

Ewa Bernacka

Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury  
w Krakowie

## Państwo jako podmiot odpowiedzialny za zbrodnie międzynarodowe

Zbrodnia, szczególnie międzynarodowa nie popełnia się sama. Ktoś stoi za drzwiami komory gazowej, ktoś rozdaje maczety, ktoś naciska „czerwony guzik”. Trzeba jednak postawić pytanie, czy jest to „Ktoś” czy „Coś”? Czy za łamaniem traktatów i konwencji międzynarodowych stoi Jednostka, czy państwo? Na kim spoczywa odpowiedzialność za zbrodnie kierowane przeciwko ludzkości, przestępstwa prawa międzynarodowego – *delictum iuris gentium*.

Podstawowym dokumentem regulującym zagadnienie odpowiedzialności państw, który zostanie omówiony w tym artykule, jest *Projekt Artykułów o odpowiedzialności państw za czyny bezprawne w świetle prawa międzynarodowego*, przygotowany przez Komisję Prawa Międzynarodowego w 2001 r. Projekt ten reguluje, za jakie czyny państwo może zostać pociągnięte do odpowiedzialności, sposób przypisywania państwu odpowiedzialności za te czyny, możliwość wyłączenia odpowiedzialności, sposoby podnoszenia kwestii odpowiedzialności przez podmioty poszkodowane oraz możliwe sankcje. W artykule tym zostanie przedstawiona jednak jedynie kwestia nakładania na państwo odpowiedzialności za bezprawne w świetle prawa międzynarodowego działania jego organów oraz charakter mechanizmów znajdujących zastosowanie w przypisywaniu instytucjom państwowym oraz osobom prywatnym statusu „państwa”.

Bezsporne pozostaje, że do odpowiedzialności karnej za zbrodnie międzynarodowe można pociągnąć jednostkę, konkretnego obywatela. Już Trybunał w Norimberdze orzekł, że za łamaniem prawa międzynarodowego stoją jednostki, a nie niematerialny „byt”, jakim jest państwo<sup>1</sup>. Trybunały *ad hoc*, Międzynarodowy Trybunał Karny dla Ruandy oraz Międzynarodowy Trybunał Karny ds. zbrodni w byłej Jugosławii już od kilkunastu lat wydają wyroki skazujące osoby odpowiedzialne

---

<sup>1</sup> *The Trial of the Major War Criminals, Judgment and Sentence*, London 1946, s. 447.

za ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne. Ponieważ jednak popełnienie zbrodni międzynarodowej wymaga koordynacji, planu, działania na szeroką skalę, zaangażowania wielu osób i instytucji, zaplecza logistycznego oraz ogromnej ilości pieniędzy, wydawanych głównie na broń, nie można wykluczyć całkowicie udziału państwa, jako całości, w tym procederze. Uznanie jednostek za jedyne podmioty odpowiedzialne w świetle prawa międzynarodowego pozwoliłoby państwu uniknąć odpowiedzialności finansowej, ponieważ na jednostki oskarżane i karane przez trybunały międzynarodowe możliwe jest nakładanie jedynie sankcji karnych. Po drugie, poprzez pociąganie do odpowiedzialności karnej przed sądami krajowymi swoich „podwładnych” czy poprzez wydawanie ich trybunałom państwa, którego np. oficer dopuścił się naruszenia humanitarnego prawa międzynarodowego, może odciąć się od jego działań, oświadczając, iż działał on poza jego, „państwa”, wiedzą oraz z przekroczeniem swoich kompetencji. Doskonałym przykładem takiego działania są nagłaśniane medialnie procesy żołnierzy amerykańskich stacjonujących w Guantanamo oraz polskich żołnierzy oskarżonych o złamanie prawa wojennego w Afganistanie. W ten sposób państwo może kontynuować bezprawne działania i pozostawać bezkarne w oczach opinii publicznej. Należy więc pamiętać, że możliwość pociągania jednostek do odpowiedzialności nie wyklucza równoległej odpowiedzialności państw za te same czyny<sup>2</sup>. Nie można stwierdzić jednoznacznie, który rodzaj odpowiedzialności ma większe znaczenie. Z jednej strony można podnieść argument, że to jednostka kształtuje politykę i działania państwa, z drugiej jednak strony państwo powinno posiadać mechanizmy uniemożliwiające jednostce działanie sprzeczne z prawem międzynarodowym oraz ponosić odpowiedzialność za ich brak lub nieprawidłowe stosowanie. Z tych między innymi powodów, równocześnie z rozwojem doktryny odpowiedzialności jednostki w świetle prawa międzynarodowego, trwały prace nad rozwojem koncepcji odpowiedzialności państw.

Do czasu II wojny światowej problem konieczności skodyfikowania odpowiedzialności państw pojawiał się kilkakrotnie. Wszystkie prace kończyły się na dyskusjach i deklaracjach, jak w przypadku próby pociągnięcia do odpowiedzialności cesarza Wilhelma II Hohenzollerna na podstawie Traktatu Wersalskiego, dającego siłom alianckim prawo postawienia w stan oskarżenia winnych popełnienia zbrodni przeciwko „międzynarodowej moralności i świętości traktatów”<sup>3</sup>. Wilhelma II uznano za głównego sprawcę wojny agresywnej, jednocześnie jednak stwierdzono,

<sup>2</sup> *Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego* z 17 lipca 1998 r., Dz.U. z 2003, Nr 78, poz. 709, art. 25(4) „No provision in this Statute relating to individual criminal responsibility shall affect the responsibility of States under international law”.

<sup>3</sup> C. L. u. *Justice and Moral Regeneration: Lessons from the Treaty of Versailles*, „International Studies Review” 2002, Vol. 4, No. 3, s. 13.

