



**Leszek Garlicki**

*Uniwersytet Warszawski*

## **JURYSDYKCJA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ PAŃSTW (nowe elementy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)**

**I.1.** Współczesne procesy integracyjne doprowadziły, zwłaszcza w Europie, do zasadniczego przeformułowania tradycyjnego podejścia do kwestii suwerenności narodowej. Choć ciągle podkreśla się, że przekazywanie kompetencji na szczebel ponadnarodowy oraz poddanie się jurysdykcji ponadnarodowych organów orzekających nie może być rozumiane jako przekreślenie zasady suwerenności<sup>1</sup>, to nie ulega wątpliwości, że zakres samodzielnych decyzji organów narodowych uległ widocznemu pomniejszeniu. Odpowiednio rosną kompetencje organów ponadnarodowych (złożonych zresztą z przedstawicieli państw członkowskich), także w sferze orzeczniczej, bo dwa najważniejsze sądy europejskie: Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej są właściwe do wydawania rozstrzygnięć, wywołując bezpośrednie skutki prawne w państwach objętych ich jurysdykcją. Kwestie te są powszechnie znane i także Jubilat czynił je przedmiotem swych badań naukowych.

Artykuł 1 w zestawieniu z art. 19 EKPC nie pozostawia wątpliwości, że właściwość Trybunału strasburskiego odnosi się do wszystkich sytuacji, gdy którekolwiek z państw-członków Konwencji zostanie zarzucone naruszenie praw i wolności jakiegokolwiek osoby „podlegającej jego jurysdykcji”. Podstawowe pojęcie jurysdykcji ma, w świetle powszechnego prawa międzynarodowego, odniesienie terytorialne: jest oczywiste, że każde naruszenie praw i wolności jednostki, jakie dokona się wewnątrz terytorium danego państwa, uznaje się za dokonane w ramach jurysdykcji tego państwa. Dzisiejszy obraz współpracy międzynarodowej dodatkowo jednak komplikuje problem.

**2.** Z jednej strony państwa w coraz szerszym zakresie podejmują działania poza własnym terytorium, a co więcej, działania te nierzadko przybierają postać

<sup>1</sup> Znajduje to także wyraz w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, by wspomnieć tylko wyroki: z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04; z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09 i z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09.

interwencji militarnych prowadzonych w ramach ONZ czy NATO. Rodzi to pytanie, czy i w jakim stopniu można uznawać, że Konwencja Europejska odnosi się także do sytuacji zaistniałych poza geograficznym terytorium danego państwa-członka Konwencji<sup>2</sup>, bądź nawet w ogóle poza geograficznym terytorium obowiązywania Konwencji. Tam zaś, gdzie uznaje się istnienie „ekstraterytorialnej jurysdykcji”, a więc – w zasadzie – także odpowiedzialności państwa, pojawia się czasem pytanie następne, mianowicie, czy i w jakim stopniu działania podejmowane w ramach globalnych akcji firmowanych przez ONZ można przypisywać odpowiedzialności (więc – jurysdykcji) poszczególnych uczestniczących w nich państw.

Z drugiej strony państwa w coraz szerszym zakresie stają się zobowiązane do wykonywania na swoim terytorium aktów i decyzji podejmowanych na szczeblu ponadnarodowym. Najpełniejszą ilustracją tego procesu jest związanie organów krajowych przez prawodawstwo i decyzje wykonawcze organów Unii Europejskiej, ale – zwłaszcza w sferze tzw. „wojny z terrorem” – nie bez znaczenia są akty i decyzje podejmowane przez Radę Bezpieczeństwa i podległe jej instytucje. Jeżeli zaś w procesie wykonywania tych aktów i decyzji przez organy narodowe dojdzie do ingerencji w prawa i wolności jednostki, pojawia się pytanie, czy i w jakim stopniu można je przypisać odpowiedzialności (więc – jurysdykcji) danego państwa.

Kwestie te od szeregu już lat trafiają przed Trybunał strasburski i nie ma potrzeby przypominania tutaj „klasycznego” orzecznictwa w sprawach „ekstraterytorialności” i „przypisywalności”<sup>3</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że – już w bieżącej dekadzie – w orzecznictwie ETPC pojawiły się pewne nowe akcenty, na które warto zwrócić uwagę.

**II.3.** Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego jurysdykcja państwa odnosi się przede wszystkim do jego terytorium. Niemniej zawsze uznawano też pewne sytuacje ekstraterytorialności, np. w odniesieniu do zagranicznych działań służb dyplomatycznych i konsularnych, bądź innych osób występujących w imieniu państwa lub na jego rachunek. Innym przykładem jest „zasada flagi”, określająca odpowiedzialność państwa za sytuacje na pokładzie „jego” statków czy samolotów. Trybunał strasburski, przy różnych okazjach potwierdzał, że w takich sytuacjach także Konwencja Europejska znajduje zastosowanie ekstraterytorialne, zawsze też jednak zaznaczał, że „tylko wyjątkowe okoliczności mogą dawać podstawę dla uznania, że jurysdykcja państwa rozciąga się poza granice jego terytorium”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Pomijam tu kwestie stosowalności Konwencji na terytoriach zależnych (kolonialnych), bo nie ma ona znaczenia dla Polski. Jak wiadomo, reguluje to w sposób wyraźny art. 56 ust. 1 EKPC, a najnowsza interpretacja tego przepisu znalazła się w postanowieniu ETPC z dnia 11 grudnia 2012 r., *Chagos Islanders v. Zjednoczonemu Królestwu*.

