

Udział Rady Bezpieczeństwa w inicjowaniu postępowania przed stałym MTK – uwagi na tle rezolucji 1593 (2005)

BARTŁOMIEJ KRZAN

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Pod koniec marca 2005 r. Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję 1593¹, mającą precedensowe znaczenie dla rozwoju sądownictwa karno-międzynarodowego. Przedstawiła w niej sytuację w sudańskiej prowincji Darfur Prokuratorowi stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego. Jest to czwarta przekazana Trybunałowi sytuacja i jednocześnie pierwszy przypadek uruchomienia jurysdykcji MTK przy udziale Rady Bezpieczeństwa². Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie tego trybu inicjowania postępowania oraz analiza treści uchwały Rady Bezpieczeństwa, a zwłaszcza jej ewentualnego wpływu na dalsze funkcjonowanie stałego Trybunału.

¹ UN Doc. S/RES/1593(2005), 31.03.2005.

² Poprzednie sytuacje zostały przedstawione przez państwa-strony Statutu Rzymskiego.

1. Inicjowanie postępowania przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym – rola Rady Bezpieczeństwa

Statut Rzymski³ przewiduje trojaki mechanizm wszczęcia postępowania przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Po pierwsze, Trybunał może sprawować jurysdykcję, jeśli państwo, będące stroną Statutu, przedstawi Prokuratorowi sytuację wskazującą na popełnienie jednej lub więcej zbrodni objętych jurysdykcją Trybunału⁴. Inną możliwością jest wszczęcie postępowania samodzielnie przez Prokuratora⁵. Alternatywą dla tych sposobów jest włączenie się Rady Bezpieczeństwa w inicjowanie postępowania. Zgodnie z art. 13(b) Statutu Rzymskiego:

„Trybunał może wykonywać jurysdykcję zgodnie z postanowieniami niniejszego Statutu w odniesieniu do zbrodni wymienionych w artykule 5, jeżeli [...] sytuacja, wskazująca na popełnienie jednej lub więcej zbrodni, zostanie przedstawiona Prokuratorowi przez Radę Bezpieczeństwa, działającą na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych”.

Szczegóły uczestnictwa Rady Bezpieczeństwa w inicjowaniu postępowania przed Trybunałem doprecyzowano w Umowie o stosunkach pomiędzy MTK a ONZ⁶. Dla analizowanych tu kwestii zasadnicze znaczenie ma jej art. 17(1), który stanowi:

„Gdy Rada Bezpieczeństwa, działająca na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, postanawia przedstawić sprawę Prokuratorowi Trybunału (zwanego dalej Prokuratorem), zgodnie z art. 13 ustęp b) Statutu, sytuację wskazującą na popełnienie jednej lub więcej zbrodni wymienionych w art. 5, Sekretarz Generalny

³ Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc. No. A/CONF.183/9 (July 17, 1998), [przedrukowany w:] International Legal Materials, Vol. 37, 1998, s. 999 i n. Tekst w języku polskim opublikowano w Dzienniku Ustaw z 2003, nr 78, poz. 708.

⁴ Art. 13 (a) Statutu Rzymskiego.

⁵ Art. 13 (c) Statutu Rzymskiego.

⁶ *Negotiated Relationship Agreement between the International Criminal Court and the United Nations*, Doc. ICC-ASP-3-Res. 1.

Narodów Zjednoczonych przekazuje natychmiast pisemną decyzję Rady Bezpieczeństwa Prokuratorowi, włącznie z dokumentami i innymi materiałami, które mogły mieć wpływ na decyzję Rady. Informację udzieloną Radzie Bezpieczeństwa przez Trybunał zgodnie ze Statutem oraz Regułami Procesowymi i Dowodowymi przekazuje się za pośrednictwem Sekretarza Generalnego”.

W stosunki pomiędzy Trybunałem a Radą włączony zostaje, jak widać, Sekretarz Generalny, który działa tu w imieniu całej Organizacji Narodów Zjednoczonych, ułatwiając przepływ informacji pomiędzy głównym organem politycznym Organizacji a niezależnym od niej stałym Trybunałem Karnym.