że popełnienia zbrodni agresji nie można przypisać jednostce<sup>4</sup> (w końcu brak zgody na ekstradycję uniemożliwił skazanie go). Dopiero po doświadczeniu holokaustu podjęto realny wysiłek unormowania pozycji państwa w prawie karnym międzynarodowym. Wraz z pracami nad *Konwencją o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa* podniesiony został problem odpowiedzialności podmiotów innych niż państwa. Zainicjowana przez Wielką Brytanię dyskusja skupiła się głównie na kwestii uznawanej przez kraje biorące udział w pracach nad *Konwencją* za najbardziej kontrowersyjną, mianowicie na możliwości rzeczywistego nałożenia na państwo sankcji karnych. Biorąc pod uwagę naturę państwa, nie jest to oczywiście, w ścisłym prawnym-karnym znaczeniu, możliwe. Kraje popierające tę ideę podkreślały, że biorąc pod uwagę skalę, na jaką popełniane są zbrodnie międzynarodowe, winnym może być często jedynie system. Wykluczając więc czysto karne sankcje, proponowano represje, takie jak przymusowe rozwiązanie policji kryminalnej czy odebranie majątku państwa na rzecz reparacji. Przeciwnicy tej koncepcji podnosili, że za rządami państwa stoją konkretne jednostki i to one powinny ponosić karną odpowiedzialność za swoje czyny, a odpowiedzialność państwa powinna się ograniczać jedynie do sankcji cywilnych, czyli finansowych. Tu z kolei pojawił się argument, że w przypadku nałożenia na państwa tego rodzaju sankcji odpowiedzialność w rzeczywistości poniosą obywatele płacący podatki, a nie rząd, którego polityka doprowadziła do popełnienia zbrodni. W rezultacie zmiany do *Konwencji* zaproponowane przez Wielką Brytanię zostały odrzucone stosunkiem głosów 22 : 24<sup>5</sup>. Innym argumentem przeciwko odpowiedzialności państw, podnoszonym już podczas procesu w Norymberdze, była kwestia *mens rea*, czyli zamiaru. Prokurator amerykański Jackson uważał, że teoria odpowiedzialności państw jest fikcją, ponieważ państwo nie posiada wymaganej przesłanki dla popełnienia zbrodni, czyli właśnie zamiaru, „stanu umysłu” skierowanego na złamanie prawa<sup>6</sup>.

Podjęto mimo to kolejny krok w kierunku ustanowienia międzynarodowego prawa karnego, które swą jurysdykcją obejmowałoby również państwa i w 1947 r. powołano Komisję Prawa Międzynarodowego, której dwa lata później przedstawiono do uregulowania problem odpowiedzialności karnej państw. Już pierwszy raport przewidywał możliwość powołania międzynarodowego sądu bądź trybunału karnego, niestety ze względu na sytuację polityczną w świecie na początku lat 50. wśród stałych członków Rady Bezpieczeństwa tylko Francja popierała utworzenie takiego organu. Z drugiej jednak strony żadne państwo nie chciało być postrzegane

<sup>4</sup> I. Brownlie, *International Law and the Use of Force by State*, s. 53-54.

<sup>5</sup> *Official Records of the Third Session of the General Assembly*, 21 September – 10 December, 98-100 Meetings, Year Book of the UN 1948.

<sup>6</sup> G. Gilbert, *The Criminal Responsibility of States*, „The International and Comparative Law Quarterly” 1990, Vol. 39, No. 2, s. 366.

jako to, które zablokowało działania w kierunku stworzenia międzynarodowej jurysdykcji karnej, w rezultacie jednak prace Komisji utknęły na wiele lat.

W końcu po ponad 50 latach, w 2001 r. – Komisja Prawa Międzynarodowego przedstawiła Zgromadzeniu Ogólnemu *Projekt Artykułów o Odpowiedzialności Państw za Czyny Bezprawne w Świetle Prawa Międzynarodowego* (dalej: *Projekt Artykułów*). Projekt ten został dołączony jako aneks do Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>7</sup>. Należy jednak pamiętać, że teoria odpowiedzialności państw w świetle prawa międzynarodowego istniała na długo przed skodyfikowaniem jej w *Artykułach*. Jednakże celem prac Komisji było nie tylko skodyfikowanie i ujednolicenie istniejącego prawa zwyczajowego, ale też ukazanie zmian, jakie zaszły w teorii odpowiedzialności państw od czasów II wojny światowej. Niektórzy teoretycy prawa międzynarodowego uważają, że kodyfikacja zasad rządzących odpowiedzialnością państwa jest niepotrzebna, że *Projekt Artykułów* usztywni tylko istniejące już zasady i zwyczaje, według innych z kolei *Projekt Artykułów* ujednolici praktykę międzynarodową oraz ustanowi gwarancje prawne w sytuacji złamania przez państwo prawa międzynarodowego. Na razie *Projekt Artykułów* nie ma mocy wiążącej, ponieważ nie został zaakceptowany przez Zgromadzenie Ogólne jako traktat czy konwencja, stanowi jednak pewną formę kodyfikacji i interpretacji, wykorzystywanej już przez trybunały i praktykę państw. Cechą tych artykułów jest charakter wtórny w stosunku do norm pierwotnych prawa międzynarodowego zawartych w traktatach i konwencjach kodyfikujących poszczególne zbrodnie międzynarodowe czy wynikających ze zwyczaju międzynarodowego.

Nie można postrzegać *Projektu Artykułów* jako dokumentu rozstrzygającego i interpretującego, co jest zbrodnią międzynarodową. Jest on raczej kodeksem postępowania w przypadku naruszenia przez państwo norm *jus cogens* zawartych w dokumentach międzynarodowych i wykształconych przez państwa jako zasady międzynarodowe. Do zbrodni międzynarodowych możemy zaliczyć na przykład ludobójstwo, skodyfikowane w *Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa*. Artykuł I stanowi, że:

Umawiające się Strony potwierdzają, że ludobójstwo, popełnione zarówno w czasie pokoju, jak podczas wojny, stanowi zbrodnię w obliczu prawa międzynarodowego, oraz zobowiązują się zapobiegać tej zbrodni i karać ją.

