

KATARZYNA URSZULA GAŁKA¹

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

KRYTERIUM JURYSDYKCJI PAŃSTWA A ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NARUSZENIA EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA UWAGI NA TLE ORZECZNICTWA STRASBURSKIEGO DOTYCZĄCEGO PAŃSTWA TERYTORIALNEGO

Słowa kluczowe: Europejska Konwencja Praw Człowieka, jurysdykcja państwa-strony EKPC, odpowiedzialność państwa-strony EKPC, przypisanie odpowiedzialności, Sargsyan v. Azerbejdżan, domniemanie jurysdykcji terytorialnej

Key words: European Convention on Human Rights, jurisdiction of a State party to the ECHR, responsibility of a State party to the ECHR, attribution of responsibility, Sargsyan v. Azerbaijan, presumption of territorial jurisdiction

WPROWADZENIE

Art. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności² (dalej: EKPC/Konwencja) nakłada na państwa-strony obowiązek

¹ Katarzyna Urszula Gałka – Katedra Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego, Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

² Konwencja podpisana 4.11.1950 r. w Rzymie, która weszła w życie 3.9.1953 r.; jej stronami jest 47 państw (wg stanu na dzień 20.12.2015 r.), w tym Polska od 19.1.1993 r. – Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 285.

zapewnienia³ przewidzianych w niej praw człowieka *każdej osobie*, która znajduje się *pod ich jurysdykcją*. Na jego mocy jurysdykcja staje się kryterium powiązaniem ze zobowiązaniami państw wynikającymi z Konwencji, a w konsekwencji mającym znaczenie dla ponoszenia odpowiedzialności za naruszenia EKPC. Z jednej strony czyni to z niej jedno z centralnych pojęć konwencyjnych, z drugiej natomiast świadczy o charakterystycznej odmienności względem funkcji, jaką jurysdykcja pełni w powszechnym prawie międzynarodowym⁴. O ile jednak silny związek między jurysdykcją państwa a odpowiedzialnością jest stale podkreślany w orzecznictwie strasburskim⁵, to według powszechnej opinii Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) zasadniczo nie daje ani jasnej, ani spójnej odpowiedzi na pytanie, na czym ów związek polega. W szczególności nieprzejrzysta jest zależność między kryterium jurysdykcji a *przypisaniem* (ang./fr. *attribution*) państwu-stronie Konwencji danego zachowania na potrzeby stwierdzenia odpowiedzialności (ang./fr. *attribution*). Jest to zatem kolejny obszar napięcia, przynajmniej potencjalnego, między prawem EKPC a powszechnym prawem międzynarodowym⁶.

³ Francuskiej wersji językowej, w której użyto terminu *reconnaissance*, lepiej odpowiada polskie słowo „uznanie”.

⁴ Zob. C. Ryngaert, *Jurisdiction in international law*, wyd. 2, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 22; M. den Heijer, R. Lawson, *Extraterritorial Human Rights and the Concept of Jurisdiction*, [w:] M. Langford, W. Vandenhole, M. Scheinin, W. van Genugten (red.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, szczególnie s. 155–165.

⁵ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC: „sprawowanie jurysdykcji jest warunkiem koniecznym do tego, by państwo mogło być pociągnięte do odpowiedzialności za działania i zaniechania mu przypisane (*imputable* – K.G.), a które stanowią zarzut naruszenia praw i wolności przewidzianych w EKPC”. Wśród wielu wyroków zob. np. wyrok ETPC w sprawie *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, [WI], skarga nr 55721/07, z 07.07.2011 r. (dalej: *Al-Skeini and Others*), § 130; wyrok ETPC w sprawie *Catan and Others v. Molodova and Russia*, [WI], skargi nr 43370/04, 8252/05 i 18454/06, z 19.10.2012 r. (dalej: *Catan and Others*), § 103. Zob. także m.in. M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, TNOiK, Toruń 2013, szczególnie s. 121–138.

