

Spasimir Domaradzki

## **STANY ZJEDNOCZONE A MIĘDZYNARODOWY TRYBUNAŁ KARNY. OD POLITYKI POPARCIA DO ZWALCZANIA**

Koncepcja utworzenia Międzynarodowego Trybunału Karnego ma długą historię. Już w XIX wieku pojawiały się propozycje utworzenia międzynarodowego organu, którego zadaniem byłaby ochrona praw człowieka. Dopiero jednak ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości drugiej wojny światowej przyczyniły się do podjęcia bardziej zdecydowanych kroków w tym kierunku. W obliczu okrucieństw tej wojny w oparciu o prawo międzynarodowe zostały powołane do życia trybunały w Norymberdze i Tokio. Stanęli przed nimi odpowiedzialni za zbrodnie drugiej wojny światowej, za zbrodnie przeciwko pokojowi, spisek przeciwko pokojowi, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne.

Organizacja Narodów Zjednoczonych w rezolucji 95 z 11 grudnia 1946 r.<sup>1</sup> przyjęła jako obowiązujące normy prawa międzynarodowego, zasady, którymi kierowały się Międzynarodowe Trybunały Wojskowe podczas procesów w Norymberdze i Tokio. Uznając za swoje podstawowe cele utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz obronę praw człowieka, ONZ zaproponowała Komisji Prawa Międzynarodowego opracowanie i przedstawienie statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (dalej MTK). Jednak początek zimnej wojny i usztywnienie stanowisk między Wschodem i Zachodem sprawiły, że podjęcie dalszych kroków w celu ustanowienia międzynarodowego sądu nie było możliwe.

Upadek komunizmu pod koniec lat osiemdziesiątych oraz rozpad ZSRR i Jugosławii wyzwoliły ukrywane tendencje nacjonalistyczne w tych wieloletnich państwach. Rozpad sowieckiego imperium stworzył próżnię w ładzie międzynarodowym, przez pół wieku podporządkowanym konfrontacji między Wschodem a Zachodem. Skutkiem była eksplozja konfliktów o zabarwieniu etnicznym i religijnym na obszarze byłego bloku wschodniego. Doszło do utraty kontroli nad

---

<sup>1</sup> <http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/46/IMG/NR003346.pdf?OpenElement>.

sterowanymi przez mocarstwa zimnej wojny konfliktami w krajach Trzeciego Świata. Zbrodnie, które miały miejsce w byłej Jugosławii i w Ruandzie, zmusiły ONZ do działań, których celem było schwywanie i ukaranie winnych. Na mocy rezolucji 808 z 22 lutego 1993 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ utworzyła Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii<sup>2</sup>. Rok później na podstawie rezolucji 955 z 8 października 1994 r.<sup>3</sup> powstał Międzynarodowy Trybunał Karny dla Ruandy<sup>4</sup>.

W latach 1994–1996 w Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ opracowano projekt statutu międzynarodowego trybunału karnego i projekt kodeksu zbrodni przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości. Projekty zostały przedstawione Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ (dalej ZO). Powołany przez ZO komitet przygotowawczy dokonał redakcji projektów. Zadaniem komitetu było także wyznaczenie terminu zwołania Konferencji Dyplomatycznej Pełnomocników Rządów w sprawie powołania Międzynarodowego Trybunału Karnego. Otrzymała się ona w Rzymie między 15 czerwca a 17 lipca 1998 r. W nocy z 17 na 18 lipca 1998 r. został przyjęty statut stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego. Podczas głosowania za statutem opowiedziało się sto dwadzieścia państw, od głosu wstrzymało się dwadzieścia jeden, a swój sprzeciw wyraziło siedem<sup>5</sup>, między innymi Stany Zjednoczone, Chiny, Libia i Irak. Negatywne stanowisko Stanów Zjednoczonych podczas głosowania nie było zaskakujące dla nowopowstającego trybunału. Postawę USA da się ogólnie scharakteryzować jako zmienną. Przyczyn zmiany postawy Stanów Zjednoczonych można doszukać się zarówno w dokumentach ustanawiających Międzynarodowy Trybunał Karny, jak i w nowej administracji w Waszyngtonie.

Celem niniejszego opracowania jest analiza okresu obejmującego proces powstania Trybunału i jego rozwój po uchwaleniu statutu na tle relacji USA – Trybunał. Okres analizy obejmuje czas urzędowania dwóch prezydentów: Williama J. Clintona 1993–2001 i Georga W. Busha od 2001 r. do chwili obecnej. W ramach obu tych prezydentur można wyodrębnić następujące etapy stosunków między USA i MTK:

- od końca lat osiemdziesiątych do rozpoczęcia obrad Konferencji Rzymskiej w połowie czerwca 1998 r.,
- obrady konferencji,
- od zakończenia obrad do końca prezydentury Clintona, znany jako okres „czynnego zaangażowania”<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/098/21/IMG/N9309821.pdf?OpenElement>.

<sup>3</sup> <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/140/97/PDF/N9514097.pdf?OpenElement>.

<sup>4</sup> Pełna nazwa Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Ruandy brzmi: Międzynarodowy Trybunał Karny do ścigania osób odpowiedzialnych za ludobójstwo i inne poważne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego popełnionych na terytorium Ruandy i obywateli Ruandy odpowiedzialnych za ludobójstwo i inne podobne czyny popełnione na terytorium krajów sąsiednich między 1 stycznia 1994 i 31 grudnia 1994 r. (tłum. autora).

<sup>5</sup> Szerzej patrz: M. Płachta, <http://panda.bg.univ.gda.pl/~icc/p12.html> oraz <http://www.icc-cpi.int/php/whatistheicc/chronology.php>.

<sup>6</sup> H. T. King, Th. C. Theofrastous, *From Nuremberg to Rome: A Step backward for U.S. foreign policy*, “Case Western Reserve Journal of International Law” 1999, vol. 31 (47), s. 105, przyp. 229.

Do usztywnienia stanowiska USA wobec MTK doszło po objęciu urzędu przez G. W. Busha.

### Powstawanie Trybunału

W 1989 r. podczas 72 sesji plenarnej Zgromadzenia Ogólnego ONZ po debacie dotyczącej międzynarodowego handlu narkotykami uchwalona została rezolucja wzywająca Komisję Prawa Międzynarodowego (dalej KPM) do przedstawienia propozycji utworzenia międzynarodowego trybunału karnego lub innego międzynarodowego mechanizmu procesowego<sup>7</sup>. Do jego kompetencji miałyby należeć przestępstwa ujęte w Kodeksie Przepępstw przeciwko Pokojowi i Bezpieczeństwu Ludzkości. ZO zalecało wprowadzenie doń również przestępstwa nielegalnego transgranicznego handlu narkotykami<sup>8</sup>.

Po zakończeniu prac nad projektem Kodeksu ZO zwróciło się do KPM z wnioskiem o przyjęcie jako priorytetu prac nad projektem międzynarodowego trybunału karnego<sup>9</sup>. Działalność Komisji Prawa Międzynarodowego zaowocowała przygotowaniem projektu statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, przedstawionego szóstemu komitetowi Zgromadzenia Ogólnego, który sporządził raport i poddał go debacie na 49 sesji plenarnej Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Na podstawie tego raportu ZO uchwaliło rezolucję 49 z 9 grudnia 1994 r., na mocy której powołało do życia komitet *ad hoc*. Jego zadanie polegało na przeanalizowaniu projektu statutu i uregulowaniu wszystkich wynikających z niego kwestii. Efektem prac komitetu *ad hoc* miało być zwołanie międzynarodowej konferencji międzyrządowej w sprawie Międzynarodowego Trybunału Karnego. Do komitetu mogły przystąpić zarówno wszystkie zainteresowane kraje członkowskie ONZ, jak i członkowie agencji wyspecjalizowanych<sup>10</sup>.

W związku z poważnymi rozbieżnościami w stanowiskach poszczególnych państw biorących udział w komitecie *ad hoc* ZO postanowiło powołać w jego miejsce do dalszych negocjacji nad projektem statutu komitet przygotowawczy, który miał również przygotować projekt statutu. Dokument ten planowano przedstawić na międzynarodowej konferencji. By osiągnąć większe poparcie dla statutu, ZO wezwało wszystkich członków ONZ do czynnego udziału w pracach komitetu przygotowawczego<sup>11</sup>.

W przemówieniu przed szóstym komitetem Zgromadzenia Ogólnego ONZ przedstawiciel Departamentu Stanu, Jamison S. Borek, wyrażając poparcie USA dla trybunału i czynne zaangażowanie w prace nad statutem, zwrócił uwagę na główne problemy, które angażowały uwagę Stanów Zjednoczonych. Należała do nich fundamentalna dla dalszych rozważań sprawa zbrodni podlegających jurys-

<sup>7</sup> W tym czasie Komisja Prawa Międzynarodowego opracowywała projekt Kodeksu Przepępstw przeciwko Pokojowi i Bezpieczeństwu Ludzkości.

<sup>8</sup> <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r039.htm>.

<sup>9</sup> <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r033.htm>.

<sup>10</sup> <http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r053.htm>.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

dykcji przyszłego trybunału. Stany Zjednoczone stały na stanowisku, że katalog powinien obejmować: zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne. USA zgodziły się na poszerzenie katalogu o proponowane przez wiele państw zbrodnie ujęte w Konwencji o Torturach<sup>12</sup> i Konwencji o Bezpieczeństwie ONZ i jej Personelu. Z nieufnością natomiast USA odniosły się do propozycji poszerzenia katalogu o zbrodnie agresji, handlu narkotykami, apartheidu i terroryzmu.

Kwestią, która wymagała dalszych negocjacji, była sprawa zgody państwa na postępowanie Międzynarodowego Trybunału Karnego, gdyż istniało niebezpieczeństwo ścigania obywatela państwa, które nie jest stroną. Ponadto postępowanie mogło się toczyć nawet bez wiedzy tego państwa. Ustanowienie zasady komplementarności (pierwszeństwa krajowego systemu prawnego w stosunku do jurysdykcji MTK) miało fundamentalne znaczenie dla uregulowania tej kwestii.

Kolejnym problemem była rola Rady Bezpieczeństwa ONZ. Borek negował twierdzenie, że Rada będzie wpływała politycznie na trybunał, podkreślając, że prokuratorzy wyposażeni w zbyt szeroką i niekontrolowaną władzę mogą być podatni w znacznie większym stopniu na presję z różnych stron. Natomiast Rada Bezpieczeństwa, której główne cele są zbieżne z celami Międzynarodowego Trybunału Karnego (czyli ochrona pokoju i bezpieczeństwa na świecie) z pewnością nie będzie szkodziła trybunałowi. Do tych spraw dochodziły kwestie związane ze strukturą, organizacją i finansowaniem trybunału, pierwszorzędności jurysdykcji trybunału i zasad funkcjonowania<sup>13</sup>.

Stany Zjednoczone brały czynny udział w pracach nad statutem w Komitecie przygotowawczym. Podczas pierwszych dwóch sesji komitetu omawiano między innymi zakres jurysdykcji i definicji zbrodni, podstawowe zasady prawa karnego, zasadę komplementarności, kwestię rozpoczęcia postępowania przed trybunałem, współpracę państw z MTK. Ponadto zwrócono uwagę na kwestie proceduralne, takie jak: prawo do sprawiedliwego procesu prawa podejrzanego i oskarżonego, problem kar, sprawy organizacyjne dotyczące kompozycji i administracji MTK, sposób utworzenia MTK i stosunek trybunału do ONZ<sup>14</sup>. Podczas dyskusji na temat katalogu zbrodni panowała ogólna zgoda co do zbrodni ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości. Problem pojawił się w sprawie poważnych naruszeń prawa i zwyczajów stosowanych w konfliktach zbrojnych. Propozycja, aby zbrodnie popełnione podczas konfliktów zbrojnych odnosić do Konwencji Genewskich z 1949 i ich protokołów dodatkowych z 1977 r., spotkała się ze sprzeciwem niektórych państw, w tym Stanów Zjednoczonych, które nie ratyfikowały proto-

---

<sup>12</sup> Konwencja w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz innego Okrutnego, Nieludzkiego lub Poniżającego Traktowania lub Karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1984 r.

<sup>13</sup> Statement by James S. Borek Deputy Legal Adviser, United States Department of State. Agenda Item. 142. Establishment of International Criminal Court, United Nations General Assembly, 50<sup>th</sup> Session, Sixth Committee, dostępne na stronie (ostatnie wejście 21 marca 2004) <http://www.iccnw.org/resourcestools/statements/governments/US1PrepCmt1Nov95.doc> w formacie word i pdf.

<sup>14</sup> Ch. K. Hall, *The First Two Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court*, „American Journal of International Law” 1997 (January), vol. 91, nr 1, s. 178.

kołów dodatkowych I i II<sup>15</sup>. Stały one na stanowisku, że do statutu MTK powinny być włączone tylko te klauzule, które zostały już przyjęte jako prawo zwyczajowe<sup>16</sup>.

Kolejny temat, który wywołał zażarte dyskusje<sup>17</sup>, to propozycja włączenia do katalogu zbrodni – zbrodni agresji. Pierwsza propozycja opierała się na definicji zawartej w orzecznictwie Międzynarodowych Trybunałów Wojskowych w Norymbardze i Tokio, gdzie jest mowa o przestępstwie planowania, rozpoczęciu lub prowadzeniu wojny agresywnej. Możliwość oparcia definicji na innych dokumentach, jak i stanowiska poszczególnych państw spowodowały, iż prace nad tą kwestią postanowiono kontynuować. Proponowane dodanie do katalogu zbrodni porwań samolotów lub handlu narkotykami spotkało się ze sprzeciwem USA. Poza tym Stany Zjednoczone nie wyraziły poparcia dla propozycji rozszerzenia definicji zbrodni przeciwko ludzkości poza granice ustalone przez Międzynarodowe Trybunały Wojskowe<sup>18</sup>. W debacie na temat podmiotów posiadających prawo do rozpoczęcia postępowania amerykańska propozycja, aby kraje miały prawo przedstawiać tylko sytuację, a nie poszczególne sprawy, spotkała się z aprobatą<sup>19</sup>. Propozycja Stanów Zjednoczonych finansowania MTK przez państwa strony statutu, jak i ustalenie podstawy dla jego funkcjonowania zgodnie z pozycją USA nadały impet dalszym negocjacjom. W tym początkowym okresie Amerykanie przygotowali tekst dotyczący odpowiedzialności dowództwa.

