

BEZPIECZEŃSTWO / SECURITY**HENRYK BINKOWSKI****ROLA I USYTUOWANIE KOMPETENCYJNO-
-ORGANIZACYJNE NIESTAŁEGO CZŁONKA RADY
BEZPIECZEŃSTWA ONZ**

W Polsce badania dotyczące ONZ mają długą tradycję oraz rozległą literaturę¹. Stosunkowo mniejszą wagę i zasięg mają natomiast szczegółowe kwestie zwłaszcza w obszarach, w których Polska jako państwo członkowskie ONZ nie wykazywała większej aktywności. W odniesieniu do Rady Bezpieczeństwa (RB) sprawy te podnoszono z reguły przy okazji zasiadania Polski w tym organie, czyli w sumie, mimo wszystko, raczej sporadycznie. Znaczna część dorobku wiąże się ponadto z okresem PRL. Ma on charakter okolicznościowy, a czasem wręcz propagandowy. W nowej rzeczywistości demokratycznego funkcjonowania naszego kraju w tym obszarze, poza nielicznymi wyjątkami, w szerszy sposób nie podejmowano tej problematyki, a tym bardziej w ujęciu teoretycznym, oderwanym od polskiego kontekstu. Współcześnie, w dobie regresu współpracy wielostronnej, dodatkowym argumentem na rzecz rozwijania tego typu badań jest potrzeba przypomnienia pozytywnej roli, jaką w budowaniu zaufania i bezpieczeństwa międzynarodowego może mieć ten rodzaj aktywności państw na arenie międzynarodowej oraz w systemie ONZ.

W 2018 r. Polska po raz szósty została niestałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ. Fakt ten stanowi ważny przykład aktywności międzynarodowej naszego państwa oraz wieloletniego dorobku Polski jako pierwotnego założyciela tej organizacji. Stało się to powodem większego zainteresowania w Polsce ONZ, pomimo od lat wzrastającej fali krytyki tej organizacji. W związku z ową krytyką należy zadać pytanie: Skoro tak jest, to dlaczego nadal tak wiele państw zabiega o to, by być w Radzie Bezpieczeństwa i toczy o to zaciętą batalię?² Jest to jedno z licznych pól badawczych podejmowanych w polskiej

■ HENRYK BINKOWSKI, dr; ORCID: 0000-0002-1896-5965; e-mail: h.binkowski@wp.pl

¹ Nie sposób w tym miejscu wymienić nawet części z nich. Należy jednak wskazać jednego z najważniejszych badaczy – Edmunda Jana Osmańczyka, którego dzieło życia encyklopedia ONZ ukazała się już 1974 r. Zob. E. J. Osmańczyk, *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974.

² W latach 1979–1980, po 155 rundach głosowań, Kuba i Kolumbia zgodziły się podzielić kadencję. Podobnie było w 1959 r., kiedy po 52 rundach Polska i Turcja podzieliły się dwuletnią kadencją. Wcześniej, w 1953 r., Polskę wybrano do RB w ósmej rundzie głosowań, a u zarania działalności RB w 1946 r. Polska wywalczyła zwycięstwo, pokonując Czechosłowację głosami 39 do 4 (jeszcze bardziej spektakularnej porażki doznali Czesi w 2007 r., kiedy po pierwszej rundzie głosowań

politologii w niewystarczającym zakresie. Stanowi ono również inspirację do poszukiwania innych, czasem nawet bardzo oryginalnych kwestii szczegółowych³.

Główną tezą artykułu jest założenie, że uzyskanie statusu niestałego członka Rady Bezpieczeństwa pozostaje od wielu lat, i będzie tak w przyszłości, ważnym zadaniem polityki zagranicznej dużej liczby państw, które podejmują szerokie i nierzadko kosztowne działania, aby to zadanie zrealizować.

Celem artykułu jest próba określenia roli i usytuowania kompetencyjno-organizacyjnego niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ. Artykuł ma również na celu wzbogacenie wiedzy zawartej w polskim piśmiennictwie naukowym z zakresu szeroko rozumianej problematyki Narodów Zjednoczonych oraz – w szczególności – pomóc w zrozumieniu mechanizmów rządzących procesem wyboru państw na niestałego członka RB, a także wskazać zasady i kryteria tego wyboru, opisać główne czynniki wybranych kampanii wyborczych oraz sposób ich prowadzenia przez państwa kandydujące, wreszcie też ukazać, jak funkcjonują organy główne i pomocnicze oraz tendencje w kształtowaniu się form i metod pracy RB jako kluczowego dla bezpieczeństwa międzynarodowego organu ONZ.

1. Zarys celów, zadań i organizacji Rady Bezpieczeństwa

Rada Bezpieczeństwa jest jednym z sześciu organów głównych ONZ⁴. Podstawy prawne jej funkcjonowania zawarte są w rozdziałach V, VI i VII Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ). W systemie organów głównych ONZ Rada ponosi największą odpowiedzialność za utrzymanie światowego pokoju i bezpieczeństwa. Jest to główny cel jej istnienia. Podstawowymi zadaniami RB są: zachowanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, podejmowanie decyzji o przyjęciu nowych członków ONZ oraz zatwierdzanie zmian w KNZ. Ponadto RB przedkłada kandydatury Sekretarza Generalnego do wyboru przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (ZO).

W celu zachowania pokoju i bezpieczeństwa RB mocą swych rezolucji może powoływać do istnienia operacje pokojowe, ustanawiać międzynarodowe sankcje

w konkurencji z Chorwacją był wynik 91 do 95, by już w trzeciej rundzie przegrać 184 do 1). Również po upadku „żelaznej kurtyny” w Europie walka o członkostwo w RB miała spektakularny charakter. W 2008 r. do wyboru członków niestałych RB potrzeba było 48 głosowań. Zob. Special Research Report Security Council Elections 2013, <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf%7B65BFCF9B-6D274E9C8CD3CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report_elections_2013.pdf>, dostęp: 12.01.2019.

³ Wskazać można np. na prace dotyczące humanizacji bezpieczeństwa międzynarodowego, a będące efektem wzrostu znaczenia tzw. czynnika humanizacyjnego w bezpieczeństwie. Por. I. Popiuk-Rysińska, *Humanizacja bezpieczeństwa międzynarodowego w działalności Rady Bezpieczeństwa ONZ po zimnej wojnie*, w: *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, pod red. E. Stadtmuller i Ł. Fijałkowskiego, t. I, Wrocław 2015, s. 263–286.

⁴ Pozostałe pięć to: Zgromadzenie Ogólne (ang. *General Assembly*), Rada Gospodarczo-Społeczna (ang. *Economic and Social Council*), Rada Powiernicza (ang. *Trusteeship Council*), Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (ang. *International Court of Justice*) oraz Sekretariat ONZ (ang. *UN Secretariat*).

oraz autoryzować działania militarne. RB jest jedynym organem ONZ, którego rezolucje mają charakter prawnie wiążący państwa członkowskie. Każde państwo, nawet jeśli nie jest członkiem ONZ, ma prawo zwrócić uwagę RB na sytuacje mogące stanowić zagrożenie dla pokoju światowego. RB może ocenić i podjąć decyzję w odniesieniu do konkretnej sytuacji stanowiącej zagrożenie dla pokoju. Do jej uprawnień należy też decyzja o zastosowaniu odpowiednich środków, mających służyć przywróceniu pokoju i bezpieczeństwa. W tym zakresie RB nie ma ograniczeń formalnych i może inicjować mediacje, zdecydować o wprowadzeniu sankcji lub powołaniu misji pokojowej. Rada formułuje zadania misji, decyduje o użyciu siły.