⁶ Problem ten wpisuje się w dyskusje prowadzone w szerszym kontekście fragmentacji prawa międzynarodowego. O fragmentacji zob. przede wszystkim prace Komisji Prawa Międzynarodowego i raport: *Fragmentation of international law: difficulties*

W niniejszym artykule uwaga koncentruje się nie wokół samego autonomicznego pojęcia jurysdykcji państwa i jej konstytutywnych elementów, lecz na funkcji, jaką kryterium jurysdykcji pełni w systemie EKPC w kontekście relacji z odpowiedzialnością za jej naruszenia⁷. Zagadnienie to zostanie poddane analizie na tle wyroków ETPC w sprawach dotyczących tzw. „państwa terytorialnego”⁸. Wybór tej grupy spraw nie jest przypadkowy, a u jego źródeł tkwi spostrzeżenie, że dyskusja na temat samego pojęcia jurysdykcji, jak i jego stosunku do odpowiedzialności w systemie EKPC, jest silnie ukierunkowana na kontekst ekstraterytorialności. O ile bowiem każdy przypadek ekstraterytorialnego stosowania EKPC wymaga szczególowej analizy i uzasadnienia, o tyle w większości przypadków kwestia jurysdykcji państwa terytorialnego nie rodzi większych problemów prawnych. Ponadto bezsprzecznie samo orzecznictwo strasburskie odnoszące się do jurysdykcji państwa zbudowane zostało przede wszystkim na tle spraw dotyczących ekstraterytorialności. Nie zmienia to jednak faktu, że pojęcie jurysdykcji państwa wprowadzone w art. 1 EKPC dotyczy w takim samym stopniu państwa terytorialnego. Zaproponowana w artykule perspektywa stanowi zatem inne spojrzenie na przedmiotową problematykę – zdecydowanie rzadziej występujące w doktrynie, a jednocześnie, w świetle aktual-

arising from the diversification and expansion of international law, Report of the Study Group of the International Law Commission, finalized by Martti Koskenniemi, Geneva, 1 May-9 June and 3 July-11 August 2006, A/CN.4/L.682, 13 April 2006. Zob. także I panel konferencji „The European Convention on Human Rights and General International Law”, Strasburg, 5 czerwca 2015 r. (książka zawierająca materiały z konferencji nie została jeszcze opublikowana).

⁷ W polskiej literaturze przedmiotu na temat relacji kryterium jurysdykcji i odpowiedzialności, zob. M. Balcerzak, op.cit., szczególnie s. 121–138; częściowo także E. H. Morawska, *Zasady międzynarodowej odpowiedzialności państwa za naruszenia praw człowieka przez podmioty niepaństwowe. Autonomiczność koncepcji ETPC*, [w:] E. Karska (red.), *Wpływ EKPC na systemy ochrony praw człowieka oraz międzynarodowe prawo karne i humanitarne*, „Prawa Człowieka i Prawo Międzynarodowe” t. 2, wyd. Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Warszawa 2013.

⁸ Zagadnieniem jurysdykcji państwa terytorialnego w systemie EKPC zostało poddane analizie przez autorkę w artykule: *The Jurisdiction Criterion in Article 1 of the ECHR and a Territorial State. Considerations Inspired by the ‘Sargsyan v. Azerbaijan’ Case*, „International Community Law Review” 17 (2015), s. 474–495. Kwestie funkcji kryterium jurysdykcji państwa były tam zasygnalizowane w znacznie węższym zakresie.

nych wydarzeń w Europie, mające z pewnością nie tylko akademickie, lecz również istotne znaczenie praktyczne⁹.