Zakończenie obrad pierwszych dwóch sesji komitetu przygotowawczego wiązało się z przedstawieniem raportu szóstemu komitetowi ONZ, który miał przedłożyć go ZO ONZ. Podczas sporządzania raportu pojawiła się kwestia terminu zwołania międzypaństwowej konferencji. Bardziej optymistyczne państwa, w tym Kanada i państwa CARICOM-u, zaproponowały zwołanie konferencji w przeciągu roku. Jednak sprzeciw krajów, takich jak USA, Wielka Brytania i Francja okazał się na tyle silny, że w raporcie stwierdzono, iż potrzebne są kolejne sesje, aby przygotować statut, który będzie powodował mniej spieß podczas konferencji; termin jej zwołania przewidywano najwcześniej na 1998 r.<sup>20</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło raport komitetu przygotowawczego i wyraziło zgodę na kontynuację dalszych prac nad statutem, przedłużając mandat komitetu<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> Stan na 6 lutego 2004. Więcej na ten temat Th. Meron, *The Time Has Come for the United States to Ratify Geneva Protocol I*, „American Journal of International Law” 1994 (October), vol. 88, nr 8, s. 678-686, Link do informacji o statusie ratyfikacyjnym Konwencji Genewskich i protokołów dodatkowych: [http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/party\\_gc/\\$File/Conventions%20de%20GenSve%20et%20Protocoles%20additionnelles%20ENG-logo.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/party_gc/$File/Conventions%20de%20GenSve%20et%20Protocoles%20additionnelles%20ENG-logo.pdf).

<sup>16</sup> Ch. K. Hall, *The First Two Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court...*, s. 179. Ponadto niezależnie od sprzeciwu Stany Zjednoczone nie sprecyzowały, które klauzule osiągnęły poziom prawa zwyczajowego, które można przyjąć, a które nie.

<sup>17</sup> Istnieją propozycje rozszerzenia katalogu i dołączenia do statutu MTK zbrodni agresji. Dyskusja na ten temat odbędzie się na konferencji przeglądowej siedem lat od wejścia statutu w życie.

<sup>18</sup> Ch. K. Hall, *The First Two Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court...*, s. 180.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Rezolucja A/RES/51/207 z 17 grudnia 1996 r., <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r207.htm>.

Na sesjach w 1997 r. komitet przygotowawczy zredukował liczbę wnoszonych poprawek w celu przygotowania ostatecznej wersji statutu<sup>22</sup>. Trzecią sesję poświęcono głównie definicji zbrodni i podstawowym zasadom prawa międzynarodowego, a czwartą, zasadzie komplementarności i mechanizmowi uruchamiającemu postępowanie.

Definicję zbrodni ludobójstwa przyjęto za art. II Konwencji o Zapobieganiu i Karaniu Zbrodni Ludobójstwa i uznano, że ta zbrodnia może być popełniona zarówno w czasie wojny, jak i w czasie pokoju. Stany Zjednoczone zastrzegły, że ludobójstwo wymaga, aby intencją sprawców było zniszczenie istotnej części grupy<sup>23</sup>. W kwestii zbrodni przeciwko ludzkości problem był bardziej skomplikowany. Zgodzono się, że morderstwo, eksterminacja, niewolnictwo i deportacja są zbrodniami przeciwko ludzkości. Wielkim krokiem naprzód było uznanie, że nie tylko transgraniczne i przymusowe przesiedlenie ludności, ale i w ramach danego państwa stanowi zbrodnię. Następnym *novum* było uznanie za przestępstwo przymusowe zaginięcia osób. Za zbrodnie przeciwko ludzkości uznano również prześladowania ze względu na narodowość, pochodzenie etniczne i kulturowe oraz dyskryminację z uwagi na płeć<sup>24</sup>.

Kolejna sprawa dotyczyła katalogu zbrodni, na który miały składać się poważne naruszenia prawa humanitarne. Pojawiły się dwie propozycje: pierwsza Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża i druga Stanów Zjednoczonych. MKCK zaproponował następujący katalog:

1. poważne naruszenia konwencji genewskich z 1949 r i protokołu I z 1977 r.,
2. inne poważne naruszenia w konfliktach międzynarodowych,
3. inne poważne naruszenia w konfliktach wewnętrznych.

Propozycja Stanów Zjednoczonych obejmowała znacznie węższy katalog przestępstw, uwzględniający konwencje genewskie i tylko niektóre czyny ujęte w I protokole. Warto zaznaczyć, że w wielu przypadkach delegacja amerykańska powoływała się na regulacje z konwencji genewskich z 1907 r. w miejsce tych z protokołu I<sup>25</sup>. USA włączyły do propozycji ponadto art. 3 wspólny dla konwencji genewskich w konfliktach wewnętrznych, ale nie naruszenia ujęte w protokole II z 1977 r. Stany Zjednoczone zaproponowały także tzw. paragraf otwierający – *chapeau*, który miał brzmieć „dokonanych jako część systematycznego planu lub polityki lub jako część planowanego na szeroką skalę dokonania takich zbrodni”<sup>26</sup>.

Brak konsensu zmusił komitet do ujęcia obu propozycji w projekcie statutu i dalszych prac nad tym zagadnieniem. W naszych rozważaniach istotne jest użycie terminu „zbrodnie wojenne” jako uogólniającego wszystkie zbrodnie. Oznacza to

<sup>22</sup> Ch. K. Hall, *The Third and Fourth Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court*, „American Journal of International Law” 1998 (January), vol. 92, nr 1, s. 124-133.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Z ang. *gender*.

<sup>25</sup> Stany Zjednoczone nie ratyfikowały protokołów I i II z 1977r do konwencji Genewskich z 1949 r. Więcej na ten temat: Th. Meron, *The Time Has Come for the United States to Ratify Geneva Protocol I...*, s. 679-686.

<sup>26</sup> *The Third and Fourth Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court...*, s. 124-133.

traktowanie zbrodni w konfliktach o charakterze wewnętrznym jako zbrodni według prawa międzynarodowego. Był to krok, na który nie odważyła się nawet ONZ<sup>27</sup>.

Kolejna propozycja Stanów Zjednoczonych (przy poparciu Francji) dotyczyła opracowania przypisu o odpowiedzialności dowództwa lub przełożonych. Jej głównym celem było wprowadzenie do statutu zapisu o prawie Rady Bezpieczeństwa do zakazu prowadzenia śledztwa. Takie ograniczenie miało być stosowane w przypadku, gdy działania prowadzono by na podstawie rozkazu wydanego przez organy państwowe zgodnie z prawem krajowym. Wiele państw wypowiedziało się za usunięciem tego zapisu; ostatecznie na zasadzie kompromisu przyjęto 12-miesięczny okres, kiedy obowiązuje zakaz prowadzenia śledztwa przez prokuratora, jeżeli Rada Bezpieczeństwa uzna to za konieczne.

Podczas sesji zauważono malejące poparcie dla umieszczenia w katalogu zbrodni przestępstw, takich jak: handel narkotykami, porwania i branie zakładników, ataki na dyplomatów lub personel ONZ. Nadal jednak wiele spraw wymagało szczegółowej analizy. Ponadto konferencja miała między innymi odpowiedzieć na tak fundamentalne pytania dla przyszłego trybunału, jak: problem prawa weta stałych członków RB ONZ, kwestia niezawisłości prokuratora i sprawa jednakowej jurysdykcji wobec wszystkich zbrodni.

Pod koniec 1997 r. ambasador Stanów Zjednoczonych przy ONZ Bill Richardson przedstawił szóstemu komitetowi Zgromadzenia Ogólnego ONZ problemy, które miały być rozwiązane przed rozpoczęciem obrad konferencji w Rzymie. Po raz kolejny, wyrażając olbrzymie poparcie dla międzynarodowego trybunału, Richardson zwrócił uwagę na potrzebę sprecyzowania zasad postępowania. Według niego konieczne było przezwyciężenie sytuacji, w której trybunał znajduje się między rzymskim systemem prawa a prawem anglosaskim. Oczekiwał, że podstawy postępowania i działania trybunału, w tym prawa oskarżonych, będą ustalone przed podpisaniem statutu. Następne problemy do rozwiązania obejmowały: podstawowe zasady prawa karnego, zasady współpracy trybunału z poszczególnymi państwami, prawo trybunału do wymuszania współpracy, prawo trybunału do prowadzenia śledztw z własnej inicjatywy, jak i konieczność szczegółowej kodyfikacji przestępstw wchodzących w skład zbrodni, co do których już został osiągnięty konsensus. Szczególną uwagę Richardson poświęcił kwestii mechanizmu inicjującego postępowanie przed trybunałem. Liczył na włączenie Rady Bezpieczeństwa do procesu podejmowania decyzji o rozpoczęciu śledztwa i jednoczesnego odebrania tej możliwości pojedynczym państwom. Stany Zjednoczone stały na stanowisku, obligatoryjnie najpierw sytuacja powinna być zlecona trybunałowi przez Radę Bezpieczeństwa, a następnie prokurator posiadałby prawo do decydowania o rozpoczęciu postępowania w poszczególnych sprawach. Byłoby zakazane wybieranie przez państwo, którą sprawę przedstawić prokuratorowi do rozpatrzenia. W przypadku, kiedy Rada Bezpieczeństwa zleciłaby zbadanie sytuacji, w gestii prokuratora byłaby decyzja o wszczęciu postępowania. Istotne, według Richardsona, były

---

<sup>27</sup> Mowa tu o dyskusjach podczas prac nad przygotowaniem protokołów dodatkowych do konwencji genewskich z 1977 r.

również kwestie dotyczące struktury i administracji trybunału, w tym finansowania i kontroli<sup>28</sup>.

Jednocześnie w Stanach Zjednoczonych toczyła się debata na temat utworzenia takiej instytucji. Jeszcze pod koniec lat siedemdziesiątych American Bar Association (ABA) zaproponowała Kongresowi Stanów Zjednoczonych podjęcie kroków w celu utworzenia MTK. Miał on mieć jurysdykcję nad takimi przestępstwami międzynarodowymi, jak: porwania, przemoc na pokładzie samolotu, przestępstwa przeciwko dyplomatom i osobom pod ochroną międzynarodową oraz morderstwa. Przez następną dekadę sprawa międzynarodowego trybunału pojawiała się wielokrotnie, lecz nie uzyskała wsparcia pozwalającego jej na wyjście poza ramy Kongresu. W 1992 ABA ponownie wezwała rząd USA do podjęcia prac nad prawnymi i praktycznymi kwestiami w celu utworzenia międzynarodowego trybunału<sup>29</sup>. Wojna z Irakiem na początku lat dziewięćdziesiątych i następne konflikty, które były przykładem bezgranicznego okrucieństwa wobec ludności cywilnej, poruszyły opinię publiczną. Efektem było utworzenie w Kongresie lobby opowiadającego się za udzieleniem poparcia idei stworzenia międzynarodowego sądu. Na jego czele stali senatorzy Christopher Dodd, Arlen Specter oraz Dianne Feinstein. Z ich inicjatywy Senat uchwalił wspólną rezolucję 32, wzywającą USA do wsparcia wysiłków ONZ w celu zakończenia prac nad międzynarodowym porozumieniem o utworzeniu MTK<sup>30</sup>. Rezolucja opierała się między innymi na rezolucji 44/39 ZO ONZ, o której była już mowa wyżej. Stwierdzano, że „utworzenie MTK umocni rządy prawa i w ten sposób będzie służyło interesom Stanów Zjednoczonych i społeczności międzynarodowej”<sup>31</sup>. Rezolucja nie precyzowała przestępstw mających znaleźć się w jurysdykcji przyszłego trybunału. Uogólniając je jako „zbrodnie międzynarodowe”, przesuwała dyskusję na ten temat na dalszy plan. Rezolucja przeszła przez komitet spraw zagranicznych i zobowiązała prezydenta do udzielenia odpowiedzi do października tego samego roku. Odpowiadając na obawy Senatu, senator Dodd podkreślił, że dokument nie zobowiązuje USA do udzielenia poparcia konkretnej propozycji. Zadaniem rezolucji jest wyjaśnienie, czy „leży w interesie Stanów Zjednoczonych ustalenie możliwości przystosowania tych zasad na poziomie międzynarodowym”<sup>32</sup>. W styczniu 1994 rozdział 170A ustawy autoryzacyjnej Departamentu Stanu<sup>33</sup> został zmieniony w sposób pozwalający na udzielenie dodatkowego wsparcia międzynarodowemu trybunałowi bez konieczności wypowiedzenia się za konkretną propozycją.

W październiku 1995 podczas inauguracji Dodd Center na Uniwersytecie w Connecticut prezydent Clinton wyraził poparcie dla stałego trybunału zbrodni wojennych, oświadczając: „Wszystkie kraje świata, które cenią wolność i toleran-

<sup>28</sup> <http://www.iccnw.org/resourcestools/statements/governments/US6thcomm23oct97.doc> (ostanie wejście 21 marca 2004).

<sup>29</sup> American Bar Association Task Force on an International Criminal Court: Final Report (1992), reprinted in 140 Cong. Rec. S105.

<sup>30</sup> 139 Cong. Rec. S889, 930, <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/multidb.cgi> (w wyszukiwarce należy wpisać International Criminal Court Act).

<sup>31</sup> H. T. King, Th. C. Theofrastous, *From Nuremberg to Rome...*, s. 71-72.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 72-73.

<sup>33</sup> Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995, S. Rep. No. 103-107 at 34 (1993).



cję powinny ustanowić stały MTK do ścigania poważnych naruszeń prawa humanitarnego przy wsparciu Rady Bezpieczeństwa ONZ”. Dodał, że „trybunał wyśle wyraźny sygnał do tych, którzy pod przykrywką wojny dopuszczają się okropnych zbrodni, tak aby nie byli w stanie uciec od poniesienia konsekwencji za swoje działania”<sup>34</sup>.

