

Małgorzata Kocel

FUNKCJE MIĘDZYNARODOWEGO KOMITETU CZERWONEGO
KRZYŻA Z POZYCJI PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

1. UWAGI WSTĘPNE

Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża¹ jest organizacją humanitarną, prowadzącą działalność na rzecz ofiar konfliktów zbrojnych². Komitet wraz z Ligą Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża (Czerwonego Półksiężyca, Czerwonego Lwa i Słońca), międzynarodową organizacją stanowiącą federację stowarzyszeń krajowych, tworzą Międzynarodowy Czerwony Krzyż. O ile jednak MKCK prowadzi działalność przede wszystkim w wypadku konfliktów zbrojnych, o tyle Liga działa zarówno w czasie pokoju, jak i w okresie wojny, realizując funkcje odmienne. Zgodnie ze statutem Ligi do jej kompetencji należy: 1) koordynowanie działalności stowarzyszeń krajowych na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej; 2) współpraca ze stowarzyszeniami we wszystkich dziedzinach ich działalności, a zwłaszcza w zakresie poprawy zdrowia, zapobiegania chorobom, zmniejszania cierpień; 3) ułatwianie stowarzyszeniom prowadzenia akcji humanitarnych; 4) częściowe przygotowanie kadr stowarzyszeń.

Ze statutów obydwu organizacji wynika, że działalność Ligi i MKCK może się w pewnej mierze pokrywać³. W celu wyeliminowania tego rodzaju przypadków zawierane są pomiędzy Ligą a MKCK porozumienia precyzujące ich kompetencje w zakresie działalności, którą może

¹ W dalszej części artykułu dla oznaczenia Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża stosowany będzie skrót MKCK.

² W roku 1979 MKCK oferował swoje usługi m. in. w konflikcie chińsko-wietnamskim, a także prowadził akcję pomocy na rzecz ofiar wypadków w Iranie (zob. „Bulletin CICR” 1979, nr 38).

³ Zob. statut Ligi Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża, *Manuel de la Croix-Rouge international*, Genève 1971, s. 294 i n. oraz statut MKCK, „Revue Internationale de la Croix-Rouge” 1975, nr 8, s. 483.

prowadzić zarówno jedna, jak i druga organizacja. Aktualnie obowiązujące porozumienie zostało zawarte w 1969 r.⁴

Zagadnienie funkcji MKCK wydaje się interesujące z kilku względów.

Po pierwsze, niezbyt częstym zjawiskiem jest istnienie w prawie międzynarodowym przepisów regulujących działalność organizacji o charakterze pozarządowym. Po drugie, na uwagę zasługuje fakt wykonywania przez MKCK szeregu istotnych funkcji (oczywiście gdy chodzi o działalność międzynarodową, gdyż pozostałe płaszczyzny aktywności Komitetu reguluje jego wewnętrzny statut podlegający prawu szwajcarskiemu) nie znajdujących podstaw w prawie międzynarodowym, a wypływających bezpośrednio z praktyki. Istnieje zatem swoista dwupłaszczyznowość w zakresie funkcji MKCK. Jedna znajduje oparcie w normach o charakterze międzynarodowym, druga czerpie swą moc z prawa wewnętrznego lub istnieje *de facto*. Interesujące jest wreszcie zagadnienie funkcji MKCK rozpatrywanych jako jeden z elementów kwalifikujących Komitet z punktu widzenia podziału organizacji międzynarodowych na rządowe i pozarządowe.

Ustalenie zakresu funkcji MKCK wymaga zatem z jednej strony analizy tekstów prawnych, którymi przede wszystkim są konwencje dotyczące tzw. prawa humanitarnego, z drugiej — prześledzenia jego praktyki w tej mierze, w jakiej nie mieści się ona wyraźnie w tekstach konwencyjnych. Chodzi tu o zbadanie bądź tych funkcji, które Komitet wykonuje zwyczajowo (np. inicjowanie międzynarodowych konferencji dyplomatycznych dotyczących prawa humanitarnego), bądź tych, które znajdują oparcie w porozumieniach z zainteresowanymi państwami (np. działalność na rzecz więźniów politycznych).

2. UPRAWNIENIA MKCK WYNIKAJĄCE Z KONWENCYJNYCH NORM PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Akty prawne dotyczące MKCK w sferze jego aktywności międzynarodowej, a normujące jego działalność i przyznające mu pewne uprawnienia, można podzielić na:

- 1) wielostronne konwencje o charakterze humanitarnym,
- 2) inne akty prawne.

Pierwsza grupa obejmuje:

A. Konwencje dotyczące ogólnie działalności organizacji humanitarnych (m. in. MKCK) w zakresie ich zadań statutowych. Należą do nich:

⁴ Manuel..., s. 326 i n.

1) konwencja w sprawie zastosowania do wojny morskiej zasad konwencji genewskiej z 1864 r., podpisana w Hadze 29 lipca 1899 r.⁵;

2) konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej, podpisana w Hadze 29 lipca 1899 r.⁶;

3) konwencja w sprawie polepszenia losu chorych i rannych w armiach czynnych, podpisana w Genewie dnia 6 lipca 1906 r.⁷;

4) konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej, podpisana w Hadze 18 października 1907 r. (IV konwencja haska)⁸;

5) konwencja dotycząca praw i obowiązków mocarstw i osób neutralnych w razie wojny lądowej, podpisana w Hadze 18 października 1907 r. (V konwencja haska)⁹;

6) konwencja w sprawie zastosowania do wojny morskiej zasad konwencji genewskiej, podpisana w Hadze 18 października 1907 r. (X konwencja haska)¹⁰;

7) konwencja w sprawie polepszenia losu rannych i chorych w armiach czynnych, podpisana w Genewie 27 lipca 1929 r.¹¹;

8) Protokół Dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), podpisany w Genewie 10 lipca 1977 r.¹²

B. Akty, które obok funkcji statutowych (ściśle humanitarnych) wykonywanych przez MKCK lub inne organizacje niesienia pomocy regulują kompetencje tych organizacji w sferze wykraczającej poza działalność humanitarną, przyznając im w tym zakresie szczególne uprawnienia (substytucja mocarstwa opiekuńczego). Postanowienia zawarte w tych aktach dotyczą zatem kompetencji organizacji humanitarnych w dwóch kierunkach działań, a mianowicie tradycyjnej działalności humanitarnej, którą może prowadzić MKCK lub inna organizacja niesienia pomocy, oraz zadań wykraczających poza tę sferę. W tym zakresie unormowania mogą dotyczyć bądź wszystkich organizacji humanitarnych (spełniających wymagane warunki), a zatem także i MKCK, bądź odnosić się wyłącznie do Komitetu (normy adresowane indywidualnie do MKCK i nie dotyczące innych organizacji). Do podgrupy tej zaliczyć należy:

⁵ *The Laws of Armed Conflicts*, ed. D. Schindler, I. Toman, Leiden—Geneva 1973, s. 211.

⁶ *Ibidem*, s. 57.

⁷ DzU 1927, nr 28, poz. 225.

⁸ DzU 1927, nr 21, poz. 161.

⁹ DzU 1927, nr 21, poz. 163.

¹⁰ DzU 1936, nr 8, poz. 67.

¹¹ DzU 1932, nr 103, poz. 864.

¹² *Międzynarodowe prawo wojenne. Zbiór dokumentów*, red. M. Flemming, Warszawa 1978, s. 285 i n.

1) konwencję w sprawie traktowania jeńców wojennych, podpisaną w Genewie 27 lipca 1929 r.¹³;

2) konwencję o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych, podpisaną w Genewie 12 sierpnia 1949 r. (I konwencja genewska z 1949 r.)¹⁴;

3) konwencję o polepszeniu losu rannych, chorych i robotników sił zbrojnych na morzu, podpisaną w Genewie 12 sierpnia 1949 r. (II konwencja genewska z 1949 r.)¹⁵;

4) konwencję o traktowaniu jeńców wojennych, podpisaną w Genewie 12 sierpnia 1949 r. (III konwencja genewska z 1949 r.)¹⁶;

5) konwencję o ochronie osób cywilnych podczas wojny, podpisaną w Genewie 12 sierpnia 1949 r. (IV konwencja genewska z 1949 r.)¹⁷;

6) Protokół Dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I)¹⁸.

Grupa druga dotyczy tych aktów prawa międzynarodowego, których treść nie jest wprawdzie związana z charakterem działalności MKCK (odmiennie niż w przypadku konwencji z zakresu prawa humanitarnego), ale które z uwagi na wykonywane przez MKCK zadania przyznają mu określone uprawnienia w regulowanych przez siebie dziedzinach. Do aktów tych należą:

1) konwencja o utworzeniu Międzynarodowej Unii Niesienia Pomocy, podpisana w Genewie 12 lipca 1927 r.¹⁹;

2) Światowa Konwencja Pocztaowa, podpisana w Ottawie 3 października 1957 r.²⁰

UPRAWNIENIA MKCK UNORMOWANE W KONWENCJACH DOTYCZĄCYCH DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI HUMANITARNYCH W ZAKRESIE ICH ZADAŃ STATUTOWYCH

Konwencje umieszczone w tej grupie adresują normy dotyczące niesienia pomocy ofiarom konfliktów zbrojnych do zbiorczej kategorii organizacji humanitarnych, nie regulując odrębnie kompetencji poszczególnych organizacji ani nie określając, o które konkretnie organizacje chodzi. Część tych konwencji operuje pojęciem „towarzystw uznanych

¹³ DzU 1932, nr 103, poz. 866.

