

ANNA ZBARASZEWSKA

DYLEMATY MIĘDZYNARODOWEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTW

I. WPROWADZENIE

Artykuł przedstawia wieloletnie prace Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ (dalej: KPM) nad kodyfikacją zasad odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne (*state responsibility for internationally wrongful acts*). Jak z samej już nazwy wynika, przygotowany przez KPM projekt nie obejmuje swoimi postanowieniami zagadnienia odpowiedzialności międzynarodowej państw za szkodliwe następstwa działań niezakazanych przez prawo międzynarodowe (*international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law*), a więc odpowiedzialności za działalność, która nie posiada cech bezprawności w świetle prawa międzynarodowego, ale jest potencjalnie niebezpieczna (związana ze szczególnie dużym ryzykiem wystąpienia szkody transgranicznej)¹, oraz odpowiedzialności podmiotów prawa międzynarodowego innych niż państwa. Wspomniane zagadnienia stały się przedmiotem odrębnych prac kodyfikacyjnych KPM i – jak dotąd – nie zostały sfinalizowane. Stopień ich zaawansowania ocenić można jako nieznaczny i należy się spodziewać, że podobnie jak w wypadku *state responsibility* (KPM zajmowała się tą problematyką przez niemal 50 lat) potrwać one jeszcze dość długo.

Szczegółowa analiza przebiegu prac KPM nad zagadnieniem odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne pozwala na sformułowanie trzech wniosków będących odpowiedzią na często stawiane pytanie o przyczyny wciąż przedłużającego się procesu kodyfikacyjnego. Niewątpliwie źródłem pierwszej z nich są względy natury czysto organizacyjnej

¹ Na ten temat zob. np.: J. Willisch, *State Responsibility for Technological Damage in International Law*, Duncker & Humblot, Berlin 1987; B. Kwiatkowska-Czechowska, *Międzynarodowa odpowiedzialność państw za szkody pochodzenia technologicznego i przemysłowego*, „Sprawy Międzynarodowe” 1979, nr 10, s. 107-118; J. Brunnée, *Of Sense and Sensibility: Reflections on International Liability Regimes as Tools for Environmental Protection*, „International and Comparative Law Quarterly” 53, 2004, s. 351-366; T. Gehring, M. Jachtenfuchs, *Liability for Transboundary Environmental Damage Towards a General Liability Regime?*, „European Journal of International Law” 4, 1993, nr 1, s. 92-106; E. Brown-Weiss (red.), *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*, United Nations University Press, Tokyo 1992; J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001; X. Hanqin, *Transboundary Damage in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

związane z samym funkcjonowaniem Komisji. Warto odnotować, że w ciągu owych 45 lat prac kilkakrotnie podejmowano decyzje o zmianach personalnych na stanowisku sprawozdawcy, a więc autora przygotowywanej konwencji (w ostatecznym rozrachunku aż pięciokrotnie), co z praktycznego punktu widzenia nie pozostawało bez wpływu na losy opisywanego projektu. Jeśli dokładnie prześledzi się treść raportów przedkładanych przez kolejnych sprawozdawców KPM, można dojść do konkluzji, że w zasadzie każdy autor reprezentował własną koncepcję międzynarodowej odpowiedzialności. W niektórych punktach poglądy te były ze sobą zbieżne, w niektórych zaś zupełnie przeciwstawne. Można więc powiedzieć, że zmiana sprawozdawcy oznaczała w istocie mniej lub bardziej drastyczną modyfikację poprzedniego podejścia do omawianej problematyki. Najlepszym tego dowodem może być chociażby to, że w wypadku najbardziej spornych kwestii prace te za każdym razem rozpoczynane były niemal od początku².

Za drugą przyczynę należy uznać fakt, że nie wszystkie normy dotyczące odpowiedzialności międzynarodowej inkorporowane do projektu mają charakter zwyczajowy, część bowiem z nich zaproponowana w toku prac KPM jest elementem postępowego rozwoju prawa międzynarodowego. Ten stan rzeczy niejednokrotnie utrudniał osiągnięcie kompromisu możliwego do zaakceptowania przez wszystkie państwa. Niektóre postanowienia projektu uznano za zbyt daleko idące, kontrowersyjne i – co ważniejsze – nieugruntowane w praktyce międzynarodowej. Państwa dość często zgłaszały liczne zastrzeżenia co do poszczególnych rozwiązań przedłożonych przez KPM popierając swoje stanowisko bardziej lub mniej przekonującymi argumentami.

Wreszcie ostatnim czynnikiem sprawczym wydłużającego się w czasie procesu kodyfikacyjnego okazało się niezwykle szerokie spektrum spraw, które należało w owym akcie wyczerpująco uregulować. W ostatecznej wersji projekt konwencji o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne, przyjęty na pięćdziesiątej trzeciej sesji Komisji w 2001³, zaaprobowany przez Zgromadzenie Ogólne NZ rezolucją nr 56/83 z 12 grudnia 2001 r.⁴, podzielony został na cztery zasadnicze części:

I. Międzynarodowo bezprawny czyn państwa (*The Internationally Wrongful Act of a State*); II. Treść międzynarodowej odpowiedzialności państwa (*Content*

² Przykładem mogą być takie zagadnienia, jak: zbrodnie międzynarodowe, implementacja międzynarodowej odpowiedzialności państw czy środki odwetowe.

³ Zob.: *Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third session*, Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 1 (A/56/10), chp.IV.E.2 (raport zawiera projekt artykułów wraz z komentarzem); ogólnie na temat projektu konwencji o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne zob. D. D. Caron, *The ILC Articles on State Responsibility: The Paradoxical Relationship Between Form and Authority*, „American Journal of International Law” 96, 2002, s. 857-873; D. Bodansky, J. R. Crook, *Symposium: The ILC's State Responsibility Articles. Introduction and Overview*, „American Journal of International Law” 96, 2002, s. 773-791.

⁴ Doc. A/RES/56/83 (<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r56.htm>); na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 59/35 z 2 grudnia 2004 r. państwa zostały wezwane do przedstawienia swoich pisemnych uwag na temat ostatecznego kształtu analizowanego projektu konwencji; por. doc. A/RES/59/35 (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/478/36/PDF/N0447836.pdf>).

of the International Responsibility of a State); III. Realizacja (implementacja) międzynarodowej odpowiedzialności (*The Implementation of the International Responsibility of a State*); IV. Postanowienia ogólne (*General Provisions*)⁵.

II. ŹRÓDŁA ODPOWIEDZIALNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ

1. Uwagi ogólne

Dla jasności dalszych rozważań już na wstępie należałoby wyjaśnić znaczenie dwóch ściśle ze sobą powiązanych terminów: po pierwsze – odpowiedzialności międzynarodowej, po drugie – norm wtórnych (*secondary rules*). Jeśli chodzi o „odpowiedzialność międzynarodową”, to najprościej można ją zdefiniować jako powstanie nowego stosunku prawnego w konsekwencji naruszenia przez państwo ciężącego na nim zobowiązania międzynarodowego. Międzynarodowo bezprawny czyn państwa (*internationally wrongful act of a State*) polegać może na działaniu (*action*), bądź też zaniechaniu (*omission*). O treści tego stosunku decydować będą normy wtórne (*secondary rules*) określające skutki prawne niezgodnego z normami pierwotnymi (*primary rules*) zachowania państwa.

Jak wynika z powyższego, *primary rules* są normami nakładającymi na państwa zobowiązania międzynarodowe o określonej treści, których naruszenie może być źródłem ich międzynarodowej odpowiedzialności, podczas gdy *secondary rules* to normy stanowiące o prawnych następstwach niewypełnienia pierwotnych zobowiązań⁶. Główną konsekwencją takiego właśnie dychotomicznego podziału norm prawa międzynarodowego (autorstwa Roberto Ago)⁷ jest to, że normy wtórne „uaktywniają się” w zasadzie dopiero z chwilą naruszenia przez państwo przewidzianego w normie pierwotnej zobowiązania. Słuszna wydaje się więc teza, że system prawa o odpowiedzialności międzynarodowej ma charakter wtórny w stosunku do innych norm prawa narodów⁸.