W latach 1995-1997 w Izbie Reprezentantów toczyła się zacięta debata na temat wsparcia dalszych negocjacji w sprawie powołania MTK. Niezależnie od tego, że prace wyszły poza Komitet Stosunków Międzynarodowych Izby Reprezentantów, Izba dała do zrozumienia, że oczekuje propozycji ze strony egzekutywy dotyczących dalszych negocjacji. W 1997 Izba Reprezentantów we wspólnej rezolucji uznała, że proponowany katalog zbrodni, które mają podlegać jurysdykcji MTK, obejmuje te najbardziej okrutne, a brak kary za takie zbrodnie obraża światowe standardy prawa i moralności, zagraża ustanowieniu pokoju i pojednania. Jest to odpowiedni czas dla utworzenia stałego MTK i USA powinny brać czynny udział w przygotowaniu warunków, w oparciu o które ustanowiony sąd będzie mógł działać sprawiedliwie i efektywnie<sup>35</sup>. Wybór Davida Scheffera na ambasadora ds. przestępstw wojennych dał podstawy do przypuszczeń, iż trybunał „stanie się rzeczywistością” z pomocą Stanów Zjednoczonych<sup>36</sup>. W ten sposób tak Kongres, jak i administracja Clintona uprawiały politykę poparcia dla nowo powstającego Trybunału, nie zgłaszając żadnych fundamentalnych uwag dotyczących propozycji, jakie były przedstawiane na forum ONZ<sup>37</sup>.

Niezależnie od oficjalnej i powszechnej zgody, jaką przedstawiały egzekutywa i legislatura Stanów Zjednoczonych, warto zauważyć, że większość oficjalnych wypowiedzi na forum międzynarodowym lub w USA nie była bezwarunkowa. Można polemizować, co do dokładności języka dyplomacji, lecz wydaje się, że wraz ze zbliżaniem się międzyrządowej konferencji w Rzymie i postępowaniem nad statutem Stany Zjednoczone coraz częściej wyrażały swoje uwagi dotyczące tych kwestii, które nie były zgodne z ich stanowiskiem. Jeżeli w październiku 1995 r. prezydent Clinton mówił o trybunale działającym przy wsparciu Rady Bezpieczeństwa ONZ, a Kongres podkreślił konieczność sprawiedliwego i efektywnego działania, znaczyło to tyle, że w przypadku uznania niezgodności prerogatyw trybunału z amerykańską wizją, Stany Zjednoczone będą musiały podjąć określone kroki.

Pod koniec 1997 r. David Scheffer wskazał punkty priorytetowe dla Stanów Zjednoczonych w negocjacjach nad statutem. Podkreślał, że bez wsparcia jego kraju międzynarodowy trybunał może nie mieć racji bytu, tak jak Liga Narodów<sup>38</sup>. W swoim wystąpieniu w Centrum Cartera w Atlancie Scheffer przedstawił sporne kwestie, które wymagały większej elastyczności ze strony innych państw. Jego obawy dotyczyły prób przekształcenia uznanych przez społeczność międzynaro-

<sup>34</sup> H. T. King, Th. C. Theofrastous, *From Nuremberg to Rome...*, s. 74 [tłum. – S.D.].

<sup>35</sup> H. R. J. Res. 89, 105<sup>th</sup> Cong. (1997).

<sup>36</sup> H. T. King, Th. C. Theofrastous, *From Nuremberg to Rome...*, s. 76.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 77.

<sup>38</sup> D. J. Scheffer, U.S. Ambassador at Large for War Crimes Issues, Address before the Carter Center, Atlanta, Georgia, U.S. Policy and the Proposed Permanent International Criminal Court, 13 października 1997, [http://www.state.gov/www/policy\\_remarks/971113\\_scheffer\\_tribunal.html](http://www.state.gov/www/policy_remarks/971113_scheffer_tribunal.html).

dową praw człowieka w międzynarodowe prawo karne, prób przekształcenia stałego trybunału w sąd ingerujący w pracę sądów narodowych, sposobu rozpoczęcia śledztwa przez trybunał (*triggering* – mechanizm), zasady komplementarności, zbrodni agresji i roli Rady Bezpieczeństwa. Szczególną uwagę Scheffer zwrócił na zasadę komplementarności, która musiała sprostać następującym wymogom Stanów Zjednoczonych:

- po pierwsze, że każdy, kto dopuści się zbrodni wojennej na amerykańskich obywatelach, stanie przed sądem;
- po drugie, że trybunał musi być efektywny i wiarygodny;
- po trzecie, że trybunał nie będzie „bronią polityczną”;
- po czwarte, uwzględni odpowiedzialność USA za światowe bezpieczeństwo;
- po piąte, że nada prokuratorowi uprawnienia zgodne z wizją Stanów Zjednoczonych<sup>39</sup>.

Istotny wpływ na stanowisko Stanów Zjednoczonych wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego miał senator Jessie Helms, który zgłaszał swoje zastrzeżenia od początku dyskusji nad trybunałem w Kongresie. Podnosił on kwestię wyboru sędziów do trybunału, ponieważ obawiał się o ich niezawisłość. Uważał, iż nie będą wolni od wpływów politycznych. Domagał się jasno sprecyzowanego określenia przestępstw międzynarodowych i ustanowienia konstytucyjności tych działań. Wybrany przez Senat kurs wsparcia pogłębił nieprzychylność Helmsa, który w tym czasie pełnił funkcję przewodniczącego senackiego Komitetu Spraw Zagranicznych. W ostateczności sprzeciw senatora zawarł się w terminie „suwerenność”. Można uznać, że według Helmsa podstawowa dyskusja miałaby dotyczyć zgodności interesów Stanów Zjednoczonych z wiążącym międzynarodowym systemem prawa<sup>40</sup>. Kontestacyjna pozycja senatora przekształciła się w ostry sprzeciw wobec istoty trybunału. Odzwierciedlała zarówno jego stanowisko wobec decyzji konferencji w Rzymie, jak i obaw konserwatywnego lobby w Kongresie. „Sprzymierzeńcem” konserwatystów w Stanach Zjednoczonych stał się również Departament Obrony, który aby nie dopuścić do ograniczenia swojego wpływu na politykę zagraniczną USA, bacznie przyglądał się pracom nad statutem. Analizując dotychczasowe ustalenia w komitetach, Departament Obrony zwołał na parę tygodni przed konferencją w Rzymie attaché wojskowych swoich sojuszników do Waszyngtonu i przedstawił wizję przyszłego dokumentu. Działania te spotkały się z negatywną reakcją ze strony organizacji pozarządowych, jak i rządów niektórych państw.

Reasumując dotychczasowy proces negocjacji, można stwierdzić, że do konferencji w Rzymie Stany Zjednoczone w pełni i zdecydowanie wspierały prace nad utworzeniem MTK<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> H. T. King, Th. C. Theofrastous, *From Nuremberg to Rome...*, s. 79-81.

<sup>41</sup> *Ibidem*. „We are confident that, with an acceptable outcome to the negotiations and ultimately with the support of the U.S. Senate, we will see a permanent international criminal court with strong U.S. participation by the end of this century”.

## Konferencja rzymska

Konferencja Dyplomatyczna Pełnomocników Rządów w Rzymie (15 czerwca – 17 lipca 1998 r.) miała na celu wynegocjowanie i przyjęcie statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Mimo wieloletniej pracy nad statutem podczas konferencji zostało do opracowania i wprowadzenia do niego 1700 klauzul. Obejmowały one cztery kwestie, co do których nie udało się osiągnąć konsensusu:

- przedmiot jurysdykcji trybunału,
- mechanizm uruchamiający postępowanie,
- mechanizm ochrony informacji dotyczącej bezpieczeństwa narodowego przed przyszłym trybunałem,
- sposób finansowania MTK<sup>42</sup>.

Przewodniczącym delegacji Stanów Zjednoczonych został David Scheffer. Jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji obradujący podzielili się na dwa bloki. Z jednej strony Stany Zjednoczone i garstka innych krajów, a z drugiej tzw. grupa „podobnie myślących”<sup>43</sup> państw z Afryki, Północnej i Południowej Ameryki, Wschodniej i Zachodniej Europy, Azji i Oceanii<sup>44</sup>. Delegacja Stanów Zjednoczonych brała czynny udział w pracach między innymi nad: prawami oskarżonego, procedurą karną i definicjami przestępstw<sup>45</sup>. Niezależnie od nieustających deklaracji poparcia dla trybunału i chęci współpracy, okazało się, że USA nie mają zamiaru odstąpić od niektórych już wcześniej zgłoszonych propozycji. Dotyczyły one generalnej jurysdykcji trybunału, mechanizmu uruchamiającego postępowanie, możliwości kodyfikacji nowych definicji przestępstw międzynarodowych, zasady komplementarności, źródeł finansowania trybunału, stosunku do ONZ, współpracy prawnej, wyjątku od podporządkowania się w przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego oraz podwójnego niebezpieczeństwa<sup>46</sup>. Delegacji amerykańskiej udało się w niektórych z tych kwestii przekonać pozostałych uczestników co do słuszności swojego stanowiska. Chodziło o: zmianę definicji niektórych zbrodni, uznanie bezpieczeństwa narodowego za przyczynę braku współpracy z trybunałem i zmniejszenie roli prokuratora. Ponadto z inicjatywy USA w statucie założono dużą swobodę dla prokuratur krajowych. Rozkazy przełożonych można było wykorzystać jako linię obrony i zawarto dwie możliwości do odwołania się i apelacji od jurysdykcji trybunału<sup>47</sup>.

Jedną z kwestii budzących najwięcej obaw była sprawa mechanizmu uruchamiającego postępowanie. Pierwszą możliwością rozpoczęcia postępowania miało być przedstawienie sprawy trybunałowi przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, drugą – rozpoczęcie postępowania na podstawie informacji od państw stron lub

---

<sup>42</sup> M. P. Scharf, *Rome Diplomatic Conference for an International Criminal Court*, <http://www.asil.org/insights/insigh20.htm> (ostatnie wejście 21 marca 2004).

<sup>43</sup> *like minded* [tłum. – S.D.].

<sup>44</sup> Human Rights Watch World Report ICC 1999. <http://www.iccnw.org/documents/otherissues/HRWWWorldReportICC99.pdf>

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> H. T. King, Th. C. Theofrastous, *From Nuremberg to Rome...*, s. 78-79.

<sup>47</sup> Human Rights Watch World Report ICC 1999...

przez prokuratora z własnej inicjatywy<sup>48</sup>. Ta druga możliwość niezmiernie zajmowała Stany Zjednoczone. Podstawowym celem amerykańskiej delegacji było osiągnięcie porozumienia, na mocy którego w projekcie statutu znalazłyby się przepisy ograniczające potencjalną możliwość objęcia jurysdykcją MTK amerykańskiego personelu militarnego i dowództwa. By tak się stało, miał być wprowadzony wymóg, aby przed rozpoczęciem postępowania państwo obywatelstwa oskarżonego wyraziło zgodę na jurysdykcję trybunału. Pojawiły się cztery propozycje na ten temat:

- 1) niemiecka, która proponowała uzyskanie zgody tylko od państwa, które nie jest stroną statutu,
- 2) brytyjska, która zaproponowała, aby postępowanie podejmował prokurator na własną rękę tylko w sytuacji, kiedy państwo oskarżonego lub państwo na terytorium, którego została popełniona zbrodnia są stroną statutu lub kiedy państwo wyrazi zgodę na postępowanie,
- 3) zaczerpnięta z propozycji statutu Komisji Prawa Międzynarodowego, która mówiła o uniwersalnej jurysdykcji MTK w przypadku zbrodni ludobójstwa; natomiast w przypadku innych zbrodni ujętych w statucie potrzebna by była zgoda państwa, na którego terytorium popełniono zbrodnię, zgoda państwa obywatelstwa oskarżonego i każdego innego państwa, które zażądałoby ekstradycji oskarżonego,
- 4) Stany Zjednoczone zaproponowały konieczność każdorazowej zgody państwa, na terytorium którego popełniono zbrodnię (*case by case*) na wszystkie przestępstwa, chyba że sprawa zostanie zgłoszona przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Inną możliwością rozwiązania tego problemu było szersze wprowadzenie zasady komplementarności. Prokurator musiałby wtedy udowodnić Izbie Przedprocesowej MTK, że sądy krajowe nie chcą lub nie są w stanie bezstronnie prowadzić postępowania. W takiej sytuacji Stany Zjednoczone zaproponowały system *double lock*. Polegałby na tym, że przed rozpoczęciem postępowania prokurator musiałby publicznie oświadczyć, że przejmuje sprawę i jeżeli jakiegokolwiek państwo poinformowałoby trybunał, że chce przejąć sprawę, prokurator byłby zobowiązany do jej przekazania, chyba że Izba Przedprocesowa uzna, iż sprawa nie będzie prowadzona w sposób bezstronny przez to państwo<sup>49</sup>. Kolejne propozycje, które cieszyły się poparciem Stanów w tej kwestii, to obligatoryjna autoryzacja Rady Bezpieczeństwa wymagana do rozpoczęcia każdego śledztwa lub do odebrania prokuratorowi prawa do rozpoczęcia śledztwa z własnej inicjatywy<sup>50</sup>.

Kolejna kwestia dotyczyła zakazu współpracy z trybunałem w przypadku obawy zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego. Stany Zjednoczone proponowały, aby państwa miały prawo do podjęcia decyzji o odrzuceniu wniosku trybunału o przekazanie dowodów na podstawie bezpieczeństwa narodowego<sup>51</sup>. Inne kraje, by nie osłabić pozycji MTK, proponowały, aby decyzja dotycząca zagroże-

---

<sup>48</sup> M. P. Scharf, *Rome Diplomatic Conference for an International Criminal Court...*

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Bardziej szczegółowo na ten temat pisze dr hab. M. Płachta w (*Staby*) *Międzynarodowy Trybunał Karny. Triumf idealizmu nad polityki*, „Palestra” 1998, nr 11-12, s. 167-174; też w internecie na stronie: <http://panda.bg.univ.gda.pl/~icc/p5.html> (ostatnie wejście 29 marca 2004).

nia dla bezpieczeństwa narodowego należała do trybunału<sup>52</sup>. Natomiast podczas dyskusji o finansowaniu trybunału USA chciały, aby było ono zależne od oceny państw stron. Inne propozycje dotyczyły pierwotnego finansowania trybunału przez ONZ, a po określonej liczbie ratyfikacji przejęcie odpowiedzialności finansowej przez państwa strony, lub całkowite finansowanie MTK z budżetu ONZ<sup>53</sup>.