Rada Bezpieczeństwa składa się obecnie z 15 członków (stałych i niestałych)⁵. Państwa „wielkiej piątki” (P5) dysponują prawem weta, czyli możliwością zablokowania każdej istotnej decyzji tego gremium. Ponadto posiadają one największe siły zbrojne, a ich połączone wydatki obronne stanowią ponad połowę globalnej sumy przeznaczanej na te cele⁶. Państwa te są też największymi eksporterami uzbrojenia oraz jedynymi legalnymi posiadaczami broni jądrowej.

Poza pięcioma stałymi członkami RB do jej składu wybiera się dziesięciu tzw. niestałych członków. Ich kadencja trwa dwa lata. Połowa składu niestałych członków Rady wymieniana jest każdego roku.

2. Wybór niestałych członków Rady Bezpieczeństwa

Wyboru niestałych członków Rady Bezpieczeństwa dokonuje Zgromadzenie Ogólne ONZ stosując tzw. klucz regionalny⁷. Klucz ten wynika z geograficznego paritetu mającego gwarantować zrównoważoną reprezentację poszczególnych regionów świata w składzie RB. Kandydatury państw do RB zgłasza się w ramach grup regionalnych. Kompozycja tych grup nie jest formalnie określona, lecz stanowi wynik ukształtowanej praktyki, którą ONZ kieruje się w działaniu. Państwa członkowskie wchodzi w skład pięciu grup regionalnych: Afryki, Ameryki Łacińskiej i Karaibów, Azji i Pacyfiku, Europy Zachodniej i innych państw oraz Europy Wschodniej. W RB zasiadają trzech przedstawicieli Afryki, po dwóch przedstawicieli Ameryki Łacińskiej i Karaibów, Azji i Pacyfiku, Europy Zachodniej i innych państw oraz jeden przedstawiciel Europy

⁵ Stałymi członkami RB są: Chińska Republika Ludowa, Republika Francuska, Federacja Rosyjska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stany Zjednoczone Ameryki. Do 1965 r. RB liczyła sześciu niestałych członków. Pierwszymi niestałymi członkami RB były: Australia, Brazylia, Egipt, Meksyk, Holandia i Polska. W 1963 r. na skutek zmian na politycznej mapie świata (np. proces dekolonizacji – podkreśl. H.B.) podjęto decyzję o modyfikacji przepisów KNZ, zwiększając liczbę niestałych członków do dziesięciu. Decyzja ta weszła w życie w 1965 r.

⁶ Zob. The SIPRI Military Expenditure Database contains consistent time series on the military spending of countries for the period 1949–2017, <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database>, dostęp: 20.10.2018.

⁷ Zob. Election of five non-permanent members of the Security Council <http://www.un.org/en/ga/62/plenary/election_sc/bkg.shtml>, dostęp: 21.10.18 oraz <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-06/security_council_elections_2018.php>, dostęp: 21.10.18.

Wschodniej⁸. W jednym roku wybieranych jest dwóch członków z grupy Europy Zachodniej i innych państw oraz po jednym członku z grupy Afryki, Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz Azji i Pacyfiku. W kolejnym roku wybieranych jest dwóch członków z grupy afrykańskiej oraz po jednym z grupy Europy Wschodniej, Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz Azji i Pacyfiku⁹.

Polska była członkiem RB sześciokrotnie. Rekordzistami w tym zakresie są Brazylia (10 razy) i Argentyna (9 razy). Spośród sąsiadów i najbliższych partnerów Polski najczęściej w Radzie zasiadały Niemcy (6 razy), Czesi (jeden raz¹⁰; w okresie czechosłowackim 2 razy), Słowacja i Litwa (po jednym razie), Węgry (2 razy). Łotwa i Estonia nie miały dotąd takiej sposobności. Warto również podkreślić, że aż 65 państw nie było nigdy członkiem RB¹¹.

Każde państwo członkowskie ONZ ma prawo ubiegania się o miejsce niestałego członka RB. W praktyce wykorzystywane są dwa sposoby, aby ogłosić swój zamiar. Jednym z nich jest wystosowanie noty dyplomatycznej o zamiarze ubiegania się o takie miejsce do wszystkich państw członkowskich i Sekretariatu ONZ. Drugim jest powiadomienie państw członkowskich za pośrednictwem własnej grupy regionalnej. Odbывается to również w drodze noty dyplomatycznej.

Wyboru niestałego członka RB dokonuje Zgromadzenie Ogólne ONZ w głosowaniu tajnym. Z zasady w żadnej z grup nie prowadzi się selekcji kandydatur, ale w niektórych ugruntowana została stała praktyka postępowania. Tak jest w wypadku grupy Azji i Pacyfiku. Państwa – jej członkowie – uzgodniły, że nie będą konkurować ze sobą. Państwa tej grupy w drodze negocjacji dochodzą do wyłonienia kandydatur, a wybór przez ZO staje się faktycznie formalnością. W grupie afrykańskiej przestrzegana jest zasada rotacyjności. Realne współzawodnictwo występuje natomiast w grupach Europy Wschodniej oraz Europy Zachodniej i innych państw. W obu grupach zazwyczaj prowadzone są wieloletnie kampanie wyborcze na rzecz zapewnienia sobie pozytywnego wyniku głosowania w ZO.

Do wyboru na niestałego członka RB potrzebne jest zgromadzenie dwóch trzecich głosów członków ZO biorących udział w głosowaniu. Z uwagi na wielowymiarowe polityczne znaczenie tych wyborów zazwyczaj przedstawiciele wszystkich państw członkowskich ONZ biorą w nich udział. Przy 193 państwach członkowskich zgromadzenie 129 głosów zapewnia wybór do Rady. Jeżeli w pierwszym głosowaniu nie zostanie wyłoniony zwycięzca, do następnej tury przechodzą dwa państwa kandydujące z najlepszymi wynikami. W sytuacji, gdy czwarte głosowanie nie wyłoni przyszłego niestałego członka RB, do udziału

⁸ Po upadku tzw. żelaznej kurtyny i podwojeniu liczby państw Europy Wschodniej nasiliły się próby uzyskania drugiego miejsca dla krajów z naszego regionu. Na razie są one bezskuteczne. Polska jest rzecznikiem takiej zmiany.

⁹ W puli przeznaczony dla Afryki oraz Azji i Pacyfiku naprzemiennie jedno miejsce zarezerwowane jest dla państw arabskich.

¹⁰ O Czeskich zabiegach zob. Czech Republic – Candidate for Security Council in 2008–2009, Ministry of the Foreign Affairs of the Czech Republic, 12 March 2007, <<https://www.mzv.cz>>, dostęp: 12.08.2012.

¹¹ Wyliczenie na podstawie danych zawartych na stronie: <<https://www.un.org/securitycouncil/>>, dostęp: 11.01.2019.

w zmaganiach ma prawo dołączyć inny kandydat z danej grupy regionalnej, który nie był dotychczas zgłoszony. Głosowania trwają do skutku¹².

Opisany mechanizm wyboru powinien służyć wyłonieniu państw, które najlepiej będą realizowały cele i zadania RB (opisane w rozdziale II – przyp. H.B.). Wskazówki, czym powinny kierować się państwa przy wyborze niestałych członków RB, zawiera Karta Narodów Zjednoczonych, która w artykule 23.1 wymienia podstawowe kryteria, jakie powinny być brane pod uwagę¹³. Są nimi: zapewnienie reprezentatywności niestałych członków RB pod względem geograficznym (tzw. sprawiedliwy podział geograficzny)¹⁴; wkład danego państwa do działań mających na celu utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (np. ocena skali zaangażowania danego państwa w operacje pokojowe ONZ); udział danego państwa w realizacji innych celów ONZ (np. aktywność danego państwa na forum ZO oraz różnych agend tej organizacji).