Skoro odpowiedzialność międzynarodowa jest nowym stosunkiem prawnym wynikającym z faktu zaistnienia deliktu międzynarodowego, to pojawia się pytanie o możliwe podmioty tej relacji oraz jej ewentualny charakter prawny. Nie ulega wątpliwości, że w tradycyjnym rozumieniu stosunek ten będzie obejmował z jednej strony państwo, które naruszyło swoje zobowiązanie międzynarodowe, z drugiej zaś państwo czy też państwa, którego (których) indywidualny interes został naruszony. Nie oznacza to jednak, że

⁵ Postanowienia ogólne regulują stosunek opracowanej kodyfikacji do innych norm prawa międzynarodowego.

⁶ Na temat tej koncepcji zob.: „Yearbook of the International Law Commission” (dalej: YILC), II, 1970, s. 306 (c) oraz YILC II, 1976, s. 1.

⁷ YILC II, 1970, s. 306, § 66 (c).

⁸ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 588.

odpowiedzialność międzynarodowa powstaje wyłącznie w odniesieniu do podmiotu bezpośrednio poszkodowanego⁹. W praktyce dopuszcza się bowiem przypadki rozszerzenia międzynarodowej odpowiedzialności poza zakres wspomnianego stosunku dwustronnego. Sytuacja ta ma w szczególności miejsce wówczas, gdy dane państwo swoim działaniem lub zaniechaniem dopuści się naruszenia normy skutecznej *erga omnes*, a więc takiej, która posiada istotne znaczenie dla całej społeczności międzynarodowej. Za koniecznością zróżnicowania kategorii odpowiedzialności międzynarodowej państw przemawia jednoznacznie orzeczenie MTS w sprawie *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, w którym to zaakcentowano odmienny charakter zobowiązań w stosunku do społeczności międzynarodowej jako całości oraz zobowiązań wobec indywidualnego państwa w zakresie ochrony dyplomatycznej. Jak podkreślił Trybunał, „w stosunku do tych pierwszych wszystkie państwa mają interes prawny w ich ochronie ze względu na znaczenie, jakie posiadają – są one zobowiązaniami *erga omnes*. Zobowiązania takie wynikają we współczesnym prawie międzynarodowym np. z wyjęcia spod prawa aktów agresji i ludobójstwa, jak i zasad oraz norm dotyczących podstawowych praw człowieka, włącznie z ochroną przed niewolnictwem i dyskryminacją rasową. Niektóre prawa związane z ochroną weszły już do zespołu ogólnego prawa międzynarodowego, inne zaś zostały ustalone na mocy międzynarodowych aktów o powszechnym lub quasi-powszechnym charakterze”¹⁰. Kwestia wyodrębnienia norm skutecznych *erga omnes* dotyczy w gruncie rzeczy pytania o możliwość dochodzenia odpowiedzialności przez państwa, które wprawdzie nie są bezpośrednio dotknięte danym naruszeniem, ale mają interes prawny w ochronie i przestrzeganiu norm tego rodzaju. Z uwagi na znaczenie wspomnianej problematyki, zagadnieniu temu poświęcony zostanie oddzielny punkt niniejszego artykułu.

2. Czyn międzynarodowo bezprawny

Obecny projekt autorstwa KPM opiera się na generalnym założeniu, że „każde zachowanie się państwa, uznane przez prawo międzynarodowe za bezprawne, pociąga za sobą międzynarodową odpowiedzialność” (art. 1). Takie szerokie ujęcie odpowiedzialności międzynarodowej należy ocenić pozytywnie, gdyż pozwala ono objąć zakresem przedmiotowym konwencji wszelkie formy naruszeń międzynarodowych zobowiązań, jakich dopuścić się mogą państwa. Na marginesie warto nadmienić, że tendencja rozszerzającego traktowania odpowiedzialności międzynarodowej widoczna jest już w raportach drugiego sprawozdawcy KPM, Roberto Ago, który zauważył, że ograniczenie kodyfikacji jedynie do zasad materialnej odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone cudzoziemcom (jak to postulował F. V. Garcia Amador) może okazać się w przyszłości niewystarczające. Zresztą zasada sformułowana w art. 1 jest

⁹ Por. R. Sonnenfeld, *Postawowe zasady odpowiedzialności międzynarodowej państwa*, w: *Odpowiedzialność państwa w prawie międzynarodowym*, red. R. Sonnenfeld, PISM, Warszawa 1980, s. 15-20.

¹⁰ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, I.C.J. Reports 1970*, s. 3 oraz 32, § 32-34.

głęboko zakorzeniona w międzynarodowym orzecznictwie. Na szczególną uwagę zasługują w tym kontekście orzeczenia: *Corfu Channel*¹¹, *Gabčicovo-Nagymaros Project*¹² oraz *Rainbow Warrior*¹³, które wyraźnie podkreślają, że jakiegokolwiek naruszenie przez państwo ciężącego na nim zobowiązania międzynarodowego prowadzi do powstania jego międzynarodowej odpowiedzialności.

Ustalenie faktu zaistnienia bezprawnego z punktu widzenia prawa międzynarodowego czynu państwa, a tym samym jego odpowiedzialności, wymagać będzie w praktyce szczegółowego przeanalizowania dwóch elementów konstytutywnych *internationally wrongful act*. Zgodnie z postanowieniami art. 2, bezprawny czyn państwa ma miejsce wówczas, gdy – po pierwsze – zachowanie polegające na działaniu lub też zaniechaniu może być przypisane państwu na mocy prawa międzynarodowego, a po drugie – stanowi ono naruszenie jego międzynarodowego zobowiązania. Powyższe przesłanki winny wystąpić kumulatywnie, aby państwo zostało pociągnięte do odpowiedzialności za swój *internationally wrongful act*. Komentarz KPM odwołuje się w tym zakresie do znanego orzeczenia w sprawie zakładników amerykańskich w Teheranie (*Diplomatic and Consular Staff case*), w którym to MTS orzekł, iż „stwierdzenie odpowiedzialności międzynarodowej Iranu wymaga: po pierwsze ustalenia, jak dalece działania, o których mowa, mogą zostać przypisane państwu irańskiemu; po drugie należałoby rozważyć zgodność albo też niezgodność tych działań z istniejącymi zobowiązaniami traktatowymi tego państwa lub też z jakimikolwiek innymi normami prawa międzynarodowego, które można by w tym przypadku zastosować”¹⁴. W literaturze przedmiotu bardzo często element naruszenia zobowiązania międzynarodowego określa się mianem „obiektywnego”, podczas gdy przypisanie danego czynu państwu ma charakter „subiektywny”. Komentarz KPM opowiada się jednak przeciwko stosowaniu takiej terminologii. Jak zaakcentowano powyżej, zachowanie państwa (*conduct*) naruszające prawo innego podmiotu polegać może albo na działaniu (*action*) albo zaniechaniu (*omission*). Ten drugi wariant znajduje w szczególności odzwierciedlenie w orzeczeniu dotyczącym incydentu w cieśninie Korfu (*Corfu Channel case*) – sprawie chyba najczęściej cytowanej w nauce prawa międzynarodowego. Należy przypomnieć, że źródłem odpowiedzialności Albanii był fakt zaniechania przez nią obowiązku powiadomienia potencjalnie zagrożonych państw o istnieniu na jej wodach terytorialnych pól minowych¹⁵. Podobnie w sprawie *Diplomatic and Consular Staff* niepodjęcie działań zapobiegawczych (*inaction*) przyczyniło się do uznania międzynarodowej odpowiedzialności (tym razem Iranu)¹⁶.

Zgodnie z obowiązującymi zasadami, kwalifikacja danego czynu państwa jako międzynarodowo bezprawnego winna być dokonywana jedynie w oparciu

¹¹ *Corfu Channel, Merits, I.C.J. Reports 1949* (dalej: *Corfu Channel*), s. 4 i 23.

¹² *Gabčicovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), I.C.J. Reports 1997* (dalej: *Gabčicovo Nagymaros*), s. 7 i 38, § 47.

¹³ *Rainbow Warrior (New Zealand/France), UNRIAA, vol. XX, 1990* (dalej: *Rainbow Warrior*), s. 217.