Art. 13 Statutu Rzymskiego, dotyczący wszczęcia postępowania przed Trybunałem, należy odczytywać łącznie z innymi postanowieniami tej umowy międzynarodowej. Istotne znaczenie ma tu art. 12 Statutu, który określa przesłanki wykonywania przez Trybunał jurysdykcji. Warunki różnią się w zależności od tego, kto doprowadza do wszczęcia postępowania. Gdy sytuację wskazującą na popełnienie jednej lub więcej zbrodni przedstawi Prokuratorowi państwo będące stroną Statutu⁷, lub Prokurator sam wszczyna postępowanie przygotowawcze⁸, wówczas:

„Trybunał może wykonywać jurysdykcję, jeżeli jedno lub więcej spośród następujących państw jest Państwem-Stroną niniejszego Statutu lub uznało jurysdykcję Trybunału [...]:

(a) państwo, na terytorium którego został popełniony czyn, lub – jeżeli zbrodnia została popełniona na pokładzie statku wodnego lub powietrznego – Państwo rejestracji statku wodnego lub powietrznego;

(b) państwo, którego obywatelem jest osoba oskarżona o popełnienie zbrodni”⁹.

Nie zawsze wymagana jest więc ratyfikacja Statutu Rzymskiego. Wystarczająca jest bowiem zgoda państwa na wykonywanie jurysdykcji przez Trybunał. Oznacza to, że również państwo niebędące stroną Statu-

⁷ Art. 13(a) Statutu Rzymskiego.

⁸ Art. 13(c) Statutu Rzymskiego.

⁹ Art. 12(2) Statutu Rzymskiego.

tu może, w drodze deklaracji złożonej Sekretarzowi MTK, uznać jurysdykcję Trybunału w odniesieniu do danej zbrodni¹⁰.

W doktrynie wyrażono pogląd, że art. 12 (2) Statutu Rzymskiego stanowi najbardziej konserwatywny, restrykcyjny model jurysdykcji powierzonej, odnoszący się do dwóch najbardziej popularnych łączników: zasady terytorialności oraz obywatelstwa sprawcy¹¹. W opinii innych komentatorów mechanizm uruchamiania jurysdykcji MTK nie jest aż tak restrykcyjny, jak mógłby być¹². Dodatkowe wymogi – zgody państwa *loci delicti commissi* lub państwa, którego obywatelem jest sprawca – nie obowiązują w razie przedstawienia sytuacji przez Radę Bezpieczeństwa. Tym samym rozwiązanie zawarte w art. 13(b) może stać się ważnym źródłem działania MTK, poprzez rozciągnięcie zasięgu jego jurysdykcji praktycznie na cały świat, także na terytoria i obywateli państw, które nie ratyfikowały Statutu Rzymskiego ani nie złożyły stosownej deklaracji.

Art. 13 (b) Statutu Rzymskiego zdaje się odzwierciedlać kompetencje Rady wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych¹³, a dodatkowo pozwala Trybunałowi podjąć przedstawioną mu sytuację. Zgłaszany jest niekiedy zarzut, że powołany powyżej przepis Statutu Rzymskiego rozszerza kompetencje Rady Bezpieczeństwa i przez to nie daje się pogodzić z postanowieniami Karty¹⁴. Należy jednak pamiętać, że na podstawie rozdziału VII Karty Rada może tworzyć trybunały *ad hoc*. Stosując rozumowanie *a maiori ad minus*, można przyjąć, że skoro Rada Bezpie-

¹⁰ Państwo uznające jurysdykcję powinno zgodnie z częścią IX Statutu podjąć współpracę z Trybunałem bez zwłoki i bez zastrzeżeń – zob. art. 12 (3) Statutu Rzymskiego.

¹¹ K.-M. König, *Die völkerrechtliche Legitimation der Strafgewalt internationaler Strafjustiz*, Baden-Baden 2003, s. 158, 160, 483.

¹² S.A. Williams, *Article 12*, [w:] O. Triffterer (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Baden-Baden 1999, s. 332.

¹³ M. Bergsmo, *Occasional Remarks on Certain State Concerns about the Jurisdictional Reach of the International Criminal Court, and Their Possible Implications for the Relation between the Court and the Security Council*, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 69, 2000, s. 94.

¹⁴ Piszą o nim m.in. F. Hoffmeister, S. Knoke, *Das Vörmittlungsverfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof – Prüfstein für die Effektivität der neuen Gerichtsbarkeit im Völkerstrafrecht*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1999, s. 789.

czeństwa może utworzyć międzynarodowy trybunał karny dla konkretnej sytuacji, to powinna także dysponować możliwością wszczynania postępowania karnego przed stałą instytucją sądową, jaką jest utworzony Statutem Rzymskim MTK.