Jak bardzo Stany Zjednoczone zabiegały, aby MTK był zgodny z ich oczekiwaniami, świadczy fakt, że nawet Departament Obrony i senator Helms, czyli „źródła” sprzeciwu, próbowały wywierać w tej sprawie nacisk. Senator Helms wysłał do siedziby FAO, która gościła konferencję, swojego rzecznika, Marca Thiessena. Departament Obrony natomiast w trakcie konferencji próbował zaszantażować państwa, które nie popierały propozycji USA, a miały rozlokowane u siebie wojska amerykańskie. Chodziło o Niemcy i Koreę Południową, wobec których Stany Zjednoczone zgłaszały konieczność przeanalizowania potrzeby stacjonowania swoich wojsk w sytuacji niezyskania poparcia dla swoich propozycji na konferencji<sup>54</sup>.

Wyraźne rozbieżności między delegacją Stanów Zjednoczonych i innymi krajami spowodowały, że 9 lipca 1998 r. David Scheffer ogłosił bardziej restrykcyjne stanowisko swojej delegacji wobec kwestii zgody państwa na rozpoczęcie postępowania przez trybunał. Uznał, że trybunał może posiadać automatyczną jurysdykcję tylko wobec zbrodni ludobójstwa. W przypadku zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych powinna być potrzebna zgoda państwa. Powtórzył jednocześnie negatywne stanowisko wobec niezależności prokuratora i nalegał, aby w statucie był umieszczony zakaz jurysdykcji trybunału wobec obywateli państw, które nie są stronami statutu<sup>55</sup>. USA wywierały również nacisk psychologiczny, deklarując swoją pomoc dla trybunału, jeżeli spełni on ich oczekiwania i zapowiadając sprzeciw wobec jego działalności w innym przypadku.

Podczas głosowania w nocy z 17 na 18 lipca został przyjęty traktat powołujący do życia trybunał i ustanawiający dlań statut. W czasie tego, jedyne podczas konferencji, głosowania zarządzanego na wniosek delegacji amerykańskiej, za przyjęciem statutu wypowiedziało się 120 państw, 20 wstrzymało się od głosu, a jedynie 7 wyraziło swój sprzeciw. Większość z nich o wątpliwej reputacji w kwestii ochrony praw człowieka<sup>56</sup>. Wśród tych siedmiu państw znalazły się Stany Zjednoczone<sup>57</sup>, bowiem głównych założeń nowego trybunału nie udało się pogodzić z oczekiwaniami Amerykanów.

---

<sup>52</sup> Propozycja Wielkiej Brytanii.

<sup>53</sup> M. P. Scharf, *Rome Diplomatic Conference...*

<sup>54</sup> A. Stanley, *U.S. Presses Case Against War Court; Two-Thirds of World Opposes Current Plan, U.N. Conference is Told*, „International Herald Tribune”, 16 lipca 1998 i Human Rights Watch World Report ICC 1999...

<sup>55</sup> [http://www.humanrightsfirst.org/media/2001\\_1996/rome79.htm](http://www.humanrightsfirst.org/media/2001_1996/rome79.htm).

<sup>56</sup> M. Plachta, *Statut Stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego: podstawowe zasady kompetencyjne, organizacyjne i procesowe*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 12, s. 17-35, też <http://panda.bg.univ.gda.pl/~icc/statut.html>.

<sup>57</sup> Choć głosowanie było niejawne, wiadomo, że obok USA przeciw MTK głosowały Chiny, Izrael, Katar, Irak, Libia i Jemen. (M. Wasilewska, *Globalna Sprawiedliwość*, „Wprost” 1998, nr 831) dostępne również na stronie: <http://panda.bg.univ.gda.pl/~icc/p4.html> (ostatnie wejście 29 marca 2004).

### Konstruktywne zaangażowanie

Po powrocie do Waszyngtonu David Scheffer stanął przed Senackim Komitetem Stosunków Międzynarodowych, aby przedstawić obiekcje delegacji USA wobec statutu nowo powstającego trybunału. Do głównych sprzeczności Scheffer zaliczył: kwestię uniwersalnej jurysdykcji, możliwość ścigania państw za oficjalne działania, problem okresu przejściowego, nierówne traktowanie stron statutu i państw, które nie przyjęły traktatu, prawo prokuratora do rozpoczęcie postępowania z własnej inicjatywy, problem zbrodni agresji, możliwość rozszerzenia katalogu zbrodni o przestępstwa narkotykowe i terroryzm oraz brak możliwości zgłaszania zastrzeżeń do statutu<sup>58</sup>.

Mimo zwalczania przez USA propozycji uniwersalnej jurysdykcji, trybunał uzyskał prawo do wykonywania jurysdykcji wobec państw, które nie są stronami statutu. Na mocy statutu uznano, że aby MTK posiadał jurysdykcję nad przestępstwem, państwo, na którego terytorium została popełniona zbrodnia, lub państwo obywatelstwa oskarżonego muszą być stroną statutu lub wyrazić zgodę na jurysdykcję trybunału. Propozycja Stanów Zjednoczonych, aby istniał wymóg zgody przynajmniej obydwu państw została odrzucona podczas konferencji. USA uznały, że oficjalne działania państwa, które nie jest stroną statutu, nie mogą dawać możliwości rozpoczęcia postępowania przez MTK, jeżeli to państwo nie zgodzi się na statut lub sprawa nie będzie zgłoszona trybunałowi przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. W innym wypadku procedura ratyfikacyjna okazałaby się zbędna.

Państwa powinny mieć prawo ocenić bezstronność i efektywność sądu przed przyjęciem jego jurysdykcji. Propozycja USA o dziesięcioletnim okresie przejściowym, po którym państwa mogłyby zdecydować, czy uznać jurysdykcję statutu, czy przedłużyć okres przejściowy lub wycofać się, została odrzucona. Zamiast niej przyjęto siedmioletni okres przejściowy tylko na zbrodnie wojenne. W wyniku pośpiechu związanym z uchwaleniem statutu przyjęto unormowania stanowiące, że państwo, które stanie się stroną i zastrzeże okres przejściowy, będzie mogło popełniać zbrodnie wojenne. Natomiast państwo, które nie będzie stroną, będzie podlegało jurysdykcji trybunału karnego. W podobnej sytuacji znalazły się państwa, które nie są stronami statutu, jeśli chodzi o nowe lub zmienione zbrodnie, które Zgromadzenie Państw Stron (ZPS) trybunału może dołączyć do statutu. Państwa strony mogą uniknąć jurysdykcji trybunału, przy jednoczesnym braku gwarancji dla państw, które stronami nie są<sup>59</sup>.

Zdaniem Scheffera możliwość rozpoczęcia postępowania przez prokuratora z własnej inicjatywy, choć przy istniejącym mechanizmie kontrolnym w postaci relacji między prokuratorem a Izbą Przedprocesową, stwarzało zagrożenie rozpoczęcia postępowania, które będzie politycznie uwarunkowane i w zasadniczy spo-

---

<sup>58</sup> [http://www.iccnw.org/documents/statements/governments/USscheffer\\_Senate23July98.pdf](http://www.iccnw.org/documents/statements/governments/USscheffer_Senate23July98.pdf) (ostatnie wejście 29 marca 2004).

<sup>59</sup> *Ibidem*.

sób może utrudniać działalność trybunału. Możliwość w przyszłości dołączenia do katalogu zbrodni agresji, przestępstw związanych z narkotykami i terroryzmem na konferencji, w której udział będą mogły wziąć tylko państwa strony statutu, jak i brak możliwości złożenia zastrzeżeń do statutu również budziły nieprzychylnie stanowisko USA. Na zakończenie Scheffer, wyrażając nadzieję na zmianę statutu w sposób, który przyczyni się do przystąpienia USA do trybunału, zapewnił, że jego kraj będzie dalej ścigał winnych najcięższych zbrodni poprzez organy powoływane *ad hoc*<sup>60</sup>.

Stany Zjednoczone znalazły się niejako na rozdrożu między dwoma koncepcjami dotyczącymi trybunału i statutu. Pierwsza z nich była prezentowana przez prezydenta Clintona i jego administrację. Popierała dalsze zaangażowanie USA w prace nowo utworzonej komisji przygotowawczej (PrepCom), która miała przygotować fundamenty normatywne i administracyjne, aby po złożeniu sześćdziesięciu ratyfikacji trybunał mógł rozpocząć swoją działalność. Do zadań PrepComu należało przyjęcie na tyle istotnych dokumentów, by było możliwe osiągnięcie kompromisu w wielu spornych kwestiach. Drugi nurt w amerykańskiej polityce wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego wywodził się z otoczenia senatora Helmsa. Po podpisaniu statutu w swoim najostrożniejszym wystąpieniu sprzeciwił się temu, a nawet samemu faktowi istnienia trybunału i oświadczył, że będzie zwalczał zarówno jego prace przygotowawcze, jak i sam trybunał.

Zderzeniu obydwu koncepcji nastąpiło podczas debaty w Komitecie Spraw Zagranicznych w Senacie po wystąpieniu Scheffera 23 lipca 1998 r. Senator Jessy Helms, popierany w swoich poglądach przez Johna Boltona<sup>61</sup> i Lee Caseya<sup>62</sup>, zaproponował, aby USA ogłosiły, że wycofają swoje wojska z każdego państwa, które stanie się stroną statutu, a ponadto zachęcał administrację, aby w Radzie Bezpieczeństwa ONZ USA nie głosowały za przekazaniem spraw do MTK. Stany Zjednoczone powinny blokować działania każdej organizacji, której są członkiem, na rzecz finansowania trybunału, przenegocjować wszystkie swoje umowy o stacjonowaniu wojsk i o ekstradycji w celu zapewnienia ochrony amerykańskim obywatelom przed ich przekazaniem do trybunału. Na dodatek Stany Zjednoczone nie powinny wysłać swoich żołnierzy w żadnej misji pokojowej, w której istnieje niebezpieczeństwo przekazania ich pod jurysdykcję MTK<sup>63</sup>. W następnych miesiącach pojawiły się propozycje, aby Stany Zjednoczone zatrzymały wszelką pośrednią lub bezpośrednią pomoc finansową, przestały negocjować możliwość naprawienia fundamentalnych błędów w statucie, a administracja nie powinna podejmować kroków mających na celu stworzenie funkcjonującego trybunału<sup>64</sup>. Z drugiej strony D. Scheffer i Michael P. Scharf<sup>65</sup> wyrazili nadzieję, że społeczność

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Wiceprezydent American Enterprise Institute.

<sup>62</sup> Adwokat.

<sup>63</sup> M. P. Scharf, *Results of the Rome Conference for an International Criminal Court*, [www.asil.org/insights/insigh23.htm](http://www.asil.org/insights/insigh23.htm) (ostatnie wejście 4 kwietnia 2004).

<sup>64</sup> Tak zwane *three noes* Johna Boltona.

<sup>65</sup> Profesor prawa i dyrektor Centrum Prawa Międzynarodowego i Polityki w New England School of Law.

międzynarodowa uświadomi sobie konieczność uzyskania poparcia Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie negatywnie odnieśli się do propozycji senatora Helmsa. Scharf stwierdził, że bycie stroną statutu da USA lepszą pozycję do ochrony swoich interesów niż skrajny sprzeciw<sup>66</sup>.

Po uchwaleniu statutu rozpoczął się proces podpisywania i ratyfikacji przez państwa sygnatariuszy. W opinii przeciwników trybunału liczba sześćdziesięciu wymaganych ratyfikacji do rozpoczęcia działalności przez Międzynarodowy Trybunał Karny była wystarczającą przeszkodą do jego szybkiego wejścia w życie. Jednak olbrzymia kampania prowadzona przez organizacje pozarządowe propagująca ratyfikację przez państwa sygnatariuszy statutu, jak i wola polityczna w wielu krajach spowodowały, że liczba dokumentów ratyfikacyjnych rosła w niespodziewanym tempie. W tym samym czasie rozpoczęła prace komisja przygotowawcza Międzynarodowego Trybunału Karnego. Podczas obrad szóstego komitetu ONZ w październiku 1998 administracja Clintona postulowała nadanie komisji przygotowawczej szerszego mandatu w celu pogłębienia dyskusji nad najbardziej spornymi zapisami konferencji rzymskiej<sup>67</sup>. Administracja Clintona uznała, że jedyną drogą prowadzącą do zmiany sprzecznych zapisów w statucie jest uczestnictwo w pracach komisji i w związku z tym postanowiła kontynuować współpracę w nadziei, że uda się znaleźć kompromis. Administracja była świadoma, iż nie będzie możliwa zmiana zapisów w statucie, gdyż przewiduje on, że zmiany mogą być wprowadzone dopiero po siedmiu latach od jego wejścia w życie, podczas konferencji przeglądowej państw stron. W związku z tym Stany Zjednoczone liczyły, że poprzez uczestnictwo w PrepComie uda się wprowadzić do dokumentów niższej rangi, mających służyć sprawnemu funkcjonowaniu trybunału (między innymi Reguł Procesowych i Dowodowych i Elementów Zbrodni), takie zapisy, które wyeliminują główne obawy USA i pozwolą podpisać statut.

W grudniu 1999 r. Stany Zjednoczone zaproponowały w PrepComie, aby orzekanie o niedopuszczalności postępowania przez trybunał było poddawane weryfikacji. Miało to polegać na sprawdzaniu systemu sądowniczego danego kraju, w tym sądownictwa wojskowego. Do czynników, jakie trybunał powinien brać pod uwagę, decydując o przekazaniu sprawy trybunałowi lub pozostawieniu jej w gestii krajowego wymiaru sprawiedliwości, należały między innymi: czy państwo prowadziło w podobnych sprawach śledztwa? czy państwo komunikowało się z biurem prokuratora, że osoba oskarżona działała w ramach swoich obowiązków? czy państwo niezwłocznie podejmie kroki w celu zbadania zarzutów?<sup>68</sup>. Propozycje Stanów Zjednoczonych zostały umieszczone w Regułach Procesowych i Dowodowych w regule 51 w nieco osłabionej formie<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> M. P. Scharf, *Results of the Rome Conference for an International Criminal Court...*

<sup>67</sup> Human Rights Watch World Report ICC 1999...

<sup>68</sup> B. Broomhall, *International Justice and the International Criminal Court, between Sovereignty and the Rule of Law*, Oxford University Press 2003, s. 172.

