

Joanna Helios

Legalność (nielegalność) Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze - rozważania w oparciu o zasadę suwerenności państw-stron Statutu MTK

Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w
Legnicy 1, 51-62

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Legalność (nielegalność) Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze – rozważania w oparciu o zasadę suwerenności państw-stron Statutu MTK

ABSTRAKT

Artykuł dotyczy analizy kompetencji Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze (MTK), tzw. trybunału haskiego. Autorka swoje rozważania koncentruje na pytaniu o legalność bądź nielegalność działań w wykonywaniu jurysdykcji przez sąd w Hadze. Porusza problematykę legitymizacji do narzucania zewnętrznego porządku prawnego oraz władzę osądzania ludzi przez niekoniecznie akceptowane trybunały, takie jak MTK w Hadze. Te kwestie związane są z problematyką suwerenności, które są ważne i interesujące nie tylko z punktu widzenia rozwoju europejskiej integracji, ale mają większe znaczenie z tego tytułu, że są związane z procesem globalizacji. Autorka stara się odpowiedzieć na pytanie o podstawy do legitymizacji dla haskiego trybunału. Jedną z części pracy odwołuje się do problematyki międzynarodowych organizacji i ich oddziaływania na suwerenność narodowych państw. Autorka próbuje porównać kompetencje trybunału haskiego i Wspólnoty Europejskiej.

Wstęp

Dla czasów współczesnych charakterystyczna jest wizja powoływania międzynarodowych ciał o charakterze prawodawczym oraz sądownictwa ponadnarodowego. Temu procesowi sprzyjają procesy integracyjne (powstanie Wspólnot Europejskich, Unia Europejska), a także globalizacyjne. Wśród instytucji sądowniczych o charakterze międzynarodowym (ponadnarodowym) należy wymienić Europejski Trybunał Sprawiedliwości, trybunał norymberski, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze (MTK), tzw. trybunał haski. I właśnie ten ostatni, jako instytucja zupełnie nowa, rodzi liczne kontrowersje i pytania o praworządność (niepraworządność) jego działań. Pytania te są zadawane, gdyż w przypadku MTK nastąpiło przełamanie etycznej zasady, że warunkiem podlegania władzy zewnętrznej przez państwo lub jego obywateli jest wcześniejsza zgoda (ratyfikacja aktu prawnego czy akces do organizacji, a więc jakaś forma wcześniejszego poddania się przez państwo jurysdykcji międzynarodowej) wyrażona na poziomie prawa wewnętrznego czy wręcz uznania reguł między- lub ponadnarodowych za składnik porządku wewnętrznego [2]. W przypadku trybunału haskiego sytuacja wygląda nieco inaczej, o czym mowa będzie dalej. Na dyskusję nad praworządnością (niepraworządnością) MTK wpływa fakt, iż państwa niechętnie godzą się na objęcie własnych obywateli jurysdykcją sądów międzynarodowych [24]. Pragną zachować dla siebie wykonywanie jurysdykcji terytorialnej, czyli prawo do sądenia sprawców wszystkich czynów popełnionych na ich terytorium [10]. Państwa

niechętnie przekazują swoją jurysdykcję karną organom międzynarodowym, chętniej natomiast zobowiązują się do ukarania winnych popełnienia przestępstw międzynarodowych we własnym zakresie. Zrzeczenie się takiej jurysdykcji oznacza bowiem znaczne ograniczenie suwerenności danego państwa [6]. Obawa o utratę suwerenności towarzyszyła państwom już od samego początku rozpoczęcia prac nad Statutem Międzynarodowego Trybunału Karnego [12]. W związku z tym w opracowaniu wskazujemy na:

1) możliwość (niemożliwość) zachowania suwerenności przez państwa-strony Statutu w aspekcie zasady komplementarności w związku z działalnością MTK w Hadze,

2) analogie w zakresie przekazywania kompetencji między trybunałem haskim, posiadającym podmiotowość międzynarodową a Wspólnotą Europejską, określaną w doktrynie jako organizacja ponadnarodowa.

I

Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, mimo że nie przewiduje możliwości składania zastrzeżeń do jakiegokolwiek ze swoich postanowień, to stara się w różny sposób wychodzić naprzeciw obawom rządów zatroskanych o suwerenność. Zasadnicze znaczenie ma konsekwentnie przeprowadzona idea komplementarności [21]. Toteż rozważając problem legalności (nielegalności) trybunału w Hadze, trzeba najpierw wyjść od tego, że idea Międzynarodowego Trybunału Karnego oraz koncepcja Statutu została oparta na zasadzie komplementarności, która ma charakter fundamentalny. Nadanie tej zasadzie charakteru fundamentalnego rodzi się z konieczności takiego ukształtowania ustawodawstwa wewnętrznego, aby możliwa stała się ochrona suwerenności każdego państwa-strony Statutu. Problem suwerenności jest istotny. O nim zawsze się mówi, kiedy powstają nowe międzynarodowe organizacje, ciała o charakterze ponadnarodowym. Jak duża jest waga suwerenności, świadczy zamieszczenie zasady komplementarności już w preambule Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze. U podstaw zasady komplementarności leży poszanowanie dla suwerenności państwa. Zasada komplementarności głosi, iż MTK ma charakter komplementarny w stosunku do narodowych systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach krajowych. Potwierdza to otwierający Statut art. 1, który przewiduje, że Trybunał stanowi uzupełnienie krajowych sądów karnych [18]. Zatem podstawową zasadą działań MTK jest jego komplementarność w stosunku do krajowych wymiarów sprawiedliwości. Trybunał w Hadze nie zastępuje krajowych wymiarów sprawiedliwości, lecz stanowi ich uzupełnienie, gdy te nie zdadzą egzaminu, staną się niedostępne lub nieefektywne, nie poradzą sobie ze sprawnym sądzeniem [22]. A więc tylko w przypadku gdy państwo jest niechętnie lub niezdolne (nadmieńmy, iż te słowa są dokładnie zdefiniowane w Statucie) do przeprowadzenia dochodzenia lub rozprawy sądowej, Międzynarodowy Sąd Karny może podjąć decyzję o rozważeniu danego przypadku. MTK podejmuje działania na przykład wówczas, gdy na skutek wojen domowych załame się wymiar sprawiedliwości danego państwa, zabraknie środków na procesy czy ochronę świadków lub gdy śledztwo będzie blokowane przez rządy, które niechętnie sądzą swoich wysokich urzędników [1].

