

Michał Balcerzak

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

*Bartłomiej Krzan, Odpowiedzialność
państwa członkowskiego
z tytułu działalności organizacji
międzynarodowych, Wyd. Uniwersytetu
Wrocławskiego, Wrocław 2013, ss. 283*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2014.020>

Problematyka prawnych konsekwencji działań państwa związanych z jego członkostwem w organizacji międzynarodowej należy do frapujących zagadnień współczesnego prawa międzynarodowego, w tym zwłaszcza prawa o odpowiedzialności państw i organizacji międzynarodowych. Niezależnie bowiem od odrębnej osobowości prawnej i autonomii tych ostatnich, zasady odpowiedzialności organizacji mają bliskie związki z zasadami odpowiedzialności państw. Impulsem do podejmowania tej tematyki są prace Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ (dalej: KPM), uwieńczone przyjęciem dwóch propozycji kodyfikacyjnych¹, a także praktyka państw i organizacji międzynarodowych. Odpowiedzialność mogą wywołać zarówno akty podejmowane niezależnie przez państwa i organizacje, jak również

¹ Zob. *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, przyjęte na 53 sesji KPM i przedłożone Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ (załącznik do rezolucji nr 53/83 z 12 grudnia 2001 roku) oraz *Articles on Responsibility of International Organizations*, przyjęte na 63 sesji KPM (załącznik do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 66/100 z 9 grudnia 2011 roku).

przypadki współdziałania oraz realizacji zadań organizacji międzynarodowej za pomocą organów państwa. Narzucający się przykład takich aktów stanowią operacje militarne prowadzone przez organizacje międzynarodowe z wykorzystaniem sił zbrojnych oddanych do dyspozycji organizacji przez państwa członkowskie.

Książka dr. Bartłomieja Krzana dotyczy bardzo aktualnego, a przy tym istotnego praktycznie obszaru prawa o odpowiedzialności międzynarodowej. We wstępie autor zapowiada, że jego celem jest „analiza okoliczności, w których odpowiedzialność państwa z tytułu działalności organizacji międzynarodowej poniosą państwa członkowskie” (s. 11). Stąd też zainteresowania autora obejmują zarówno niezależną odpowiedzialność państwa za działania własne, podejmowane w związku z członkostwem w organizacji (w tym dla wykonania zobowiązań płynących z tego członkostwa), jak i odpowiedzialność pośrednią za działania cudze, tj. organizacji międzynarodowej. Rozróżnienie odpowiedzialności niezależnej i pośredniej można uznać za podstawowe dla konstrukcji pracy i stawianych w niej tez. Książka stanowi nie tylko dogmatyczne studium odpowiedzialności państwa z tytułu działalności organizacji międzynarodowych, lecz także wykład prawa o odpowiedzialności tych ostatnich w prawnoporównawczym zestawieniu z regułami odpowiedzialności międzynarodowej państw. A za tem autor nie ogranicza się – jak sugeruje tytuł książki – do analizy obszaru wskazanego w art. 1 ust. 2 artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, czyli „międzynarodowej odpowiedzialności państwa za akt międzynarodowo bezprawny w związku (ang. *in connection*) z działaniem organizacji międzynarodowej”.

Recenzowana monografia składa się z czterech rozdziałów. W uwagach ogólnych do pierwszego z nich (zatytułowanego: „Odpowiedzialność międzynarodowa”) autor zajmuje się m.in. genezą odpowiedzialności, łączoną z zagadnieniem podmiotowości prawnomiędzynarodowej i wpisaną w strukturę zobowiązania międzynarodowego. Ponadto rekapitułuje poglądy doktryny odnośnie do wspomnianego wcześniej rozróżnienia na odpowiedzialność bezpośrednią (pierwotną) i pośrednią (wtórną, zastępczą). Przytaczając dzieła klasyków prawa narodów, nie zapomina autor także o polskim dorobku doktrynalnym, w tym o znakomitych pracach doc. Michała

