

**Maciej Macenowicz**

---

## **Transparentność zobowiązań państw w zakresie handlu bronią. Zagadnienia prawne**

### **STRESZCZENIE**

Niniejszy artykuł ma na celu odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób kwestia transparentności została ujęta w Traktacie o handlu bronią. Analizowane rozwiązania zostaną poddane także wstępnej ocenie. Za punkt odniesienia posłużą instrumenty kontroli obrotu uzbrojeniem funkcjonujące już od jakiegoś czasu. Niekontrolowany obrót bronią konwencjonalną stanowi poważne zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa na świecie. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Traktat o handlu bronią (dalej ATT). ATT wszedł w życie 24 grudnia 2014 roku. Jest to pierwszy w historii prawnie wiążący dokument, o zasięgu globalnym, ustanawiający zasady kontroli eksportu uzbrojenia. Kluczowym elementem Traktatu jest transparentność. Po pierwsze obserwowanie transferów uzbrojenia do/z określonych państw pozwala ocenić, czy strony umowy w praktyce realizują jej postanowienia. Ponadto obserwowanie transferów uzbrojenia pozwala w pewnym stopniu ocenić ich intencje. Intensywne zbrojenia są jednym z korelatów przygotowań do wojny. Po drugie, transparentność pozwala stwierdzić, czy dane państwo podjęło stosowne kroki (np. legislacyjne) w celu wywiązania się z przyjętych zobowiązań.

**Słowa kluczowe:** broń, handel bronią, transparentność, Traktat o handlu bronią, ATT



**Maciej Macenowicz**

---

## **Transparency of states' obligations in the area of arms trade. Legal issues**

### **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to answer how the issue of transparency has been dealt with in the Arms Trade Treaty. Analysed provisions will also be assessed. As a point of reference other instruments regarding arms trade will be used. Uncontrolled arms trade poses a significant threat to international peace and security. The General Assembly of the United Nations has adopted the Arms Trade Treaty [hereinafter ATT]. The ATT entered into force on 24th of December 2014. For the first time in the history a global and legally binding instrument regulating arms trade has been adopted. Transparency is a key element of ATT. Firstly, observing inflows and outflows of arms allows to determine whether provisions of a treaty are used in practise. Furthermore it makes assessment of state's intentions possible. Extensive armament is correlated with war preparations. Secondly, transparency shows if a country has implemented the treaty into its law.

**Keywords:** arms, arms trade, transparency, Arms Trade Treaty, ATT



## 1

## WSTĘP

Niekontrolowany obrót bronią konwencjonalną stanowi poważne zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa na świecie<sup>1</sup>. Liczne próby zmierzenia się z tym problemem miały jednak wymiar regionalny albo pozbawione były charakteru obligatoryjnego. Pierwszy w historii prawnie wiążący dokument o zasięgu globalnym wszedł w życie 24 grudnia 2014 roku<sup>2</sup>. Jest nim Traktat o handlu bronią (dalej ATT)<sup>3</sup>. Ze względu na przełomowy charakter Traktatu, warto poddać go wstępnej ocenie. Mając na uwadze ograniczenia niniejszej pracy, należy skupić się na pewnym jego aspekcie, tj. transparentności. Już podczas prac nad ATT zwracano uwagę na jego szczególne znaczenie<sup>4</sup>. Transparentność można rozumieć jako jawność, łatwość rozpoznania i przewidzenia<sup>5</sup>. Jest ona kluczowa dla realizacji tego rodzaju umowy międzynarodowej, która przyniesie obu stronom znaczną korzyść (np. embargo na dostawy uzbrojenia do konkretnego rejonu, aby zapobiec eskalacji konfliktu). Można ją jednak osiągnąć wyłącznie, gdy wszyscy przestrzegają warunków umowy. Samodzielnie działające państwo może odnieść mniejszą korzyść (np. zysk ze sprzedaży broni). Nie jest jednak w stanie osiągnąć obu korzyści jednocześnie. Musi ono wybrać pomiędzy współpracą a interesem własnym<sup>6</sup>. Postawa kooperatywna obarczona jest ryzykiem tego, iż pozostali uczestnicy wybiorą postawę egoistyczną, a państwo współpracujące zostanie największym przegranym. Istnieje zatem duże niebezpieczeństwo że nikt takiego ryzyka nie podejmie<sup>7</sup>. Zapobiec temu może właśnie „transparentność”. Po pierwsze obserwowanie transferów uzbrojenia pozwala ustalić, czy strony umowy w praktyce realizują jej po-

<sup>1</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 61/89 z dnia 6 grudnia 2006 r. – *Towards an arms treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms*, A/RES/61/89.

<sup>2</sup> <http://www.un.org/disarmament/ATT/>, dostęp: 10.07.2015.

<sup>3</sup> [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/kontrola\\_eksportu/traktat\\_o\\_handlu\\_bronia/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/kontrola_eksportu/traktat_o_handlu_bronia/), dostęp: 10.07.2015.

<sup>4</sup> P. Holtom, M. Bromley, *Implementing an Arms Trade Treaty: Lessons on Reporting and Monitoring from Existing Mechanisms*, „SIPRI Policy Paper” 2011, nr 28, s. 2.

<sup>5</sup> <http://sjp.pwn.pl/szukaj/transparentny.html>, dostęp: 10.07.2015

<sup>6</sup> J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008, s. 226.

<sup>7</sup> W. Załuski, *Game theory in jurisprudence*, Kraków 2013, s. 113.

stanowienia<sup>8</sup> oraz jakie są ich intencje. Intensywne zbrojenia są jednym z korelatów przygotowań do wojny<sup>9</sup>. Po drugie, transparentność pozwala stwierdzić, czy dane państwo podjęło stosowne kroki (np. legislacyjne) w celu wywiązania się z przyjętych zobowiązań. Niniejszy artykuł ma na celu określić, w jaki sposób „transparentność” była uwzględniona w dotychczasowych instrumentach dotyczących transferów uzbrojenia. Posłuży to do przeprowadzenia wstępnej oceny rozwiązań przyjętych w ramach ATT.