¹⁴ DzU 1956, nr 38, poz. 171.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Międzynarodowe prawo wojenne*, s. 214 i n.

¹⁹ DzU 1933, nr 6, poz. 35 i 36.

²⁰ DzU 1963, nr 9, poz. 51.

należących do krajów neutralnych"²¹, w innych używa się terminu „oficjalne towarzystwa neutralnych państw”²² lub „urzędowo uznane towarzystwa krajów neutralnych”²³. Ponadto w dwóch aktach — obok tej ogólnej kategorii organizacji humanitarnych — mowa jest o „towarzystwie niesienia pomocy jeńcom, należycie związanym zgodnie z prawem swego kraju”²⁴. W tym ostatnim przypadku ustala się zatem kompetencje określonej grupy instytucji, tych mianowicie, których działalność dotyczy jednej kategorii ofiar: jeńców.

Jest charakterystyczne, że żaden z wymienionych wyżej aktów nie posługuje się nazwą „Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża”, aczkolwiek gdy mowa o „towarzystwach krajów neutralnych”, dotyczy to niewątpliwie Komitetu.

Podobnie należy przyjąć, iż konwencje uprawniające określone towarzystwa do podjęcia akcji na rzecz jeńców (niezależnie od zawartych w nich postanowień o charakterze ogólnym, dotyczących działalności „towarzystw niesienia pomocy”) dopuszczały możliwość działania MKCK, ponieważ Komitet zajmował się także sytuacją jeńców.

Powyższe regulacje przyznawały zatem MKCK szerszy zakres uprawnień niż akty pozostałe, normując dwie płaszczyzny jego działalności: z jednej strony, dające mu ogólne prawo do podjęcia akcji humanitarnych, z drugiej — określające jego kompetencje w ramach węższej kategorii „towarzystwa niosącego pomoc jeńcom”.

Postanowienia omawianych konwencji, normujących kompetencje organizacji humanitarnych, dotyczą w równej mierze MKCK, jak i innych instytucji. Ustalony zakres praw i obowiązków zrównuje zatem sytuację tych instytucji pod względem prawnym, nie przyznając żadnej z nich pozycji uprzywilejowanej (odmiennie niż konwencje genewskie z 1949 r., które uznają szczególną pozycję MKCK).

Uprawnienia przysługujące organizacjom humanitarnym (m. in. MKCK) obejmują:

— możliwość udzielania pomocy przez personel towarzystw i ich formacje sanitarne (dla skuteczności podjętych działań wymagane są dwa akty zgody: rządu macierzystego oraz upoważnienie samej strony walczącej);

— prawo dalszego wykonywania swych czynności pod kierowni-

²¹ Np. konwencja w sprawie polepszenia losu chorych i rannych w armiach czynnych z 1906 r. (art. 11).

²² Np. konwencja dotycząca zastosowania konwencji genewskiej z 1864 r. do wojny morskiej z 1899 r. (art. 3).

²³ Np. X konwencja haska z 1907 r. (art. 3).

²⁴ Konwencje dotyczące praw i zwyczajów wojny lądowej z 1899 r. (art. 15) i z 1907 r. (art. 15).

ctwem nieprzyjaciela po zagarnięciu przezeń wymienionych kategorii osób (w konwencji genewskiej o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych z 1929 r. uprawnienie to sformułowane jest w postaci zakazu zatrzymania omawianego personelu, skierowanego do stron walczących);

— prawo do mieszkania oraz żołądu na koszt strony walczącej (dopóki personel towarzystwa będzie pozostawał we władzy tej strony) w wysokości przewidzianej dla odpowiedniego personelu w wojsku strony (obowiązek ten nakłada na stronę walczącą konwencja genewska z 1929 r.);

— prawo wywieszania flagi ze znakiem Czerwonego Krzyża (Czerwonego Półksiężyca i Czerwonego Lwa i Słońca);

— możliwość niesienia pomocy rannym, chorym i rozbitkom stron walczących niezależnie od ich narodowości;

— nietykalność okrętów szpitalnych, urządzonych w całości lub części na koszt towarzystw. Okręty te nie podlegają zaborowi pod warunkiem, że znajdują się pod kierownictwem jednego z państw wojujących po uprzednim uzyskaniu zgody rządu kraju, do którego należą. Państwo wojujące, pod którego kierownictwem pozostają tymczasowo okręty towarzystwa, ma ponadto obowiązek podania nazw tych okrętów do wiadomości przeciwnika najpóźniej do momentu ich użycia (państwa wojujące mają jednakże w stosunku do nich szerokie uprawnienia, łącznie z prawem zatrzymania).

Ponadto w aktach zawierających unormowania dotyczące uprawnień towarzystw pomocy dla jeńców (także MKCK) przyznano im:

— prawo otrzymywania od stron wojujących wszelkich ułatwień — w granicach wskazanych przez konieczności wojskowe i przepisy administracyjne — w „spełnianiu swoich czynności filantropijnych”;

— prawo wydawania zapomóg w punktach internowania jeńców, jak również na etapach, gdzie przebywają jeńcy wracający do ojczyzny. Wykonywanie tego uprawnienia było obwarowane dwoma wymogami: obowiązkiem okazania zezwolenia imiennego wydanego przez władzę wojskową oraz zobowiązaniem na piśmie, że delegaci towarzystw poddadzą się wszelkim zarządzeniom porządkowym i policyjnym wydanym przez tę władzę.

Te same akty przyznają także biurom informacyjnym²⁵, tworzonemu m. in. na terytoriach neutralnych (np. przy MKCK), określone przywileje w zakresie zwolnień od opłat pocztowych.

W bardzo ogólnym zakresie możliwość działania organizacji humanitarnych przewiduje Protokół II z 1977 r. Artykuł 18, p. 2 tego aktu

²⁵ Jedną z tego typu placówek jest Centralna Agencja Informacyjna działająca przy MKCK.

ustanawia obowiązek podjęcia działań na rzecz ludności cywilnej, nie ustalając wszakże kategorii podmiotów, które byłyby jego adresatami („należy podjąć działania”). Zakres podmiotowy omawianego artykułu można by ustalić, analizując jego punkt 1, który przyznaje prawo działania stowarzyszeniom pomocy istniejącym na terytorium strony (krajowe organizacje Czerwonego Krzyża) w zakresie ich tradycyjnych zadań na rzecz ofiar konfliktu zbrojnego. Ze względu na kategorię konfliktów, jakich dotyczy protokół (konflikty międzynarodowe), akcje o charakterze humanitarnym należą zasadniczo do kompetencji stowarzyszeń krajowych. Pewien wyjątek wprowadza p. 2, art. 18, stanowiąc (dość zresztą niejasno), iż gdy „ludność cywilna cierpi bardzo znaczny niedostatek zaopatrzenia niezbędnego do przetrwania” (*privations excessives*), należy podjąć za zgodą zainteresowanej strony działania na rzecz ludności cywilnej, mające wyłącznie humanitarny i bezstronny charakter i prowadzone bez czynienia różnic na niekorzyść”. Należy przyjąć, iż obowiązek podjęcia tych akcji nie dotyczy organizacji krajowych, gdyż po pierwsze, ich kompetencje uregulowane są w p. 1, po drugie, dla działalności przewidzianej w p. 2 wymagana jest zgoda zainteresowanej strony (stowarzyszenia krajowe działają na terytorium kraju macierzystego na podstawie zgody udzielonej generalnie przy ich konstituowaniu), mogłoby tu zatem chodzić o organizacje międzynarodowe, takie jak MKCK czy Liga Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża.

Sformułowania zawarte w art. 18, p. 2 budzić mogą poważne zastrzeżenia zarówno co do kategorii podmiotów, których dotyczą, jak i **zakresu czasowego**, tzn. momentu, od którego należy rozpocząć działalność, niejasny jest bowiem zakres pojęcia „znaczny niedostatek”. Fakt ten może pociągać konsekwencje w postaci stosowania różnych interpretacji tego terminu, co z pewnością ogranicza potencjalnie możliwość podejmowania akcji pomocy przez organizacje o charakterze międzynarodowym.

Biorąc pod uwagę omówione wyżej akty prawne i zawarte w nich przepisy określające kompetencje MKCK, należy stwierdzić, że przepisy te:

- dotyczą ogólnie organizacji humanitarnych;
- regulują ich uprawnienia w sposób bardzo generalny, jedynie w zakresie tradycyjnej działalności humanitarnej;
- nie ustanawiają żadnych szczególnych praw na rzecz MKCK (nie używa się nigdzie nazwy „MKCK”), zrównując jego pozycję prawną z innymi instytucjami o charakterze humanitarnym (kompetencje MKCK są unormowane tylko w takim zakresie, w jakim dotyczą pozostałych organizacji).

