WPŁYW RADY BEZPIECZEŃSTWA I STANÓW ZJEDNOCZONYCH NA DZIAŁALNOŚĆ MIĘDZYNARODOWEGO TRYBUNAŁU KARNEGO

W 2002 r. Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) uzyskał niezbędne ratyfikacje, aby Trybunał mógł rozpocząć swoją działalność. Jest to organ, który będzie karał za zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości, pierwszy stały trybunał tego typu. Wszystkie pozostałe były trybunałami *ad hoc*, począwszy od Trybunału norymberskiego, a na rwandyjskim kończąc. To, jak będzie wyglądać działalność Trybunału i jego skuteczność w znacznej mierze zależy od organizacji międzynarodowych i państw. Tymczasem skuteczność Trybunału już stoi pod znakiem zapytania.

12 lipca 2002 r. Rada Bezpieczeństwa (RB) ONZ wydała rezolucję 1422 (2002), dotyczącą Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego – uchwalonego 17 lipca 1998 r. w Rzymie (stąd jego nazwa: Statut Rzymski). Przedmiotem rezolucji jest art. 16 Statutu, który stanowi, że: „nie można wszcząć ani prowadzić postępowania przygotowawczego na podstawie (...) Statutu przez okres 12 miesięcy od momentu zwrócenia się Rady Bezpieczeństwa działającej w oparciu o rezolucję podjętą na mocy Rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych do Trybunału z takim wnioskiem; wniosek może zostać ponowiony przez Radę na tych samych warunkach"[1]. Na podstawie tej rezolucji RB żąda odroczenia wszczynania postępowania i wnoszenia oskarżeń w stosunku do personelu pochodzącego z państw nie będących stroną Statutu MTK, a dotyczącego działań lub zaniechań podczas operacji i akcji ustanowionych przez ONZ (chodzi np. o misje pokojowe). We wspomnianej rezolucji Rada wyraziła również potrzebę przedłużenia tej decyzji o kolejne 12 miesięcy, tak długo jak to będzie konieczne.

W praktyce taki przepis oznacza, że wobec żołnierzy lub personelu cywilnego, pochodzących z państwa nie będącego stroną Statutu (jak np. Stany Zjednoczone), a wykonujących swoją misję pod auspicjami ONZ, którzy popełnią np. zbrodnię ludobójstwa nie będzie wszczynane postępowanie przygotowawcze, a prowadzone postępowanie będzie musiało być zawieszone na bliżej nieokreślony czas.

Jak widać, Rada zmierza do zmiany i modyfikacji przepisów Statutu, mimo że art. 39 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (KPT) nie pozostawia wątpliwości, co do faktu, że „wszystkie poprawki do traktatu wnosi się w drodze porozumienia między stronami". W tym wypadku Rada zadziałała arbitralnie, bez porozumienia ze stronami Statutu, chociaż to tylko one mogą zmienić umowę. W świetle art. 40 KPT poprawki nie wiążą państw, które nie były stroną porozumienia. Warto zatem zaryzykować twierdzenie, że można uznać rezolucję Rady za niewiążącą strony Statutu.

Karta Narodów Zjednoczonych wyposażyła RB w szerokie kompetencje dotyczące przywrócenia i utrzymania pokoju międzynarodowego[2], ale nie wspomina nic o modyfikacji traktatów zawartych między państwami. Jednak przykład Trybunału jugosłowiańskiego dowodzi, że RB nie ogranicza się do działań, na które zezwala Karta. Jakie zatem są ograniczenia dla działań tego organu – czyżby wyznacznikiem miały być „cele i zasady Narodów Zjednoczonych" (art. 24 KNZ), czy po prostu

[1] Por. Statut MTK, dostępny na stronie www.sejm.gov.pl.

[2] Z. Deen-Racsmany, *The ICC, Peacekeepers and Resolution 1422: Will the Court Defer to the Council?* NILR, XLIX, 2002, s. 369.

– niemożność wykonywania swojej funkcji przez organizację, której Statut został zmieniony przez Radę.

W kontekście takiego postępowania RB powstaje wiele pytań:

– Jaki jest stosunek RB do MTK; do jakiego stopnia RB może wpływać na działalność MTK?

