

## Rozdział 10

### Odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa międzynarodowego

#### I. Wprowadzenie

§ 1. Pojęcie „odpowiedzialność prawna” odnosi się do konsekwencji pewnych stanów rzeczy ocenianych na gruncie danego systemu prawa jako niepożądane (takich, jak np. naruszenie zobowiązania kontraktowego, popełnienie czynu zabronionego, wyrządzenie szkody), gdy konsekwencje te są przewidziane w ramach określonego systemu prawa (np. cywilnego, karnego, podatkowego, międzynarodowego) i odnoszą się do jego podmiotów.

§ 2. Problematyka „odpowiedzialności międzynarodowej” (tj. problematyka konsekwencji pewnych stanów rzeczy ocenianych jako niepożądane na gruncie prawa międzynarodowego) **nie została dotąd skodyfikowana**, tzn. nie obowiązuje żaden traktat o zasięgu powszechnym regulujący tę materię.

§ 3. W pracach nad odpowiedzialnością międzynarodową Komisja Prawa Międzynarodowego (KPM)\* wyodrębniła następujące zagadnienia:

1/ odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa międzynarodowego (*state responsibility*);

2/ odpowiedzialność organizacji międzynarodowej za naruszenie prawa międzynarodowego (*responsibility of international organization*);

3/ odpowiedzialność za szkody transgraniczne wynikające z działalności niebezpiecznej, niezabronionej przez prawo międzynarodowe (*liability*).

Niezależnie od powyższego podziału zaproponowanego przez KPM wyróżnić należy także:

4/ międzynarodową odpowiedzialność karną jednostek (*individual criminal responsibility*). Odpowiedzialność podmiotu prawa międzynarodowego za naruszenie tego prawa jest niezależna od odpowiedzialności osoby fizycznej w tym znaczeniu, że osądzenie i ukaranie przez międzynarodowy sąd karny bezpośredniego sprawcy np. zbrodni wojennych nie wyłącza odpowiedzialności

---

\* KPM (*International Law Commission*) została powołana do życia rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 174 (II) z dnia 21 listopada 1947 roku. W jej skład wchodzi trzydziestu czterech członków o uznanych kompetencjach w zakresie prawa międzynarodowego (do roku 2011 m. in. Zdzisław Galicki z Polski). Zadaniem Komisji jest popieranie postępowego rozwoju prawa międzynarodowego **oraz jego kodyfikacji**. Przygotowywane przez KPM projekty konwencji kodyfikujących (**sporządzone na podstawie uprzedniego przeglądu praktyki międzynarodowej w danej dziedzinie**) mogą np. stanowić przedmiot konferencji międzynarodowej, zwołanej w celu przyjęcia traktatu. Projekty nie mają, jako takie, mocy wiążącej.

państwa lub organizacji, o ile czyn tego sprawcy może być państwu lub organizacji przypisany (zob. § 5).

Niniejszy rozdział odnosi się wyłącznie do problemu odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa międzynarodowego\*\*.

**§ 4.1 Zasada ogólna:** Każdy międzynarodowo bezprawny akt państwa pociąga za sobą jego międzynarodową odpowiedzialność. „Akt” oznacza tu zarówno działanie, jak i zaniechanie działania, do którego państwo było zobowiązane.

**§ 5. Akt międzynarodowo bezprawny:** Międzynarodowo bezprawny akt danego państwa to taki akt, który:

1/ może być temu państwu przypisany, **oraz**

2/ stanowi naruszenie międzynarodowego zobowiązania tego państwa.