PRZEPISY REGULUJĄCE FUNKCJE MKCK
W SFERZE WYKRACZAJĄCEJ POZA DZIAŁALNOŚĆ HUMANITARNA

O ile poprzednia kategoria aktów regulowała zagadnienie kompetencji MKCK w sposób bardzo ogólny, przyznając mu uprawnienia w takiej mierze, w jakiej dotyczyły one innych organizacji humanitarnych, o tyle konwencje objęte ramami obecnie omawianej grupy zawierają stosunkowo obszerny katalog norm ustalających prawa i obowiązki MKCK, regulując te kwestie dość szczegółowo (dotyczy to zwłaszcza konwencji genewskich z 1949 r.). Z uwagi na ten fakt należy analizować każdą z tych konwencji oddzielnie.

KONWENCJA W SPRAWIE TRAKTOWANIA JEŃCÓW WOJENNYCH Z 1929 R.

Historycznie jest to pierwszy akt prawa międzynarodowego adresujący normy w sposób indywidualny do MKCK (użyta w nim została po raz pierwszy nazwa „MKCK”). W akcie tym określono dwie sfery działalności MKCK. Pierwsza obejmuje działalność tradycyjną, polegającą na niesieniu pomocy (działalność humanitarna sensu stricto), i w tym zakresie — analogicznie do konwencji poprzednich — zostały Komitetowi przyznane pewne prawa na równi z innymi organizacjami. Konwencja, regulując kwestie pomocy dla jeńców, używa bowiem, gdy chodzi o zakres podmiotowy, liczby mnogiej („towarzystwa pomocy należyście uznane” oraz „stowarzyszenia pomocy dla jeńców wojennych”). Organizacje te mają prawo otrzymywania od stron wojujących dla siebie i swoich przedstawicieli należyście uwierzytelnionych, wszelkich ułatwień w granicach, na jakie pozwalają konieczności wojenne (art. 78), przy czym prawu temu odpowiada określony obowiązek stron walczących oraz prawo przysyłania dzieł i kolekcji książek do bibliotek obozów jenieckich (art. 39).

Druga sfera aktywności MKCK dotyczy funkcji nie związanych ściśle z bezpośrednią działalnością na rzecz jeńców. Konwencja przyznaje MKCK w tym zakresie dwa uprawnienia. Po pierwsze, delegat MKCK, uznany przez zainteresowane państwo, może uczestniczyć w zebraniu przedstawicieli stron wojujących w sytuacji sporu co do stosowania postanowień konwencji. Inicjatywa tego uczestnictwa pozostaje jednakże w gestii mocarstwa opiekuńczego, które proponuje państwu zainteresowanym osobę delegowaną przez MKCK (art. 87). Po drugie, MKCK może oferować (o ile uzna to za stosowne) mocarstwu zainteresowanym swoje usługi w zakresie organizowania Centralnej Agencji informacji o Jeńcach (art. 79).

W obydwu wypadkach działalności wykraczającej poza zadania tradycyjne postanowienia dotyczące tej kwestii zawierają klauzule, w których stwierdza się, iż treść norm regulujących tę działalność nie może być komentowana jako ograniczająca działalność humanitarną MKCK (art. 79, p. 3; art. 88). Akcje podejmowane przez MKCK w tym zakresie nie mogą zatem mieć wpływu na jego działalność humanitarną, stanowiącą — w myśl konwencji — zasadniczy kierunek działalności Komitetu.

KONWENCJE GENEWSKIE O OCHRONIE OFIAR WOJNY Z 1949 R.

Przepisy zawarte w tych aktach stanowią obecnie najobszerniejszy zestaw prawnomiędzynarodowych unormowań kompetencji MKCK. Przyznają one Komitetowi znacznie szerszy zakres uprawnień niż akty poprzednie, gdyż obok postanowień dotyczących tradycyjnej niejako działalności Komitetu wprowadzają istotne novum w zakresie jego kompetencji, powierzając Komitetowi funkcję substytutu mocarstwa opiekuńczego. W ten sposób granice uprawnień MKCK uległy zasadniczemu rozszerzeniu z uwagi na zakres kompetencji mocarstw opiekuńczych i fakt przyznania Komitetowi — jeśli chodzi o działalność tradycyjną — takich samych uprawnień, z jakich korzysta mocarstwo opiekuńcze (art. 10, p. 6 I konwencji genewskiej)²⁶.

MKCK, w myśl postanowień konwencji, może zatem — po pierwsze — oferować swe usługi, z jednej strony jako bezstronna organizacja humanitarna, i to zarówno w konfliktach międzynarodowych (art. 9 I konwencji genewskiej)²⁷, jak i konfliktach o charakterze niemiędzynarodowym (wspólny wszystkim konwencjom art. 3, p. 2), po drugie — występować w charakterze substytutu mocarstwa opiekuńczego (art. 10, p. 3 I konwencji genewskiej)²⁸.

Pierwsza płaszczyzna działalności, unormowana szczegółowo we wszystkich omawianych konwencjach, obejmuje szereg kierunków działalności Komitetu. Jego uprawnienia w tym zakresie, w ramach I konwencji, dotyczą:

— procedury pojednania między stronami (osoby delegowane przez MKCK mogą brać udział w spotkaniu stron konfliktu) — art. 11, p. 2;

— utworzenia i uznawania stref i miejscowości sanitarnych oraz stref bezpieczeństwa — art. 3, p. 3;

²⁶ Odpowiednio: art. 10, p. 6 II i III oraz art. 11, p. 6 IV konwencji.

²⁷ Odpowiednio: art. 9 II i III oraz art. 10 IV konwencji.

²⁸ Odpowiednio art. 10, p. 3 II i III oraz art. 11, p. 3 IV konwencji.

— oferowania usług stronom w konfliktach międzynarodowych (działalność za zgodą stron) — art. 3, p. 2;

— prowadzenia działalności humanitarnej na rzecz ofiar konfliktów międzynarodowych (za zgodą stron) — art. 9.

W zakresie II konwencji uprawnienia Komitetu dotyczą działalności unormowanej w artykułach „wspólnych” konwencji (analogicznie do I konwencji: art. 11, p. 2; art. 9; art. 3, p. 2).

III konwencja normuje działalność MKCK w zakresie:

— wyznaczania członków neutralnych mieszanych komisji lekarskich przewidzianych w art. 112;

— propozycji utworzenia centralnej agencji informacji o jeńcach — art. 123, p. 1;

— wizytacji miejsc, w których przebywają jeńcy (wyznaczenie delegatów wymaga zatwierdzenia ze strony mocarstwa, w którego władzy znajdują się jeńcy) — art. 126;

— otrzymania informacji dotyczących orzeczeń mieszanych komisji lekarskich — art. 11 załącznika II;

— kontaktów z jeńcami, poprzez instytucję męża zaufania — art. 79, p. 1;

— ułatwień w korespondencji pocztowej i telegraficznej z mężami zaufania — art. 81, p. 4;

— ułatwień w zakresie transportu korespondencji i sprawozdań dotyczących jeńców, wymienianych bądź między delegatami MKCK, bądź między nimi a stroną wojującą — art. 75, p. 2b;

— kontroli i podziału pomocy — art. 72, 73 (aneks III);

— ułatwień w zakresie transportu przesylek dla internowanych jeńców — art. 75, p. 1

oraz uprawnień przewidzianych w artykułach „wspólnych” konwencji.

W zakresie IV konwencji uprawnienia MKCK dotyczą:

— ułatwień w komunikowaniu się z ludnością cywilną — art. 30, p. 2;

— uzyskiwania wykazów oddziałów pracy — art. 96;

— wizytacji miejsc pobytu osób internowanych (wyznaczenie delegatów — za zgodą mocarstwa, w którym przebywają internowani) — art. 143, p. 5;

— tworzenia i uznawania stref i miejscowości sanitarnych oraz stref bezpieczeństwa — art. 14, p. 3;

— ułatwień w komunikacji z reprezentantami komitetów internowanych — art. 104, p. 3;

— otrzymywania informacji o ograniczeniu wysylek pomocy dla internowanych — art. 108, p. 2;

— pomocy dla ludności cywilnej na terytorium okupowanym — art. 59;

— ułatwień w korespondencji prowadzonej przez delegatów MKCK bądź między sobą, bądź ze stronami konfliktu — art. 111, p. 2b;

— kontroli i podziału zbiorowych przesyłek pomocy dla ludności cywilnej — art. 61, p. 1; art. 109, p. 3; art. 8 aneksu II;

— transportu przesyłek dla internowanych — art. 111, p. 1;

— wizytacji więźniów na terenach okupowanych — art. 76, p. 6; art. 126;

oraz uprawnień przewidzianych w artykułach „wspólnych” konwencji.