– Czy RB może wydać rezolucję o takiej treści, jak rezolucja 1422, powołując się na rozdział VII Karty NZ (dalej: KNZ), gdy nie udokumentowano żadnego zagrożenia dla międzynarodowego pokoju w tej kwestii?

– W jaki sposób zweryfikować decyzje RB? Czy MTK mógłby sprawdzać legalność decyzji RB, gdyby podważył ją oskarżony w postępowaniu przed Trybunałem?[3]

– Czy decyzje RB wydane z pominięciem obowiązujących przepisów można uznać za prawnie bezskuteczne?

Odpowiedź na te pytania zapewne zostanie udzielona, kiedy MTK zacznie wypełniać swoje funkcje i wydawać suwerenne decyzje. Tymczasem przyjrzyjmy się postanowieniom Statutu MTK w tej kwestii, porównując wpływ RB na inne organy sądownicze, a mianowicie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS), Międzynarodowy Trybunał Karny do spraw byłej Jugosławii (MTKJ).

POSTANOWIENIA STATUTU MTK DOTYCZĄCE KOMPETENCJI RADY BEZPIECZEŃSTWA

Artykuł 2 Statutu MTK stanowi, iż stosunki pomiędzy Trybunałem a Narodami Zjednoczonymi reguluje umowa zatwierdzona przez zgromadzenie państw stron Statutu i zawarta przez prezesa Trybunału. Na razie istnieje jedynie projekt takiej umowy, przygotowany przez Komisję Przygotowawczą (PrepCom) Trybunału. Trudno zatem ustalić jakie obecnie obowiązki czy uprawnienia mają wobec siebie Rada Bezpieczeństwa i Międzynarodowy Trybunał Karny. Wątpliwe jest jednak, żeby RB mogła ingerować w działalność MTK zanim ta umowa została ostatecznie sformułowana i podpisana przez strony. Sugeruję, że ważność decyzji RB dotyczących działalności powinna być w pierwszej kolejności uzależniona od istnienia umowy przewidzianej w art. 2 Statutu MTK. Oznacza to, że może powinno się rezolucję 1422, wydaną z pominięciem obowiązujących przepisów, uznać za nieważną. Rezolucja nie została przecież we właściwy sposób uzasadniona, zgodnie z wymogami rozdziału VII Karty NZ. Rada nie wykazała bowiem żadnego istniejącego, grożącego niebezpieczeństwa dla pokoju, nie wykazała nawet zagrożeń, które mogłyby mieć miejsce, gdyby zmieniony rezolucją art. 16 Statutu wszedł w życie. A zastosowała środki, które na to by wskazywały.

Na podstawie art. 13 Statutu, MTK może wykonywać swoją jurysdykcję w odniesieniu do przestępstw objętych postanowieniami Statutu między innymi, gdy sytuacja wskazująca na popełnienie przestępstwa zostanie zreferowana prokuratorowi przez RB działającą na podstawie Rozdziału VII KNZ (art. 13b). Zaznaczyć należy, że ten przepis pozwala na wszczęcie postępowania, nawet, jeśli dana sytuacja zaistniała na terenie państwa nie będącego państwem stroną Statutu MTK. W tym przypadku to Rada Bezpieczeństwa będzie legitymizować

[3] Por. D. Sarooshi, *Aspects of the Relationship between ICC and the United Nations*, NILR, XXXII, 2001, s. 40.

działania Trybunału na podstawie wspomnianego Rozdziału VII KNZ. Będzie to więc akcja w związku z zagrożeniem pokoju, zakłóceniem pokoju bądź aktami agresji. Od tego momentu MTK będzie mógł wykonywać swoją jurysdykcję bez względu na zasadę terytorialności (w tym wypadku kompetencję karną opiera się na fakcie, że przestępstwo popełniono na terytorium danego państwa) czy zasadę obywatelstwa[4] (kompetencję opiera się na fakcie, że sprawca jest obywatelem danego państwa). Oczywiście pod warunkiem, że zaistniała sytuacja zostanie przedstawiona prokuratorowi przez Radę Bezpieczeństwa[5].