Króla z Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie². W dalszej części rozdziału Krzan omawia próby kodyfikacji zagadnienia odpowiedzialności państw przed II wojną światową oraz prace Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ prowadzone w latach 1956–2001. Podrozdział III i IV odnoszą się do specyfiki odpowiedzialności organizacji międzynarodowych oraz analogicznych prac KPM, które w tym przypadku trwały znacznie krócej, bo niespełna dziesięć lat. Jak zasadnie odnotowuje autor monografii, o ile w przypadku artykułów o odpowiedzialności państw mamy do czynienia z klasyczną kodyfikacją w znacznej mierze odzwierciedlającą prawo zwyczajowe, równoległa propozycja dotycząca odpowiedzialności organizacji międzynarodowych jest raczej rezultatem tzw. postępowego rozwijania prawa międzynarodowego i charakteryzuje się mniejszą autorytatywnością.

Rozdział I podsumowują refleksje autora o „państwie jako podmiocie odpowiedzialności organizacji międzynarodowych”. Bartłomiej Krzan wspomina o skardze byłej Jugosławii do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości przeciwko państwom członkowskim NATO w związku z nalotami bombowymi nad jej terytorium w 1999 roku. Sprawa ta ilustruje nieudaną próbę pociągnięcia do odpowiedzialności międzynarodowej państw uczestniczących w operacji NATO niejako w zastępstwie samej organizacji, zważywszy na prawną niemożliwość skierowania kroków prawnych bezpośrednio przeciwko tej ostatniej. Autor wzmiankuje także – choć bez głębszej analizy – sprawę Banković i inni p. 17 państwom NATO, w której roszczenia przeciwko państwom członkowskim Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego sformułowano – także bezskutecznie – w skardze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³.

Tytuł rozdziału II odnosi się do klasycznej i historycznie najstarszej postaci odpowiedzialności w prawie międzynarodowym publicznym, czyli niezależnej odpowiedzialności państwa za jego

² Prace tego autora opublikowane w „Roczniku Prawniczym Wileńskim” – *Odpowiedzialność państw w prawie międzynarodowym* (1929) oraz *Próby kodyfikacji zasad międzynarodowej odpowiedzialności państw* (1936) dostępne są w Kujawsko-Pomorskiej Bibliotece Cyfrowej (www.kpbc.umk.pl).

³ Zob. decyzję Wielkiej Izby ETPC o niedopuszczalności skargi nr 52207/99 z 12 grudnia 2001 roku.

własne akty (działania lub zaniechania). Autor omawia podstawowe przesłanki powstania aktu międzynarodowo bezprawnego, tj. naruszenie zobowiązania międzynarodowego oraz przypisanie tego naruszenia państwu, a także okoliczności wyłączające bezprawność. Rozważania na ten temat są prowadzone na zasadzie porównania treści artykułów o odpowiedzialności państw i artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych. Autor dzieli się także uwagami na temat zakresu związania organizacji normami prawa międzynarodowego (s. 86–93). Omawiając reguły przypisania naruszenia organizacji międzynarodowej, Bartłomiej Krzan analizuje stosowne przepisy artykułów o odpowiedzialności organizacji odnośnie do aktów jej organów lub agentów (urzędników lub osób/ /podmiotów, którym powierzono wykonywanie funkcji organizacji), organów państwa oraz organów/agentów organizacji międzynarodowej oddanych do dyspozycji innej organizacji, przypisania aktów *ultra vires* oraz przyjęcia przez organizację cudzego działania jako własnego *ex post facto*.