Podkreślić należy, że o ile poprzednie akty prawa międzynarodowego dotyczące kompetencji MKCK nie przyznawały mu pozycji uprzywilejowanej wśród organizacji humanitarnych, których działalność dopuszczały, o tyle konwencje genewskie z 1949 r. dają Komitetowi pierwszeństwo w zakresie akcji o charakterze humanitarnym, stanowiąc, iż „szczególna sytuacja MKCK w tej dziedzinie będzie zawsze uznawana i szanowana” (art. 125, p. 3 III konwencji i 142, p. 3 IV konwencji).

SUBSTYTUCJA MOCARSTWA OPIEKUŃCZEGO

Ogólną podstawę dającą MKCK prawo podjęcia działań w charakterze substytutu mocarstwa opiekuńczego²⁹ stanowi art. 10, p. 3 I konwencji, jakkolwiek i szereg innych postanowień konwencji upoważnia Komitet do prowadzenia działalności na równi z mocarstwem opiekuńczym, zawierając — jeśli chodzi o zakres podmiotowy — sformułowania alternatywne („mocarstwo opiekuńcze lub MKCK” czy „mocarstwo opiekuńcze lub organizacja humanitarna”), dopuszczające do działań także organizacje humanitarne.

Możliwość ustanowienia substytutu mocarstwa opiekuńczego przez stronę zainteresowaną obwarowana jest spełnieniem określonych warunków dotyczących charakteru organizacji oraz czasu, w którym stro-

²⁹ Zagadnienie substytucji mocarstwa opiekuńczego było szeroko dyskutowane na konferencji genewskiej w 1949 r. Jedna z delegacji wystąpiła nawet z propozycją utworzenia w tym celu stałej międzynarodowej organizacji o składzie rekrutowanym spośród osobistości życia politycznego, religijnego lub naukowego, uznanych z racji autorytetu moralnego i zasług dla ludzkości. Propozycja powyższa została jednak odrzucona. Problem substytucji pojawił się następnie na forum zwołanej przez MKCK konferencji ekspertów rządowych (1972), gdzie wyłoniły się trzy stanowiska co do sposobów wyznaczania substytutów, a mianowicie: 1) uznania MKCK za stałego substytutu, 2) wyznaczenia substytutu za zgodą zainteresowanej strony, 3) utworzenia w ramach ONZ specjalnego stałego organu. Ostatecznie kwestię tę uregulowały Protokoły Dodatkowe do konwencji genewskich z 1977 r.

ny mogą wyznaczyć substytutu (art. 10 przewiduje tu określoną procedurę).

Co się tyczy warunku pierwszego, organizacje „powinny dawać dostateczne rękojmie swej zdolności do podjęcia się wymienionych (w konwencji) funkcji i ich bezstronnego wypełniania” (art. 10, p. 4). Należy przy tym zauważyć, iż konwencja, mówiąc o substytucie mocarstwa opiekuńczego, adresuje postanowienia w tym zakresie do „organizacji humanitarnych”, podając MKCK tylko przykładowo i przyznając innym organizacjom w równej mierze uprawnienia do działania w takim charakterze.

O ile chodzi o aspekt czasowy, prawo wyznaczenia substytutu przysługuje stronom dopiero w chwili, gdy nie uda się zapewnić ochrony poprzez zastosowanie art. 10, p. 1 i 2, tzn. jeżeli strony nie zdołają osiągnąć porozumienia co do powierzenia zadań mocarstwu opiekuńczemu lub „organizacji dającej wszelkie rękojmie bezstronności i sprawności” (etap I), a następnie nie uda im się także zapewnić ochrony poprzez działalność — w zakresie funkcji przypadających na mocy konwencji mocarstwu opiekuńczemu — państwa neutralnego lub bezstronnej organizacji (etap II). Co się tyczy działalności MKCK, mocarstwo winno zwrócić się do Komitetu (lub innej organizacji), ażeby ten podjął się wykonywania zadań humanitarnych, przypadających — z mocy konwencji — mocarstwu opiekuńczemu, dopiero po zastosowaniu omówionej wyżej procedury (etap III).

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż konwencje genewskie ustalają pewną hierarchię substytutów: jedną kategorię, która wykonywałaby wszystkie funkcje mocarstwa opiekuńczego (art. 10, p. 2) i drugą (do niej należy zaliczyć MKCK), uprawnioną do „zastępowania” tego mocarstwa tylko w zakresie działalności humanitarnej (art. 10, p. 3). W związku z powyższym określa się niekiedy MKCK mianem „pomocniczego zastępcy mocarstwa opiekuńczego” (*suppléant auxiliaire des Puissances protectrices*)³⁰. Należy wszakże zauważyć, że jakkolwiek Komitet nie ma prawa do podjęcia wszystkich zadań mocarstwa opiekuńczego, konwencja zrównuje jego pozycję prawną z tym ostatnim, a także z państwami neutralnymi, o których mowa w art. 10, p. 2, w pełnym zakresie bowiem art. 10, p. 6 postanawia, iż „ilekroć w niniejszej konwencji jest mowa o mocarstwie opiekuńczym, należy przez to rozumieć także zastępujące je organizacje w znaczeniu artykułu niniejszego”.

Z postanowień konwencji wynika ponadto, iż o ile mocarstwo zatrzymujące ma obowiązek („powinno zwrócić się [...]”) zlecić MKCK wykonywanie zadań humanitarnych, przyjęcie tego zlecenia przez Ko-

³⁰ H. G. Knitel, *Les délégations du Comité international de la Croix-Rouge*, Innsbruck 1965, s. 368.

mitet ma charakter fakultatywny. Jeżeli natomiast MKCK oferuje usługi, państwo musi je przyjąć (art. 10, p. 3).

PROTOKÓŁ DODATKOWY I

W Protokołach Dodatkowych z 1977 r. dokonano rozszerzenia postanowień konwencji genewskich z 1949 r.

Kwestię uprawnień i zakresu działalności MKCK reguluje zasadniczo Protokół I, co jest dość oczywiste, zważywszy charakter konfliktów, których protokół dotyczy, aczkolwiek w pewnej mierze kwestii tych dotyczy również Protokół II.

Omawiany akt normuje kompetencje MKCK w trzech dziedzinach jego działalności, a mianowicie w działalności humanitarnej (pomoc bezpośrednia na rzecz ofiar konfliktów zbrojnych), w działalności nie związanej ściśle z bezpośrednią pomocą na rzecz ofiar (substytucja mocarstwa opiekuńczego i inna działalność) oraz w zakresie inicjatywy ewentualnych poprawek do załącznika I Protokołu I (normującego kwestie związane z kartami tożsamości, znakiem rozpoznawczym, łącznością itp.).

Analiza postanowień Protokołu I prowadzi do stwierdzenia, iż akt ten, rozszerzając granice uprawnień MKCK na jednym z odcinków jego działalności (zadania ściśle humanitarne), ogranicza je jednocześnie w zakresie funkcji pozostałych (substytucja mocarstwa opiekuńczego). Jeśli chodzi o działalność ściśle humanitarną, Protokół zobowiązuje generalnie mocarstwo okupacyjne do przyjęcia w tym zakresie usług MKCK, stanowiąc, iż państwo może „wyłączyć lub ograniczyć działalność [...] międzynarodowych organizacji koordynujących jedynie wtedy, gdy może zapewnić należyte wypełnianie zadań obrony cywilnej środkami własnymi lub środkami okupowanego terytorium”³¹. Jeżeli zatem mocarstwo nie dysponuje odpowiednią ilością ludzi i sprzętu, ma obowiązek dopuścić do udzielania pomocy organizacje międzynarodowe.

Za ograniczenie uprawnień MKCK w zakresie substytucji mocarstwa opiekuńczego należy uznać ustanowienie wymogu uzyskania zgody stron konfliktu na działalność Komitetu w charakterze substytutu. Ze sformułowań konwencji genewskich z 1949 r. wynikało natomiast, iż mocarstwo zatrzymujące ma obowiązek przyjęcia usług MKCK w tym zakresie.

O ile zatem konwencje pozostawiały decyzję co do podjęcia działalności w charakterze substytutu swobodnemu uznaniu MKCK, o tyle postanowienia Protokołu I uzależniają realizację tej decyzji od aproba-

³¹ Art. 64, p. 3 Protokołu I.

ty stron konfliktu³². Protokół znosi hierarchię substytutów przewidzianą przez konwencje genewskie, wprowadzając inną procedurę wyznaczania substytutu.

Jeżeli mianowicie nie zostanie wyznaczone lub uznane mocarstwo opiekuńcze, MKCK ofiarowuje swoje usługi stronom w konflikcie w celu jego wyznaczenia (strony muszą wyrazić zgodę na określoną kandydaturę). Postanowienie to określa nową funkcję Komitetu, obejmującą pośrednictwo między stronami w zakresie wyznaczenia mocarstwa opiekuńczego. Wydaje się, iż działalność MKCK w tym zakresie jest warunkiem koniecznym do ewentualnego przyjęcia przezeń roli substytutu (art. 5, p. 4).

Dopiero po uwzględnieniu wyników tej działalności — jeśli będą one negatywne — strony konfliktu „przyjmą bez zwłoki ofertę działania [...], którą złoży [...] MKCK”.