Poprzez przyznanie Radzie Bezpieczeństwa możliwości inicjowania postępowania, Statut Rzymski stawia zatem do jej dyspozycji stały instrument ścigania zbrodni międzynarodowych, z którego skorzystać ona może w przyszłości bez konieczności tworzenia nowych trybunałów *ad hoc*¹⁵. W razie przekazania sytuacji przez Radę Bezpieczeństwa, MTK działa jako „*quasi-organ pomocniczy*”¹⁶. W tym kontekście aktualność zachowują rozważania Carstena Hollwega, który przewiduje dla MTK podwójną funkcję: nie tylko jako sądu w służbie państw, które ratyfikowały jego Statut, ale także jako organu pomocniczego Rady Bezpieczeństwa¹⁷. Należy jednak pamiętać, że pociągnięcie sprawców zbrodni międzynarodowych służy realizacji międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa niezależnie od tego, kto i w jakim trybie inicjuje postępowanie. Trybunał jest dostępny dla Rady Bezpieczeństwa, ale nie jest od niej uzależniony. Po pierwsze, istnieją także inne sposoby uruchomienia jurysdykcji MTK. Wykorzystanie przez Radę tych możliwości jest obwarowane wieloma warunkami. Reguły odnoszące się do niezależnego funkcjonowania Trybunału znajdują pełne zastosowanie, gdy sytuację przedstawiła Prokuratorowi Rada Bezpieczeństwa. Warto zaznaczyć tu,

¹⁵ L. Condorelli, S. Villalpando, *Referral and Deferral by the Security Council*, [w:] A. Cassese, P. Gaeta, J.R.W.D. Jones (eds.), *The Rome Statute of The International Criminal Court: A Commentary*, Oxford 2002, s. 628. A. Cassese określa tę kompetencję Rady wręcz jako młot kowalski, jakim dysponuje Trybunał (*sledgehammer of the ICC*) – zob. A. Cassese, *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1998, s. 161.

¹⁶ A. Bruer-Schäfer, *Der internationale Strafgerichtshof: Die internationale Strafgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von Recht und Politik*, Frankfurt am Main et al. 2001, s. 247. Traktuje się wręcz MTK jako „stały trybunał *ad hoc*” – L. Condorelli, *La Cour pénale internationale: Un pas de géant (pourvu qu'il soit accompli...)*, *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 103, 1999, s. 17.

¹⁷ *Doppelfunktion als Hilfsorgan des Sicherheitsrats der UNO* – zob. C. Hollweg, *Vom Jugoslawientribunal der UNO zum allgemeinen Internationalen Strafgerichtshof? Der schwierige Prozess der Schaffung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit*, *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, Band 112, 1994, s. 281.

że sama Rada nie może zmienić tych reguł¹⁸. To Trybunał, będąc odrębną od całej ONZ instytucją sądową, ostatecznie decyduje, czy wszcząć postępowanie.

2. Sytuacja w Darfurze – przesłanki do uruchomienia jurysdykcji MTK

Brutalny konflikt w sudańskiej prowincji Darfur od dawna przyciągał uwagę społeczności międzynarodowej. Zainteresowanie Rady Bezpieczeństwa sytuacją w Darfurze można datować od kwietnia 2004 r. Przewodniczący Rady wydał wtedy oświadczenie dla prasy¹⁹, w którym wyraził głębokie zaniepokojenie poważnym kryzysem humanitarnym w tym kraju. Ponownie temat Darfuru został podjęty przez Radę 11 czerwca 2004 r., gdy uchwalono rezolucję 1547, potępiającą wszelkie akty przemocy oraz naruszenia praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego przez wszystkie strony. Kolejna rezolucja 1556²⁰, z końca czerwca 2004 r., również potępiała przemoc wszystkich stron konfliktu, jednakże wprost odnosiła się do aktów ruchu *Janjaweed*, w szczególności potępiając zbrodnie o charakterze etnicznym. Powołana rezolucja po raz pierwszy w tym kontekście odnosiła się do odpowiedzialności karnej²¹. Uchwała ta została podjęta na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, zatem Rada mogła nakazywać określone zachowania państwom. Szczególne znaczenie posiada punkt 6 rezolucji, w którym Rada Bezpieczeństwa wymaga od rządu sudańskiego rozbrojenia oraz osądzenia przywódców ruchu *Janjaweed* i ich sprzymierzeńców²². W celu monitorowania postępów wykonania rezolucji Rada poleciła Sekretarzowi Generalnemu ONZ przygotowanie comiesięcznych raportów w tym zakresie.