<sup>3</sup> Zob. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 2010, s. 21 i n., zwłaszcza powołane tam prace M. Jankowskiej-Gilberg i K. Wierczyńskiej.

<sup>4</sup> Zob., podsumowująco, postanowienie w sprawie *Chagos Islanders*, par. 70.

Za taką wyjątkową okoliczność uznaje się sytuację interwencji militarnej, co po raz pierwszy wyrażono na tle konfliktu cypryjskiego. Wskazano, że przesłanką uznania jurysdykcji nad obcym terytorium jest uzyskanie przez państwo pełnej (efektywnej) kontroli nad tym terytorium. Uzyskanie takiej kontroli tworzy też domniemanie, że struktury lokalne działają za przyzwoleniem państwa kontrolującego. Rodzi to odpowiedzialność tego państwa za wszelkie naruszenia praw człowieka na kontrolowanym terytorium, nie ma przy tym znaczenia, czy naruszenia te wynikają z bezpośrednich działań osób i instytucji tego państwa, czy z działań lokalnych struktur władzy<sup>5</sup>. Należy pamiętać, że zarówno Cypr, jak i Turcja były i są członkami Konwencji, czyli problem jurysdykcji pozostawał wewnątrz „konwencyjnej przestrzeni prawnej”, a tu nie jest możliwe tolerowanie sytuacji, gdy nikt nie ponosi odpowiedzialności za naruszenia praw człowieka. Te same zasady potwierdzono w orzecznictwie dotyczącym innych akcji militarnych dokonujących się w ramach terytorium obowiązywania Konwencji Europejskiej, uznanie odpowiedzialności „państwa kontrolującego” było tym łatwiejsze, że społeczność międzynarodowa nie traktowała tych akcji jako zgodnych z prawem<sup>6</sup>.

4. Bardziej powściągliwie odniesiono się natomiast do sytuacji wynikających z akcji militarnej państw NATO wobec dawnej Jugosławii<sup>7</sup>. Trybunał uznał, że skoro ekstraterytorialne odniesienia jurysdykcji mają charakter wyjątku, to pojęciu „efektywnej kontroli” nie należy nadawać nadmiernie szerokiej interpretacji. Kontrola taka nie pojawia się więc, gdy akcja militarna prowadzi tylko do uzyskania panowania w powietrzu, ale nie dochodzi do przejęcia określonego terytorium przez siły lądowe państw prowadzących taką akcję. Przypomniano, że Jugosławia nie była stroną Konwencji Europejskiej, a „Konwencji nie sformułowano jako instrumentu mającego znajdować zastosowanie do całego świata, nawet gdy chodzi o postępowanie państw członkowskich”. Nawet jeżeli w interpretacji Konwencji należy dążyć do unikania luk w zakresie jej stosowalności, to postulat ten odnosi się do terytoriów, które – gdyby nie zaszła szczególna sytuacja interwencji militarnej – byłyby objęte sferą stosowalności Konwencji. Zauważono też, że gdyby odnieść odpowiedzialność państw za naruszenia praw człowieka dokonujące się poza „konwencyjną przestrzenią prawną”, to intensywność takiej ochrony musiałaby być mniejsza, a „prawa i wolności przewidziane w Konwencji nie mogą być rozdzielane i przykrawane [*divided and tailored*] stosownie do

<sup>5</sup> Wyrok z dnia 23 marca 1995 r., *Loizidou v. Turcji*, zwłaszcza § 62; zob. też wyrok z dnia 10 maja 2001 r., *Cypr v. Turcji*.

<sup>6</sup> Zob. wyroki: z dnia 8 kwietnia 2004, *Assanidze v. Gruzji*, § 138; z dnia 8 lipca 2004 r., *Ilascu i inni v. Mołdawii i Rosji*, § 314–316; z dnia 15 listopada 2011 r., *Ivancov i in. v. Mołdawii i Rosji*, § 106–111; *Catan i inni v. Mołdawii i Rosji*, par. 109–110.

<sup>7</sup> Ograniczona ona była, w zasadzie, do działań powietrznych i przybrała m.in. postać bombardowania wybranych obiektów w Belgradzie i innych miastach. Sprawa *Banković* została wniesiona przez rodziny cywilnych ofiar bombardowania budynków publicznego radia i telewizji. Zarzuty dotyczyły, w szczególności, naruszenia prawa do życia przez państwa NATO.

warunków lokalnych”<sup>8</sup>. Mogło to sugerować, że jeśli nie ma możliwości zapewnienia pełnej ochrony wszystkich praw i wolności, to nie ma obowiązku zapewnienia ochrony częściowej.

Trybunał zajął więc bardzo ostrożne stanowisko, na co zapewne nie bez wpływu pozostawał fakt, że interwencja w Jugosławii była traktowana jako zgodna z prawem międzynarodowym, a uczestniczyły w niej wszystkie najważniejsze państwa-strony Konwencji Europejskiej. Szybko jednak zaczęto sobie zdawać sprawę, że podejścia takiego nie da się pogodzić ze współczesnymi wymaganiami ochrony praw człowieka.