1. EKPC A TERYTORIUM PAŃSTWOWE

Termin „państwo terytorialne” został zapożyczony z orzecznictwa Trybunału¹⁰ i na potrzeby niniejszego artykułu oznacza państwo-stronę EKPC, na którego „międzynarodowo uznanym terytorium państwowym” doszło do czynów będących przedmiotem zarzutów naruszenia Konwencji. Sposób jego użycia przez ETPC sugeruje, że ma on jedynie techniczne znaczenie. Sam termin „państwo”, określający podmiot zobowiązany na potrzeby Konwencji, jest przede wszystkim (co nie znaczy, że wyłącznie) postrzegany przez Trybunał w perspektywie funkcjonalnej, a więc przez pryzmat sprawowania władzy, nie zaś atrybutów państwowości w rozumieniu prawa międzynarodowego¹¹. Terytorium państwowe stanowi jeden z elementów – podstawowy, ale niekoniecznie rozstrzygający – dla oceny, czy państwo sprawuje czy też nie jurysdykcję w rozumieniu art. 1 EKPC¹². Podejście takie znajduje uzasadnienie w przedmiocie i celu Konwencji (jej specyfice), ale ma także oparcie w powszechnym prawie międzynarodowym (nieograniczonym kontekstem praw człowieka). Międzynarodowy Trybunał Spra-

⁹ Chodzi np. o jurysdykcję (w rozumieniu art. 1 EKPC) Ukrainy w kontekście sytuacji na Krymie i Donbasie, a także Gruzji wobec Abchazji. Co do tego ostatniego przykładu można dodać, że ETPC badał już taką skargę, niemniej nie dotknął w niej kwestii jurysdykcji Gruzji, ponieważ uznał ją za niedopuszczalną na innych podstawach (zob. stosunkowo nowa decyzja ETPC w sprawie dopuszczalności skargi *Fomkin v. Georgia*, nr 21004/02, z 20.10.2015 r.).

¹⁰ Przykładowo *Catan and Others*, § 109.

¹¹ Dziękuję dr Elżbiecie H. Morawskiej za zwrócenie uwagi na tę kwestię.

¹² Rezygnując w trakcie prac przygotowawczych nad art. 1 EKPC z terminu terytorium na rzecz jurysdykcji państwa, twórcy Konwencji (niekoniecznie w sposób w pełni zamierzony – zob. *Collected Edition of the Travaux Préparatoires of the European Convention on Human Rights* (t. 3, s. 260, a także m.in. decyzja ETPC w sprawie dopuszczalności skargi *Vlastimir and Borka Banković, Živana Stojanović, Mirjana Stoimenovski, Dragana Joksimović and Dragan Suković v. Belgium, the Czech Republic, Denmark, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Spain, Turkey and the United Kingdom*, [WI], nr 52207/99, z 19.12.2001 r., § 63) otworzyli drogę do ustalania zakresu zobowiązań EKPC na podstawie innych niż terytorium państwowe kryteriów.

wiedliwości (dalej: MTS) w opinii doradczej w sprawie skutków prawnych obecności Afryki Południowej w Namibii wyraźnie stwierdził, że „sam fakt, iż Południowa Afryka nie ma już żadnego tytułu do administrowania terytorium, nie zwalnia jej z obowiązków i odpowiedzialności na gruncie prawa międzynarodowego wobec państw, w związku z wykonywaniem władzy odnośnie tego terytorium”. Te rozważania MTS zakończył tezą, że to „efektywna władza nad danym terytorium, a nie suwerenność lub legitymacja tytułu, stanowi podstawę odpowiedzialności państwa za działania mające wpływ na inne państwa”¹³.

Związanie się Konwencją przez państwo oznacza, że całe jego terytorium geograficzne¹⁴ wchodzi w tzw. „przestrzeń prawną Konwencji” (ang. *Convention legal space/fr. l'espace juridique de la Convention*), co ETPC mocno zaakcentował np. w wyroku w sprawie *Sargsyan v. Azerbaijan* (dalej: *Sargsyan*)¹⁵. Przy czym zgodnie z art. 56 EKPC terytorium państwowe nie obejmuje terytoriów „za których stosunki międzynarodowe państwo to odpowiada”, albowiem w ich przypadku obowiązywanie Konwencji uzależnione jest od wyraźnej deklaracji państwa-strony EKPC¹⁶.