¹⁸ L. Condorelli, S. Villalpando, *op. cit.*, s. 628.

¹⁹ UN Press Release SC/8050, 2.4.2004; zob. też UN Doc. S/PRST/2004/18*.

²⁰ UN Doc. S/RES/1556 (2004).

²¹ *Ibidem*, ustęp 11 arengi: *Welcoming the commitment by the government of Sudan to investigate the atrocities and prosecute those responsible.*

²² *Bring to justice Janjaweed leaders and their associates who have incited and carried out human rights and international humanitarian law violations and other atrocities.*

Na podstawie rezolucji 1564 utworzono w październiku 2004 r. Komisję „dla zbadania doniesień o naruszeniach międzynarodowego prawa humanitarnego i praw człowieka w Darfurze przez wszystkie strony konfliktu oraz dla stwierdzenia, czy miały miejsce akty ludobójstwa, a także dla określenia sprawców tych naruszeń i pociągnięcia ich do odpowiedzialności”²³. Po dwóch wizytach w Sudanie przedstawiła ona pod koniec stycznia 2005 r. Sekretarzowi Generalnemu raport, zawierający wyniki badań²⁴. Wśród wielu innych ustaleń należy zwrócić uwagę na potwierdzenie przypadków zbrodni przeciwko ludzkości, ludobójstwa oraz zbrodni wojennych. W raporcie rozważano różne sposoby pociągnięcia sprawców zbrodni do odpowiedzialności. Skoro w ich popełnianie zaangażowani byli także wysocy funkcjonariusze państwowi, niemożliwe wydawało się osądzenie ich przez sądy krajowe. Inną możliwością, forsowaną przez Stany Zjednoczone, było powołanie kolejnego trybunału *ad hoc*, według wzoru jugosłowiańskiego i ruandyjskiego²⁵. Koncepcja ta została jednak przez Komisję odrzucona, z uwagi na wysoki koszt i przewlekłość postępowań²⁶. Z tych także powodów zrezygnowano z jeszcze innej propozycji, polegającej na rozszerzeniu jurysdykcji któregoś z istniejących trybunałów. Diametralna zmiana jurysdykcji miejscowej i czasowej tych trybunałów wydawała się niebezpieczna. Dodatkowym argumentem przeciwko takiemu krokowi było obłożenie tychże trybunałów pracą²⁷. Rozważano wreszcie utworzenie trybunału hybrydowego o mieszanej (międzynarodowo-krajowej) jurysdykcji i składzie²⁸, jednakże doświadczenia istniejących trybunałów umiędzynarodowionych wskazywały na niepraktyczność takiego wariantu. Wzięto tu pod uwagę problemy, których dostarczyło zwłaszcza finansowanie

²³ UN Doc. S/RES/1564 (2004), § 12.

²⁴ *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004*, Geneva, 25 January 2005, Annex to UN Doc. S/2005/60.

²⁵ Por. U.S. *Proposes New Regional Court to Hear Charges Involving Darfur; Others Urge ICC*, American Journal of International Law, Vol. 99 (2005), s. 501–502, gdzie postulowano utworzenie oddzielnego trybunału w Aruszy (przy siedzibie Trybunału Ruandyjskiego), który miał być zarządzany wspólnie przez Unię Afrykańską i ONZ.

²⁶ *Report of the International Commission of Inquiry*, op. cit., pkt 574.

²⁷ *Ibidem*, pkt 575.

²⁸ *Ibidem*, pkt 576 i n.

Trybunału Specjalnego dla Sierra Leone, a także niebezpieczeństwo dla sędziów krajowych podczas orzekania o odpowiedzialności najwyższych urzędników państwowych oraz niemożność pogodzenia sudańskiego prawa karnego (zarówno materialnego, jak i procedury) ze standardami międzynarodowymi²⁹. Porównując wszystkie możliwe scenariusze pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców zbrodni w Darfurze, Komisja zaleciła zatem przedstawienie sytuacji Prokuratorowi MTK³⁰. W opinii Komisji było to najwłaściwszym rozwiązaniem.

