

Maciej Macenowicz

Zwalczanie zagrożeń związanych z międzynarodowym obrotem uzbrojeniem

Wstęp

Wskutek konfliktów zbrojnych ginie rocznie około 300 000 osób¹. Tego rodzaju konflikty w krajach rozwijających się w latach 1980–2000 przyniosły 37 mld dolarów strat². Konflikty zbrojne stwarzają niezwykle dogodne warunki do prowadzenia działalności przez organizacje terrorystyczne i przestępcze³. Przyjmuje się, że do powstawania wymienionych zagrożeń przyczynia się niekontrolowany obrót uzbrojeniem⁴. Dopiero w 2014 r. przyjęto pierwszy prawnie wiążący dokument o charakterze globalnym, mający na celu uregulowanie międzynarodowego handlu bronią (traktat o handlu bronią). Dotychczas powyższe problemy były regulowane na poziomie regionalnym i krajowym lub też miały charakter polityczny.

Niniejszy artykuł ma na celu wykazanie, w jaki sposób niekontrolowany międzynarodowy obrót uzbrojeniem może przyczynić się do obniżenia poziomu bezpieczeństwa międzynarodowego i wewnętrznego. Zostaną tu przedstawione elementy systemu kontroli obrotu uzbrojeniem wraz z analizą problemów typowych dla ich funkcjonowania. Zaprezentowane ustalenia mogą znaleźć zastosowanie w pracach legislacyjnych i badawczych związanych ze zwalczaniem zagrożeń wynikających ze wzmiankowanego obrotu.

1. Obrót uzbrojeniem a konflikt zbrojny

Istnieje silna korelacja pomiędzy wybuchem wojny a przyspieszonym procesem zbrojeń prowadzonym przez uczestników konfliktu⁵. Przyczynę tej zależności można wyjaśnić, posilując się teorią równowagi oraz teorią gier. Należy tu wskazać chęć zapobieżenia uzyskaniu znacznej przewagi przez przeciwnika prowadzącego zbrojenia. Ta chęć motywuje do rozwoju własnego potencjału bądź uderzeń prewencyjnych⁶. Ten

¹ R. Muggah, E. Berman, *Humanitarianism under threat. The humanitarian Impact of Small Arms and light Weapons. A Study Comissioned by the Reference Group on Small Arms of the UN, Inter Agency Standing Committee*, lipiec 2001, s. VIII.

² Tamże, s. 4.

³ Por. R. Kuźniar i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012, w różnych miejscach.

⁴ E. Kytömäki, *How Joining the Arms Trade Treaty Can Help Advance Development Goals*, London 2014, s. 4.

⁵ M. Wallace, *Arms Races and Escalations. Some New Evidence*, „The Journal of Conflict Resolution” 1979, nr 1, s. 6.

⁶ M.A. Bas, A. Coe, *Arms Diffusion and War*, „The Journal of Conflict Resolution” 2012, nr 4, s. 652.

mechanizm występuje zarówno w przypadku konfliktów o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym⁷. Wspomniana zależność nabiera znaczenia w kontekście coraz częstszego występowania konfliktów wewnętrznych i asymetrycznych, którym ustępują wojny rozumiane tradycyjnie⁸. Ten współczesny rodzaj konfliktu o wiele silniej oddziałuje na ludność cywilną⁹.

Wśród istotnych cech konfliktu wewnętrznego należy wymienić: brak wytyczonej linii frontu, szeroki zakres geograficzny i „nieokreślone” granice czasowe. Ten ostatni element wiąże się z długotrwałymi negocjacjami i walkami o zmiennym natężeniu, które przybierają formę działań partyzanckich. Strony będą przedłużać konflikt, dążąc do przeciążenia kosztami i chcąc w ten sposób doprowadzić do destabilizacji przeciwnika¹⁰. Taka sytuacja stwarza niezwykle dogodne środowisko do działania organizacji przestępczych i terrorystycznych¹¹. W związku z komercjalizacją wojny wymienione podmioty czerpią zyski z koniunktury wojennej, przez co trwanie konfliktu postrzegają za spójne z własnymi interesami¹². Państwo ogarnięte opisanym konfliktem przekształca się w państwo dysfunkcjonalne. W rezultacie na udział w konflikcie mogą zdecydować się państwa sąsiadujące¹³. W ten sposób wojna może obejmować coraz większy obszar i angażować coraz więcej podmiotów¹⁴. Wyniszczeniu i destabilizacji kolejnych obszarów towarzyszy zjawisko uchodźstwa. Zagrożenia z tym związane obejmują zarówno kwestie humanitarne, jak i możliwość rozprzestrzenienia się konfliktu na kraj przyjmujący uciekinierów¹⁵. Exodus ludności z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej do Europy obrazuje skalę problemu, z jaką mogą się zmierzyć państwa położone daleko od rejonów pogrążonych w walce¹⁶.

Konflikt zbrojny powoduje skutki, które można określić jako bezpośrednie i pośrednie. Do pierwszej kategorii należą wydatki związane z utrzymaniem sił zbrojnych, zakupem uzbrojenia, zniszczeniami oraz opieką nad rannymi¹⁷. Ocenia się, że wskutek konfliktów zbrojnych z wykorzystaniem SALW (broń strzelecka i lekka) ginie rocznie około 300 000 osób¹⁸. Druga kategoria dotyczy takich zjawisk, jak zakłócenia w działalności gospodarczej i redystrybucji dochodów, inflacja i bezrobocie, a także ogranicze-

⁷ Por. J. Boutwell, M.T. Klare, *Light Weapons and Civil Conflict. Controlling the Tools of Violence*, New York 1999, w różnych miejscach.

⁸ E. Kytömäki, *The Arms Trade Treaty and Human Security Cross-cutting Benefits of Accession and Implementation*, London 2015, s. 2.

⁹ Tamże.

¹⁰ R. Kuźniar i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 106.

¹¹ P. Chlebowicz, *Nielegalny obrót bronią. Studium kryminologiczne*, Warszawa 2015, s. 95.