Wydaje się więc, iż, co do zasady, sprawa wzajemnej relacji między Trybunałem a sądami krajowymi została rozstrzygnięta na rzecz tych drugich, czyli pierwszeństwa sądów krajowych. Zatem trybunał haski ma jedynie uzupełniać krajowy system wymiaru sprawiedliwości w ściganiu i karaniu sprawców określonych zbrodni. Podstawą więc jego działania, przypomnijmy, jest zasada komplementarności, a nie zasada nadrzędności czy wyłączności [7]. Fakt,

że „Trybunał ma charakter komplementarny w stosunku do krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych” (preambuła i art. 1 Statutu) oznacza, iż sprawy, których przedmiotem są zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne i zbrodnie agresji – objęte jurysdykcją MTK – pozostają nadal w zakresie kompetencji krajowego wymiaru sprawiedliwości i właściwość tego Trybunału zostaje, na mocy wyraźnej dyspozycji art. 17 Statutu wyłączona. Jeżeli sprawa o popełnienie któregoś ze wskazanych w tej umowie przestępstw została już osądzona w wewnątrzpaństwowym postępowaniu karnym lub było prowadzone postępowanie przygotowawcze, to w takich wypadkach – choćby nawet postanowiono zaniechać wniesienia aktu oskarżenia przed sąd danego państwa – zgodnie ze statutem rzymskim jurysdykcja MTK jest w zasadzie niedopuszczalna [23]. Trzeba pamiętać również o tym, iż warunkiem uruchomienia jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego jest zaakceptowanie jej przez państwo, na którego terytorium zbrodnia została popełniona, albo państwo obywatelstwa sprawcy. Każde państwo przystępujące do Statutu automatycznie akceptuje jurysdykcję Trybunału w stosunku do zbrodni. Zgoda taka nie jest wymagana, jeżeli sprawę wnosi do Trybunału w Hadze Rada Bezpieczeństwa ONZ [3].

Komplementarność jurysdykcji MTK wobec jurysdykcji krajowych państw – stron Statutu jest jedną z najważniejszych cech Trybunału. Postanowienia dotyczące komplementarności wypracowano z dużą starannością, gdyż – podkreślmy to raz jeszcze – dotyczą one niezwykle czulej sfery, jaką jest prawo państwa do wykonywania własnej jurysdykcji karnej. Ponadto zabezpieczenia instytucjonalne nie kończą się na tym. W Statucie znacząco rozbudowano postanowienia dotyczące procedury rozpatrywania przez Międzynarodowy Trybunał Karny zarzutu o niedopuszczalności lub braku jurysdykcji sądu haskiego. Z zarzutem, że jurysdykcja MTK jest niewłaściwa, wystąpić może zgodnie z art. 19 (17):

- 1) oskarżony lub osoba, w stosunku do której wydany został nakaz aresztowania lub która została wezwana do stawienia się przed sądem,
- 2) państwo, które w danym przypadku ma kompetencje do sprawowania jurysdykcji na tej podstawie, że wszczęło dochodzenie lub ściganie,
- 3) państwo, którego zgoda na wykonywanie jurysdykcji przez Trybunał jest wymagana zgodnie z art. 12 Statutu.

Podmioty wymienione powyżej mogą kwestionować dopuszczalność lub jurysdykcję w zasadzie tylko raz i najpóźniej w momencie rozpoczęcia procesu. W wyjątkowych wypadkach Trybunał może pozwolić na ponowne postawienie zarzutu lub zgłoszenie go w późniejszym czasie. Zaznaczmy, że jurysdykcja Trybunału jest zabezpieczona. Zabezpieczenie to polega na tym, że zarzut niedopuszczalności może zostać złożony w momencie rozpoczęcia procesu. Dalej zarzuty składane po raz drugi lub w późniejszym terminie opierać się mogą tylko na stwierdzeniu, że osoba, o którą chodzi, była już sądzona za czyny stanowiące przedmiot sprawy – *ne bis in idem* [29].

Wobec powyższych rozważań odnośnie zasady komplementarności i zabezpieczeń instytucjonalnych można stwierdzić, iż Międzynarodowy Trybunał Karny nie jest substytutem sądów krajowych. Sądy krajowe zawsze będą instancją dla zbrodni wymienionych powyżej. Istnienie MTK ma być dla krajowych systemów prawnych inspiracją do wywiązania się z obowiązków, ma być także środkiem zapobiegawczym przeciw zbrodniom typu ludobójstwa.