3. Rezolucja 1593 (2005)

Uwzględniając stanowisko Komisji, 31 marca 2005 r. Rada Bezpieczeństwa zdecydowała po raz pierwszy o złożeniu wniosku do Prokuratora stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego o wszczęcie postępowania. Stosowną rezolucję wydano na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych przy braku sprzeciwu. Cztery państwa wstrzymały się jednak od głosu: Algieria, Brazylia, Chiny oraz Stany Zjednoczone. Uchwalenie tej rezolucji spotkało się z bardzo życzliwym przyjęciem wśród państw oraz organizacji międzynarodowych³¹.

Debata towarzysząca uchwaleniu rezolucji 1593 była bardzo burzliwa. Jednakże bez akceptacji surowych i restrykcyjnych warunków uchwała nie zostałaby w ogóle przyjęta. Delegacje państw zdawały sobie sprawę z tego niebezpieczeństwa. Jak stwierdził reprezentant Grecji podczas debaty poprzedzającej głosowanie, lepiej doprowadzić do uchwalenia rezolucji zawierającej wyłączenia, aniżeli nie przyjąć żadnej rezolucji, a tym samym pozwolić na bezkarność naruszeń prawa humanitarnego³². Reprezentant Brazylii zajął natomiast odmienne stanowisko. Wyjaśniając powody, dla których wstrzymał się od głosu w sprawie przekazania sprawy Prokuratorowi MTK, podkreślił, że doprowadzenie do wszczęcia postępowania przez Prokuratora MTK nie może być uchwalone za wszel-

²⁹ *Ibidem*, pkt 579–580.

³⁰ *Ibidem*, pkt 569, 571–572.

³¹ Np. *Amnesty International, Human Rights Watch* – zob. R. Cryer, *Sudan, Resolution 1593, and International Criminal Justice*, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 19, 2006, przypis 48, s. 203.

³² UN Doc. S/PV. 5158, s. 9.

ką cenę³³. Debatę zakończyło wystąpienie przedstawiciela Sudanu, który przypominając o tym, że Sudan nie ratyfikował jeszcze Statutu Rzymskiego³⁴, miazdząco skrytykował przyjętą przez Radę rezolucję. Jego zdaniem Rada nie rozwiązała kwestii odpowiedzialności za zbrodnie w Darfurze³⁵.

Analizując treść rezolucji 1593, należy wyjść od zawartej w niej konstatacji Rady Bezpieczeństwa, że sytuacja w Sudanie stanowi nadal zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Dokonawszy tego stwierdzenia, Rada zdecydowała „przedstawić sytuację zaistniałą w Darfurze od 1 lipca 2002 r. Prokuratorowi MTK”³⁶. Wypełnione zostały tym samym znamiona zawarte w art. 13 Statutu Rzymskiego. Co ciekawe, rezolucja 1593 w żadnym miejscu nie wspomina o tej podstawie prawnej. Zamiast tego zawiera odwołanie wprost do art. 16 Statutu, który daje możliwość odroczenia wszczęcia lub zawieszenia już rozpoczętego postępowania przygotowawczego przez Radę Bezpieczeństwa na okres 12 miesięcy³⁷. Analizowana uchwała odnosi się ponadto do kontrowersyjnych porozumień zmierzających do tego samego celu, opartych na art. 98 Statutu Rzymskiego³⁸. Nasuwa się zatem pytanie o sens redakcji

³³ *Ibidem*, s. 11.

³⁴ Sudan podpisał Statut Rzymski 8 września 2000 r., ale jeszcze go nie ratyfikował (stan na październik 2007 r.).

³⁵ W opinii delegata Sudanu rezolucja 1593 udowodniła, że MTK był przewidziany dla rozwijających się i słabych państw jako „narzędzie propagowania nadrzędności kulturalnej” (UN Doc. S/PV. 5158, s. 12). Pewnym poparciem dla takiego podejścia wydaje się stanowisko wyrażone w zdaniach odrębnych w sprawie Yerodii (*Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (DRC v. Belgium)*, ICJ Rep. 2002) sędziów Bula-Bula (§§ 9–14) i Guillaume (§ 15), choć w innym kontekście, bo odnośnie do jurysdykcji uniwersalnej – jako również przykładu wpływu mocarstw na państwa słabsze. Zob. R. Cryer, *op.cit.*, s. 218.