## 2

### TRANSPARENTNOŚĆ W OBSZARZE TRANSFERÓW UZBROJENIA

#### 2.1. Rejestr Broni Konwencjonalnej

Za jeden z najistotniejszych mechanizmów w dziedzinie kontroli broni konwencjonalnej uważa się Rejestr Broni Konwencjonalnej (dalej RBK)<sup>10</sup>. RBK powstał na mocy Rezolucji nr 46/36L, która wezwała państwa członkowskie, aby corocznie przekazywały do RBK informację na temat eksportu i importu uzbrojenia<sup>11</sup>. Informację tę można uzupełnić o dane dotyczące posiadanego uzbrojenia oraz broni zakupionej u producentów krajowych<sup>12</sup>. Dane zebrane w RBK pozwalają ustalić liczbę sztuk poszczególnych rodzajów uzbrojenia. RBK posługuje się następującymi kategoriami: 1) czołgi; 2) bojowe pojazdy opancerzone; 3) wielkokalibrowe systemy artyleryjskie; 4) samoloty bojowe; 5) śmigłowce szturmowe; 6) okręty wojenne; 7) rakiety i wyrzutnie<sup>13</sup>. W momencie powstawania RBK najbardziej oczywistym zagrożeniem dla pokoju była możliwość wybuchu wojny i towarzysząca jej

<sup>8</sup> E. Kytömäki, P. Holtom, M. Bromley, *Implementing the Arms Trade Treaty: Reporting International Arms*, s. 1.

<sup>9</sup> M. Wallace, *Arms Races and Escalation: Some New Evidence*, „The Journal of Conflict Resolution”, nr 1/79, s. 14.

<sup>10</sup> E. Kytömäki, P. Holtom, M. Bromley, op. cit., s. 2.

<sup>11</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 46/36L, A/RES/46/36, pkt 9.

<sup>12</sup> Ibidem, pkt 10.

<sup>13</sup> Ibidem, aneks.

ofensywa regularnej armii<sup>14</sup>. Według tego kryterium dobrano ww. kategorie uzbrojenia. Dodatkowo są one stosunkowo łatwe do zidentyfikowania, zdefiniowania, zarejestrowania i monitorowania<sup>15</sup>. Obecnie w doktrynie kwestionuje się przydatność RBK. Wiąże się to ze zmianami w środowisku bezpieczeństwa na świecie. W aspekcie przedmiotowym znacznie powszechniejsze stały się takie zagrożenia, jak konflikty asymetryczne i akty terrorystyczne. Bardziej aktywne stały się także takie podmioty, jak organizacje terrorystyczne, oddziały rebeliantów oraz grupy przestępczości zorganizowanej<sup>16</sup>. Wymienione ugrupowania o wiele częściej korzystają z broni ręcznej strzeleckiej i lekkiej (dalej SALW)<sup>17</sup>. Uwzględniając ww. trendy, od 2003 roku wprowadzono możliwość przesyłania informacji na temat transferów SALW. Zgłoszone zostały, co prawda postulaty, aby RBK koncentrował się na tej właśnie kategorii uzbrojenia. Wydają się one jednak zbyt wąsko podchodzić do kwestii bezpieczeństwa. Wartość RBK nie ogranicza się wyłącznie do identyfikacji ewentualnych zagrożeń. Pozwala także ocenić całkowity potencjał obronny państwa oraz jego możliwości, np. do udziału w operacjach pokojowych<sup>18</sup>. Aby ułatwić państwom przesyłanie informacji do RBK przygotowano wzór raportu krajowego. Jest on dostępny w formie elektronicznej. Zgodnie ze wzorem dane dotyczące importu powinny określać kraj eksportera. W przypadku eksportu wskazania wymaga kraj odbiorcy oraz kraj pochodzenia (jeżeli nie jest nim eksporter)<sup>19</sup>. Początek funkcjonowania RBK był obiecujący. 95 państw członkowskich przedłożyło raport krajowy, włączając w to wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz większość głównych producentów broni<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> *Assessing the united nations register of conventional arms*, „UNODA Occasional Papers” 2009, nr 16, s. 1.

<sup>15</sup> E. Kytömäki, P. Holtom, M. Bromley, op. cit., s. 7.

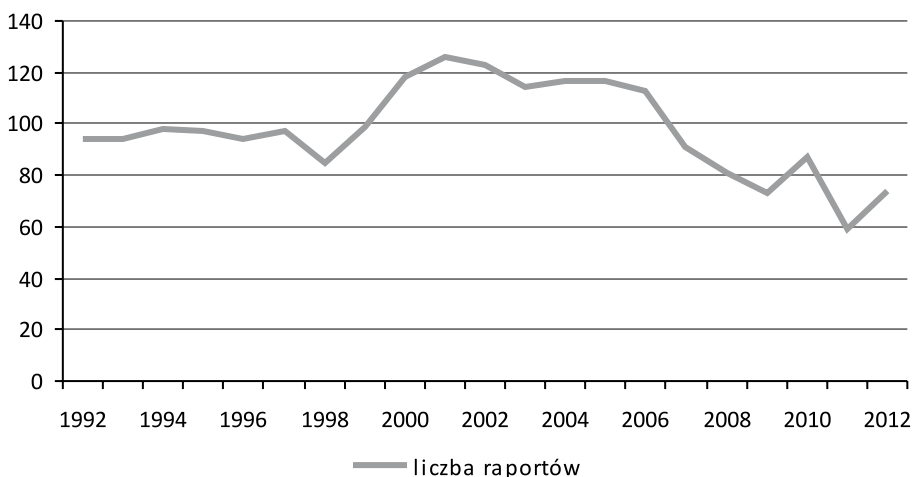
<sup>16</sup> *Assessing the united nations register...*, op. cit., s. 1.