Artykuł IX natomiast określa, iż:

Spory pomiędzy Umawiającymi się Stronami, dotyczące wykładni, stosowania lub wykonania niniejszej Konwencji, jak również spory dotyczące odpowiedzialności państwa za ludobójstwo

---

<sup>7</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 56/83 z 12 grudnia 2001 r. z późniejszymi poprawkami z aneksem *Projektu Artykułów o odpowiedzialności państw za czyny bezprawne w świetle prawa międzynarodowego* (*Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts*), [www.un.org](http://www.un.org).

lub inne czyny wymienione w Artykule III, będą oddawane do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na żądanie którejkolwiek Strony w sporze<sup>8</sup>.

Innym przykładem normy bezwzględnie obowiązującej, wiążącej państwa, jest Artykuł 131 łącznie z artykułem 130 *Konwencji Genewskiej o Traktowaniu Jeńców Wojennych*:

Żadna Umawiająca się Strona nie będzie mogła zwolnić się sama ani zwolnić innej Umawiającej się Strony od odpowiedzialności ciężącej na niej lub na innej Umawiającej się Stronie za naruszenia przewidziane w poprzednim artykule,

który z kolei przewiduje, iż:

Za ciężkie naruszenie przewidziane w artykule poprzednim uważa się popełnienie któregoś z niżej wymienionych czynów na szkodę osób lub mienia, chronionych przez Konwencję: umyślne zabójstwo, torturowanie lub niehumanitarne traktowanie, włączając w to doświadczenia biologiczne, umyślne sprawianie wielkich cierpień albo ciężkie uszkodzenie ciała lub zdrowia, zmuszanie jeńca do służby w siłach zbrojnych Mocarstwa nieprzyjacielskiego lub pozbawienie go prawa do tego, aby był sądzony w sposób słuszny i bezstronny zgodnie z postanowieniami niniejszej Konwencji<sup>9</sup>. Zbrodniami międzynarodowymi będą również np. zbrodnie przeciwko ludzkości<sup>10</sup>, czy terroryzm<sup>11</sup>.

Niewątpliwie do zbrodni międzynarodowych można również zaliczyć zbrodnię agresji, co wynika z *Karty Narodów Zjednoczonych*:

Rada Bezpieczeństwa powinna stwierdzić istnienie wszelkiej okoliczności, zagrażającej pokojowi, zakłócenia pokoju albo aktu agresji, i udzielić zaleceń lub postanowić, jakie środki należy przedsięwziąć zgodnie z artykułami 41 i 42, żeby utrzymać albo przywrócić międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo<sup>12</sup>.

Niestety, trwające od wielu lat prace nad ustaleniem definicji agresji dla potrzeb *Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego* pozostają, z politycznych względów, bez rozstrzygnięcia. W kompetencji Rady pozostaje więc uznanie, czy określone działania są aktem agresji, czy też stanowią działania prewencyjne.

<sup>8</sup> *Konwencja w Sprawie Zapobiegania i Karania Zbrodni Ludobójstwa* z dnia 9 grudnia 1948 r., Dz.U. 1952, Nr 2, poz. 9. Polska, podpisując Konwencję w 1950 r., wniosła zastrzeżenie do Artykułu IX, uznając, że dla wniesienia sprawy przed Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, konieczna jest zgoda wszystkich stron w sporze, w przeciwnym razie postanowienia Artykułu IX nie mogły mieć w stosunku do Polski wiążącej mocy prawnej.

<sup>9</sup> *Konwencja Genewska o Traktowaniu Jeńców Wojennych* z dnia 12 sierpnia 1949 r., Dz.U. 1956 r., Nr 38, poz. 171.

<sup>10</sup> Np. zbrodnie apartheidu określona w *Międzynarodowej Konwencji w sprawie zwalczania i karania zbrodni Apartheidu* z 10 grudnia 1948 r., Dz.U. 1976, Nr 32, poz. 186.

<sup>11</sup> *Konwencja w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu* z 9 grudnia 1999 r., Dz.U. 2004, Nr 263, poz. 2620.

<sup>12</sup> Artykuł 39 *Karty Narodów Zjednoczonych*, Dz.U. 1947, Nr 23, poz. 90, Artykuł 41 i 42 *Karty* upoważniają Radę Bezpieczeństwa do podjęcia środków niezbędnych do utrzymania pokoju, w tym powstrzymania agresji. Art. 41 „Rada Bezpieczeństwa jest władna uchwalić, jakie zarządzenia, nie pociągające za sobą użycia siły zbrojnej, powinny być zastosowane, żeby zapewnić skuteczność jej decyzjom, oraz może zwrócić się do członków Narodów Zjednoczonych z żądaniem zastosowania takich zarządzeń. Mogą one polegać na zupełnym lub częściowym przerwaniu stosunków gospodarczych i środków komunikacyjnych, kolejowych, morskich, powietrznych, pocztowych, telegraficznych, radiowych i innych, oraz na zerwaniu stosunków dyplomatycznych” oraz 42: „Jeżeli Rada Bezpieczeństwa uzna, że środki przewidziane w artykule 41 mogłyby okazać się niewystarczającymi albo już okazały się niewystarczającymi, jest ona władna podjąć taką akcję przy pomocy sił powietrznych, morskich lub lądowych, jaka mogłaby okazać się konieczną do utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Akcja taka może polegać na demonstracjach, blokadzie i innych operacjach sił zbrojnych powietrznych, morskich lub lądowych członków Narodów Zjednoczonych”, [www.un.org](http://www.un.org).

Jak jednak przypisać odpowiedzialność za przykładowo wyżej wymienione czyny państwu? Ponownie zadajmy pytanie: jak państwo, będące przecież podmiotem abstrakcyjnym, może popełnić czyn, podjąć działania mające fizyczne, realne skutki, np. śmierć czy okaleczenie osoby? Odpowiedź na to pytanie znajduje się we wspomnianym już *Projekcie Artykułów o odpowiedzialności państw za czyny bezprawne w świetle prawa międzynarodowego*.

