

UZASADNIENIE

1. *Potrzeba i cel związania Rzeczpospolitej Polskiej umową międzynarodową*

Celem Protokołu fakultatywnego do Konwencji o bezpieczeństwie personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz personelu wspóldziałajcego (zwanego dalej „Protokołem fakultatywnym”) sporządzonego w Nowym Jorku dnia 8 grudnia 2005 r. jest rozszerzenie zakresu ochrony prawnej tegoż personelu ustanowionej na podstawie Konwencji o bezpieczeństwie personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych i personelu wspóldziałajcego (zwaney dalej „Konwencj”), sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 grudnia 1994 r.

Konwencja ta została ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polsk dnia 9 marca 2000 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 173, poz.1671) i weszła w życie w stosunku do Polski dnia 21 czerwca 2000 r.

Konwencja ma zastosowanie tylko do operacji Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) mających na celu utrzymanie lub przywrócenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa albo co do których Zgromadzenie Ogólne lub Rada Bezpieczeństwa ONZ uznaj – dla celów stosowania Konwencji – że istnieje „wyjątkowe zagrożenie” dla bezpieczeństwa personelu uczestniczącego w danej operacji (art. 1 lit. c Konwencji).

Konwencja nie stosuje się do operacji Organizacji Narodów Zjednoczonych, które zostały zatwierdzone przez Radę Bezpieczeństwa ONZ jako akcje przymusu na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, w których taki personel uczestniczy jako strona walcząca przeciwko zorganizowanym siłom zbrojnym i w stosunku do której ma zastosowanie prawo międzynarodowych konfliktów zbrojnych (art. 2 ust. 2 Konwencji).

Zobowiązania państw wynikające z Konwencji sprowadzają się przede wszystkim do uznania za przestępstwa czynów skierowanych przeciwko personelowi ONZ i personelowi wspóldziałajcemu określonych w art. 9 ust. 1 oraz odpowiednio surowego karania ich sprawców. Konwencja, przyjmując uniwersalność ścigania sprawców tych czynów, zobowiązuje Państwa – Strony do ustanowienia swojej jurysdykcji wobec tych sprawców, zabezpieczając dodatkowo pociągnięcie tych osób do odpowiedzialności karnej poprzez ustanowienie reguły *aut dedere aut punire*, która gwarantuje, że sprawcy w żadnym razie nie unikn kary.

Ochrona personelu ONZ oraz personelu wspóldziałajcego jest ponadto wzmocniona zobowiązaniem państw do zapewnienia bezpieczeństwa takiego personelu poprzez wzajemną współpracę oraz udzielania sobie pomocy w ramach zapobiegania przygotowaniom do popełnienia przestępstw przeciwko temu personelowi, jak również wymianę informacji.

Konwencja zawiera też postanowienia dotyczące specjalnego statusu prawnego personelu uczestniczącego w operacjach ONZ, a w szczególności zapewnienia temu personelowi ochrony i bezpieczeństwa, odpowiedniego traktowania tego personelu przez państwa – strony oraz jego identyfikacji, a także porozumień regulujących status operacji, tranzytu oraz poszanowania przez personel państwa przyjmującego i państwa tranzytowego.

Konwencja nie narusza możliwości zastosowania międzynarodowego prawa humanitarnego oraz powszechnie uznanych standardów praw człowieka w odniesieniu do operacji ONZ oraz jej personelu i personelu wspóldziałajcego, jak również odpowiedzialności tego personelu za poszanowanie tego prawa i tych standardów.

Kilka lat stosowania Konwencji wykazało niezadowalającą skuteczność jej postanowień. Doprowadziło to do utworzenia na podstawie rezolucji nr 56/89 Zgromadzenia

Ogólnego ONZ z dnia 25 lutego 2002 r. Komitetu Ad Hoc, którego zadaniem było opracowanie raportu co do środków mających na celu umocnienie i rozszerzenie zakresu ochrony prawnej personelu ONZ oraz personelu współdziałającego.

W opinii wielu państw członkowskich ONZ konieczne stało się opracowanie dokumentu prawnego rozszerzającego zakres ochrony przewidziany przepisami Konwencji.

Potrzeba wzmocnienia ochrony personelu w takim trybie okazała się tym bardziej nagląca, iż w tym czasie miały miejsce liczne akty przemocy skierowane przeciwko personelowi ONZ oraz personelowi współdziałającemu. Jednym z najtragiczniejszych był atak na siedzibę personelu ONZ w Bagdadzie w dniu 19 sierpnia 2003 r.