Końcowa część rozdziału dotyczy przypisania naruszenia więcej niż jednemu podmiotowi, np. wskutek działania wspólnego organu utworzonego przez dwa (lub więcej państw) albo równoległego działania państwa i organizacji międzynarodowej. Autor przywołuje w tym kontekście znane i dość powszechnie krytykowane rozstrzygnięcie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach Behrami i Behrami p. Francji oraz Saramati p. Francji, Niemcom i Norwegii z 2 maja 2007 roku. Sedno sporu w tych sprawach sprowadzało się dotego, czy państwom-stronom Europejskiej konwencji praw człowieka należy przypisać działania podejmowane w ramach misji realizujących rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244 z 1999 roku. (cywilna i wojskowa obecność struktur międzynarodowych w Kosowie). ETPC stwierdził, że za działania sił KFOR co do zasady odpowiada Organizacja Narodów Zjednoczonych, która z oczywistych powodów nie mogła być skutecznie pociągnięta do odpowiedzialności przed Trybunałem, natomiast odmówił przypisania tych samych działań państwu, których żołnierze bezpośrednio uczestniczyli w zdarzeniach będących przedmiotem skargi. Autor wspomina także o sprawie Al-Jedda p. Zjednoczonemu Królestwu dotyczącej odpowiedzialności sił wielonarodowych w związku z interwencją w Iraku

w 2003 roku. Tym razem ETPC wykluczył przypisanie zakwestionowanych działań Organizacji Narodów Zjednoczonych, natomiast nie zawahał się przed ich przypisaniem żołnierzom brytyjskim. Poza przykładami z orzecznictwa strasburskiego autor wskazuje także na interesujące rozstrzygnięcia sądów holenderskich na tle odpowiedzialności ONZ i kontyngentu wojskowego Królestwa Niderlandów z tytułu niezapobieżenia ludobójstwu w Srebrenicy w 1995 roku (s. 141–143). W swoich rozważaniach Bartłomiej Krzan wzmiankuje również konstrukcję współprzypisania działania (i w konsekwencji odpowiedzialności) Unii Europejskiej i państwu członkowskiemu (tzw. *co-respondent mechanism*), przewidzianą w projekcie traktatu o przystąpieniu Unii do EKPC (s. 145–146).

Omawiając konstrukcję odpowiedzialności państwa członkowskiego w związku z obejściem zobowiązania (art. 61 artykułów o odpowiedzialności organizacji), autor odwołuje się do prac KPM, a także ustalonej i obowiązującej w orzecznictwie strasburskim zasady, w myśl której nie jest dopuszczalne uchylenie się państwa-strony EKPC od odpowiedzialności przez wskazanie, że określona kompetencja została przekazana na rzecz organizacji międzynarodowej. Zdaniem ETPC byłoby to sprzeczne z przedmiotem i celem Konwencji oraz zasadą skuteczności ochrony przewidzianej w tym traktacie. Trybunał strasburski wykluczył zatem obejście zobowiązań wynikających z EKPC przez wskazanie organizacji jako podmiotu odpowiedzialnego. Trafne jest przytoczenie przez autora w tym kontekście tzw. domniemania ekwiwalencji ochrony ze sprawy *Bosphorus p. Irlandii* – w wyroku tym Trybunał uzupełnił zakaz obejścia zobowiązań o regułę, w myśl której należy domniemywać, że państwo – w wypadku przekazania kompetencji – nie naruszyło standardów konwencyjnych, gdy standardy obowiązujące w danej organizacji są „porównywalne i równoległe”. Domniemanie to obowiązuje przede wszystkim w przypadku działania przypisywalnego Unii Europejskiej, ale może też dotyczyć innych organizacji, a ponadto może być podważone, zatem nie stanowi wyłomu w zakazie obejścia zobowiązań wynikających z EKPC.

Zdaniem Bartłomieja Krzana – jak również niniejszej recenzji – domniemanie ekwiwalencji ochrony jest charakterystyczne dla reżimu odpowiedzialności na podstawie EKPC i nie znajduje od-