Wymienione powyżej kryteria mają ogólny charakter i pozostawiają dużą swobodę ich indywidualnych interpretacji. Z uwagi na tajny charakter wyborów nie ma też możliwości oceny, w jakim stopniu przepisy KNZ były i mogą być w przyszłości respektowane. Konkluzja ta odnosi się do decyzji zapadających na forum ZO i nie ma zastosowania do procesów przebiegających w ramach grup regionalnych. W efekcie przy podejmowaniu decyzji wyborczych decydujące znaczenie ma perspektywa, z jakiej każde państwo głosujące w ZO patrzy na kandydata, a wspomniane powyżej kryteria są jedynie jej dopełnieniem.

Nie istnieje zatem uniwersalny i doskonały przepis na przeprowadzenie skutecznej kampanii wyborczej, gwarantującej uzyskanie wystarczającego poparcia do objęcia miejsca niestałego członka RB. O końcowym sukcesie decyduje wiele niezależnych elementów. W efekcie żadne państwo kandydujące nie może być pewne wyboru.

Wśród państw, którym nie udało się uzyskać sukcesu w tym swoistym wyścigu do członkostwa, jest np. Finlandia. Jej przykład można potraktować jako spektakularną porażkę w 2012 r. (108 głosów) we współzawodnictwie z Australią (140 głosów) i Luksemburgiem (128 głosów)¹⁵. Państwo to jasno przedstawiło swoje priorytety. Podczas kampanii mocno angażowało się w prace ONZ, zwłaszcza w wymiarze ochrony praw człowieka i operacji pokojowych. Organizowało konferencje, wizyty studyjne i kierowało znaczące środki na pomoc rozwojową. Porażka wyborcza przy sprawnie prowadzonej kampanii, przy poparciu własnej

¹² O wybranych kampaniach zob. np. C. Byrne, *Campaigning for a Seat on the United Nations Security Council: A Middle Power Reflection on the Role of Public Diplomacy*, Los Angeles 2011.

¹³ Karta Narodów Zjednoczonych, w: *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, pod red. i w oprac. J. Pawłowskiego, H. Binkowskiego, A. Ciupińskiego, M. Gąski, t. II, Warszawa 2002, s. 37.

¹⁴ Ch. Rebhan twierdzi, że „sprawiedliwy” podział geograficzny był w historii ONZ istotniejszym kryterium oceny kandydatów niż inne czynniki. Zob. Ch. Rebhan, *Campaigning for a non-permanent seat in the UN Security Council: Which factors will make the difference for Iceland?* Reykjavik 2008, p. 31.

¹⁵ Research Report Security Council Elections 2017, <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/unsc_elections_2017.pdf>, dostęp: 21.01.2019.

opinii publicznej bliskiemu 80%, była sensacją¹⁶. Podobna sytuacja zaistniała w wypadku Islandii (2008) i Kanady (2010)¹⁷.

Australia intencję ubiegania się o miejsce niestałego członka RB ogłosiła w 2008 r. (po przegranych wyborach). Deklaracja odnosiła się do piastowania mandatu w latach 2013–2014 (wybory w 2012 r.). Państwo to wydało 24 mln dolarów na działania wysłanników w Afryce, na Bliskim Wschodzie i Ameryce Łacińskiej¹⁸. Podczas kampanii Australia podkreślała przywiązanie do koncepcji dyplomacji prewencyjnej, zaangażowanie w operacje pokojowe ONZ (ponad 65 tys. australijskich żołnierzy, policjantów i pracowników cywilnych), działania służące budowie pokoju, rozbrojenia i nieprolifracji broni. W dniu wyborów Australia zajmowała dwunaste miejsce na liście kontrybutorów sił oraz takie samo na liście donatorów do budżetu regularnego ONZ¹⁹. W okresie kampanii wyborczej przedstawiciele Australii byli szczególnie widoczni podczas prac Specjalnego Komitetu do spraw Operacji Pokojowych. Profesjonalizm australijskich doradców wojskowych w zakresie budowy konsensusu wokół tak trudnych problemów zjednał im przychylną najbardziej wpływowej grupy NAM²⁰. W swojej strategii Australia uwzględniła również zaangażowanie na forum I Komitetu (rozbrojenie). Podkreślając wieloletnie zaangażowanie na tym forum, podczas debat tematycznych nagłaśniała swoje osiągnięcia w negocjacjach prowadzonych w ramach CWC²¹ i CTBT²² oraz rolę, jaką wspólnie z Japonią odegrała przy tworzeniu Międzynarodowej Komisji do spraw Nieprolifracji Broni Nuklearnej i Rozbrojenia. W trakcie kampanii Australia sponsorowała liczne przedsięwzięcia.

Szwecja ubiegała się o miejsce niestałego członka RB w latach 2017–2018 w tej samej grupie regionalnej co Australia. Konkurowała z Holandią i Włochami. Jej kampania rozpoczęła się w 2014 r., ale nabrała rozmachu w 2015 r. po utworzeniu nowego rządu. Była prowadzona pod hasłami globalnego zaangażowania oraz niezależnego głosu (ang. *Independent Voice*). W ten sposób sformułowany został jasny przekaz sygnalizujący gotowość zaangażowania się Szwecji w działania społeczności międzynarodowej na świecie oraz podkreślono niezależność jej stanowiska, co miało pozwolić na zdystansowanie się od ste-

¹⁶ R. Gowan, Finland and the United Nations: In Defense of the National Interest, <http://um.fi/documents/35732/48132/finland_and_the_united_nations_in_defense_of_the_national>, dostęp: 11.01.2019.

¹⁷ A. Chapnick, *Canada's Failed Campaign for the UN Security Council: 10 Unanswered Questions*, "Policy Options" 2011, p. 59–63.

¹⁸ B. Norington, The Australian, National Affairs – Australia wins seat on United Nations Security Council, October 19, 2012, <<http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/foreign-affairs/australia-wins-seat-on-united-nations-security-council/story-fn59nm2j-1226498971111>>, dostęp: 21.10.2018. Zob. również: R. Thakur, *Australia's unsuccessful bid for the UN Security Council*, "Pacific Research" 1996, vol. 9, no 4, p. 48n.

¹⁹ Security Council Report – Special Research Report – Security Council Elections, 25 September 2012, p. 3, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD-3CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report_elections_2012.pdf>, dostęp: 20.10.2018.

²⁰ Dotyczy Grupy Państw Niezaangażowanych (ang. *Non-Aligned Movement*).

²¹ Dotyczy Konwencji o zakazie broni chemicznej (ang. *Chemical Weapons Convention*).

²² Dotyczy Traktatu o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową (ang. *Comprehensive Test Ban Treaty*).

reotypu bogatego kraju. Szczególna uwaga poświęcana była Unii Afrykańskiej. Z wielokrotności wysiłki dotyczące operacji pokojowych i zdolności tego kraju do świadczenia pomocy szkoleniowej, przygotowującej żołnierzy do udziału w operacjach pokojowych ONZ. Szwecja metodycznie i planowo realizowała podjęte przedsięwzięcia, które wyznaczyła sobie w odpowiednim horyzoncie czasowym²³.