Na podstawie art. 13, 17, 19 i 53 Statutu MTK można wywnioskować, że Trybunał nie jest związany decyzjami Rady Bezpieczeństwa. Można co prawda w świetle art. 13 wszcząć postępowanie, jeśli sytuacja przedstawiona przez RB będzie mieścić się w zakresie jurysdykcji MTK, ale prokurator na podstawie art. 17 (przesłanki dopuszczalności), 19 (sprzeciw wobec jurysdykcji Trybunału lub dopuszczalności sprawy) i 53 (wszczęcie postępowania przygotowawczego) wszczyna postępowanie lub wnosi oskarżenie, jeśli uzna, że istnieje ku temu wystarczająca podstawa. W przeciwnym wypadku – zawiadamia Izbę Przygotowawczą i państwo, które przedstawiło sytuację na podstawie art. 14 lub Radę Bezpieczeństwa (w przypadku przewidzianym w art. 13 lit. b). Prokurator musi też podać powody swojej decyzji. Zasadność tej decyzji może zbadać Izba Przygotowawcza na wniosek państwa lub Rady Bezpieczeństwa. Ale już samo sformułowanie, że „Izba może zbadać zasadność" sugeruje, że nie jest ona związana w żaden sposób decyzją RB, dalej – sformułowanie, że „może ona nakazać prokuratorowi ponowne rozważenie jego decyzji" też nie jest obarczone sankcją przymusu, albowiem Izba może, a nie musi. Prokurator, który nie znajdzie podstaw do rozpoczęcia sprawy, zobowiązany jest podać tylko powody swojej decyzji. Może on później zmienić tę decyzję, ale na podstawie nowych faktów i informacji (art. 53 ust. 4). Należy przy tym pamiętać, że MTK będzie działał na zasadzie komplementarności (w przeciwieństwie do Trybunału jugosłowiańskiego, który ma pierwszeństwo przed sądami krajowymi). Niemożliwe jest zatem wszczęcie postępowania, jeżeli sprawa jest już przedmiotem postępowania karnego w państwie, do którego jurysdykcji sprawa należy. MTK ma jedynie stanowić uzupełnienie krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w przypadku, gdy te są niezdolne do ścigania sprawców zbrodni. Wydaje się wątpliwe, by w tym przypadku, działając na podstawie Rozdziału VII KNZ i art. 13 Statutu, RB mogła wskazać prokuratorowi do rozpatrzenia zbrodnię, co do której toczy się już postępowanie. Ale takie wskazanie oznaczałoby, że Trybunał uzyskał prymat przed sądami krajowymi.

Przepisy Statutu nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o pozycję RB wobec MTK, jednakże wydana rezolucja, zmieniająca treść Statutu, pozwala domniemywać, że Rada uzurpuje sobie pierwszeństwo przed Trybunałem. W preambule Statutu MTK czytamy, że MTK ma być stały i niezależny, choć związany z systemem ONZ. A w jaki sposób Trybunał ma być niezależny, gdy już teraz, bez istniejącej umowy pomiędzy Trybunałem a Narodami Zjednoczonymi, Rada ingeruje w kompetencje Trybunału? I jaki status wobec przepisów Statutu ma rezolucja Rady – czy jest to *lex specialis*? Jak traktować w świetle tych zagadnień przepisy Karty NZ?

---

[4] L. Gardocki, *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 1985, s. 140.

[5] G. H. Oosthuizen, *Some Preliminary Remarks on the Relationship between the Envisaged International Criminal Court and the UN Security Council*, NILR, XLVI, 1999, s. 317.

Podczas dyskusji nad kwestią *ratione materiae* Trybunału nie zdefiniowano zbrodni agresji. Sugerowano, że to RB powinna określać, kiedy dopuszczono się aktu agresji[6]. Chodziło o to, żeby uniknąć konieczności definiowania tej zbrodni i jednocześnie „wyważyć" pozycję Rady w stosunku do Trybunału. To rozwiązanie nie zostało jednak przyjęte.

RADA BEZPIECZEŃSTWA A MIĘDZYNARODOWY TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI

W ostatnich latach diametralnie zmieniła się pozycja i zakres działań Rady Bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej. Wzrosła aktywność Rady, odgrywa ona teraz większą rolę w kształtowaniu międzynarodowej polityki niż prawie 60 lat temu, kiedy sporządzano Kartę Narodów Zjednoczonych. Jak słusznie zauważa Malcolm Shaw[7] – szczególnego znaczenia nabiera pytanie o relacje między decyzjami RB a prawem międzynarodowym. W szczególności chodzi o rolę, jaką odgrywa Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości jest wymieniany w art. 7 KNZ jako jeden z organów ONZ. W przypadku relacji RB i MTS nie istnieje żaden przepis, który mówiłby wprost, który z tych organów ma prymat, bądź też jest ważniejszy od drugiego.