**§ 5.1 Przypisanie aktu:** Państwo to zjawisko złożone, stanowiące konglomerat czterech podstawowych elementów: ludności, terytorium, władzy oraz zdolności do utrzymywania stosunków z innymi państwami. Z tego względu naruszenie przez państwo zobowiązania międzynarodowego związane jest zwykle z aktami jednostek bądź grup jednostek. Państwu można przypisać akty:

1/ jego organów (np. władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej). Państwu można przypisać akty jego organów nawet wówczas, gdy wykroczyły one poza posiadane uprawnienia lub naruszyły udzielone im instrukcje (tzn. gdy ich akt ma charakter *ultra vires*), o ile w danym przypadku dany organ występuje – wedle wszelkich oznak – w charakterze kompetentnego organu państwa;

2/ podmiotów (osób, jednostek) nie będących jego organami, ale umocowanych – na gruncie prawa danego państwa – do wykonywania elementów zwierzchniego władztwa, o ile w danym przypadku dany podmiot takie władztwo wykonuje. Zasada dotycząca odpowiedzialności *ultra vires* stosuje się odpowiednio tak, jak w przypadku (1);

3/ organów innego państwa pozostawionych jednak do jego dyspozycji i wykonujących elementy zwierzchniego władztwa. Zasadę dotyczącą odpowiedzialności *ultra vires* stosuje się odpowiednio tak, jak w przypadku (1);

---

\*\* KPM podjęła decyzję o rozpoczęciu badań nad tym problemem już w 1955 roku. Projekt artykułów dotyczących odpowiedzialności państw za naruszenie prawa międzynarodowego został przyjęty przez KPM w 2001 roku. Nie sposób określić jednak, czy (i ewentualnie: kiedy) Projekt stanie się podstawą dla wiążącego traktatu o powszechnym zasięgu obowiązywania. Struktura odpowiedzialności ukazana w niniejszym rozdziale odzwierciedla tę, która została przyjęta na gruncie wskazanego Projektu. Należy dodać, że Projekt nie kodyfikuje wyłącznie norm zwyczajowych; zawiera również rozwiązania, które nie są normami międzynarodowego prawa zwyczajowego. To ostatnie oznacza, że Projekt stanowi (w części) element „postępowego rozwoju” prawa międzynarodowego.

4/ osoby lub grupy osób, jeżeli w danym przypadku (tzn. dokonując dany akt) faktycznie: (a) działają one na podstawie instrukcji udzielonych przez to państwo, **lub** (b) znajdują się pod kierunkiem lub kontrolą tego państwa;

5/ osoby lub grupy osób faktycznie wykonujących elementy zwierzchniego władztwa w przypadku, gdy oficjalna władza nie istnieje, bądź też nie wykonuje swych funkcji, a okoliczności wymagają wykonywania takiego władztwa;

6/ ruchu powstańczego, który doprowadza do utworzenia nowego rządu danego państwa;

7/ innych podmiotów, niż wymienione wyżej w pkt. 1-6, o ile dane państwo uznaje i przyjmuje te akty jako własne.

**§ 5.2 Naruszenie międzynarodowego zobowiązania:** Dochodzi do niego wówczas, gdy akt przypisany danemu państwu nie jest zgodny z tym, co wynika z ze zobowiązania międzynarodowego, niezależnie od źródła i charakteru tego ostatniego. Akt państwa nie stanowi jednak naruszenia międzynarodowego zobowiązania, o ile dane państwo nie jest nim związane w chwili, w której ten akt zachodzi.

Wskazać należy, że wystąpienie szkody nie stanowi warunku ponoszenia przez państwo odpowiedzialności za naruszenie prawa międzynarodowego. W doktrynie wskazuje się jednak, że szkoda jest przesłanką odpowiedzialności np. w przypadku niewykonania zobowiązań finansowych oraz (co do zasady) w przypadku odpowiedzialności za zaniechanie.

**§ 6.** W przypadkach, w których zachodzi jedna bądź więcej okoliczności wyłączających bezprawność aktu, państwo nie ponosi odpowiedzialności międzynarodowej za ten akt.

