

Uniwersytet Warszawski  
Wydział Prawa i Administracji  
Instytut Prawa Międzynarodowego

**mgr Anna Rolewicz-Orpiszewska**

*Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych i odpowiedzialność państw za naruszenie prawa międzynarodowego ze szczególnym uwzględnieniem prac Komisji Prawa Międzynarodowego. Przepisanie odpowiedzialności w operacjach pokojowych ONZ.*

autoreferat rozprawy doktorskiej

**Promotor: Prof. dr hab. Zdzisław Galicki**

**Recenzenci:**

**Prof SGSP dr hab. Anna Gołębiowska**

**Prof UKSW dr hab. Elżbieta Karska**

Warszawa, wrzesień 2019

## 1. Uzasadnienie wyboru tematu

Kiedy ustanowiono Komisję Prawa Międzynarodowego jednym z pierwszych wybranych wówczas do debaty tematów była kwestia odpowiedzialności państw. Nikogo nie dziwiło w ówczesnym czasie, iż rozpatrywanie prawa odpowiedzialności międzynarodowej ograniczone będzie do państw. Jak bowiem podkreślił Robert Ago, drugi sprawozdawca projektu Artykułów o odpowiedzialności państw za naruszenie prawa międzynarodowego, bardzo długo w doktrynie prawa międzynarodowego panowała opinia, iż jest wątpliwym czy organizacje międzynarodowe mają zdolność do naruszenia prawa międzynarodowego. Innymi słowy, od czasu utworzenia pierwszych organizacji międzynarodowych w XIX wieku minęło sporo lat zanim uzasadniono tezę, zgodnie z którą istotnie organizacje międzynarodowe powinny ponosić odpowiedzialność za naruszenie przez nie prawa międzynarodowego. Zmieniło się to wraz z powstaniem Ligi Narodów, a następnie Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wraz z rozwojem ich działalności, oraz podejmowaniem coraz to nowych, kompleksowych działań o charakterze polityczno-wojskowym pytanie o to *quis custodiet ipsos custodes* nabrało nowego znaczenia. Dlatego, jak to określił profesor Georg Nolte, jeden z członków Komisji Prawa Międzynarodowego, na pierwszy rzut oka temat odpowiedzialności organizacji międzynarodowych za naruszenie prawa międzynarodowego wydaje się tematem ezoterycznym, technicznym. Staje się on jednak tematem bardzo życiowym gdy skupimy uwagę na orzecznictwie, i na konkretnych stanach faktycznych.

Obecnie zagadnienie odpowiedzialności organizacji międzynarodowych stanowi jedną z najbardziej żywotnych kwestii prawa międzynarodowego, ważną zarówno dla naukowców jak i dla praktyków. Rozprawa uściśla jej ujęcie do jednej organizacji, Organizacji Narodów Zjednoczonych, oraz do wybranego obszaru tematycznego w postaci operacji pokojowych, gdyż zarówno w literaturze polskiej jak i zagranicznej brakowało opracowania poświęconego niniejszej problematyce w proponowanym ujęciu.

## 2. Cele rozprawy oraz hipotezy badawcze

Cele, oraz hipotezy badawcze rozprawy zostały wyszczególnione na początku rozprawy.

Ma ona na celu, po pierwsze, łącząc tematykę operacji pokojowych z pracami Komisji Prawa Międzynarodowego w odniesieniu z jednej strony do Artykułów o odpowiedzialności państw za naruszenie prawa międzynarodowego, z drugiej zaś strony do Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych za naruszenie prawa międzynarodowego, obalenie tezy o progresywnym charakterze tych ostatnich w sferze operacji pokojowych, wyrażanej niejednokrotnie w doktrynie przez krytyków Komisji Prawa Międzynarodowego. Twierdzili oni, iż Komisja Prawa Międzynarodowego formułując Artykuły o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych nie miała możliwości oparcia swoich prac na wystarczającej ilości praktyki, i dlatego też są one raczej wyrazem *de lege ferenda* aniżeli kodyfikacji prawa międzynarodowego. Tymczasem, poprzez liczne przykłady orzeczeń trybunałów międzynarodowych i orzeczeń sądów krajowych, oraz na podstawie stanów faktycznych uwidoczniono, że w odniesieniu do operacji pokojowych ONZ praktyka nie tylko istniała, ale była w zasadzie już utrwalona. Należy bowiem pamiętać o tym, iż od czasu ustanowienia Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Nadzorowania Rozejmu, pierwszej operacji pokojowej ONZ, minęło siedemdziesiąt jeden lat. Od czasu powołania Doraźnych Sił Narodów Zjednoczonych, pierwszej operacji pokojowej wyposażonej w siły zbrojne, minęły sześćdziesiąt trzy lata. Od 1945 roku społeczność międzynarodowa była świadkiem prowadzenia sześćdziesięciu siedmiu operacji pokojowych ONZ. Praktyka dotycząca odpowiedzi organizacji w kwestii odpowiedzialności, oraz orzecznictwo w odniesieniu do niniejszych operacji istotnie istnieją, a wagi doświadczeń, jakich byliśmy świadkami na przestrzeni ostatnich kilku dziesięcioleci, której podsumowania podjęła się także sama Organizacja Narodów Zjednoczonych, nie sposób jest nie docenić.