Natomiast Karta reguluje relację Rady i Zgromadzenia Ogólnego – art. 12 KNZ mówi, że w „przypadku, gdy Rada w związku z jakimś sporem wykonuje swoje zadania – Zgromadzenie nie może wydawać w tej sprawie żadnych zaleceń, chyba że na żądanie Rady". Jasno wynika z tego pierwszeństwo działań Rady przed działaniami Zgromadzenia, jednak takiego przepisu brak w stosunku do MTS, co powoduje, że pozycja MTS nie jest do końca jasna. Oba organy są podstawowymi organami ONZ. Z przepisów Statutu MTS wynika, że jest on głównym organem sądowym Narodów Zjednoczonych (art. 2), zaś RB jest organem politycznym i zgodnie z art. 24 KNZ odpowiada za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Organy te są powiązane instytucjonalnie, między innymi RB wybiera członków Trybunału (art. 8 Statutu MTS).

Karta NZ i Statut MTS odzwierciedlają rolę, jaką pełni RB w relacji z MTS, np. art. 36 ust. 3 Karty, stanowi, że spory natury prawnej powinny być z reguły przekazywane do MTS. Już samo sformułowanie „z reguły powinny" pozwala przypuszczać, że nie musi tak być we wszystkich przypadkach. I rzeczywiście zdarza się to niezmiernie rzadko[8].

Artykuł 96 KNZ przewiduje, że RB i Zgromadzenie Ogólne NZ mogą zażądać wydania opinii doradczej w każdej kwestii prawnej. Z uprawnienia tego Rada Bezpieczeństwa skorzystała raz – w sprawie Namibii w 1971 r.

Artykuł 94 KNZ przewiduje, że RB może powziąć środki, żeby zapewnić wykonanie decyzji Trybunału w przypadku gdyby jedna ze stron w sporze uchylała się od wykonania orzeczenia MTS. RB nigdy w praktyce nie podejmowała takich środków, z tym że podejmowała środki, które miały ułatwić wdrożenie orzeczenia MTS (np. w sprawie Libii).

---

[6] E. LaHaye, *The Jurisdiction of the ICC: Controversies Over the Preconditions for Exercising its Jurisdiction*, NILR, XLVI: 1-25, 1999, s. 14.

[7] Por. M. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 649.

[8] Por. C. J. Greenwood, *The Impact of Decisions and Resolutions of the Security Council on the International Court of Justice*, w: *International Law and the Hague's 750-th Anniversary*, W. P. Heere (red.), T.M.C. Asser Instituut and the Authors, 1999, s. 82.

Art. 41 Statutu MTS stanowi, że w razie konieczności podjęcia środków zabezpieczających wobec stron w postępowaniu przed Trybunałem – Trybunał przed podjęciem decyzji powiadomi o tym Radę i strony. Rada może wziąć pod rozwagę te środki w przypadku, gdyby sama, działając na podstawie Rozdziału VII Karty, miała podjąć środki zabezpieczające wobec państwa.

Przepisy te dowodzą, że twórcy Karty nie przewidzieli hierarchicznej relacji pomiędzy MTS i RB. Karta milczy też w kwestii sprawy, która jednocześnie miałaby być rozpatrywana przez oba organy, gdy kompetencje obu organów krzyżują się. Niewątpliwie decyzje RB, nawet te nie wiążące w kwestiach prawnych, mogą mieć znaczący wpływ na działalność MTS.

Opinia doradcza w sprawie Namibii[9] nie pozostawia wątpliwości, że RB i MTS nie weryfikują nawzajem swoich decyzji. Tak więc, nawet jeżeli kompetencje organów krzyżują się, nie będą się one kontrolować, ale działać komplementarnie. Nie ma w tym nic dziwnego – już kiedy tworzono Trybunał nie miał on być sądem „konstytucyjnym" *sensu stricto*, weryfikującym decyzje organów ONZ[10].