<sup>69</sup> W Regule 51 Reguł Procesowych i Dowodowych mowa jest o możliwości rozpatrzenia przez Trybunał między innymi, czy państwo spełnia uznane przez społeczność międzynarodową normy i standardy niezależnego i bezstronnego śledztwa za podobne czyny, lub czy państwo potwierdziło na piśmie, że w tej sprawie prowadzone jest śledztwo lub postępowanie [tłum. – S. D.] [http://www.icc-cpi.int/library/basicdocuments/rules\(e\).pdf](http://www.icc-cpi.int/library/basicdocuments/rules(e).pdf).



Następne propozycje dotyczyły przypadku przekazania oskarżonego, jeżeli działał on w ramach „działań oficjalnych”, wprowadzenia siedmioletniego procesu przejściowego od jurysdykcji MTK za zbrodnie wojenne i „łagodniejszego” traktowania „krajów odpowiedzialnych”<sup>70</sup>. Stany Zjednoczone optowały za odstąpieniem od możliwości wydalania obywateli, którzy nie są obywatelami państwa strony konwencji, a dopuścili się zarzucanych czynów w postaci „oficjalnych działań”. Wyjątkiem od tego miała być bądź zgoda państwa obywatela, bądź decyzja Rady Bezpieczeństwa ONZ w oparciu o Rozdział VII Karty Narodów Zjednoczonych. Według Stanów Zjednoczonych wprowadzenie tej klauzuli do porozumienia między ONZ a MTK i nadanie porozumieniu charakteru umowy międzynarodowej umożliwiłoby wprowadzenie tego zobowiązania do statutu MTK. Propozycja ta spotkała się z tymi samymi argumentami, jak podczas konferencji w Rzymie. Stwierdzono, że wprowadzenie takiej klauzuli naruszyłoby zasady norymberskie, umożliwiałoby krajowi, który nie jest stroną statutu, ingerowanie w działalność trybunału. Tym samym zwiększyłoby rolę Rady Bezpieczeństwa, co było jedną z głównych rozbieżności między USA a innymi państwami podczas konferencji w Rzymie<sup>71</sup>.

Następna propozycja dotyczyła omawianej już możliwości dla państw stron, które ratyfikowały statut, zgłaszania zastrzeżeń wobec jurysdykcji trybunału za zbrodnie wojenne na okres siedmiu lat.<sup>72</sup> Stany Zjednoczone zaproponowały, aby to rozwiązanie zastosować również wobec państw, które podpisały, ale nie ratyfikowały statutu. Przyjęcie owej propozycji zobowiązałoby USA do podpisania statutu. W związku z tym propozycja ta nigdy nie została przedstawiona oficjalnie<sup>73</sup>.

Podczas ostatniej sesji PrepComu przed zakończeniem możliwości podpisania statutu MTK (31 grudnia 2000 r.) USA dołączyły dwuczęściową propozycję. Dotyczyła ona uzyskania przez tzw. „odpowiedzialne państwa”, wspierające i zaprowadzające międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, łagodniejszego traktowania przez MTK. Pierwsza część była proceduralna i dotyczyła procedury dopuszczalności przed MTK. Chodziło w niej o uwzględnienie nie tylko kryteriów według art. 17 statutu, ale i rozszerzenie czynników branych pod uwagę przez trybunał przy określeniu dopuszczalności. Czyli wzięcie pod uwagę również działalności państwa na rzecz wsparcia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa<sup>74</sup>. Przyjęcie owej propozycji niewątpliwie zmusiłoby trybunał do podjęcia czysto politycznych decyzji, takich jak ocena roli państwa na arenie międzynarodowej, co jednocześnie byłoby sprzeczne z zasadą równego traktowania.

W tym samym czasie w Waszyngtonie toczyła się ostra debata na temat dalszych relacji pomiędzy USA a trybunałem. Otoczenie senatora J. Helmsa przy-

<sup>70</sup> B. Broomhall, *International Justice and the International Criminal Court, between Sovereignty and the Rule of Law...*, s. 173-178.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Na mocy art. 124 statutu MTK [przypis – S.D.].

<sup>73</sup> *Ibidem*, s.177.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

gotowało z ramienia republikanów<sup>75</sup> i przedstawiło w Kongresie projekt ustawy o ochronie obywateli USA pełniących funkcje za granicą<sup>76</sup>. Projekt został przedłożony przy poparciu senatorów Trentha Lotta (przedstawiciel większości w Senacie), Johna Warnera (przewodniczący senackiego komitetu Służb Zbrojnych), Roda Gramsa, Orrina Hatcha (przewodniczący senackiego komitetu Prawnego) i Richarda Shelby (przewodniczący komitetu Służb Specjalnych Senatu). W Izbie Reprezentantów projekt popierali między innymi: Tom DeLay, Floyd Spence, Dick Arney, Porter Goss, Ben Gilman, Henry Hyde, J. C. Watts i Chris Smith<sup>77</sup>. Propozycja była przedmiotem odrębnych przesłuchań w obu izbach Kongresu. Pierwsze miało miejsce 14 czerwca 2000 r. w Komitecie Spraw Zagranicznych Senatu, a drugie – 25 i 26 lipca 2000 r. w Komitecie Stosunków Międzynarodowych Izby Reprezentantów. W intencji senatora Helmsa ustawa miała ograniczyć współpracę z MTK przez zakaz uczestnictwa obywateli USA w misjach i operacjach pokojowych, chyba że zostałyby im zapewniony immunitet gwarantujący wyjęcie spod jurysdykcji MTK. Następnymi przeszkodami miały być: zakaz przekazywania informacji trybunałowi ze względu na bezpieczeństwo, zakaz pomocy finansowej dla państw stron statutu, z wyjątkiem sojuszników USA, którzy mają podpisane porozumienia chroniące obywateli USA przed ekstradycją. Ponadto ustawa uprawniała prezydenta do wykorzystania wszystkich dostępnych środków w celu uwolnienia personelu amerykańskiego lub sojuszniczego, który został zatrzymany nie z własnej woli przez trybunał<sup>78</sup>. Wśród zaproszonych gości byli Caspar W. Weinberger, były Sekretarz Obrony, J. Rabkin, profesor z Cornell University i pani R. Wedgwood, profesor z Yale University<sup>79</sup>.

Warto zaznaczyć, iż podczas przesłuchania w senackiej komisji najmocniejszą (przynajmniej liczebnie) pozycję mieli zwolennicy American Servicemembers Protection Act. W tym „królestwie” senatora Helmsa jedynie prof. Wedgwood wyraziła bardziej powściągliwe stanowisko w stosunku do projektu ustawy i proponowała podpisanie statutu rzymskiego<sup>80</sup>. Do akt z przesłuchań dołączono raport Komitetu Prawników na rzecz Praw Człowieka, który zdecydowanie opowiadał się za udzieleniem poparcia przystąpieniu USA do statutu, ale nie był on już przedmiotem debaty<sup>81</sup>.

Miesiąc później, podczas przesłuchań w Izbie Reprezentantów jako ekspertów zaproszono L. S. Eaglebergera (byłego Sekretarza Stanu), J. Boltona, M. Leigha (prezes American Bar Association), ambasadora D. Scheffera i W. Slocombe (Podsekretarza Stanu w Departamencie Obrony). Negatywne stanowisko

<sup>75</sup> M. Płachta, *Stany Zjednoczone wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sądowy” 2000 (wrzesień), s. 120.

<sup>76</sup> American Service Members Protection Act 2000.

<sup>77</sup> S. Hrg. 106-769, The International Criminal Court: Protecting American Servicemen and Officials from the Threat of International Prosecution, Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate 106 Congress, second session 14 czerwiec 2000. Dostępny na stronie [www.access.gpo.gov/congress/senate](http://www.access.gpo.gov/congress/senate).

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Ze względu na objętość opracowania odsyłam do: M. Płachta, *Stany Zjednoczone wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego...*

<sup>80</sup> *Ibidem*, s.122-123.

<sup>81</sup> S. Hrg. 106-769... [www.access.gpo.gov/congress/senate](http://www.access.gpo.gov/congress/senate).

wobec MTK zajęli Eagleberger i Bolton, natomiast przedstawiciele administracji Clintona wierzyli, że po uzyskaniu określonych gwarancji w negocjacjach z Prep-Comem można przystąpić do statutu rzymskiego. Jednocześnie D. Scheffer wyraził swój sprzeciw wobec proponowanego projektu ustawy, zwracając uwagę na wpływ, jaki ustawa, jeżeli zostanie przyjęta, będzie miała na konstytucyjne prawo prezydenta do prowadzenia polityki zagranicznej. Równocześnie jej uchwalenie z pewnością wpłynęłoby na stosunki USA z innymi krajami i organizacjami międzynarodowymi. Ze względu na popierającą większość republikańską w Senacie projekt ustawy uzyskał poparcie.

Oprócz obu powyższych stanowisk w USA prezentowany był również pogląd o potrzebie niezwłocznego przystąpienia do statutu, niezależnie od uwag i wad nowo powstającego organu<sup>82</sup>, z powodu między innymi: możliwości współdecydowania o kształcie i działalności nowego trybunału, zwiększenia prawdopodobieństwa sprawnego działania MTK, umocnienia stosunków z sojusznikami i przekonania świata o wartościach kierujących amerykańską polityką zagraniczną.

Pod koniec 2000 r. również z Senatu dochodziły głosy wzywające władzę wykonawczą do podpisania statutu<sup>83</sup>. Niezależnie od tego, że propozycje USA nie doprowadziły do takich zmian, które umożliwiłyby przekonanie przeciwników do poparcia Międzynarodowego Trybunału Karnego, 31 grudnia 2000 r. prezydent Clinton upoważnił Davida Scheffera do podpisania statutu. W swoim wystąpieniu prezydent zaznaczył, że podpisanie statutu nie oznacza, iż Stany Zjednoczone przestały uważać, że w statut ma fundamentalne wady. Podpisanie statutu daje Stanom Zjednoczonym jedynie możliwość wpływania na ewolucję trybunału. Możliwość, którą USA utraciłyby, nie podpisując statutu. Prezydent oświadczył, że statut nie zostanie przekazany Senatowi celem jego przyjęcia<sup>84</sup> i również nie zaleca tego swojemu następcy<sup>85</sup>.

## Nowy Prezydent, nowa Administracja

20 stycznia 2001 r. po ostrej walce wyborczej, która znalazła swój finał w sądzie, urząd prezydenta objął kandydat republikanów George W. Bush. Uznawany za przedstawiciela konserwatywnego skrzydła partii republikańskiej mianował na wyższe stanowiska rządowe osoby o podobnych poglądach. Wielu z doradców nowego prezydenta pełniło funkcje rządowe za prezydentury jego ojca Georga Busha seniora. Doradcą do spraw Bezpieczeństwa Narodowego została Condoleezza Rice. Na stanowisko Sekretarza Obrony został mianowany Donald Rumsfeld,

<sup>82</sup> Przedstawicielami tego stanowiska byli między innymi: Kenneth Roth, Lawyers Committee for Human Rights i inni.

<sup>83</sup> US Senate Debate on the International Criminal Court, Remarks by Senator Patrick Leahy (D-Vermont) 15 XII 2000, dostępny na stronie: [http://www.iccnw.org/documents/statements/governments/USLeahy\\_SenateDebate15Dec00.pdf](http://www.iccnw.org/documents/statements/governments/USLeahy_SenateDebate15Dec00.pdf) (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

<sup>84</sup> Potrzebnej do ratyfikacji umowy międzynarodowej przez prezydenta Stanów Zjednoczonych.

<sup>85</sup> <http://www.iccnw.org/documents/statements/governments/USClintonSigning31Dec00.pdf> (ostatnie wejście 4 kwietnia 2004).

a jego zastępcą został Paul Wolfowitz, który już za prezydentury Busha seniora pełnił urząd w tym resorcie. Sekretarzem Stanu został Colin L. Powell, a jego zastępcą zagorzały przeciwnik MTK, John Bolton. Ambasadorem *at large* ds. Zbrodni Wojennych mianowano Pierre'a Richarda Prospera. Tym samym zwolennicy utrzymywania dalszych kontaktów z trybunałem znaleźli się w mniejszości. Administracja Busha ogłosiła, że nie ma zamiaru przedkładać statutu Senatowi z powodów już niejednokrotnie deklarowanych przez przeciwników Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Wydarzenia z 11 września 2001 r. odsunęły problem trybunału na dalszy plan. Administracja Busha skupiła całą uwagę na rozpoczętej wojnie z terroryzmem, której pierwszym celem stał się Afganistan. W tym samym czasie coraz więcej państw ratyfikowało statut rzymski. 11 kwietnia 2002 r. podczas uroczystej ceremonii w siedzibie ONZ w Nowym Jorku wręczono Sekretarzowi Generalnemu Koffi Annanowi kolejne dziesięć ratyfikacji, osiągając liczbę sześćdziesięciu sześciu. W ten sposób uzyskano limit potrzebny do rozpoczęcia działalności trybunału na mocy statutu. Skutkiem była natychmiastowa reakcja przeciwników MTK. Senatorzy Helms i Miller na łamach dziennika „Washington Times” historycznie zareagowali na to wydarzenie. Po raz kolejny podkreślając fundamentalne wady trybunału, stwierdzili, iż zmiany, jakie nastąpiły na arenie międzynarodowej od czasu negocjowania statutu, w jeszcze większym stopniu udowadniają, że Stany Zjednoczone nie mogą stać się stroną statutu. Ratyfikując statut Stany Zjednoczone naraziłyby swoich żołnierzy broniących USA na całym świecie na bezpodstawne oskarżenia, co z pewnością nie służyłoby amerykańskim interesom w dobie wojny z terroryzmem. Senatorzy wezwali prezydenta Busha nie tylko do nieratyfikowania statutu, ale i wycofania podpisu prezydenta Clintona – „ostatecznie i definitywnie rozłączając” USA od MTK<sup>86</sup>. Administracja Busha postanowiła wyrazić jednoznacznie swoje stanowisko wobec coraz mocniejszej pozycji Międzynarodowego Trybunału Karnego. 6 maja 2002 r. ambasador *at large* ds. Zbrodni Wojennych Pierre Prosper wręczył sekretarzowi generalnemu ONZ pismo, z którego wynikało, że Stany Zjednoczone nie mają zamiaru stać się stroną statutu i jednocześnie nie uznają żadnych zobowiązań wynikających z podpisania statutu przez prezydenta Clintona w grudniu 2000 r. W ten sposób prezydent Bush wycofał podpis Stanów Zjednoczonych pod statutem MTK. Potwierdzając chęć ścigania zbrodniarzy, Prosper podkreślił, że to oświadczenie pozwala Stanom Zjednoczonym na większe pole manewru przy podejmowaniu alternatywnych działań na rzecz odrębnego sposobu ścigania zbrodniarzy. Alternatywne kroki miały polegać na finansowym, logistycznym, technicznym i politycznym wspieraniu przez USA innych krajów w ich dążeniu do wymierzenia sprawiedliwości za naruszenie prawa humanitarne-go. Polegało to na tworzeniu trybunałów *ad hoc*, uzyskiwaniu wsparcia finansowego ze strony sektora prywatnego w USA, pomocy ze strony znanych prawników i wzmocnieniu amerykańskiego ustawodawstwa w celu zapobieżenia udzielania schronienia zbrodniarzom. Ponadto USA spodziewały się, że tak jak one szanują

---

<sup>86</sup> No Court Dates for America, U.S. Must Reject International Criminal Court, By Senators Zell Miller and Jesse Helms, „Washington Times”, 11.04.2002.

decyzję innych krajów do bycia stronami trybunału, tak te kraje uszanują decyzję Stanów do pozostania poza statutem. Podczas konferencji prasowej ambasador Prosper potwierdził, że Stany Zjednoczone nie mają zamiaru współpracować z trybunałem. Jednak osoby oskarżone o ciężkie zbrodnie, szukające azylu na terytorium USA, będą odsyłane do ich kraju obywatelstwa lub kraju popełnienia zbrodni. Natomiast to, czy wymierzenie kary będzie dokonane przez krajowy wymiar sprawiedliwości czy MTK, nie będzie miało dla Stanów Zjednoczonych znaczenia<sup>87</sup>.