Ogólne przepisy zawarte w *Projekcie Artykułów* określają, iż czynem bezprawnym będzie każdy czyn zabroniony w świetle prawa międzynarodowego, czyli ludobójstwo czy zbrodnie przeciwko ludzkości. Istotnym elementem postanowień ogólnych jest odwołanie się do prawa międzynarodowego i wyraźne zaznaczenie, że dla określenia bezprawności jakiegoś czynu czy działania nie ma znaczenia, czy jest ono zabronione prawem wewnętrznym<sup>13</sup>. Państwo więc nie może się powoływać na prawo krajowe w celu zwolnienia się od odpowiedzialności. Jednakże prawo wewnętrzne będzie miało istotne znaczenie przy określaniu, czy popełniony czyn można danemu państwu przypisać.

Do ustalenia odpowiedzialności państwa można stosować kilkustopniowy test, w pierwszej kolejności rozważając, opierając się na konwencjach i zwyczajach międzynarodowych, czy w ogóle doszło do złamania prawa międzynarodowego (złamaniem prawa międzynarodowego nazwiemy z kolei naruszenie lub niewywiązanie się państwa z międzynarodowych zobowiązań, które państwo przyjęło, ratyfikując poszczególne konwencje<sup>14</sup>). Poprzez bezprawny czyn skutkujący złamaniem prawa międzynarodowego rozumie się również zaniechanie, czyli brak działania, do którego państwo było zobowiązane, jak również niezapobieżenie bezprawnym działaniom lub nie ukaranie winnych tego działania. Odpowiedzialność może zostać również przypisana za inne, nie koniecznie bezpośrednie formy udziału w zbrodni. Wynika to z zapisu przewidującego, że „każde” bezprawne w świetle prawa międzynarodowego działanie będzie pociągać za sobą powstanie odpowiedzialności państwa. Dla przykładu, *Konwencja o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa* wprost penalizuje takie zachowania jak pomocnictwo, podżeganie, usiłowanie i zmowa w celu popełnienia ludobójstwa<sup>15</sup>. Istotne jest również, że chodzi o każde złamanie prawa międzynarodowego, pozostawiając bez znaczenia istnienie w konwencji czy traktacie zapisu o odpowiedzialności państwa. Republika Południowej Afryki została potępiona za stosowanie apartheidu w stosunku do swoich obywateli oraz zastosowano przeciwko niej sankcje międzynarodowe (np. embargo), mimo że

<sup>13</sup> Art. 3 *Projektu Artykułów*: „The characterization of an act of a State as internationally wrongful is governed by international law. Such characterization is not affected by the characterization of the same act as lawful by internal law”.

<sup>14</sup> Art. 1 i 2 *Projektu Artykułów*.

<sup>15</sup> Art. 3 *Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa*.

*Konwencja w sprawie likwidacji i karania apartheidu* nie mówi nic o odpowiedzialności państwa za łamanie jej postanowień.

Ustaliwszy, że doszło do złamania prawa, należy następnie rozważyć, czy bezprawne działanie można przypisać państwu. Artykuły nie określają dokładnie, którym organom można przypisać funkcje państwowe, z tego względu, że każde państwo może stosować inną praktykę w tym zakresie. Pomiedzy samymi tylko państwami demokratycznymi istnieją różnice w organizacji aparatu państwowego, nie wspominając już o interesujących rozwiązaniach stosowanych w państwach rządzonych przez dyktatorów. W określaniu więc, czy dany organ jest oficjalnym organem państwa, zastosowanie znajdują wewnętrzne akty prawne takie jak konstytucja czy ustawy regulujące strukturę armii. I tak, pierwszą grupę podmiotów, które zrównano z pojęciem „państwa”, stanowią organy działające w jego imieniu. Organami takimi będą m.in. organy prawodawcze, wykonawcze, sądownicze oraz wykonujące inne funkcje państwowe, niezależnie od ich pozycji w hierarchii administracyjnej i w strukturze terytorialnej<sup>16</sup>. Problem może się pojawić, gdy prawo wewnętrzne nie określa swoich oficjalnych instytucji w tak szeroki sposób jak *Projekt Artykułów*, posługujący się bardzo ogólnym terminem „organ państwowy”. Dlatego przy ustalaniu, czy dana instytucja państwowa jest organem państwa, należy brać pod uwagę również jego pozycję w hierarchii i stosunki pomiędzy nim a innymi organami, aby uniemożliwić państwu uniknięcie odpowiedzialności poprzez odwołanie danemu organowi oficjalnej pozycji w świetle jego prawa wewnętrznego. Istotnym elementem, który należy podkreślić, jest objęcie definicją „organ” również osoby zajmującej mało znaczące stanowiska, tak w armii, jak i administracji państwowej<sup>17</sup>. To otwiera furtkę do przypisania państwu odpowiedzialności za działania i zaniechania np. niskich rangą żołnierzy. Ponieważ odpowiedzialność można przypisać państwu również za działania lub zaniechania instytucji i osób, które nie są oficjalnymi organami, ale wykonują swoje obowiązki z delegacji państwa w sytuacji, gdy organ, osoby lub instytucje przekraczają swoje uprawnienia lub działają z naruszeniem instrukcji<sup>18</sup>, rozstrzygnięcie, czy czyn został popełniony przez organ w rozumieniu *Projektu Artykułów*, pozostaje kwestią najtrudniejszą do ustalenia, i w każdym przypadku musi być rozpoznawany przy uwzględnieniu nie tylko prawa międzynarodowego, prawa wewnętrznego, ale również zwyczaju panującego w danym kraju, faktycznej sytuacji oraz wszelkich innych istotnych okoliczności popełnienia zbrodni.

<sup>16</sup> Artykuł 4(1) *Projektu Artykułów*.

<sup>17</sup> *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, [w:] *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, Part Two, s. 42.

<sup>18</sup> Artykuły 5-7 *Projektu Artykułów*.