Pozornie, mając na uwadze zasadę komplementarności, wydaje się, iż wszystkie dyskusje i pytania o legalność (nielegalność) Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze są bezpodstawne. Jednakże trzeba pamiętać o szczegółach, które dopiero tworzą pełen obraz. Wobec tego postaramy się zaprezentować poglądy, które wskazują – jedno z mocniejszym akcentem, inne z lżejszym – na dominację Trybunału nad państwami-stronami Statutu.

Interpretując zasadę komplementarności, nie można ograniczyć się do jednego artykułu Statutu i tylko na podstawie tego artykułu rozstrzygać, czy działania MTK są praworządne, czy też niepraworządne. Trzeba wziąć pod uwagę cały Statut. Dopiero uwzględnienie dalszych przepisów pozwala na pełne określenie kształtu, jaki zasadzie komplementarności został nadany w Statucie. W tym dokumencie, który ma rangę traktatu międzynarodowego o charakterze wielostronnym, omawiana zasada komplementarności została przyjęta nie w ujęciu absolutnym (abstrakcyjnym), lecz w postaci komplementarności ograniczonej bądź kontrolowanej. Zdaniem M. Płachty [18] modyfikacje zasady komplementarności idą w kierunku zapewnienia Trybunałowi kontroli nad procesowymi mechanizmami implementacji tej zasady oraz w przyznaniu MTK „ostatniego słowa” w rozstrzyganiu spraw spornych. Ta kontrola MTK widoczna jest zwłaszcza w sposobie unormowania trzech zagadnień: instytucji „odstąpienia”, przesłanek niedopuszczalności sprawy oraz zasady *ne bis in idem*.

Pierwsza sytuacja – modyfikująca zasadę komplementarności na rzecz MTK – polega na tym, że państwo, które prowadzi postępowanie w tej samej sprawie co trybunał w Hadze ma wprawdzie uprawnienie – może – zwrócić się do prokuratora działającego przy MTK z wnioskiem o odstąpienie jego organom tego postępowania, ale prokurator nie jest tym wnioskiem związany. Może ten wniosek uwzględnić albo wystąpić do Izby Przygotowawczej o upoważnienie go do prowadzenia postępowania w tej sprawie (analogicznie sytuacja wygląda w odniesieniu do badania przesłanek dopuszczalności sprawy na podstawie art. 17).

Kolejno badanie i ewentualne uwzględnianie przez sąd haski przeszkody „rzeczy osądzonej” (*ne bis in idem*) wydaje się przemawiać na korzyść Trybunału. Wprawdzie sprawca zbrodni objętych jurysdykcją Trybunału podlega ochronie przed ponownym osądzeniem i skazaniem za ten sam czyn niezależnie od tego, czy najpierw został skazany przez Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze, czy sąd krajowy, jednakże decyzja w tej materii należy do MTK. Sąd haski musi uznać postępowanie prowadzone przed sądem krajowym za autentyczne („poważne”), wiarygodne, bezstronne i zgodne z międzynarodowymi standardami rzetelnego i uczciwego procesu [18]. Wynika z tego, iż to do MTK ma należeć między innymi ostateczna ocena, czy państwo „nie wyraża woli lub jest niezdolne do rzeczywistego przeprowadzenia postępowania karnego”, czy postępowanie nie miało na celu „uchronienia osoby podejrzanej od odpowiedzialności karnej”, czy zwłoka w postępowaniu „da się pogodzić z zamiarem wymierzenia sprawiedliwości osobie podejrzanej”, czy postępowanie było „prowadzone w sposób niezawisły i bezstronny”. Trybunał również ma oceniać stan zdolności państwa do prowadzenia postępowania, w tym do ujęcia oskarżonego bądź uzyskania niezbędnych dowodów i zeznań. W takim więc zakresie, w jakim zgadzamy się, że „ostatnie słowo” ma MTK, uznajemy, że chodzi o przekazanie mu kompetencji [26]. Skłaniać nas to może do wniosku, że komplementarność MTK nie wyklucza przekazania kompetencji organów władzy państwowej na jego rzecz, gdyż sam fakt, że trybunał haski jest organem komplementarnym wobec sądów krajowych, nie zabrania, że w pewnych okolicznościach, oczywiście określonych w Statucie, może dojść do zmiany podmiotu prowadzącego postępowanie, nawet wbrew woli tego ostatniego. Tym samym dopuszcza się ograniczenie wykonywania jurysdykcji karnej na terytorium państwa-strony, a przecież ograniczenie wykonywania jurysdykcji należy do najbardziej fundamentalnych przejawów korzystania z suwerenności państwowej [11].

Nadmienimy, iż od momentu rozpoczęcia prac nad Statutem MTK niejasna pozostawała kwestia, kto ma decydować o tym, że system krajowy jest niewydolny, w jakim trybie i na podstawie jakich kryteriów. Innymi słowy, czy i w jakim zakresie sąd haski powinien mieć również kompetencję do „sądzenia krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości” i czy

