

ŁUKASZ AUGUSTYNIAK

## IMMUNITET JURYSDYKCYJNY ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH A IMMUNITET ICH FUNKCJONARIUSZY

### I. WSTĘP

Współczesne stosunki międzynarodowe są bardziej skomplikowane niż jeszcze kilkadziesiąt lat temu. Obecnie nikt już chyba nie wyobraża sobie współpracy na szczeblu ponadpaństwowym bez udziału organizacji międzynarodowych: na ich forum toczą się najczęściej spory międzynarodowe, w większości rozwiązywane w sposób pokojowy. Potrzeba, a właściwie także moda, spowodowała lawinowy ich przyrost<sup>1</sup>. Niektórzy autorzy zwracają uwagę nawet na częściową utratę przez nie efektywności wskutek tak znacznej proliferacji<sup>2</sup>.

Organizacje międzynarodowe stopniowo zdobywają coraz szersze uprawnienia i kompetencje, co sprawia, że rośnie zakres ich wpływów. Niestety, wzrost znaczenia nie idzie w parze z rozwojem zasad odpowiedzialności (*accountability*), które powinny być naturalną konsekwencją przysługujących im uprawnień władczych. Dlatego na świecie trwa dyskusja o tym, co wolno tym podmiotom i gdzie leżą granice ich działań<sup>3</sup>.

Zasadniczy rozwój prawa organizacji międzynarodowych wiąże się z powstaniem i działalnością Organizacji Narodów Zjednoczonych. Organizacja ta jest tworem szczególnym, ze względu na to, że należy do niej większość państw. Ponadto problemy i kontrowersje jej dotyczące w przeważającej mierze są probierzem stosunków międzynarodowych. Dlatego rozwiązania wypracowane na podstawie jej działań i doświadczeń wywierają ogromny wpływ na działalność innych organizacji.

Do jednej z najbardziej rozwiniętych organizacji międzynarodowych zaliczyć dziś należy Wspólnotę Europejską, z jej odrębnym, specyficznym systemem

---

<sup>1</sup> Pewne wyobrażenie o tym dają liczby przytoczone w: C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 10, przypis 10.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>3</sup> Zobacz szerzej rezolucję ZO ONZ 56/82 z 12 grudnia 2001 r. o rozpoczęciu kodyfikacji prawa międzynarodowego przez Komisję Prawa Międzynarodowego odnośnie do odpowiedzialności organizacji międzynarodowych.

prawnym. Nie jest już ona typową strukturą międzynarodową, dlatego należy być ostrożnym w odwoływaniu się do tego przykładu. Skoro kwestie te dotyczą bezpośrednio także Polski, należy zwrócić na nie baczną uwagę.

## II. IMMUNITET JURYSDYKCYJNY ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Najczęściej jedną z bezpośrednich konsekwencji przypisania organizacji międzynarodowej podmiotowości prawnej jest wyposażenie jej w szereg przywilejów i immunitetów. Niejednokrotnie postanowienia takie znajdują się już w dokumentach konstytuujących organizację, ale znacznie częściej zawiera się osobne konwencje czy też postanowienia w sprawie siedziby danej organizacji (tzw. *headquarters agreements*).

Jak zauważył Ch. Dominicé:

Żadna z konwencji [...] dotyczących tych organizacji, czy w szczególności układów w sprawie siedziby, nie miałyby sensu, gdyby organizacje te nie posiadały osobowości prawnej. Nie oznacza to jednak, że immunitety są koniecznym atrybutem takiej podmiotowości. Wywodzą się one ze specyficznych reguł ją opisujących [...]<sup>4</sup>.

Jak dotąd, twierdzenie o istnieniu prawa zwyczajowego regulującego tę dziedzinę prawa międzynarodowego nie znalazło powszechnej akceptacji<sup>5</sup>. Wydaje się, że można by się przychylić do tej tezy w odniesieniu do ONZ, kontrowersje dotyczą jednak szeregu innych organizacji.

Część państw zwyczajowo przychylna organizacjom międzynarodowym, jak choćby Szwajcaria, jest skłonna przyznać im specjalne uprawnienia. Jednakże teza ta budzi zdecydowany opór innych państw, szczególnie w odniesieniu do organizacji, których nie są członkami<sup>6</sup>. Ponadto rozstrzygnięcia sporu nie ułatwia brak precyzyjnego określenia zakresu przedmiotowego tych przywilejów i immunitetów. Co najwyżej więc można by mówić, o istnieniu pewnego zwyczaju lub grzeczności międzynarodowej (*comitas*)<sup>7</sup>.

W literaturze przytacza się wiele powodów usprawiedliwiających specjalne traktowanie organizacji międzynarodowych: potrzebę ochrony przed niesłusznymi pozwami, zasadę równości założycieli organizacji, nieodpowiedniość sądów narodowych do rozpoznawania tego typu sporów, czy nawet precedens. Jednak zdecydowanie najważniejsze znaczenie ma potrzeba ochrony nie-

<sup>4</sup> Cytowane za: L. Diaz-Gonzalez, Czwarty raport dotyczący relacji pomiędzy państwami a organizacjami Międzynarodowymi (druga część tematu), A/CN.4/424 and *Coor. 1*, „Yearbook of the ILC” 1989, s. 158.

<sup>5</sup> Zobacz w szczególności A. El-Erian, Drugi Raport dotyczący relacji pomiędzy państwami a organizacjami międzyrządowymi, A/CN.4/195 and *Add. 1*, „Yearbook of the ILC” 1967, s. 140, natomiast Raport wyjaśniający rezolucję (69) 29 przyjętą przez Komitet Ministrów Rady Europy dnia 26 września 1969 dotyczącą przywilejów i immunitetów organizacji międzynarodowych (zwany dalej: Raportem Rady Europy z 1969), Strasburg 1970, s. 12, mówi tylko o precedensie.

<sup>6</sup> Zobacz np. A. S. Muller, *International Organizations and their Host States. Aspects of their Legal Relationships*, Kluwer Law International, The Hague-Boston-London 1995, s. 48 i n.