¹² Por. R. Kuźniar i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, w różnych miejscach.

¹³ Tamże, s. 102.

¹⁴ K. Austin, *Light Weapons and Conflict in the Great Lakes Region of Africa*, w: J. Boutwell, M. T. Klare, *Light Weapons and Civil Conflict...*, s. 30.

¹⁵ R. Kuźniar i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 102.

¹⁶ *Briefing: Europe's boat people*, „The Economist” z 25 kwietnia 2015 r.

¹⁷ D. Hillier, N. Martlew, A. Howard, *Africa's missing billions. International arms flows and the cost of conflict*, Safeworld 2007, s. 3.

¹⁸ R. Muggah, E. Berman, *Humanitarianism under threat...*, s. VIII.

nie szans edukacyjnych¹⁹. Na potencjał produkcyjny państwa negatywnie wpływa to, że ofiarami konfliktu zbrojnego (w jego pierwszej fazie) są głównie mężczyźni w wieku produkcyjnym. W późniejszym okresie stosunek ofiar płci męskiej do żeńskiej ulega wyrównaniu w związku z brakiem opieki zdrowotnej, gwałtami czy rozprzestrzenianiem się zakażeń²⁰. To z kolei wpływa na potencjał demograficzny państwa.

W wymiarze ekonomicznym zaangażowanie w konflikt powoduje roczny spadek PKB o 15 proc. (w stosunku do prognozowanego PKB w przypadku rozwoju pokojowego)²¹. Państwa sąsiadujące notują spadek PKB o 0,9 proc. w związku z obniżeniem poziomu inwestycji oraz zmniejszeniem obrotu handlowego²². Państwa zaangażowane w konflikt wykazują ponadto śmiertelność noworodków wyższą o 50 proc., liczbę ludzi cierpiących z niedożywienia wyższą o 15 proc., oczekiwaną długość życia niższą o 5 lat, poziom analfabetyzmu wyższy o 20 proc., liczbę pacjentów przypadającą na jednego lekarza wyższą 2,5-krotnie oraz 12,4 proc. mniej żywności na osobę²³. Te czynniki pełnią funkcję katalizatora konfliktu, przez co przyczyniają się do dalszej destabilizacji i obniżenia poziomu bezpieczeństwa w regionie²⁴.

Błędem byłoby wskazywanie zbrojeń jako wyłącznej przyczyny wojny, a więc opisanych powyżej zjawisk²⁵. Z przytaczanych badań wynika jednak, że 95 proc. uzbrojenia wykorzystywanego w analizowanych konfliktach pochodziło z importu²⁶. Destabilizujące oddziaływanie dostaw uzbrojenia jest przywoływane zarówno w literaturze, jak i w oficjalnych dokumentach²⁷. Panuje zatem powszechna zgoda, że to właśnie brak adekwatnej kontroli nad obrotem uzbrojeniem leży u podstaw konfliktów zbrojnych²⁸.

2. Obrót uzbrojeniem a zagrożenia ze strony organizacji terrorystycznych i przestępczych

Do konfliktu zbrojnego może dojść skutek nieodpowiedzialnych dostaw uzbrojenia. Okoliczności towarzyszące takiemu konfliktowi, jak już było powiedziane, sprzyjają działalności podmiotów terrorystycznych i przestępczych. Ta działalność może być przy tym zarówno skutkiem konfliktu zbrojnego, jak i jego przyczyną²⁹. Zagrożenia z tym związane zostały przedstawione powyżej. W tym miejscu należy

¹⁹ D. Hillier, N. Martlew, A. Howard, *Africa's missing billions...*, s. 3.

²⁰ Tamże, s. 14.

²¹ Tamże, s. 8–9.

²² Tamże, s. 1.

²³ Tamże, s. 6.

²⁴ Tamże, s. 7.

²⁵ R. Kuźniar i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 103.

²⁶ D. Hillier, N. Martlew, A. Howard, *Africa's missing billions...*, s. 1.

²⁷ Por. J. Boutwell, M.T. Klare, *Light Weapons and Civil Conflict...*, w różnych miejscach.

²⁸ E. Kytömäki, *How Joining the Arms Trade Treaty Can Help Advance Development Goals*, London 2014, s. 4.

²⁹ Por. R. Kuźniar i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, w różnych miejscach.

zwrócić uwagę na wykorzystanie broni przez terrorystów i przestępców³⁰. Obie grupy cechuje odmienny sposób wykorzystania uzbrojenia. Organizacje przestępcze posługują się bronią w celu ochrony własnych interesów. Dla organizacji terrorystycznych broń jest środkiem realizacji własnych celów przez dokonywanie aktów przemocy³¹. Zarówno przestępcy, jak i terroryści prowadzą nielegalny obrót uzbrojeniem. Zdobyte w ten sposób środki mogą być przez nich traktowane jako zysk lub posłużyć do finansowania innych rodzajów działalności. Broń stanowi także rodzaj waluty oraz przedmiot wymiany pomiędzy obiema grupami. Przestępcy dostarczają broń terrorystom i otrzymują w zamian np. kamienie szlachetne lub narkotyki. To, co łączy obie grupy, to wspólna „infrastruktura” umożliwiająca prowadzenie aktywności³². W literaturze są przywoływane przypadki otrzymywania przez IRA narkotyków od FARC (hiszp. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, FARC-EP³³) w zamian za oferowane szkolenia. Narkotyki są następnie wymieniane na broń u włoskich rodzin mafijnych. Zysk ze sprzedaży narkotyków niejednokrotnie był inwestowany w dostawy broni pochodzące od reżimów bliskowschodnich³⁴.