może w związku z tym prowadzić własne, niezależne dochodzenie [31]. W dyskusjach nad Statutem zwracano także uwagę na możliwość naruszenia proporcji między zakresem władzy sądu w Hadze do wszczynania postępowania i zbierania dowodów a zachowaniem suwerenności poszczególnych państw. W tym kontekście podkreślano konieczność precyzyjnego określenia kompetencji MTK [27]. Co za tym idzie, powstanie i działalność Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze pozwala coraz dalej odchodzić od legalistycznego pojęcia suwerenności państwa i immunitetu osobistego rządzących. Bowiem Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego zawiera rewolucyjne rozwiązania, zrywające z dotychczasowym stanem prawa, zarówno krajowego i międzynarodowego, oraz wytworzoną na jego podstawie praktyką. Art. 27 Statutu proklamuje zasadę całkowitej niezależności funkcji publicznej pełnionej przez oskarżonego dla ponoszenia przez niego pełnej odpowiedzialności karnej za zbrodnie objęte jurysdykcją MTK. W szczególności sprawowanie funkcji głowy państwa czy szefa rządu, jak również członka rządu czy parlamentu bądź innego wybieralnego przedstawiciela albo funkcjonariusza państwowego w żadnym razie nie może zwolnić sprawcy od odpowiedzialności karnej przewidzianej w Statucie. Sprawowanie określonej funkcji publicznej nie może też samo w sobie stanowić podstawy do zmniejszenia wymiaru kary. Wyrażnie o tym mówi art. 27 ust. 2 Statutu, który stanowi, że immunitety i inne przywileje związane z pełnieniem funkcji publicznej przewidziane w prawie krajowym lub międzynarodowym nie stanowią przeszkody do wykonywania jurysdykcji MTK wobec takiej osoby. Na potrzeby trybunału haskiego i w zakresie objętym jego jurysdykcją idea bezkarności i pozostawiania ponad prawem głów państw, szefów rządów i osób z tego kręgu została odrzucona i należy do przeszłości. Praktyczne konsekwencje tej nowej koncepcji można prześledzić na przykładzie sprawy Pinocheta [17].

Zwróćmy uwagę na fakt, że państwa, które nie są stronami Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, wyrażają kategoriyczny sprzeciw wobec implikacji wynikających dla nich ze Statutu. W szczególności państwa te uznają za niedopuszczalne, aby ich obywatele mogli zostać postawieni przed Trybunałem w Hadze i pociągnięci do odpowiedzialności karnej, mimo że ich rządy nie podpisały albo nie ratyfikowały Statutu. Odwoływanie się do zasady komplementarności jako filaru, na którym opiera się sąd haski, nie wydaje się dla nich przekonujące, gdyż „ostatnie słowo” w sporze o dopuszczalność sprawy zagwarantowane zostało Trybunałowi. Dla tych państw jest nie do przyjęcia, aby jakikolwiek obcy sąd czy organ oceniał jakość i efektywność ich wymiaru sprawiedliwości [14]. Działanie MTK wobec obywateli państw, które nie są stronami Statutu, może jawić się jako nielegalne.

Kolejny dylemat, powiązany w pewnym sensie z poprzednim, przechylający szalę na stronę „nielegalności” Trybunału to ekstradycja własnych obywateli. W doktrynie pojawiają się głosy sugerujące, iż działalność MTK w określonych sytuacjach, takich jak ekstradycja własnych obywateli, stanowi najdalej idące ograniczenie suwerenności państwa. Wskazuje się, że Statut przenosi na MTK jeden z elementów władzy suwerennej państwa, czyli sprawowanie przezeń wobec swoich obywateli zwierzchnictwa personalnego. Przepisy Statutu pozwalają bowiem MTK nie tylko sądzić osoby oskarżone o określone w nim przestępstwa. Idą o wiele dalej, mianowicie powodują także – w przypadku rozpoczęcia procesu przed MTK – wyłączenie obywateli w tym zakresie spod jurysdykcji państw-stron, w tym także spod jurysdykcji państwa obywatelstwa. Zwraca się także uwagę na to, że Statut formułuje także inne kompetencje organów Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze, wkraczające bezpośrednio w suwerenne kompetencje państw-stron. Jako klasyczny przykład podawany jest art. 91 Statutu, który uprawnia prokuratora MTK do wykonywania swoich obowiązków na terytorium państwa wezwanego, w skrajnych przypadkach także pod nieobecność i bez zgody organów tego państwa [5].

I już ostatnia wysuwana przez autorkę tego opracowania wątpliwość: czy uprzedzenie pod adresem Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze rodzi się jako obawa, że Trybunał może stać się instrumentem politycznym, który będzie wykorzystywany do nielegalnych działań? Sekretarz Generalny ONZ, jakoby wychodząc naprzeciw tym rozterkom, stwierdził, że najważniejszym zadaniem jest zachowanie bezstronności i integralności MTK. Sąd w Hadze nie jest i nigdy nie może stać się organem „politycznego polowania na czarownicę”. Musi on służyć jako bastion przeciwko tyranii i bezprawiu. Trybunał ma stanowić wzniosły element globalnej konstrukcji bezpieczeństwa zbiorowego [25].

II

Potraktowanie Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze jako organu o charakterze ponadnarodowym skłania do zbadania jego kompetencji w aspekcie legalności (nielegalności) działań podejmowanych na ich podstawie poprzez odniesienie do Wspólnot Europejskich. Te ostatnie są przecież również określane w doktrynie jako organizacje o charakterze ponadnarodowym [13].