<sup>7</sup> Por. W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 351.

zależności funkcjonowania organizacji oraz to, że organizacja międzynarodowa, nie posiadając własnego terytorium, w razie naruszenia swych interesów nie może skorzystać z zasady wzajemności.

Pośród wszystkich przywilejów i immunitetów przyznawanych organizacjom międzynarodowym najważniejsze znaczenie ma immunitet wyłączający organizację spod narodowej jurysdykcji. Jest on interpretowany bardzo szeroko – jako wszelka ochrona proceduralna przed jakąkolwiek formą procesu<sup>8</sup>. Oznacza to wyłączenie zarówno możliwości prowadzenia procesu w ścisłym tego słowa rozumieniu, jak i wszelkich innych jego stadiów: postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego. „Należy przy tym podkreślić, że immunitet wyłączający jurysdykcję narodową to nie to samo, co immunitet wyłączający obowiązek przestrzegania lokalnego prawa. [...] taki immunitet nie istnieje”<sup>9</sup>.

Jeśli zdarzy się więc, że organizacja międzynarodowa naruszy w jakiś sposób prawo osoby trzeciej, co przy dzisiejszym skomplikowaniu stosunków prawnych może zdarzyć się stosunkowo łatwo, dochodzenie roszczeń nie wygląda tak prosto, jakby się wydawało. Jeśli zostały naruszone prawa podmiotu mogącego operować na płaszczyźnie międzynarodowej, do dyspozycji pozostaje pewien wachlarz działań możliwych według prawa międzynarodowego<sup>10</sup>.

Niewielkie pole manewru pozostaje, gdy swych praw zechce dochodzić osoba nie mająca możliwości działania na płaszczyźnie międzynarodowej – czyli w praktyce jednostka, która znalazła się w rejonie działania organizacji, np. po złej stronie wypadku komunikacyjnego.

W takiej sytuacji zwykłemu obywatelowi pozostaje jedynie droga sądowa. Jeżeli jednak klauzula przyznająca immunitet organizacji jest sformułowana tak jak w konwencji ogólnej dotyczącej ONZ<sup>11</sup> czy organizacji wyspecjalizowanych<sup>12</sup>, czyli w sposób jak najbardziej szeroki, powództwo nie ma żadnych szans powodzenia. Trudno przy tym powiedzieć, czy immunitet ten ma charakter niemal absolutny<sup>13</sup>, chyba odpowiedniej byłoby stwierdzić, iż immunitet jurysdykcyjny organizacji międzynarodowych ma po prostu charakter inny niż immunitet państwa<sup>14</sup>.

Tak szeroki zakres interpretacji tego immunitetu spotkał się z silnym sprzeciwem ze strony wielu państw, zwłaszcza że w odniesieniu do państwa

---

<sup>8</sup> Tak trafnie E. Denza, *Diplomatic Law. A Commentary on the Vienna Convention of Diplomatic Relations*, Oxford University Press, Oxford 1998, s. 256, podkreślając, że immunitet oznacza tylko przeszkodę proceduralną, natomiast przywilej – wyłączenie stosowania lokalnego prawa.

<sup>9</sup> A. S. Muller, op. cit., s. 150.

<sup>10</sup> Odnośnie do przysługujących środków zob. Ch. D. Gray, *Judicial Remedies in International Law*, Oxford University Press, Oxford 1990. Nie zmienia to faktu, że w praktyce brak jest *locus standi* dla organizacji międzynarodowych przed międzynarodowymi trybunałami – jest to skutek restrykcyjnego sformułowania art. 34 Statutu MTS, a więc w praktyce ze środków sądowych pozostaje arbitraż; zob. K. Welles, *Remedies against International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.

<sup>11</sup> Konwencja dotycząca przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych, Dz. U. 1948, Nr 39, poz. 286.

<sup>12</sup> 12 Konwencja o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych, Dz. U. 1970, Nr 4, poz. 25.

<sup>13</sup> Tak uważa A. Reinisch w swojej pracy *International Organizations before National Courts*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 330.

<sup>14</sup> A. S. Muller, op. cit., s. 153, przypis 9.

przeważa obecnie restrykcyjne rozumienie tego pojęcia. Dlatego szereg autorów również tutaj proponuje rozgraniczenie na czynności *iure imperi* (urzędowe) i *iure gestionis* (niezwiązane z wykonywaniem *imperium* – o charakterze komercyjnym).

Wydaje się, że brak podstaw do takiej interpretacji zakresu immunitetu organizacji międzynarodowych, ponieważ przyznanie go organizacjom oparte jest na zupełnie innych przesłankach. Immunitet państwowy wywodzi się z istoty suwerenności państwa i przekonania, że jedno państwo nie powinno ingerować w sferę władczą (*imperium*) drugiego państwa. Natomiast główną racją przyznania immunitetu organizacjom było zapewnienie efektywnego wykonywania przez nie ich funkcji. A cele ich mogą, choć nie muszą, być realizowane w sposób władczy, wszystko zależy od charakteru danej organizacji.

Drugim sposobem rozwiązania tego problemu jest zawężanie zakresu immunitetu tylko do zadań polegających na realizacji funkcji organizacji międzynarodowych<sup>15</sup>. Niestety, odpowiednie klauzule mówią o „immunitacie od jakiegokolwiek formy procesu”, bez żadnych dodatkowych restrykcji. Ponadto w praktyce niezwykle trudno jest określić, jakie działanie jest, a jakie nie jest związane z celami danej organizacji. Najczęściej każda strona ma odmienny punkt widzenia<sup>16</sup>.

Problem ten jest o tyle palący, że dla większości organizacji międzynarodowych brak odpowiedniego *locus standi* przed jakimkolwiek trybunałem międzynarodowym, a pozwy w sądach krajowych są najczęściej odrzucane z uwagi na barierę w postaci immunitetu.