5. Pierwszy sygnał pojawił się na tle interwencji Turcji na terytorium Iraku, dokonanej w ramach zwalczania partyzantki kurdyjskiej<sup>9</sup>, ale bardziej zasadnicza zmiana orzecznictwa Trybunału dokonała się dopiero na tle wydarzeń wynikłych z okupacji Iraku przez siły sojusznicze w połowie minionej dekady. Najpierw uznano, że koncept „efektywnej kontroli” może znajdować odniesienie tylko do pewnych szczególnych fragmentów terytorium okupowanego państwa, a nie ma konieczności, by kontrola taka odnosiła się do całego tego terytorium<sup>10</sup>. Znalazło to ostateczne potwierdzenie w dwóch wyrokach Wielkiej Izby, wydanych w lecie 2011 r.<sup>11</sup>

Trybunał przypomniał, że „art. 1 Konwencji odzwierciedla powszechnie przyjęte i zasadniczo terytorialne pojęcie jurysdykcji, a inne podstawy uznania jurysdykcji mają charakter wyjątkowy i wymagają szczególnego uzasadnienia w świetle okoliczności poszczególnych spraw”. Ekstraterytorialne zastosowanie jurysdykcji staje się możliwe w sytuacji, gdy państwo, w wyniku dokonania wojskowej okupacji, sprawuje efektywną kontrolę nad określonym terytorium oraz jego mieszkańcami i realizuje wszystkie lub niektóre kompetencje władzy publicznej na tym terytorium. Nawet jednak, gdy warunek ten nie jest do końca spełniony, to nie wyklucza to uznania, że jurysdykcja pojawia się w sytuacjach indywidualnych: jeżeli „państwo, poprzez swoich agentów, sprawuje kontrolę i władzę nad konkretną jednostką, to pojawia się obowiązek zapewnienia tej jednostce takich praw i wolności, jakie są relewantne w danej sytuacji”<sup>12</sup>. Innymi słowy, taka indywidualna kontrola (więc – odpowiedzialność) może pojawić się nawet wtedy, gdy danemu państwu nie udało się jeszcze ustanowić pełnej kontroli nad całym terytorium.

<sup>8</sup> Postanowienie z dnia 12 grudnia 2001 r., *Banković i in. v. Belgii i innym państwom*.

<sup>9</sup> Wyrok z dnia 16 listopada 2004 r., *Issa v. Turcji*, par. 75.

<sup>10</sup> Postanowienie z dnia 30 czerwca 2009 r., *Al-Saadoon i Mufhdi v. Zjednoczonemu Królestwu – Irakijczycy przetrzymywani w brytyjskim więzieniu wojskowym, znajdującym na terytorium Iraku, pozostają w sferze jurysdykcji (odpowiedzialności) Zjednoczonego Królestwa*.

<sup>11</sup> Wyrok z dnia 7 lipca 2011 r., *Al-Jedda v. Zjednoczonemu Królestwu* (jurysdykcja ZK obejmuje osoby przetrzymywane w brytyjskim ośrodku internowania, znajdującym się na terytorium Iraku); wyrok z dnia 7 lipca 2011 r., *Al-Skeini i in. v. Zjednoczonemu Królestwu* (jurysdykcja ZK może odnosić się do przypadków pozbawienia życia cywili w wyniku działań żołnierzy brytyjskich w Iraku, nawet gdy następowało to w sytuacjach bojowych).

<sup>12</sup> *Wyrok Al-Skeini*, par. 137–139.

Szczególnie ważne wydaje się też stwierdzenie, że obowiązek zapewnienia praw i wolności odnosi się do tych, które „są relewantne w danej sytuacji”. Z jednej strony daje to wyraz realiom – oczywiście niemożliwe byłoby wymaganie, by w warunkach wojskowej interwencji na pozaeuropejskim teatrze działań gwarantować ten sam zakres praw i wolności, jaki przysługuje w „konwencyjnej przestrzeni prawnej”. Z drugiej strony i to wydaje się tu najważniejsze, Trybunał odrzucił stanowisko zajęte dziesięć lat wcześniej w sprawie *Banković*, iż „prawa i wolności przewidziane w Konwencji nie mogą być rozdzielane i przykrawane stosownie do warunków lokalnych”. Wówczas argument ten uzasadniał wyłączenie stosowalności art. 1 Konwencji do sytuacji w „pozakonwencyjnej przestrzeni prawnej”. Teraz taką stosowalność dopuszczono<sup>13</sup>, wskazując jedynie, że obowiązek zapewnienia praw i wolności odnosi się tylko do tych, które – „realistycznie rzecz biorąc” – mogą znaleźć zastosowanie w okolicznościach sprawy. Innymi słowy, gwarancje konwencyjne mogą znajdować tylko częściowe zastosowanie i „w tym sensie, prawa i wolności przewidziane przez Konwencję mogą być rozdzielane i przykrawane”<sup>14</sup>.