¹⁴ *United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran, I.C.J. Reports 1980* (dalej: *United States Diplomatic*), s. 3.

¹⁵ *Corfu Channel*, s. 4 i 22-23.

¹⁶ *United States Diplomatic*, s. 3 i 31-32.

o normy prawa międzynarodowego (art. 3). Oznacza to, że państwo nie może usprawiedliwić swojego zachowania, niezgodnego z ciężącym zobowiązaniem międzynarodowym, odwołując się do ustawodawstwa wewnętrznego. Fakt uznania identycznego czynu za zupełnie legalny w prawie wewnętrznym pozostanie w tym przypadku bez znaczenia. Dla zilustrowania powyższej zasady celowe wydaje się przedstawienie kilku przykładów. W orzeczeniu w sprawie polskich obywateli w Gdańsku (*Treatment of Polish Nationals case*) Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) orzekł: „[...] państwo nie może powołać się na swoją konstytucję w celu uniknięcia zobowiązań ciężących na nim na mocy prawa międzynarodowego lub obowiązujących traktatów [...]. Zastosowanie konstytucji Gdańska może jednak pociągać za sobą naruszenie międzynarodowych zobowiązań Gdańska w stosunku do Polski, istniejących czy to na mocy postanowień traktatowych, czy na mocy powszechnego prawa międzynarodowego [...]”¹⁷. W sprawie *Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI)* stwierdzono, że „[...] zgodność z prawem wewnętrznym i zgodność z postanowieniami traktatu to dwie różne kwestie. To, co stanowi naruszenie traktatu, może być legalne w świetle prawa wewnętrznego, zaś to, co jest nielegalne w prawie wewnętrznym, może być uznane za zupełnie legalne w świetle przepisów traktatowych [...]”¹⁸.

Jeśli chodzi o pierwszy element *internationally wrongful act*, jakim jest możliwość przypisania danego działania lub też zaniechania państwu¹⁹, to bezsporne jest, że odpowiada ono za działania wszystkich swoich organów: ustawodawczych, wykonawczych oraz sądowniczych, bez względu na to, jaką pozycję przyznano im w strukturze danego państwa. Jak wynika z postanowień art. 4, zachowanie jakiegokolwiek organu państwowego posiadającego taki status na mocy prawa krajowego, jeśli tylko działał w takim charakterze, uznawane będzie (na gruncie prawa międzynarodowego) za czyn państwa. W konsekwencji nieistotne jest, czy do naruszenia zobowiązania doszło na szczeblu centralnym, czy też na poziomie jednostki samorządu terytorialnego. W cytowanym w komentarzu KPM orzeczeniu w sprawie *LaGrand*²⁰ MTS wyraźnie opowiedział się za uznaniem odpowiedzialności rządu federalnego USA za naruszenie prawa międzynarodowego przez władze stanowe Arizony. Potwierdza to tezę, że w przypadku federacji rząd centralny będzie zawsze odpowiadać za zgodność działań części składowych z istniejącymi zobowiązaniami międzynarodowymi. Nasuwa się przy tej okazji pytanie, czy możliwe jest uznanie państwa za odpowiedzialne w sytuacji przekroczenia przez dany organ jego kompetencji (w literaturze akty te określa się mianem *ultra vires*). Treść art. 7 nie pozostawia żadnych wątpliwości – również w tym przypadku należy mówić o odpowiedzialności państwa.

Niekiedy postępowanie osób prywatnych lub też instytucji niebędących częścią formalnej struktury aparatu państwowego może zostać przypisane

¹⁷ *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory, 1932, P.C.I.J., Series A/B, No. 44, s. 4.*

¹⁸ *Elettronica Sicula S.p.A (ELSI), I.C.J. Reports 1989, s. 15 i 51, § 73; 74, § 124.*

¹⁹ Zob. na ten temat: M. N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s. 418-422.

²⁰ *LaGrand (Germany v. United States of America), Provisional Measures, I.C.J. Reports 1999, s. 9 i 16, § 28.*

państwu. Ma to miejsce wówczas, gdy prawo wewnętrzne upoważnia takie jednostki do wykonywania pewnych elementów władzy państwowej (art. 5). Podobnie zachowania osoby lub też grupy osób działających zgodnie z wytycznymi oraz instrukcjami organów państwowych (pod kierunkiem lub kontrolą państwa) kwalifikowane będą jako jego własne czyny (art. 8). W odniesieniu do ruchów powstańczych oraz separatystycznych zakłada się, że odpowiedzialność państwa za podejmowane przez nie w czasie wojny domowej działania powstaje dopiero w chwili przejęcia przez nie władzy. W przypadku ruchu powstańczego decydującym momentem będzie odniesienie ostatecznego zwycięstwa w prowadzonej wojnie oraz powołanie nowego rządu, w przypadku ruchu separatystycznego – utworzenie nowego państwa w drodze secesji (art. 10). Oczywiście odpowiedzialność państwa nie rozciąga się na czyny jego organów przekazanych do dyspozycji innego państwa, podobnie jak nie obejmuje ona, co do zasady, czynów osób prywatnych niedziałających w imieniu państwa (art. 6 i 11). Jest to reguła ogólna – w praktyce jednak odnotować można przypadki powstania odpowiedzialności międzynarodowej w związku z postępowaniem jednostek. Chodzi tu o sytuacje zaniechania przez państwo podjęcia określonych środków zapobiegawczych, które uniemożliwiłyby naruszenie przez jednostkę prawa lub praw innych państw (miarodajne jest tu orzeczenie w sprawie zakładników amerykańskich w Teheranie)²¹.

Drugi element konstytutywny *internationally wrongful act*, czyli naruszenie międzynarodowego zobowiązania, można by najprościej określić jako: „działanie państwa niezgodne z treścią konkretnego zobowiązania” (art. 12). Dla uznania danego czynu państwa za międzynarodowo bezprawny nie ma generalnie znaczenia, jakie było źródło naruszonego zobowiązania²². Należy zaznaczyć, że zobowiązanie państwa na gruncie prawa międzynarodowego wynikać może nie tylko z normy zwyczajowej czy traktatowej, lecz także z zasady ogólnej prawa międzynarodowego, aktu jednostronnego lub decyzji organów organizacji międzynarodowych kompetentnych w danej sprawie.

Skoro wszystkie źródła traktowane są jako równorzędne, odpowiedzialność międzynarodowa powstać może w zasadzie w całym zakresie stosunków międzynarodowych. Jak słusznie komentuje R. Sonnenfeld, „[...] precyzyjne określenie przedmiotu odpowiedzialności, czyli wyliczenie dziedzin międzynarodowych stosunków, których może dotyczyć bezprawne postępowanie państwa, nie jest oczywiście możliwe i potrzebne. Określa je aktualny stan pozytywnego prawa międzynarodowego, który – jak wiadomo – ulega ciągłym zmianom [...]”²³. Zresztą w prawie międzynarodowym nie istnieje rozróżnienie pomiędzy odpowiedzialnością cywilną (*civil responsibility*) a odpowiedzialnością karną (*criminal responsibility*), które jest znane systemom prawa wewnętrznego, podobnie jak nieuzasadnione jest w tym przypadku stosowanie podziału na odpowiedzialność *ex contractu* i *ex delictu*²⁴. Dla systemu

²¹ Tak samo: W. Czapliński, A. Wyrozumska, op. cit., s. 593-594.

²² Na temat naruszenia umowy międzynarodowej zob. w szczególności: W. Czapliński, *Odpowiedzialność państwa za naruszenie umowy międzynarodowej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 18-27.

²³ R. Sonnenfeld, *Podstawowe zasady...*, s. 37.

²⁴ Komentarz KPM, s. 127.

międzynarodowej odpowiedzialności nie ma znaczenia, jaka norma została naruszona – liczy się jedynie fakt zaistnienia owego naruszenia. Podobny pogląd panuje w orzecznictwie międzynarodowym. W sentencji arbitrażowej w sprawie statku *Rainbow Warrior* zaakcentowano, iż „[...] jakiegokolwiek naruszenie (*any violation*) przez państwo zobowiązania, bez względu na to, jakie jest jego źródło, prowadzi do powstania międzynarodowej odpowiedzialności i w konsekwencji obowiązku naprawienia szkody [...]”²⁵. W orzeczeniu MTS w sprawie *projektu Gabčicovo-Nagymaros* sformułowano podobny wniosek²⁶.