Istotnym problemem pozostaje również rozdzielenie działań osób będących organami państwa, które pełnią czyn zabroniony przez prawo międzynarodowe, działając w imieniu państwa, od czynów popełnionych przez te osoby „prywatnie”, bez związku z pełnioną przez nie funkcją. Trzeba zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy przekroczeniem przez osobę jej uprawnień lub nadużywaniem przez nią władzy dla celów prywatnych a jej całkowicie prywatnym działaniem, poza strukturą państwową. W tym drugim przypadku do odpowiedzialności pociągnięta zostanie jedynie jednostka<sup>19</sup>. Taka interpretacja Artykułu 4, wraz z zapisami przewidzianymi w Artykule 7<sup>20</sup>, który określa odpowiedzialność państwa za działania lub zaniechania organów, osób lub instytucji działających z przekroczeniem kompetencji, pozwala uznać państwo za winne naruszenia prawa międzynarodowego, nawet jeżeli podmiot bezpośrednio za to działanie odpowiedzialny działał z naruszeniem przepisów wewnętrznych danego państwa. Na państwie spoczywa obowiązek podejmowania działań w celu zapobieżenia łamaniu prawa międzynarodowego. Logiczne więc wydaje się, że odpowiedzialność za niepowstrzymanie jakiegoś organu państwowego od bezprawnego działania lub zaniechania, jeżeli to działanie lub zaniechanie doprowadziło do naruszenia prawa międzynarodowego, może zostać przypisane państwu, a raczej jego organom, które do powstrzymania innego organu były zobowiązane prawem wewnętrznym. Przykładem przypisania państwu odpowiedzialności za zachowanie swoich funkcjonariuszy, którzy nie tylko przekroczyli swoje uprawnienia, ale również działali w celu osiągnięcia prywatnych korzyści, jest sprawa z 1929 r. pomiędzy Francją a Meksykiem (*Caire Claim*), dotycząca obywatela francuskiego zastrzelonego na terytorium Meksyku przez dwóch meksykańskich policjantów, którym nie udało się wyłudzić od niego pieniędzy. Do incydentu doszło podczas wykonywania przez policjantów obowiązków służbowych. Komisja arbitrażowa w sprawie orzekła, że pomimo iż policjanci przekroczyli swoje uprawnienia, ich działanie mimo wszystko powoduje nałożenie na Meksyk odpowiedzialności, ponieważ działali pod przykryciem swojego oficjalnego statusu jako funkcjonariusze policji i do popełnienia zbrodni wykorzystali środki (broń) przeznaczone do wykonywania ich funkcji<sup>21</sup>. Do podobnej sytuacji doszło w sprawie Stany Zjednoczone przeciwko Meksykowi, która dotyczyła dwukrotnego ataku funkcjonariuszy

<sup>19</sup> *Report*, s. 42.

<sup>20</sup> Artykuł 7: „The conduct of an organ of a State or of a person or entity empowered to exercise element of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law if the organ, person or entity actus in that capacity, even if it exceeds its authority or contravenes instructions”.

<sup>21</sup> *France vs. Mexico, Caire Claim*, z 1929 r., *Recording Industry Association of America*, (R.I.A.A) vol. V: „that the two officers, even if they are deemed to have acted outside their competence [...] and even if their superiors countermanded an order, have involved the responsibility of the State, since they acted under cover of their status as officers and used means placed at their disposal on account of that status”.

sza publicznego na jedną osobę, z pobudek prywatnych. Za pierwszym razem atak nastąpił na ulicy i został uznany za działanie prywatne, niemające związku z pełnioną funkcją. W drugim przypadku jednak funkcjonariusz posłużył się służbowym identyfikatorem i już to wystarczyło, ażeby określić jego prywatne działanie jako oficjalne, wykonywane w ramach pełnionych funkcji, z przekroczeniem kompetencji, ale mimo to możliwe do przypisania państwu<sup>22</sup>.

Artykuły uregulowały też kwestię odpowiedzialności podmiotów, które nie są organami państwa w rozumieniu art. 4, ale z mocy prawa bądź delegacji części uprawnień wykonują funkcje państwowe, np. różnego rodzaju agencje publiczne, częściowo sprywatyzowane przedsiębiorstwa państwowe czy nawet podmioty prywatne mające uprawnienia do wykonywania czynności normalnie przypisywanych państwu<sup>23</sup>. Takim prywatnym podmiotem mogą być linie lotnicze, które na mocy delegacji kompetencji wykonują niektóre funkcje kontroli imigracyjnej, czy firmy ochroniarskie, które w niektórych państwach mogą mieć uprawnienia do kontrowania osób fizycznych. Ponownie jednak trzeba podkreślić, iż działania tych podmiotów będą przypisane państwu tylko w zakresie, w jakim wykonują one funkcje państwa.

Kontrowersyjnym problemem pozostaje przypisanie państwu odpowiedzialności za działanie osób lub grup niebędących organami państwowymi, które działają na podstawie instrukcji udzielonych przez państwo lub pod jego kierownictwem lub kontrolą<sup>24</sup>. W przypadku organów w rozumieniu Artykułu 4 wystarczy niejednokrotnie, jak jest to wspomniane powyżej, analiza prawa wewnętrznego. Natomiast ocena, czy dana osoba lub grupa osób działała z polecenia lub pod kierownictwem państwa, jest dużo bardziej złożona i problematyczna. Interpretacja tego przepisu nastręczyła wielu problemów, zarówno Komisji Prawa Międzynarodowego, jak i trybunałom. W wyroku Nikaragua przeciwko Stanom Zjednoczonym z 1986 r., MTS orzekł o odpowiedzialności Stanów Zjednoczonych za wspieranie tzw. *contras* (grup walczących z ówczesnym rządem Nikaragui). Nikaragua zarzucała Stanom Zjednoczonym wspieranie finansowe *contras*, udzielanie im instrukcji oraz odpłacanie poszczególnych osób biorących udział w walkach w celu obalenia rządu Nikaragui. *Contras* zostały oskarżone między innymi o morderstwa, tortury i gwałty. Nikaragua poprzez przedstawienie *contras* jako jednostek militarnych finansowanych oraz wspieranych logistycznie przez rząd Stanów Zjednoczonych próbowała udowodnić, że *contras* były *de facto* podmiotem działającym jako organ Stanów Zjednoczonych. Jednym z głównych argumentów był zapis w ustawie budżetowej Sta-

<sup>22</sup> *United States vs. Mexico, Mellon Case*, 1927, R.I.A.A., vol. IV.