<sup>17</sup> Note by the Secretary General, *Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms*, A/52/298, 08/97, pkt 14.

<sup>18</sup> *Assessing the united nations register...*, op. cit., s. 3.

<sup>19</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 46/36L, aneks.

<sup>20</sup> *Assessing...*, op. cit., s. 15.



### Wykres 1. Poziom partycypacji w RBK

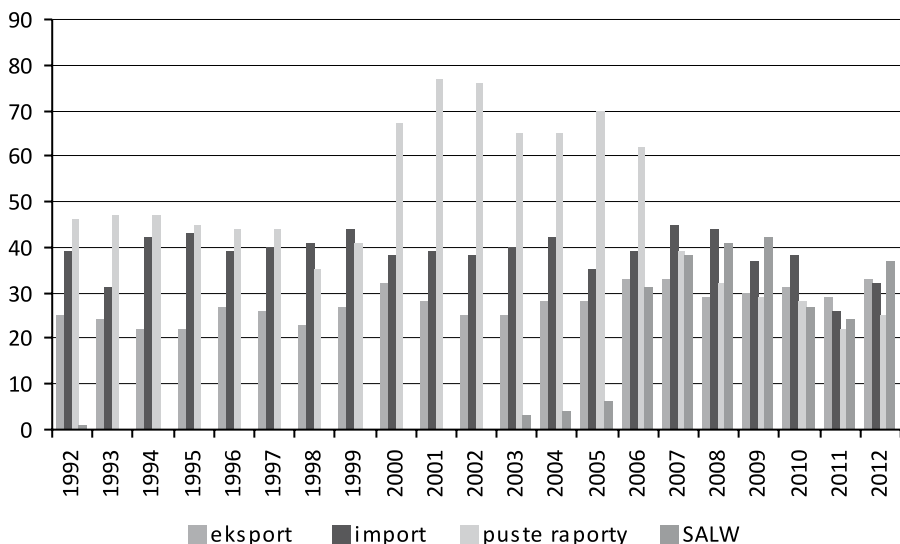
Opracowanie własne na podstawie: <http://www.un-register.org/Statistics/Index.aspx>.

Najwyższy poziom partycypacji Rejestr osiągnął w 2001 roku. Od tej pory wzrostowy trend został odwrócony i liczba państw nadsyłających krajowe raporty maleje. W roku 2012 nastąpił zauważalny wzrost w stosunku do roku poprzedniego. Za wcześnie jest jednak, by stwierdzić, czy to trwała tendencja<sup>21</sup>. W latach 1993–2010 174 państwa przedłożyły ww. raport przynajmniej raz, a 22 nie zrobiły tego nigdy. Co roku stosownej informacji udzielało 37 członków ONZ (w latach 1992–2009)<sup>22</sup>. Warto przyjrzeć się strukturze udzielanych informacji. Na podstawie wykresu 2 można stwierdzić, że liczba raportów krajowych dotyczących eksportu i importu uzbrojenia utrzymuje się mniej więcej na stałym poziomie przez cały okres funkcjonowania Rejestru. Warto zwrócić uwagę na liczbę państw, które skorzystały z możliwości przedłożenia „pustego” raportu. Największa liczba tego rodzaju raportów przypada na lata 2000–2006. Okres ten odpowiada latom, w których najczęściej państw partycypowało w Rejestrze. Oznacza to, że w tym okresie nawet państwa, które nie uczestniczyły w międzynarodowym obrocie uzbrojeniem czuły się zobowiązane do udziału w RBK, co może wskazywać na ogólny trend „promowania transparentności”. Warto zwrócić

<sup>21</sup> <http://www.un-register.org/Statistics/Index.aspx>, dostęp: 10.07.2015.

<sup>22</sup> P. Holtom, M. Bromley, op. cit., s. 7.

uwagę na liczbę raportów uwzględniających transfer SALW. Informacji nt. SALW udzielało zaledwie 3% państw członkowskich (2003–2005), natomiast aż 22% w roku 2006. Wzrost liczby państw współpracujących w tym obszarze nastąpił po wprowadzeniu ustandaryzowanej formy raportu<sup>23</sup>. Wskazuje to wyraźnie na przydatność ustandaryzowanych form jako środka wspomagającego implementację postanowień rezolucji. Szczegółowość udostępnianych informacji oraz liczba nadsyłanych raportów pozostaje jednak niewystarczająca dla realizacji celów powstania RBK<sup>24</sup>.



## Wykres 2. Struktura raportów nadsyłanych do RBK

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.un-register.org/Statistics/Index.aspx>.

Być może przyczyna leży w tym, iż zrezygnowano z nadania mu charakteru obligatoryjnego. Chciano w ten sposób przyspieszyć jego uchwalenie<sup>25</sup> oraz zapobiec obawom państw członkowskich przed przystąpieniem do Rejestru<sup>26</sup>. Niedostateczny poziom partycypacji w RBK zdaje się weryfikować ten pogląd. Na jakość danych prezentowanych w Rejestrze wpływa

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> S.T. Wezeman, *The Future of the United Nations Register of Conventional Arms*, Sztokholm 2013, s. 3.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> M. Karczewski, *System kontroli i regulacji międzynarodowego handlu uzbrojeniem*, „Przegląd Strategiczny” 2011, nr 2, s. 63.

negatywnie akceptowanie niekompletnych informacji. W rezultacie, niezależnie od liczby państw wysyłających raporty krajowe, jakość danych jest niewystarczająca<sup>27</sup>. RBK wyróżnia się nadal na tle innych instrumentów funkcjonujących w obszarze kontroli obrotu uzbrojeniem, pozwala bowiem określić liczbę i rodzaj uzbrojenia będącego przedmiotem transakcji. Pozostałe mechanizmy posługują się często danymi sumarycznymi określającymi wartość zawartych transakcji, co jest niewystarczające<sup>28</sup>. Rejestr należy postrzegać jako pierwszy<sup>29</sup> i ważny krok na drodze budowania transparentności międzynarodowego rynku handlu bronią.