¹³ Opinia doradcza MTS w sprawie skutków prawnych obecności Afryki Południowej w Namibii (Afryka Południowo-Zachodnia) mimo rezolucji Rady Bezpieczeństwa 276, z 21.06.1971 r., I.C.J. Reports 1971, § 118. Tłumaczenie za francuską wersją językową opinii. Powyższy aspekt opinii został podkreślony w: R. Wilde, *Human rights beyond borders at the World Court*, [w:] C. Chinkin, F. Baetens (red.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility. Essays in Honour of James Crawford*, Cambridge University Press, Cambridge 2015, zwłaszcza s. 58.

¹⁴ Na ten temat zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 1 Konwencji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 37–38.

¹⁵ Zob. wyrok ETPC w sprawie *Sargsyan v. Azerbaijan*, [WI], nr 40167/06, z 16.06.2015 r. (dalej: *Sargsyan*), § 147.

¹⁶ Powstaje natomiast pytanie, czy w przypadku braku takiej deklaracji może jednak wchodzić w grę objęcie terytorium zależnego jurysdykcją w rozumieniu art. 1 EKPC na podstawie kryterium efektywnej kontroli. Z orzecznictwa ETPC wynika odpowiedź negatywna. Zob. *Al-Skeini and Others*, § 140 oraz decyzja ETPC w sprawie dopuszczalności skargi *Chagos Islanders v. the United Kingdom*, nr 35622/04, z 11.12.2012 r., szczególnie § 67–76. Zasada przyjęta w art. 56 EKPC odróżnia system konwencyjny względem standardu przyjętego w art. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10.12.1948 r. (rez. Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych 217A), por. także dyskusję prowadzoną podczas prac przygotowawczych nad art. 63 Konwencji (wg pierwotnej numeracji).

2. JURYSDYKCJA PAŃSTWA A ODPOWIEDZIALNOŚĆ I PRZYPISANIE – ROZRÓŻNIENIA KONCEPCYJNE

Z punktu widzenia koncepcyjnego kryterium jurysdykcji państwa, do którego odwołano się w art. 1 EKPC, nie może być utożsamiane z odpowiedzialnością za naruszenia EKPC, ani z przypisaniem stanowiącym jeden z elementów konstytuujących odpowiedzialność międzynarodową. Za słuszne trzeba uznać wszystkie te stanowiska prezentowane w literaturze (obecnie przeważające)¹⁷, zgodnie z którymi w świetle art. 1 EKPC jurysdykcja państwa decyduje o istnieniu zobowiązań traktatowych dla państw-stron. Z tego względu rzeczywiście stanowi „kryterium początkowe” (*threshold criterion*) odpowiedzialności, o którym mówi wielokrotnie ETPC¹⁸, lecz stwierdzenie jej sprawowania, choć konieczne, nie jest wystarczające dla pociągnięcia państwa do odpowiedzialności za naruszenie EKPC¹⁹. Przy czym nie należy również przyjmować, że art. 1 EKPC wprowadza jurysdykcję państwa jako *jeden z elementów* odpowiedzialności w jej systemie, co podkreśla Michał Balcerzak²⁰. Art. 1 EKPC sam w sobie nie jest postano-

¹⁷ Zob. np. O. de Schutter, *Globalization and Jurisdiction: Lessons from the European Convention on Human Rights*, „Baltic Yearbook of International Law” 6 (2006), s. 187–188; S. Besson, *The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to*, „Leiden Journal of International Law” 25 (2012), nr 4, s. 857–884. W polskim piśmiennictwie M. Balcerzak podobnie, chociaż Autor akcentuje delimitacyjną funkcję jurysdykcji państwa w systemie EKPC, jako kryterium wyznaczającego zakres zobowiązań konwencyjnych – zob. M. Balcerzak, *op.cit.*, szczególnie s. 124–126. Na temat różnic, zob. O. de Schutter, *op.cit.*, s. 188, przyp. 9.