Po drugie, w rozprawie rozwinięto Komentarz Komisji Prawa Międzynarodowego w odniesieniu do tematyki operacji pokojowych, oraz wyszczególniono te spośród Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, które będą miały zastosowanie w materii operacji pokojowych, a

także te, których prawdopodobieństwo zastosowania jest duże, oddzielając je od artykułów, których znaczenie w tym zakresie będzie raczej znikome.

Po trzecie, w ostatnim rozdziale rozprawy, dotyczącym kwestii implementacji odpowiedzialności, przedstawione zostały argumenty obalające pogląd, wyrażany w doktrynie, jakoby rozwiązania przyjęte przez Komisję Prawa Międzynarodowego nie wносиły wkładu do ochrony praw osób fizycznych w kontekście ich możliwych naruszeń podczas prowadzenia operacji pokojowych. Nie tylko nie zgadzam się z tą tezą, ale także staram się udowodnić, iż Artykuły o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych stanowią ważny krok w kierunku poprawy tejże ochrony.

Ponadto, rozprawa ma na celu wypełnić lukę w piśmiennictwie, i jednocześnie uzasadniając *raison d'être* Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, kompleksowo porównuję ich strukturę ze strukturą Artykułów o odpowiedzialności państw. Niniejsze porównanie jest o tyle istotne, gdyż analizując Artykuły o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych należy rozpatrywać je łącznie z Artykułami o odpowiedzialności państw, oraz, odpowiednio biorąc pod uwagę, oprócz Komentarza Komisji Prawa Międzynarodowego do Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, również Komentarz Komisji Prawa Międzynarodowego do Artykułów o odpowiedzialności państw.

### **3. Zastosowane metody badawcze**

Wykorzystane w pracy metody badawcze to przede wszystkim metoda formalnodogmatyczna oraz prawnoporównawcza. W ograniczonym zakresie wykorzystano metodę historycznoprawną. Rozprawa opiera się na szczegółowej analizie stanu prawnego wynikającego z obowiązujących norm prawa międzynarodowego, analizie owoców prac Komisji Prawa Międzynarodowego, badaniu orzecznictwa sądów i trybunałów międzynarodowych, oraz na dotychczasowym dorobku doktryny.

#### 4. Źródła analizy

W rozprawie szeroko wykorzystano materiały źródłowe, przede wszystkim dokumenty Komisji Prawa Międzynarodowego, orzecznictwo Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii, orzecznictwo sądów krajowych, liczne oficjalne analizy oraz opracowania, a także materiały konferencyjne.

#### 5. Struktura rozprawy

Rozprawa składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, podsumowania, załącznika w postaci porównania Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych za naruszenie prawa międzynarodowego, oraz ich korelatów w Artykułach o odpowiedzialności państw za naruszenie prawa międzynarodowego, wykazu materiałów źródłowych, bibliografii oraz orzecznictwa.

We wstępnym, pierwszym rozdziale zatytułowanym „Rozwój pojęcia odpowiedzialności organizacji międzynarodowych za naruszenie prawa międzynarodowego”, przedstawiona została historia rozwoju pojęcia odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, w tym Organizacji Narodów Zjednoczonych, w orzecznictwie (m.in. *Reparation for Injuries, Certain Expenses of the United Nations, Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Cumaraswamy*), oraz w doktrynie. Aby bowiem móc przejść do szczegółowej analizy zagadnień przypisania czynu oraz przypisania odpowiedzialności należało w pierwszej kolejności rozpatrzyć kwestię rozwoju pojęcia odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, w tym ONZ, jej cech, oraz konsekwencji z tego wynikających.