## 2.2. Wspólne Stanowisko Rady Unii Europejskiej

Odmienne podejście w kwestii przejrzystości w obszarze międzynarodowego obrotu uzbrojeniem zostało zastosowane przez Radę Unii Europejskiej. W grudniu 2008 roku organ ten przyjął Wspólne Stanowisko 2008/944/WPZiB określające wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego. Zobowiązują one państwa członkowskie do przekazywania sobie rocznych sprawozdań dotyczących wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego oraz wdrażania Wspólnego stanowiska. W oparciu o dane przedstawione przez państwa członkowskie przygotowywane jest roczne sprawozdanie UE. Po przedłożeniu Radzie jest ono publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, seria C. Ponadto każde państwo, które prowadzi ww. wywóz jest zobowiązane publikować krajowe sprawozdanie na ten temat<sup>30</sup>. Państwa członkowskie przekazują Radzie informacje, korzystając z ujednoliconej formy raportu, która uwzględnia liczbę wydanych zezwoleń, wartość wydanych zezwoleń w EUR, wartość wywożonego uzbrojenia w EUR oraz kategorię uzbrojenia we Wspólnym wykazie uzbrojenia UE<sup>31</sup>. Taki zakres danych pozwala ocenić, w jaki sposób zasady Wspólnego stanowiska są interpretowane i stosowane.

---

<sup>27</sup> S.T. Wezeman, op. cit., s. 11.

<sup>28</sup> *Assessing the united nations register...*, op. cit., s. 21.

<sup>29</sup> S.T. Wezeman, op. cit., s. 13.

<sup>30</sup> Art. 8, Wspólne Stanowisko Rady 2008/944/WPZiB z dnia 8 grudnia 2008 r. określające wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego (Dz.Urz. UE z 2008 r., L 355/99).

<sup>31</sup> Przewodnik do wspólnego stanowiska Rady 2008/944/WPZiB określającego wspólne zasady regulujące kontrolę wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego, 9241/09 PESC 545 COARM 25, Bruksela 2009, s. 104.



Z punktu widzenia transparentności jest to wystarczające. Nie pozwala jednak ustalić, czy towar dotarł do adresata. Brakuje także takich informacji, jak opis towaru objętego zgodą na wywóz, opis towaru faktycznie wyeksportowanego, wskazanie dokładnej jego liczby (sztuk) i opisu użytkownika końcowego. Co prawda niektóre państwa udostępniają takie dane, lecz nie jest to powszechna praktyka<sup>32</sup>. Powoduje to ograniczenia w realizacji funkcji „transparentności”, jaką jest identyfikacja potencjalnych zagrożeń. Wspólne stanowisko odróżnia od RBK także charakter prawny. 1 grudnia 2009 roku wszedł w życie Traktat z Lizbony. Na jego mocy Wspólne stanowiska Rady Unii Europejskiej zostały zastąpione Decyzjami WPZiB. Zgodnie z art. 9 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych: „Skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zostają utrzymane do czasu uchylecia, unieważnienia lub zmiany tych aktów w zastosowaniu Traktatów (TUE i TFUE). (...) Państwa członkowskie nie dokonały dotychczas zmiany formy prawnej Wspólnego stanowiska”<sup>33</sup>. Oznacza to, że Wspólne stanowisko nie wywołuje skutku bezpośredniego i jest skierowane wyłącznie do państw członkowskich. Kraje UE zobowiązane są do zapewnienia zgodności swoich polityk krajowych ze Wspólnym stanowiskiem, a tam, gdzie jest to konieczne, do wydania stosownych aktów prawnych zapewniających skuteczność stanowiska<sup>34</sup>. Odmienienie rzecz ma się ze Wspólnym wykazem uzbrojenia UE. Zgodnie z art. 12 Wspólnego stanowiska wykaz stanowi punkt odniesienia dla wykazów krajowych. Jest zatem zobowiązaniem natury politycznej, a nie prawnej<sup>35</sup>.

### 2.3. Ustawa krajowa

W kontekście omawianych instrumentów warto zwrócić uwagę na rozwiązania przyjęte w polskim porządku prawnym. Kwestie te reguluje ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także

<sup>32</sup> M. Bromley, *The review of the EU common position on arms exports: prospects for strengthened controls*, „Non-proliferation Papers” 2012, nr 7, s. 15.