Należy podkreślić, iż Protokół, regulując zagadnienie substytucji mocarstwa opiekuńczego, dopuszcza do działalności — obok MKCK — wszystkie inne organizacje „dające pełne gwarancje bezstronności i skuteczności”, nie przyznając Komitetowi (analogicznie do konwencji genewskich) wyłączności w tej dziedzinie.

Inne zadania MKCK uregulowane w omawianym akcie dotyczą prowadzenia list personelu wykwalifikowanego, sporządzonych i nadesłanych przez strony, działalności Centralnego Biura Poszukiwań przy MKCK oraz ewentualnego pośrednictwa Komitetu przy zawieraniu porozumień między stronami, dotyczących stref zdemilitaryzowanych.

Protokół zobowiązuje w sposób generalny strony konfliktu i inne umawiające się strony do udzielania, w miarę potrzeby ułatwień umożliwiających międzynarodową koordynację działań pomocy, a ponadto nakłada na nie szczególny obowiązek przyznania MKCK „wszelkich ułatwień będących w ich mocy dla wypełniania humanitarnych zadań wyznaczonych mu przez konwencje”. Akt ten potwierdza zatem szczególną pozycję MKCK, aczkolwiek — w przeciwieństwie do konwencji genewskich — nie mówi o tym wyraźnie.

Dokonana wyżej analiza pozwala stwierdzić, że omówione akty — po pierwsze — ustalają zakres uprawnień MKCK rozszerzony w stosunku do konwencji zaliczonych do grupy poprzedniej, a normujących w sposób generalny prawa i obowiązki organizacji humanitarnych, po drugie — regulują zarówno działalność MKCK na płaszczyźnie tradycyjnej (ściśle humanitarnej), jak też nadają mu pewne funkcje nowe, związane z substytucją mocarstwa opiekuńczego, i po trzecie — przy-

³² Art. 5, p. 4 Protokołu I.

znają Komitetowi pozycję uprzywilejowaną w stosunku do innych organizacji humanitarnych.

UPRAWNIENIA KOMITETU WYNIKAJĄCE Z INNYCH AKTÓW PRAWNYCH

Fakt istnienia w umowach międzynarodowych nie związanych merytorycznie z charakterem działalności MKCK norm przyznających mu określone uprawnienia jest niewątpliwie oznaką wyrażonej przez społeczność międzynarodową generalnej akceptacji zadań podejmowanych przez Komitet. Pomimo że konwencje, o których mowa, są nieliczne a ponadto uprawnienia przyznane w nich MKCK mają charakter wyjątkowy, świadczą one o powszechnym zainteresowaniu państw działalnością Komitetu, a także o chęci ułatwienia mu podejmowanych akcji.

Za ową powszechnością przemawia zakres podmiotowy aktów, o jakich obecnie mowa, obejmujący w przypadku Światowej Konwencji Pocztowej prawie wszystkie państwa świata, a znaczną ich ilość w przypadku Międzynarodowej Unii Niesienia Pomocy.

Przywileje przyznane MKCK w ramach Światowej Konwencji Pocztowej dotyczą zwolnienia od wszelkich opłat — zarówno w krajach nadania i przeznaczenia, jak i w krajach pośredniczących — przesyłek listowych dotyczących jeńców (z wyjątkiem przysyłek za pobraniem), wysyłanych lub otrzymywanych bądź bezpośrednio, bądź za pośrednictwem Centralnej Agencji Informacji o Jeńcach (działającej przy MKCK). Należy tu nadmienić, iż postanowienia te nawiązują do przepisów zawartych w konwencjach humanitarnych, a przewidujących w sposób generalny prawo korzystania przez MKCK z pewnych przywilejów pocztowych³³.

W zakresie Międzynarodowej Unii Niesienia Pomocy przyznane zostało MKCK prawo dostarczenia na własny koszt i w granicach, które Komitet uzna za odpowiednie, służby wewnętrznej i stałej na potrzeby Unii. Chodzi tu o możliwość podjęcia przez Komitet działań w zakresie pomocy na rzecz ofiar klęsk żywiołowych. Jednakże działalność MKCK jest podporządkowana kierownictwu Komitetu Wykonawczego Unii (art. 14 statutu Unii). Zgodnie z tymi postanowieniami MKCK nie ma prawa podejmowania działalności o charakterze samodzielnym, lecz dostarczając odpowiedni personel do dyspozycji orga-

³³ Przywileje takie przewiduje art. 38 konwencji genewskiej w sprawie traktowania jeńców wojennych z 1929 r. oraz art. 16 konwencji haskiej dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej z 1907 r.

nów Unii, wykonuje pewne zadania jedynie w ramach akcji przez nie prowadzonych.

3. KOMPETENCJE MKCK W ŚWIELE JEGO DZIAŁALNOŚCI NIE MAJĄCEJ BEZPOŚREDNICH PODSTAW W KONWENCYJNYM PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

Prześledzenie praktyki MKCK, poczynając od akcji podejmowanych przezeń w okresie II wojny światowej, pozwala stwierdzić, iż obok działalności przewidzianej wyraźnie w omówionych wyżej konwencjach, które zasadniczo wytyczają jej ramy, organizacja ta prowadzi też działalność nie mającą bezpośrednich podstaw w prawie konwencyjnym, poszerzając w ten sposób granice swoich funkcji.

Okres działań wojennych prowadzonych w latach 1939—1945 oraz lata bezpośrednio po nim następujące (1945—1947) stanowiły dla MKCK pierwszą próbę podjęcia szerszej inicjatywy w zakresie nie unormowanym konwencjami (działalność uregulowana aktami prawnymi była zresztą ówczesnie bardzo ograniczona)³⁴, obejmującym pomoc na rzecz osób internowanych, deportowanych, zakładników i więźniów politycznych³⁵. Wprawdzie wobec stale negatywnej postawy rządu niemieckiego co do możliwości rozwinięcia przez MKCK działalności w tym zakresie, wszelkie zabiegi i starania Komitetu przynosiły minimalne efekty, jednakże sam fakt podejmowania prób w tej dziedzinie posłużył jako punkt wyjścia dla późniejszych działań organizacji.

Ponadto, już w okresie II wojny światowej, delegaci MKCK korzystali często z uprawnień, jakie przysługują przedstawicielom dyplomatycznym, co nie znajdowało uzasadnienia formalnoprawnego, a opierało się wyłącznie na autorytecie moralnym Komitetu.

Interesujące jest także zagadnienie stosunków między MKCK a rządami walczących stron. Pomimo istniejących trudności stosunki te były prawie stałe³⁶. Negocjacje, prowadzone z większym lub mniejszym skutkiem, dotyczyły bądź stosowania już istniejących konwencji o charakterze humanitarnym (konwencja o traktowaniu jeńców z 1929 r. była stosowana głównie dzięki interwencjom MKCK), bądź przyznania ochrony pewnym kategoriom osób, których sytuacja prawna nie była do tej pory wyraźnie uregulowana w prawie międzynarodowym

³⁴ Obowiązywały konwencje dopuszczające w sposób generalny działalność organizacji humanitarnych.

³⁵ *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la Seconde Guerre mondiale 1^{er} septembre 1939—30 juin 1947*, vol. I, *Activité de caractère général*, Genève 1948.

³⁶ *Ibidem*, s. 184.

(internowani cywilni, partyzanci), bądź wreszcie uzyskania pomocy materialnej od poszczególnych rządów³⁷.

Uwzględniając te fakty oraz analizując działalność MKCK w okresie powojennym (interwencje w tzw. konfliktach lokalnych), można ustalić kilka zasadniczych kierunków tej działalności wykraczających poza wyraźne ramy konwencyjne, a opartych bądź na zwyczaju, bądź na porozumieniach z określonymi państwami. Zakres tej działalności objął:

- 1) inicjowanie konferencji dyplomatycznych mających na celu kodyfikację i rozwój państwa humanitarnego;
- 2) opracowywanie projektów konwencji z dziedziny prawa humanitarnego;
- 3) działalność na rzecz więźniów politycznych;
- 4) zawieranie porozumień z poszczególnymi państwami;
- 5) kontakty z organizacjami międzynarodowymi (rządowymi i pozarządowymi).

DZIAŁALNOŚĆ MKCK W ZAKRESIE ROZWOJU PRAWA HUMANITARNEGO

Zarówno inicjowanie konferencji dyplomatycznych mających na celu kodyfikację i rozwój prawa humanitarnego, jak i opracowywanie projektów odnoszących się do konwencji należą do tradycyjnej już sfery działalności MKCK. Zasadniczo bowiem od początku istnienia tej instytucji do chwili obecnej można przypisać MKCK wszelkie próby zmierzające do rozwoju międzynarodowego prawa humanitarnego, począwszy od konferencji dyplomatycznej w 1863 r. i uchwalonej w jej wyniku I konwencji genewskiej z 1864 r.³⁸, poprzez inicjatywy podejmowane w celu uzupełnienia i rozszerzenia tej konwencji³⁹, opracowanie projektu konwencji dotyczącej traktowania jeńców z 1929 r., przygotowanie projektów konwencji genewskich z 1949 r. (stanowiących podstawę do dyskusji w toku debat konferencji dyplomatycznej z 1949 r.), po działalność zmierzającą do uchwalenia Protokołów Dodatkowych z 1977 r. Na uwagę zasługują nadto przedsięwzięcia MKCK w zakresie opracowania projektów aktów, które nie uzyskały — z różnych

³⁷ Pomoc materialna udzielona przez rządy na skutek interwencji MKCK stanowiła ponad 50% ogólnej pomocy tego typu, jaką otrzymał MKCK w latach 1939—1946.