Należy zaznaczyć, że broń będąca przedmiotem wspomnianego obrotu pochodzi w dużej mierze z rejonów ogarniętych konfliktami zbrojnymi³⁵. Podczas wojny afgańskiej mudżahedini otrzymywali rocznie uzbrojenie o wartości 600 mln dolarów. Znaczna część tej broni znalazła się później w rękach talibów oraz pakistańskich grup przestępczych. Także Bałkany uważa się za rejon pochodzenia wielu egzemplarzy broni, która jest w nielegalnym obrocie³⁶. Niedawne przypadki pozyskania broni (znajdującej się wcześniej w wyposażeniu sił zbrojnych) przez Państwo Islamskie pokazują aktualność zagrożeń związanych z przejęciem uzbrojenia przez nieodpowiednie podmioty w wyniku działań zbrojnych³⁷.

Szczególne ryzyko wiąże się z dostarczaniem broni podmiotom niepaństwowym (*non state actors* – NSA), których aktywność często przyczynia się do destabilizacji bezpieczeństwa³⁸. Pojęcie *non state actors* nie zostało dotychczas należycie

³⁰ D. Sagramoso, *The proliferation of illegal small arms and light weapons in and around the European Union: Instability, organized crime and terrorist group*, London 2001, s. 6.

³¹ P. Chlebowicz, *Nielegalny obrót bronią...*, s. 145.

³² Tamże, s. 148–167.

³³ Rewolucyjne Siły Zbrojne Kolumbii – Armia Ludowa. Obecnie działa legalnie jako partia Rewolucyjna Alternatywna Siła Ludowa – przyp. red.

³⁴ G.E. Curtis, T. Karacan, *The nexus Among Terrorists, Narcotics Traffickers, Weapons Proliferators, and Organized Crime Networks in Western Europe. A study prepared by the Federal Research Division, Library of congress under Interagency Agreement with the United States Government*, Washington 2002, s. 4–10.

³⁵ D. Sagramoso, *The proliferation of illegal small arms...*, s. 32.

³⁶ A. Biggs, *Lawmakers, guns & money: how the proposed arms trade treaty can target armed violence by reducing small arms & light weapons transfers to non – state groups*, „Creighton Law Review” 2011, nr 44, s. 1323.

³⁷ *Iraq: 'Islamic State' atrocities fuelled by decades of reckless arms trading* [online], <http://amnesty.org> [dostęp: 8 XII 2015].

³⁸ P. Holtom, *Prohibiting Arms Transfers to Non-State Actors and the Arms Trade Treaty*,

zdefiniowane w dokumentach oficjalnych. Obejmuje ono takie grupy, jak: rebelianci, organizacje paramilitarne, organizacje przestępcze, organizacje terrorystyczne, firmy ochroniarskie, myśliwi, a także osoby cywilne posiadające broń³⁹. Kontrowersje wzbudza pomysł wprowadzenia zakazu dostaw dla tego rodzaju podmiotów. Jego przeciwnicy powołują się na konieczność wsparcia opozycji wobec zbrodniczego reżimu. Niektórzy wprost przyznają, że taki zakaz pozbawiłby ich ważnego narzędzia prowadzenia polityki międzynarodowej⁴⁰. Należy zwrócić uwagę na możliwość utraty kontroli nad przekazywanym uzbrojeniem. Raport Amnesty International z 2015 r. podaje liczne przykłady przejęcia przez Państwo Islamskie uzbrojenia będącego wcześniej w posiadaniu pozostałych ugrupowań walczących z reżimem Assada⁴¹.

3. Kontrola międzynarodowego obrotu uzbrojeniem

Na szczeblu międzynarodowym istnieje wiele aktów prawnych zawierających definicje uzbrojenia. Wśród najważniejszych należy wymienić Traktat o handlu bronią⁴² oraz Wspólny Wykaz Uzbrojenia⁴³. Na szczeblu krajowym to zagadnienie reguluje *Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz.U. z 2000 r. nr 119 poz. 1250, ze zm). Analiza zakresu wskazanych definicji wykracza poza ramy niniejszej pracy. To samo dotyczy definicji transfer uzbrojenia zawartych we wskazanych aktach. Artykuł skupia się na modelowym ujęciu tych rodzajów działalności, które wchodzi w skład międzynarodowego obrotu uzbrojeniem.

Fizyczne przemieszczanie towarów w granicach państwa określa się mianem transferu⁴⁴. Gdy uzbrojenie przekracza granicę, określa się je mianem eksportu⁴⁵. Wyróżnia się eksport stały i tymczasowy. Ten pierwszy obejmuje sprzedaż komercyjną, sprzedaż międzyrządową oraz darowiznę. W ramach sprzedaży komercyjnej producent sprzedaje broń podmiotowi (prywatnemu lub państwowemu) w państwie importującym. Jeżeli stronami transakcji są rządy, a broń jest przeznaczona dla sił zbrojnych lub bezpieczeństwa, wówczas mówi się o sprzedaży międzyrządowej. W tym przypadku uzbrojenie może pochodzić ze zgromadzonych nadwyżek, zakupów od prywatnej firmy (odsprzedaż) lub z produkcji spółki państwowej. Za doro-

Geneva 2012, s. 1.

³⁹ Tamże, s. 1–2.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Por. *Taking Stock The arming of Islamic State*, Amnesty International, London 2015, w różnych miejscach.

⁴² Traktat o handlu bronią, A/RES/70/58.

⁴³ *Wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej przyjęty przez Radę w dniu 11 marca 2013 r.*, Dziennik Urzędowy UE C 90/1.

⁴⁴ S. Parker, *Devils in diversity: Export controls for military small arms*, Small Arms Survey 2009, s. 64.

⁴⁵ Tamże.

wiznę uważa się nieodpłatne przekazanie broni władzom państwa importującego⁴⁶. Drugą kategorią jest eksport tymczasowy, do którego dochodzi wtedy, gdy broń po jakimś czasie wraca do państwa pochodzenia. Może to mieć związek z udziałem wojsk w misji pokojowej, targami uzbrojenia lub koniecznością przeprowadzenia napraw. W związku z tym, że broń nie zmienia właściciela, tego rodzaju eksport nie jest kwalifikowany jako międzynarodowy transfer uzbrojenia⁴⁷.