<sup>23</sup> Art. 5 Projektu Artykułów.

<sup>24</sup> Art. 8 *ibidem*.

nów Zjednoczonych z 1983 r. mówiący o przeznaczeniu środków finansowych na bezpośrednie i pośrednie wspieranie działań militarnych i paramilitarnych w Nikaragui. MTS taką argumentację odrzucił, stwierdzając, iż mimo finansowej zależności *contras* od Stanów Zjednoczonych, a nawet bezpośredniego zaangażowania CIA oraz innych osób sponsorowanych przez Stany w działania *contras*, takich jak rekrutowanie jej członków, szkolenie, określanie celów militarnych oraz planowanie akcji przeciwko rządowi Nikaragui, brak było dowodów, aby stwierdzić, że bez pomocy z zewnątrz *contras* nie dopuściłyby się naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego. Jednocześnie MTS nie stwierdził bezpośredniego wpływu Stanów Zjednoczonych na konkretne działania *contras* będące naruszeniem międzynarodowego prawa karnego<sup>25</sup>. W rezultacie Trybunał orzekł, że Stany Zjednoczone nie sprawowały „efektywnej kontroli” w stosunku do *contras* w stopniu wystarczającym do zrównania ich z organem Stanów Zjednoczonych. Wyrok ten został skrytykowany przez Izbę Apelacyjną Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Zbrodni w byłej Jugosławii, w sprawie Prokurator przeciwko Dusko Tadic. Trybunał powołany do orzekania w przedmiocie odpowiedzialności karnej jednostek w prawie międzynarodowym dokonał, podczas rozważania na potrzeby procesu, czy zbrodnie zostały popełnione w okolicznościach konfliktu wewnętrznego czy międzynarodowego, którego stronami były Bośnia i Hercegowina oraz Federacyjna Republika Jugosławii, interpretacji odpowiedzialności państw. (Interpretacja ta została odrzucona później przez MTS podczas orzekania w sprawie Bośnia vs. Serbia z powodu braku jurysdykcji Trybunału do orzekania w przedmiocie odpowiedzialności państw.) Izba Apelacyjna Trybunału nie uznała „testu kontroli” zastosowanego w sprawie Nikaragui za przekonujący, określając go jako sztywny i ustanawiający zbyt wysokie kryteria<sup>26</sup>. Dla kontrastu Trybunał przytoczył między innymi wyrok Brytyjskiego Sądu Wojskowego z 1945 r. przeciwko Kramerowi i 44 innym osobom. W sprawie tej oskarżonymi byli również Polacy, którym administracja obozu koncentracyjnego przyznała pewną władzę nad współwięźniami. Prokurator argumentował, że nie można wykluczyć możliwości uczestnictwa Polaków w zbrodniach wojennych

<sup>25</sup> *Nicaragua vs. United States, Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*, International Tribunal of Justice Judgment of 27 June 1986, par. 115 „The Court has taken the view that United States participation, even if preponderant or decisive, in the financing, organizing, training, supplying and equipping of the *contras*, the selection of its military or paramilitary targets, and the planning of the whole of its operation, is still insufficient in itself, on the basis of the evidence in the possession of the Court, for the purpose of attributing to the United States the acts committed by the *contras* in the course of their military or paramilitary operations in Nicaragua. [...] Such acts could well be committed by members of the *contras* without the control of the United States. For this conduct to give rise to legal responsibility of the United States, it would in principle have to be proved that that State had effective control of the military or paramilitary operations in the course of which the alleged violations were committed”, [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org).

<sup>26</sup> *The Prosecutor vs. Dusko Tadic*, International Criminal Tribunal for the crimes committed in the former Yugoslavia, Judgment of 15 July 1999, para. 116-117, [www.un.org/icty](http://www.un.org/icty).

przeciwko obywatelom państw alianckich tylko z racji ich obywatelstwa, gdyż oskarżeni Polacy poprzez identyfikowanie się z przełożonymi obozu zrównali się z funkcjonariuszami SS. Prokurator posunął się nawet do stwierdzenia, że w ten sposób można tym Polakom przypisać status członków sił zbrojnych nazistowskich Niemiec<sup>27</sup>. Podkreślając taką interpretację zasady odpowiedzialności państwa za działania organów przez nie kontrolowanych i kierowanych, Trybunał uznał, iż dla przypisania państwu odpowiedzialności za działania jednostek lub grup wystarczy, że są one przez państwo finansowane i wyposażane oraz że państwo bierze udział w ogólnym planowaniu działań tych podmiotów oraz je nadzoruje. Odrzucony został, wymagany w wyroku w sprawie *Nikaragui* element udziału w konkretnych działaniach bezprawnych, dla przypisania tym podmiotom „państwowości”<sup>28</sup>. W rezultacie Izba Apelacyjna Trybunału ds. byłej Jugosławii uznała, że działania sił zbrojnych Bośniackich Serbów (na potrzeby procesu brano pod uwagę tylko atak na Prijedor) były kontrolowane przez Armię Jugosłowiańską<sup>29</sup>. We wspomnianym już wyroku w sprawie Bośnia i Hercegowina przeciwko Serbii i Czarnogórze dotyczącej stosowania *Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa* (obecnie Trybunał rozpoznaje podobną sprawę wniesioną przez Chorwację przeciwko Serbii) MTS odrzucił ustalenia Trybunału ds. byłej Jugosławii, odwołując się do argumentów swojego wcześniejszego wyroku w sprawie *Nikaragui*. Bośnia i Hercegowina wniosła o uznanie Federacyjnej Republiki Jugosławii (Serbii i Czarnogóry) winnej popełnienia zbrodni ludobójstwa w Srebrenicy oraz nakazanie Serbii finansowego zadośćuczynienia obywatelom Bośni i Hercegowiny. Trybunał skupił się na dwóch kwestiach, w pierwszej kolejności – czy doszło do popełnienia ludobójstwa w Srebrenicy, i jeżeli tak, czy odpowiedzialność za tę zbrodnię można przypisać Federacyjnej Republice Jugosławii (Serbii i Czarnogórze). Trybunał nie uznał jednak ani działań w Srebrenicy za ludobójstwo, ani nie znalazł podstaw do przypisania ich Serbii. MTS uznał, że nie ma wystarczających dowodów, ażeby ustalić, że Serbia brała udział w kontrolowaniu lub udzielaniu instrukcji co do konkretnych bezprawnych działań Bośniackich Serbów<sup>30</sup>.