W tej sytuacji, jeśli dane państwo nie zapewni poszkodowanemu innego sposobu rozwiązania problemu, choćby przez negocjacje czy arbitraż, jednostka może zostać pozbawiona dostępu do sądu. I chociaż niektórzy podkreślają, że nawiązując kontakt z organizacją międzynarodową, należy być świadomym przysługujących jej praw, to jednak jest to sytuacja niedopuszczalna i może stanowić podstawę roszczenia odszkodowawczego, np. na podstawie art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>17</sup>.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że w razie konfliktu tych norm zobowiązanie wynikłe z klauzuli przyznającej immunitet należy bezwzględnie uznać za niebyłe<sup>18</sup>. Przecież jest to zobowiązanie traktatowe o takiej samej randze, jak prawo dostępu do sądu, które określane jest nawet, jako zwyczajowe. Raczej jest to kwestia zbalansowania racji przemawiających za przyznaniem immunitetu a naruszeniem praw człowieka<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Art. 105.1 Karty ONZ, tak jak większość statutów organizacji międzynarodowych, stanowi: „Organizacji przysługiwać będą na terytorium każdego z jej członków takie przywileje i immunitety, jakie są konieczne do osiągnięcia jej celów”.

<sup>16</sup> Tak właśnie osobistą praktykę doradcy wielu organizacji międzynarodowych przedstawia J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 145.

<sup>17</sup> Zob. w szczeg. A. Reinisch, U. A. Weber, *In the shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement*, „International Organizations Law Review” 2004, nr 1, s. 59-110.

<sup>18</sup> Tak właśnie K. Wellens, op. cit., s. 209.

<sup>19</sup> Patrz orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 18 lutego 1999 r., *Waite and Kennedy v. Germany*, nr aplikacji 26083/94, [www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1999/13.html](http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1999/13.html), w szczególności § 68.

Jedynie w szczególnie wyjątkowych przypadkach pewne względy przemawiają za odmówieniem prawa wyłączenia jurysdykcji, jak np. w przypadku śmierci czy uszkodzenia ciała będącego rezultatem naruszenia normy prawa międzynarodowego o charakterze *ius cogens*<sup>20</sup>. O ile w przypadku immunitetu państwowego można uznać go za zasadny, gdyż zawsze można dochodzić sprawiedliwości w sądach drugiego państwa, o tyle droga ta jest zamknięta w przypadku sporu z organizacją międzynarodową. Nie posiada ona przecież własnych sądów. Na szczególną uwagę zasługują więc rozwiązania wypracowane przez niektóre specyficzne organizacje międzynarodowe.

Jedną z nich jest Wspólnota Europejska. Nie przysługuje jej immunitet jurysdykcyjny<sup>21</sup>, co jest związane ze szczególnym charakterem, jaki spełnia w ramach jej systemu Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Ma to duże znaczenie, zwłaszcza w odniesieniu do odpowiedzialności pozaumownej.

Drugą grupę o specyficznym reżimie stanowią międzynarodowe instytucje finansowe. Odpowiednie porozumienia je ustanawiające zezwalają na wnoszenie przeciw nim pozwów, choć tylko przez osoby prywatne w sporach dotyczących działalności finansowej tych instytucji. Możliwości tej pozbawione są jednak państwa członkowskie lub osoby działające w ich imieniu<sup>22</sup>.

Wreszcie, przeciwko niektórym organizacjom dozwolone jest podejmowanie działań określonych przypadkach, ze względu na ochronę pewnych dóbr przewyższających prawo do immunitetu. Przykładowo sądom krajowym przysługuje jurysdykcja przeciwko Europejskiej Organizacji Patentowej w przypadku pozwu cywilnego, wniesionego przez stronę trzecią, za szkodę będącą rezultatem wypadku spowodowanego przez pojazd motorowy należący do (albo używany w imieniu) Organizacji lub wynikłą z wykroczenia drogowego z użyciem takiego pojazdu<sup>23</sup>.

### III. IMMUNITET JURYSDYKCYJNY FUNKCJONARIUSZY MIĘDZYNARODOWYCH

Jednostka, która chce dochodzić swych praw wobec organizacji międzynarodowej, najczęściej znajduje się w bardzo trudnej sytuacji. Jednak jeśli uda się konkretne działanie (np. spowodowanie szkody) przypisać konkretnej osobie, reprezentującej daną organizację, oraz udowodnić jej winę, dochodzenie

<sup>20</sup> Cytowane za: A. Reinisch, U. A. Weber, op. cit. s. 90, przypis 134 – sprawa Al-Adsani, gdzie podaje się przykład tortur jako działalności, której nie można chronić immunitet państwa. Chociaż koncepcja ta została odrzucona, przemawiają za jej stosowaniem silne racje, i to również w odniesieniu do organizacji międzynarodowych.

<sup>21</sup> Zobacz w szczególności art. 240, 288 czy 291 TWE, który stanowi „Wspólnota korzysta na terytorium Państw Członkowskich z przywilejów i immunitetów koniecznych do wykonywania jej zadań, na warunkach określonych w Protokole z 8 kwietnia 1965 roku w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich”. Zob. Dz. U. 2004, Nr 90 poz. 864/4. Protokół ten nie przyznaje Wspólnocie immunitetu jurysdykcyjnego, a jedynie wyłączenie spod egzekucji, na którą zgodę musi wyrazić Europejski Trybunał Sprawiedliwości – tak właśnie art. 1.

<sup>22</sup> Zobacz choćby Załącznik VI, zmieniający § 4 Konwencji o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych z 21 listopada 1947 r., Dz. U. 1970, Nr 4, poz. 25.

<sup>23</sup> Zobacz art. 3 pkt 1b Protokołu dotyczącego przywilejów i immunitetów Europejskiej Organizacji Patentowej, <http://www.european-patent-office.org/legal/epc/e/ma5.html>.

sprawiedliwości może być znacznie łatwiejsze. Jest to związane z tym, że najczęściej funkcjonariusze organizacji chronieni są immunitetem o znacznie bardziej restrykcyjnie pojmowanym zakresie – odnoszącym się jedynie do czynności wykonywanych na służbie.