Kontrola importu pozwala danemu państwu decydować o tym, które transporty uzbrojenia trafią na jego terytorium. Dla państwa eksportującego oznacza to, że władze w kraju importera wiedzą o danej transakcji i ją akceptują. W ten sposób przejmują część odpowiedzialności za los uzbrojenia i zmniejszają ryzyko przejęcia go przez podmioty niepowołane. Niezwykle przy tym istotna jest wymiana informacji i współpraca pomiędzy oboma państwami⁴⁸. Kontrolę importu uzbrojenia można sprawować przez ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na import każdego rodzaju uzbrojenia, zezwolenia na import określonych rodzajów uzbrojenia, zezwolenie na import uzbrojenia przez podmioty niepaństwowe oraz kontrolę importu prowadzoną przez służby graniczne⁴⁹.

Jeżeli uzbrojenie jest przewożone przez terytorium państwa trzeciego (tranzytowego), a sposób przewożenia nie ulega zmianie, to mówimy o tranzycie. W przypadku zmiany sposobu transportu tę działalność należy uznać za przeładunek⁵⁰. Kontrola tranzytu umożliwia prowadzenie monitoringu i weryfikację transportów przechodzących przez terytorium państwa tranzytowego. Państwa tranzytowe mogą zabronić danej transakcji bądź przejąć ładunek broni, co ma duże znaczenie dla zwalczania przypadków przekierowywania uzbrojenia⁵¹. Kontrola tranzytu może być sprawowana przez zastosowanie wymogu notyfikacji, wskazującej czas i miejsce, w którym towar przekracza granicę państwa tranzytowego. Ogranicza się ona do weryfikacji dokumentów bez fizycznego sprawdzenia transportu. Ta metoda nie opóźnia obrotu i nie jest nadmiernie uciążliwa dla kontrolujących i kontrolowanych. Państwo kontrolujące jest jednak pozbawione możliwości zweryfikowania transakcji na podstawie własnych kryteriów i posiadanych informacji, do których władze państwa importującego oraz eksportującego mogą nie mieć dostępu⁵². Temu problemowi można zapobiegać przez ustanowienie zezwolenia na tranzyt, wydawanego według tych samym procedur co ustanowienie zezwolenia na eksport. Niemniej jednak oznacza to powtórne przeprowadzenie całego procesu wydawania zezwolenia. Rozwiązaniem są procedury uproszczone, które zobowiązują eksportera do poinformowania państwa tranzytowego (za pośrednictwem organu wy-

⁴⁶ Tamże, s. 65.

⁴⁷ S. Parker, *Devils in diversity...*, s. 66.

⁴⁸ M. Bromley, P. Holtom, *Import controls and arms trade treaty*, „SIPRI Background Paper” 2011, nr 6, s. 2.

⁴⁹ Tamże, s. 5.

⁵⁰ S. Parker, *Devils in diversity...*, s. 64.

⁵¹ M. Bromley, P. Holtom, *Transit and trans shipments controls in an arms trade treaty*, „SIPRI Background Paper” 2011, nr 6, s. 2.

⁵² Tamże, s. 5–6.

dającego zezwolenie na eksport) o planowanej transakcji i dostarczeniu kompletu dokumentacji. W tym przypadku zezwolenie nie jest wydawane, jednak państwo tranzytowe zachowuje możliwość zweryfikowania transakcji (na podstawie własnych regulacji dotyczących eksportu) oraz doprowadzenia do jej wstrzymania, jeżeli pojawi się taka konieczność, a towar znajduje się na jego terytorium⁵³.

Działalność pośredników powinna podlegać kontroli opartej na systemie certyfikatów, rejestracji oraz zezwoleń. Dwa pierwsze elementy umożliwiają ustalenie, czy podmioty zajmujące się pośrednictwem spełniają określone wymogi. Dopiero system zezwoleń zapewnia możliwość pozyskania pełniejszych informacji na temat planowanej transakcji i podjęcia odpowiednich środków zaradczych. Zezwolenie na pośrednictwo gwarantuje, że działalność posiadającego je podmiotu jest znana i akceptowana przez dane państwo. Ponadto umożliwia mu stosowanie sankcji karnych wobec podmiotów działających bez zezwolenia lub z naruszeniem jego warunków. Tym samym przestaje być konieczne udowodnienie innych przestępstw związanych z obrotem uzbrojeniem (choć nie wyklucza ich ścigania)⁵⁴. Istotnym ograniczeniem kontroli pośrednictwa są granice jurysdykcji danego państwa. Optymalnym rozwiązaniem jest zobowiązanie pośredników do przestrzegania norm prawa krajowego, niezależnie od miejsca prowadzenia działalności. Dzięki temu jest możliwe sprawowanie kontroli nad pośrednictwem prowadzonym w krajach o niskich standardach prawnych⁵⁵. W tym kontekście niezwykle istotna jest współpraca pomiędzy państwami⁵⁶. Odmienne reżimy prawne i niespójność systemów kontroli w poszczególnych państwach ułatwiają omijanie kontroli. Wskazuje się także na brak należytego nadzoru firm transportowych i podmiotów finansujących transakcje⁵⁷.

4. Elementy systemu kontroli obrotu uzbrojeniem i problemy z ich funkcjonowaniem

Zwalczanie zagrożeń związanych z międzynarodowym obrotem uzbrojeniem wymaga wprowadzenia rygorystycznej kontroli tego obrotu. Najwięksi eksporterzy uzbrojenia mają odpowiednie regulacje prawne, jednak różnią się one od siebie w znacznym stopniu, zarówno jeśli chodzi o zakres kontroli, jak i jej skrupulatność⁵⁸. W związku z tym w doktrynie postuluje się ujednoczenie systemu kontroli międzynarodowego obrotu uzbrojeniem. Tego rodzaju transakcje przebiegają z udziałem wielu podmiotów z różnych państw. Te, w celu zwiększenia swoich zysków, mogą łagodzić stosowane standardy i stawać się bardziej konkurencyjnymi dla podmiotów prowadzących wzmiankowany obrót⁵⁹.