Ale co zrobić w wypadku, gdy decyzje Rady wydają się wątpliwe i niesłuszne? W praktyce nie istnieje organ ani żadne inne mechanizmy, które pozwalałyby oceniać decyzje podejmowane przez Radę Bezpieczeństwa. Wydaje się, że ustanowienie takiego organu jest niezbędne, zwłaszcza w kontekście zmieniającego się zakresu art. 39 KNZ w ciągu ostatniej dekady[11]. Ponieważ MTS jest głównym organem sądowniczym Narodów Zjednoczonych – naturalne wydaje się, że to właśnie on powinien rozstrzygać o zgodności decyzji RB z postanowieniami Karty i prawem międzynarodowym. MTS nie posiada takich kompetencji, ale w doktrynie podkreśla się, że nie musi on pozostawać bezczynny, gdy Rada Bezpieczeństwa przekracza granice prawa[12] i nie chodzi tu o weryfikację prawną (bo jak już wspomniałam brak mu takich kompetencji), ale o działania ostrzegawcze.

W zasadzie jednak Rada Bezpieczeństwa może działać bezkarnie i w konsekwencji wydawać niczym nie ograniczone decyzje. Przykładem supremacji Rady Bezpieczeństwa było m.in. utworzenie Trybunału jugosłowiańskiego.

WPŁYW RADY BEZPIECZEŃSTWA NA DZIAŁALNOŚĆ MTKJ

W 1993 r. Rada Bezpieczeństwa na mocy rezolucji 827 i Rozdziału VII Karty NZ utworzyła Trybunał jugosłowiański. Artykuł 41 KNZ pozwala RB podjąć działania nie pociągające za sobą użycia siły zbrojnej, żeby zapewnić skuteczność swoim decyzjom. Jeśli RB uzna, że środki te nie są wystarczające, art. 42 daje jej kompetencję do podjęcia akcji przy pomocy sił powietrznych czy morskich, koniecznych do utrzymania lub przywrócenia pokoju. Przyjęto więc, że ponieważ

---

[9] ICJ Reports, 1971, p. 45, para. 89.

[10] P. Malanczuk, *Relationship between the ICJ and the Security Council*, w: *International Law and the Hague's 750-th Anniversary*, W. P. Heere (red.), T.M.C. Asser Instituut and the Authors, 1999, s. 89.

[11] W ciągu ostatnich kilkunastu lat można zauważyć, że zwiększył się zakres działań podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa. Od legitymizowania działań wojskowych do utworzenia trybunałów *ad hoc*. Równocześnie, niektórzy krytykują takie postępowanie Rady. Por. K. Karski, *Czy Trybunał jugosłowiański jest legalny?* „Rzeczpospolita" nr 195/1995.

[12] K. Skubiszewski, *The International Court of Justice and the Security Council, Essays in Honour of sir Robert Jennings*, w: *Fifty Years of ICJ*, V. Lowe, M. Fitzmaurice (red.), 1996, s. 628.

Przegląd Zachodni, nr 3, 2003 IZ Instytut Zachodni

dopuszczono jako środek przywracania pokoju użycie siły, to tym bardziej można na podstawie art. 42 utworzyć trybunał. Dalej art. 48 i art. 49 KNZ nakładają na państwa, członków ONZ, obowiązek wzajemnej pomocy i podejmowania akcji zainicjowanych przez Radę Bezpieczeństwa dla utrzymania pokoju.

Kiedy tworzono Trybunał powoływano się również na art. 29 KNZ dający RB możliwość utworzenia jakiegokolwiek organu pomocniczego do pełnienia jej funkcji. Artykuł ten właściwie daje RB prawo podejmowania decyzji wiążących państwa członkowskie bez konieczności uzyskiwania ich zgody dla skuteczności takich decyzji. A więc utworzono MTKJ na podstawie rezolucji jako organ pomocniczy, powołując się na Rozdział VII KNZ. Nie wykorzystano właściwego trybu, jakim byłoby w tym wypadku zawarcie konwencji międzynarodowej. Tłumaczy się to tym, że dopełnienie tego trybu byłoby w praktyce niemożliwe[13]. Sytuacja w byłej Jugosławii wymagała natychmiastowej reakcji. Gdyby założyć, że utworzenie Trybunału miałoby nastąpić w trybie konwencji, co proponowały państwa KBWE podczas prac wstępnych nad utworzeniem trybunału, ratyfikowanie jej przez wszystkie państwa strony trwałoby zapewne latami, a w tej sytuacji przewlekła i żmudna procedura nie wchodziła w grę, zwłaszcza w świetle wyrażonej w Rezolucji 808 nadziei na podjęcie natychmiastowej reakcji.