Sytuacja pracowników organizacji międzynarodowych jest dość zróżnicowana. Najwyższym rangą funkcjonariuszom, np. Sekretarzowi Generalnemu ONZ, zwyczajowo przyznaje się przywileje i immunitety równe dyplomatycznym. Dla odmiany personel rekrutowany w miejscu, w którym organizacja prowadzi swą działalność (najczęściej jako służby techniczne i administracyjne), nie korzysta z żadnej nadzwyczajnej ochrony.

Co do zasady, szereg przywilejów i immunitetów przysługuje jedynie osobom, którym przyznano status funkcjonariusza międzynarodowego. Najogólniej rzecz biorąc, przyjmuje się w doktrynie, że status ten powinien przysługiwać osobom:

- rekrutowanym przez organy organizacji międzynarodowych, jeśli chodzi o funkcjonariuszy administracyjnych. Osoby na najwyższych szczeblach są wybierane przeważnie przez państwa członkowskie, np. członkowie Komisji Wspólnot Europejskich,
- wykazującym się odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi i wysokimi zaletami charakteru,
- działającym na rzecz i w imieniu organizacji,
- niezależnym od państw członkowskich, powinny one reprezentować tylko interesy organizacji,
- zatrudnionym wyłącznie i na stałe (przy czym przyjmuje się, że oznacza to zatrudnienie bezterminowe lub na okres co najmniej jednego roku) przez organizację międzynarodową i pobierające od niej uposażenie,
- odpowiedzialnym za swoją działalność wyłącznie przed tą organizacją (występuje podległość organizacyjna),
- których status regulują normy oparte na prawie międzynarodowym (choć czasem mogą być doprecyzowane w innych aktach, takich jak specjalne przepisy prawa wspólnotowego)<sup>24</sup>.

Wymienione kryteria spełniają równocześnie tzw. eksperci międzynarodowi, lecz:

- nie są oni zatrudnieni na stałe i wyłącznie w danej organizacji, ich praca ma charakter czasowy, na stałe pracują w kraju,
- pobierają stałe uposażenie w kraju, organizacja wypłaca im natomiast diety lub inne dodatki.

Jednakże w codziennej pracy organizacji takiej jak ONZ, prowadzącej skomplikowane działania, przy niejednokrotnym braku funduszy, zwykłą praktyką jest powoływanie specjalistów i ekspertów do wykonania konkretnego zadania. Podczas pełnienia danej misji niezbędne jest przyznanie im pewnych przywilejów i immunitetów na czas jej trwania, włączając w to ochronę wolności wypowiedzi (słownych i pisemnych).

Przykładowo, w odniesieniu do ONZ Sekretarz Generalny przyznaje sobie wyłączne prawo do określania, które czynności zostały dokonane na służbie oraz

<sup>24</sup> Z. M. Klepacki, *The Organs of International Organizations*, PWN, Warszawa 1978, s. 49.

zakresu ich ochrony. W głośnym sporze dotyczącym pozwu przeciw malezyjskiemu ekspertowi Cumaraswamy'emu MTS nie rozstrzygnął, czy prawo określania, które czynności dokonywane są urzędowo, jest wyłączną domeną Sekretarza Generalnego<sup>25</sup>. Z jednej strony można zrozumieć tendencję organizacji do udzielania jak najszerzej ochrony swym pracownikom, często szykanowanym przez niedemokratyczne reżimy. Z drugiej może budzić poważne wątpliwości przyznanie takiego uprawnienia jednej ze stron sporu, co rodzić może podejrzenie o stronniczość<sup>26</sup>.

W przeciwieństwie do dyplomatycznych, przywileje i immunitety funkcjonariuszy międzynarodowych mają charakter *stricte* funkcjonalny, zostały przyznane tylko w celu ochrony sprawowania funkcji. Głównymi racjami przemawiającymi za ich przyznaniem jest stworzenie bariery chroniącej funkcjonariuszy przed jakimikolwiek wpływami lub kontrolą ze strony jakiegokolwiek rządu na efektywne wykonywanie ich funkcji. Powinni oni za to odpowiadać tylko przed organami ustanowionymi przez państwa członkowskie, tylko w ten sposób mają oni możliwość działania i prowadzenia spraw na terenie wszystkich państw członkowskich<sup>27</sup>.

W odniesieniu do pracowników organizacji międzynarodowych znajdujących się często w różnych niebezpiecznych częściach świata, immunitet od jurysdykcji ma niebagatelne znaczenie. Wystarczy wspomnieć liczne kontrowersje dotyczące działań funkcjonariuszy, które nie zawsze są po myśli państwa, na terenie którego zlokalizowana jest misja. Z drugiej jednak strony, mimo zachowania należytej ostrożności przez organizację, wypadki się zdarzają. Nie są to tylko spory wokół zawieranych kontraktów z dostawcami, ale bardzo często wypadki komunikacyjne, czy nawet zdarzenia towarzyszące misjom pokojowym, które mogą skutkować nie tylko odpowiedzialnością odszkodowawczą, ale i wręcz karną międzynarodową<sup>28</sup>.

Określenie zakresu odpowiedzialności funkcjonariuszy międzynarodowych nie jest sprawą prostą. Większość konwencji mówi o wyłączeniu jurysdykcji w odniesieniu do działań służbowych i przedsięwziętych w związku z wykonywaną funkcją. W doktrynie przedmiotu od lat trwa dyskusja na temat istoty kwalifikacji poszczególnych czynów jako oficjalnych bądź nieoficjalnych, ponieważ rzadko można spotkać traktatową definicję działalności urzędowej<sup>29</sup>. Jak stwierdziło Biuro Prawne ONZ:

Nie istnieje precyzyjna definicja wyrażen „działalność oficjalna”, „oficjalne obowiązki” czy „sprawy oficjalne”. Są to wyrażenia funkcjonalne i muszą być odniesione do

<sup>25</sup> Zobacz szerzej opinię doradcą MTS dotyczącą różnicy odnośnie do immunitetu jurysdykcyjnego sprawozdawcy specjalnego Komisji Praw Człowieka z 29 kwietnia 1999 r., [www.icj-cij.org/icjwww/idoCKET/inuma/inumaframe.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/idoCKET/inuma/inumaframe.htm).