³⁸ Konwencja w sprawie polepszenia losu rannych wojskowych w armiach będących w polu z 22 sierpnia 1864 r. (*Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyka. Wybór dokumentów*; red. L. Gelberg, Warszawa 1954, s. 105).

³⁹ Miało to miejsce kolejno w latach 1899, 1906, 1907, 1929, 1949, wreszcie 1974—1977.

przyczyn — mocy prawnej. Dotyczy to projektu konwencji o ochronie ludności cywilnej z 1934 r.⁴⁰ oraz projektu reguł o ograniczeniu niebezpieczeństwa, na jakie narażona jest ludność cywilna w czasie wojny, z 1956 r.⁴¹

Treść tych projektów miała jednakże pewne znaczenie dla późniejszych prac nad rozwojem prawa humanitarnego, które zostały uwieńczone uchwaleniem w roku 1977 Protokołów Dodatkowych do konwencji genewskich⁴².

INTERWENCJE KOMITETU W KONFLIKTACH NIEMIĘDZYNARODOWYCH
(pomoc na rzecz więźniów politycznych)

Jakkolwiek do chwili obecnej akcje podejmowane przez MKCK w zakresie pomocy na rzecz więźniów politycznych pozostają bez formalnej podstawy prawnej i Komitet nie miałby zasadniczo prawa prowadzenia takiej działalności, jego praktyka w tej dziedzinie jest stosunkowo obszerna⁴³. MKCK wykazuje bowiem aktywność w tym zakresie już od roku 1918 (pierwsze interwencje delegatów na Węgrzech i w Rosji), poprzez okres międzywojenny (działalność w 10 krajach, gdzie utrzymywał się stan napięć lub zamieszek wewnętrznych), aż do chwili obecnej⁴⁴.

Jest charakterystyczne, że o ile początkowe interwencje MKCK w tym zakresie podejmowane były na wyraźną prośbę stowarzyszeń krajowych lub zainteresowanych rządów, o tyle obecnie inicjatywa pomocy na rzecz więźniów politycznych pochodzi z reguły od Kom-

⁴⁰ S. Dąbrowa, *Ludność cywilna w konfliktach zbrojnych*, Warszawa 1974, s. 74.

⁴¹ Rezolucja XIX Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża, Delhi 1957 (*Manuel...*, s. 458).

⁴² Dąbrowa, *op. cit.*, s. 261.

⁴³ Należy tu nadmienić, iż działalnością na rzecz więźniów politycznych zajmowały się poza MKCK także inne organizacje międzynarodowe, takie jak: Międzynarodowa Amnestia (Amnesty International), Międzynarodowa Komisja do Walki z Reżimem Koncentracyjnym (Commission internationale contre le régime concentrationnaire), Międzynarodowa Komisja Praw Człowieka. Jednakże ich przedsięwzięcia — w przeciwieństwie do MKCK — miały charakter raczej epizodyczny i na ogół nie przynosiły rezultatów.

⁴⁴ Np. w styczniu 1979 r. delegaci MKCK udzielali pomocy ofiarom wypadków na terenie Nikaragui, obejmując nią 25 osób zatrzymanych w 8 więzieniach, oraz 175 osobom, które znalazły schronienie w ambasadach. Ponadto dostarczono pomocy pieniężnej pewnej liczbie rodzin osób zatrzymanych („Bulletin CICR” 1979, nr 38).

tetu. Przyczyny tego należy upatrywać w znacznej ilości udanych akcji, a ponadto w przyjęciu przez MKCK na XX Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża kompetencji do interweniowania w czasie napięć wewnętrznych⁴⁵. Nie ulega wątpliwości, że pomoc prowadzona na rzecz więźniów politycznych jest dziś kierunkiem działania MKCK na ogół uznanym o tyle, że coraz większa ilość państw dopuszcza delegatów MKCK do wizytacji więzień w sytuacjach zamieszek lub napięć wewnętrznych. Wystarczy podać, że w latach 1961—1973 MKCK interweniował z pewnym powodzeniem w ok. 40 sytuacjach napięć wewnętrznych i w ponad 50 przypadkach zamieszek, przeprowadzając prawie 1300 wizytacji, bez świadków w 650 więzieniach 65 krajów (odwiedzając ponad 100 tys. zatrzymanych)⁴⁶.

Na podstawie tych liczb można stwierdzić, że działalność MKCK w omawianej tu dziedzinie stała się bardzo intensywnym kierunkiem jego aktywności. Jeśli chodzi o praktykę państw w tej mierze, należy stwierdzić, iż z reguły wyrażona zostaje zgoda na kontakt delegatów MKCK z więźniami.

Pojawia się tu dość istotna z prawnego punktu widzenia kwestia, a mianowicie, czy owej praktyce nie towarzyszy przeświadczenie państw, iż tworzy ona prawo (*opinio iuris*), a w konsekwencji, czy nie należałoby przyjąć, iż mamy tu do czynienia z procesem tworzenia się prawa zwyczajowego. W praktyce państw można stwierdzić tendencję do przyjęcia takiej tezy.

WSPÓŁPRACA MKCK Z ORGANIZACJAMI MIĘDZYNARODOWYMI

MKCK utrzymuje ożywione stosunki z organizacjami międzynarodowymi, zarówno międzyrządowymi, jak i pozarządowymi.

Z organizacji międzyrządowych należy wymienić przede wszystkim ONZ⁴⁷, z którą MKCK utrzymuje stałe stosunki. Dotyczy to zarówno głównych, jak i pomocniczych organów ONZ, a ponadto organizacji wyspecjalizowanych ONZ, jak UNESCO, ILO, WHO⁴⁸. MKCK porozumiewa się także doraźnie z organizacjami o charakterze regionalnym np. z Radą Europy czy z Ligą Państw Arabskich⁴⁹.

⁴⁵ Przyjęcie przez MKCK kompetencji w tej dziedzinie nastąpiło na XX Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża w roku 1965 (zob. XXXI rezolucja tej konferencji — Manuel..., s. 466).

⁴⁶ Zob. J. Moreillon, *Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques*, Lausanne 1973, s. 231.

⁴⁷ Zob. *Rapport d'Activité 1974*, Comité International de la Croix-Rouge, Genève 1975, s. 86.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 87.

⁴⁹ Zob. *Rapport d'Activité 1965*, Genève 1966, s. 63.

Jeśli chodzi o stosunki MKCK z organizacjami pozarządowymi, to są one szczególnie intensywne i rozległe. Przykładowo można wymienić Światową Federację Byłych Kombatantów, Międzynarodowy Związek Byłych Jeńców, Światową Federację Stowarzyszeń Przyjaciół ONZ, Międzynarodowe Biuro Dokumentacji Medycyny Wojskowej (Office International de Documentation de Médecine Militaire) i inne⁵⁰.

Status MKCK wobec niektórych z organizacji ma pewne cechy prawa legacji czynnej (status konsultacyjny przy ECOSOC, status obserwatora przy WHO) lub biernej (wielu przedstawicieli dyplomatycznych akredytowanych przy ONZ posiada jednocześnie akredytację — przez ministrów spraw zagranicznych — przy MKCK)⁵¹.

PRZYWILEJE DELEGATÓW MKCK

Przyznawanie delegatom MKCK niektórych immunitetów przysługujących przedstawicielom konsularnym państw wpływa na ogół ze zwyczaju, jednakże spotyka się także umowne unormowanie tej kwestii (porozumienia z państwami)⁵². Zakres takich unormowań pozwala stwierdzić duże podobieństwo między statusem przedstawicieli konsularnych a pozycją delegatów MKCK działających w oficjalnej misji na terytorium określonego państwa. Przywileje przyznawane przedstawicielom MKCK pokrywają się często w znacznej mierze z immunitetami przysługującymi konsulom, obejmując: 1) nietykalność siedziby MKCK; 2) nietykalność archiwów i dokumentów przechowywanych w lokalach komitetu; 3) immunitet jurysdykcyjny w odniesieniu do czynności dokonywanych w ramach oficjalnej misji; 4) nietykalność osobistą; 5) przywileje o charakterze fiskalnym (zwolnienie od podatków, ułatwienia w obrocie walutowym); 6) ułatwienia w komunikacji⁵³.

Wykaz tych przywilejów zbliża niewątpliwie status przedstawicieli MKCK do pozycji funkcjonariuszy międzynarodowych⁵⁴, a nawet — w określonej mierze — do pozycji przedstawicieli konsularnych państw⁵⁵.