zwierciedlenia w artykułach o odpowiedzialności organizacji, mimo iż komentarz do tych artykułów odwołuje się wielokrotnie do wyroku w sprawie Bosphorus. Co ciekawe, zasada nieskuteczności obejścia zobowiązań przez państwo członkowskie, wyrażona w art. 61 artykułów o odpowiedzialności organizacji⁴, wymaga zamiaru państwa, a wręcz zakłada działanie w złej wierze, co jest – mówiąc na marginesie – ciekawym przyczynkiem do dyskusji o teoretycznych aspektach dobrej wiary państwa i ich związkach z odpowiedzialnością. W przypadku domniemania (testu) ze sprawy Bosphorus kwestia zamiarów państwa nie odgrywa natomiast żadnej roli. W końcowej części rozdziału III autor porusza zagadnienie sukcesji odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, dając do zrozumienia, że brak rozległej praktyki orzeczniczej w tej dziedzinie utrudnia sformułowanie jednoznacznych wniosków.

Ostatni, IV rozdział monografii odnosi się do treści i realizacji odpowiedzialności. Uwagi autora w pierwszych dwóch podrozdziałach dotyczą przede wszystkim odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, a od s. 210 – skutków ustalenia odpowiedzialności państw członkowskich, mającej charakter subsydiarny. Niewątpliwie zasadna jest konstatacja, iż w odniesieniu do skutków odpowiedzialności reżim ogólny przewidziany w artykułach o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych powiela zasady przewidziane w artykułach o odpowiedzialności państwa. Na pierwszy plan wysuwa się w tym miejscu zasada pełnej restytucji (*restitutio in integrum*) jako podstawowa forma naprawienia szkody wyrządzonej naruszeniem. Analogicznie do reżimu odpowiedzialności państwa, pozostałymi formami reparacji są odszkodowanie za szkody materialne i niematerialne oraz satysfakcja. Autor zwraca także uwagę na art. 40 artykułów o odpowiedzialności organizacji, który w ust. 1 stanowi o obowiązku podjęcia przez organizację wszelkich właściwych kroków dla zapewnienia, aby jej państwa członkowskie wyasygnowały

⁴ W brzmieniu: „Państwo członkowskie organizacji międzynarodowej ponosi odpowiedzialność międzynarodową, jeżeli wykorzystując fakt posiadania przez tę organizację kompetencji w odniesieniu do treści zobowiązania międzynarodowego tego państwa, omija to zobowiązanie, powodując podjęcie przez tę organizację aktu, który – gdyby został popełniony przez państwo – stanowiłby naruszenie tego zobowiązania”, tłum. autora.

środki wystarczające na skuteczne wywiązanie się organizacji ze zobowiązań powstałych wskutek naruszenia.

W dalszej części rozdziału (s. 216–219) autor podnosi kwestę odpowiedzialności za naruszenie przez organizację norm bezwzględnie obowiązujących powszechnego prawa międzynarodowego, a następnie akcentuje trudności w dochodzeniu odpowiedzialności organizacji (s. 219 i n.). W końcowym podrozdziale Bartłomiej Krzan zajmuje się problemem wielości podmiotów poszkodowanych, w tym zagadnieniem odpowiedzialności solidarnej, która w prawie międzynarodowym nie wydaje się zbyt klarowną koncepcją i można wręcz dyskutować, czy w ogóle istnieje jako element ogólnego reżimu odpowiedzialności państw i organizacji międzynarodowych. Konstrukcja odpowiedzialności solidarnej znana jest natomiast w niektórych reżimach traktatowych. Autor przytacza tytułem przykładu art. XX Konwencji o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne z 1972 roku, art. 6 aneksu IX Konwencji o prawie morza z 1982 roku (tu odpowiedzialność solidarna państwa i organizacji występuje w dość specyficznym kontekście, tj. w wypadku nieudzielenia na żądanie innego państwa-strony informacji na temat tego, czy w danej sprawie odpowiedzialność ponosi organizacja czy też jej państwo członkowskie), a także Porozumienia pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi w sprawie promocji, zapewnienia i użytkowania systemów GALILEO i GPS oraz związanych z nimi programów z 2004 roku (w podobnym kontekście, co w Konwencji o prawie morza – tj. gdy na żądanie Stanów Zjednoczonych UE lub państwo nie przekaże informacji, czy zobowiązanie na podstawie porozumienia znajduje się w kompetencji Unii czy państwa członkowskiego).