Rozdział drugi poświęcony jest porównaniu Artykułów o odpowiedzialności państw z Artykułami o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych. W celu uzasadnienia *ratio legis* oparcia Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych na Artykułach o odpowiedzialności państw zawarta została w nim odpowiedź na zarzuty stawiane Artykułom o odpowiedzialności organizacji

międzynarodowych przez część doktryny. Mając na uwadze szerszy kontekst, warto dziś pamiętać o tym, iż nie tylko kodyfikacja międzynarodowej odpowiedzialności organizacji międzynarodowych spotykała się z krytyką. Także kodyfikacja odpowiedzialności państw była w oczach części doktryny działaniem wręcz szkodliwym dla prawa międzynarodowego i międzynarodowej społeczności.

Szczególną uwagę w niniejszym rozdziale poświęcono tematyce operacji pokojowych. Nawiązując do przykładów bezpośrednio poruszanych w toku prac, oraz w Komentarzach Komisji Prawa Międzynarodowego, dokonano w nim podziału po pierwsze, na artykuły, które Komisja Prawa Międzynarodowego powiązała w Komentarzu bezpośrednio z tematyką operacji pokojowych; po drugie, artykuły które mogą znaleźć zastosowanie w niniejszym kontekście pomimo braku odniesienia się do nich *explicite* w Komentarzu Komisji; po trzecie, artykuły, których zastosowanie w tej materii wydaje się mało prawdopodobne. Rozprawa rozwija ponadto Komentarz Komisji w tym kontekście.

Rozdział trzeci to, wzbogacona przykładami z orzecznictwa (m. in. *Attorney General v. Nissan, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Bosphorus przeciwko Irlandii, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Behrami and Behrami v. France; Saramati v. France, Germany and Norway; Kasumaj v. Greece; Gajić v. Germany, Berić and others v. Bosnia and Hercegovina, Stephens vs. Cyprus, Turkey and the United Nations, Mukeshimana-Ngulinzira and ors v Belgium and ors, Al-Jedda, Dutchbat*) analiza prawna kwestii przypisania czynu w oparciu o kluczowy dla przypisania element efektywnej kontroli. Punktem wyjścia było tutaj rozpatrzenie formalnego podziału kontroli w prowadzonych wspólnie misjach ONZ, oraz ewolucji dyskusji nad kwestią efektywnej kontroli w toku prac Komisji Prawa Międzynarodowego.

Rozdział czwarty dotyczy przypisania odpowiedzialności, a także wskazuje na przykłady stanów faktycznych z jakimi w kontekście operacji pokojowych mieliśmy do czynienia w praktyce. W pierwszej kolejności odpowiada on na pytanie dotyczące związanie organizacji międzynarodowych, w tym ONZ, normami prawa międzynarodowego, a w szczególności prawami człowieka, oraz międzynarodowymi normami prawa humanitarnego. Następnie porównano w nim rozwiązanie w Artykułach kwestii naruszenia prawa międzynarodowego przez organizację międzynarodową oraz

przez państwo. Wreszcie, wyszczególniono w nim możliwe konstelacje przypisania odpowiedzialności międzynarodowej.

Rozdział piąty poświęcony został kwestii realizacji odpowiedzialności. Brak możliwości jurysdykcji przez trybunały międzynarodowe nad organizacjami międzynarodowymi powoduje, że dochodzenie wobec nich roszczeń jest utrudnione. Nie znaczy to jednak, iż jest ono niemożliwe.

## **6. Główne wnioski**

Artykuły o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych dostarczają ważnego, porządkującego elementu w odniesieniu do kwestii przypisania czynu oraz przypisania odpowiedzialności organizacjom międzynarodowym. Liczne odwołania do Artykułów, na które powoływały się na przestrzeni ostatnich kilku lat zarówno orzecznictwo jak i doktryna, potwierdzają tę tezę. Centralnym elementem w rozpatrywaniu kwestii przypisania będzie pojęcie kontroli, która w kontekście operacji pokojowych oznacza efektywną kontrolę operacyjną nad kontyngentami narodowymi.

Wielu wskazówek dotyczących elementów efektywnej kontroli dostarcza nam orzecznictwo. Dlatego też Komisja Prawa Międzynarodowego przyjęła kryterium efektywnej kontroli, do którego wielokrotnie odwoływano się w przeszłości. W Komentarzu Komisji Prawa Międzynarodowego jest mowa dodatkowo o dowództwie, a zatem o efektywnym dowództwie i kontroli. Przypisanie czynu będzie tutaj zależało od konkretnych okoliczności. Z uwagi na fakt, iż z zasady to organizacja prowadząca operację ma wyłączną kontrolę nad kontyngentami narodowymi, to organizacja międzynarodowa będzie odpowiedzialna za popełniny czyn. Wyjątkiem jest sytuacja, w której organ lub agent działali pod faktyczną kontrolą państwa.