⁵⁰ Zob. *Rapport d'Activité 1968*, Genève 1969, s. 81 oraz *Rapport d'Activité 1966*, Genève 1967, s. 63.

⁵¹ Np. przedstawiciele Włoch i Szwecji.

⁵² Np. porozumienie MKCK z Kamerunem z roku 1970.

⁵³ Wymienione przywileje przewiduje porozumienie z Kamerunem z roku 1970.

⁵⁴ W literaturze określa się ich niekiedy mianem „funkcjonariuszy międzynarodowych o statusie krajowym” („des fonctionnaires internationaux à statut national”). Zob. Knitel, *op. cit.*, s. 389.

⁵⁵ Por. z przywilejami konsularnymi w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. (*Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, red. K. Kocot, K. Wolfke, Warszawa 1978).

NOWE KIERUNKI DZIAŁALNOŚCI KOMITETU — POMOC DLA UCHODZCÓW,
INWALIDÓW WOJENNYCH I OFIAR ZAMACHÓW TERRORYSTYCZNYCH

Znamienna w tym zakresie wydaje się działalność MKCK na rzecz osób zatrzymanych przez terrorystów. Świadczy ona o dużych możliwościach adaptacyjnych tej instytucji, dostosowania zakresu i form usług do sytuacji nowych, nie mieszczących się w kategorii konfliktów zbrojnych, posiadających jednakże z tymi ostatnimi wspólny mianownik, a mianowicie ofiary w ludziach. Jako przykład interwencji w zakresie aktów terroryzmu można wymienić akcję podjętą przez MKCK w Jordanii w roku 1969⁵⁶.

4. CHARAKTER PRAWNY MKCK

Sytuacja prawna MKCK z punktu widzenia prawa międzynarodowego jest dość nietypowa. Jej specyfika sprowadza się do tego, iż MKCK, będąc stowarzyszeniem podlegającym wewnętrznemu prawu szwajcarskiemu, działa przede wszystkim na forum międzynarodowym, zaś uprawnienia Komitetu w zakresie prowadzonej przezeń działalności unormowane są w aktach o charakterze międzynarodowym. Istnieje zatem swego rodzaju dysonans między statusem prawnym MKCK a wykonywanymi przezeń funkcjami.

Z uwagi na owe funkcje oraz uprawnienia przyznane Komitetowi w licznych umowach międzynarodowych zdziwienie musi budzić fakt, iż organizacja o tak „międzynarodowym” charakterze działalności jest stowarzyszeniem pozarządowym, którego sytuację prawną reguluje zasadniczo prawo szwajcarskie i jako tego typu instancja, „n'orait évidemment pas de droit de réclamer un statut international quelconque”⁵⁷. Pojawia się tu kwestia natury ogólniejszej, dotycząca kryteriów uznania określonego organizmu prawnego za organizację międzynarodową.

Nie ulega wątpliwości, że zasadniczo o „międzynarodowości” danej organizacji decyduje skład jej członków⁵⁸. Kryterium narodowości członków nie może być jednak zastosowane w odniesieniu do MKCK, którego skład — z tego punktu widzenia — jest uninacjonalny (tworzą go wyłącznie obywatele szwajcarscy)⁵⁹. „Międzynarodowość” MKCK, której trudno mu przecież odmówić, wypływa zatem z innych źródeł.

⁵⁶ M. Petitpierre, *Actualité du Comité International de la Croix-Rouge*, „Revue internationale de la Croix-Rouge” 1971, nr 2, s. 91.

⁵⁷ Knitel, *op. cit.*, s. 378.

⁵⁸ P. Reuter, *Institutions internationales*, Paris 1962, s. 197.

⁵⁹ Art. 6 statutu MKCK stanowi, iż „członkowie Komitetu są kooptowani spośród obywateli szwajcarskich w liczbie od 15 do 25”.

Wydaje się, że decydują o tym trzy elementy, a mianowicie: 1) charakter podejmowanych przezeń akcji (MKCK działa na forum międzynarodowym); 2) powszechne uznanie międzynarodowego charakteru funkcji MKCK; 3) istnienie prawnomiędzynarodowych regulacji dotyczących pewnego zakresu kompetencji MKCK⁶⁰.

Słusznie zatem podkreśla się niekiedy, iż MKCK jest „entièrement national par sa composition, autant qu'il est international par sa mission”⁶¹.

Interesujący jest fakt zawierania przez MKCK, nie posiadający formalnie zdolności do działania w płaszczyźnie międzynarodowej, porozumień z poszczególnymi państwami oraz charakter prawny tych aktów⁶². Jakkolwiek trudno przyjąć — z uwagi na ich podmioty — że są to umowy międzynarodowe w ścisłym tego słowa znaczeniu, należy jednak stwierdzić, iż z formalnego punktu widzenia wykazują one szereg cech znamienych dla takich umów. Na przykład porozumienie z Kamerunem z punktu widzenia swojej budowy zawiera wszystkie elementy klasycznej umowy międzynarodowej (wstęp, postanowienia materialnoprawne, postanowienia formalnoprawne, łącznie z klauzulą o rozstrzyganiu sporów)⁶³. W mniejszym stopniu natomiast te warunki spełnia porozumienie zawarte z Grecją, aczkolwiek jego zakres podmiotowy jest analogiczny.

Jeśli chodzi o zakres merytoryczny tych porozumień, to obejmuje on uprawnienia delegatów MKCK, stosunki MKCK z władzami odpowiednich krajów oraz granice działalności Komitetu (zakres udzielania pomocy).

Z punktu widzenia treści omawiane akty przypominają umowy zawierane przez organizacje międzyrządowe⁶⁴. Państwa zawierające takie porozumienia zgadzają się na przyznanie MKCK w oznaczonym zakresie uprawnień szerszych, niż wynikałoby to ze statusu prawnego Komitetu.

⁶⁰ Por. P. Ruegger, *L'Organisations de la Croix-Rouge Internationale sous ses aspects juridiques*, „Recueil des Cours de l'Academie de droit international” 1953, t. I, s. 475.

⁶¹ J. Pictet, *Le droit humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, Genève 1973, s. 69.

⁶² Autorce znane są dwa porozumienia tego typu: porozumienie między MKCK a Kamerunem z 1970 r. oraz porozumienie między MKCK i Królestwem Grecji z 1969 r. (teksty obydwu porozumień podaje R. Sogno-Bezza, *La personnalité juridique du CICR*, Paris 1974, s. 242).

⁶³ Zob. S. E. Nahlik, *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 237 i n.

⁶⁴ Por. M. Lachs, *Współczesne organizacje międzynarodowe i rozwój prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 12, s. 830 i n.

Równie interesującą kwestią dotyczącą charakteru prawnego MKCK jest ustalenie jego pozycji w świetle podziału organizacji międzynarodowych na organizacje międzyrządowe i pozarządowe⁶⁵. Jakkolwiek Komitet — jak to już powiedziano — jest osobą prawną prawa szwajcarskiego, wykazuje on szereg cech znamienych dla organizacji międzynarodowych. MKCK, ze względu na charakter aktu konstytuującego przypomina organizację pozarządową⁶⁶, jednakże od chwili utworzenia Komitetu prawa, jakie mu przysługiwały, wpływały w głównej mierze z instrumentów o charakterze międzynarodowym (zwłaszcza po uchwaleniu konwencji genewskich z 1949 r.).

Wprawdzie struktura organizacyjna MKCK określona została w jego własnym statucie⁶⁷ (także w statucie Międzynarodowego Czerwonego Krzyża)⁶⁸, jednakże podstawowe zasady dotyczące jego działalności czerpią moc prawną z norm międzynarodowego prawa zwyczajowego i umownego.

Ponadto szereg uprawnień wpływających bezpośrednio z praktyki MKCK lub znajdujących podstawy w regulacjach prawnych (immunitety funkcyjne, zawieranie porozumień z państwami) zbliża pozycję Komitetu do kategorii organizacji o charakterze międzyrządowym. Istotny dla przypisania MKCK cech tej grupy organizacji wydaje się także fakt jego udziału w charakterze projektodawcy w procesie tworzenia międzynarodowego prawa umownego w zakresie prawa humanitarnego i wykonywania w tej mierze funkcji stanowiących zasadniczo domenę organizacji międzyrządowych⁶⁹. Funkcja ta obejmuje m. in. inicjowanie (za pośrednictwem rządu szwajcarskiego) konferencji dyplomatycznych, przygotowywanie projektów konwencji, zapraszanie ekspertów (także rządowych) na konferencje międzynarodowe w celu przedyskutowania projektów umów. Nie ulega wątpliwości, że Komitet realizował w praktyce zadania wynikające z powyższych funkcji, przejawiając cechy organizacji międzyrządowych.

Czy zatem MKCK jest organizacją międzynarodową? Na to pytanie należy odpowiedzieć negatywnie. Z pewnością Komitet posiada szereg atrybutów znamienych dla organizacji międzynarodowych (kompe-

⁶⁵ A. Abraszewski, *Podział współczesnych organizacji międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1969, nr 6, s. 97.