⁵³ Tamże, s. 5–6.

⁵⁴ *Strengthening Controls. Small Arms Measures*, Small Arms Survey 2002, s. 253.

⁵⁵ Tamże, s. 255.

⁵⁶ Tamże, s. 253.

⁵⁷ Anders H. i in., *Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons. Scope and Implications*, Geneva 2006, s. 21–40.

⁵⁸ S. Parker, *Devils in diversity...*, s. 61.

⁵⁹ M. Crowley, R. Isbister, S. Meek, *Building Comprehensive Controls on Small Arms Manufacturing, Transfer and End-use*, London 2001, s. 19.

Różnice doświadczeń, praktyki obrotu gospodarczego oraz kultury prawnej uniemożliwiają stworzenie modelowego systemu kontroli obrotu uzbrojeniem. Możliwe jest jednak wskazanie tych elementów, które należy uznać za najważniejsze. Wśród nich należy wymienić: umocowanie systemu kontroli obrotu w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, politykę dotyczącą obrotu (wyrażoną przez odzwierciedlenie zobowiązań międzynarodowych w omawianych wyżej przepisach) oraz aparat dochodzeniowy, śledczy i karny – umożliwiające egzekwowanie przepisów⁶⁰.

Kontrola obrotu uzbrojeniem powinna obejmować miejsce przeznaczenia, odbiorcę oraz sposób wykorzystania uzbrojenia⁶¹. W tym celu od eksportera wymaga się uzyskania zezwolenia wydawanego przez właściwy urząd współpracujący z pozostałymi organami państwa. Decyzja w sprawie wydania zezwolenia powinna być oparta na przepisach prawa oraz odzwierciedlać politykę dotyczącą obrotu. W wielu państwach przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia dane podmioty są zobowiązane spełnić wiele wymogów, takich jak zarejestrowanie działalności bądź uzyskanie jakiejś formy autoryzacji do prowadzenia działalności⁶². W celu uzyskania zezwolenia konieczne jest złożenie odpowiedniej dokumentacji (np. certyfikat końcowego użytkownika) określającej państwo importujące towar, który jest przedmiotem transakcji, wartość tego towaru, użytkownika końcowego, wykorzystanie końcowe towaru oraz dane pozostałych podmiotów zaangażowanych w transakcję⁶³. Decyzja o wydaniu zezwolenia na eksport uzbrojenia łączy aspekty polityczne, obronne, bezpieczeństwa oraz ekonomiczne. W procesie jego wydawania biorą udział: Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz ministerstwo właściwe ds. gospodarki lub handlu. To ostatnie z reguły jest odpowiedzialne za prowadzenie postępowania, co może wskazywać na szczególną rolę czynnika ekonomicznego⁶⁴.

Wśród zezwoleń na eksport uzbrojenia można wymienić zezwolenie indywidualne, generalne i globalne. Zezwolenie indywidualne jest wystawiane na czas ograniczony i obejmuje jednorazowy wywóz uzbrojenia w nim określonego do wskazanego odbiorcy. Zezwolenie generalne określa rodzaj towarów, których eksport dany podmiot może prowadzić. Z reguły nie wprowadza ono ograniczeń co do odbiorców eksportu, wymaga rejestracji i jest wystawiane na czas nieograniczony. Eksporter nie musi każdorazowo ubiegać się o zezwolenie, jak w przypadku zezwoleń indywidualnych. Zezwolenia globalne są wystawiane na czas ograniczony i określają odbiorców uzbrojenia⁶⁵.

Oprócz eksportu zezwolenie może obejmować produkcję licencjonowaną. Wiąże się ona z przekazaniem innemu podmiotowi technologii umożliwiającej produkowa-

⁶⁰ G. McDonald, *Who's buying end-user certification*, Small Arms Survey 2008, s. 160.

⁶¹ S. Parker, *Devils in diversity...*, s. 62.

⁶² Tamże, s. 69.

⁶³ Tamże, s. 81–82.

⁶⁴ Tamże, s. 86.

⁶⁵ Tamże, s. 79.

nie za granicą⁶⁶. Podmiot zagraniczny otrzymuje wraz z licencją wsparcie producenta – maszyny, narzędzia, projekty, wzornictwo, specyfikację i pomoc personelu technicznego⁶⁷. W rezultacie powstaje nowy ośrodek produkcyjny znajdujący się poza kontrolą licencjodawcy. Brak kontroli może się przejawiać w świadomym przekraczaniu limitów produkcji (określonych w licencji) bądź jej kontynuowaniu po upływie terminu, na jaki licencja była wydana. Zaadaptowane i zmodernizowane uzbrojenie bywa wprowadzane na rynek jako nowy model, który następnie jest eksportowany, a nawet produkowany na podstawie nowej licencji⁶⁸. Ocenia się, że liczba państw produkujących SALW (broń strzelecką i lekką) wzrosła w latach 1960–1999 niemal dwukrotnie. Obecnie produkcją tego typu broni zajmuje się około 600 firm w 95 państwach. Rozdrobnieniu towarzyszy wzrost produkcji nielegalnej. O jej potencjale może świadczyć wyprodukowanie około 500 min i amunicji do granatników przeciwpancernych przez reżim Czerwonych Khmerów. Nielegalna produkcja jest także istotnym źródłem zaopatrzenia dla grup przestępczych i terrorystycznych⁶⁹.