Inicjatywę w tej sprawie przejęła Nowa Zelandia, przedkładając w październiku 2003 r. projekt Protokołu fakultatywnego do Konwencji, mającego na celu rozszerzenie zakresu stosowania Konwencji do personelu uczestniczącego we wszystkich operacjach ONZ (a nie tylko w operacjach pokojowych), bez konieczności uchwalania przez Radę Bezpieczeństwa lub Zgromadzenie Ogólne specjalnych deklaracji o zaistnieniu wyjątkowego zagrożenia dla bezpieczeństwa personelu uczestniczącego w danej operacji, co warunkowało dotychczas objęcie uczestniczącego w niej personelu ochroną prawną na podstawie Konwencji. Projekt ten stał się podstawą prac Komitetu Ad Hoc oraz Grupy Roboczej powołanej przez Szósty Komitet (Prawny) Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Zyskał on poparcie wielu państw członkowskich ONZ, w tym między innymi państw Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych.

W listopadzie 2005 r. Szósty Komitet zaakceptował raport przewodniczącego Komitetu Ad Hoc oraz Grupy Roboczej, zawierający uzgodniony tekst projektu Protokołu fakultatywnego, a następnie przedstawił Zgromadzeniu Ogólnemu projekt rezolucji przyjmującej wyżej wymieniony Protokół i zapraszającej państwa członkowskie ONZ do jego podpisania.

Należy wspomnieć, że w czasie prac nad Protokołem nie udało się usunąć kontrowersji co do zakresu (wykładni) użytego w nim pojęcia „budowanie pokoju”, które pozostało niezdefiniowane. Kontrowersje te znalazły wyraz w oświadczeniach składanych w Zgromadzeniu Ogólnym po przyjęciu Protokołu. Szereg państw, w tym państwa członkowskie Unii Europejskiej, wypowiedziało się za takim rozumieniem tego pojęcia, które obejmowałoby wszystkie przypadki, a więc także budowanie pokoju w sytuacjach przedkonfliktowych. Inne natomiast państwa, głównie rozwijające się, uważają, że pojęcie „budowania pokoju” dotyczy jedynie sytuacji pokonfliktowych.

Zgromadzenie Ogólne ONZ na podstawie rezolucji nr 60/42 z dnia 8 grudnia 2005 r., uchwalonej przez konsensus, przyjęło Protokół fakultatywny do Konwencji o bezpieczeństwie personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz personelu współdziałającego. Polska była jednym z współautorów tej rezolucji.

Rzeczpospolita Polska podpisała Protokół dnia 15 września 2006 r.

Protokół wejdzie w życie trzydziestego dnia po złożeniu Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych dwudziestu dwóch dokumentów ratyfikacyjnych, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia. Obecnie do Protokołu przystąpiło dwadzieścia państw.

Należy podkreślić, że Rzeczpospolita Polska jest jednym z krajów, które od wielu lat aktywnie uczestniczą w różnego rodzaju operacjach Organizacji Narodów Zjednoczonych, wysyłając na misje zarówno personel wojskowy, jak również ekspertów i specjalistów cywilnych. W czerwcu 2009 r. 1149 polskich obywateli uczestniczyło w tego rodzaju operacjach ONZ. Polska jest zatem żywo zainteresowana w zapewnieniu jak najlepszej ochrony prawnej personelowi uczestniczącemu w operacjach ONZ i dlatego nasz kraj od samego początku popierał, między innymi poprzez przyłączenie się do wspólnego stanowiska Unii Europejskiej, inicjatywę rozszerzania zakresu ochrony prawnej personelu.

2. *Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym*

Protokół fakultatywny stanowi uzupełnienie zapisów Konwencji o bezpieczeństwie personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz personelu współdziałającego, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 grudnia 1994 r. i między jego stronami powinien być stosowany oraz interpretowany łącznie z Konwencją, jako jeden dokument prawnomiędzynarodowy.

Najistotniejszą zmianą, jaką wprowadza Protokół w dotychczasowym reżimie prawnym ustanowionym na podstawie Konwencji, jest rozszerzenie katalogu operacji ONZ, do których Konwencja będzie miała zastosowanie. Artykuł II Protokołu stanowi, że strony tego Protokołu będą stosować Konwencję nie tylko do operacji określonych w artykule 1 litera c Konwencji, ale również do wszystkich innych operacji Organizacji Narodów Zjednoczonych ustanowionych przez kompetentny organ ONZ i prowadzonych z upoważnienia oraz pod kontrolą Organizacji w celu dostarczania pomocy humanitarnej, politycznej lub rozwojowej w procesie budowania pokoju lub dostarczania pomocy humanitarnej w sytuacjach kryzysowych.

Protokół rozszerza automatycznie więc zakres stosowania Konwencji do wszystkich operacji ONZ, bez potrzeby uruchamiania mechanizmu decyzyjnego, zgodnie z którym konieczna była deklaracja Rady Bezpieczeństwa lub Zgromadzenia Ogólnego ONZ o zaistnieniu „wyjątkowego zagrożenia” dla personelu ONZ oraz personelu współdziałającego w danej operacji.

