczeństwa musiałaby się zdecydować na zastosowanie także art. 42 Karty. To jednak z uwagi na aktualne uwarunkowania polityki międzynarodowej nie było i nie jest perspektywą realną.

¹⁶ Cyt. za A. L. Paulus, J. Muller, *ASIL Insight. Security Council Resolution 1718 on North Korea's Nuclear Test*, [Internet:] <http://www.asil.org/insights/2006/11/insights061103.html>.