Jak można zauważyć, przy ustalaniu międzynarodowej odpowiedzialności państwa decydujące będą tylko dwa czynniki: pierwszy – przypisanie danego czynu państwu, drugi – naruszenie w jego wyniku międzynarodowego zobowiązania. Pominięcie w obecnym projekcie zagadnienia winy działającego organu²⁷ oraz stopnia wyrządzonej szkody, jako dwóch kolejnych przesłanek powstania odpowiedzialności międzynarodowej, oceniane jest różnie – pozytywnie bądź negatywnie. Zwolennicy teorii winy na pewno nie są usatysfakcjonowani zaproponowanym przez KPM rozwiązaniem, podczas gdy ich oponenty, a więc zwolennicy teorii odpowiedzialności obiektywnej (opartej na skutku), w pełni je akceptują.

Identyczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do szkody, co do której rozbieżności poglądów są również znaczne. Roberto Ago, argumentując konieczność ograniczenia przesłanek odpowiedzialności międzynarodowej, wyraził pogląd, że skoro „szkoda jest integralną częścią każdego naruszenia zobowiązania międzynarodowego, to powołanie się na naruszenie wystarczy już do uwzględnienia także aspektu szkody bez potrzeby jej odrębnego rozpatrywania”²⁸. W komentarzu KPM na poparcie słuszności powyższej tezy czytamy: „nie ma w tym względzie ogólnej zasady”. Jak się postuluje, dodatkowe przesłanki odpowiedzialności (wina oraz szkoda) badane będą jedynie w sytuacji, gdy wymóg ich wystąpienia zostanie wyraźnie przewidziany w zobowiązaniu pierwotnym (*primary obligation*). Interesujące jest to, że element winy tak naprawdę nie zniknął całkowicie z projektu, czego najlepszym potwierdzeniem jest art. 39. Zgodnie z nim, przy ustalaniu formy oraz wysokości reparacji należy w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę stopień przyczynienia się państwa poszkodowanego do powstania szkody (umyślne działanie lub zaniedbanie). Miejsce winy w projekcie konwencji o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne obrazuje w doskonały sposób przytoczona przez A. Gattini metafora: „To tak jakby wejść do pokoju i powiedzieć, że ktoś przed chwilą wypalił tu papierosa. I choć nie widać palącego, to i tak wiadomo, że gdzieś tam jest”²⁹.

²⁵ *Rainbow Warrior*, s. 251, § 75.

²⁶ Szerzej sprawę tę omawia: C. Cepelka, *The Dispute over the Gabčicovo-Nagymaros System of Locks is Drawing to a Close*, „Polish Yearbook of International Law” XX, 1993, s. 63-73.

²⁷ Na temat winy zob. np.: H. de Fiumel, *Odpowiedzialność prawnomiędzynarodowa państwa a problem winy*, „Studia Prawnicze” 1976, nr 4, s. 271-281; J. Symonides, *Odpowiedzialność państwa w prawie międzynarodowym*, „Studia Prawnicze” 1971, z. 30, s. 33-64.

²⁸ ILC Report, 1973, UN General Assembly, doc. A/9010/Rev.1, s. 22, cyt. za: R. Sonnenfeld, *Podstawowe zasady...*, s. 26.

²⁹ A. Gattini, *Smoking/No Smoking: Some Remarks on the Current Place of Fault in the ILC Draft Articles on State Responsibility*, „European Journal of International Law” 10, 1999, nr 2, s. 397.

3. Poważne naruszenia norm bezwzględnie obowiązujących

Problematyka zbrodni międzynarodowej państwa wzbudzała i nadal wzbudza liczne kontrowersje. Odkąd Roberto Ago przedstawił jej definicję (było to w 1976 r.), dyskusja nad jej istotą wydaje się nie mieć końca. W zasadzie można by nawet sformułować tezę, że tematyka zbrodni międzynarodowych państw zdominowała prace KPM i całkowicie ją pochłonęła (tej materii poświęcono niewątpliwie najwięcej czasu oraz uwagi).

Dokładne wyjaśnienie znaczenia *international crime* wymaga sięgnięcia do jego „źródła”, a mianowicie do słynnego art. 19.2 projektu w wersji z 1976 r.³⁰ Zgodnie z nim, pod pojęciem „zbrodni międzynarodowej państwa” rozumie się „taki bezprawny czyn, który powoduje naruszenie zobowiązania międzynarodowego tak istotnego dla ochrony fundamentalnych interesów społeczności międzynarodowej, że jego naruszenie traktowane jest przez całą społeczność jako zbrodnia”. W punkcie 3 art. 19 jako przykłady *international crimes* wymienia się m.in. (sformułowanie *inter alia* sugeruje, iż katalog ten nie jest wyczerpujący):

- 1) poważne naruszenia zobowiązań istotnych dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (zakaz agresji),
- 2) poważne naruszenia zobowiązań istotnych dla ochrony prawa do samostanowienia narodów (zakaz utrzymywania reżimu kolonialnego),
- 3) poważne naruszenia zobowiązań istotnych dla ochrony praw człowieka (zakaz niewolnictwa, ludobójstwa, apartheidu),
- 4) poważne naruszenia zobowiązań o zasadniczym znaczeniu dla ochrony naturalnego środowiska człowieka (zakaz zanieczyszczania na masową skalę atmosfery i mórz).

Jak wynika z dalszej treści art. 19, pozostałe międzynarodowo bezprawne czyny traktowane są jako delikty międzynarodowe³¹.

Zaproponowany przez Roberto Ago podział *internationally wrongful acts* na zbrodnie i delikty akcentuje konieczność pewnego różnicowania kategorii bezprawnych czynów z punktu widzenia ich wagi (*gravity*). Większość państw biorących udział w obradach Komitetu VI Zgromadzenia Ogólnego NZ nie kwestionowała słuszności powyższego poglądu – spór wokół zbrodni dotyczył raczej kwestii ewentualnych skutków prawnych oraz zastosowanej terminologii. Jak argumentował przedstawiciel Francji: „projekt artykułu 19 w świetle prac Komisji [...], a zwłaszcza w świetle współczesnego rozwoju prawa międzynarodowego, wydaje się przedwczesny [...]. Komisja nie powinna zajmować się kwestią, czy określone akty państwa mogą mieć inne konsekwencje poza zwykłym obowiązkiem odszkodowawczym w ramach odpowiedzialności państwa, która powinna pozostać odpowiedzialnością cywilną.

³⁰ YILC II, 1976, Part Two, s. 95-96.

³¹ Zob. szerzej: G. Abi-Saab, *The Uses of Article 19*, „European Journal of International Law” 10, 1999, nr 2, s. 339-351; A. Pellet, *Can a State Commit a Crime? Definitely, Yes!*, „European Journal of International Law” 10, 1999, nr 2, s. 425-434; V. Vadapalas, *Codification of the Law of International Responsibility by the International Law Commission: Breach of International Law and its Consequences*, „Polish Yearbook of International Law” XXIII, 1997-1998, s. 44-50.

[...] Ustanowienie nowego typu odpowiedzialności oznaczałoby ustanowienie rodzaju zbiorowej odpowiedzialności karnej, co jest sprzeczne ze współczesnym prawem karnym³². Z kolei reprezentant RFN stwierdził: „wprowadzenie pojęcia zbrodni do projektu artykułów otworzy drogę do legislacji karnej i stosowania kar wobec państw. Wątpliwe jest, czy rozszerzenie zasady odpowiedzialności karnej poza odszkodowanie leżałoby w interesie państw. [...] Dla celów projektu artykułów [...] należałoby znaleźć inny termin niż zbrodnia dla określenia naruszeń podstawowych zobowiązań międzynarodowych³³. Jak pisał H. de Fiumel, stosowanie w odniesieniu do odpowiedzialności międzynarodowej jakichkolwiek analogii do prawa wewnętrznego (czy to karnego, czy też cywilnego) wydaje się nieuzasadnione³⁴. Zresztą sam komentarz KPM do obecnego projektu wskazuje, że współczesne prawo międzynarodowe nie przewiduje możliwości stosowania kar w stosunku do państw. Najlepszym tego dowodem jest np. niedopuszczalność zasądzania tzw. *punitive damages*. Jak się podkreśla, zbrodnie przeciwko prawu międzynarodowemu popełniane są przez jednostki (osoby prywatne), a nie przez abstrakcyjne podmioty, którymi są państwa³⁵.