6. Przy formułowaniu „irackich” wyroków z 2011 r. Trybunał bardzo starannie unikał stworzenia wrażenia, że pozbawiły one aktualności jego wcześniejsze wypowiedzi orzecznicze. Nie było to konieczne, bo sprawę *Banković* rozstrzygnięto w oparciu o ustalenie, że kontrola przestrzeni powietrznej nie czyni jeszcze zadość przesłance „efektywnej kontroli”, wymaganej dla pojawienia się odpowiedzialności państwa. W Iraku kontrola sił okupacyjnych dotyczyła przede wszystkim terytorium i to rodziło bliskie analogie z sytuacją cypryjską. Niemniej jednak Trybunał, choć w bardzo eleganckiej formie, zakwestionował dwa ważne ustalenia wcześniejsze. Z jednej strony dopuścił częściowe stosowanie gwarancji wynikających z Konwencji do sytuacji pojawiających się poza strefą jej terytorialnego obowiązywania, więc odrzucił sugestię, iż Konwencję można stosować albo w całości albo wcale. Z drugiej strony uznał, że także poza „konwencyjną przestrzenią prawną” niedopuszczalne jest tolerowanie sytuacji, w których pojawia się całkowita próżnia w ochronie praw człowieka.

Pozostają dalsze pytania, na razie jeszcze nie znajdujące wyjaśnienia w orzecnictwie. Po pierwsze, konflikty zbrojne zdarzają się także w „przestrzeni konwencyjnej”, by wspomnieć tylko sytuację w Górnym Karabachu czy w Abchazji i Osetii. Dopóki użycie siły przez jedną ze stron można było tam traktować jako naruszające prawo międzynarodowe, łatwiej o analogiczne odniesienia do zasad przyjętych w wyroku *Loizidou*. Po drugie, nie jest jasny zakres odpowiedzialności

<sup>13</sup> Zauważono przy tym, iż użyte w sprawie *Banković* odniesienie do „konwencyjnej przestrzeni prawnej, „nie zakłada, *a contrario*, że w myśl art. 1 Konwencji jurysdykcja nigdy nie może się pojawić poza terytorium państw-członków Rady Europy” (*Al-Skeini*, par. 148).

<sup>14</sup> Tamże, par. 137. W oparciu o to rozumowanie uznano, że art. 2 Konwencji może znajdować zastosowanie do przypadków pozbawienia życia osób cywilnych, w każdym razie w zakresie pewnego minimum wymagań proceduralnych (np. dochodzenie wyjaśniające nie może być prowadzone w ramach tego samego systemu dowodzenia, który prowadził daną operacją wojskową).

państwa, które utraciło kontrolę nad częścią swego terytorium. W sprawie *Ilascu* przyjęto, że na państwie takim ciąży pewne obowiązki pozytywne, ale dotyczyło to sytuacji, gdy utrata terytorium nie znalazła akceptacji społeczności międzynarodowej. Nie jest jasne, na ile to samo rozumowanie można odnosić do sytuacji, gdy utrata ta nastąpiła z woli społeczności międzynarodowej i z jej udziałem, czego przykładem jest sytuacja Serbii i Kosowa. Po trzecie, państwa europejskie podejmują różne akcje zbrojne także poza „konwencyjną przestrzenią prawną”, czego najpełniejszym przykładem jest Afganistan. Nie jest jasne, w jakim zakresie „irackie” orzecznictwo Trybunału może tu znajdować zastosowanie, bo inne są prawno-międzynarodowe podstawy interwencji i łatwiej „przypisać” ją Organizacji Narodów Zjednoczonych.

III.7. Doprowadza to do problemu następnego, mianowicie, czy i w jakim stopniu państwa-strony Konwencji mogą ponosić odpowiedzialność za naruszenia praw człowieka, które wprawdzie wynikają z działań lub zaniechań ich organów i funkcjonariuszy, ale podejmowanych w wykonaniu rozstrzygnięć zapadających na szczeblu ponadnarodowym i prawnie wiążących państwa będące ich adresatami. Jeżeli bowiem takich działań i zaniechań nie można „przypisać” odpowiedzialności indywidualnych państw, to wykluczona staje się kognicja ETPC.

Problem ten pojawił się już dawno w odniesieniu do odpowiedzialności za wykonywanie prawa Unii Europejskiej, co – jak wiadomo – następuje przede wszystkim poprzez odpowiednie organy państw członkowskich. Nie wchodząc w szersze omówienia orzecznictwa ETPC, wystarczy przypomnieć, że całościową odpowiedź sformułowano w tzw. wyroku *Bosphorus* z 2005 r.<sup>15</sup> Trybunał przyjął wówczas cztery zasady podstawowe:

Konwencja nie zakazuje państwom przekazywania części swych suwerennych uprawnień na rzecz organizacji ponadnarodowych:

- ponieważ organizacje takie, dopóki formalnie nie staną się członkiem EKPC, nie mogą być stroną pozwaną w postępowaniu przez ETPC, państwa pozostają odpowiedzialne za wszelkie działania i zaniechania ich organów, niezależnie od tego, czy zostały one podjęte w procesie wykonywania prawa wewnętrznego, czy w wykonaniu zobowiązań o ponadnarodowym charakterze. „Art. 1 EKPC nie tworzy tu jakiegokolwiek rozróżnienia i nie pozwala na wyłączenie jakiegokolwiek części odpowiedzialności państwa spod jurysdykcji Trybunału” (par. 153);
- ponieważ jednak istnieje rozbudowany system ochrony praw człowieka w prawie UE, to można przyjąć, że zapewniony tam stopień ochrony ma charakter ekwiwalentny do wymagań wynikających z EKPC. Tym samym „domniemuje się, że państwa nie naruszyły swoich zobowiązań ustanowionych w Konwencji, jeżeli wprost wykonywały zobowiązania wynikające z członkostwa w takiej organizacji ponadnarodowej” (par. 156);

<sup>15</sup> Zob. wyrok z dnia 30 czerwca 2005 r., *Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Irlandii*.