Pewnym ograniczeniem zakresu stosowania Konwencji do wszystkich operacji ONZ jest ustanowione na mocy artykułu II ustęp 3 Protokołu prawo państwa przyjmującego do złożenia oświadczenia o niestosowaniu Konwencji do operacji związanych z dostarczaniem pomocy humanitarnej w sytuacjach kryzysowych, jeżeli dana operacja jest prowadzona tylko w celu reagowania na klęskę żywiołową. Oświadczenie takie powinno być złożone przez państwo przyjmujące przed rozpoczęciem takiej operacji.

Należy zaznaczyć, że Protokół fakultatywny nie narusza prawa państwa przyjmującego do podejmowania działań w ramach wykonywania swojej jurysdykcji krajowej w stosunku do członków personelu ONZ oraz personelu współdziałającego, którzy naruszają przepisy prawa wewnętrznego tego państwa. Działania takie mogą być podejmowane przez państwo przyjmujące, pod warunkiem że nie stanowią one naruszenia żadnych innych zobowiązań prawnomiędzynarodowych tego państwa.

3. *Przewidywane skutki prawne, społeczne, gospodarcze, finansowe, polityczne związane z wejściem w życie umowy międzynarodowej oraz określenie źródeł finansowania*

Ze względu na fakt, że Protokół fakultatywny dotyczy praw i obowiązków oraz spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy (jurysdykcja karna), postanowienia Protokołu będą stosowane przez organy państwa polskiego, mając w przypadku kolizji pierwszeństwo przed uregulowaniami ustawowymi, co wynika z art. 91 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Związanie się Protokołem fakultatywnym nie rodzi dla Rzeczypospolitej Polskiej żadnych bezpośrednich skutków społecznych, gospodarczych i finansowych.

a) podmioty prawa krajowego, których dotyczy umowa międzynarodowa

Protokół dotyczy personelu wojskowego oraz ekspertów i specjalistów cywilnych uczestniczących w operacjach Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz właściwych organów ścigania odpowiedzialnych za zapewnienie ochrony prawnej ww. osobom uczestniczącym w operacjach Organizacji Narodów Zjednoczonych wymienionych w Protokole.

b) sposób, w jaki umowa dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym

Przyjęcie Protokołu do polskiego porządku prawnego spowoduje, że ochroną prawną zostanie objęty personel wojskowy oraz eksperci i specjaliści cywilni uczestniczący w operacjach Organizacji Narodów Zjednoczonych, mających na celu dostarczanie pomocy humanitarnej, politycznej lub rozwojowej w procesie budowania pokoju lub dostarczania pomocy humanitarnej w sytuacjach kryzysowych. Realizacja zobowiązań zawartych w Protokole nie będzie wymagała wprowadzenia zmian do prawa wewnętrznego.

c) środki prawne, jakie powinny zostać przyjęte w celu wykonania umowy międzynarodowej

Rzeczpospolita Polska zapewnia w kodeksie karnym odpowiednią ochronę prawną personelowi wojskowemu oraz ekspertom i specjalistom cywilnym uczestniczącym w operacjach Organizacji Narodów Zjednoczonych mających na celu dostarczanie pomocy humanitarnej, politycznej lub rozwojowej w procesie budowania pokoju lub dostarczania pomocy humanitarnej w sytuacjach kryzysowych.

Konwencja, przyjmując uniwersalność ścigania sprawców tych czynów, zobowiązuje Państwa – Strony do ustanowienia swojej jurysdykcji wobec tych sprawców, zabezpieczając dodatkowo pociągnięcie tych osób do odpowiedzialności karnej poprzez ustanowienie reguły *aut dedere aut punire*, która gwarantuje, że sprawcy w żadnym razie nie unikną kary.

Ochrona personelu ONZ oraz personelu współdziałającego jest ponadto wzmocniona zobowiązaniem państw do zapewnienia bezpieczeństwa takiego personelu poprzez wzajemną współpracę oraz udzielania sobie pomocy w ramach zapobiegania przygotowaniom do popełnienia przestępstw przeciwko temu personelowi, jak również wymianę informacji.

4. Wybór trybu związania Rzeczpospolitej Polskiej umową międzynarodową

Związanie się przez Rzeczpospolitą Polską postanowieniami niniejszego Protokołu fakultatywnego nastąpi w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej.

Wybór powyższego trybu wynika z faktu, iż postanowienia artykułu II ustęp I Protokołu fakultatywnego stanowiące o rozszerzeniu stosowania Konwencji do wszystkich wymienionych w nim operacji ONZ wypełniają przesłanki art. 89 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, ze szczególnym uwzględnieniem punktu 5, jako że dotyczą spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Protokół rozszerza bowiem zakres ochrony prawnej personelu ONZ oraz personelu współdziałającego uczestniczącego w operacjach ONZ, o których mowa w artykule II protokołu.

Z uwagi na powyższe uwarunkowania, właściwym trybem dla związania się przez Rzeczpospolitą Polską Protokołem fakultatywnym jest ratyfikacja za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zgodnie z postanowieniami art. 89 ust. 1 Konstytucji RP.