³⁶ UN Doc. S/RES/1593 (2005), punkt 1.

³⁷ Konieczna jest tu rezolucja uchwalona na podstawie rozdziału VII Karty. O tej konstrukcji i jej wykorzystaniu przez Radę zob. B. Krzan, *Wstrzymanie postępowania przed MTK przez Radę Bezpieczeństwa ONZ*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XVIII, pod red. L. Boguni, Wrocław 2005, s. 83–119.

³⁸ Twórcy Statutu Rzymskiego przewidzieli w art. 98(2), że „Trybunał nie może wystąpić z wnioskiem o dostarczenie, który wymagałby od Państwa wezwanego działania niezgodnego z jego zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych, zgodnie z którymi wymagana jest zgoda Państwa wysyłającego na dostarczenie Trybunałowi jakiegokolwiek osoby, chyba że Trybunał wcześniej podjął współpracę z Państwem

rezolucji, której głównym celem jest przecież doprowadzenie do wszczęcia postępowania przed MTK. Zamiast tego jej arenga akcentuje elementy utrudniające funkcjonowanie Trybunału.

W ten trend swoistej nieufności Rady Bezpieczeństwa wobec stałego MTK wpisuje się wiele postanowień zawartych w uchwale. Przynajmniej pośrednio podważony został ponadto obowiązek współpracy państw z Trybunałem. Rezolucja 1593 w ustępie drugim postanawia, że Sudan oraz wszystkie pozostałe strony konfliktu³⁹ mają obowiązek współpracować z MTK. Pojawia się wątpliwość, czy takim obowiązkiem nie są obarczone pozostałe państwa. W tej kwestii Rada Bezpieczeństwa zaledwie wzywa wszystkie państwa i organizacje międzynarodowe, których to dotyczy do pełnej współpracy⁴⁰. Z jednej strony użyty został zwrot o mniejszej kategoriowości, z drugiej jednak odnosi się on do wszystkich państw, także tych, które nie ratyfikowały Statutu Rzymskiego.

Najbardziej negatywny wpływ na Trybunał wywiera ustęp 6 rezolucji 1593. Rada zdecydowała w nim, że obywatele oraz członkowie misji państwa, które nie ratyfikowało Statutu Rzymskiego za wszelkie czyny wynikające lub związane z operacjami na terytorium Sudanu zorgani-

wysyłającym w celu uzyskania zgody na dostarczenie”. Z tej konstrukcji korzystają Stany Zjednoczone, zawierając szereg umów dwustronnych, w których wyłączają możliwość współpracy z MTK – zob. M. Płachta, *Immunitet obywateli USA wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego*, PiP, nr 1, 2003, s. 35 i n. oraz T. Stein, *Die Bilateral Immunity Agreements der USA und Art. 98 des Rom-Statuts*, [w:] J. Bröhmer et al. (Hrsg.), *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte: Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag am 21. Januar 2005*, Köln et al. 2005, s. 295 i n.

³⁹ Należy zwrócić uwagę, że chodzi tu także o podmioty pozapaństwowe, co można potraktować jako kolejny dowód na związanie decyzjami Rady Bezpieczeństwa nie tylko państw – pisał o tym już P.H. Kooijmans (*The Security Council and Non-State Entities as Parties to Conflicts*, [w:] K. Wellens (ed.), *International Law: Theory and Practice*, The Hague 1998), a w kontekście rezolucji 1593 na takim stanowisku stoi A. Zimmermann, *Two steps forward, one step backwards? Security Council Resolution 1593 (2005) and the Council's Power to Refer Situations to the International Criminal Court*, [w:] P.-M. Dupuy et al. (Hrsg./editors), *Völkerrecht als Wertordnung – Common Values in International Law: Festschrift für/ Essays in Honour of Christian Tomuschat*, Kehl 2006, s. 695.