Licencjodawca może się starać zapobiegać tym zjawiskom przez stosowanie w umowie takich klauzul, jak zakaz eksportu, limity produkcji czy ograniczenie sprzedaży. Dla skuteczności kontroli decydujące znaczenie będzie miało to, czy dane państwo ma i egzekwuje przepisy dotyczące obrotu uzbrojeniem⁷⁰. Państwo, na którego terenie odbywa się produkcja licencjonowana, powinno zapewnić przestrzeganie warunków umowy licencyjnej. Konieczna jest także penalizacja przypadków łamania jej postanowień. Państwo licencjodawcy powinno ustanowić wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie produkcji opartej na licencji. Proces uzyskiwania zezwolenia powinien przebiegać w sposób analogiczny do eksportu uzbrojenia⁷¹, przy czym możliwe są dwa odmienne rozwiązania. Po pierwsze jest możliwe autoryzowanie eksportu poszczególnych części i komponentów potrzebnych do produkcji uzbrojenia, którego eksport także wymagałby uzyskania zezwolenia. Każdy element jest przedmiotem odrębnego postępowania, a sama umowa licencyjna nie podlega kontroli. Istnieje niebezpieczeństwo, że ocena nie zostanie przeprowadzona w sposób komplementarny, obejmujący całokształt transakcji⁷². Daje to przewagę drugiemu z rozwiązań. Polega ono na kontroli umów licencyjnych, których zawarcie jest uważane za eksport uzbrojenia i może być uzależnione od ustanowienia limitów produkcji oraz zakazu eksportu bez zgody państwa licencjodawcy⁷³.

Utrata kontroli nad uzbrojeniem może nastąpić także wskutek jego przekierowania, tj. gdy uzbrojenie przechodzi w posiadanie nieautoryzowanego użytkownika lub zostaje wykorzystane w sposób niedozwolony. Do przekierowania może dojść

⁶⁶ M. Crowley, R. Isbister, S. Meek, *Building Comprehensive Controls...*, s. 2.

⁶⁷ Tamże, s. 7.

⁶⁸ Tamże, s. 8.

⁶⁹ Tamże, s. 6.

⁷⁰ Tamże, s. 8.

⁷¹ Tamże, s. 2.

⁷² Tamże, s. 9.

⁷³ Tamże, s. 10.

przed dostawą uzbrojenia lub po niej⁷⁴. Oznacza ono utratę władzy nad uzbrojeniem i nie obejmuje przypadków świadomego przekazania uzbrojenia kolejnym użytkownikom⁷⁵. Zwiększone ryzyko przekierowania występuje w momencie wydawania zezwolenia, transportu towaru, jego dostawy, wykorzystania oraz ponownego eksportu. W tym czasie występuje bowiem przekazywanie kontroli nad uzbrojeniem. Podczas pierwszego z wyżej wymienionych etapów (tj. wydawania zezwolenia) uzbrojenie pozostanie we władztwie państwa eksportującego. Dzięki odpowiednim normom prawnym i procedurom weryfikacji możliwe jest minimalizowanie ryzyka utraty kontroli nad bronią⁷⁶. Zwiększa się ono wraz z opuszczeniem terytorium państwa eksportującego i przejęciem uzbrojenia przez pośredników oraz firmy transportowe. Te podmioty, odpowiedzialne za przemieszczanie towaru pomiędzy eksporterem i importerem, mogą wykorzystywać luki prawne oraz różnice w przepisach w celu przekazania uzbrojenia innym odbiorcom niż odbiorcy legalni⁷⁷. Dostawa uzbrojenia do deklarowanego odbiorcy nie oznacza wyeliminowania niebezpieczeństwa przekierowania. Użytkownik może przekazać broń innym podmiotom bądź korzystać z niej w sposób niedozwolony. Istnieje także ryzyko utraty uzbrojenia w wyniku kradzieży, zaboru lub działań skorumpowanych urzędników⁷⁸.

Szczególnie istotnym narzędziem sprawowania kontroli nad obrotem uzbrojeniem są certyfikaty końcowego użytkownika (EUC). Wytwórcą EUC jest z reguły użytkownik końcowy oraz odbiorca uzbrojenia. EUC określa wartość i ilość towaru, strony zaangażowane w transakcję, sposób wykorzystania towaru oraz deklaracje niedokonywania ponownego eksportu bez zgody lub bez poinformowania państwa eksportującego⁷⁹. Jeżeli wytwórcą EUC jest podmiot niepaństwowy, to z reguły dokument wymaga poświadczenia przez właściwy urząd państwa importera⁸⁰. Problem stwarza różnorodność EUC stosowanych w różnych państwach, zarówno pod względem formy, jak i zawartych w nich informacji. Te ostatnie często są podawane w minimalnym zakresie. W rzeczywistości EUC są bardziej deklaracją niż rzeczywistym zobowiązaniem⁸¹ i pozwalają zachować jedynie pozorną kontrolę nad eksportowanym towarem. Tylko niektóre państwa prowadzą fizyczną weryfikację towaru w momencie dostawy, co czyni EUC podatnymi na fałszerstwo.

Można wyróżnić trzy kategorie fałszowanych EUC. Należące do pierwszej z nich przypominają dokumenty oryginalne, ale są wydawane przez podmioty nieuprawnione. Na ich skuteczność wskazują przypadki eksportu uzbrojenia, autoryzowanego na podstawie EUC wystawionego przez nieistniejące (od trzech lat) państwo. Do drugiej kategorii należy zaliczyć EUC przygotowane przez uprawnionego i skorumpowanego urzędnika.

⁷⁴ G. McDonald, *Who's buying end-user certification...*, s. 156.

⁷⁵ Tamże, s. 157.

⁷⁶ Tamże.

⁷⁷ Tamże, s. 157.

⁷⁸ Tamże, s. 158.

⁷⁹ S. Parker, *Devils in diversity...*, s. 64.

⁸⁰ *Strengthening Controls...*, s. 250.

⁸¹ Tamże.

W przypadku próby weryfikacji EUC jego autentyczność nie zostanie potwierdzona. Koszt takiego certyfikatu wynosi od 200 dolarów (Ruanda) do 2000 dolarów (Czad). Może on być wystawiony zgodnie ze wzorem danego państwa. Niektóre dane, takie jak numer kontaktowy wystawcy, dane dostawcy czy opis towaru, są uzupełniane dopiero przez handlarzy zgodnie z ich aktualnymi potrzebami⁸². Ze względu na prostą formę dokumentu możliwe jest sporządzenie wielu kopii i kilkukrotne jego wykorzystanie. Sfałszowane w ten sposób EUC można wyeliminować z obrotu przez weryfikację ich autentyczności u źródła. Okaże się to jednak bezskuteczne w przypadku, gdy wystawca dokumentu potwierdzi jego wiarygodność. Tego rodzaju „usługa” znacznie zwiększa koszty „wynagrodzenia” urzędnika, którymi może być np. procent od transakcji⁸³.