¹⁸ *Supra*, przyp. 4.

¹⁹ O. de Schutter relację między jurysdykcją państwa, przypisaniem a odpowiedzialnością opisuje następująco:

„Whether or not the alleged victim of the violation was under the jurisdiction of the defending State when the violation was committed (...) precedes the two questions which Article 2 of the International Law Commission’s Draft Articles on State Responsibility defines as the two constituent elements of an internationally wrongful act of a State, i.e., 1) whether the measure complained of (an act or an omission) may be attributed to that State and 2) whether that measure constitutes a breach of an international obligation of that State. In this sense, the requirement of “jurisdiction” stipulated in Article 1 ECHR is preliminary to the question of State responsibility for a breach of the Convention” – O. de Schutter, *op.cit.*, s. 187–188.

²⁰ M. Balcerzak, *op.cit.*, s. 125.

wieniem, które kreuje specyficzne/autonomiczne normy drugiego rzędu dotyczące odpowiedzialności²¹, wbrew wrażeniu, które mogą wywoływać np. sformułowane przez ETPC stwierdzenia o możliwości „powstania odpowiedzialności na gruncie art.1 Konwencji”²².

W sensie koncepcyjnym nie budzi wątpliwości także konieczność odróżniania jurysdykcji państwa od przypisania mu danego zachowania w celu ustalenia istnienia aktu międzynarodowo bezprawnego i w konsekwencji w przypadku, gdy akt ten będzie stanowił naruszenie zobowiązania, stwierdzenia powstania odpowiedzialności międzynarodowej. O ile pierwsze kryterium będzie odpowiadać na pytanie, czy istnieje w ogóle zobowiązanie konwencyjne, o tyle drugie – czy naruszenie tego zobowiązania stanowiło akt pozwanego państwa-strony EKPC²³. Odmienności tych nie niweluje także fakt, że w praktyce ze względu na złożone okoliczności oddzielne badanie kwestii jurysdykcji i przypisania może być w sposób istotny utrudnione²⁴.

Analiza orzecznictwa ETPC przeprowadzona na potrzeby niniejszego artykułu pokazuje jednak, że relacja między kryterium jurysdykcji państwa a odpowiedzialnością – tak jak jest ona ukształtowana – odbiega od tego, jaka powinna być, biorąc pod uwagę powyższe odmienności. Chodzi tu przede wszystkim o sytuacje, gdy ETPC zdaje się jednak traktować kryterium jurysdykcji państwa jako jedyne i zarazem rozstrzygające dla odpowiedzialności za naruszenie EKPC lub gdy pomijając element przypisania

²¹ Na temat tego, co stanowi, a co nie przedmiot norm dotyczących odpowiedzialności jako norm drugiego rzędu, zob. *Articles on State's Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, przyjęte przez Komisję Prawa Międzynarodowego w 2001 r. (dalej: AR-SIWA), General Commentary, pkt 3 i 4 (szczególnie 4(a)). Tekst dostępny w: „*Yearbook of the International Law Commission*”, 2 (2001), cz. II, s. 31-143.

²² Jedną z tez referatu M. Milanovica pt. *Article 1: Jurisdiction and State responsibility* ogłoszonego w trakcie konferencji „The European Convention on Human Rights and General International Law”, supra, przypis 5.

²³ Por. ARSIWA z komentarzami, komentarz do art. 2.

²⁴ S. Besson jako przykłady w kontekście ekstraterytorialnego stosowania EKPC wskazuje sytuacje, gdy ETPC stoi przed koniecznością dokonania oceny jurysdykcji państwa w związku z działaniami organów reżimów *de facto*, lub gdy jednocześnie zmuszony jest oddzielić działania funkcjonariusza państwowego od działań organizacji międzynarodowej, dla której pracuje. W takich przypadkach zdaniem Autorki, przypisanie będzie warunkowało jurysdykcję państwa dla potrzeb EKPC. Zob. S. Besson, op.cit., s. 867-868.

odpowiedzialności, jednocześnie ocenia jurysdykcję przez pryzmat testów właściwych dla przypisania. Przykłady ilustrujące tę tezę zostaną przedstawione w dalszej części artykułu.