W przypadku Międzynarodowego Trybunału Karnego nie dokonuje się przekazania kompetencji organów władzy państwowej. Kompetencja Trybunału nie oznacza wyłączenia jurysdykcji państwa i braku możliwości dalszego działania w ramach przekazanych kompetencji. Państwo może bowiem zawsze działać, czyli podjąć ściganie lub postępowanie sądowe przeciwko sprawcy. Jeśli nawet Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze, w sytuacji braku działania lub nieskutecznego działania państwa, przejmuje jurysdykcję w sprawie konkretnego podejrzanego, to kompetencja państwa wobec innych sprawców istnieje nadal. Jeśliby zastosować porównanie do Wspólnot Europejskich, to w przypadku MTK i państw-stron Statutu mamy do czynienia jedynie z kompetencjami konkurencyjnymi, a nie wyłącznymi. Koncepcja „przekazania kompetencji organów władzy państwowej” Wspólnotom Europejskim pojawiła się przede wszystkim w związku z kompetencjami wyłącznymi Wspólnot, a nie kompetencjami konkurencyjnymi [13].

Rozważając legalność (nielegalność) Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze, musimy mieć na uwadze fakt, że nie tylko jego działalność ogranicza suwerenność państw-stron Statutu. Tak samo Wspólnota Europejska jako organizacja o charakterze międzynarodowym ogranicza suwerenność państw członkowskich. Przed przystąpieniem do Wspólnot państwa członkowskie jako podmioty prawa międzynarodowego posiadały nieograniczone kompetencje. W wyniku decyzji politycznych przy tworzeniu Wspólnot Europejskich państwa członkowskie przekazywały bezwarunkowo i bezterminowo określone kompetencje do Wspólnoty. Odtąd w zakresie tych scedowanych na WE kompetencji państwa członkowskie nie posiadają już żadnych prerogatyw regulacyjnych. Przekazanie to, zdaniem F. Emmerta i M. Morawieckiego [4] (na gruncie nauki prawa europejskiego oraz prawa wewnętrznego państw członkowskich opinie na ten temat są różne, niekiedy odmienne niż przytoczona, ale nie zostaną poruszone, gdyż wykraczają poza ramy opracowania), nie prowadzi do utraty kompetencji przez państwa członkowskie. Zgodnie z powszechnie panującą opinią, Wspólnota nadal nie jest jeszcze państwem federalnym, którego państwa składowe, jak w przypadku np. USA, byłyby tylko ograniczonymi podmiotami prawa międzynarodowego. W niektórych dziedzinach państwa członkowskie przekazały Wspólnotcie swoje kompetencje w sposób zupełny i w dziedzinach tych Wspólnota stała się jedynym ustawodawcą. W innych dziedzinach nastąpiło częściowe przekazanie prerogatyw, tak że obecnie zarówno państwa człon-

kowskie, jak i Wspólnota są odpowiedzialne za stanowienie prawa, a tym samym wytworzył się model konkurencyjny.

Przyjrzyjmy się teraz bliżej kompetencjom wyłącznym i konkurencyjnym, a właściwie ich rozumieniu na gruncie prawa europejskiego.

O kompetencjach wyłącznych Wspólnot mówimy wtedy, gdy pewne dziedziny podlegają regulacji tylko i wyłącznie w drodze prawa wspólnotowego. Oznacza to, że państwa członkowskie nie mogą już stanowić prawa w tych dziedzinach. Mogą czynić to tylko wyjątkowo i dopiero po konsultacjach z Komisją Europejską, gdy Wspólnoty same nie czynią użytku ze swych kompetencji wyłącznych. W takich sytuacjach mówi się, że państwa stanowią prawo w danej dziedzinie, działają jako „rzecznicy wspólnych interesów”.

Natomiast kompetencja konkurencyjna Wspólnot występuje wtedy, gdy w odniesieniu do określonych dziedzin kompetencja stanowienia prawa została wprawdzie przyznana Wspólnotom, to jednak tak długo, jak Wspólnoty nie korzystają ze swych kompetencji, kompetencje te nadal przysługują państwom członkowskim. W momencie gdy zostanie przyjęte określone uregulowanie wspólnotowe, nie ma już miejsca na działanie państw członkowskich. Wynika z tego, że w ramach kompetencji konkurencyjnych państwa członkowskie zachowują swoją pierwotną kompetencję stanowienia prawa, ale nie mogą już z tej kompetencji korzystać, skoro tylko Wspólnota ustanowi swoją regulację prawną w danej dziedzinie. W takich sytuacjach mówi się o doktrynie zajętego pola lub zastrzeżonego pola (regulacja wspólnotowa) [28]. Dla porządku dodajmy, że w ramach kompetencji konkurencyjnych wyróżniamy kompetencje konkurujące alternatywnie i kumulatywnie. Kompetencje konkurujące alternatywnie polegają na tym, że państwa członkowskie są uprawnione do działania tylko do momentu podjęcia działań przez Wspólnoty, a kompetencje konkurujące kumulatywnie pozostawiają państwom członkowskim możliwość aktywności, nawet jeżeli Wspólnoty podjęły już działania. W razie konfliktu poszczególnych regulacji należy go rozstrzygnąć zgodnie z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego [30].