<sup>33</sup> J. Barcz, *Unia Europejska a obrót towarami strategicznymi. Nowe regulacje – nowe wyzwania*, Warszawa 2013, s. 88–91.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>35</sup> Przewodnik do wspólnego stanowiska..., op. cit., pkt 6.1.1.

dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 707). Zgodnie z art. 27a ustawy podmioty prowadzące wywóz uzbrojenia są zobowiązane złożyć raport z faktycznego wywozu. Wzór raportu został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 2 grudnia 2013 r. w sprawie wzoru raportu z faktycznego wykonania wywozu uzbrojenia (poz. 1576). Raport można podzielić na trzy części. Pierwsze dwie odnoszą się do kategorii uzbrojenia RBK (z uwzględnieniem SALW). Zawarte tam informacje określają: numer zezwolenia, kraj końcowego użytkownika, kategorię kontrolną, liczbę sztuk, nazwę produktu, wartość w EUR oraz ewentualne uwagi. W trzeciej części raportu powinny znaleźć się informacje na temat kraju użytkownika końcowego, numeru zezwolenia oraz wartości wywozu według kategorii wykazu uzbrojenia UE. Wykaz 22 kategorii uzbrojenia został wprowadzony do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie wykazu uzbrojenia, na obrót którym jest wymagane zezwolenie (poz. 627). Dodatkowo art. 27 ustawy zobowiązuje Ministra Spraw Zagranicznych do sporządzenia rocznego sprawozdania na temat wywozu uzbrojenia. Sprawozdanie to przekazywane jest państwu członkowskiemu UE oraz jest publikowane na stronie internetowej MSZ. Takie rozwiązanie zapewnia „władzom państwowym, polskim przedsiębiorstwom i organizacjom pozarządowym oraz społeczności międzynarodowej rzeczywisty obraz działalności eksportowej polskiego przemysłu obronnego”<sup>36</sup>. Warto zwrócić uwagę na różnice, jakie występują w opisach kategorii sprzętu RBK oraz Wspólnego stanowiska<sup>37</sup>. Drugi z wymienionych wykazów jest o wiele bardziej szczegółowy i pozostawia znacznie mniej miejsca na wątpliwości. Oba instrumenty wymagają też innego zakresu informacji. Problem ten nie leży jednak po stronie polskiego prawodawcy. Może on jedynie powodować nadmierne obciążenie podmiotów odpowiedzialnych za sprawozdawczość. Z punktu widzenia państwa polskiego stwierdzić można, iż posiada ono odpowiednie narzędzia prawne dla wywiązania się z obowiązku złożenia raportu dotyczącego faktycznego, jak i objętego zezwoleniem wywozu broni konwencjonalnej.

<sup>36</sup> *Eksport uzbrojenia i sprzętu wojskowego z Polski. Raport za rok 2013*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2014, s. 5.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 21.

## 2.4. Traktat o handlu bronią

Traktat o handlu bronią obejmuje wszystkie rodzaje broni konwencjonalnej dzieląc ją na: a) czołgi bojowe, b) opancerzone pojazdy bojowe, c) wielkokalibrowe systemy artyleryjskie, d) samoloty bojowe, e) śmigłowce szturmowe, f) okręty wojenne, g) pociski i systemy raketowe oraz h) broń strzelecką i lekką (art. 2 ATT). Zgodnie z art. 5 ust. 3 ATT kategorie obejmują zakres nie mniejszy niż przyjęty w Rejestrze Broni Konwencjonalnej Narodów Zjednoczonych oraz w innych instrumentach tej organizacji. ATT pokrywa w ten sposób pełne spektrum zagrożeń występujących we współczesnym środowisku bezpieczeństwa oraz korzysta z funkcjonujących w praktyce definicji. Problem może jednak pojawić się w związku z tym, iż dotychczas nie uzgodniono jednej wspólnej definicji SALW<sup>38</sup>. Art. 13 wyznacza państwom termin na złożenie w Sekretariacie rocznego raportu „w zakresie objętego zezwoleniem lub faktycznego wywozu i przywozu broni konwencjonalnej”. Także te raporty będą udostępniane stronom. W zamyśle ma to umożliwić każdemu państwu ocenę, jak przepisy ATT przestrzegane są przez pozostałych. Błędne wydaje się pozostawienie państwom alternatywy. Dla realizacji funkcji transparentności dużo większe znaczenie ma faktyczny wywóz i przywóz uzbrojenia. Informacja na temat udzielonych zezwoleń daje pewne pojęcie dotyczące sposobu interpretacji przepisów, lecz z reguły nie pozwala ocenić, czy zezwolenie to zostało wykorzystane. Jak pokazuje doświadczenie wynikające z funkcjonowania wcześniej przyjętych instrumentów, wiele państw może mieć problem ze skompletowaniem informacji dotyczących faktycznego wywozu i przywozu uzbrojenia. Będą one więc najprawdopodobniej przedkładać informacje na temat udzielonych zezwoleń. W rezultacie ocena funkcjonowania postanowień ATT będzie utrudniona. Wątpliwości budzi także dalsza część omawianego przepisu, zgodnie z którą „raport przedstawiony Sekretariatowi może zawierać te same informacje, które państwo strona przedstawia stosownym organom systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych, w tym w ramach Rejestru Broni Konwencjonalnej Organizacji Narodów Zjednoczonych. Raporty mogą nie zawierać wrażliwych informacji handlowych lub informacji dotyczących bezpieczeństwa państwa”. Pozostawia to państwom stronom daleko idącą swobodę co do informacji zawartych w raporcie. Prowadzić może to do

<sup>38</sup> OSCE Document on small arms and light weapons, FSC.DOC/1/00/Rev.1, 06/12, s. 1.

znacznej różnorodności, zarówno ilościowej, jak i jakościowej, nadsyłanych informacji. Stopień, w jakim państwa wywiążą się z obowiązku, o którym mowa w art. 13 ATT, będzie kluczowy dla oceny funkcjonowania ATT. Dotychczas nie ustalono ustandaryzowanej formy raportu. Jest to ważne niedociągnięcie, gdyż tylko porównywalne raporty mogą dostarczyć przydatnych informacji<sup>39</sup>.