3. JURYSDYKCJA PAŃSTWA, ODPOWIEDZIALNOŚĆ A DOPUSZCZALNOŚĆ SKARGI DO ETPC

O silnym związku między kryterium jurysdykcji państwa a odpowiedzialnością świadczy fakt, że ocena, czy państwo sprawuje czy też nie jurysdykcję w danym przypadku, nie jest traktowana przez ETPC jako klasyczna kwestia wstępna. Zgodnie z tekstem EKPC jurysdykcja państwa wyznacza zakres zobowiązań państw-stron²⁵, a w konsekwencji, na mocy art. 32 określa także pole właściwości ETPC. Dlatego też ETPC nie może pominąć jej na etapie badania dopuszczalności skargi. Obecnie jednak ETPC stoi na ugruntowanym i niezmiennym stanowisku, zgodnie z którym przedmiotem przeprowadzanej oceny jest jedynie to, czy zagadnienia podniesione w skardze mogą/są w stanie wejść w zakres jurysdykcji pozwanego państwa (ang. *capable of falling within the jurisdiction*, fr. *sont susceptibles de relever de la juridiction*). Stwierdzenie, czy rzeczywiście tak jest, powinno mieć miejsce „zasadniczo na etapie merytorycznym postępowania”²⁶. Aktualnie najczęściej ETPC sięga po instytucję łącznia zarzutu/kwestii wstępnej dotyczącej jurysdykcji państwa z rozważaniami na temat istoty skargi, wskazując, że „tak silne powiązanie” z meritum sprawy powoduje, że osądzenie kwestii jurysdykcji we wcześniejszej fazie postępowania „byłoby niewłaściwe”²⁷.

Wątpliwości budzi natomiast coraz częstsza praktyka państw-stron EKPC i samego ETPC, by formułować jako jeden zarzut wstępny lub jedną kwestię wstępną „jurysdykcję i odpowiedzialność”²⁸. Odpowiedzialność

²⁵ Art. 1 Konwencji.

²⁶ Zob. np. decyzja ETPC w sprawie *Georgia v. Russia* (II), skarga nr 38263/08, z 13.12.2011 r., szczególnie § 63. Stanowisko tam wyrażone ma swoje źródło m.in. w tezie sformułowanej w wyroku ETPC w sprawie *Loizidou v. Turkey* (preliminary objections), skarga nr 15318/89, z 23.3.1995 r., § 61.

²⁷ Decyzja ETPC w sprawie dopuszczalności skargi *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*, [WI], nr 48787/99, z 04.07.2011 r. (dalej: dec. w sprawie *Ilaşcu and Others*), pkt 2(a) (ii).

²⁸ Tak np. wobec Mołdawii w dec. w sprawie *Ilaşcu and Others*, czy Azerbejdżanu w sprawie *Sargsyan*.

nie może być uznana za kwestię wstępną w postępowaniu przed trybunałem międzynarodowym, którego istotę stanowi. Praktyka ta dowodzi jednak – co najistotniejsze w perspektywie tematu niniejszego artykułu – jak organicznie powiązane są, a czasami nawet scalone, elementy jurysdykcji państwa i odpowiedzialności za naruszenia EKPC w orzecznictwie ETPC. W takim wypadku nie chodzi bowiem wyłącznie o to, że fakty i dowody istotne z punktu widzenia kryterium jurysdykcji państwa mają także znaczenie dla oceny odpowiedzialności, w związku z tym ich rozpatrzenie powinno nastąpić razem (a więc o skutek dla toku postępowania w postaci łączenia, o którym wspomniano wyżej), lecz o nierozgraniczanie problematyki jurysdykcji i odpowiedzialności jako takiej.