Polska zainteresowana była uzyskaniem niestałego członkostwa w RB w kadencji 2010–2011. Konkurowaliśmy wówczas z Bośnią i Hercegowiną. Z uwagi na złożoną wewnętrzną sytuację polityczną w latach 2006–2008, z dużym opóźnieniem zaczęto przygotowania do kampanii wyborczej. W 2008 r. Polska podjęła decyzję o wycofaniu kontyngentów wojskowych z operacji pokojowych ONZ²⁴. W takich okolicznościach Polskę, postrzeganą w ONZ jako kraj „bogatej północy”, członek UE i NATO, w rywalizacji z małą, podnoszącą się z kryzysu Bośnią i Hercegowiną, państwem wielokulturowym z liczącą 45% większością muzułmańską, czekałaby dość trudna walka. Współzawodnictwo wymagało determinacji i zaangażowania ze strony rządu. Wobec niedostatku tych atrybutów, w trosce o wizerunek Polski, w październiku 2008 r. podjęto decyzję o wycofaniu naszej kandydatury i udzieleniu jednocześnie poparcia Bośni i Hercegowinie²⁵.

Kolejną próbę podjęto w 2010 r., formalnie zatwierdzając decyzję o tym, że Polska ma zamiar ubiegać się o miejsce niestałego członka RB w kadencji 2018–2019.

Polska zamierzała promować się „trzema hasłami – trzema priorytetami”. Pierwszy to zasada dobrego rządzenia, ukazująca doświadczenia Polski w transformacji ustrojowej, ale też udział kobiet w życiu publicznym. Drugie hasło to zapobieganie konfliktom. Tu priorytetem było wzmocnienie działań prewencyjnych w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W ramach tego celu Polska zamierzała w szczególności popularyzować spuściznę Rafała Lemkina, polskiego prawnika, który był twórcą pojęcia „ludobójstwo” i prekursorem hasła „odpowiedzialności za ochronę”. Trzecie hasło to reforma ONZ. „Nie chodzi nam o to, by kogokolwiek pozbawić prawa weta, ale żeby wzmocnić system multilateralny, jakim jest ONZ”²⁶.

²³ Why Sweden wants to be on the Security Council, <<http://www.swemfa.se/2014/11/24/why-sweden-wants-to-be-on-the-security-council/>>, dostęp: 12.10.2015.

²⁴ Oficjalne usprawiedliwienie decyzji stanowił kryzys ekonomiczny. J. Rydzkowski wysuwa tezę o zmniejszeniu roli ONZ w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r. na rzecz NATO. Zob. J. Rydzkowski, *Udział Polski w wybranych organizacjach międzynarodowych*, w: R. Kuźniar, K. Szczepanik, *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa 2002, s. 378.

²⁵ W istocie nie było to potrzebne, gdyż rezygnacja Polski pozostawiała Bośnię i Hercegowinę jako jedyne kandydata z naszej grupy regionalnej.

²⁶ Polska powalczy o członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Nadszedł czas, by Polska wróciła do Rady Bezpieczeństwa ONZ – mówi wiceszefowa MSZ Henryka Mościcka-Dendys, która w Nowym Jorku promuje polską kandydaturę na niestałego członka RB w latach 2018–19, <<https://wiadomosci.onet.pl/swiat/polska-powalczy-o-czlonkostwo-w-radzie-bezpieczenstwa-onz/j5mwq>>, dostęp: 12.02.2015.

W 2015 r. rozpoczęto prace nad określeniem zredefiniowanych polskich priorytetów. Zidentyfikowano dwa obszary. Miały nimi być dobre rządzenie (ang. *good governance*) jako niezbędny element stabilnego budowania i utrzymania pokoju oraz nowe zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń hybrydowych. W 2015 r. została też opublikowana broszura promująca kandydaturę Polski do RB. Do końca tego roku uzyskano ponad 70 pisemnych poparcie państw członkowskich ONZ.

W 2016 r., poza kontynuacją standardowych działań promocyjnych, za najważniejsze zadanie uznano zwiększenie aktywności w regionach geograficznych, w których nie posiadamy rozwiniętej sieci placówek dyplomatycznych (Afryka, Azja i Pacyfik, Ameryka Środkowa). Przewidziano mianowanie specjalnych wysłanników do spraw kampanii w tych regionach. Zaplanowano zwiększenie aktywności polskich ambasad w państwach tzw. drugiej akredytacji²⁷. Kluczowa dla zwiększenia widoczności Polski miała być większa aktywność w odniesieniu do organizacji regionalnych (np. Unii Afrykańskiej). Planowano to osiągnąć poprzez udział polskich przedstawicieli w spotkaniach i szczytach organizowanych przez najważniejsze organizacje regionalne. Zamierzano również zgłosić do ewentualnego udziału w operacjach pokojowych ONZ zwarte jednostki policji. Od pewnego czasu udział policjantów jest bowiem wyżej ceniony z uwagi na duże niedobory w tym zakresie.

Podczas wrześniowego otwarcia 71. Sesji ZO w 2016 r. przewidziano zorganizowanie kilku wydarzeń promocyjnych w Nowym Jorku z udziałem najwyższych przedstawicieli władz naszego państwa. W związku z tym w sesji wziął udział prezydent Polski i przedstawił stanowisko naszego kraju w sprawie głównych problemów walki o pokój i bezpieczeństwo. Polska zaproponowała trzy fundamenty zrównoważonego rozwoju. Miały nimi być: odpowiedzialność, solidarność i sprawiedliwość²⁸.

2 czerwca 2017 r., wobec wycofania kandydatury Bułgarii, Polska, będąc jedynym kandydatem z grupy Europy Wschodniej, uzyskała 190 głosów i po raz szósty w historii naszego udziału w ONZ została członkiem niestałym Rady Bezpieczeństwa²⁹.

²⁷ W państwach, w których akredytowany polski ambasador nie przebywa na stałe na jego terytorium.

²⁸ Zob. <<http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,81,wystapienie-andrzej-dudy-podczas-71-sesji-zo-onz-pleng.html>>, dostęp: 10.11.2016.

²⁹ <

3. Zasady pracy i procedury stosowane w Radzie Bezpieczeństwa

Od początku istnienia Rady Bezpieczeństwa poszukiwano najefektywniejszego systemu podziału obowiązków między jej członków. W dużym stopniu podział ten oraz zasady funkcjonowania musiały zabezpieczać interesy państw P5, które niechętnie godziły się – i jest tak nadal – na uszczuplenie swych uprawnień. Przy tworzeniu wszelkich regulacji starają się wpisywać w nie różnego rodzaju mechanizmy blokujące, preferując tym samym własne interesy. Doświadczenie dziesiątków lat funkcjonowania ONZ i RB potwierdza, że w ustanawianych regułach postępowania nie ma automatyzmu i stałych reguł postępowania.

Przygotowanie rezolucji³⁰ oraz prowadzenie negocjacji w tej sprawie to podstawowe czynności członków RB. Zwyczajowo z inicjatywą projektu rezolucji może wystąpić każdy członek RB. Przedmiot projektu rezolucji nie przynależy wyłącznie do jego autora. Nawet jeśli wcześniej jakieś państwo opracowało, a RB przyjęła już rezolucję w danej sprawie, to nie ma formalnych przeciwwskazań, aby inne państwo podjęło tę sprawę i przedłożyło projekt nowego dokumentu. Często stosowaną praktyką jest także opracowanie wspólnego projektu przez kilka państw. Zdarza się również, że państwa opracowują konkurencyjne projekty. Konkurencyjny ze sobą członkowie RB spieszą się, aby to ich projekt został wniesiony pod obrady RB. Daje to gwarancję odgrywania roli państwa „piszącego” (ang. *pen-holder*) i sprawowanie wiodącej roli w procesie negocjacyjnym. Nie istnieją reguły określające, który z członków RB (stały czy niestały) odgrywa rolę *pen-holdera*.