- niemniej jednak domniemanie to nie ma charakteru niewzruszalnego i przestaje znajdować zastosowanie, jeżeli „w szczególnych okolicznościach sprawy – ochrona praw konwencyjnych okaże się oczywiście wadliwa [*manifestly deficient*]. Wówczas rola Konwencji jako konstytucyjnego instrumentu publicznego porządku europejskiego musi przeważać nad interesem rozwijania współpracy międzynarodowej” (par. 156).

Trybunał uznał więc, co do zasady, że nie ma potrzeby interweniowania w sytuacji wynikające ze stosowania prawa UE, zwłaszcza mając na względzie gwarancje praw jednostki pomieszczone w tym prawie i rolę orzecznictwa ETS. Zarazem jednak, co rodziło wyraźne analogie z podejściem niemieckiego FTK, pozostawiono furtkę dla sytuacji szczególnych, gdy gwarancje zawarte w prawie UE zawiodą w sposób całkowity. W praktyce doprowadziło to jednak do wyłączenia tej sfery ochrony praw człowieka spod kontroli ETPC: w ciągu ponad już ośmiu lat, jakie upłynęły od wyroku *Bosphorus*, za niedopuszczalne uznano wszystkie skargi, które dotyczyły implementacji prawa UE przez państwa-strony ETPC<sup>16</sup>.

8. Koncepcja przyjęta w sprawie *Bosphorus* dawała wyraz założeniu, że – choć nie jest konieczne merytoryczne orzekanie w sprawach objętych pełnymi gwarancjami prawa UE, to jednak jurysdykcja ETPC w odniesieniu do tych spraw pozostaje zachowana. Odmienne natomiast kwestie jurysdykcji rozwiązano w odniesieniu do akcji militarnych (operacji pokojowych) dokonywanych przez siły państw członkowskich, ale w wykonaniu decyzji podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ.

W 2007 r. w rozstrzygnięciach dotyczących sytuacji w Kosowie<sup>17</sup>, Trybunał uznał, że naruszenia praw człowieka wynikłe z działań, za które pełną odpowiedzialność przejmuje Rada Bezpieczeństwa, nie rodzą odpowiedzialności państw w tych działaniach uczestniczących i pozostają poza ich jurysdykcją w rozumieniu art. 1 EKPC. Trybunał zauważył, że wykładni Konwencji nie można dokonywać w próżni prawnej, a w szczególności wykładnia ta nie może prowadzić do negowania innych zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. W tym kontekście podkreślono unikalną rangę zobowiązań przewidzianych w rozdziale VII Karty NZ. Skoro Karta powierza Radzie Bezpieczeństwa podstawową odpowiedzialność za zachowanie pokoju i dopuszcza stosowanie przez

<sup>16</sup> Taka sama logika wobec innych organizacji, tak np. ostatnio w odniesieniu do roszczeń pracowniczych osób zatrudnionych przez NATO – postanowienie z dnia 5 marca 2013 r., *Chapman v. Belgii*, par. 51–53.

<sup>17</sup> Postanowienie z dnia 2 maja 2007 r., *Behrami i Behrami v. Francji* (na terenie kontrolowanym przez siły międzynarodowe kilku chłopców zostało poszkodowanych w wybuchu niewypału, pozostałego po bombardowaniach. Skarżący podnosili naruszenie Konwencji, wynikłe z niedochowania „pozytywnego obowiązku ochrony życia” ciążącego na państwie, którego żołnierze stacjonowali na tym terenie oraz *Saramati v. Francji, Niemcom i Norwegii* (skarżący został zatrzymany, a następnie internowany przez siły międzynarodowe – zarzut dotyczył niedochowania gwarancji przewidzianych w art. 5 Konwencji).

nią środków przymusu, to traktować to należy jako regułę najwyższej rangi. Tym samym, odpowiedzialność Narodów Zjednoczonych pochłania wszelkie działania i zaniechania podejmowane przez funkcjonariuszy państw-członków ONZ, a Konwencja Europejska, jako akt regionalny, musi to respektować.

Stanowisko ETPC opierało się na dwóch założeniach. Po pierwsze, pozycja ONZ jest tak wyjątkowa, że decyzjom Rady Bezpieczeństwa należy podporządkować funkcjonowanie regionalnych systemów ochrony praw człowieka. Pozwoliło to na odróżnienie sytuacji, w których państwa wykonują decyzje Rady od sytuacji, w których działają w ramach „tylko” regionalnej organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska. Po drugie, zakres zobowiązań państw wykonujących decyzje Rady jest wyznaczany przez rezolucje przez tę Radę podejmowane. Rezolucje te należy odczytywać literalnie i nie ma możliwości „dopisywania” do nich dodatkowych wymagań i zobowiązań. Innymi słowy, ETPC nie jest powołany do dokonywania „kreatywnej wykładni” rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Dodatkowo, nie bez znaczenia był fakt, że terytorium Kosowa pozostawało w tym okresie poza „konwencyjną przestrzenią prawną”.