Kolejne pytanie, które wymagało rozpatrzenia w rozprawie to pytanie o to czy fakt, iż państwa udostępniające swoje wojsko zachowują kontrolę nad kwestiami dyscyplinarnymi, oraz pełną jurysdykcję w sprawach karnych, ma wpływ na przypisanie czynu organizacji międzynarodowej. W doktrynie pojawiały się nawet głosy sugerujące, iż Organizacja Narodów Zjednoczonych nie posiadała prawdziwego wpływu czy też środków aby, przy jednoczesnym braku współdziałania ze strony

państw udostępniających swoje siły zbrojne, kontrolować siły pokojowe. Takie stwierdzenie wydaje się jednak przesadne, a istnienie uprawnień państwa w kwestiach dyscyplinarnych, oraz pełnej jurysdykcji państwa w sprawach karnych nie ma wpływu na założenie, że kontyngenty narodowe przekazane są do dyspozycji organizacji międzynarodowej. W związku z powyższym, przy rozpatrywaniu kwestii przypisania, element zachowania przez państwo niniejszych uprawnień nie może być uważany za mający kluczowe znaczenie.

Niektórzy przedstawiciele doktryny nadal uważają, iż obecnie, w oparciu o analizę orzecznictwa, nie możemy mówić o dostrzegalnej zasadzie w prawie międzynarodowym dotyczącej przypisania odpowiedzialności organowi oddanemu do dyspozycji organizacji międzynarodowej przez inną organizację bądź przez państwo. Nie ma, ich zdaniem, zgody odnośnie wariantu kontroli jaki musiałby zaistnieć aby przypisać czyn organizacji międzynarodowej. Swoją tezę podpierają oni m.in. argumentem, iż pytanie o wystarczającą praktykę dla stworzenia *opinio iuris*, a co za tym idzie, kodyfikacji przez Komisję Prawa Międzynarodowego kwestii efektywnej kontroli, pozostawało kontrowersyjną kwestią w prawie międzynarodowym.

Krytycy przyjęcia kryterium efektywnej kontroli podpierają się także stanowiskiem samej ONZ, która stwierdziła, dostarczając komentarza Komisji Prawa Międzynarodowego, iż w praktyce Organizacji Narodów Zjednoczonych test „efektywnego dowodzenia i kontroli” stosuje się w znaczeniu horyzontalnym, w celu rozróżnienia operacji Organizacji Narodów Zjednoczonych prowadzonych pod dowództwem ONZ i jej kontrolą, a operacji autoryzowanych przez ONZ prowadzonych pod narodowym krajowym lub regionalnym dowództwem i kontrolą. Natomiast test efektywnej kontroli zaproponowany przez Komisję miałby zastosowanie „wertykalne”, w stosunkach między Organizacją Narodów Zjednoczonych i jej siłami udostępnianymi przez państwo, warunkując odpowiedzialność Organizacji od stopnia w jakim sprawuje ona efektywną kontrolę nad czynami sił, o których mowa. Jest natomiast od dawna przyjętym stanowiskiem ONZ, iż siły oddane do dyspozycji Organizacji zostają "przekształcone" w organ jej pomocniczy, i jako takie implikują odpowiedzialność Organizacji tak jak w przypadku każdego innego organu pomocniczego, niezależnie od tego, zdaniem krytyków, czy kontrola sprawowana nad wszystkimi aspektami operacji była rzeczywiście "efektywna". Dlatego też w praktyce ONZ test efektywnej kontroli w rozumieniu art. 7 nigdy nie został użyty w celu ustalenia podziału odpowiedzialności za