Porównując kompetencje Wspólnot Europejskich i Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze, trzeba zauważyć, iż w przypadku trybunału haskiego istnieje jakościowa różnica. Jego jurysdykcja nie ma pierwszeństwa przed jurysdykcją krajową (por. rozważania na temat zasady komplementarności w części I artykułu), tak jak ma to miejsce na gruncie prawa wspólnotowego – zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym. Jurysdykcja MTK nie wyłącza jurysdykcji krajowej, dlatego – podkreślę raz jeszcze – trybunał haski nie ma tutaj kompetencji wyłącznych. Co więcej, państwo swą jednostronną decyzją wyłącza kompetencje MTK, czyli państwo może postawić zarzut niedopuszczalności sprawy oparty na tym, że wszczęło ściganie lub sprawę rozstrzyga sąd krajowy. Ponadto Statut MTK zawiera artykuły dotyczące przesłanek dopuszczalności, wstępnego orzeczenia o dopuszczalności, sprzeciwu wobec jurysdykcji Trybunału lub dopuszczalności sprawy, *ne bis in idem*. Artykuły te stanowią w pewien sposób (por. część I) system zabezpieczeń i gwarancji pierwszeństwa jurysdykcji państwa. Tylko w świetle tego systemu możliwa jest ocena, w jakim stopniu Statut ogranicza kompetencje państwa. Przypomnijmy, że Trybunał może orzekać i wyłączyć jurysdykcję krajową, tylko gdy państwo nie chce lub jest niezdolne do wykonywania jurysdykcji. Te zabezpieczenia istnieją, mimo głosów sugerujących nadrzędność Trybunału w Hadze nad sądami krajowymi. Stąd – jak twierdzi M. Płachta i A. Wyrozumska [13] – błędne jest twierdzenie, że MTK wykonując jurysdykcję, gdy państwo nie chce jej wykonywać lub jest niezdolne w danej sprawie, wkracza w konstytucyjnie określone kompetencje państwa-strony Statutu. Państwa nie przekazują zatem swoich kompetencji, tak jak ma to miejsce na gruncie prawa wspólnotowego – kompetencje wyłączne WE. Natomiast

istotą Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze jest wymuszenie na państwach, by wykonywały swą kompetencję, oraz kontrola tego wykonania, a także wykonywanie w sytuacjach ekstremalnych jurysdykcji zamiast państwa, aby zapewnić, że najcięższe zbrodnie nie będą bezkarne. Zatem głównym zadaniem Trybunału jest kontrola wykonywania przez państwo jego własnych, nie przekazanych kompetencji, a nie wyłączenie z góry kompetencji państwa. Statut MTK na pewno w pewien sposób ogranicza kompetencje państwa, lecz jej z góry nie wyłącza ani nie zastępuje [13]. Stając się stroną Statutu, państwo nie tyle przekazuje swoje kompetencje, co poddaje kontroli swoje „chęci/dobrą wolę” i „zdolność” do karania. Sytuacja, która w istocie ma miejsce, nie odbiega od klasycznych formuł prawa międzynarodowego. Gdyby rzeczywiście następowało przekazanie kompetencji, to spowodowałoby niemożność dalszego działania w sferze kompetencji przekazanych, a przecież jeśli chodzi o MTK, co już podkreślaliśmy, tak nie jest. Przekazanie kompetencji powoduje utrudnioną możliwość wypowiedzenia, cofnięcia swojej decyzji. Natomiast Statut MTK można wypowiedzieć, kwestie te są uregulowane w Statucie i wcale nie jest to takie trudne. W tym zakresie Statut również odzwierciedla klasyczny model prawa międzynarodowego, albowiem nie tworzy żadnego reżimu prawnego, który pozbawiłby państwo suwerennych kompetencji. Nieco inaczej sytuacja klaruje się w przypadku Wspólnot Europejskich [8]. Idea Unii opiera się właśnie na konstrukcji kompetencji przekazanych. Ta konstrukcja idzie w zdecydowany sposób dalej aniżeli konstrukcja ograniczeń kompetencji państwa w drodze umowy międzynarodowej klasycznego prawa międzynarodowego [29]. Warto przytoczyć tutaj, na poparcie tego ostatniego twierdzenia, orzeczenia prejudycjalne Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Pierwsze z nich stanowi: „... Wspólnota tworzy nowy porządek prawa międzynarodowego, na rzecz którego państwa ograniczyły, aczkolwiek w niektórych tylko materiałach swoją suwerenność...”^{*}. Drugie orzeczenie również podkreśla przekazanie kompetencji: „... Tworząc Wspólnotę powołaną na czas nieograniczony, posiadającą swoje własne instytucje, swoją własną podmiotowość prawną oraz zdolność do reprezentacji na arenie międzynarodowej, a w szczególności korzystającą z rzeczywistych uprawnień, mających swe źródło w ograniczeniu suwerenności lub przekazaniu przez państwa swych uprawnień Wspólnocie, państwa członkowskie ograniczyły, aczkolwiek w niektórych tylko materiałach, swoje suwerenne prawa i tym samym stworzyły system prawa, który ma charakter wiążący dla nich samych jak i dla ich obywateli...”^{**}.

Zastanawiając się nad tym, czy działalność Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze, także powstanie i rozwój Wspólnot Europejskich, działalność tych podmiotów w ramach kompetencji wyłącznych (WE) i konkurencyjnych (WE, MTK) ogranicza suwerenność państw, musimy zdawać sobie sprawę z tego, że w zasadzie pytanie o suwerenność jest uprawnione w przypadku działalności każdego podmiotu prawa międzynarodowego. Zawsze przy zawieraniu umowy międzynarodowej może dojść do ograniczenia kompetencji organów państwa przy jednoczesnym wyposażeniu w te kompetencje organów innego podmiotu prawa międzynarodowego i w związku z tym na tym tle może zostać postawione pytanie o suwerenność państw, które przekazały swoje kompetencje w danej dziedzinie. Jeżeli państwo przystępuje do organizacji międzynarodowej o charakterze koordynacyjnym, to traci wyłączność swoich kompetencji i dopuszcza kompetencje innego podmiotu. Dotyczy to w szczególności kompetencji organów kontrolnych lub rzadziej sądowych takiej organizacji.