Mniej więcej od roku 2005 można zaobserwować tendencję zawłaszczania przez P3 (Francję, Anglię i USA) roli *pen-holdera*. Państwa te dzieliły między siebie zadania i następnie uzgadniały tok dalszego postępowania z pozostałymi stałymi członkami – Rosją i Chinami. Dopiero po wypracowaniu konsensusu wewnątrz P5 przekazywano projekt niestałym członkom RB. W pierwszym okresie niestali członkowie, nieposiadający zazwyczaj wystarczającego doświadczenia w procedurach przygotowywania dokumentów, przyjmowali tę „pomoc”. Skutkowało to rozciągnięciem owej praktyki na inne procedury wewnętrzne. W ten sposób, przejmując rolę *pen-holdera*, państwa P3 podzieliły między siebie sprawy znajdujące się w planie zainteresowania RB.

Niestety przypadki ujawniania tekstu uzgodnionego w ramach P5, na krótko przed jego wprowadzeniem pod obrady RB, stały się nagminne. Budzi to sprzeciw niestałych członków RB. Ogranicza bowiem możliwości rzetelnej analizy ich treści przez pozostałe państwa. Ponadto niestali członkowie RB byli zniechęceni do wprowadzania istotnych poprawek gdyż, jak im tłumaczono,

³⁰ Liczba rezolucji sięga już prawie 2500. Jeśli w latach końcowych XX w. przyjmowano ich średniorocznie po 20, to już współcześnie przybywa ich po 50–60 rocznie (np. w 1985 r. było ich 20, w 2010 – 58, a w 2018 – 54. Wyliczenie własne oraz D. M. Malone, *Eyes on the Prize: The Quest for a Nonpermanent Seats on the United Nations Security Council*, „Global Governance”, Jan-Mar 2000, Vol. 6, No. 1, p. 3–23.

mogłyby one zaburzyć już wynegocjowany konsensus. Jest to coraz częściej powodem krytycznych wypowiedzi przedstawicieli niestałych członków RB, niezadowolonych z ograniczonego wpływu na procedowane rezolucje. Daje też asumpt do dyskusji o potrzebie reformy RB oraz podważa autorytet tego organu. Negatywnym aspektem tej sprawy jest sytuacja, w której państwo sprawujące funkcję *pen-holdera* staje się faktycznym liderem prowadzącym całość zagadnień dotyczących określonej sytuacji kryzysowej. W wypadku dużego obciążenia innymi zadaniami lub gdy w grę wchodzi odmienne interesy danego państwa, cierpi na tym skuteczność działania całej ONZ. Dowodem są zbyt często spóźnione dyskusje, nieadekwatne do dynamicznie zmieniającej się sytuacji kryzysowej mandaty RB lub nawet pełny paraliż decyzyjny.

Od wielu lat jesteśmy świadkami dyskusji dotyczącej powyżej opisanych problemów. Na skutek wielu negatywnych doświadczeń praktyka zaczęła się zmieniać. Przede wszystkim sformalizowano kwestię *pen-holdera*. Od 2014 r. każdy z członków RB, samodzielnie lub wspólnie z innymi, może pełnić tę funkcję. W grudniu 2012 r. potwierdzono, że stanowiska przewodniczących ciał pomocniczych RB mogą być obejmowane przez wszystkich członków RB³¹.

W procedurach stosowanych w RB znacząca rola przypada prawu weta, które jest przywilejem stałych członków RB. Artykuł 27.1 KNZ ustanawia prawo weta określając, że wszystkie istotne postanowienia RB są podejmowane przy braku sprzeciwu stałych członków RB. Po raz pierwszy prawo weta wykorzystano w 1946 r. Od tamtej pory weto odnotowano już 280 razy. W tym w ostatnich latach, czyli w 2016 r. użyto go dwukrotnie, w 2017 – sześć razy i w 2018 czterokrotnie (po dwa razy Federacja Rosyjska i USA)³².

Wskazane powyżej liczby nie obrazują pełnej siły, jaką dysponują stali członkowie RB posiadający prawo weta. Trudno też ustalić faktyczną liczbę rezolucji, jaka na skutek groźby użycia tego prawa nie weszła pod obrady Rady. Rejestracji podlegają wyłącznie te projekty rezolucji, które wprowadzono do obiegu jako projekty formalne. Rozesłanie projektów następuje w większości przypadków wtedy, gdy w drodze kularowych uzgodnień istnieje przekonanie, że dokument nie będzie zawetowany podczas obrad RB. Pewnym ograniczeniem w posługiwaniu się tym narzędziem przez państwa P5 jest potencjalna negatywna presja międzynarodowa, z którą z reguły musi liczyć się państwo, które to czyni.

Prawo weta od lat wzbudza kontrowersje i jest stałym przedmiotem dyskusji na temat reformy zasad funkcjonowania RB³³. Od 2005 r. nasilają się

³¹ Proces wylaniania przewodniczących na jednoroczną kadencję powtarzany jest każdego roku.

³² Wyliczenie własne na podstawie: Security Council – veto list, <<http://research.un.org/en/docs/sc/quick>>, dostęp: 21.01.2019.

³³ Zob. Rezolucja ZO ONZ GA/res/47/62 z 11 grudnia 1992 r., dotycząca kwestii sprawiedliwej reprezentacji i zwiększenia członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, <<http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r062.htm>>, dostęp: 14.11.2016; Raport SG ONZ: In larger freedom: towards development, security and human rights for all, <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005>, dostęp: 14.11.2016; Stanowisko G4 (Brazylia, Indii, Japonii i Niemiec): 66th Session of the UN General Assembly, Joint Press Statement, <<http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/joint1109.html>>, dostęp: 14.11.2016; 'Uniting For Consensus' Group Of States Introduces Text On Security Council Reform To General Assembly, <<http://www.un.org/press/en/2005/ga10371>>.

próby wywarcia presji na państwa P5. W szczególności odnosi się to do sytuacji dotyczących ludobójstwa i drastycznego łamania praw człowieka³⁴. Niestali członkowie RB posiadają tzw. zbiorowe prawo weta. Jeżeli dziewięć państw zgłosi sprzeciw, wówczas projekt rezolucji nie może być przyjęty.

Głosowanie w sprawach proceduralnych nie jest ograniczone prawem weta. Aby głosowanie było ważne, musi zgromadzić dziewięć głosów „za”. Pozostaje ono ważne nawet wtedy, gdy któryś ze stałych członków RB odda głos przeciwny. Zgodnie z rezolucją ZO nr 267 z 14 kwietnia 1949 r. za sprawy proceduralne uznaje się m.in. przedłożenie ZO pytań związanych z utrzymaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, prośby o rekomendacje ZO w sprawach, którymi RB się obecnie zajmuje, prośby skierowane do Sekretarza Generalnego ONZ o zwołanie specjalnej sesji ZO ONZ, akceptacja rocznych raportów ZO, przeprowadzenie obrad RB poza jej siedzibą czy też ustanowienie organów pomocniczych, które RB uznaje za niezbędne dla swojej pracy. Ponadto wszystkie decyzje odnośnie do planu pracy lub rozwiązania ewentualnego dylematu, czy sprawa ma charakter organizacyjny, czy merytoryczny rozstrzyga głosowanie proceduralne³⁵.