Obecny projekt konwencji (2001) nie operuje już niefortunnym terminem „zbrodni międzynarodowej państwa”. Jest to niewątpliwie zasługa ostatniego sprawozdawcy KPM, którym od roku 1997 był James Crawford (funkcję tę objął już po zakończeniu pierwszego czytania projektu KPM). Autor ten zdecydował się na odważne posunięcie, tj. modyfikację dotychczasowego Agowskiego podejścia do kwestii *international crimes*. Zasadnicza zmiana polega na zastąpieniu kontrowersyjnego pojęcia „zbrodni międzynarodowej” terminem bardziej neutralnym – obecnie zastępuje je „poważne naruszenia zobowiązań wynikających z bezwzględnie obowiązujących norm prawa międzynarodowego” (*serious breaches of obligations under peremptory norms of general international law*) – art. 40³⁶.

Jeśli chodzi o samą definicję imperatywnej normy powszechnego prawa międzynarodowego (*ius cogens*)³⁷, to komentarz KPM odwołuje się w tym zakresie do słynnego art. 53 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. Termin ten definiowany jest tam następująco: „jest to norma przyjęta i uznana

³² Doc. A/C.6/31/SR.26, s. 4, cyt. za: R. Sonnenfeld, *Międzynarodowa odpowiedzialność państwa w pracach kodyfikacyjnych ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe” 1977, nr 11 (298), s. 95.

³³ Doc. A/C.6/31/SR.24, s. 13, cyt. za: ibidem.

³⁴ H. de Fiumel, *W sprawie pojęcia odpowiedzialności państwa we współczesnym prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 3, s. 40.

³⁵ Por. komentarz KPM, s. 279-280.

³⁶ Na temat zmian zob.: G. Gaja, *Should All References to International Crimes Disappear from the ILC Draft Articles on State Responsibility?*, „European Journal of International Law” 1999, vol. 10, nr 2, s. 365-370; A. M. Weisburd, *International Crimes of States: The Decay of an Idea*, „Polish Yearbook of International Law” XXIII, 1997-1998, s. 51-67; E. Wyler, *From 'State Crime' to Responsibility for 'Serious Breaches of Obligations under Peremptory Norms of General International Law*, „European Journal of International Law” 13, 2002, nr 5, s. 1147-1160.

³⁷ Szerzej na temat norm *ius cogens* zob.: W. Czaplinski, *Concepts of jus cogens and Obligations erga omnes in International Law in the Light of Recent Developments*, „Polish Yearbook of International Law” XXIII, 1997-1998, s. 87-97; J. Sandorski, *Nieważność umów międzynarodowych*, Zeszyty Naukowe UAM, Prawo, nr 84, Poznań 1978, s. 171-207.

przez międzynarodową społeczność państw jako całość za normę, od której żadne odstępstwo nie jest dopuszczalne i która może być zmieniona tylko późniejszą normą powszechnego prawa międzynarodowego mającą ten sam charakter”³⁸. Jako przykłady norm *ius cogens* komentarz KPM wymienia: zakaz agresji, ludobójstwa, niewolnictwa, dyskryminacji rasowej, apartheidu i tortur, a także podstawowe zasady prawa humanitarnego oraz prawo do samostanowienia. Jak trafnie zauważa W. Czapliński, lista orzeczeń, na które powołuje się Komisja dla potwierdzenia peremptoryjnego charakteru wymienionych norm, jest bardzo krótka i – co więcej – w niektórych przypadkach budzi wątpliwości (np. w sprawie Timoru Wschodniego MTS orzekł, że „zasada samostanowienia jest jedną z najbardziej fundamentalnych norm prawa międzynarodowego”³⁹ – nie określił jej jednak jako *ius cogens*). Wnioski KPM są więc niekiedy zbyt daleko idące⁴⁰.

Powracając do art. 40, należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Otóż przewidziany w nim „surowszy” reżim odpowiedzialności państwa odnosi się jedynie do przypadków „poważnych” naruszeń zobowiązań wynikających z bezwzględnie obowiązujących norm prawa międzynarodowego. Z poważnym naruszeniem normy bezwzględnie obowiązującej mamy generalnie do czynienia wówczas, gdy owo naruszenie polega na ciężkim i systematycznym niewywiązywaniu się przez państwo ze zobowiązania nałożonego nań przez normę *ius cogens*. Naruszenie ma charakter systematyczny, gdy dokonano go w zorganizowany i celowy sposób. Do czynników decydujących o jego powadze należy ponadto zamiar dokonania naruszenia normy tego rodzaju.

Jak widać, Komisja Prawa Międzynarodowego zdecydowała się ograniczyć zakres zastosowania art. 40 jedynie do niektórych naruszeń norm peremptoryjnych (tylko przypadki poważne). Zdaniem W. Czaplińskiego, „[...] takie podejście podważa w istocie samą ideę *ius cogens*. Norm powszechnie uznanych za bezwzględnie obowiązujące jest bardzo niewiele (a i one bywają kwestionowane) i wszystkie one mają podstawowe znaczenie dla społeczności międzynarodowej. Wszystkie naruszenia *ius cogens* powinny zatem być potępiane i ścigane [...]”⁴¹. Z poglądem tym niewątpliwie trzeba się zgodzić.

III. TREŚĆ MIĘDZYNARODOWEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI

1. Następstwa prawne odpowiedzialności międzynarodowej

Jak już wcześniej wspomniano, naruszenie przez państwo ciążącego na nim na mocy prawa międzynarodowego zobowiązania prowadzi do powstania nowego stosunku prawnego (*state responsibility*), a w jego konsekwencji nowych

³⁸ Vienna Convention on the Law of Treaties, United Nations, Treaty Series, t. 1155, s. 331.

³⁹ East Timor (Portugal v. Australia), I.C.J. Reports 1995, s. 90 i 102, § 29.

⁴⁰ W. Czapliński, Kodyfikacja prawa o odpowiedzialności międzynarodowej państw, „Studia Prawnicze” 2002, nr 4 (154), s. 43-44.

⁴¹ Ibidem, s. 44-45.

praw i obowiązków po stronie uczestniczących państw. Jest rzeczą oczywistą, że „dysponentem” praw będzie to państwo, które stało się „ofiara” danego bezprawnego czynu, zaś „nosicielem” obowiązków to, które było jego sprawcą. Część druga projektu zatytułowana „Treść międzynarodowej odpowiedzialności” (*Content of the International Responsibility of a State*) dotyczy tego drugiego przypadku, a więc sytuacji prawnej państwa-naruszyciela.

Jak wynika z postanowień art. 30-31, następstwem prawnym odpowiedzialności międzynarodowej jest:

- 1) obowiązek sprawcy zaprzestania swojego bezprawnego czynu,
- 2) obowiązek udzielenia gwarancji niedopuszczania do podobnych naruszeń w przyszłości (jeśli okoliczności tego wymagają),
- 3) obowiązek naprawienia wyrządzonej szkody.

Charakterystykę wymienionych powyżej skutków prawnych należy rozpocząć od obowiązku naprawczego z uwagi na jego kluczowe znaczenie w systemie międzynarodowej odpowiedzialności państw.