9. Powyższe rozstrzygnięcia mogły rodzić pewne analogie ze sprawą *Banković*, bo w obu sytuacjach Trybunał uznał brak jurysdykcji nad naruszeniami praw człowieka, które wynikły z akcji militarnych podejmowanych przez społeczność międzynarodową. Nie ulegało wątpliwości, że Trybunał wykazał się tu znaczną powściągliwością, co wywoływało dyskusje zarówno wśród komentatorów, jak i w łonie samego Trybunału. Nie wzbudziło więc zdziwienia, że cztery lata później, we wspomnianej już sprawie *Al-Jedda*, Trybunał częściowo zrewidował swoje stanowisko.

Przypomnijmy, że sprawa dotyczyła internowania w ośrodku kontrolowanym przez armię brytyjską w Iraku<sup>18</sup>, a zaznaczyć należy, że pozbawienie wolności bez orzeczenia sądowego jest wykluczone na tle art. 5 Konwencji<sup>19</sup>. Zarazem jednak, ponieważ interwencja w Iraku mogła być traktowana jako prowadzona pod egidą Narodów Zjednoczonych, pojawiło się pytanie, czy działania żołnierzy brytyjskich można „przypisać” odpowiedzialności Zjednoczonego Królestwa.

Trybunał potwierdził ustalenia orzeczenia *Behrami i Saramati* w tym sensie, że podtrzymał stanowisko, iż decyzje podejmowane przez Radę Bezpieczeństwa w trybie rozdziału VII Karty NZ mają pierwszeństwo przed zobowiązaniami wynikającymi z regionalnych paktów ochrony praw człowieka. Tym samym działania sił zbrojnych podejmowane w ramach wykonywania odpowiednich rezolucji Rady Bezpieczeństwa nie mogą być „przypisywane” poszczególnym państwom i nie mogą angażować ich odpowiedzialności (jurysdykcji) na tle art. 1 EKPC. Zauważono dalej, że rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1546 upoważniała wielona-

<sup>18</sup> Tym samym, w świetle wyroku *Al-Saadoon*, nie ulegało wątpliwości, że skarżący pozostawał pod „pełną kontrolą” funkcjonariuszy brytyjskich, a to przesądzało o możliwości ekstraterytorialnego zastosowania Konwencji.

<sup>19</sup> Wyrok z dnia 19 lutego 2009 r., *A. i in. v. Zjednoczonemu Królestwu*.



rodowe siły zbrojne do „podejmowania środków przyczyniających się do zapewnienia bezpieczeństwa i stabilizacji w Iraku”. Problem, od rozwiązania którego zależało pojawienie się samoistnej odpowiedzialności Zjednoczonego Królestwa, polegał więc na ustaleniu, czy stosowanie administracyjnego internowania mieściło się w pojęciu „środków”, o których mówiła rezolucja nr 1546.

Trybunał wskazał, że „w procesie wykładni rezolucji [Rady Bezpieczeństwa], kierować należy się domniemaniem, że Rada nie zamierzała nakładać na państwa obowiązków, które naruszałaby podstawowe zasady praw człowieka. Jeżeli pojawia się niejasność w sformułowaniach rezolucji Rady Bezpieczeństwa, to Trybunał powinien dokonać wyboru takiej jej interpretacji, która najpełniej pozostanie w harmonii z wymaganiami Konwencji [Europejskiej] i która pozwoli na uniknięcie konfliktu zobowiązań. Biorąc pod uwagę szczególną rolę Rady Bezpieczeństwa w promowaniu i wspieraniu poszanowania praw człowieka, należy oczekiwać, że gdyby Rada miała wymagać od państw podjęcia takich szczególnych działań, które pozostawałyby w konflikcie z międzynarodowym prawem praw człowieka, to posłużyłaby się jasnym i wyraźnym sformułowaniem” (par. 102). To założenie doprowadziło Trybunał do stwierdzenia, że w treści rezolucji nr 1546 nie występują żadne sformułowania, które zobowiązywałyby państwa uczestniczące w okupacji Iraku do stosowania administracyjnego internowania wobec osób zagrażających bezpieczeństwu państwa. Skoro więc rezolucja ta nie nakazała – w jasny i wyraźny sposób – pominięcia stosowalności art. 5 ust. 1 Konwencji Europejskiej, działania naruszające ten artykuł należy przypisać decyzji i odpowiedzialności państwa wykonującego rezolucję Rady Bezpieczeństwa. Dało to Trybunałowi podstawę do uznania swojej kognicji i stwierdzenia naruszenia art. 5 ust. 1 Konwencji.