4. Pomocnicze formy i metody pracy Rady

Na mocy przepisu artykułu 29. KNZ RB ma możliwość powoływania tzw. organów pomocniczych (ang. *Subsidiary Bodies*). Ich zadaniem jest wspieranie członków tego gremium we właściwym wypełnianiu swojej funkcji.

doc.htm>, dostęp: 14.11.2016; Security Council Reform, <https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/UFC_2009_Proposal.pdf>, dostęp: 14.11.2016; *Towards the UN Reform. New Threats, New Responses*, ed. A. D. Rotfeld, Warsaw 2004; Polska za reformą Rady Bezpieczeństwa ONZ, <<http://swiat.newswweek.pl/komorowski-polska-za-reforma-rady-bezpieczenstwa-onz-newsweek-pl,artykuly,348449,1.html>>, dostęp: 11.11.2016; P. Pacuła, Zarys problematyki reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/36_KBN_PACULA.pdf>, dostęp: 11.11.2016.

³⁴ W 2013 r. podjęto inicjatywę ACT (ang. *Accountability, Coherence and Transparency*), a przy okazji inauguracji sesji ZO w 2014 r. zorganizowano w Nowym Jorku spotkanie na szczeblu ministerialnym, w toku którego zaapelowano do państw P5 o dobrowolną deklarację niewykorzystywania weta w sprawach dotyczących ludobójstwa, przestępstw przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych o dużej skali. Zgodnie z tą propozycją Sekretarz Generalny ONZ, na prośbę Wysokiego Komisarza do spraw Praw Człowieka lub na wniosek przynajmniej 50 państw członkowskich ONZ, miałby wydawać opinię określającą, czy z taką sytuacją mamy do czynienia. Propozycję poparło ponad sto państw członkowskich ONZ, w tym Francja i Wielka Brytania. Chiny, Rosja i USA nie przyłączyły się do inicjatywy ACT.

³⁵ Oświadczenie przedstawicieli czterech państw – USA, ZSRR, ChRL, Wielkiej Brytanii z 8 czerwca 1945 r. z San Francisco, w którym zawarto klauzulę wskazującą, że w przypadku sporu o charakter podejmowanej decyzji uznawana jest za nieproceduralną z zachowaniem prawa weta stałego członka RB. Statement at San Francisco by the delegations of the four Sponsoring Governments (China, the UK, the USA and the USSR) on “The Yalta Formula” on Voting in the Security Council, <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Yalta%20Statement.doc>>, dostęp: 14.01.2018. O zasadach dotyczących głosowania zob. np. S. Bailey, *Voting in the Security Council*, [b.m.w.] 1970.

Pierwszym organem pomocniczym, i jak dotąd jedynym posiadającym umowienie w KNZ na podstawie rezolucji nr 1 z 1946 r., jest Wojskowy Komitet Sztabowy (ang. *Military Staff Committee – MSC*). Pozycja Wojskowego Komitetu Sztabowego w KNZ jest szczególnie ważna z uwagi na przepisy zawarte w artykule 47. KNZ, przewidujące możliwość użycia przez Radę sił zbrojnych³⁶. W skład Komitetu wchodzi szefowie sztabów sił zbrojnych stałych członków RB.

Drugim istotnym ciałem pomocniczym RB jest Komisja do spraw Budowania Pokoju (ang. *Peacebuilding Commission – PBC*). Jest to ciało, które zostało powołane rezolucjami ZO³⁷ i RB³⁸. Formalnie w jego skład wchodzi siedmiu przedstawicieli RB (P5 plus dwóch niestałych członków)³⁹. Komisja jest międzyrządowym ciałem doradczym, które wspiera wysiłki państw starających się rozwiązać zaistniały konflikt. W ostatnich latach podmiotem zainteresowania Komisji były konflikty lub sytuacje konfliktowe, m.in. w Sierra Leone, Gwinei, Liberii i Republice Środkowoafrykańskiej.

Komitety Stałe (ang. *Standing Committees*) oraz Komitety Doraźne (ang. *Ad-Hoc Committees*) składają się z państw P5 i dwóch przedstawicieli niestałych członków RB. W skład doraźnych międzynarodowych trybunałów (ang. *Ad-Hoc International Tribunals*) wchodzi wytypowani prawnicy. Należy podkreślić, że Komitety Stałe są najstarszymi ciałami pomocniczymi⁴⁰. Wszystkie Komitety i Trybunały powoływane są do życia na mocy rezolucji RB.

Komitety Sankcyjne (ang. *Sanctions Committees*) tworzy się, ilekroć przyjmowana jest rezolucja RB nakładająca sankcje na jakieś państwo. W uproszczeniu można powiedzieć, że Komitety te służą doradztwem w zakresie skuteczności nałożonych sankcji, informacją o potrzebie rozszerzenia lub ograniczenia ich oddziaływania, czy też analizą sytuacyjną opisującą zachowanie społeczności międzynarodowej i jej podporządkowanie się decyzjom RB nakładającym obowiązek stosowania sankcji wobec danego państwa lub wybranych osób.

Pod koniec XX w. zaczęto powoływać tzw. grupy przyjaciół (ang. *Groups of Friends*), skupiające państwa szczególnie zainteresowane udziałem w procesach prowadzących do rozwiązania sytuacji kryzysowej w danym państwie czy regionie. Do dziś funkcjonują takie grupy w odniesieniu do Bośni i Hercegowiny, Haiti, Kosowa i Sahary Zachodniej. Niestety efektywność pracy tych grup nie zawsze była i jest zadowalająca.

³⁶ Dotyczy użycia siły militarnej w celu przywrócenia pokoju.

³⁷ Rezolucja ZO 60/180 z 2005 r.

³⁸ Rezolucja RB 1645 z 2005 r.

³⁹ Faktycznie skład Komisji jest znacznie szerszy (31 państw). Obejmuje jeszcze siedmiu przedstawicieli Rady Gospodarczo-Społecznej, pięciu największych kontrybutorów finansowych do ONZ, pięciu największych kontrybutorów sił do operacji pokojowych ONZ oraz siedmiu przedstawicieli państw wybranych przez ZO.

⁴⁰ Dwa z nich, tj. Komitet Ekspertów i Komitet do spraw przyjęcia nowych członków zostały powołane w 1946 r., zaś Komitet do spraw organizacji posiedzeń RB poza kwaterą w Nowym Jorku został powołany w 1972 r.

Do organów pomocniczych RB zalicza się tzw. grupy robocze (ang. *Working Group*). Grupy te wspierają RB w operacjonalizacji decyzji i służą jako forum dyskusji.

Zwyczajowo na czele ciał pomocniczych RB stają reprezentanci niestałych członków RB⁴¹. Obsadzenie stanowisk przewodniczącego następuje w drodze wewnętrznych konsultacji. Najczęściej prowadzone są one przez stałego członka RB.

W latach 2015–2018 Rada średniorocznie zajmowała się 60–70 sprawami. Większość z nich była rozpatrywana właśnie z udziałem pomocniczych metod pracy RB. Podobnie jednak jak ma to miejsce w wypadku całej ONZ i RB, krytykę wywołuje współpraca organów pomocniczych z państwami występującymi w roli autorów projektów rezolucji.

5. Mniej formalne i niesformalizowane metody pracy Rady Bezpieczeństwa z udziałem jej członków niestałych

Wskazane powyżej formuły funkcjonowania nie wyczerpywały nowych potrzeb Rady Bezpieczeństwa. Przez wiele lat jej działalności brakowało formuły, która by pozwalała na wzbogacenie wiedzy członków tego organu w określonej sprawie bez formalizowania pracy Rady. Dlatego poza ogólnie znanymi formatami posiedzeń RB, członkowie tego gremium spotykają się na nieformalnych konsultacjach. Prowadzi się wówczas główne negocjacje, a w istocie realne prace tego gremium.