### 3

## TRANSPARENTNOŚĆ W OBSZARZE LEGISLACJI

### 3.1 Mechanizm wymiany

Wymiana informacji nt. przyjętych przepisów służy budowie zaufania pomiędzy państwami, które w ten sposób pokazują, czy i w jaki sposób realizują postanowienia danej umowy. Istotne jest także to, iż informacja taka może zostać wykorzystana jako wzorzec do naśladowania przez inne strony<sup>40</sup>. Ma to szczególne znaczenie w przypadku umów wielostronnych i państw, które nieco później zdecydowały się na akcesję. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję nr 57/66, której zadaniem było utworzenie takiego mechanizmu. Po pierwsze, państwa członkowskie zostały wezwane do ustanowienia przepisów zapewniających skuteczną kontrolę nad transferem uzbrojenia<sup>41</sup>. Po drugie, przyjęte rozwiązania miały zostać przedstawione Sekretarzowi Generalnemu i udostępnione Narodom Zjednoczonym<sup>42</sup>. Biuro ONZ ds. rozbrojenia (dalej UNODA) przygotowało dostępną w Internecie elektroniczną bazę informacji nadesłanych przez państwa członkowskie<sup>43</sup>.

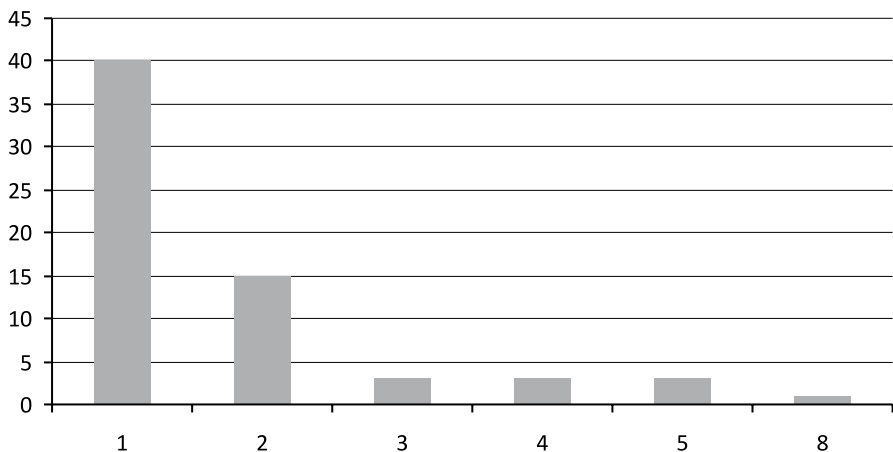
<sup>39</sup> S. Bauer, P. Beijer, M. Bromley, *The Arms Trade Treaty, Challenges for the First Conference of States Parties*, „SIPRI Insights on Peace and Security” 2014, nr 2, s. 8.

<sup>40</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 57/66, *National legislation on transfer of arms, military equipment and dual-use goods and technology*, A/RES/57/66 30, 12/2002.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pkt 1.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pkt 2.

<sup>43</sup> <http://www.un.org/disarmament/convarms/NLDU/>, dostęp: 10.03.2015.



### Wykres 3. Poziom partycypacji w mechanizmie wymiany

Opracowanie własne na podstawie <http://www.un.org/disarmament/convarms/NLDU>.

W sumie 65 państw ONZ nadesłało informacje na temat wprowadzonych przepisów. Jak pokazuje wykres powyżej, 40 państw skorzystało z takiej możliwości jednorazowo, zaś 25 zrobiło to kilkakrotnie. Wyraźnie widać wyjątkowo niski poziom partycypacji. Nie wolno przy tym zapominać, że nie jest on jednoznaczny z częstotliwością składania sprawozdania. Jeżeli bowiem dane państwo ustanowiło wymagane przepisy niejako za jednym zamachem i nie wprowadzało później żadnych zmian, wysyłanie kolejnych raportów było niepotrzebne. Oprócz niezadowolającej partycypacji problem stwarzają duże różnice w sposobie przedstawiania informacji oraz ich szczegółowości<sup>44</sup>. Niektóre „raporty” zawierają jedynie stwierdzenie o braku jakichkolwiek przepisów<sup>45</sup>, podczas gdy inne wskazują akty prawne regulujące ww. obszar<sup>46</sup>. Część sprawozdań zawiera jednak opis przyjętych regulacji<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Por. <http://www.un.org/disarmament/convarms/NLDU/>, dostęp: 20.04.2015.

<sup>45</sup> *Pismo stałego przedstawicielstwa Republiki Malediwów przy ONZ, 2006/UN/97*, <http://www.un.org/disarmament/convarms/NLDU/>, dostęp: 20.04.2015.

<sup>46</sup> *Report Submitted by Thailand on national legislation, regulations and procedures on the transfer of arms, military equipment and dual-use good and technology. (in compliance with the UNGA Resolution 59/66)*, <http://www.un.org/disarmament/convarms/NLDU/>, dostęp: 20.04.2015.

<sup>47</sup> *Information on national legislation, regulations and procedures on the transfer of arms, military equipment and dual-use good and technology in the Republic of Poland (Pursuant to Resolution 62/26 adopted by the General Assembly on 5 December 2007)*, <http://www.un.org/disarmament/convarms/NLDU/>, dostęp: 20.04.2015.

Najbardziej prawdopodobną przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak ustandaryzowanej formy raportu krajowego<sup>48</sup>. Wady te negatywnie odbijają się na realizacji wskazanych powyżej funkcji transparentności. W związku z dużymi rozbieżnościami w sposobie ich prezentowania, porównanie przepisów funkcjonujących w różnych państwach jest bardzo trudne. Często nie można nawet stwierdzić, czy i w jakim stopniu wskazane przepisy odnoszą się do problematyki obrotu uzbrojeniem. W rezultacie państwa chcące wprowadzić stosowne regulacje pozbawione są punktu odniesienia, którym mógł stać się Mechanizm wymiany. Rezolucja nr 57/66 sformalizowała wartościową ideę stworzenia publicznie dostępnego zbioru przepisów przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie. Niestety, wskazane wady znacznie obniżają jej skuteczność. W związku z tym należy rozważyć stworzenie takiego narzędzia, które w sposób zorganizowany i ujednolicony prezentowałoby ww. przepisy i regulacje. Wartością dodatnią byłaby możliwość oceny skuteczności przyjętych rozwiązań. Mechanizm taki nie tylko spełniałby funkcje transparentności, lecz przyczyniłby się także to ujednolicenia globalnych standardów w handlu uzbrojeniem.