**Okoliczności wyłączające bezprawność aktu danego państwa to:**

1/ ważna zgoda innego państwa, która wyłącza bezprawność aktu w stosunku do niego o tyle, o ile akt mieści się w ramach wyrażonej zgody;

2/ legalne działanie w samoobronie, przedsięwziętej zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych;

3/ zastosowanie „legalnego” środka odwetowego (*countermeasure*) przeciwko innemu państwu wyłącza bezprawność aktu w stosunku do niego. „Legalne” środki odwetowe to takie środki, które łącznie spełniają następujące warunki:

- przedsięwzięte są przez pokrzywdzone państwo przeciwko państwu odpowiedzialnemu za naruszenie zobowiązania międzynarodowego i mają skłonić to drugie do wykonania zobowiązań stanowiących konsekwencje aktu międzynarodowo bezprawnego (zob. § 7);

- są proporcjonalne do pokrzywdzenia;

- przed ich zastosowaniem wezwano państwo, przeciwko któremu miały być podjęte, do wykonania zobowiązań stanowiących konsekwencje aktu międzynarodowo bezprawnego (zob. § 7), chyba że potrzeba przedsięwzięcia środków odwetowych jest nagląca ze względu na konieczność ochrony praw państwa odwołującego się do środków odwetowych;

- przed ich zastosowaniem stosownie poinformowano państwo, przeciwko któremu miały być podjęte, oferując jednocześnie możliwość negocjacji;

- środki odwetowe nie mogą być zastosowane (a jeżeli je zastosowano, to powinny zostać niezwłocznie zawieszane), o ile akt międzynarodowo bezprawny jest zakończony a spór pozostaje zawisły przed sądem lub trybunałem kompetentnym do wydania wiążącego strony rozstrzygnięcia. Środki odwetowe mogą być jednak stosowane, o ile państwo, które dopuściło się aktu międzynarodowo bezprawnego narusza zasady dobrej wiary w toku postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia sporu;

- stosowanie środków odwetowych powinno zakończyć się niezwłocznie po tym, jak państwo, które dopuściło się aktu międzynarodowo bezprawnego wykonało zobowiązania stanowiące konsekwencje aktu międzynarodowo bezprawnego (zob. § 7);

- środki odwetowe nie mogą polegać na naruszaniu: (a) obowiązku powstrzymania się od groźby lub użycia siły zbrojnej, wynikającego z Karty Narodów Zjednoczonych, (b) obowiązków związanych z przestrzeganiem podstawowych praw człowieka, (c) obowiązków wynikających z norm stanowiących *ius cogens*, (d) obowiązku powstrzymywania się od dokonywania (zbrojnych) represaliów naruszających zobowiązania o charakterze humanitarnym;

4/ siła wyższa (*force majeure*). Jest to nieodparta siła lub nieprzewidziane zdarzenie pozostające poza kontrolą danego państwa oraz czyniące rzeczą zasadniczo niemożliwą wykonanie zobowiązania. Na siłę wyższą nie może powołać się państwo, które: (a) przyczyniło się do powstania stanu siły wyższej lub (b) zakładało możliwość wystąpienia siły wyższej (co może wyraźnie wynikać np. z postanowień wchodzącego w grę traktatu);

5/ działanie w sytuacji zagrożenia (*distress*). Jest to działanie, którego autor nie miał innej, racjonalnej możliwości dla ratowania życia swojego lub osób znajdujących się pod jego pieczę. Na tę okoliczność nie może powoływać się państwo, które przyczyniło się do powstania zagrożenia. Nie można powołać się na nią także wówczas, gdy dane działanie grozi sprowadzeniem porównywalnego lub większego zagrożenia;

6/ działanie w stanie wyższej konieczności (*necessity*). Stan wyższej konieczności nie może być powoływany przez państwo jako okoliczność wyłączająca bezprawność jego aktu, chyba, że akt ten: (a) jest jedynym środkiem dla ochrony istotnego interesu **państwa** przed poważnym i bezpośrednim zagrożeniem, **oraz**

(b) nie narusza w poważny sposób interesów państwa, państw bądź społeczności międzynarodowej, w stosunku do których naruszone zobowiązanie przysługuje. Na stan wyższej konieczności nie można powołać się wówczas, gdy: (a) dane państwo przyczyniło się do sprowadzenia zagrożenia lub (b) naruszone zobowiązanie międzynarodowe samo wyklucza możliwość powołania się na stan wyższej konieczności.