szkody wyrządzone w trakcie operacji między ONZ a państwami wnoszącymi do niej wkład. To stanowisko utrzymało się nawet w przypadku takich operacji jak UNSOM II w Somalii, gdzie struktura dowodzenia zawiodła. W związku z tym w doktrynie pojawiły się głosy dotyczące konieczności zdefiniowania nowej zasady dotyczącej przypisania w kontekście operacji pokojowych. Wydaje się jednak, że rozwiązanie takie nie jest konieczne, oraz iż efektywna kontrola przyjęta jako podstawowe, a także historycznie uwarunkowane kryterium, daje nam wystarczające podstawy do określenia przypisywalności czynu. Argumentem przemawiającym za tą tezą jest fakt, iż nawet nowe propozycje w końcowym rezultacie również biorą pod uwagę, jako istotny element, kwestię efektywnej kontroli. Dlatego też standard efektywnej kontroli, określony w art.7 Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, można uznać za preferowaną metodę dla określenia odpowiedzialności między państwem a organizacją międzynarodową. Wydaje się również, iż tak naprawdę mieliśmy tutaj do czynienia z od dłuższego czasu rozwijającym się kryterium efektywnej kontroli, którego elementy składowe zostały na przestrzeni ostatnich lat doprecyzowane przez wyszczególnione w rozprawie orzecznictwo, oraz przez doktrynę.

10 grudnia 2017 Zgromadzenie Ogólne ONZ ponownie skierowało na Artykuły o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych uwagę rządów oraz organizacji międzynarodowych. Rezolucja 72/122 zachęca je do przekazania informacji na temat praktyki w tym zakresie. Skierowana jest ona także do Sekretarza Generalnego ONZ z prośbą o aktualne zestawienie decyzji trybunałów międzynarodowych powołujących się na Artykuły o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych tak, aby można było przeanalizować je przez siedemdziesiątą piątą sesję Zgromadzenia w 2020 roku. Tematyka odpowiedzialności organizacji międzynarodowych włączona zostanie wówczas do obrad Zgromadzenia Ogólnego między innymi po to, aby rozważyć kwestię formy jaką możnaby nadać Artykułom. Jest mało prawdopodobne, aby Artykuły o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych przybrały formę traktatową. Nie ma też takiej potrzeby, gdyż również w obecnej formie spełniają już one swoją rolę. Nadal konieczne jest jednak przyjęcie wobec organizacji międzynarodowych skuteczniejszej formy realizacji ich odpowiedzialności. Jednym z obszarów, w których owa potrzeba jest najbardziej wyrazista są operacje pokojowe. Prawo międzynarodowe musi odpowiadać bowiem na powstające wyzwania, podobnie jak niegdyś utworzenie operacji pokojowych, nie mających swojej podstawy prawnej w

Karcie Narodów Zjednoczonych, było odpowiedzią na, z jednej strony, blokadę Rady Bezpieczeństwa, z drugiej strony, brak porozumień przewidzianych art. 43 Karty Narodów Zjednoczonych. Państwa postanowiły wówczas zawiązać współpracę w formie organizacji międzynarodowych tak aby móc bardziej efektywnie sprostać współczesnym wyzwaniom jakie niesie za sobą prowadzenie operacji pokojowych. ONZ w owym sposobie regulacji konfliktów miała odegrać kluczową rolę. System ochrony musi nadążyć. Choć Artykuły o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych *expressis verbis* wyłączają spod swojego płaszcza ochrony osoby fizyczne, ich położenie dzięki powstaniu Artykułów uległo poprawie. Gdyby nie owoc prac Komisji Prawa Międzynarodowego, trybunały w obliczu powództw przeciwko organizacjom międzynarodowym orzeczełyby, w uproszczeniu, o niewłaściwości *ratione personae*. Istnienie Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych umożliwia im odniesienie się do nich, co przy zachowaniu jednolitości reżimu odpowiedzialności, wzbogaca go o interpretację judykatury o kwestie dotyczące odpowiedzialności organizacji międzynarodowych. Choć jeszcze żaden sąd nie uchylił immunitetu ONZ, jednakże orzeczenia sądów krajowych, które poruszają w sposób bezpośredni lub pośredni kwestię odpowiedzialności Organizacji Narodów Zjednoczonych, mają istotne znaczenie, także z uwagi na rozgłos z jakim się spotkały, oraz na fakt, iż nie mogły one pozostać bez odpowiedzi ze strony samej Organizacji. Już bowiem w roku 2008 Organizacja Narodów Zjednoczonych, podsumowując dorobek sześćdziesięciu lat doświadczeń operacji pokojowych, uznała, iż to właśnie jej wiarygodność (*credibility*), jest, obok prawowitości, oraz lokalnego poczucia odpowiedzialności, kluczem do jej przyszłych sukcesów w tym obszarze. Stwierdzenie to zachowa swoją wagę, oraz aktualny charakter przez następne dziesięciolecia.