Nie są to jednak jedyne wątpliwości dotyczące legalności powołania MTKJ. Dyskusyjny jest fakt, czy Rada miała kompetencje, by decyzję o utworzeniu Trybunału podejmować samodzielnie, bowiem nie posiadała wyraźnego upoważnienia do stanowienia prawa wiążącego państwa. Poza tym powstaje pytanie, czy organ utworzony w taki sposób może zajmować się jurysdykcją karną? Rada Bezpieczeństwa, która go utworzyła, takiej kompetencji nie posiada, więc nie mogła jej delegować, ponieważ byłoby to sprzeczne z zasadą *nemo plus iuris in alium transfere potest quam ipse habet*, wyrażoną już w prawie rzymskim.

Pojawiły się również wątpliwości, czy organizacja międzynarodowa może tworzyć sądy dla osób fizycznych. Jak wiadomo taką kompetencję posiada suwerenne państwo, czyli podmiot pierwotny prawa międzynarodowego publicznego, a organizacja międzynarodowa to tylko podmiot wtórny, ponieważ utworzony z woli państw. Dyskusyjne jest więc, czy może on wykonywać jurysdykcję karną wobec osób fizycznych.

Pozostawiając na boku kwestię legalności Trybunału i jego zasług dla rozwoju prawa międzynarodowego humanitarnego, warto jednak zastanowić się, czy działanie Rady Bezpieczeństwa (choćby najsłuszniejsze) ma umocowanie w istniejącym prawie? Wydaje się bowiem, że tworząc Trybunał Rada przekroczyła swoje kompetencje. Ponieważ nie ma instancji weryfikującej decyzje Rady Bezpieczeństwa, będzie ona wykorzystywać nadal swoją dominującą pozycję na arenie międzynarodowej. Rada to organ na wskroś polityczny, a więc i jej decyzje są na wskroś polityczne. Już wydają się wątpliwe, choć jeszcze dopuszczane przez społeczność międzynarodową, ale co stanie się kiedy Rada wyraźnie, niewątpliwie i z pełną premedytacją złamie prawo międzynarodowe?

Oto mamy przykłady, które sugerują, że niełatwo będzie określić, jakie kompetencje mają wobec siebie Rada Bezpieczeństwa i Międzynarodowy Trybunał Karny. Relacja Rady z MTS i MTKJ nie daje oczekiwanej odpowiedzi, wręcz potwierdza, że Rada dąży do utrzymania supremacji nad tymi organami.

---

[13] Kiedy tworzono MTK, już w 1998 r. Statut był gotowy do ratyfikacji – wymaganą liczbę ratyfikacji osiągnął dopiero 4 lata później. W przypadku konfliktu jugosłowiańskiego nie można było tak długo czekać ze względu na rozmiar zbrodni dokonywanej wówczas w byłej Jugosławii.

WPŁYW POLITYKI STANÓW ZJEDNOCZONYCH NA DZIAŁALNOŚĆ MTK

Niewątpliwie Rada Bezpieczeństwa nie jest odosobniona w działaniach, które na gruncie prawa międzynarodowego można uznać za szkodliwe. W świetle utworzenia MTK wątpliwości budzi również działalność niektórych państw, głównie Stanów Zjednoczonych, przy czym należy zaznaczyć, że przedstawiciele Stanów Zjednoczonych brali czynny udział w pracach nad Statutem[14]. Stany sprzeciwiają się obecnie ratyfikacji Statutu Trybunału, gdyż obawiają się że przed Trybunałem mogliby zostać postawieni nie tylko żołnierze amerykańscy, ale również przywódcy oskarżeni o popełnienie zbrodni międzynarodowych. Nie jest to oczywiście jedyny powód, ale wydaje się najważniejszy.