⁴⁰ UN Doc. S/RES/1593 (2005), ustęp 2 *in fine*: *The Security Council (...) while recognizing that States not party to the Rome Statute have no obligation under the Statute, urges all States and concerned regional and other international organizations to cooperate fully* [podkreślenie dodane – B.K.].

zowanymi lub autoryzowanymi przez Radę Bezpieczeństwa lub Unię Afrykańską będą podlegać wyłącznej jurysdykcji państwa wysyłającego. Państwo wysyłające może jednak zrezygnować z tej wyłączności⁴¹. Pojawia się tu kolejna wątpliwość, czy w wyniku przedstawienia sytuacji przez Radę Bezpieczeństwa dopuszczalne jest ograniczenie jurysdykcji personalnej Trybunału⁴². Tym sposobem Rada Bezpieczeństwa podważyła przecież nie tylko komplementarny charakter jurysdykcji MTK, ale przede wszystkim pozbawiła kognicji sądy krajowe wszystkich państw z wyjątkiem państwa, którego obywatelem jest potencjalny przestępca. Teoretycznie wyjściem byłoby potraktowanie stanowiska Rady Bezpieczeństwa jako przekazania sprawy z równoczesnym skorzystaniem z możliwości odroczenia wszczęcia postępowania, jaką daje art. 16 Statutu Rzymskiego. Jednak praktyczne znaczenie tej rezolucji nie ogranicza się jedynie do odroczenia, skutkiem jest bowiem całkowite wyłączenie jurysdykcji Trybunału. Na podstawie rezolucji 1593 jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Karnego nie jest przecież jedynie odroczone na zamknięty okres, lecz wykluczona na stałe. W związku z powyższym nawiązanie w arendze uchwały do konstrukcji art. 16 Statutu Rzymskiego wywołuje poważne wątpliwości⁴³. Można próbować interpretować ograniczenia zawarte w punkcie 6 rezolucji jako obowiązujące MTK wyłącznie przez okres 12 miesięcy⁴⁴. Rada Bezpieczeństwa jest przecież organem Narodów Zjednoczonych, czyli powinna przestrzegać porozumienia zawartego przez ONZ ze stałym MTK. Nie taki

⁴¹ UN Doc. S/RES/1593 (2005), punkt 6: *[The Security Council] Decides that nationals, current or former officials or personnel from a contributing State outside Sudan which is not a party to the Rome Statute of the International Criminal Court shall be subject to the exclusive jurisdiction of that contributing State for all alleged acts or omissions arising out of or related to operations in Sudan established or authorized by the Council or the African Union, unless such an exclusive jurisdiction has been expressly waived by that contributing State.*

⁴² Zob. m.in. M. Happold, *Darfur, the Security Council and the International Criminal Court*, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 55, 2006, s. 231–232.

⁴³ Podobnie M. Neuner, *The Darfur Referral of the Security Council and the Scope of the Jurisdiction of the International Criminal Court*, Yearbook of International Humanitarian Law, Vol. 8, 2005, s. 333.

⁴⁴ Zob. L. Condorelli, A. Ciampi, *Comments on the Security Council Referral of the Situation in Darfur to the ICC*, Journal of International Criminal Justice, Vol. 3, 2005, s. 596; por. R. Cryer, *op. cit.*, s. 209.

był jednak zamiar Rady zgłoszony w rezolucji. Właściwsze zatem wydaje się potraktowanie tej uchwały Rady albo jako przedstawienie sytuacji z wyłączeniem członków misji pokojowych z państw niebędących stronami Statutu Rzymskiego, albo też jako zastosowanie umów dwustronnych, do których odnosi się sama rezolucja, czyniąc odwołanie do art. 98 Statutu⁴⁵. Analizowane postanowienia wymykają się jednoznacznej klasyfikacjom.

Wiele kontrowersji wywołuje ponadto postanowienie zawarte w ustępie 7 rezolucji 1593, w którym Rada uznała, że żadne wydatki związane z postępowaniem w ramach przedstawienia sytuacji przez Radę nie będą ponoszone przez ONZ, lecz obciążą państwa-strony Statutu oraz te państwa, które dobrowolnie wyrażą chęć partycypowania w kosztach. Takie stanowisko stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 115 (b) Statutu Rzymskiego. Wydatki Trybunału są bowiem zgodnie z powołanym przepisem pokrywane zarówno ze składek ustalonych przez państwa strony, jak i z funduszy przydzielonych przez ONZ. Statut Rzymski zwraca szczególną uwagę na uczestnictwo Narodów Zjednoczonych w kosztach postępowania w sytuacji, gdy sprawę przedstawia Trybunałowi Rada Bezpieczeństwa⁴⁶. W ten sposób ONZ ponosi konsekwencje (przynajmniej finansowe) zaangażowania MTK przez główny organ polityczny Organizacji. Stanowisko Rady co do finansowania postępowania jest tym bardziej niezrozumiałe, że w ramach ONZ zgodę na przekazanie funduszy ma wyrazić Zgromadzenie Ogólne, a nie Rada Bezpieczeństwa⁴⁷. Statut Rzymski nie przewiduje szczególnego rozwiązania w podobnym przypadku⁴⁸, co niewątpliwie może wywrzeć negatywny wpływ na Mię-