<sup>26</sup> Zob. np. sprawę *Rombach-Le Guludec v. EPO, ILOAT*, orzeczenie z 30 stycznia 1997 r. nr 1581, [www.ilo.org/public/english/tribunal/fulltext/1581.htm](http://www.ilo.org/public/english/tribunal/fulltext/1581.htm); pracownik organizacji nie mógł uzyskać odszkodowania wobec nieuchylenia immunitetu jurysdykcyjnego.

<sup>27</sup> C. W. Jenks, *International Immunities*, Stevens&Sons, London 1961, s. 17.

<sup>28</sup> Zob. w szczególności art. 27 pkt 2 Rzymskiego statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, Dz. U. 2003, Nr 78, poz. 708.

<sup>29</sup> Por. P. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations. A Functional Necessity Analysis of their Legal Status and Privileges*, M. Nijhoff, Dordrecht Boston London, 1994, s. 110 i n.; A. Reinisch, *International...*, s. 331 i n.

szczególnego kontekstu. Naprawdę jest wątpliwe, czy definicja byłaby pożądana, ponieważ nie byłoby w interesie organizacji związanie definicją, która mogłaby nie obejmować swoim zasięgiem wielu zróżnicowanych działań funkcjonariuszy ONZ<sup>30</sup>.

Wydaje się jednak, że zupełnie uzasadniony byłby dość ogólny podział na czynności wykonywane podczas pełnienia funkcji, przy okazji jej wykonywania oraz działania przedsięwzięte poza pracą służbową.

Typową działalnością pozasłużbową, niepodlegającą ochronie są:

– powództwa z zakresu prawa rzeczowego dotyczące prywatnego mienia nieruchomości położonego na terytorium państwa przyjmującego, chyba że jest ono posiadane w imieniu organizacji dla celów misji;

– powództwa dotyczące spadkobrania, w których funkcjonariusz międzynarodowy występuje jako wykonawca testamentu, spadkobierca lub zapisobierca w charakterze osoby prywatnej;

– powództwa dotyczące wszelkiego rodzaju działalności zawodowej lub handlowej, wykonywanej przez funkcjonariusza w państwie przyjmującym poza jego funkcjami urzędowymi<sup>31</sup>.

Przykładem czynów dokonywanych przy okazji pełnienia obowiązków służbowych jest działalność wywiadowcza<sup>32</sup>.

Nie zmienia to jednak faktu, że trudno jest podać szczegółowy zakres czynów podlegających ochronie immunitetu, czy też opracować uniwersalny test pozwalający takie działania określić. Trzeba zdać się na rozważanie każdego przypadku z osobna, biorąc pod uwagę funkcje i cele organizacji, uregulowania wewnętrzne oraz wykształconą praktykę i zwyczaj działania. Przy czym ochrona dobrej wiary wymaga domniemania legalności aktu dokonanego w imieniu organizacji.

#### IV. KONSTRUKCJA IMMUNITETU FUNKCJONARIUSZY MIĘDZYNARODOWYCH W USTAWODAWSTWIE POLSKIM

Ochrona oraz uregulowania dotyczące personelu międzynarodowego w każdym państwie stanowią dość delikatny temat. Jest to dziedzina, w której takt i odpowiednie traktowanie mają szczególne znaczenie i bardzo łatwo można stworzyć niekorzystne wrażenie na arenie międzynarodowej. Dlatego należy pamiętać, że oprócz „twardych” przepisów prawnych, olbrzymie znaczenie ma zwyczaj i kurtuazja międzynarodowa. Niemniej jednak w tej kwestii umowy międzynarodowe często doprecyzowują regulacje wewnętrzne.

W wielu krajach doceniono znaczenie organizacji międzynarodowych i rosnące skomplikowanie ich sytuacji prawnej, dlatego poświęcono im specjalne uregulowania. Tak jest choćby w Stanach Zjednoczonych, gdzie uchwalono

<sup>30</sup> A. Reinisch, *International...*, s. 206, przyp. 199.

<sup>31</sup> Jeśli działania te nie wchodzą w zakres najszerszego immunitetu – dyplomatycznego, to tym bardziej funkcjonalnego. Zob. art. 31 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961 r., Dz. U. 1965, Nr 37, poz. 232.

<sup>32</sup> Zob. np. orzeczenie amerykańskiego sądu w sprawie *Gubitchev, Caplan v US*, cytowane za: A. Reinisch, op. cit., s. 136, przyp. 524.



International Organizations Immunities Act (z 29 grudnia 1945 r.), czy Wielkiej Brytanii – International Organisations Act 2005.

W Polsce brak jednolitego uregulowania tej kwestii, normy prawne odnoszące się do organizacji międzynarodowych i ich personelu rozproszone są w wielu aktach prawnych. Część z nich zawarta jest w prawie europejskim, część określają umowy międzynarodowe ratyfikowane i ogłoszone w „Dzienniku Ustaw”, a pozostałe to akty rangi ustawowej i niższej.

Przeglądając polskie ustawodawstwo w tym zakresie, już na pierwszy rzut oka poważne wątpliwości budzi fakt, że większość przywilejów i immunitetów została przyznana pod warunkiem wzajemności. Nie jest łatwo odnieść to sformułowanie do relacji państwo–organizacja międzynarodowa. Organizacje ze swej istoty nie posiadają bowiem terytorium ani nie przysługuje im suwerenność, a co za tym idzie kompetencja regulowania sytuacji prawnej na jakimś obszarze. Z tych oczywistych względów uznano w doktrynie, że w odniesieniu do organizacji międzynarodowych nie ma zastosowania zasada wzajemności.