Statut Rzymski wiąże tylko państwa strony. Nie wywołuje żadnych zobowiązań dla państw trzecich. Mówi o tym art. 34 Konwencji o prawie traktatów (KPT) – traktat nie tworzy obowiązków ani uprawnień dla państwa trzeciego bez jego zgody. Zasada ta wielokrotnie była powtarzana w orzecznictwie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, jak choćby w sprawie pewnych interesów niemieckich na Górnym Śląsku czy podobnie w sprawie fabryki chorzowskiej[15]. Tak jest i tym razem z tym, że Statut daje możliwość, aby państwa nie będące stronami Statutu mogły współpracować z MTK, tzn. np. udzielić pomocy prawnej na podstawie porozumienia *ad hoc* bądź umowy zawartej z MTK lub na jakiejkolwiek innej podstawie. Gdyby państwo nie dopełniło zobowiązania, Trybunał może zawiadomić o tym Zgromadzenie Państw Stron lub Radę Bezpieczeństwa, jeśli to ona przedstawiła sprawę Trybunałowi (art. 87 ust. 5 Statutu). Na tej podstawie można wywieść domniemanie, że Rada Bezpieczeństwa mogłaby przymusić państwo nie będące stroną Statutu do współpracy.

Jednak nie tego najbardziej obawiają się politycy amerykańscy. Tym, co zapewne spędza im sen z powiek, jest kwestia immunitetów. Art. 27 ust. 2 Statutu stanowi, że immunitety i inne przywileje związane z pełnieniem funkcji publicznej danej osoby przewidziane przez prawo krajowe lub międzynarodowe nie stanowią przeszkody do wykonywania jurysdykcji Trybunału wobec takiej osoby.

Immunitety jurysdykcyjne wyłączają możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osób, które korzystają z immunitetu, chyba że osoby te zostaną ich pozbawione przez państwo – chodzi tu o szeroko pojętą ochronę przedstawicieli państwa za granicą. Jednakże prawo międzynarodowe dopuszcza ukaranie za popełnione zbrodnie osób posiadających immunitet. Chodzi tu o wypadki, kiedy dana osoba dopuściła się zbrodni wagi międzynarodowej, tj. zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości czy zbrodni wojennych. Sądy krajowe i międzynarodowe wielokrotnie wypowiadały się na ten temat, ot choćby w sprawie Pinocheta przed brytyjską Izbą Lordów, która uznała, że immunitet nie może chronić osoby pełniącej funkcje publiczne, która dopuściła się zbrodni przeciwko ludzkości (tortur), a społeczność międzynarodowa nie może chronić immunitetem osoby, która godzi w tę społeczność[16]. Podobnie w tej kwestii wypowiedział się Trybunał jugosłowiański, po pierwsze w sprawie Furundzija[17] i po drugie stawiając

---

[14] D. Scheffer, *The United States and the ICC*, AJIL nr 93/1999, s. 17.

[15] Por. PCIJ Publ., seria A, nr 17, s. 27-29; PCIJ Publ., seria A, nr 17, s. 43-6.

[16] Por. Regina v. Bartle, Ex Parte Pinochet (H.L.1999) 38 I.L.M 581 (1999); Andrea Bianchi, *Immunity versus Human Rights: The Pinochet Case*, 10 E.J.I.L. 237, 260-61 (1999).

[17] Prosecutor v. Furundzija, ICTY 1998, 38 I.L.M.317 (1999).

przed Trybunałem byłego przywódcę Serbii Slobodana Miloszewicia. Prawo międzynarodowe zaprzecza więc istnieniu immunitetów absolutnych, mających chronić osoby niezależnie od popełnionych czynów. Wynika z tego głębsza myśl, że nawet obywatele państw nie będących stroną Statutu mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej. Z takim rozwiązaniem nie zgadzają się Stany Zjednoczone, uważając je za niedopuszczalne, zapewne obawiając się procesów przeciwko swoim żołnierzom.