Istotą omawianego wyroku było ustalenie, że w procesie wykonywania rezolucji Rady Bezpieczeństwa, państwa-strony Konwencji Europejskiej mają obowiązek przyjmowania takiej wykładni tych rezolucji, która pozostanie „przyjazna Konwencji” i wynikającym z niej obowiązkom państw. Choć więc nie zakwestionowano samej zasady pierwszeństwa zobowiązań wynikających z rezolucji Rady, to jednak zawężono bezwzględność tego pierwszeństwa tylko do sytuacji, gdy sformułowania rezolucji w sposób jasny i wyraźny nakazują odstąpienie od zobowiązań przewidzianych w Konwencji Europejskiej. Tym samym, koncepcja „przypisywalności” została ujęta znacznie wężiej, niż wynikało to z orzeczenia w sprawie *Behrami i Saramati*.

10. Wyrok *Al-Jedda* dotyczył sytuacji, która zaistniała poza „konwencyjną przestrzenią prawną”. Nie może więc dziwić, że gdy podobny problem pojawił się wewnątrz tej przestrzeni, Trybunał nie zawahał się przed nawiązaniem do tego wyroku.

Tym razem<sup>20</sup> sprawa dotyczyła tzw. procedury „czarnych list”, tworzonych w ramach aparatu wykonawczego Rady Bezpieczeństwa<sup>21</sup>: skarżący – obywatel egipski, stale zamieszkujący we Włoszech, został na takiej liście umieszczony, co w praktyce zmuszało go do pozostawiania w granicach niewielkiego fragmentu włoskiego terytorium<sup>22</sup>. Nie ulegało wątpliwości, że skarżący znajdował się pod jurysdykcją Włoch i Szwajcarii w rozumieniu art. 1 Konwencji. Wyjaśnienia wymagało jedynie, komu przypisać należy odpowiedzialność za ograniczenie swobody przemieszczania się skarżącego, czyli za ingerencje w prawa gwarantowane przez art. 8 Konwencji Europejskiej.

Trybunał potwierdził, za postanowieniem *Behrami i Saramati*, że obowiązkowi wykonywania rezolucji Rady Bezpieczeństwa przypada szczególna ranga w zestawieniu z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi. Potwierdził też jednak, za wyrokiem *Al-Jedda*, że w procesie implementacji tych rezolucji państwa mają obowiązek harmonizowania nowych i dawniejszych zobowiązań międzynarodowych. Wprawdzie, odmiennie niż w „rezolucjach irackich”, rezolucja nr 1390, dotycząca list została sformułowana w dosyć precyzyjny sposób i wyraźnie stworzyła obowiązek odmawiania wjazdu osobom znajdującym się na liście. Mogło to sugerować, że wymóg „jasnego i wyraźnego” ujęcia rezolucji, sformułowany w wyroku *Al-Jedda*, został tym razem zachowany. Trybunał nie chciał jednak pójść tą drogą.

Wskazano, że „Karta Narodów Zjednoczonych nie narzuca państwom żadnego szczególnego modelu implementacji rezolucji przyjmowanych przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty” (par. 177), a tym samym, „Szwajcarii pozostawała pewna swoboda, ograniczona, lecz nadal realna, przy implementacji rezolucji nr 1390” (par. 180). Władze szwajcarskie, w każdym więc razie miały obowiązek brania pod uwagę konkretnych sytuacji, w których miało dojść do zastosowania sankcji. Toteż, „biorąc pod uwagę szczególną naturę Konwencji Europejskiej, Trybunał uważa, że nie wystarcza, by państwo pozwane ogólnie powoływało się na wiążący charakter rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Konieczne jest, by państwo to wykazało przed Trybunałem, że podjęło lub, chociażby, starało się podjąć, wszelkie dostępne mu środki dla dostosowania ogół-

<sup>20</sup> Wyrok z dnia 12 września 2012 r., *Nada v. Szwajcarii*.

<sup>21</sup> Przypomnijmy, że – poczynając od rezolucji nr 1267 z 1999 r. – Rada Bezpieczeństwa wzięła na siebie odpowiedzialność za prowadzenie list osób i organizacji, które pozostają związane z międzynarodowym terroryzmem. Kolejne rezolucje Rady (nr 1333, nr 1390, nr 1730, nr 1822 i nr 1904) rozbudowały tą procedurę, m.in. tworząc strukturę administracyjną prowadzącą tworzenie i aktualizowanie list, a – stopniowo – wprowadzając pewne gwarancje proceduralne, zawsze jednak w ramach niejawniej i administracyjnej procedury. Umieszczenie na liście zobowiązuje państwa do stosowania sankcji, m.in. wyrażających się w zamrożeniu aktywów bankowych oraz uniemożliwieniu przekraczania granic państwowych.

<sup>22</sup> Przypadek zrzucił, że *Nada* zamieszkiwał włoską enklawę na terytorium Szwajcarii, więc przemieszczanie się na właściwe terytorium Włoch wymagało dwukrotnego przekroczenia granicy Szwajcarii, a umieszczenie go na liście Rady Bezpieczeństwa powodowało, że władze szwajcarskie odmawiały mu prawa tranzytu.

nego reżimu sankcji do indywidualnej sytuacji osoby im poddanej” (par. 196). Jeżeli w procesie tego dostosowywania władze krajowe nie utrzymały „rzetelnej równowagi” [*fair balance*] między tymi względami, to dochodzi do naruszenia odpowiednich przepisów Konwencji Europejskiej.