⁶⁶ Zob. Z. Klepacki, *Próba definicji organizacji międzynarodowej*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 5—6, s. 805.

⁶⁷ Zob. *Nouveaux Statuts du Comité international de la Croix-Rouge*, „Revue internationale de la Croix-Rouge” 1973, nr 8, s. 483.

⁶⁸ Kwestie związane z działalnością MKCK reguluje art. 6 statutu Międzynarodowego Czerwonego Krzyża (*Manuel...*, s. 273).

⁶⁹ Zob. W. Morawiecki, *Funkcje organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1971, s. 125.

tencje unormowane w aktach o charakterze międzynarodowym, międzynarodowa płaszczyzna działalności), wykazując nawet na pewnym odcinku działalności cechy charakterystyczne dla organizacji międzyrządowych (przygotowywanie projektów konwencji, immunitety delegatów Komitetu, zawieranie porozumień z państwami). Okoliczności te świadczą jednakże tylko o międzynarodowym charakterze funkcji MKCK, nie przesądzając kwestii statusu prawnego tej organizacji i Komitetu, bez względu na to, jak bardzo „międzynarodowa” jest wykonywana przezeń „misja”, pozostaje osobą prawną prawa szwajcarskiego.

O ile powyższe stwierdzenie nie powinno budzić wątpliwości, o tyle z pewnością dyskusyjna jest kwestia przyznania MKCK podmiotowości międzynarodowej⁷⁰. Analizując działalność Komitetu nie sposób nie dostrzec, że organizacja ta przejawia pewne symptomy podmiotowości (zawieranie porozumień z państwami, immunitety delegatów MKCK). Wprawdzie zakres owej podmiotowości jest ograniczony i trudno doszukać się tu zbyt wielu analogii z innymi podmiotami prawa międzynarodowego (np. MKCK nie może występować przed sądami międzynarodowymi), jednakże w świetle działalności Komitetu nie można chyba w sposób bezwzględny odmówić mu statusu specyficznego podmiotu prawa międzynarodowego⁷¹. Uzasadniony zatem wydaje się głoszony w doktrynie postulat uznania MKCK za „osobę prawa międzynarodowego o ograniczonej zdolności *sui generis*”⁷².

5. UWAGI KOŃCOWE

Poczynione ustalenia dotyczące umownych, zwyczajowych i faktycznych kompetencji MKCK prowadzą do następujących stwierdzeń:

1. Uprawnienia MKCK regulowane są w znacznej mierze aktami o charakterze międzynarodowym (głównie w konwencjach genewskich z 1949 r.). Dotyczą one działalności humanitarnej MKCK oraz substytucji mocarstwa opiekuńczego. Uwzględniając rozwój historyczny tych aktów, należy stwierdzić stałą tendencję do stopniowego poszerzania kompetencji MKCK. Czynnikiem warunkującym to zjawisko była z pew-

⁷⁰ Por. stanowiska w tej kwestii: J. Machowskiego (*Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1956, s. 218), J. Suchego, T. Łychowskiego (*Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1954, s. 238), J. Makowskiego (*Nowe konwencje genewskie*, „Państwo i Prawo” 1953, nr 5—6, s. 740).

⁷¹ H. Knitel, określając międzynarodowoprawną pozycję MKCK, stwierdza: „il ne peut avoir aucun doute que le CICR est, en tout cas, un sujet de droit international, étant destinataire de bien normes qui lui attribuent des droits et devoirs” (Knitel, *op. cit.*, s. 377).

⁷² Knitel, *op. cit.*, s. 379.

nością efektywną i dynamicznie rozwijającą się działalność Komitetu, znacznie wykraczająca poza granice wytyczone normami prawnymi.

2. Obok powyższej sfery kompetencji MKCK wykonuje znaczną ilość funkcji nie mających podstaw prawnych w umowach, a wpływających bezpośrednio z praktyki, takich jak inicjowanie konferencji dyplomatycznych dotyczących prawa humanitarnego, opracowywanie projektów konwencji, pomoc na rzecz osób, których ochrona nie jest przewidziana w żadnym akcie prawnomiędzynarodowym (więźniowie polityczni, uchodźcy, ofiary zamachów terrorystycznych).

3. Można przyjąć, iż pewien zakres uprawnień MKCK o charakterze pozaumownym stymuluje proces powstawania zwyczajowych norm prawa międzynarodowego. Dotyczy to zwłaszcza działalności na rzecz więźniów politycznych.

4. Płaszczyzna, na której działa MKCK, charakter wykonywanych przezeń zadań oraz pozycja Komitetu w społeczności międzynarodowej sprawiają, iż MKCK, będąc osobą prawną prawa szwajcarskiego, w zakresie swojej działalności wykazuje szereg cech znamienych dla organizacji międzynarodowych. Można zatem postawić tezę, że MKCK, obracając się w sferze prawnomiędzynarodowej, ma ograniczoną podmiotowość *sui generis*.

Powyższe stwierdzenia prowadzą do wniosku, iż kompetencje MKCK nie mają jednolitej podstawy prawnej. Zakres uprawnień Komitetu jest determinowany istnieniem swoistej dwupłaszczyznowości jego kompetencji: jednej, unormowanej w prawie międzynarodowym (umownym i zwyczajowym) i drugiej, wpływającej z praktyki. Ich suma daje dopiero rzeczywisty obraz praw i obowiązków Komitetu.

Kompetencje MKCK w poszczególnych grupach (umownej, zwyczajowej i faktycznej) wykazują dość istotne różnice. O ile bowiem uprawnienia unormowane w aktach prawnomiędzynarodowych lub oparte na prawie zwyczajowym mają charakter względnie stały i państwa są zobowiązane do ich przestrzegania, o tyle kompetencje wpływające z praktyki pozostają każdorazowo funkcją zakresu porozumienia, jakie osiągnie MKCK w negocjacjach z określoną stroną. W tym przypadku podjęcie akcji przez Komitet uzależnione jest wyłącznie od zgody zainteresowanych rządów, które mogą, ale nie muszą, dopuścić go do działania. Dlatego należy odnotować jako zjawiska pozytywne, iż dotychczasowa praktyka państw zmierza do rozszerzenia uprawnień MKCK poza ramy konwencyjne, prowadząc nawet na pewnym odcinku jego działalności do powstawania prawa zwyczajowego.

Małgorzata Kocel

LES FONCTIONS DU COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE À LA LUMIÈRE DU DROIT INTERNATIONAL

Les trois groupes de compétences du CICR, à savoir les compétences conventionnelles, coutumières et celles de fait font l'objet de cette étude. En voici les principales conclusions:

1. Les droits du CICR sont réglés surtout par les normes du droit international, notamment par les dispositions des Conventions de Genève de 1949. L'examen de l'évolution historique de ces normes nous porte à constater, qu'il existe une tendance à élargir les compétences du CICR. Il paraît certain que ce processus est stimulé par le dynamisme du CICR dépassant dans ses activités le cadre du droit international écrit.

2. Il existe donc de telles fonctions du CICR, qui n'étant pas réglées par les conventions internationales, résultent directement de la pratique. Ce sont: les initiatives de convocation des conférences diplomatiques sur le droit humanitaire, la préparation de telles conférences (l'étude des projets des conventions), les actions en faveur des personnes dont la protection n'est pas prévue par les instruments de droit international, comme les prisonniers politiques et les victimes des attentats terroristes.

3. On peut constater que certaines fonctions du CICR, n'ayant pas de caractère conventionnel, stimulent le processus de la naissance des normes coutumières du droit international contemporain (l'aide du CICR aux prisonniers politiques).

4. Le terrain d'action du CICR, le caractère de ses tâches, ainsi que sa situation et son rôle dans la communauté internationale provoquent que le CICR, en tant que personne civile de droit suisse, manifeste dans son activité les traits caractéristiques des organisations internationales. Aussi peut-on formuler une thèse que le CICR, agissant sur le plan international possède une subjectivité limitée sui generis.

Il s'ensuit que les compétences du CICR ne possèdent pas la base juridique uniforme. Les droits du Comité sont déterminés d'une part par le droit international conventionnel, d'autre part par le droit coutumier. Il existe enfin toute une sphère de son activité n'ayant aucune base dans le droit positif. Ces trois éléments nous donnent en somme une image fidèle de la situation du CICR.

On ne saurait oublier qu'une telle situation implique certaines conséquences pratiques. Étant donné que les compétences découlant du droit international (écrit ou coutumier) ont le caractère assez constant et que les états doivent les respecter, les „compétences” résultant de la pratique sont chaque fois conditionnées par un accord auquel le CICR peut aboutir par voie de négociations avec un état intéressé. En tel cas l'action entamée par le Comité, dépend exclusivement des décisions prises par des Gouvernements qui peuvent facultativement lui permettre d'agir. C'est pour cela qu'il faudrait traiter d'un phénomène positif le fait que jusqu'à présent la pratique des états tend à élargir les droits du CICR au-delà des dispositions conventionnelles, et dans une certaine mesure elle conduit même à la naissance du droit international coutumier.