Rada Bezpieczeństwa, wydając rezolucję 1422 (2002), działała pod wpływem Stanów Zjednoczonych[18], które są stałym członkiem w Radzie, jednakże nie jest to jedyne działanie, które może zaszkodzić działalności MTK. Stany Zjednoczone, powołując się na art. 98 ust. 2 Statutu, stanowiący, że „Trybunał nie może wystąpić z wnioskiem o dostarczenie, który od państwa wezwanego wymagałby działania niezgodnego z zobowiązaniami międzynarodowymi, zgodnie z którymi wymagana jest zgoda państwa wydającego na dostarczenie osoby wydanej przez to państwo Trybunałowi (...)", podpisują umowy dwustronne z innymi państwami. Umowy te mają różny charakter, bo też dotyczą i państw, które są stronami Statutu MTK, ale też państw, które nie ratyfikowały Statutu. Generalnie chodzi w tych umowach o to, że państwo nie wyda Trybunałowi obywatela amerykańskiego bez zgody Stanów Zjednoczonych. Przykładem takiej umowy niech będzie ta zawarta 1 sierpnia 2002 roku z Rumunią[19] – państwem stroną Statutu, która zawiera postanowienie, że obywatele Stanów nie mogą być w żadnym celu przekazani, poddani Trybunałowi Karnemu, lub państwu trzeciemu w celu przekazania Trybunałowi (art. 2).

Takie umowy są oczywiście sprzeczne z intencjami twórców Statutu. Nie tylko bowiem podważają sens istnienia samego Trybunału, ale godzą w interesy społeczności międzynarodowej jako takiej. Oto bowiem stajemy przed dylematem – czy akceptować taką „szkodliwą" politykę Stanów Zjednoczonych, czy sprzeciwiać się. Ale kto miałby się sprzeciwiać – państwa strony Statutu, ryzykując złe stosunki ze Stanami Zjednoczonym, czy może sprzeciwiać powinien się trybunał?

WNIOSKI

Na podstawie działań Rady Bezpieczeństwa i Stanów Zjednoczonych już teraz nasuwają się pewne wnioski dotyczące funkcjonowania Trybunału:

– istnieją obawy, że nie będzie to w pełni niezależny Trybunał i Rada Bezpieczeństwa będzie w dalszym ciągu ingerować w przepisy Statutu,

– obecna praktyka Rady Bezpieczeństwa i Stanów Zjednoczonych sprawia, że wszystkie cele Statutu MTK nie zostaną osiągnięte, a mianowicie nie będzie możliwe osądzenie wszystkich zbrodniarzy według prawa międzynarodowego, ponieważ będą chronieni immunitetami bądź umowami dwustronnymi,

– istnieją obawy, że decyzje samego Trybunału zostaną upolitycznione.

---

[18] Por. M. Płachta, *Immunitet obywateli USA wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Państwo i Prawo" nr 1/2003, s. 27-42.

[19] Stany Zjednoczone zawarły już takich umów kilkanaście, m.in. z Izraelem, Indiami i Tadżykistanem.

Konkludując, należy zwrócić uwagę na to, że od kilkunastu lat obserwuje się zjawisko pierwszeństwa interesów politycznych nad prawem międzynarodowym. Polityka wyznacza standardy niezgodne z literą prawa, a przecież tylko niezależny od państw, organizacji, opinii publicznej i politycznej presji organ sądowniczy będzie mógł zapewnić poszanowanie międzynarodowego prawa humanitarnego.

Powstanie MTK miało otworzyć nową erę w dziejach cywilizacji i stworzyć precedens, że żadne naruszenia prawa humanitarnego nie pozostaną bezkarne. Tymczasem, jak się okazuje, Trybunał jest kolosem na glinianych nogach. Pozostaje więc mieć nadzieję, że kiedy na dobre rozpocznie działalność, nie pozostawi wątpliwości co do swoich priorytetów.

KAROLINA WIERCZYŃSKA
Gdynia

ABSTRACT

The article is focused on the issue of the international relations in the light of creation of International Criminal Court (ICC).

The ICC will have to face serious questions: what is the role of ICC?; what will be the relation between ICC and International Court of Justice? what will be the relation between ICC and Security Council?, what is the impact of Security Council on ICC in the light of controversial SC Resolution 1422, which restricts the ICC from commencing or proceeding with investigations or prosecutions of peacekeepers or other officials of non-state parties for 12 months?

Another problem discussed in the article is the politics of the United States, which is actively seeking bilateral agreements with other countries in order to exempt US officials from the possibility of surrender to the ICC, according to art. 98 of Rome Statute of ICC. The US is not only refusing to support the ICC, but also claiming that ICC is a threat to US sovereignty.

Despite the political activities of SC and politics of the US the Court is to prove itself as a proffesional, independent institution with highest judicial standards and fair trials. It constitutes major progress in the fight against impunity, given legal safeguards, independence, and international support the ICC is certain to be a powerful tool of international justice.