W znanym orzeczeniu z 1928 r. w sprawie *fabryki chorzowskiej* STSM stwierdził: „Jest zasadą prawa międzynarodowego, że naruszenie zobowiązania międzynarodowego pociąga za sobą obowiązek udzielenia reparacji w należytej formie”⁴². Precyzując treść tego obowiązku (*obligation of reparation*), Trybunał dodaje: „Podstawową zasadą zawartą w pojęciu aktu nielegalnego – zasada, która wydaje się ustalona w praktyce międzynarodowej, a zwłaszcza w decyzjach trybunałów arbitrażowych – jest, że reparacje muszą w możliwie największym stopniu eliminować wszystkie konsekwencje nielegalnego aktu oraz przywrócić sytuację, która według wszelkiego prawdopodobieństwa zaistniałaby, gdyby ten akt nie został popełniony [...]”⁴³. Art. 31 obecnego projektu wyraźnie tę koncepcję „przejmuje”. Na jego mocy państwo-sprawca naruszenia zobligowane jest do pełnej rekompensaty (*full reparation*) szkody powstałej w wyniku *internationally wrongful act*. Zresztą sam komentarz KPM do tego artykułu stanowi, że obowiązkiem państwa odpowiedzialnego jest pełne naprawienie szkody w rozumieniu orzeczenia w sprawie *fabryki chorzowskiej*. Jak widać, odpowiedzialność międzynarodowa państwa ma jedynie charakter odszkodowawczy – jej głównym i zarazem jedynym celem jest naprawienie wyrządzonej bezprawnym czynem szkody. W konsekwencji niedopuszczalne jest (w świetle projektu) stosowanie jakichkolwiek środków, które miałyby na celu ukaranie sprawcy naruszenia. Z poglądem tym zgadza się E. Jiménez de Aréchaga, który uważa, że „[...] karne lub przykładowe odszkodowania, jako wyraz dezaprobaty bezprawnego aktu i jako środek odstrasżający lub wychowawczy w stosunku do winnego, są nie do pogodzenia z zasadniczą koncepcją, która jest podstawą obowiązku odszkodowawczego [...]”⁴⁴. J. Symonides twierdzi wręcz, że tzw. uzupełniająca kompensacja, czyli kary

⁴² *Factory at Chorzów, Jurisdiction, 1927, P.C.I.J., Series A, No. 9, s. 21.*

⁴³ *Factory at Chorzów, Merits, 1928, P.C.I.J. Series A, No. 17* (dalej: *Factory at Chorzów Merits*), s. 47.

⁴⁴ E. Jiménez de Aréchaga, *International Responsibility*, w: *Manual of Public International Law*, red. M. Sørensen, Macmillan, London 1968, s. 571, cyt. za: R. Sonnenfeld, *Podstawowe zasady...*, s. 78.

pieniężne, stoją w sprzeczności z zasadą suwerenności państw⁴⁵. Oczywiście, obowiązek naprawienia szkody pojawia się automatycznie z chwilą naruszenia danego zobowiązania międzynarodowego.

Wystąpienie pozostałych następstw prawnych odpowiedzialności międzynarodowej zależy będzie od okoliczności danej sprawy. Obowiązek udzielenia gwarancji niedopuszczenia do podobnych naruszeń w przyszłości pojawi się jedynie w sytuacji, gdy „okoliczności będą tego wymagały”. Powyższe zastrzeżenie wskazuje, że środek ten ma raczej wyjątkowy charakter i tylko w niektórych przypadkach może okazać się konieczny. Jak podkreśla komentarz KPM, obowiązek udzielenia gwarancji nosi znamiona środka prewencyjnego, a jego głównym celem jest dodatkowa ochrona państwa poszkodowanego.

Pewnym uzupełnieniem regulacji zawartych w art. 30-31 jest art. 29, który przewiduje, że powyższe konsekwencje prawne odpowiedzialności nie zwalniają państwa z obowiązku postępowania w przyszłości zgodnie z treścią naruszonego zobowiązania. Bezprawny czyn nie wpływa bowiem na jego ważność, a tym samym nie prowadzi do wygaśnięcia wcześniejszego stosunku prawnego ustanowionego przez *primary obligations*.

2. Konsekwencje poważnego naruszenia norm bezwzględnie obowiązujących

Poważne naruszenie przez państwo zobowiązania wynikającego z bezwzględnie obowiązującej normy prawa międzynarodowego prowadzi do powstania zaostrzonego reżimu odpowiedzialności. Trudno bowiem sobie wyobrazić, aby pogwałcenie normy zakazującej np. ludobójstwa albo niewolnictwa traktowane było w sferze skutków prawnych tak samo, jak zwykły delikt. Autorzy art. 41 projektu wyraźnie ten pogląd podzielają, wprowadzając w odniesieniu do poważnych naruszeń norm *ius cogens* dodatkowe konsekwencje prawne⁴⁶. Pod pojęciem „dodatkowe” należy rozumieć takie, które wykraczają poza zakres następstw prawnych przewidzianych dla „zwykłych” międzynarodowo bezprawnych czynów. Na czym mogą one polegać?

Po pierwsze, państwa powinny ze sobą współpracować w celu zmuszenia sprawcy do zaprzestania poważnego naruszania normy bezwzględnie obowiązującej. Owa współpraca może mieć charakter zorganizowany i odbywać się pod auspicjami organizacji międzynarodowej (np. w ramach ONZ) lub też przybrać formę niezinstytucjonalizowaną. Obowiązek współdziałania w celu doprowadzenia do ustania naruszenia odnosi się do wszystkich państw, nie tylko tych, które zostały w jego wyniku indywidualnie dotknięte (*individually affected*)⁴⁷.

⁴⁵ J. Symonides, op. cit., s. 60; na temat suwerenności państwa zob. w szczególności: R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004.

⁴⁶ Zob. szerzej: A. Gattini, *A Return Ticket to 'Communitarisme', Please*, „European Journal of International Law” 13, 2002, nr 5, s. 1185-1195.

⁴⁷ Zob. np. P. Klein, *Responsibility for Serious Breaches of Obligations Deriving from Peremptory Norms of International Law and United Nation Law*, „European Journal of International Law” 13, 2002, nr 5, s. 1241-1255.

Celem powyższej kooperacji jest przede wszystkim „zneutralizowanie” skutków pogwałcenia przez „sprawcę” zobowiązania nałożonego nań przez normę peremptoryjną. Jak zaznacza się w komentarzu KPM, wprowadzenie do obecnego projektu obowiązku współpracy stanowi element postępowego rozwoju prawa międzynarodowego. Interesujące jest to, że art. 41.1 nie zawiera żadnych przykładów ilustrujących środki, jakie państwa mogłyby zastosować w sytuacji zaistnienia *serious breaches of peremptory norms*. Akcentuje jedynie, iż w każdym wypadku powinny one być zgodne z obowiązującym prawem (*lawful means*). Trzeba przyznać, że art. 41.1 pozostawia państwom dość dużo swobody w określeniu formy reakcji na tego rodzaju naruszenia.

Po drugie, każde państwo ma obowiązek nieuznawania legalności sytuacji, jaka powstała w wyniku poważnego pogwałcenia normy bezwzględnie obowiązującej. Nieuznawanie powstałego stanu za legalny stanowi przejaw dezaprobaty ze strony społeczności międzynarodowej dla działań podjętych przez państwo-naruszyciela. Podobnie jak w pierwszym przypadku, jest to odpowiedź kolektywu na fakt naruszenia fundamentalnych norm prawa międzynarodowego. Warto nadmienić, że obowiązek nieuznawania legalności sytuacji spoczywa na wszystkich państwach, a więc również na sprawcy poważnego naruszenia normy *ius cogens*. Komentarz KPM stwierdza jasno: „[...] niniejszy obowiązek stosuje się do wszystkich państw, włącznie z państwem odpowiedzialnym [...]”⁴⁸.

Po trzecie, żadne państwo nie może udzielać pomocy sprawcy w utrzymywaniu sytuacji, jaka powstała w wyniku poważnego naruszenia (art. 41.2).

Wymienione powyżej następstwa poważnych naruszeń norm peremptoryjnych nie wykluczają ewentualnych skutków prawnych przewidzianych dla „zwykłych” międzynarodowo bezprawnych czynów (obowiązek państwa-sprawcy zaprzestania naruszania prawa międzynarodowego, obowiązek udzielenia gwarancji niedopuszczania do podobnych naruszeń w przyszłości, obowiązek wyrównania powstałej szkody), podobnie jak nie przesądzają o dalszych konsekwencjach, jakie wynikać mogą z powszechnego prawa międzynarodowego⁴⁹.