Wyrok *Nada* można traktować jako kolejny poważny wyłom w takim rozumieniu koncepcji „przypisywalności”, jakie przyjęto w postanowieniu *Behrani i Sarramati*. Nawet bowiem w sytuacji, gdy postanowienia rezolucji Rady Bezpieczeństwa czynią zadość wymaganiom określoności, państwa je stosujące nadal nie mogą działać w sposób mechaniczny, a muszą, w miarę możliwości, uwzględniać obowiązek poszanowania praw gwarantowanych w Konwencji Europejskiej. Co więcej, ogólna wzmianka o braku wyraźnego określenia sposobu implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa w Karcie NZ, w powiązaniu z przypomnieniem szczególnej natury Konwencji Europejskiej, mogły sugerować pewne wątpliwości co do umiejscowienia tych rezolucji w systemie norm prawno-międzynarodowych. To wszystko skłoniło Trybunał nie tylko do przypomnienia, że państwa-strony Konwencji mają obowiązek nadawania rezolucjom takiej interpretacji, która pozostanie „przyjazna Konwencji”, ale też do ustalenia własnej interpretacji sposobu implementacji rezolucji nr 1390. Ustalenie to nabrało przy tym charakteru precedensu wiążącego wszystkie państwa-strony Konwencji.

Trybunał zawarł więc nowe, istotne elementy w wyroku *Nada*. Częściowo mogło to być wynikiem konkretnych okoliczności sprawy, bo toczyła się ona w spokojnej Szwajcarii z dala od jakichkolwiek działań zbrojnych. Częściowo mogło to też jednak odzwierciedlać krytycyzm wobec „legislacyjnej” działalności Rady Bezpieczeństwa, która – w swej substancji – głęboko ingerowała w prawa człowieka, a – w sferze formalnej – nie równoważyła tego należytyymi gwarancjami proceduralnymi. Te kwestie znalazły już wcześniej wyraz w orzecznictwie ponadnarodowych organów jurysdykcyjnych<sup>23</sup>, a Trybunał strasburski dołączył – jako ostatni – do tych wypowiedzi.

**IV.11.** Orzecznictwo Trybunału strasburskiego w kwestiach jurysdykcji (ekstraterytorialności) oraz odpowiedzialności (przypisywalności) wykazuje w ostatnich latach niemalą dozę dynamizmu. Nienaruszone pozostają założenia podstawowe, zwłaszcza zasada, że prymarne zastosowanie Konwencji Europejskiej ogranicza się do geograficznego terytorium jej obowiązywania. Zarazem jednak restryktywne podejście do zastosowań ekstraterytorialnych, sformułowane w postanowieniu *Banković*, wydaje się ulegać stopniowej erozji.

Podobnie rozwija się orzecznictwo w kwestiach „przypisywalności”. Jest niewątpliwe, że zachowana została odpowiedzialność państw za naruszenia praw człowieka, wynikłe z implementacji prawa UE, tyle że Trybunał strasburski nie jest skłonny do jej praktycznego egzekwowania. Nieco inny reżim prawny odno-

<sup>23</sup> Zob. wyrok ETS w sprawie *Kaadi* z 2008 r oraz rozstrzygnięcie Komitetu Praw Człowieka NZ w sprawie *Sayadi i Vinck* z 2008 r. Warto przypomnieć, że tzw. sprawa *Kaadi II* toczy się obecnie przed ETS

si się do implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa, ale i w tym przedmiocie stopniowo odstępuje się od podejścia przyjętego w postanowieniu *Behrami i Saramati*.

Zbyt wcześnie jest na formułowanie prognoz co do dalszych kierunków orzecznictwa sztrasburskiego. Nie ulega jednak wątpliwości, że czasy dzisiejsze w niemalym stopniu oderwały ingerencje w prawa człowieka od wyłącznego kadru działań na poziomie poszczególnych krajów. W coraz większym stopniu ingerencje te są wynikiem implementacji rozstrzygnięć podejmowanych na szczeblu ponadnarodowym, a to nie może pozostawać bez reakcji ze strony ponadnarodowych organów ochrony praw człowieka. Jeżeli ochrona ta ma zachować charakter rzeczywisty i skuteczny, to musi w sposób zdecydowany wykroczyć poza tradycyjny kontekst terytorium i tradycyjne pojmowanie innych zobowiązań międzynarodowych.

**Leszek Garlicki**

#### **JURISDICTION AND RESPONSIBILITY: ON RECENT TRENDS IN THE CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

The European Convention, like most other international law instruments has primarily territorial scope of application: every violation of human rights which has taken place within the territory of a Member-State, triggers responsibility of that State. More problems arise upon the so-called extraterritorial jurisdiction where a Member-State's responsibility results from acts taken outside its national territory. The newest case-law of the Strasbourg Court addressed the question in respect to the intervention in Iraq and, in principle, confirmed the ECtHR's jurisdiction on that field. A related problem is that of attributability where state's action is taken in implementation of decisions taken on supranational or global level. In several recent cases, the ECtHR decided on measures adopted by the United Nations Security Council and recently confirmed its jurisdiction also on that field.