Skuteczność EUC może być zwiększona przez stosowanie certyfikatu weryfikacji dostawy (DVC). Ten dokument jest potwierdzeniem wystawionym przez władze państwa importera, że towar przekroczył jego granicę i (lub) został dostarczony właściwemu odbiorcy. DVC jest wystawiany na wniosek importera na podstawie dowodu dostawy (np. rachunku za wyładunek lub odpowiedniego dokumentu służby celnej) i przekazywany eksporterowi⁸⁴. Należy jednak podkreślić, że DVC jest równie podatne na fałszerstwa, jak EUC⁸⁵. Z tego powodu najważniejsza dla zwalczania przypadków przekierowań pozostaje weryfikacja dokumentacji⁸⁶. Powinna ona być prowadzona równoległe z oceną ryzyka przekierowania, tj. w momencie wydawania zezwolenia, a także z fizyczną kontrolą w chwili dostawy i (lub) u użytkownika.

Wiele państw prowadzących obrót uzbrojeniem wprowadziło wymienione elementy do swoich systemów prawnych. Ich funkcjonowanie budzi jednak zastrzeżenia. Po pierwsze decyzje o wydaniu zezwolenia mają charakter dyskrejonalny. Informacje dotyczące praktyki i polityki w sprawie oceny ryzyka i weryfikacji EUC nie są udostępniane. Po drugie weryfikacja EUC jest prowadzona w sposób niedostateczny, kontrole zaś należą do rzadkości. Państwa eksportujące uzbrojenie najwięcej uwagi poświęcają ocenie ryzyka utraty kontroli nad uzbrojeniem⁸⁷. Ta ostatnia jest najbardziej efektywna kosztowo, ale nie gwarantuje takiej pewności, jak fizyczna kontrola na miejscu dostawy oraz u użytkownika⁸⁸. Fizyczną kontrolę dostaw mogłyby przeprowadzać placówki dyplomatyczne⁸⁹. Nie wszystkie państwa jednak mają ich odpowiednią liczbę⁹⁰. Problemem jest też brak czasu i odpowiednio wykwalifikowanego personelu w tego typu placówkach.⁹¹ Placówki dyplomatyczne mogłyby pomóc określić, czy broń została dostarczona autoryzowanemu użytkownikowi i czy ten nie prze-

⁸² G. McDonald, *Who's buying end-user certification...*, s. 158.

⁸³ Tamże, s. 159.

⁸⁴ S. Parker, *Devils in diversity...*, s. 64.

⁸⁵ *Strengthening Controls...*, s. 250.

⁸⁶ G. McDonald, *Who's buying end-user certification...*, s. 162.

⁸⁷ Tamże, s. 155.

⁸⁸ S. Parker, *Devils in diversity...*, s. 81–82.

⁸⁹ G. McDonald, *Who's buying end-user certification...*, s. 162.

⁹⁰ S. Parker, *Devils in diversity...*, s. 81–82.

⁹¹ G. McDonald, *Who's buying end-user certification...*, s. 173.

kazał jej dalej. Kontrola prowadzona w momencie dostawy pomaga wyeliminować przypadki przekazania broni nieodpowiednim użytkownikom podczas transakcji. Pozostaje jednak bez wpływu na dalszy los uzbrojenia. Kontrole po dostawie następują rzadko i z reguły są organizowane w odpowiedzi na określone wydarzenia (np. doniesienia medialne). Ich przeprowadzenie wymaga współpracy z państwem importującym i często jest ograniczone do pisemnych wyjaśnień⁹². W rezultacie wiele przypadków przekierowań pozostaje niewykrytych. Tym samym nic nie stoi na przeszkodzie, aby kontynuować eksport uzbrojenia dla danego (nieuczciwego) odbiorcy i zasilać (nieświadomie) nielegalny obrót bronią⁹³. Osobnym problemem jest kwestia sankcji w przypadku wykrytych przekierowań. Rozwiązaniem powinien być zakaz zawierania analogicznych transakcji w przyszłości⁹⁴, co powinno stanowić stały element walki z nielegalnym obrotem uzbrojeniem⁹⁵.

Wśród pozostałych sposobów zapobiegających dostaniu się broni w niepowołane ręce można wymienić także: precyzyjne określenie osób uprawnionych do wystawiania EUC i DVC, ustalenie minimalnych wymagań dotyczących ich treści i formy⁹⁶ czy też wskazanie tych punktów granicznych, które dysponują odpowiednim sprzętem i personelem umożliwiającymi efektywną kontrolę obrotu uzbrojeniem⁹⁷. Na koniec należy nadmienić, że są to jedynie przykłady możliwych rozwiązań, które są przedmiotem licznych opracowań i dyskusji wykraczających poza ramy niniejszego artykułu.

Podsumowanie

Istnieje silna korelacja pomiędzy ryzykiem wybuchu wojny a niekontrolowanym obrotem bronią. Konflikt zbrojny powoduje skutki, które można określić jako bezpośrednie i pośrednie. Mają one wymiar i ekonomiczny, i społeczny. Okoliczności towarzyszące wojnie sprzyjają działalności podmiotów terrorystycznych i przestępczych. Ta działalność może być przy tym zarówno skutkiem konfliktu zbrojnego, jak i jego przyczyną.

Brak adekwatnej kontroli handlu uzbrojeniem również sprzyja działalności terrorystycznej i przestępczej. Broń jest w tych przypadkach środkiem realizacji własnych celów przez dokonywanie aktów przemocy. Stanowi też przedmiot rozwiniętej wymiany handlowej pomiędzy terrorystami i przestępcami. Należy zaznaczyć, że broń będąca przedmiotem wspomnianego obrotu pochodzi w dużej mierze z rejonów ogarniętych konfliktami zbrojnymi. Terroryci i przestępcy mogą ją nabyć na czarnym rynku lub dokonać jej zaboru.