### 3.2. Rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1540

W przeciwieństwie do pozostałych instrumentów poddanych analizie w niniejszej pracy, Rezolucja nr 1540 nie obejmuje broni konwencjonalnej. Przedmiotem jej regulacji jest broń nuklearna, chemiczna, biologiczna wraz ze środkami jej przenoszenia (dalej BMR). Państwa ONZ zobowiązały się wprowadzić liczne rozwiązania uniemożliwiające pozyskanie tego typu uzbrojenia przez podmioty niepaństwowe<sup>49</sup>. W ramach Rezolucji nr 1540 ustanowiono specjalny Komitet przy Radzie Bezpieczeństwa, któremu wyznaczono zadanie nadzorowania i wspierania procesu implementacji postanowień Rezolucji. Aby usprawnić pracę Komitetu Sekretarz Generalny utworzył specjalne grupy ekspertów<sup>50</sup>. Jednym z owoców prac Komitetu są matryce. Można je opisać jako listy zobowiązań wynikających z Rezolucji 1540 z załączoną informacją, czy zostały one wprowadzone do porządku

---

<sup>48</sup> P. Holtom, M. Bromley, op. cit., s. 10.

<sup>49</sup> Rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1540, S/RES/1540 (2004), 04/2004, pkt 2.

<sup>50</sup> Rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1977, S/RES/1977 (2011), 04/2011, pkt 5a.

prawnego danego państwa<sup>51</sup>. Matryce opracowywane są przez grupy ekspertów dla każdego państwa z osobna na podstawie otrzymanych raportów krajowych. Komitet zatwierdza gotową matrycę, która następnie jest publikowana na stronie internetowej ONZ<sup>52</sup>. Na podstawie uzyskanych w ten sposób informacji stwierdzić można, iż 140 państw wprowadziło przepisy zapobiegające rozprzestrzenianiu się broni BMR<sup>53</sup>. Z obowiązku przesłania raportu na temat implementacji Rezolucji wywiązało się ponad 160 państw (do 2011 r.)<sup>54</sup>. Warto zwrócić uwagę na bardzo wysoki stopień partycypacji, co wskazuje na przydatność zawartych w Rezolucji mechanizmów sprawozdawczych<sup>55</sup>. Z tego powodu należy rozważyć przyjęcie analogicznych rozwiązań w obszarze broni konwencjonalnej. Na szczególną uwagę zasługują opisane powyżej matryce, które okazały się przydatnym narzędziem organizowania i prezentowania informacji<sup>56</sup>. Rozwiązanie to ma jednak pewne mankamenty. Niektóre państwa zwracają uwagę na skomplikowany format matrycy<sup>57</sup>. Ponadto brak jest ustandaryzowanej formy raportu krajowego<sup>58</sup>. W kontekście dużej liczby postanowień Rezolucji 1540 i możliwych form ich implementacji nie dziwi, że Komitetowi nie udało się zebrać wszystkich informacji<sup>59</sup>. W związku z powyższym postuluje się uproszczenie omawianych tu narzędzi<sup>60</sup>. Za punkt odniesienia posłużyć mógłby RBK, aby matryca stała się dostępną w Internecie, interaktywną bazą danych, zintegrowaną z elektroniczną formą raportu.

---

<sup>51</sup> <http://www.un.org/en/sc/1540/national-implementation/matrix.shtml>, dostęp: 10.02.2015.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> *Report of the Committee established pursuant to Security Council resolution 1540 (2004)*, S/2011/579, 09/2011, s. 2.

<sup>54</sup> Ibidem, aneks IIIa, pkt 2, s. 35–36.

<sup>55</sup> *Final document on the 2009 comprehensive review of the status of implementation of Security Council resolution 1540 (2004): key findings and recommendations*, Annex to the letter dated 29 January 2010 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1540 (2004) addressed to the President of the Security Council, S/2010/52, 02/2010, pkt 1.

<sup>56</sup> *Final document on the 2009 comprehensive review of the status of implementation of Security Council...*, op. cit., pkt 11.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> P. Holtom, M. Bromley, op. cit., s. 12.

<sup>59</sup> *Final document on the 2009...*, op. cit., pkt 13.

<sup>60</sup> Ibidem, pkt 11.

### 3.3. Traktat o handlu bronią

Zgodnie z art. 13 ATT państwa są zobowiązane przygotować raport opisujący środki podjęte w celu implementacji traktatu. Raporty te mają zostać udostępnione wszystkim stronom Traktatu. W ten sposób w ATT zrealizowany zostanie postulat transparentności. Państwa otrzymają bowiem informację, dzięki której uzyskają „pewność” niezbędną do podjęcia współpracy, co powinno zaowocować globalną implementacją ATT. Wiele zależy jednak od ustalenia formy, w jakiej informacje te mają być przekazywane. Jak wielokrotnie wskazywano w doktrynie, tylko porównywalne raporty są w stanie dostarczyć wartościowych danych<sup>61</sup>. Nie należy zatem pomijać doświadczeń wynikających z funkcjonowania analogicznych instrumentów. W tym kontekście przychylnie należy odnieść się do wprowadzonej przez ATT wymiany informacji na temat środków, co do których okazało się, że są skuteczne w przeciwdziałaniu przekierowywaniu transferowanej broni konwencjonalnej. Przepis ten mógłby przysłużyć się państwom poszukującym „wzorowych” rozwiązań prawnych. Niestety ma on charakter fakultatywny. Trudno też powiedzieć, według jakich kryteriów należy mierzyć skuteczność. Wydaje się, że przynajmniej ta ostatnia kwestia powinna zostać natychmiast rozwiązana (np. poprzez wprowadzenie jednorodnych kryteriów oceny).