^{*} Sprawa 26/62 Van Gend en Loos (1963) ECR1.

^{**} Sprawa 6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L. (1964) ECR 585.

Zaznaczmy, iż nie jest to jednak przekazanie kompetencji organów państwa na rzecz organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego) [9].

Przekazując kompetencje, państwo zrzeka się wyłączności swoich organów w określonych w umowie międzynarodowej obszarach i jednocześnie udostępnia organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu swoją sferę wewnętrzną. Jednym słowem, państwo zezwala na „otwarcie” wewnętrznego porządku prawnego przed tą organizacją (organem). Celem przekazania kompetencji jest umożliwienie bezpośredniego obowiązywania i stosowania w państwie stanowionego przez tę organizację prawa. Skutki prawne aktu przekazania kompetencji po stronie państwa przekazującego są dwojakie:

Po pierwsze, państwo rezygnuje z wyłączności kompetencji swoich organów władzy w określonych dziedzinach.

Po drugie, państwo otwiera swój wewnętrzny porządek prawny, umożliwiając bezpośrednio obowiązywanie i stosowanie w tych dziedzinach, w których przekazało kompetencje, zewnętrznych wobec państwa aktów organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego.

Powyżej zaprezentowane przekazanie kompetencji nie ma charakteru absolutnego i może być odwołane. Wynikający z umowy akt przekazania musi jednak charakteryzować się określoną trwałością. Państwo nie może w każdym czasie zrezygnować z bycia stroną międzynarodowej umowy w sprawie przekazania bez narażenia się na zarzut naruszenia tej umowy [9].

Odnosząc te kwestie na grunt MTK w Hadze, za K. Lankoszem [9] stwierdzamy, że trybunał haski nie jest organem, któremu państwa przekazują „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. MTK nie ma charakteru ponadpaństwowego, nie zachodzi więc konieczność przekazania mu kompetencji na mocy umowy międzynarodowej. Jest organem międzynarodowym pełniącym wobec państw przede wszystkim funkcje kontrolne. Z kolei państwo będące sygnatariuszem Statutu MTK dopuszcza jedynie komplementarną kompetencje tego trybunału w sytuacjach szczególnych, i to w dziedzinie, która nie należy do wyłącznej kompetencji państwa.

III

Żyjąc w globalnym świecie, musimy przyzwyczaić się do istnienia organizacji o charakterze międzynarodowym (ponadnarodowym). Świat przez wieki był areną zbrodni, wojen, ludobójstwa, przemocy. Konflikty zbrojne w dzisiejszych czasach nasilają się i mają podłoże coraz bardziej ponadnarodowe. Dlatego też istnienie MTK w Hadze wydaje się potrzebne. W XXI wieku konieczne jest rozbudowywanie międzynarodowego systemu sprawiedliwości karnej, opartego na podstawie istniejących już systemów prawnych, działającego zgodnie ze standardami praw człowieka i prawa humanitarnego.

Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze, zgodnie z opiniami pojawiającymi się w doktrynie [19], jest instytucją, której brak cywilizowany świat odczuwał przez lata. MTK jest organem powoływanym do wymierzania sprawiedliwości karnej nie o charakterze lokalnym, mającym miejsce na terytorium danego, indywidualnego państwa, lecz ma charakter międzynarodowy. Trybunał haski budzi liczne kontrowersje i pytania o legalność swoich działań, głównie z tego powodu, iż wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych jest postrzegany jako jeden z najmocniejszych atrybutów i silnie strzeżonych elementów suwerenności danego państwa. Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych ma charakter silnie krajowy, narodowy, nawet w obrębie krajów tworzących różnego rodzaju unie czy inne organizmy

ponadpaństwowe, ściśle ze sobą powiązane politycznie i ekonomicznie. Istnienie Międzynarodowego Trybunału Karnego stanowi przeciwwagę dla wizji świata, w którym utrzymanie porządku spoczywa w rękach wojskowych czy żandarmerii.

Powołanie do życia Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze stanowi istotny przyczynek do oceny poziomu cywilizacyjnego państw, narodów i rządów początku XXI wieku oraz ich zdolności do myślenia i podejmowania odpowiedzialności w kategoriach globalnych, a nie jedynie partykularnych. Powstanie Trybunału Haskiego jawi się jako sygnał dominującego przeświadczenia o tym, że rażące pogwałcenie prawa w jakimkolwiek zakątku świata nie będzie umniejszane, spychane na margines, lecz będzie uważane za zagrożenie porządku i bezpieczeństwa dla wszystkich krajów i odpowiednio do tego traktowane w płaszczyźnie międzynarodowej. Uchwalony Statut MTK dowodzi, że społeczność międzynarodowa uznała wymiar sprawiedliwości za sprawę o doniosłym znaczeniu. W przypadku najcięższych zbrodni społeczność międzynarodowa zdecydowała się zadbać o losy pokrzywdzonych w ten sposób, aby wymierzanie sprawiedliwości nie pozostawało na łasce (niełasce) państwa, którego przecież rząd może nie być zainteresowany ukaraniem winnych popełnionych zbrodni [19], [20].