Zwalczanie wymienionych powyżej zagrożeń wymaga wprowadzenia rygorystycznej kontroli międzynarodowego obrotu uzbrojeniem. Do jego podstawowych elementów należy zaliczyć umocowanie systemu kontroli obrotu w przepisach prawa

⁹² Tamże, s. 163.

⁹³ Tamże, s. 173.

⁹⁴ Tamże, s. 163.

⁹⁵ M. Bromley, P. Holtom, *Import controls...*, s. 7.

⁹⁶ Tamże.

⁹⁷ Tamże.

powszechnie obowiązującego, politykę dotyczącą obrotu wyrażoną przez odzwierciedlenie w przepisach zobowiązań międzynarodowych oraz aparaty dochodzeniowy, śledczy i karny umożliwiające egzekwowanie przepisów. Kontrola obrotu uzbrojeniem powinna obejmować miejsce przeznaczenia, odbiorcę oraz sposób wykorzystania uzbrojenia. Powinna także polegać na weryfikacji dokumentów dotyczących transakcji, ocenie ryzyka utraty kontroli nad uzbrojeniem oraz fizycznej kontroli w chwili dostawy i (lub) u użytkownika.

Bibliografia:

1. Anders H. i in., *Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons. Scope and Implications*, UN, Geneva 2006.
2. Austin K., *Light Weapons and Conflict in the Great Lakes Region of Africa*, w: J. Boutwell, M.T. Klare, *Light Weapons and Civil Conflict: Controlling the Tools of Violence*, New York 1999, Rowman & Littlefield.
3. Bas M.A., Coe A., *Arms Diffusion and War*, „The Journal of Conflict Resolution” 2012, nr 4.
4. Biggs A., *Lawmakers, guns & money: how the proposed arms trade treaty can target armed violence by reducing small arms & light weapons transfers to non – state groups*, „Creighton Law Review” 2011, nr 44.
5. Boutwell J., Klare M.T., *Light Weapons and Civil Conflict. Controlling the Tools of Violence*, New York 1999, Rowman & Littlefield.
6. *Briefing: Europe’s boat people*, „The Economist” z 25 kwietnia 2015 r.
7. Bromley M., Holtom P., *Import controls and arms trade treaty*, „SIPRI Background Paper” 2001, nr 6.
8. Bromley M., Holtom P., *Transit and trans shipments controls in an arms trade treaty*, „SIPRI Background Paper” 2011, nr 6.
9. Chlebowicz P., *Nielegalny obrót bronią. Studium kryminologiczne*, Warszawa 2015, Wolters Kluwer Polska S.A.
10. Crowley M., Isbister R., Meek S., *Building Comprehensive Controls on Small Arms Manufacturing, Transfer and End-use*, London 2001, Small Arms Survey.
11. Curtis G.E., Karacan T., *The nexus Among Terrorists, Narcotics Traffickers, Weapons Proliferators, And Organized Crime Networks in Western Europe. A study prepared by the Federal Research Division*, Washington 2002, Library of congress under Interagency Agreement with the United States Government.
12. Hillier D., Martlew N., Howard A., *Africa’s missing billions. International arms flows and the cost of conflict*, IANSA, Oxfam, Safeworld 2007.
13. Holtom P., *Prohibiting Arms Transfers to Non-State Actors and the Arms Trade Treaty*, SIPRI Publications, Geneva 2012, bw.

14. *Iraq: 'Islamic State' atrocities fuelled by decades of reckless arms trading* [online], <http://amnesty.org> [dostęp: 8 XII 2015].
15. Kuźniar R. i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012, Scholar.
16. Kytömäki E., *How Joining the Arms Trade Treaty Can Help Advance Development Goals*, London 2014, Chatham House.
17. Kytömäki E., *The Arms Trade Treaty and Human Security Cross-cutting Benefits of Accession and Implementation*, London 2015, Chatham House.
18. McDonald G., *Who's buying end-user certification*, London 2008, Small Arms Survey.
19. Muggah R., Berman E., *Humanitarianism under threat. The humanitarian Impact of Small Arms and light Weapons, A Study Comissioned by the Reference Group on Small Arms of the UN*, Inter Agency Standing Committee, lipiec 2001.
20. Parker S., *Devils in diversity: Export controls for military small arms*, London 2009, Small Arms Survey.
21. Sagramoso D., *The proliferation of illegal small arms and light weapons in and around the European Union: Instability, organized crime and terrorist group*, London 2001, SafeWorld.
22. *Strengthening Controls. Small Arms Measures*, London 2002, Small Arms Survey.
23. *Taking Stock The arming of Islamic State*, London 2015, Amnesty International.
24. Traktat o handlu bronią, A/RES/70/58.
25. Wallace M., *Arms Races and Escalations. Some New Evidence*, „Journal of Conflict Resolution” 1979, nr 1.
26. Wojciuk A., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012, Scholar.
27. *Wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej przyjęty przez Radę w dniu 11 marca 2013 r.*, Dziennik Urzędowy UE C 90/1.

Abstrakt

Niniejszy artykuł ma na celu wykazanie, w jaki sposób niekontrolowany międzynarodowy obrót uzbrojeniem może przyczynić się do obniżenia poziomu bezpieczeństwa międzynarodowego i wewnętrznego. Przedstawiono tu elementy systemu kontroli obrotu uzbrojeniem oraz analizę problemów typowych dla ich funkcjonowania. Zaprezentowane ustalenia mogą znaleźć zastosowanie w pracach legislacyjnych i badawczych związanych ze zwalczaniem zagrożeń wynikających z obrotu uzbrojeniem.

Słowa kluczowe: handel bronią, kontrola, terroryzm, konflikt, przestępczość zorganizowana.