Szkoda, że w rozważaniach o odpowiedzialności solidarnej autor nie przywołał ponownie projektu traktatu o akcesji UE do EKPC (uczynił to wcześniej na s. 145–146), przewidującego mechanizm współpозwania, a zatem także współodpowiedzialności. Wprowadzenie ani sam projekt, ani jego uzasadnienie nie posługuje się terminem „odpowiedzialności solidarnej”, tymczasem w praktyce stosowanie tej konstrukcji może prowadzić do orzeczenia o odpowiedzialności łącznej wszystkich stron pozwanych (UE i państwa lub państw członkowskich, jeżeli wcześniej strony pozwane nie zwróciły się

do ETPC ze wnioskiem o przypisanie naruszenia tylko jednej ze stron). Warto byłoby także poznać opinię autora *de lege ferenda* w sprawie dopuszczalności zastosowania reżimu ogólnego odpowiedzialności organizacji międzynarodowych do Unii Europejskiej i jej państw członkowskich po wejściu w życie traktatu o akcesji UE do EKPC.

Autor analizuje konstrukcję odpowiedzialności państwa z tytułu działalności organizacji międzynarodowych w sposób rzetelny i kompleksowy, a jednocześnie dzieli się z czytelnikami wiedzą na temat odpowiedzialności samych organizacji. Wymaga to od czytelnika szczególnej czujności, gdyż w treści książki wspomniane obszary badawcze nieustannie się przeplatają, oczywiście z pożytkiem dla wartości naukowej recenzowanej monografii. Z uznaniem należy odnieść się do wysokiej kultury słowa i zdyscyplinowania autora, który pisze zwięźle i rzeczowo, oszczędzając czytelnikom tzw. dłużyzn. Bartłomiej Krzan nie stroni od nawiązań do orzecznictwa i praktyki międzynarodowej. Należy jednak odnotować, że w zakresie *stricte* odpowiadającym tematowi książki trudno mówić o dobrodziejstwie urodzaju orzecznictwa międzynarodowego. W związku z tym drobnym rozczarowaniem jest fakt, iż autor nie podzielił się swoimi opiniami odnośnie do orzecznictwa międzynarodowego stwierdzającego odpowiedzialność państwa z tytułu wykonywania rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, z naruszeniem innych zobowiązań. Co prawda ten problem można by uznać za część szerszej dyskusji o kolizji zobowiązań międzynarodowych i zasadzie pierwszeństwa zobowiązań na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych przed innymi zobowiązaniami umownymi (art. 103 KNZ), a także dopuszczalności sądowej kontroli aktów UE realizujących zobowiązania na podstawie rezolucji RB ONZ, jednakże wspomniana kwestia wydaje się wystarczająco doniosła, aktualna⁵ i związana z tematyką książki, by chwilę się nad nią zatrzymać.

⁵ Zob. wyroki ETS w połączonych sprawach C-402/05P i C-415/05 Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation p. Radzie i Komisji z 3 września 2008 roku oraz wyrok Sądu w sprawie T-85/09 z 30 września 2010 roku, utrzymany w mocy przez Wielką Izbę ETS w wyroku z 13 lipca 2013 roku (połączone sprawy C-584/10P, C-593/10P oraz C-595/10P). W orzecznictwie ETPC problem naruszenia zobowiązań płynących z EKPC w związku

Ostatnia uwaga nie przesłania jednak faktu, że książka Bartłomieja Krzana stanowi cenną i potrzebną pozycję w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego. Znakomicie uźródłowiona i zredagowana, prowokuje do dyskusji oraz zachęca do dalszych badań nad problematyką odpowiedzialności państw i organizacji międzynarodowych.

z wykonywaniem przez państwo rezolucji RB ONZ wystąpił m.in. w wyroku Nada p. Szwajcarii z 12 września 2012 roku (skarga nr 10593/09).