Podsumowując, jeżeli uznamy uzasadnienie MTS za słuszne, wówczas niemożliwe będzie przypisanie państwu odpowiedzialności za zbrodnie podmiotów, których ogólne działania są kontrolowane czy finansowane przez to państwo, ale już sama zbrodnia nie została popełniona na skutek przekazanych przez nie instrukcji.

<sup>27</sup> *Trial of Joseph Kramer and 44 Others*, British Military Court, Luneberg, 17th September – 17th November, 1945, *Law Reports of Trials of War Criminals, Selected and Prepared by the United Nations War Crimes Commission*, London 1947, raport dostępny na [www.ess.uwe.ac.uk](http://www.ess.uwe.ac.uk).

<sup>28</sup> *Tadic Case*, para. 145.

<sup>29</sup> *Ibidem*, para. 156.

<sup>30</sup> *Bosnia Case*, paras. 396-412.

Przykładem może być sytuacja, w której państwo będące stroną *Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania*<sup>31</sup> z 10 grudnia 1984 r. przekazuje zatrzymanego do kraju niebędącego stroną konwencji, w celu przeprowadzenia tam przez organy tego państwa przesłuchania. Nawet ustalając, że państwo finansowało przesłuchanie i kontrolowało jego przebieg, będzie mogło się bronić, że nie wydało żadnych instrukcji co do zastosowania tortur i jakiegokolwiek sprzeczne z międzynarodowym prawem humanitarnym działania zostały podjęte przez te organy z własnej inicjatywy.

Kolejną grupą podmiotów, za których czyny odpowiedzialność może zostać przypisana państwu, są jednostki lub grupy, które działały w sytuacji braku organów państwowych lub niemożności ich działania, o ile konieczne było działanie w ich zastępstwie<sup>32</sup>. Zapis tego artykułu gwarantuje, że działania popełnione przez osoby lub grupy, które wykonują elementy władzy państwowej w sytuacji, gdy takich konstytucyjnych organów nie ma, nie pozostaną bezkarne. Artykuł ten będzie miał zastosowanie w wyjątkowych sytuacjach, dla przykładu w sytuacji okupacji państwa, gdy po rozwiązaniu bądź obaleniu rządu ludność cywilna może oddolnie zorganizować struktury wykonujące część funkcji normalnie przypisywanych państwu, na przykład kontrolnych. Artykuł ten obejmuje również sytuację, gdy państwo nie może wykonywać swoich funkcji, na przykład na części terytorium. Jednakże dla przypisania tym podmiotom „państwowości” konieczne jest, ażeby ich samowolne powołanie było spowodowane zaistniałymi okolicznościami, to znaczy, że działanie w zastępstwie organów państwowych było konieczne i usprawiedliwione (ale już łamanie prawa w imieniu tych organów nie). To odróżnia organy działające w „zastępstwie” oficjalnych organów państwowych od podmiotów określonych w następnym artykule, który przypisuje państwu odpowiedzialność za działania ruchów wyzwoleniczych lub innych, które w rezultacie podjętych działań przejmują funkcje państwowe. Ten kolejny rodzaj odpowiedzialności będzie miał zastosowanie również w przypadku działań na terenie administrowanym przez państwo lub w przypadku powstania nowego państwa<sup>33</sup>. Artykuły nie określają odpowiedzialności ruchów wyzwoleniczych, powstańczych czy na przykład rebelianckich, którym nie udało się przejąć władzy. W rezultacie, co jest jak najbardziej logiczne, nie można przypisać odpowiedzialności państwu, na którego terenie złamane zostało przez rebeliantów prawo międzynarodowe, gdyż w większości przypadków działania bezprawne były kierowane właśnie przeciwko temu państwu i jego obywatelom. Można przyjąć, że w tej sytuacji jednostki lub grupy, które dopuściły się złamania

<sup>31</sup> Dz.U. z 1989, Nr 63, poz. 378.

<sup>32</sup> Art. 9 *Projektu Artykułów*.

<sup>33</sup> Art. 10 *ibidem*.

prawa międzynarodowego, zostaną pociągnięte do odpowiedzialności przed sądami krajowymi lub na podstawie teorii odpowiedzialności jednostek za zbrodnie międzynarodowe, przed międzynarodowymi organami, trybunałami *ad hoc* lub przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym w Hadze. Ale nie można też wykluczyć odpowiedzialności za działania państwa przeciwko ruchom wyzwolenczym, o ile pozostają one w sprzeczności z prawem międzynarodowym. Co więcej, państwo może zostać pociągnięte do odpowiedzialności za działania tych podmiotów, jeżeli miało możliwość przeciwdziałania popełnianym przez nie zbrodniom, ale tego nie zrobiło. Paragraf 3 tego artykułu wprost określa, że przypisanie odpowiedzialność ruchom wyzwolenczym czy innym tego typu nie wyklucza odpowiedzialność państwa za bezprawne działania tych podmiotów, o ile można je przypisać państwu w rozumieniu artykułów 4 do 9. Jeżeli na przykład rebelianci zaatakowali misje dyplomatyczne, a państwo nie zareagowało, mimo możliwości, licząc na zwrócenie w ten sposób uwagi międzynarodowej na bezprawne działania rebeliantów, to odpowiedzialność międzynarodowa za złamanie prawa zostanie przypisana również państwu.