3. Formy naprawienia szkody

Pełna rekompensata szkody powstałej wskutek międzynarodowo bezprawnego czynu państwa może przybierać formę:

- 1) restytucji,
- 2) wypłaty odszkodowania pieniężnego (*compensation*),
- 3) satysfakcji.

W zależności od rodzaju oraz rozmiaru spowodowanej szkody formy te występować będą bądź to osobno, bądź to łącznie. W jednym przypadku zastosowanie np. restytucji wystarczy, by usunąć wszelkie negatywne

⁴⁸ Komentarz KPM, s. 289.

⁴⁹ Por. art. 41.3 projektu konwencji o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne.

następstwa bezprawnego czynu, w innym natomiast konieczne będzie jeszcze odwołanie się do innych form, np. dodatkowo satysfakcji lub odszkodowania pieniężnego. Istotne jest to, aby w każdej sytuacji państwo poszkodowane uzyskało pełne zadośćuczynienie za szkodę, której doznało w wyniku naruszenia swojego prawa (praw)⁵⁰.

Podejście KPM do form reparacji nie odbiega prawie w ogóle od tradycyjnego ich pojmowania. Pod pojęciem „tradycyjny” winno się rozumieć znaczenie nadane im w słynnym orzeczeniu w sprawie *fabryki chorzowskiej*. Ponieważ w poprzednim punkcie artykułu częściowo przedstawiono treść tego orzeczenia, w tym miejscu należy ograniczyć się do fragmentu stwierdzającego: „Restytucja w naturze, albo jeśli nie jest to możliwe, zapłata sumy odpowiadającej wartości, jaką by przedstawiała restytucja i przyznanie w miarę potrzeby odszkodowania za poniesione straty nie pokryte przez restytucję w naturze lub zastępczą zapłatę – to są zasady, które powinny służyć przy ustalaniu wysokości kompensacji za akt sprzeczny z prawem międzynarodowym [...]”⁵¹. Ustalając sposób naprawienia wyrządzonej bezprawnym czynem szkody, należy wziąć pod uwagę charakter naruszonego prawa. W przypadku naruszenia praw materialnych rekompensata szkody będzie polegać albo na przywróceniu stanu poprzedniego (restytucji), albo zapłacie odszkodowania pieniężnego. W odniesieniu do praw niematerialnych przyjmuje się, że tą najwłaściwszą formą będzie satysfakcja. Ponadto czynnikiem przesądzającym o wyborze jednej z wymienionych form jest „wola” państwa poszkodowanego. Zgodnie z obowiązującym zwyczajem, to państwo-ofiara *internationally wrongful act* ma w tej kwestii decydujący głos⁵². Jest to w pełni uzasadnione – sprawca naruszenia odniósł przecież korzyści ze swojego bezprawnego działania. Pewnym ograniczeniem nieskrępowanego żądania naprawienia szkody w określonej formie jest zasada proporcjonalności, która ma na celu utrzymanie równowagi interesów obu stron – z jednej strony sprawcy naruszenia, z drugiej zaś poszkodowanego.

Pierwszą wymienioną w projekcie formą rekompensaty szkody jest restytucja polegająca na przywróceniu stanu, jaki istniał zanim doszło do bezprawnego czynu. Jak podkreśla komentarz KPM, pojęcie restytucji jak dotąd nie doczekało się jednolitej definicji. Jedni określają ją jako przywrócenie sytuacji, jaka miała miejsce przed popełnieniem *internationally wrongful act*, drudzy natomiast idą nieco dalej i mówią o obowiązku przywrócenia stanu, który prawdopodobnie zaistniałby, gdyby do bezprawnego czynu nie doszło. Ta druga definicja jest oczywiście dużo szersza i pokrywa się z tą, którą sformułowano w orzeczeniu w sprawie *fabryki chorzowskiej*. Pierwsza natomiast odpowiada treści art. 35 projektu KPM. Wskazując na zalety węższego traktowania restytucji, KPM zwraca uwagę na praktyczny aspekt tego podejścia – przede wszystkim na niemożność stuprocentowego ustalenia stanu, jaki prawdopodobnie miałyby miejsce, gdyby do naruszenia nie doszło. Przyjęcie

⁵⁰ Na temat form reparacji zob.: D. Shelton, *Righting Wrongs: Reparations in the Articles on State Responsibility*, „American Journal of International Law” 96, 2002, s. 833-856.

⁵¹ *Factory at Chorzów*, s. 47.

⁵² Por. art. 43 projektu konwencji o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne.

odmiennej definicji oznaczałoby konieczność przeprowadzania hipotetycznych studiów, których wyniki i tak byłyby wątpliwe. Co ważniejsze, KPM przyznaje restytucji wyraźny priorytet w stosunku do innych form naprawiania szkody.

Na czym może ona polegać? Po pierwsze, na opuszczeniu terytorium zajętego w sposób niezgodny z prawem międzynarodowych. Po drugie, na oddaniu zagrabionych rzeczy lub uwolnieniu przetrzymywanych osób. Po trzecie, na zwrocie własności, dzieł sztuki lub też dokumentów. Po czwarte, na uchyleniu niezgodnego z prawem międzynarodowym aktu legislacyjnego (przykłady te nie wyczerpują wszystkich sytuacji). Podstawowym warunkiem zastosowania restytucji jest faktyczna możliwość jej dokonania. Projekt konwencji stwierdza w tym zakresie: „[...] o ile restytucja nie jest materialnie niemożliwa [...]”.

Drugim sposobem naprawienia szkody powstałej wskutek bezprawnego czynu jest zapłata odszkodowania pieniężnego (*compensation*) – art. 36. Forma ta stosowana jest wówczas, gdy restytucja albo okazała się niemożliwa, albo też nie pokryła w pełni wyrządzonej szkody⁵³ (w tym drugim przypadku odszkodowanie pieniężne będzie pełnić funkcję uzupełniającą). Ta ogólna reguła może być modyfikowana przez państwo poszkodowane, któremu zazwyczaj przyznaje się prawo wyboru „najwłaściwszej” z jego punktu widzenia formy. Odszkodowanie pieniężne stosuje się generalnie tylko do takich szkód, które można oszacować w pieniądzu (*financially assessable damages*).

W przypadku naruszenia praw niematerialnych naprawienie szkody polegać będzie na udzieleniu satysfakcji. W praktyce przybiera ona najczęściej formę uroczystych przeprosin poszkodowanego państwa, wyrażenia żalu, ukarania osób winnych danego naruszenia, niekiedy może to być wypłacenie symbolicznej sumy. Jak zaznacza Komisja, w niektórych przypadkach już samo oświadczenie sądu międzynarodowego (na wniosek strony), że dana działalność miała charakter bezprawny, może zostać uznane za formę satysfakcji. Tak się stało np. w sprawie *incydentu w cieśninie Korfu*⁵⁴. Oczywiście forma satysfakcji nie może być poniżająca dla państwa-naruszyciela i winna respektować zasadę proporcjonalności. Komentarz KPM nie zawiera żadnych przykładów poniżającego traktowania sprawcy bezprawnego czynu – ogranicza się jedynie do „suchego” stwierdzenia, że historia zna wiele takich przypadków.

IV. REALIZACJA MIĘDZYNARODOWEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI

1. Koncepcja państwa poszkodowanego – art. 42

Po szczegółowym omówieniu w poprzednim punkcie obowiązków spoczywających na sprawcy *internationally wrongful act*, należałoby przejść do scharakteryzowania sytuacji prawnej państwa (państw), które stało się (stały się) ofiarą danego naruszenia.

⁵³ Zob. C. Gray, *The Choice between Restitution and Compensation*, „European Journal of International Law” 10, 1999, nr 2, s. 413-423.

⁵⁴ *Corfu Channel*, s. 4 oraz 35-36.