W związku z tym, że publicznie dostępne posiedzenia RB, zwłaszcza w pierwszych dekadach jej prac, często przypominały bardziej spektakl niż faktyczną dyskusję w intencji rozwiązania istotnych spraw, w 1978 r. rząd RFN sfinansował budowę tzw. pokoju konsultacji (ang. *Consultation Room*). Wstęp do tego pokoju mają wyłącznie członkowie RB, a spotkania przebiegają z zachowaniem mniej sformalizowanych zasad. Nieformalne konsultacje prowadzone w tej formule urosły z czasem do quasi-formalnej procedury. Obecnie regułą jest, że bez wstępnego uzgodnienia spraw w tym pokoju żadna inicjatywa nie ma szansy powodzenia w sali posiedzeń plenarnych Rady Bezpieczeństwa podczas regularnej debaty.

W marcu 1992 r. z piastującym wówczas przewodnictwo w Radzie ambasadorem Wenezueli J. E. Diego Arrią skontaktował się chorwacki duchowny, który jako świadek aktów zbrodni w Bośni i Hercegowinie chciał przekazać informacje członkom RB. Nie mogąc wykorzystać dla takiego spotkania żadnej oficjalnie istniejącej formuły spotkania, ambasador D. Arria zaprosił przedstawicieli RB na spotkanie z duchownym do UN Delegates Lounge, czyli miejsca ogólnie dostępnego dla wszystkich dyplomatów i ich gości w siedzibie ONZ

⁴¹ Z wyjątkiem Wojskowego Komitetu Sztabowego, Komisji Budowania Pokoju oraz trybunałów doraźnych.

w Nowym Jorku. Tego typu nieformalne spotkania, bez protokołu i bez obowiązku uczestniczenia wszystkich członków RB, zaczęto nazywać spotkaniami RB w formule Arria. Kolejne spotkania w tej formule nie były już organizowane w UN Delegates Lounge, lecz w salach konferencyjnych, znajdujących się w podziemiach nowojorskiej siedziby ONZ.

W 2009 r. pojawiła się kolejna metoda nieformalnej pracy RB, czyli tzw. nieformalny interaktywny dialog (ang. *informal interactive dialogue*). Metoda ta różni się od formuły Arria tym, że spotkanie może zostać zorganizowane w bardzo krótkim czasie. Nie wymaga formalnych procedur powiadomienia i polega na wymianie opinii przedstawicieli RB z przedstawicielami państw niebędących członkami RB w formule off-the-record. W latach 2009–2018 Rada wykorzystwała tę formułę pracy prawie pięćdziesięciokrotnie.

Do wyżej opisanych metod pracy RB dodać należy jeszcze tzw. sesje podsumowujące (ang. *Wrap-Up Sessions*), briefingi przeglądkowe (ang. *Horizon-Scanning Briefings*), misje wizytujące RB (ang. *Security Council Visiting Missions*) oraz roczne raporty składane Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ (ang. *Annual Report to the General Assembly*).

6. Konkluzje

Grupująca 193 państwa świata ONZ i jej wyspecjalizowany organ, jakim jest Rada Bezpieczeństwa, są od prawie 75 lat najważniejszymi elementami uniwersalnego porządku międzynarodowego. Dla organizacji stojącej na straży bezpieczeństwa międzynarodowego nie ma nadal alternatywy. Jest to istotny powód, aby interesowały się nią nauki społeczne i prowadzone były badania funkcjonowania ONZ. W szczególności postulat ten dotyczy Rady Bezpieczeństwa.

Państwa traktują organizacje międzynarodowe instrumentalnie i rzadko kierują się interesem wspólnym. Rzutuje to w istotny sposób na efektywność działania Rady Bezpieczeństwa, w ramach której ujawniają się sprzeczności interesów i utrudniają skuteczną pracę na rzecz właściwego kształtowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Jest to ważny powód poszukiwania dróg i sposobów optymalizacji jej funkcjonowania.

Pomimo że od wielu lat starano się doskonalić metody pracy RB, nadal istnieje rozległe pole do poszukiwań ich doskonalenia lub zmiany⁴². Państwa P5 z chęcią posługują się tzw. zwyczajowymi rozwiązaniami i niechętnie przyjmują próby zagwarantowania niestałym członkom większego wpływu w procesach decyzyjnych. B. O'Neill, analizując procentowo podział władzy przypisanej państwom członkowskim RB, obliczył, że każdy ze stałych członków RB posiada głos o sile 19,6%, natomiast siła głosu niestałych członków wynosi zaledwie 0,2%.

⁴² P. Kennedy, *The Parliament of Man: The United Nations and the Quest for World Government*, London 2007.

Pomimo tego dla każdego państwa wejście do Rady Bezpieczeństwa ONZ i udział w jej pracach przez dwa lata jest nobilitujący⁴³.

Kampanie wyborcze prowadzone przez państwa kandydackie do RB są zróżnicowane i kosztowne. I jak się okazuje, nie zawsze kończą się powodzeniem. Jest to istotny czynnik sukcesu wyborczego, ale nie mniej ważny pozostaje historyczny dorobek określonego państwa-kandydata. Czasem jest on bardziej decydujący niż kampanijne wysiłki rządów. Teza ta rozciąga się również na przypadek Polski w procesie ostatniego ubiegania się o zapewnienie sobie udziału w RB.

Zmiana charakteru zagrożeń i ich percepcji znajdowała odzwierciedlenie w działalności RB, która umiejętnie poszukiwała i stosowała nowe środki i metody pracy. Wyraźnie widoczna jest m.in. tendencja do częstszego posługiwania się pomocniczymi formami oraz mniej sformalizowanymi metodami pracy. To z kolei stwarza większe możliwości działania dla członków niestałych Rady. Z tej sposobności poszczególne państwa korzystają w zróżnicowany sposób. Okazuje się, że doświadczenie, precyzyjnie określone cele i determinacja sprzyjają spełnianiu aktywnej roli zwłaszcza w okresie, kiedy państwo nie przewodniczy całej Radzie.

W odniesieniu do niektórych bardziej szczegółowych kwestii, o których traktuje artykuł, np. procedur obejmowania funkcji *pen-holdera* oraz obsady miejsca przewodniczącego ciał pomocniczych RB, można stwierdzić, że w ostatnich latach formalnie potwierdzono możliwości odgrywania tych ról przez reprezentantów wszystkich członków RB. Poszerzyło się zatem pole działania państwa – niestałego członka RB.

Wycinkowy, ale aktualny bilans dokonań RB zawiera się w jej dorocznym rozliczeniu za rok 2018. Znajdujemy tu informacje o tym, że odbyło się 288 spotkań formalnych, w trakcie których podjęte zostały 54 tematy. Najwięcej było briefingów (168). Reszta to głównie debaty i debaty otwarte. Wydano 87 oświadczeń prasowych⁴⁴. Statystyka wygląda imponująco. Dowodzi, że RB poświęca setki godzin na rozwiązywanie palących problemów dla zapewnienia pokoju na świecie. Niemniej należy stwierdzić, że rzeczywistość „skrzeczy”, albowiem ten dyplomatyczno-biurokratyczny wysiłek ciągle w niewielkim stopniu przekłada się na realne i zadowalające osiągnięcia. Sukcesem bywa najczęściej stan, w którym udaje się „zamrozić” określony konflikt.