**Żadna z powyższych okoliczności nie wyłącza jednak bezprawności aktu stanowiącego naruszenie obowiązków wynikających z norm stanowiących *ius cogens*.**

**Państwo nie może także powoływać się na postanowienia swego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przezeń zobowiązania międzynarodowego (prymat prawa międzynarodowego nad prawem krajowym).**

**§ 7. Konsekwencje aktu międzynarodowo bezprawnego:** Państwo odpowiedzialne za akt międzynarodowo bezprawny zobowiązane jest do:

1/ zaprzestania naruszeń zobowiązania międzynarodowego;

2/ zagwarantowania – jeżeli okoliczności tego wymagają – że naruszenia nie będą się powtarzać;

3/ **reparacji**. Formami reparacji są:

- **restytucja**, polegająca na przywróceniu stanu istniejącego przed naruszeniem. Restytucja powinna nastąpić, chyba że jest niemożliwa lub nakładałaby na państwo zobowiązane do restytucji ciężar nieproporcjonalny do korzyści, które z restytucji mogą wynikać;

- **odszkodowanie**, które powinno pokryć szkody wymierne finansowo, o ile nie zostały usunięte w ramach restytucji;

- **satysfakcja** za krzywdy w przypadkach, w których krzywda nie została usunięta w ramach restytucji lub przez wypłacenie odszkodowania. Satysfakcja może przybrać formę: (a) przyznania się do naruszenia zobowiązania, (b) wyrażenia żalu, (c) formalnych przeprosin, (d) inną właściwą formę.

Opisane wyżej zobowiązania państwa odpowiedzialnego za akt międzynarodowo bezprawny przysługują, zależnie od okoliczności i charakteru naruszonego obowiązku, w stosunku do: jednego państwa, grupy państw lub do społeczności międzynarodowej jako całości.

**§ 8. Przypadki poważnego naruszenia zobowiązania międzynarodowego, wynikającego z norm stanowiących *ius cogens***

Naruszenie poważne to takie, które ma charakter **rażący i systematyczny**. W przypadku takiego naruszenia:

- 1/ państwa zobowiązane są do współpracy dla położenia mu kresu oraz
- 2/ nieuznawania za legalne sytuacji powstałych w jego wyniku.

## **II. Kazusy**

### Kazus 1

Dnia 30 października 2008 roku doszło do podpisania porozumienia między Ministrem Obrony Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministrem Obrony Islamskiej Republiki Afganistanu w sprawie nieodpłatnego przekazania mienia wojskowego (zgodnie z załącznikiem mienie obejmowało m. in. 3.000 szt. kalesonów długich, 1.500 par trzewików ćwiczebnych tropikalnych oraz 3.319.400 nabojów 7,62 mm). Porozumienie weszło w życie w dniu podpisania i miało zostać wykonane w terminie i miejscu, których określenie pozostawiono późniejszym ustaleniom. Zgodnie z art. 5 przedmiotowego porozumienia „Za zachowanie warunków bezpieczeństwa podczas transportu mienia [odpowiedzialna będzie Polska]”. Zgodnie z art. 6 przedmiotowego porozumienia: „[Afganistan] zrzeka się jakichkolwiek roszczeń z tytułu wad, jakie mogą wystąpić w mieniu oraz [...] rękojmi”. Przyjmijmy, że dnia 12 listopada 2008 roku, przed ustaleniem terminu i miejsca przekazania mienia, spłonął magazyn, w którym było ono przechowywane.