Wraz z wycofaniem podpisu Stany Zjednoczone przyjęły nową strategię rozliczenia zbrodniarzy z najcięższych przestępstw jako alternatywną dla systemu działania przyjętego przez kraje wspierające MTK. Podstawą tej strategii stało się wspieranie krajowych systemów sądowniczych w celu rozliczenia zbrodniarzy na swoim terytorium. W przypadku, gdy w kraju istnieje polityczna wola rozliczenia zbrodniarzy, ale brak jest fizycznej możliwości dokonania tego, „społeczność międzynarodowa” miałaby udzielić potrzebnego wsparcia w celu urzeczywistnienia tej woli. W przypadku, kiedy w kraju nie ma chęci rozliczenia zbrodniarzy, zgodnie z Kartą NZ Rada Bezpieczeństwa może utworzyć *ad hoc* organ sądowy lub trybunały hybrydowe. Realizacja tych działań spowodowałaby marginalizację nowo powstającego trybunału karnego, gdyż sprawy, którymi byłaby zainteresowana Rada Bezpieczeństwa, znalazłyby swój sąd. Stany Zjednoczone, chcąc udowodnić, jak bardzo są zainteresowane ściganiem zbrodniarzy w sposób przez siebie proponowany, wsparły tworzenie trybunału hybrydowego w Sierra Leone.

O randze decyzji wycofania podpisu USA pod statutem świadczy fakt, że większość wysokich urzędników administracji Busha wyraziła swoje stanowisko. Donald Rumsfeld podkreślił, że szczególnie w trakcie wojny z terroryzmem Stany Zjednoczone są jeszcze bardziej narażone na polityczne procesy i w związku z tym nie mogą sobie pozwolić na podpisanie niedopracowanego statutu. Poza tym wyraził nadzieję, że w oparciu o statut możliwa będzie dwustronna współpraca między krajami stronami statutu rzymskiego i USA. W związku z tym dążył do stworzenia ram prawnych, które zapobiegałyby możliwości przekazywania amerykańskich obywateli w ręce MTK. Przekazanie obywateli USA trybunałowi groziło izolacjonizmem Stanów Zjednoczonych<sup>88</sup>. Podejmując wycofanie swojego podpisu spod statutu, Stany Zjednoczone zdecydowały, iż podstawowym zadaniem będzie przekazanie odpowiedzialności państwom. Opierając się na twierdzeniu, że szukanie sprawiedliwości za tak drastyczne przestępstwa może stać się przeszkodą w dążeniu do osiągnięcia pokoju w niektórych konfliktach, administracja uznała, że to państwo na terenie, którego została popełniona zbrodnia, powinno zadecydować o tym, czy rozliczyć zbrodniarzy, czy też wybrać jako priorytet zjednoczenie i odbudowę społeczeństwa i państwa po konflikcie. Przy tak sformułowanym stanowisku Stany Zjednoczone powinny zaprzestać ścigania byłych dowódców serbskich Karadzicia i Mladicia oraz odesłać do Belgradu Slobodana Milosevicia, gdyż

---

<sup>87</sup> P.-R. Prosper, U.S. Ambassador for War Crimes Issues, Foreign Press Center Briefing, Washington, DC, May 6, 2002, [fpc.state.gov/9963.htm](http://fpc.state.gov/9963.htm).

<sup>88</sup> No. 233-02 Secretary Rumsfeld Statement on the ICC Treaty, dostępne na stronie: [http://www.dod.mil/news/May2002/b05062002\\_bt233-02.html](http://www.dod.mil/news/May2002/b05062002_bt233-02.html). Rumsfeld 6.5.2002, lub US withdraws from ICC 7.5.2002.

z pewnością właśnie kwestia przekazywania zbrodniarzy do Międzynarodowego Trybunału ds. byłej Jugosławii, stanowi jedną z głównych przeszkód dzielących serbskie społeczeństwo na jego drodze do demokracji.

Działania administracji Busha spotkały się z krytyką ze strony demokratów w Senacie. W przemówieniu z 13 maja 2002 r. senator Christopher Dodd ostro skrytykował decyzję prezydenta, uznając to bezprecedensowe działanie za poważny krok wstecz w dziedzinie międzynarodowych rządów prawa. Ponadto stwierdził, że wycofując się ze statutu, USA tracą wszelką możliwość wywierania wpływu na dalsze losy i kształt trybunału, który bez względu na stanowisko Stanów Zjednoczonych stanie się w najbliższej przyszłości rzeczywistością<sup>89</sup>.

### Dwustronne porozumienia o immunitecie

Po wycofaniu podpisu administracja Busha przyjęła taktykę zwalczania Międzynarodowego Trybunału Karnego. Robiono to na kilka sposobów. Pierwszy z nich miał na celu zapewnienie nieprzekazywania obywateli Stanów Zjednoczonych do MTK przez inne państwa. Gwarancją tego miały być podpisywane na mocy artykułu 98 statutu rzymskiego porozumienia dwustronne między USA i MTK. Dwustronne porozumienia o immunitecie<sup>90</sup> (DPI) zaistniały w kilku wariantach. Pierwszy z nich opierał się na zasadzie wzajemności. Stwierdzał, że żadne z państw stron DPI nie przekaze obywatela drugiej strony w ręce MTK bez jej zgody. Drugi wariant, to umowy jednostronne, które stwierdzały wykluczenie obywateli USA spod jurysdykcji trybunału, a trzeci dotyczył państw, które tak jak USA nie są stronami statutu rzymskiego ani jego sygnatariuszami. Ich obowiązek na mocy umowy polegał na przestrzeganiu zobowiązania do niewspierania krajów trzecich w ich dążeniu do postawienia obywateli amerykańskich przed trybunałem karnym<sup>91</sup>. Głównym zadaniem obecnej administracji jest podpisanie takich porozumień ze wszystkimi państwami świata bez względu na ich stosunek do Międzynarodowego Trybunału Karnego. Według amerykańskiej administracji „porozumienia te miały umożliwić dalszą współpracę USA z sojusznikami w zakresie narodowego i światowego bezpieczeństwa”<sup>92</sup>. Na podstawie sec. 2007 Ustawy o ochronie amerykańskiego personelu służącego za granicą (ASPA) Stany Zjednoczone miały obowiązek przerwać wszelką pomoc dla krajów, które nie podpisały porozumienia dwustronnego. Pierwsze porozumienie dwustronne zostało podpisane z Rumunią 1 sierpnia 2002 r. Stan z 2 marca 2004 r. to 75 porozumień dwustronnych z państwami całego świata. Warto zaznaczyć, że te porozumienia wywołały ostrą dysku-

<sup>89</sup> Dodd Addresses the Senate on the International Criminal Court Floor Statement of Senator Chris Dodd, dostępny na stronie: <http://dodd.senate.gov/press/Speeches/107-02/0513.htm> (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004)

<sup>90</sup> Bilateral Immunity Agreements (BIAs) [tłum. S. D.].

<sup>91</sup> FS-BIAs2003sept.gpf (CICC), dostępny na stronie: <http://www.iccnw.org/pressroom/factsheets/FS-BIAsSept2003.pdf> (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

<sup>92</sup> Reich Otto J. Asst. Sec. State on U.S. concerns on International Criminal Court, 13 września 2002, dostępny na stronie: <http://www.uscu.be/Categories/Justice%20and%20Home%20Affairs/Sept1302ReichICCconcernsByliner.html> (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

sję zwolenników MTK i Stanów Zjednoczonych. Przedmiotem konfrontacji była interpretacja i cel art. 98 statutu rzymskiego, na który powołują się Amerykanie, jak i metody przekonywania poszczególnych państw do podpisania porozumienia.

Problem porozumień dwustronnych stał się kolejną sporną kwestią w relacjach między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską. Od początku sierpnia 2002 r. administracja Busha zabiegała o poparcie krajów UE w sprawie porozumień DPI. Rozmowy na ten temat toczyły się przy różnych okazjach tak z przedstawicielami poszczególnych krajów unijnych, jak i z Brukselą. Kraje członkowskie odmawiały jednak konkretnej odpowiedzi, aż do spotkania ministrów spraw zagranicznych krajów UE pod koniec sierpnia tegoż roku w Kopenhadze. Po tym spotkaniu Amerykanie uzyskali ogólne poparcie i przyzwolenie na negocjowanie przez poszczególne państwa porozumień dwustronnych. Zadowolenie z tego faktu wyraził Richard Prosper podczas swojej wizyty w Wielkiej Brytanii pod koniec września 2002<sup>93</sup>.

Z tych względów decyzja, która zapadła podczas obrad Rady Unii Europejskiej 30 września 2002 r. była dla USA niemiłym zaskoczeniem. Rada nie tylko uznała za niezgodne z celem statutu rzymskiego podpisywanie porozumień dwustronnych, ale także przygotowała wskazówki dla państw UE co do sposobu prowadzenia negocjacji z USA i kierunku, w którym mają być prowadzone. Wzywając do dialogu ze Stanami, Unia Europejska proponowała wznowienie dyskusji na temat ponownego zaangażowania USA w sprawy MTK, przypominając o prawie USA do bycia obserwatorem w Zgromadzeniu Państw Stron MTK i możliwości współpracy w poszczególnych przypadkach. Unia oczekiwała również zniesienia restrykcji dla państw stron MTK na mocy ASPA przez prezydenta USA. Zasady przewodnie w negocjacjach uznawały moc wiążącą istniejących już porozumień między krajami Unii a USA o stacjonowaniu wojsk (tzw. Status of Forces Agreement – SOFA), ale odrzucały proponowane przez USA w tym czasie propozycje umów dwustronnych jako niezgodnych ze statutem. Rada uznała, że każda umowa powinna zawierać między innymi zakaz immunitetu za zbrodnie zawarte w statucie, a jakiegokolwiek porozumienie powinno dotyczyć tylko obywateli państw niebędących członkami MTK.

Ostatni warunek zalecany przez Radę UE, mówiący o obowiązku każdego państwa do ratyfikowania takiej umowy zgodnie ze swoim porządkiem prawnym<sup>94</sup>, stwarzał dodatkowe utrudnienia dla USA z powodu malejącego poparcia dla międzynarodowej polityki prezydenta Busha, szczególnie wśród opinii publicznej krajów UE. Był to kolejny impas w stosunkach UE ze Stanami Zjednoczonymi.

Zgodnie z ASPA w rok po wejściu w życie statutu rzymskiego prezydent zawiesił pomoc dla 35 państw, które nie podpisały porozumień dwustronnych i nie znalazły się wśród wyjątków określonych w ustawie<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Prosper Sees Good Progress with ICC Article 98 Bilateral Agreements, 20 września 2002, dostępny na stronie: <http://usinfo.state.gov/topical/pol/usandun/02092421.htm> (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

<sup>94</sup> EUConclusions30sept.02.pdf (materiały własne).

<sup>95</sup> U.S. Allows Continuing Military Aid to Some ICC Signatories, 2 lipca 2003, dostępny na stronie: <http://usinfo.state.gov/topical/pol/nato/03070201.htm> (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

Ciekawym przykładem jest uznanie potrzeby kontynuowania wsparcia dla Rumunii ze względu na „interes narodowy”, a jego zaprzestania dla Bułgarii w sytuacji, kiedy te dwa kraje nie tylko, że mają identyczne priorytety w polityce zagranicznej (członkostwo w NATO<sup>96</sup> i UE), podobny poziom rozwoju gospodarczego, ale i prowadzą zbliżoną politykę wobec Stanów Zjednoczonych. Słowenia i Łotwa, które również aspirowały do NATO i UE, zostały pozbawione pomocy. Oskarżenia wobec Stanów Zjednoczonych o „podwójne standardy” były słuszne również w kontekście krajów byłej Jugosławii (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja), którym proponowano podpisanie porozumień dwustronnych, ale jednocześnie przymuszano do współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii<sup>97</sup>.

Pozycja krajów aspirujących do NATO wobec porozumień dwustronnych z USA nie odegrała większej roli w debacie nad ich przyjęciem w Stanach, o czym zapewniał jeszcze w sierpniu 2002 rzecznik Departamentu Stanu Richard Boucher<sup>98</sup>. Poza krajami kandydującymi w tym czasie do NATO ciekawa była kwestia Kolumbii, która również znalazła się w grupie 35 państw, które odczuły skutki ASPA. Jest ona jednym z głównych beneficjentów amerykańskiej pomocy, przede wszystkim skierowanej do zwalczania handlu i produkcji narkotyków. W związku z tym pomoc finansowa na rok 2003 wynosiła około 100 milionów dolarów<sup>99</sup>. Z tej puli jednak Kolumbia – z powodu niepodpisania porozumienia z USA – utraciła tylko około 5 milionów, gdyż reszta pomocy finansowej pochodziła z innych niż pomoc militarna źródeł lub została już wykorzystana<sup>100</sup>.