Co prawda – zdaniem kilku autorów – można by próbować porównać sytuację misji danego państwa przy danej organizacji, przysługujące jej przywileje i immunitety, a następnie odnieść tę sytuację do naszego systemu prawnego. Często bowiem organizacje zobowiązują się zapewnić przedstawicielom państw odpowiednie traktowanie w państwie swej siedziby. Mówi o tym choćby art. 22 Konwencji wiedeńskiej dotyczącej reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi o charakterze uniwersalnym w odniesieniu do ONZ, czy art. 11 Protokołu brukselskiego<sup>33</sup> w odniesieniu do państw członkowskich i art. 17 w odniesieniu do pozostałych państw. Jednak wydaje się, że sytuacja państwa i organizacji międzynarodowej jest zbyt różna, aby można porównywać oba podmioty<sup>34</sup>.

Ponadto żadna odnośna klauzula nie znajduje się w żadnej z umów międzynarodowych podpisanych przez Polskę, a znaleźć je możemy jedynie w aktach rangi ustawowej lub niższych. W tej sytuacji należy stwierdzić, że klauzula ta jest niezgodna z aktem wyższego stopnia, jakim jest ratyfikowana umowa międzynarodowa, a więc należy uznać ją za niebyłą. Problem powstanie jedynie w odniesieniu do organizacji międzynarodowych, wobec których nie zawarto odpowiednich traktatów.

Przepisy przewidujące ochronę funkcjonariuszy międzynarodowych przed dochodzeniem roszczeń cywilnoprawnych w głównej mierze znajdują się w Kodeksie postępowania cywilnego. Podkreślić należy, że sformułowanie „immunitet od jurysdykcji cywilnej” jest pewnym uproszczeniem obejmującym postępowanie zabezpieczające, egzekucyjne i sam proces cywilny.

Wydaje się, że immunitet wyłączający jurysdykcję cywilną przyznaje funkcjonariuszom art. 1112 § 1 pkt 2 k.p.c., mówiący o wyłączeniu jurysdykcji w sprawach wchodzących w zakres czynności dokonanych w toku pełnienia funkcji urzędowych przez osoby zrównane z pracownikami konsularnymi na

<sup>33</sup> Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/4.

<sup>34</sup> Raport Rady Europy z 1969 r., s. 13.

mocy umów międzynarodowych. Nieco sceptycznie należałoby odnieść się do możliwości wytaczania przeciw nim powództw o wynagrodzenie szkody spowodowanej w Polsce przez pojazd, statek morski, rzeczny lub powietrzny. Art. 1112 k.p.c. jest bowiem kopią wyraźnego postanowienia art. 43 pkt 2b Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych. Konwencje dotyczące immunitetu funkcjonariuszy nie zawierają korespondujących sformułowań. Dlatego zdaje się, że nie można dokonać tu prostego przeniesienia. Zaznaczyć zresztą należy, że ONZ jest bardzo niechętna automatycznemu uchylaniu immunitetu przy takich okazjach<sup>35</sup>.

Jednakże jeśli personel międzynarodowy wszczyna postępowanie przed sądem polskim, podlega jurysdykcji naszych sądów, również w stosunku do wszelkich powództw wzajemnych bezpośrednio związanych z powództwem głównym.

Przeciwko funkcjonariuszom międzynarodowym nie można też prowadzić egzekucji, chyba że chodzi o sprawę, w której osoby te podlegają jurysdykcji sądów polskich, np. wskutek zrzeczenia się immunitetu. Niedopuszczalna jednakże jest egzekucja z mienia służącego do użytku urzędowego oraz przez stosowanie przymusu wobec osoby dłużnika. W razie wątpliwości, co do stosowanych przepisów, sąd powinien zawsze zwrócić się o opinię do Ministra Sprawiedliwości. Ma to zapobiec sytuacji, gdy decyzja sędziego, działającego przecież jako organ państwa, stanowić będzie naruszenie naszych zobowiązań międzynarodowych.

Ochronę przed postępowaniem karnym przewidują dla funkcjonariuszy międzynarodowych przepisy Kodeksu postępowania karnego (należy przyjąć, że mówi o tym art. 579 § 1 pkt 2 kp.k., na co wskazuje art. 580). Wydaje się, iż w drodze analogii odnieść do nich można także dwa następne paragrafy zezwalające na zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie jedynie w razie zarzutu popełnienia zbrodni, o czym zawiadamia się niezwłocznie Ministra Sprawiedliwości. Przy czym zbrodnią jest czyn zabroniony przez ustawę karą 3 lat pozbawienia wolności lub surowszą.

Należy uznać to za przypadek szczególny, poza tym pracownicy organizacji międzynarodowych mogą być pozbawiani wolności tylko w wykonaniu prawomocnego wyroku sądu.

Funkcjonariusze międzynarodowi, tak jak pracownicy konsularni, nie są obowiązani do składania zeznań w charakterze świadka lub do występowania w charakterze biegłego lub tłumacza, jeśli okoliczności lub opinie, których zeznania mają dotyczyć, związane są z pełnieniem funkcji służbowych, oraz do przedstawienia korespondencji i dokumentów odnoszących się do tych funkcji. Można jednak zwrócić się do tych osób o wyrażenie zgody na dokonanie tych czynności albo na wystąpienie w charakterze biegłego lub tłumacza, a osoby te muszą uzyskać zgodę organizacji. W razie zgody wezwania doręczane tym

---

<sup>35</sup> Wyjątek dotyczy zrzeczenia się immunitetu odnośnie do powództw w sprawie polis ubezpieczeniowych, które każdy kierujący pojazdem pracownik organizacji powinien posiadać. Zob. oświadczenie zawarte w opracowaniu przygotowanym przez Sekretariat ONZ dotyczącym statusu, przywilejów i immunitetów ONZ, organizacji wyspecjalizowanych i Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, A/CN.4/L.383, s. 159.

osobom nie mogą zawierać zagrożenia stosowaniem środków przymusu, a w razie niestawiennictwa lub odmowy złożenia zeznań nie można wobec nich stosować tych środków. Jak widać, przytoczone obowiązki mają charakter bardziej moralny aniżeli prawny.