Ostatnią możliwością przypisania państwu odpowiedzialności za działanie określonych podmiotów, jeżeli nie można uznać ich za organy państwowe w myśl poprzednich artykułów, jest zaakceptowanie przez państwo czynu i uznanie go za własny, ale tylko w stopniu, w jakim państwo czyn zaakceptowało. W sprawie Bośnia i Hercegowina przeciwko Serbii i Czarnogórze Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości rozważał deklarację Belgradu z 15 czerwca 2005 r., podczas której władze Serbii potępiły zbrodnie popełnione w Srebrenicy oraz skrytykowały winnych ich popełnienia. Bośnia argumentowała, iż tego rodzaju wystąpienie jest oficjalnym przyznaniem się i zaakceptowaniem przez Serbię zbrodni w Srebrenicy jako własnej. MTS odrzucił jednak tę argumentację, uznając deklarację Serbii za czysto polityczną<sup>34</sup>. Podobną interpretację deklaracji państwa MTS przyjął w sprawie Burkina Faso przeciwko Mali w kwestii dotyczącej granicy państwowej. Ustalono, że takiego uznania nie można domniemywać, państwo musi wyrażnie – co podkreślono, z zamiarem zrodzenia skutków prawnych – stwierdzić, że rozpoznaje popełniony czyn jako własny<sup>35</sup>.

*Projekt Artykułów* ma znaczenie tym większe, że nie określa tylko odpowiedzialności organów państwowych. Obserwujemy obecnie rosnące znaczenie innych niż państwa podmiotów prawa międzynarodowego, nie tylko organizacji międzynarodowych, ale i różnego rodzaju grup, w tym najgroźniejszych: militarnych i para-

<sup>34</sup> *Bosnia Case*, para. 377, 378.

<sup>35</sup> *Burkina Faso vs. Republic of Mali, Case concerning the frontier dispute*, International Court of Justice, Judgment of 22 December 1986, para. 39, [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org).

militarnych, których często nie można wyraźnie powiązać z żadnym państwem. *Projekt Artykułów wraz z Komentarzem* przygotowanym przez Międzynarodową Komisję Prawa daje możliwość rozszerzenia pojęcia państwa na podmioty z nim bezpośrednio niezwiązane.

Niestety, sama litera prawa nie wystarczy, żeby zmusić podmioty międzynarodowe do jego przestrzegania. Prawo, co do zasady, wiąże się z przymusem i opiera się na strachu przed karą. Prawo międzynarodowe opiera się jednak na zasadzie przeciwnej, mianowicie na zasadzie dobrowolności. Państw, jako podmiotów suwerennych, nie można zmusić do podpisania określonych konwencji czy traktatów. Zakładając nawet, że wszystkie państwa przyjmą obowiązek przestrzegania konwencji międzynarodowych, powstaje problem egzekwowania tychże zobowiązań i interweniowania w celu zaprzestania ich naruszania. Brak międzynarodowego aparatu przymusu, międzynarodowej policji czy armii, która miałaby uprawnienia i obowiązek interweniować w określonych przez prawo sytuacjach powoduje, że konwencje i traktaty, które państwa zobowiązały się przestrzegać, pozostają wiążące tylko na papierze.

Historia świata pełna jest wojen i nienazwanych zbrodni, których winni popełnienia pozostają bezkarni. Nie pociągnię się do odpowiedzialności aliantów za zrzucenie bomby atomowej na Nagasaki i Hiroszimę, Francji za wspieranie ludobójstwa w Ruandzie, Rosji za zbrodnie przeciwko ludzkości popełniane w Czeczenii czy Stanów Zjednoczonych za torturowanie więźniów w Guantanamo. Wszystkie te zbrodnie społeczeństwa zachodnie przyjmują jako usprawiedliwione, konieczne do ochrony zachodnich wartości, ustanowienia pokoju i – jakkolwiek pojętej – demokracji. Wystarczy spojrzeć na historię nazywania przez Radę Bezpieczeństwa działań zbrojnych agresją. W ciągu 50 lat istnienia Rada Bezpieczeństwa użyła tego określenia tylko trzydzieści jeden razy, w tym dziewiętnaście razy w stosunku do działań Republiki Południowej Afryki, sześć razy w stosunku do działań Południowej Rodezji, dwa w stosunku do działań przeciwko Seszelom, dwa w stosunku do działań podjętych przez Izrael przeciwko Tunezji, raz w stosunku do ataku na Benin i ataku Iraku na siedzibę misji dyplomatycznej w Kuwejcie<sup>36</sup>. Nie trzeba podkreślać, że ani razu naznaczone piętnem „agresora” nie zostało państwo mające prawo weta w Radzie Bezpieczeństwa.

---

<sup>36</sup> N. Strapatsas, *Rethinking General Assembly Resolution 3314 (1974) as a Basis for the Definition of Aggression Under the Rome Statute of the ICC*, in *Rethinking International Criminal Law* 2007, s. 155.

## **Summary**

### **State as a subject responsible for international crimes**

This article describes the formation process of State responsibility under International Law and it further analyses the issue of the responsibility in the light of the Draft Articles on responsibility of States for Internationally Wrongful Acts prepared by the International Law Commission in 2001.

The article focuses on the procedure of imputing to a State the existence of an wrongful act and the possibility to bring the state to account for international crimes such as genocide or war crimes. Based on the jurisdiction of international courts and tribunals, this article further analyses the issue of whether the conduct of particular state organs or even persons may be considered an act of the state and serve as a ground for criminal responsibility.