## Bośnia

Drugi sposób przeciwstawienia się USA MTK miał polegać na uzyskaniu immunitetu dla państw biorących udział w ONZ-owskich misjach pokojowych, pochodzących z krajów, które nie są stronami statutu rzymskiego. Walka o ten immunitet toczyła się na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Impuls do rozpoczęcia działań w ONZ dało wejście w życie statutu rzymskiego (1 lipca 2002). W tym samym czasie kończył się mandat misji pokojowej w Bośni. Stany Zjednoczone postanowiły wykorzystać tę okazję do zagwarantowania swojemu personelowi wojskowemu ochrony przed jurysdykcją MTK. Jeszcze w momencie wycofywania swojego podpisu przedstawiciele administracji Busha twierdzili, że brak gwarancji dla personelu amerykańskiego może spowodować, iż USA „będą zmuszone” zrezygnować z udziału w misjach ochrony pokoju. Jeszcze pod koniec maja Stany Zjedno-

<sup>96</sup> Rumunia i Bułgaria są członkami NATO od 2 kwietnia 2004 roku.

<sup>97</sup> U.S. Cuts off Military Aid, 10 lipiec 2003, dostępny na stronie: <http://www.2facts.com/stories/temp/37013temp2003289140.asp>.

<sup>98</sup> Boucher Says No Link Between ICC Agreements and NATO Membership, 26 sierpień 2002, dostępny na stronie: <http://www.useu.be/Categories/Justice%20and%20Home%20Affairs/Aug2602BoucherICCNAOEU.html> (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

<sup>99</sup> U.S. Allows Continuing Military Aid to Some ICC Signatories, 2 lipiec 2003, dostępny na stronie: <http://usinfo.state.gov/topical/pol/nato/03070201.htm> (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

<sup>100</sup> *Ibidem*.



czono próbowały wywierać nacisk na społeczność międzynarodową, by ująć swoje żądania w różnych rezolucjach ONZ<sup>101</sup>.

Brak możliwości przeforsowania swojego stanowiska zmusił USA do zmiany strategii. Wraz z upływem mandatu misji ONZ w Bośni (UNMIBH) 30 czerwca 2002 r. Stany Zjednoczone ogłosiły, że nie zamierzają poprzeć zalecanego przez Sekretarza Generalnego, przedłużenie mandatu na kolejne pół roku z powodu braku odpowiedniego zabezpieczenia dla swoich obywateli w misji przed jurysdykcją MTK. Tym samym USA ogłosiły wycofanie trzech swoich doradców wojskowych z misji ONZ w Timorze Wschodnim (Timor Leste)<sup>102</sup>. W związku z impasem dyplomatycznym udało się przedłużyć mandat misji do 3 lipca, a następnie do 15 lipca w nadziei, że do tej pory uda się dojść do porozumienia. Po burzliwych i całonocnych debatach osiągnięto kompromis. Rada Bezpieczeństwa jednogłośnie przyjęła rezolucję 1422, na mocy której obecni lub byli przedstawiciele lub personel kraju, którzy są obywatelami państwa niestrony statutu rzymskiego, ale wspierającego misję prowadzoną lub zleconą przez ONZ, nie będą podlegali jurysdykcji MTK przez rok, chyba że Rada Bezpieczeństwa ONZ zadecyduje inaczej. Ponadto rezolucja przewidywała możliwość przedłużania mandatu od 1 lipca każdego roku na dalszy, konieczny okres czasu<sup>103</sup>.

Po uchwaleniu rezolucji 1422 ambasador USA przy ONZ John Negroponte stwierdził, że jest to dopiero pierwszy krok na rzecz ochrony obywateli – amerykańskich żołnierzy i cywili przed jurysdykcją MTK<sup>104</sup>. Uzyskanie kompromisu dotyczącego immunitetu umożliwiło przedłużenie misji SFOR na rok i UNMIBH na sześć miesięcy w Bośni i Hercegowinie<sup>105</sup>.

Podczas dyskusji o rozciągnięciu mandatu na kolejny rok, w czerwcu 2003 r. wiele państw głośno wyrażało sprzeciw wobec propozycji USA o jej automatycznym przedłużaniu. Padały również oskarżenia, co do legalności rezolucji, braku jej potrzeby i właściwości, natomiast Francja, Syria i Niemcy wstrzymały się od głosu na znak protestu<sup>106</sup>.

Kolejne starcia na forum ONZ między USA a krajami zwolennikami MTK miały miejsce przy przedłużaniu mandatu misji ONZ w Liberii w sierpniu 2003 r. i przy uchwaleniu rezolucji o ochronie pracowników humanitarnych. W pierwszym przypadku USA domagały się ustanowienia wyjątku dla personelu państw, które

---

<sup>101</sup> Security Council Discussing U.S. Draft on Peacekeeper Immunity, 11 lipca 2002, dostępny na stronie: <http://www.useu.be/Categories/Justice%20and%20Home%20Affairs/July1102ICCUNUS.html> (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

<sup>102</sup> U.S. will not sign on to International Criminal Court, Bush says, 2 lipca 2002, dostępny na stronie: <http://www.useu.be/Categories/Justice%20and%20Home%20Affairs/July02021CCCourtUSBush.html> (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

<sup>103</sup> S/res/1422 (2002) z 12 lipca 2002 roku, dostępna na stronie: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/477/61/PDF/N0247761.pdf?OpenElement>

<sup>104</sup> Vote about the International Criminal Court, John D. Negroponte, U.S. Permanent Representative to the United Nations, Remarks at stakeout following UN Security Council vote on Resolution 1422, including text of explanation of vote, New York, New York, July 12, 2002.

<sup>105</sup> S/res/1423 (2002) z 12 lipca 2002) dostępna na stronie: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/477/85/PDF/N0247785.pdf?OpenElement>.

<sup>106</sup> FS-AMICC-USTimeline.pdf dostępny na stronie: <http://www.iccnw.org/documents/otherissues/impunityart98/FS-AMICC-USTimeline.pdf> (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

nie są stronami MTK nie tylko przez trybunał, ale spod każdej innej obcej jurysdykcji. W drugim przypadku, problem tkwił w fakcie, iż rezolucja odnosiła się do statutu MTK, który jednoznacznie uznaje za zbrodnię wojenną ataki na pracowników humanitarnych<sup>107</sup>.

### **Ustawy o ochronie amerykańskiego personelu służącego za granicą (ASPA)**

Ostatni krok zabezpieczający interesy USA został podjęty przez Kongres na mocy Ustawy o ochronie amerykańskiego personelu służącego za granicą (American Service-Members Protection Act). W dniach 23–24 lipca 2002 r. obie izby Kongresu przyjęły, a 2 sierpnia 2002 r. Prezydent Bush podpisał ASPA, wprowadzając ją do porządku prawnego Stanów Zjednoczonych. Głównym celem ustawy jest, jak sama nazwa mówi, ochrona obywateli USA przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Jej realizacja miała polegać na zakazie współpracy z trybunałem (sec. 2004), ograniczeniu udziału wojsk i personelu USA w niektórych operacjach pokojowych przeprowadzanych przez ONZ (sec. 2005), zakaz bezpośredniego lub pośredniego przekazywania informacji poufnej dotyczącej bezpieczeństwa narodowego i egzekwowania prawa (sec. 2006) (*law enforcement*) oraz zakaz pomocy militarnej dla państw stron MTK (sec. 2007). Dodatkowo ustawa upoważniła Stany Zjednoczone do uwolnienia członków sił zbrojnych USA i niektórych innych osób uwięzionych lub zatrzymanych przez MTK (sec. 2008).

Zakaz współpracy obejmował wszystkie urzędy i sądy stanowe oraz federalne, do których MTK zwróciłby się z taką prośbą. Żaden urząd lub sąd w USA nie posiadał prawa, aby przekazać informację lub żądania pochodzące z trybunału do adresata. Ustawa zakazywała ekstradycji lub przekazania obywatela USA albo obcokrajowca na stałe zamieszkującego w USA do MTK. Zakaz obejmował ponadto wszelką pomoc, w tym i wsparcie finansowe; także prawo do prowadzenia śledztwa przez przedstawiciela Międzynarodowego Trybunału Karnego na terytorium USA lub podlegającym jurysdykcji USA.

Ustawa przewidywała zakaz udziału sił zbrojnych USA w misjach pokojowych z ramienia ONZ, chyba że prezydent zapewni, za pomocą głosu USA w RB ONZ, swoim obywatelom immunitet spod jurysdykcji MTK. Ten wymóg wchodził w życie wraz z nabraniem mocy obowiązującej przez statut rzymski. Możliwość zaangażowania amerykańskich sił zbrojnych w operację pokojową istniała, jeżeli prezydent byłby w stanie zapewnić, że Rada Bezpieczeństwa ONZ zagwarantowałaby immunitet przed MTK przynajmniej dla sił zbrojnych USA lub Stany Zjednoczone będą miały podpisane umowy dwustronne (DPI) ze wszystkimi krajami biorącymi udział w misji, bądź na których terytorium misja będzie miała miejsce albo też nie są stronami MTK. Ostatnim wyjątkiem jest interes narodowy USA. Przy spełnieniu takich wymogów prezydent na mocy ASPA posiada prawo do zniesienia

---

<sup>107</sup> *Ibidem*.

zakazów wynikających bezpośrednio z przepisów ustawy<sup>108</sup>. Zniesienie zakazów miało być wiążące na rok, z możliwością przedłużenia na kolejny rok, jeżeli w tym czasie MTK nie podjął się działań unormowanych w ustawie. Natomiast w przypadku przystąpienia USA do trybunału wszystkie zapisy ustawy uznaje się za nieważne.

Zakaz bezpośredniego lub pośredniego przekazywania informacji dotyczył zarówno trybunału, jak i ONZ oraz krajów stron MTK. Przy tym na uwagę zasługuje fakt, że zakazy dotyczyły informacji, która mogła być potrzebna trybunałowi podczas prowadzenia postępowania w sprawie. Wyjątkiem od tego mogło być przekazanie informacji tylko państwu członkowskiemu lub organizacji międzynarodowej po udzieleniu uprzedniej gwarancji, że informacja ta nie zostanie przekazana MTK.

Zakaz wsparcia militarnego dotyczył wszystkich państw stron statutu rzymskiego i miał wejść w życie w rok po nabraniu mocy wiążącej przez statut. Wyjątkiem od tego zakazu objęte zostały kraje członkowskie NATO i główni sojusznicy USA<sup>109</sup> oraz Tajwan. Dla pozostałych państw jedyną możliwością korzystania z pomocy militarnej Stanów Zjednoczonych było podpisanie porozumienia dwustronnego, zapewniającego immunitet siłom zbrojnym USA spod jurysdykcji MTK na terytorium tegoż państwa. Natomiast prezydent został wyposażony w prawo do zniesienia zakazu wobec państwa, jeżeli uzna, że jest to konieczne dla interesów USA, i zobowiązany do poinformowania komitetów w Senacie i Izbie Reprezentantów<sup>110</sup>.

Prezydent upoważniony został również do ochrony obywateli USA<sup>111</sup>, obywateli państw sojusznicznych<sup>112</sup> oraz osób, które zostały zatrzymane lub uwięzione za oficjalne działania, których się podjęły, będąc pod opieką USA lub państw sojusznicznych. Jednym ze sposobów realizacji tej ustawy jest możliwość użycia sił zbrojnych w celu uwolnienia każdego Amerykanina zatrzymanego przez Międzynarodowy Trybunał Karny. Państwa sojuszniczne musiałyby wystosować prośbę o pomoc Stanów Zjednoczonych, jeżeli ich obywatel zostałby oskarżony. Przepis o użyciu sił zbrojnych jest nie do końca dopasowany do realiów stosunków transatlantyckich i widmo amerykańskich komandosów działających w okolicach Hagi jest mało prawdopodobne. Jednak warto zauważyć, że ten przepis w sposób oczy-

---

<sup>108</sup> Sec. 2003 American Service Members Protection Act z 2 sierpnia 2002 r., dostępny na stronie: <http://www.state.gov/t/pm/rls/othr/misc/23425.htm> lub <http://www.usaforicc.org/ASPA.htm> (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

<sup>109</sup> W tym Australia, Egipt, Izrael, Japonia, Jordania, Argentyna, Korea Południowa i Nowa Zelandia.

<sup>110</sup> Prezydent nie ma obowiązku powiadamiać Kongresu w przypadku podpisania porozumienia dwustronnego.

<sup>111</sup> W rozumieniu ustawy według definicji w art. 2013 są to: członkowie sił zbrojnych USA, wybrani lub wyznaczeni urzędnicy rządu USA i inne osoby zatrudnione lub pracujące dla rządu USA, do momentu przystąpienia USA do statutu rzymskiego [tłum. – S. D.].

<sup>112</sup> W rozumieniu ustawy według definicji w art. 2013 są to: personel wojskowy, wybrani lub wyznaczeni urzędnicy i inne osoby zatrudnione lub pracujące z ramienia rządów państw NATO, podstawowych sojuszników nieczłonków NATO (w tym Australia, Egipt, Izrael, Japonia, Jordania, Argentyna, Korea Południowa i Nowa Zelandia) lub Tajwan, tak długo jak rządy tych państw nie są stronami Międzynarodowego Trybunału Karnego i życzą sobie, aby urzędnicy i inne osoby pracujące dla rządu były wyłączone spod jurysdykcji MTK [tłum. – S. D.].

wisty przedstawia skrajnie negatywny stosunek twórców ASPA i przeciwników Międzynarodowego Trybunału Karnego.

W związku z wdrażaniem w życie postanowień ASPA, prezydent został zobowiązany do przedstawienia raportów komitetom w Senacie i Izbie Reprezentantów, analizujących sytuację w poszczególnych sojuszach militarnych, których USA jest stroną i poziom zagrożenia ze strony MTK dla obywateli USA.