⁴⁵ Różne możliwe interpretacje § 6 rezolucji 1593 przedstawia R. Cryer, *op. cit.*, s. 209–210.

⁴⁶ Zob. art. 115 (b) Statutu Rzymskiego.

⁴⁷ Zob. art. 17 Karty Narodów Zjednoczonych. Potwierdzenia dostarczyła ponadto opinia doradcza MTS w sprawie wydatków – *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, ICJ Rep. 1962, s. 699.

⁴⁸ Opierając się na § 7 rezolucji 1593, w którym użyto niekategorycznego sformułowania *recognizes* zamiast *decides*, W.M. Reisman rozważał ewentualność sfinansowania przez Zgromadzenie Ogólne kosztów postępowania wbrew stanowisku Rady Bezpieczeństwa (*On Paying the Piper: Financial Responsibility for Security Council Referrals to the International Criminal Court*, *American Journal of International Law*, Vol. 99, 2005, s. 619). Taki scenariusz, choć intrygujący, wydaje się bardzo mało praw-

dzynarodowy Trybunał Karny. Jest to zatem kolejny z wielu elementów utrudniających funkcjonowanie Trybunału.

4. Uwagi końcowe

Inicjowanie postępowania przed trybunałem międzynarodowym jest jedną z kompetencji procesowych Rady Bezpieczeństwa. To uprawnienie należy potraktować jako logiczną konsekwencję możliwości tworzenia przez Radę doraźnych trybunałów karnych. Ściśle rzecz biorąc, Rada zaledwie uczestniczy w inicjowaniu postępowania. Podobnie jak w przypadku trybunałów *ad hoc*, także w odniesieniu do stałego MTK decyzję o tym, czy wszcząć postępowanie w sprawie podejmuje prokurator, który zachowuje w tym zakresie pełną niezależność. Przedstawienie sytuacji przez Radę stałemu MTK pozwala rozszerzyć jurysdykcję Trybunału na zbrodnie popełnione przez obywateli państw niebędących stronami Statutu Rzymskiego. Taka możliwość wywołuje wiele kontrowersji, zwłaszcza ze względu na skład i metody pracy Rady Bezpieczeństwa.

Pierwsza i na razie jedyna rezolucja Rady Bezpieczeństwa przekazująca sytuację Trybunałowi została przyjęta z dużym trudem. Niełatwo jest jednoznacznie ocenić znaczenie rezolucji 1593. Zawiera ona kilka krytycznych postanowień, które wyraźnie świadczą o tym, że funkcjonowanie MTK może zostać zablokowane przez akcję Rady Bezpieczeństwa. Sama uchwała nie uwzględnia warunków ustanowionych w Statucie Rzymskim. Pomimo wskazanych powyżej niezgodności należy uznać jej uchwalenie za krok we właściwym kierunku, jako praktyczne uznanie przez Radę Bezpieczeństwa mandatu i celu stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Okoliczności towarzyszące pierwszemu przedstawieniu sytuacji przez Radę Bezpieczeństwa zdają się potwierdzać spostrzeżenia E. Lauterpachta, który zauważył, że państwa są bardziej gotowe uznać doraźną ingerencję Rady, nawet w ich najbardziej zastrzeżone kompetencje, ani-

dopodobny, a ponadto wywołuje wiele dalszych problemów, na czele z konfrontacją pomiędzy głównymi organami politycznymi Narodów Zjednoczonych.

żeli dopuścić do rozpatrzenia podobnej sprawy przez regularny trybunał międzynarodowy⁴⁹. Konstatacja ta nie traci swej trafności i aktualności w obliczu powstania stałego MTK.

⁴⁹ E. Lauterpacht, *Aspects of the Administration of International Justice*, Cambridge 1991, s. 49.