## 4

### ZAKOŃCZENIE

Zgodnie z art. 17 ATT w ciągu roku od wejścia w życie Traktatu ma odbyć się konferencja państw stron, które ocenią proces implementacji i funkcjonowania ATT. 24 grudnia 2015 roku mija zaś termin, w którym państwa mają przedstawić wstępne raporty na temat wprowadzenia postanowień Traktatu do krajowych systemów prawnych. Należy oczekiwać, że wydarzenia te dostarczą licznych i wartościowych informacji, pozwalających na bardziej dokładną analizę Traktatu. Na dzień dzisiejszy można stwierdzić, iż wiele spraw wymaga jeszcze ustalenia (choćby zasady funkcjonowania

---

<sup>61</sup> S. Bauer, P. Beijer, M. Bromley, op. cit., s. 8.



Konferencji państw stron). Może to budzić pewne obawy, czy rozwój ATT nie ugrzęźnie w niekończących się i drobiazgowych sporach. Wątpliwości te wynikają z doświadczeń związanych z Rejestrem Broni Konwencjonalnej. Tworząc RBK liczne kwestie pozostawiono otwarte, licząc na późniejsze ich opracowanie<sup>62</sup>. Mimo usilnych prób udało się wprowadzić wyłącznie kosmetyczne zmiany. W rezultacie Rejestr pozostał instrumentem dalece niedoskonałym<sup>63</sup>. ATT ma potencjał, aby uniknąć takiego losu. Wymaga jednak zdecydowanych działań ze strony społeczności międzynarodowej. W pierwszej kolejności powinna ona wprowadzić jednolite, niepozostawiające miejsca na wątpliwości, definicje kategorii uzbrojenia. Wspólny wykaz UE wydaje się być wzorem wartym naśladowania. Po ustaleniu takiej listy strony mogłyby zostać wezwane do uwzględnienia jej w krajowym porządku prawnym. Ważne, aby jak najszybciej wprowadzono ustandaryzowane formy raportu, dotyczące zarówno wywozu uzbrojenia, jak i przyjętej legislacji. Aby maksymalnie wykorzystać ich potencjał, powinny być one dostępne w Internecie i sprzężone z interaktywną bazą danych. Wprowadzenie postulowanych rozwiązań możliwe jest na gruncie obecnych przepisów ATT. Konferencja państw stron powinna rozważyć i przyjąć ewentualne środki dotyczące implementacji i funkcjonowania Traktatu (art. 17). Gdyby jednak tak się nie stało, każda ze stron może zaproponować zmiany w treści Traktatu, zaś Sekretariat został zobowiązany do ich rozpowszechnienia. Jeżeli taka propozycja uzyska poparcie większości państw, stanie się przedmiotem obrad w trakcie Konferencji państw. Do jej przyjęcia potrzebna jest większość 3/4 głosów państw uczestniczących w Konferencji. Dzięki tak sformułowanym przepisom każde, nawet najślabsze politycznie państwo, może zaproponować wprowadzenie odpowiednich zmian. Z kolei wymóg uzyskania poparcia powinien pozytywnie wpłynąć na racjonalność składanych propozycji. Słuszne jest także odejście od zasady konsensusu. Jak pokazuje praktyka, ten często był niemożliwy do osiągnięcia. Traktat zakłada co prawda, że „państwa strony dołożą starań, aby osiągnąć konsensus w odniesieniu do każdej zmiany”, jednomyślność nie jest jednak wymagana dla przeforsowania poprawek. Niestety zmiany mogą zostać zaproponowane najwcześniej 6 lat po wejściu w życie ATT (art. 20). Dlatego tak istotne jest, aby wykorzystać okazję, którą stwarza pierwsza Konferencja

---

<sup>62</sup> S.T. Wezeman, op. cit., s. 13.

<sup>63</sup> Ibidem.

państw stron. W przeciwnym wypadku społeczność międzynarodowa może zaprzepaścić przełomowy potencjał, który tkwi w ATT.

## BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., *Unia Europejska a obrót towarami strategicznymi. Nowe regulacje – nowe wyzwania*, Warszawa 2013.
- Bauer S., Beijer P., Bromley M., *The Arms Trade Treaty, Challenges for the First Conference of States Parties*, „SIPRI Insights on Peace and Security” 2014, nr 2.
- Bromley M., *The review of the EU common position on arms exports: prospects for strengthened controls*, „Non-proliferation Papers” 2012, nr 7.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008.
- Holtom P., Bromley M., *Implementing an Arms Trade Treaty: Lessons on Reporting and Monitoring from Existing Mechanisms*, „SIPRI Policy Paper” 2011, nr 28.
- Karczewski M., *System kontroli i regulacji międzynarodowego handlu uzbrojeniem*, „Przegląd Strategiczny” 2011, nr 2.
- Kytömäki E., Holtom P., Bromley M., *Implementing the Arms Trade Treaty: Reporting International Arms Transfers*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) Resources, Genewa 2012.
- Wallace M., *Arms Races and Escalation: Some New Evidence*, „The Journal of Conflict Resolution”, nr 1/79.
- Wezeman S.T., *The Future of the United Nations Register of Conventional Arms*, Sztokholm 2013.
- Załoski W., *Game theory in jurisprudence*, Kraków 2013.