Niezależnie od istnienia Trybunału decydująca rola nadal przypada, a właściwie powinna być obowiązkiem społeczności międzynarodowej, a ściślej poszczególnych państw, zapewnieniu przestrzegania norm prawnomiędzynarodowych oraz pociągnięciu do odpowiedzialności karnej sprawców naruszeń prawa humanitarnego. Rządy państw powinny dążyć do takiego ukształtowania ustawodawstwa wewnętrznego, aby zapewniało ono pełną możliwość ścigania i karania na terytorium danego kraju osób dopuszczających się przestępstw o charakterze międzynarodowym. Ponadto należy zagwarantować wszechstronną i skuteczną współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym [16].

Międzynarodowy Trybunał Karny jest potrzebny społeczności międzynarodowej. Jego ustanowienie oznacza położenie kresu bezkarności i osiągnięcia sprawiedliwości dla wszystkich. Istnienie tego sądu staje się istotnym elementem prewencji i powstrzymywania potencjalnych przestępców. Państwa mające właściwy, chciałoby się rzecz – praworządny system prawny, którego normy prawne zawierają nakazy karania zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości czy zbrodni wojennych, nie mają się czego obawiać ze strony MTK. Przeciwnie zgodnie z zasadą komplementarności Trybunał będzie wkroczał, kiedy państwa nie będą mogły lub nie będą chciały podjąć odpowiednich działań [25], [15].

Literatura

[1] Bartkowski M., *Stały Międzynarodowy Sąd Karny: instytucjonalne oblicze rozwoju międzynarodowego prawa humanitarnego*, „Rubikon” 1999, nr 2 (6–7).

[2] Bator A., *Prawo w warunkach globalizacji*, [w:] *Sprawiedliwość ostoją mocy i trwałości Rzeczypospolitej. Materiały konferencyjne*, X Ogólnopolskie Dni Prawnicze, Wrocław 16–19 maj 2002 r., Warszawa 2002.

[3] Czapliński W., A. Wyrozumską, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999.

[4] Emmert F., M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999.

[5] Karski K., *Ratyfikacja Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (zagadnienia prawnomiędzynarodowe i konstytucyjne)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 1.

- [6] Karski K., *Realizacja idei utworzenia międzynarodowego sądownictwa karnego*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 7.
- [7] Kolas J., *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45).
- [8] Kwiecień R., *Suverenność państwa w Unii Europejskiej: aspekty prawnomiędzynarodowe*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 2.
- [9] Lankosz K., *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45).
- [10] Łazanowski A., A. Zawidzka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2001.
- [11] Mik C., *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45).
- [12] Ogonowski P., *Międzynarodowy Sąd Karny – tworzenie jego podstaw*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 6.
- [13] Płachta M., A. Wyrozumską, *Problem ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (uwagi polemiczne w związku z artykułem Karola Karskiego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 5.
- [14] Płachta M., *Immunitet obywateli USA wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 1.
- [15] Płachta M., *Kodeks postępowania Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Studia Europejskie” 1999, nr 4.
- [16] Płachta M., *Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze a „sprawa polska”*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 6.
- [17] Płachta M., *Ograniczenia immunitetów, MTK, zasada komplementarności to jeden z filarów Statutu*, „Rzeczpospolita” 14 października 1999 r.
- [18] Płachta M., *Polskie prawo karne a postanowienia MTK*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8.
- [19] Płachta M., *Problem ratyfikacji przez Polskę Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Palestra” 1999, nr 5–6.
- [20] Płachta M., *(Stały) Międzynarodowy Trybunał Karny: triumf idealizmu nad polityką?*, „Palestra” 1998, nr 11–12.
- [21] Płachta M., *Statut Stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego: podstawowe zasady kompetencyjne, organizacyjne i procesowe*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 12.
- [22] „Rzeczpospolita” 6 lipca 2001 r., nr 156.
- [23] Sarnecki P., *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45).
- [24] Semprich Ż., *Dlaczego Polska nie podpisała Konwencji*, „Rzeczpospolita” 27 października 1998 r., nr 252.
- [25] Symonides J., *Na drodze do rozpoczęcia działalności Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Sprawy Międzynarodowe”, październik–grudzień 2002.
- [26] Szymt A., *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4 (45).
- [27] Tomaszewski T., *Ku regulom proceduralnym dla Międzynarodowego Sądu Karnego (Konferencja Międzynarodowa, Londyn 6–7 VI 1997)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 10.
- [28] Tyranowski J., *Prawo europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu amsterdamskiego*, Poznań 1999.
- [29] Wyrozumską A., *Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego – najważniej-*

sze rozwiązania instytucjonalne a ratyfikacja Konwencji rzymskiej przez Polskę, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 2 (6).

[30] Zacker Ch., S. Wernicke, *Prawo europejskie w pytaniach i w odpowiedziach*, Warszawa 2000.

[31] Zielińska E., *Prace ONZ nad Statutem Stałego Międzynarodowego Sądu Karnego (Sesja specjalna Komitetu, Nowy Jork, 4–15 VIII 1997)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 10.

[32] Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze 1999.

SUMMARY

This article contains the analysis of competences of the Hague Court. Author is concentrated on the question of the legal or non – legal of exercising of jurisdiction by the Haque Court. Author turns her attention to the problem of legitimisation to impose an exterior legal order and the power to judge people by tribunals, that are not necessarily universally accepted, such as the Haque Tribunal. This issue is also connected with the problem of sovereignty, which is also important and interesting not only because of the European Union development, but it has a more general meaning as it is connected with the processes of globalisation. Author has tried to answer a question about the basis for legitimising the Haque Tribunal.

One part of this paper is devoted to the problem of international organisations and their influencing on sovereignty of national states. Author has tried to compare competences of the Haque Court and European Community.