W praktyce przy stosowaniu tych postanowień szerokie zastosowanie mają zasady kurtuazji międzynarodowej. Zeznania odbiera się w rezydencji albo przyjmuje oświadczenia na piśmie, przy czym powinno się unikać zakłócania pracy funkcjonariusza. Na ogół nie wymaga się składania przysięgi czy przyrzeczenia. Wezwania sądowe, przypominające raczej „zaproszenia”, doręcza się za pośrednictwem Ministra Spraw Zagranicznych.

Na podstawie art. 5 §1 pkt 6f Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, funkcjonariusze międzynarodowi nie odpowiadają także za popełnione wykroczenia i – chociaż konwencje nie wyrażają tego wprost – przyjmuje się powszechnie, iż z wyłączeniem jurysdykcji karnej immanentnie związana jest nietykalność osobista<sup>36</sup>. Państwo przyjmujące na siebie takie zobowiązanie powinno przede wszystkim samo powstrzymywać się od naruszania tych uprawnień, a także wydać odpowiednie instrukcje swym organom i zapewnić specjalną ochronę.

Obowiązek taki nakładają choćby Konwencja o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom, z 14 grudnia 1973 r.<sup>37</sup> czy Konwencja o bezpieczeństwie personelu ONZ i personelu współdziałającego z 9 grudnia 1994 r.<sup>38</sup> W polskim prawie istnieje zakaz legitymowania, kontroli osobistych oraz przeszukiwania bagaży funkcjonariuszy na służbie, z wyjątkiem stanu wyższej konieczności lub obrony koniecznej<sup>39</sup>.

Dodatkową funkcję ochronną spełniają normy Kodeksu karnego. Artykuł 136 k.k. określa odpowiedzialność w razie czynnej napaści na przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych. Problem polega jednak na tym, że jedynie paragraf pierwszy określa dość szeroko krąg osób objętych ochroną: poza głową obcego państwa i szefem przedstawicielstwa dyplomatycznego, mówi także o „osobie korzystającej z podobnej ochrony na mocy ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych”. Artykuł 136 §2 k.k. wspomina jedynie o personelu dyplomatycznym i o urzędnikach konsularnych, stanowiąc zamkniętą dyspozycję. I chociaż co do zasady nie powinno stosować się analogii w prawie karnym, to jednak należałoby uznać, że do funkcjonariuszy międzynarodowych odnosi się ten drugi przepis, tzn. przyznający ochronę tylko w trakcie pełnienia czynności służbowych. Za napaść taką grozi do trzech lat pozbawienia wolności, natomiast za zniewagę w każdym przypadku grzywna, ograniczenie wolności lub pozbawienie wolności do roku.

<sup>36</sup> G. Grabowska, *Funkcjonariusze międzynarodowi*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1988, s. 87.

<sup>37</sup> Dz. U. 1983, Nr 37, poz. 168.

<sup>38</sup> Dz. U. 2003, Nr 172, poz. 1671.

<sup>39</sup> Utraciło moc obowiązującą Rozporządzenie w sprawie trybu legitymowania, zatrzymywania osób, dokonywania kontroli osobistej oraz przeglądania bagaży i sprawdzania ładunku przez policjantów, Dz. U. 1990, Nr 70, poz. 409. Natomiast nowe rozporządzenia nie zawierają uregulowań będących odpowiednikiem § 20 poprzedniego rozporządzenia. Skoro jednak nowa ustawa o policji z 6 kwietnia 1990 r., Dz. U. 2002, Nr 7, poz. 58, w art. 15 odwołuje się do zasad ogólnych k.p.k., należałoby uznać tę normę za nadal obowiązującą.

Nietykalność osobista obejmuje także ochronę przed wszelkimi zamachami na godność osobistą osoby korzystającej z przywilejów. Odnosi się to w szczególności do publicznej krytyki w środkach masowego przekazu. Państwo przyjmujące może jednak uniknąć odpowiedzialności, jeśli wykaże, że funkcjonariusz sam, dobrowolnie i bez uzasadnionej potrzeby, wystawia się na niebezpieczeństwo, np. przez prowokację czy udział w bójce.

Pracownicy organizacji międzynarodowych wyłączeni są także z jurysdykcji administracyjnej. Przykładowo prawo o ruchu drogowym nie zezwala w zwykłych sytuacjach na zatrzymywanie im prawa jazdy czy poddawaniu ich badaniom na zawartość alkoholu we krwi<sup>40</sup>.

## V. ZRZECZENIE SIĘ IMMUNITETU

W większości przypadków immunitet jurysdykcyjny organizacji międzynarodowych jest skuteczną tamą dochodzenia wszelkich roszczeń przed sądami krajowymi. Ze względu na to konstytuując nową organizację, założyciele z reguły starają się zrównoważyć ten niekorzystny rozkład sił procesowych, umieszczając w konwencjach dotyczących przywilejów i immunitetów klauzule uprawniające odpowiednie organy do cofnięcia immunitetu w szczególnych sytuacjach. Przykładowo § 22 Konwencji o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych stanowi:

Każda organizacja wyspecjalizowana ma prawo i **obowiązek** zrzec się immunitetu przyznanego określonego funkcjonariuszowi w tych wszystkich przypadkach, gdy jej zdaniem, **immunitet ten stałby na przeszkodzie wymiarowi sprawiedliwości i można się go zrzec bez szkody dla interesów organizacji** [pogrub. – Ł.A.] [...].

Ponadto w każdej sytuacji, gdy dojdzie do sporu dotyczącego istoty immunitetu, istnieje obowiązek konsultacji pomiędzy organizacją a poszkodowanym państwem. W braku porozumienia należy wystąpić do MTS o wydanie opinii doradczej w tej sprawie. Należy nadmienić, że jest to jedyny przypadek, gdy opinia ma charakter wiążący.

Dopuszcza się zrzeczenie immunitetu, wyrażone wprost i w sposób wyraźny, w danej, konkretnej sprawie. Kwestia ta wzbudziła wiele kontrowersji, szczególnie w odniesieniu do upadłości Międzynarodowej Rady Cyny (International Tin Council)<sup>41</sup>.