Niniejsze rozważania wypada rozpocząć od przedstawienia koncepcji „państwa poszkodowanego”, a więc wskazania podmiotów uprawnionych do egzekucji roszczeń wynikających z odpowiedzialności międzynarodowej. Ogólna definicja „państwa poszkodowanego” przedstawia się następująco: „jest to państwo, którego indywidualne prawo naruszono lub które międzynarodowo bezprawny czyn szczególnie dotknął (*particularly affected*)”. Chociaż projekt konwencji konsekwentnie operuje liczbą pojedynczą (mówi jedynie o *an injured State*), w praktyce państw poszkodowanych może być więcej. W takim przypadku wszystkie będą uprawnione do dochodzenia swoich praw z tytułu międzynarodowej odpowiedzialności. W świetle postanowień art. 42 państwo uważane jest za poszkodowane, gdy:

- 1) naruszone zobowiązanie dotyczyło tego państwa indywidualnie (*the obligation breached is owed to that State individually*),
- 2) naruszone zobowiązanie dotyczyło grupy państw obejmującej to państwo (*the obligation breached is owed to a group of States including that State*),
- 3) naruszone zobowiązanie dotyczyło społeczności międzynarodowej jako całości (*the obligation breached is owed to the international community as a whole*).

W odniesieniu do sytuacji 2) i 3) wymaga się ponadto, aby dane naruszenie:

- 1) szczególnie to państwo dotykało (*especially affects that State*) lub
- 2) miało taki charakter, który radykalnie zmienia sytuację wszystkich innych państw-stron danego stosunku (*is of such a character as radically to change the position of all the other States to which the obligation is owed with respect to the further performance of the obligation*)⁵⁵.

Punktem wyjścia implementacji międzynarodowej odpowiedzialności jest przedstawienie przez państwo poszkodowane swoich roszczeń. Ich adresatem jest państwo odpowiedzialne za naruszenie danego zobowiązania międzynarodowego. Zgłaszając swoje roszczenie, państwo poszkodowane może w szczególności wskazać, jakie działania należałoby podjąć, aby doprowadzić do zaprzestania naruszania prawa międzynarodowego. Ponadto przysługuje mu prawo wyboru najwłaściwszej formy naprawienia szkody wyrządzonej bezprawnym czynem (art. 43).

W przypadku dochodzenia roszczeń w ramach sprawowanej przez państwo opieki dyplomatycznej należy pamiętać o zasadzie wyczerpania dróg prawa wewnętrznego oraz zasadzie ciągłości obywatelstwa (art. 44)⁵⁶.

2. Dochodzenie odpowiedzialności przez państwo inne niż poszkodowane – art. 48

Przewidziana w art. 48 projektu możliwość dochodzenia odpowiedzialności międzynarodowej przez państwa inne niż to (te), które uznaje się na mocy

⁵⁵ Szerzej na ten temat zob. komentarz KPM, s. 294-301.

⁵⁶ Na ten temat zob. w szczególności: J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna a zasada wyczerpania dróg prawa wewnętrznego na tle sprawy m/t „Aquarius”*, w: *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Janusza Gilasa*, red. C. Mik, Wydawnictwo TNOiK Dom Organizatora Toruń, Toruń 1997, s. 327-363 oraz W. Czapliński, A. Wyrozumski, op. cit., s. 596-598; J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna a międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Seria Prawo nr 157, Poznań 2006.

art. 42 za poszkodowane⁵⁷, stanowi element postępowego rozwoju prawa międzynarodowego. W świetle tego artykułu, każde państwo „pośrednio dotknięte” (*indirectly affected*)⁵⁸ bezprawnym czynem może dochodzić odpowiedzialności innego państwa, jeżeli:

- 1) naruszone zobowiązanie, ustanowione w celu ochrony wspólnego interesu, dotyczyło grupy państw obejmującej to państwo,
- 2) naruszone zobowiązanie dotyczyło społeczności międzynarodowej jako całości.

Jak widać, art. 48 obejmuje swoim zakresem przedmiotowym jedynie te naruszenia, które odnoszą się do zobowiązań ustanowionych w celu ochrony ogólnego interesu danej „wspólnoty”. W przypadku pierwszym, a więc grupy państw (pkt 1), źródłem tego rodzaju zobowiązań mogą być np. traktaty wielostronne⁵⁹. Drugą kategorię (pkt 2) stanowią zobowiązania *erga omnes*, czyli takie, które zostały ustanowione w celu ochrony wspólnych interesów społeczności międzynarodowej. Interesujące jest to, że projekt konwencji unika stosowania terminu *obligations erga omnes*, choć tak naprawdę to właśnie o nie chodzi. Wymieniając przykłady zobowiązań w stosunku do społeczności międzynarodowej jako całości, komentarz nawiązuje do znanego orzeczenia w sprawie *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, w którym MTS wyczerpująco wypowiedział się na temat powyższych norm⁶⁰.

Państwa uprawnione do dochodzenia odpowiedzialności międzynarodowej w trybie art. 48 mogą żądać od państwa-sprawcy bezprawnego czynu:

- 1) zaprzestania naruszania prawa międzynarodowego,
- 2) udzielenia gwarancji niedopuszczenia do podobnych naruszeń w przyszłości (zgodnie z postanowieniami art. 30 (b)),
- 3) wykonania reparacji (*performance of the obligation of reparation*) na rzecz państwa poszkodowanego.

*Mgr Anna Zbaraszewska jest doktorantem
Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu.
a.zbaraszewska@interia.pl*

⁵⁷ Zob. szerzej: I. Scobbie, *The Invocation of Responsibility for the Breach of 'Obligations under Peremptory Norms of General International Law'*, „European Journal of International Law” 13, 2002, nr 5, s. 1201-1220; A. Gattini, *A Return Ticket...*, s. 1181-1184 oraz s. 1195-1199.

⁵⁸ Chodzi tu o państwo inne niż to, na którego szkodę bezpośrednio popełniono bezprawny czyn; krytycznie na temat zastosowanej terminologii wypowiada się: P. M. Dupuy, *A General Stocktaking of the Connections between the Multilateral Dimension of Obligations and Codification of the Law of Responsibility*, „European Journal of International Law” 13, 2002, nr 5, s. 1074; por. także: L. A. Sicilianos, *The Classification of Obligations and the Multilateral Dimension of the Relations of International Responsibility*, „European Journal of International Law” 13, 2002, nr 5, s. 1127-1145.

⁵⁹ Komentarz KPM wyjaśnia: „[...] Takie zobowiązania określa się czasami mianem 'zobowiązań *erga omnes partes*'. Mogą one dotyczyć np. środowiska naturalnego lub bezpieczeństwa jakiegoś regionu (np. regionalnego systemu ochrony praw człowieka)”, s. 320.

⁶⁰ Treść tego orzeczenia przedstawiono w punkcie 1 części II niniejszego artykułu.

DILEMMAS OF THE INTERNATIONAL RESPONSIBILITY OF STATES

Summary

At its fifty-third session (2001), the International Law Commission (ILC) finally adopted a complete text of the Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. The purpose of those Draft Articles is to define “the secondary rules” which are aimed at determining the legal consequences of a failure to fulfill the obligations established by “the primary rules”. This paper attempts to assess the final results of the ILC’s codification works which had taken nearly 50 years.

The term “international responsibility” covers the new legal relations which arise under international law by reason of the internationally wrongful act of a state. They occur between a state which has committed such an act and an injured state or states. An internationally wrongful act of a state occurs when conduct consisting of an action or its omission is attributable to the state under international law and constitutes a breach of an international obligation of that state. The content of new rights and obligations is specified in Part Two (*Content of the International Responsibility*) and Part Three (*Implementation of the International Responsibility*) of the Draft Articles. The obligations of the responsible state to cease the wrongful conduct if it is continuing; to offer appropriate assurances and guarantees of non-repetition if circumstances so require, and to make full reparation for the injury caused are the core legal consequences of an internationally wrongful act. A serious breach of an obligation arising under a peremptory norm of general international law may entail further consequences. In the event of a serious breach of *ius cogens* rules all states are obliged to cooperate in order to bring such a breach to an end, not to recognize as lawful the situation created by that act and not to render aid or assistance to the responsible state to maintain the situation so created. The implementation of state responsibility is, in the first place, an entitlement of “the injured state”. This concept refers to the state whose individual right has been infringed by the internationally wrongful act or which has been particularly affected by it. In case of breaches of obligations protecting the collective interests of a group of states or the international community as a whole, responsibility may be invoked by states which are not themselves “injured” in the sense of Article 42.