Jedynym sukcesem przeciwników ASPA w Kongresie było wprowadzenie do ustawy poprawki umieszczonej w sekcji 2015, stwierdzającej, że nic w niniejszej ustawie nie stoi na przeszkodzie, aby Stany Zjednoczone wspierały międzynarodowe wysiłki w celu postawienia przed wymiarem sprawiedliwości obcych obywateli oskarżonych o zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne. Dla przykładu wymieniono Saddama Husajna, Slobodana Milosiewicia, Osame bin Ladena, członków Al-Kaidy i Islamskiego Dżihadu<sup>113</sup>. Ta poprawka pozwalała na współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym w szczególnych przypadkach.

Niniejsza ustawa niewątpliwie stworzyła podstawy prawne do działania przeciw nowo powstałemu trybunałowi. Choć uchwalono ją dopiero pod koniec lipca 2002 r., to można stwierdzić, że realizacja jej postanowień zaczęła się wraz z wycofaniem podpisu 6 maja tego roku<sup>114</sup>. Przez swoje przepisy zakazujące współpracy i jednocześnie rozszerzające krąg osób objętych jej postanowieniami proponowała wybór innym państwom, polegający na opcji „z lub bez USA”. Ujęcie w niej porozumień dwustronnych na mocy art. 98 statutu rzymskiego dało zwolennikom kursu sprzeciwu wobec MTK kolejne narzędzie w walce o pozbawienie jurysdykcji trybunału w stosunku do obywateli USA. Warto wspomnieć, że amerykańska interpretacja art. 98 statutu nie jest zgodna z jego ogólnym założeniem i wywołuje ostry sprzeciw organizacji pozarządowych wspierających MTK<sup>115</sup>. Zwolennicy MTK w Stanach uznali, że przyjęcie ASPA jest równoznaczne z ustanowieniem narzędzia do ingerowania w konstytucyjne uprawnienia prezydenta do kierowania polityką zagraniczną USA<sup>116</sup>.

Administracja Busha uznała kwestię Międzynarodowego Trybunału Karnego za na tyle istotną, że podstawowe argumenty swojej pozycji umieściła w nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, podkreślając ponownie swoją determinację do całościowego zastosowania ASPA oraz ochrony obywateli amerykańskich, jak i swoich działań na arenie międzynarodowej za pomocą porozumień dwustronnych i wielostronnych<sup>117</sup>. Taka polityka wobec MTK stworzyła kolejne problemy w stosunkach USA z Unią Europejską. I choć dyplomaci z obu stron Atlantyku starają się stwarzać pozory „jak zawsze” dobrych stosunków, jednak

<sup>113</sup> Sec. 2015 American Service-Members' Protection Act, Bureau of Political-Military Affairs, Washington, DC, 30 czerwca 2003.

<sup>114</sup> Warto zaznaczyć, że jej postanowienia zostały przedstawione jeszcze za administracji Clintona.

<sup>115</sup> U.S. Bilateral Immunity or So-Called „art 98” Agreements, dostępny na stronie: <http://www.iccnw.org/pressroom/factsheets/FS-BIASSept2003.pdf> (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> National Security Strategy, dostępna na stronie: [www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf) (ostatnie wejście 14 kwietnia 2004 r.).

cień trybunału karnego wraz z innymi sprzecznościami w polityce i handlu rzutują na wzajemne relacje. Za krok w kierunku przekonania administracji Busha do rewizji swojego stanowiska wobec trybunału można uznać wybór przez MTK Amerykanki Christine Chung na prokuratora. Najprawdopodobniej Chung poprowadzi pierwsze śledztwo MTK<sup>118</sup>. Poza tym powszechne jest stanowisko, iż sprawnie działający trybunał sam zniweczy zastrzeżenia i obawy Waszyngtonu.

Z wielką nadzieją spoglądano również na tegoroczne wybory prezydenckie. Kandydat demokratów senator John Kerry w swoich wypowiedziach bardziej skłaniał się w stronę polityki prezydenta Clintona niż obecnego rezydenta Białego Domu, ale podczas głosowania w Senacie nad ASPA wyraził swoje poparcie zarówno dla ustawy, jak i poprawki senatora Dodda<sup>119</sup>.

## Zakończenie

Wbrew twierdzeniom niektórych dyplomatów, iż niezależnie od administracji polityka zagraniczna USA nie ulega zasadniczej zmianie, uważam, że na przykładzie stosunku do MTK można wyciągnąć odmienne wnioski. Dziesięć lat wystarczyło, by stanowisko Stanów Zjednoczonych uległo radykalnej zmianie, od poparcia do prawie całkowitej negacji. Uważa się, że zmianie nie ulegają tylko priorytety, a utworzenie MTK jest wyłącznie instrumentem, co do którego każda administracja posiada odmienny pogląd. Sądzę, że wraz z włączeniem do retoryki politycznej USA imperatywu ochrony cywili i karania zbrodniarzy wojennych powstaje i obowiązek konsekwentnego działania i szukania konsensusu na ten temat za wszelką cenę.

Niewątpliwie przedmiotem dyskusji może być poszukiwanie przyczyny zmiany w stanowisku USA. Z jednej strony można widzieć ją w nieprzejednanym stanowisku krajów wspierających MTK i ich absolutnej odmowie zastosowania „taryfy ulgowej” dla „światowego policjanta”. Z drugiej strony jednak stać może za tym paniczna obawa konserwatywnej grupy w amerykańskim Kongresie i obecnej administracji przed „światowym spiskiem” mającym na celu przeprowadzanie politycznie motywowanych śledztw i procesów wobec obywateli USA. Faktem jest, iż niezależnie od głośnych i regularnych deklaracji amerykańskich polityków i dyplomatów zwolennikom MTK trudno jest nie traktować ustawy ASPA, porozumienia DPI i prowadzenia własnej polityki w ściganiu zbrodniarzy jako wręcz wrogiego działania wobec nowo powstałego trybunału.

Ciosem dla obecnej administracji było ujawnienie poniżającego traktowania więźniów i tortur stosowanych przez żołnierzy amerykańskich w obozie Abu Ghraib w Bagdadzie. Wydarzenia z Iraku podważyły część argumentacji Białego Domu o nienagannym zachowaniu i najwyższym morale amerykańskich żołnierzy. Dla Międzynarodowego Trybunału Karnego jedynym pozytywnym skutkiem tych

<sup>118</sup> International Criminal Court Picks U.S. Lawyer to Lead First Case, dostępny na stronie: [http://www.amicc.org/docs/WSJ1\\_30\\_04.pdf](http://www.amicc.org/docs/WSJ1_30_04.pdf) (ostatnie wejście 15 kwietnia 2004).

<sup>119</sup> [www.amicc.org/usinfo/administration\\_advocacy.html#Kerry](http://www.amicc.org/usinfo/administration_advocacy.html#Kerry).

wydarzeń była rezygnacja Stanów Zjednoczonych z ponowienia rezolucji 1487 RB z 12 czerwca 2003 r.<sup>120</sup>, gwarantującej niekaralność obywatelom USA biorącym udział w operacjach pokojowych z ramienia ONZ. Decyzja została podjęta po uzyskaniu informacji, że siedem z piętnastu państw członków RB ONZ wyraziło sprzeciw wobec rezolucji o podobnej treści<sup>121</sup>. Faktem jest, że nawet upokarzający skandal z irackimi więźniami, potępiony przez cały świat, nie był w stanie dać impulsu do zbliżenia USA z trybunałem. Dla administracji Busha cenniejsza jest wolność nieograniczonego użycia siły i absolutna suwerenność podejmowania decyzji niż podjęcie się obowiązków wynikających z ewolucji systemu prawa międzynarodowego. Wydaje się, że gwarantując jakość moralną swojej potęgi militarnej, Stany Zjednoczone zapominają, iż każda wojna jest doskonałym poligonem do obserwacji najgorszej strony istoty ludzkiej, niezależnie od rasy, wyznania czy statusu materialnego.

Dla administracji Clintona i Busha przyczyny sprzeciwu pozostały takie same. Należą do nich: podważanie przez MTK uprawnień Rady Bezpieczeństwa ONZ, brak zasad kontroli władzy MTK, nakładanie obowiązków wynikających ze statutu na państwa, które nie są stronami, i słabe podstawy prawne trybunału, które umożliwiają przeprowadzenie politycznie motywowanych procesów. Po wygranych w listopadzie 2004 r przez prezydenta Busha wyborach prezydenckich najbliższa przyszłość nie napawa optymizmem zwolenników przełamania impasu w stosunkach między Stanami Zjednoczonymi i Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Źródłem dodatkowych obaw jest fakt odejścia z administracji prezydenta Sekretarza Stanu Colina Powella, postrzeganego jako jednego z bardziej umiarkowanych polityków w administracji prezydenta Busha. Nominacja Condoleezy Rice na stanowisko Sekretarza Stanu, jak i pozostanie na swoich stanowiskach innych osób zaliczanych do tzw. „jastrzębi”<sup>122</sup> w Białym Domu pozwala przypuszczać, że stosunki na płaszczyźnie Waszyngton – Haga nie ulegną intensyfikacji przez kolejne cztery lata. Możliwość taka może zaistnieć po zmianie na stanowisku prezydenta w Stanach Zjednoczonych lub wraz ze zbliżaniem się terminu zwołania konferencji przeglądowej w 2009 r. W innym przypadku wydaje się, iż tylko szczególne wydarzenie mogłoby zmienić nastawienie USA wobec MTK.

## Bibliografia

- Bassiouni Cherif M., *The time Has Come for an International Criminal Court*, „Indiana International & Comparative Law Review” 1991 (Spring), Vol. 1, No. 1.  
Broomhall B., *International Justice and the International Criminal Court, between Sovereignty and the Rule of Law*, Oxford University Press 2003.

---

<sup>120</sup> <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/394/51/PDF/N0339451.pdf?OpenElement> (ostatnie wejście 2 sierpnia 2004).

<sup>121</sup> <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34254,2146030.html> (ostatnie wejście 2 sierpnia 2004).

<sup>122</sup> Między innymi Sekretarza Obrony Donalda Rumsfelda, który został poproszony przez prezydenta Busha do piastowania swojego stanowiska przez kolejną kadencję prezydentury („Gazeta Wyborcza” 2004, 4-5 grudnia).

- Erb N. E., *Gender Based Crimes Under the Draft Statute for the Permanent International Criminal Court*, „Columbia Human Rights Law Review” 1998 (Spring), Vol. 29, No. 2.
- Hall Ch. K., *The First Two Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court*, „American Journal of International Law” 1997 (January), Vol. 91, No. 1.
- Hall Ch. K., *The Third and Fourth Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court*, „American Journal of International Law”, 1998 (January), Vol. 92, No. 1, s. 124-133.
- Hebel H. von, Lemmers G. J., Schukking J., *Reflections on the International Criminal Court*, I.M.G. Asper Press, The Hague 1999.
- Izydorczyk J., Wiliński P., *Postępy w ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Prokuratura i Prawo” (2002) 3, s. 95.
- Meron T., *The Time Has Come for the United States to Ratify Geneva Protocol I*, „American Journal of International Law” 1994 (October), Vol. 88, No. 8, s. 678-686.
- Ogonowski P., *Międzynarodowy Sąd Karny – tworzenie jego podstaw*, „Państwo i Prawo” (1998) 6, s. 43.
- Płachta M., *Immunitet obywateli USA wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Państwo i Prawo” LVII (2003), z. 1.
- Płachta M., *(Stały) Międzynarodowy Trybunał Karny: Triumf idealizmu nad polityką*, „Palestra” (1998) 11-12.
- Płachta M., *Stany Zjednoczone wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sądowy” 2002 (wrzesień).
- Płachta M., *Dalsze prace nad Międzynarodowym Trybunałem Karnym (Pierwsza sesja Komisji Przygotowawczej Międzynarodowego Trybunału Karnego, Nowy Jork, 16–26 lutego 1999)*, „Prokuratura i Prawo” (1999) 6, s. 131.
- Płachta M., *Międzynarodowy Trybunał Karny. Na wyjątkowe zło wyjątkowy lek*, „Rzeczpospolita” z 28 kwietnia 1999 r.
- Płachta M., *Jest o czym dyskutować*, „Rzeczpospolita” z 29 lipca 1999 r.
- Płachta M., *Ograniczenia immunitetów*, „Rzeczpospolita” z 14 października 1999 r.
- Płachta M., *Międzynarodowy Trybunał Karny: nadzieje i trudności*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2001, nr 1, s. 9.
- Semprich Ż., *Poszukiwania światowej sprawiedliwości*, „Rzeczpospolita” z 1 kwietnia 1998 r.
- Semprich Ż., *Osądzą ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne*, „Rzeczpospolita” z 27 kwietnia 1999 r.
- Semprich Ż., *Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze*, „Rzeczpospolita” z 17 stycznia 2000 r.
- Stanley A., *U.S. Presses Case Against War Court; Two-Thirds of World Opposes Current Plan, U.N. Conference is Told*, „International Herald Tribune”, 16 July 1998.

**Źródła internetowe**

[www.amicc.org](http://www.amicc.org)

[www.asil.org](http://www.asil.org)

[www.dod.mil](http://www.dod.mil)

[www.fcni.org](http://www.fcni.org)

[www.globalpolicy.org/ngos/governance/icc/0805wbreport.htm](http://www.globalpolicy.org/ngos/governance/icc/0805wbreport.htm)

[www.humanrightsfirst.org](http://www.humanrightsfirst.org)

[www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)

[www.icrc.org](http://www.icrc.org)

<http://dodd.senate.gov/press/fr-02speeches.htm>

<http://frwebgate.access.gpo.gov>

[www.standartnews.com](http://www.standartnews.com)

[www.state.gov](http://www.state.gov)

<http://panda.bg.univ.gda.pl>

[www.un.org](http://www.un.org)

<http://www.un.org/icc/journal/715usa.htm>

[www.usaforicc.org](http://www.usaforicc.org)

[www.useu.be](http://www.useu.be)

[www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)

**Czasopisma**

„American Journal of International Law”

„Case Western Reserve Journal of International Law”

„Columbia Human Rights Law Review”

„Gazeta Wyborcza”

Human Rights Watch World Report ICC 1999

„International Herald Tribune”

„Państwo i Prawo”

„Przegląd Sądowy”

„Rzeczpospolita”

„Washington Times”

„Wprost”