***Czy Polska ponosi odpowiedzialność za naruszenie zobowiązania międzynarodowego wynikającego z porozumienia, przy założeniu, że pożar magazynu stanowił wynik nieumyślnego zaprószenia ognia przez członka Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie?***

### Kazus 2

Na podstawie protokołu dodatkowego do porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu rosyjskiego gazu przez terytorium RP i dostawach rosyjskiego gazu do RP (porozumienie z dnia 25 sierpnia 1993 roku) Rosja zobowiązała się dostarczyć do Polski 7300 mln. metrów sześciennych gazu w roku 2009. W lutym 2009 roku Rosja podjęła decyzję o ograniczeniu przesyłu gazu na Białoruś i Ukrainę (państwa tranzytowe, jeżeli chodzi o przepływ gazu) podnosząc, że pobierają one gaz w sposób niezgodny z traktatami obowiązującymi między nimi a Rosją. W konsekwencji Rosja nie wykonała swego zobowiązania wobec Polski (dotyczącego 2009 roku), wynikającego ze wskazanego na wstępie protokołu do porozumienia z 1993 roku.

***Czy w rozpatrywanym przypadku zachodzą okoliczności wyłączające odpowiedzialność międzynarodową Rosji wobec Polski z tytułu niewykonania protokołu do porozumienia?***

### Kazus 3

Zgodnie z art. 22 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1961 roku: „Pomieszczenia misji [dyplomatycznej] są nietykalne [...] Państwo przyjmujące ma szczególnie obowiązek przedsięwzięcia wszelkich stosownych kroków dla ochrony pomieszczeń misji przed jakimkolwiek wtargnięciem lub szkodą oraz zapobieżenia jakimkolwiek zakłóceniu spokoju misji lub uchybieniu jej godności”.

Dnia 15 marca 2007 roku X.Z. (obywatel Kataru, mieszkający na stałe w Pakistanie) zatelefonował do ambasady Stanów Zjednoczonych w Islamabadzie informując, że „dnia 20 czerwca dokona na nią ataku, co stanowić będzie formę protestu przeciwko amerykańskiemu imperializmowi”. Nie sprecyzował, o jaki rodzaj ataku chodzi, ale stwierdził enigmatycznie, że „wszystko już jest na swoim miejscu”. X.Y. znieważył także werbalnie pracowników misji i Stany Zjednoczone. Ambasador USA zażądał od władz pakistańskich przysłania oddziału saperów i przeszukania misji. Te ostatnie odmówiły wskazując, że X.Y. jest znany lokalnym organom ścigania jako „mitoman i aferzysta wielokrotnie karany za telefony o rzekomym zagrożeniu bombowym”, ale jednocześnie jest osobą „niestanowiącą żadnego zagrożenia”. Żaden atak na placówkę USA nie został przeprowadzony.

***Czy: (a) Pakistan ponosi odpowiedzialność międzynarodową za naruszenie art. 22 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych?; (b) Czy Stany Zjednoczone mogą zasadnie domagać się formalnych przeprosin od Kataru?***

### Kazus 4

X. był obywatelem Meksyku, podejrzanym o współudział w zabójstwie (na terytorium Meksyku) amerykańskiego agenta *Drug Enforcement Administration*. Stany Zjednoczone wiodły z władzami Meksyku bezowocne negocjacje dotyczące sposobu prowadzenia postępowania w sprawie zbrodni, nie wystąpiły jednak z wnioskiem o wydanie X. na podstawie obowiązującego między obu państwami traktatu o ekstradycji. Ostatecznie prowadzący postępowanie funkcjonariusze amerykańskiego rządu federalnego wynajęli emerytowanego meksykańskiego policjanta, który porwał X na terytorium Meksyku i dostarczył go do Stanów Zjednoczonych. Do porwania doszło bez wiedzy i zgody władz meksykańskich.

***Czy Stanom Zjednoczonym można przypisać odpowiedzialność za naruszenie normy prawa międzynarodowego, zakazującej państwu ścigania osób na terytorium innego państwa bez zgody tego ostatniego?***