BIBLIOGRAFIA

- Bailey S., *Voting in the Security Council*, [b.m.w.] 1970.
Byrne C., *Campaigning for a Seat on the United Nations Security Council: A Middle Power Reflection on the Role of Public Diplomacy*, Los Angeles 2011.

⁴³ B. O'Neill, *Power and Satisfaction in the United Nations Security Council*, „Journal of Conflict Resolution” 1996, t. 40, nr 2, s. 219–237.

⁴⁴ Por. <<https://unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-dpamonthlystats/index.html>>, dostęp: 22.01.2019.

- Chapnick A., *Canada's Failed Campaign for the UN Security Council: 10 Unanswered Questions*, "Policy Options" 2011, p. 59–63.
- Karta Narodów Zjednoczonych, w: *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, pod red. i w oprac. J. Pawłowskiego, H. Binkowskiego, A. Ciupińskiego, M. Gaški, t. 2, Warszawa 2002.
- Kennedy P., *The Parliament of Man: The United Nations and the Quest for World Government*, London 2007.
- Malone D. M., *Eyes on the Prize: The Quest for a Nonpermanent Seats on the United Nations Security Council*, „Global Governance”, Jan-Mar 2000, Vol. 6, No. 1, p. 3–23.
- O'Neill B., *Power and Satisfaction in the United Nations Security Council*, „Journal of Conflict Resolution” 1996, t. 40, nr 2, s. 219–237.
- Osmańczyk E. J., *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974.
- Popiuk-Rysińska I., *Humanizacja bezpieczeństwa międzynarodowego w działalności Rady Bezpieczeństwa ONZ po zimnej wojnie*, w: *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, pod red. E. Stadtmuller i Ł. Fijałkowskiego, t. I, Wrocław 2015.
- Rebhan Ch., *Campaigning for a non-permanent seat in the UN Security Council: Which factors will make the difference for Iceland?* Reykjavik 2008.
- Rydzkowski J., *Udział Polski w wybranych organizacjach międzynarodowych*, w: R. Kuźniar, K. Szczepanik, *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa 2002.
- Thakur R., *Australia's unsuccessful bid for the UN Security Council*, „Pacific Research” 1996, vol. 9, no 4, p. 48n.
- Towards the UN Reform. New Threats, New Responses*, ed. A. D. Rotfeld, Warsaw 2004.
- Czech Republic – Candidate for Security Council in 2008–2009, Ministry of the Foreign Affairs of the Czech Republic, 12 March 2007, <<https://www.mzv.cz>>, dostęp: 12.08.2012.
- Election of five non-permanent members of the Security Council <http://www.un.org/en/ga/62/plenary/election_sc/bkg.shtm>, dostęp: 21.10.18 oraz <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-06/security_council_elections_2018.php>, dostęp: 21.10.18.
- Gowan R., *Finland and the United Nations: In Defense of the National Interest*, <http://um.fi/documents/35732/48132/finland_and_the_united_nations__in_defense_of_the_national>, dostęp: 11.01.2019.
- Norington B., *The Australian, National Affairs – Australia wins seat on United Nations Security Council, October 19, 2012*, <<http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/foreign-affairs/australia-wins-seat-on-united-nations-security-council/story-fn59nm2j-1226498971111>>, dostęp: 21.10.2018.
- Pacula P., *Zarys problematyki reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ*, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/36_KBN_PACULA.pdf>, dostęp: 11.11.2016.
- Polska powalczy o członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Nadszedł czas, by Polska wróciła do Rady Bezpieczeństwa ONZ – mówi wiceszefowa MSZ Henryka Mościcka-Dendys, która w Nowym Jorku promuje polską kandydaturę na niestalego członka RB w latach 2018–19, <<https://wiadomosci.onet.pl/swiat/polska-powalczy-o-czlonkostwo-w-radzie-bezpieczenstwa-onz/j5mwq>>, dostęp: 12.02.2015.
- Polska za reformą Rady Bezpieczeństwa ONZ, <<http://swiat.newsweek.pl/komorowski-polska-za-reforma-rady-bezpieczenstwa-onz-newsweek-pl,artykuly,348449,1.html>>, dostęp: 11.11.2016.
- Raport SG ONZ: In larger freedom: towards development, security and human rights for all, <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005>, dostęp: 14.11.2016.
- Research Report Security Council Elections 2017, <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/unsc_elections_2017.pdf>, dostęp: 21.01.2019.
- Rezolucja ZO ONZ GA/res/47/62 z 11 grudnia 1992 r., dotycząca kwestii sprawiedliwej reprezentacji i zwiększenia członkostwa w Radzie Bezpieczeństwie ONZ, <<http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r062.htm>>, dostęp: 14.11.2016.
- Security Council Report – Special Research Report – Security Council Elections, 25 September 2012, p. 3, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD-3CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report_elections_2012.pdf>, dostęp: 20.10.2018.
- Security Council Reform, <https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/UFC_2009_Proposal.pdf>, dostęp: 14.11.2016

- Security Council – veto list, <<http://research.un.org/en/docs/sc/quick>>, dostęp: 21.01.2019.
- Special Research Report Security Council Elections 2013, <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D274E9C8CD3CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report_elections_2013.pdf>, dostęp: 12.01.2019.
- The SIPRI Military Expenditure Database contains consistent time series on the military spending of countries for the period 1949–2017, <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database>, dostęp: 20.10.2018.
- Stanowisko G4 (Brazylia, Indii, Japonii i Niemiec): 66th Session of the UN General Assembly, Joint Press Statement, <<http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/joint1109.html>>, dostęp: 14.11.2016.
- Statement at San Francisco by the delegations of the four Sponsoring Governments (China, the UK, the USA and the USSR) on “The Yalta Formula” on Voting in the Security Council, <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Yalta%20Statement.doc>>, dostęp: 14.01.2018.
- Uniting For Consensus Group Of States Introduces Text On Security Council Reform To General Assembly, <<http://www.un.org/press/en/2005/ga10371.doc.htm>>, dostęp: 14.11.2016.
- Why Sweden wants to be on the Security Council, <<http://www.swemfa.se/2014/11/24/why-sweden-wants-to-be-on-the-security-council/>>, dostęp: 12.10.2015.
- <<https://www.un.org/securitycouncil/>>, dostęp: 11.01.2019.
- <<http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,81,wystapienie-andrzej-dudy-podczas-71-sesji-zo-onz-pleng.html>>, dostęp: 10.11.2016.
- <<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Elections-Table.pdf>>, dostęp: 17.07.2017.
- <<https://unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-dpamonthlystats/index.html>>, dostęp: 22.01.2019.

THE ROLE AND COMPETENCE-ORGANIZATIONAL POSITION OF THE NON-PERMANENT MEMBERS OF THE UN SECURITY COUNCIL

SUMMARY

The article is to attempt to determine the role and competence-organizational position of the non-permanent members of the UN Security Council. The article is also aimed at enriching the knowledge contained in the Polish scientific literature in the field of broadly understood issues of the United Nations and, in particular, help in understanding the mechanisms governing the process of selecting states for non-permanent members of the SC, indicating the principles and criteria of election, describing the main factors of selected election campaigns and the way they are led by the candidate countries. At last on appearance too as main organs function and subsidiary and in forming trend forms and methods of work security council, as UN, the key organ in international security system.

KEY WORDS: UN Security Council, non-permanent members of the UN Security Council, principles and procedures applied in the Security Council, secondary forms and methods of work of the Council, Security Council subsidiary organs, principles and criteria of non-permanent members election campaigns