W związku z dochodzeniem roszczeń przez pokrzywdzonych wierzycieli przed sądami brytyjskimi powstało pytanie, czy dopuszczalne jest zrzeczenie się immunitetu w klauzuli zawartej w kontrakcie i odnoszącej się do sporów wynikłych z tej umowy. Przeważała interpretacja funkcjonalna, dopuszczająca jurysdykcję w tym zakresie, choć większość prawników wydaje się innego zdania.

Ogólna niedostępność jurysdykcyjna organizacji międzynarodowych na forum krajowym sprawia, że sądy narodowe bardzo często przyjmują domnie-

<sup>40</sup> Prawo o ruchu drogowym z 20 czerwca 1997 r., Dz. U. 2005, Nr 108, poz. 908.

<sup>41</sup> Zobacz szerzej P. Bekker, op. cit., s. 211 i n.

manie zrzeczenia się immunitetu<sup>42</sup>. Dzieje się tak głównie w odniesieniu do klauzul arbitrażowych, które są z reguły umieszczane w umowach zawieranych ze stronami prywatnymi. Często wniosek taki wyciągany jest z faktu, że najczęściej prawo krajowe przewiduje kontrolę wyroków sądów polubownych w razie jakichś ciężkich uchybień procesowych.

Zaznaczyć jednak należy, że oparcie rozstrzygnięcia na prawie wewnętrznym danego państwa nigdy nie może zostać uznane za dorozumiane zrzeczenie się uprawnień organizacji. Aby uniknąć powyższych wątpliwości, umowy najczęściej zawierają odpowiednią klauzulę, która stanowi, że prowadzenie postępowania zgodnie z prawem krajowym nie oznacza zrzeczenia się immunitetu zakrajowości.

Nie jest więc do końca zgodna z tymi regulacjami część piąta polskiego Kodeksu postępowania cywilnego, przewidująca jurysdykcję naszych sądów, gdy postępowanie przed sądem arbitrażowym toczy się na terenie Polski.

Na koniec wspomnieć należy, że wyraźne zrzeczenie się immunitetu dotyczące postępowania przed sądem nie jest równoznaczne z poddaniem się środkom egzekucji. Do tego potrzebne jest osobne oświadczenie.

## VI. ZAKOŃCZENIE

Organizacje międzynarodowe zdobyły sobie trwałą pozycję w systemie prawa międzynarodowego. Państwa przekazują im coraz więcej uprawnień, ponieważ zdają sobie sprawę, że tylko poprzez wielostronną współpracę można rozwiązać najbardziej palące problemy międzynarodowe; zresztą już nie tylko państwa są założycielami nowych organizacji. Żywiółowemu rozwojowi organizacji międzynarodowych nie odpowiada jednak rozwój prawa międzynarodowego dotyczącego odpowiedzialności za ich działania. Co więcej, coraz częściej uregulowania prawne ich sytuacji stoją w sprzeczności z coraz bardziej konsekwentnie egzekwowanymi prawami człowieka.

Immunitet jurysdykcyjny organizacji międzynarodowych jest bardzo skuteczną tamą dochodzenia wszelkich roszczeń przeciwko nim na forum sądów krajowych, jednocześnie brak alternatywnych sądów międzynarodowych dopuszczających zdolność sądową tych podmiotów. Dość wspomnieć art. 34 Statutu MTS. Pozostałe środki rozwiązywania sporów, w praktyce głównie arbitraż, nie są ani tanie, ani łatwo dostępne. Mimo że osoby zawierające transakcje z organizacjami międzynarodowymi zdają sobie sprawę z tej nierówności broni procesowych, to sytuacja osób przez te organizacje poszkodowanych nie jest godna pozazdroszczenia. A zdarzają się one dość często, choćby wskutek misji pokojowych ONZ.

W określonych przypadkach brak jakiegokolwiek drogi sądowej czy możliwości zadośćuczynienia może oznaczać naruszenie jednego z podstawowych praw człowieka, jakim jest prawo dostępu do sądu. Jest to sytuacja prawdopodobna choćby na gruncie Europejskiej konwencji o ochronie praw

<sup>42</sup> Szczegółowe omówienie tych zagadnień przedstawia A. Reinisch, op. cit., s. 214 i n.

człowieka i podstawowych wolności. Podobnie jest w odniesieniu do funkcjonariuszy międzynarodowych, którzy poszkodowani przez swoją własną organizację, często nie mogą dochodzić swych praw ze względu na jej immunitet jurysdykcyjny. Dochodzi do tego brak precyzyjnego rozgraniczenia pomiędzy czynnościami dokonywanymi na służbie i poza nią.

Powyższe rozważania pokazują więc, że najzupełniej uprawnione będzie rozpoczęcie rzeczowej dyskusji o tym, co wolno, a czego nie wolno, organizacjom międzynarodowym.

*Mgr Łukasz Augustyniak*

*augustyniak.lukasz@gmail.com*

## IMMUNITY OF AN INTERNATIONAL ORGANIZATION VERSUS THE IMMUNITY OF ITS OFFICIALS

### Summary

International organizations play a very important role in the modern society. To ensure their proper functioning on the level of domestic law, they are granted various privileges and immunities which are included in different sources of international law. However, it is not undisputable whether international customary law has been developed in this area.

The legal form of the immunity performs the key role in defending the organization's rights before national courts. Contrary to state immunity, immunity of international organizations has a wider scope. Many authors do not agree with this interpretation and are of the opinion that it needs to be restricted in some way. Furthermore, in certain specific situations, for example when a person has suffered damage from the organization and an alternative settlement of the dispute is not available, human rights, and in particular the right of access to courts, may be infringed.

Sometimes it may be easier to sue officials of international organizations rather than the organization itself because the immunity that protects them is strictly functional. However, it is still difficult to draw a clear line between their official and non-official acts. The legal situation of those who work for international organizations in Polish law is rather complicated and not always consistent with international regulations. This may cause various problems in the interpretation of the applicable law. It is worth mentioning that in numerous cases it is not possible to apply the reciprocity rule to the relations between a state and an international organization.