Opisane powyżej podejście ETPCz powoduje, że sytuacje, w których odrzuci on skargi już w fazie badania dopuszczalności ze względu na niespełnienie kryterium jurysdykcji, będą należały raczej do rzadkich wyjątków. Wśród badanych na potrzeby artykułu spraw miało to miejsce w dwóch przypadkach, tj. w sprawie *Djokaba Lambi Longa v. the Netherlands* (dalej: *Djokaba Lambi Longa*)²⁹ oraz *Azemi v. Serbia* (dalej: *Azemi*)³⁰.

4. JURYSDYKCJA PAŃSTWA JAKO KRYTERIUM KONSTYTUUJĄCE ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NARUSZENIA EKPC NA PRZYKŁADZIE WYROKU W SPRAWIE *SARGSYAN*

Jako przykład orzeczenia, w którym ETPC zdaje się traktować kryterium jurysdykcji państwa jako jedyne i rozstrzygające dla odpowiedzialności za naruszenie EKPC może posłużyć jego najnowszy wyrok dotyczący państwa terytorialnego, wydany w składzie Wielkiej Izby w sprawie *Sargsyan*³¹. Dotyczył on zarzutów o naruszenia praw człowieka gwarantowanych przez EKPC w Gulistanie – obecnie niezamieszkałej wiosce znajdującej się na terytorium Azerbejdżanu, leżącej w ogarniętym konfliktem regionie Górskiego Karabachu, na tzw. linii kontaktowej, obecnie również linii zawieszenia

²⁹ Decyzja ETPC w sprawie dopuszczalności skargi *Djokaba Lambi Longa v. the Netherlands*, nr 33917/12, z 09.10.2012 r. (dalej: *Djokaba Lambi Longa*).

³⁰ Decyzja ETPC w sprawie dopuszczalności skargi *Azemi v. Serbia*, nr 11209/09, z 05.11.2013 r. (dalej: *Azemi*).

³¹ *Sargsyan*.

broni. Skarżący w 1992 r. w rezultacie tego konfliktu został zmuszony do opuszczenia swojej wioski i od tego czasu „był pozbawiony prawa dostępu do swojej własności, domu i grobów krewnych”. Znajdował się zatem w ciągłej sytuacji stanowiącej naruszenie prawa do poszanowania mienia³² oraz prawa do poszanowania życia rodzinnego i domu³³. Natomiast ze względu na brak skutecznego środka ochrony prawnej w związku z powyższymi zarzutami, zostało także naruszone jego prawo zagwarantowane w art. 13 Konwencji. Skarżący podnosił również, że był poddany dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne i religię.

Jako punkt wyjścia dla dokonania oceny, czy Gulistan wchodzi w zakres jurysdykcji Azerbejdżanu na potrzeby art. 1 EKPC, ETPC sięgnął do utrwalonego już domniemania jurysdykcji terytorialnej. Domniemanie to zostało najpierw zastosowane w wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Assanidze v. Georgia* (dalej: *Assanidze*)³⁴, a następnie przeformułowane³⁵ i rozwinięte w wydanym w tym samym roku i również w składzie siedemnastu sędziów wyroku w sprawie *Ilaşcu and others*³⁶. Oparte jest ono na przekonaniu, że

³² Art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC – Protokół dodatkowy do EKPC podpisany w Paryżu w dniu 20.03.1952 r., wszedł w życie 18.05.1954 r. Obecnie stronami protokołu jest 45 państw (wg stanu na 28.02.2016 r.), w tym również Polska od 10.10.1994 r.

³³ Art. 8 EKPC.

³⁴ Wyrok ETPC w sprawie *Assanidze v. Georgia*, [WI], skarga nr 71503/01, z 08.04.2004 r. (dalej: *Assanidze*), w którym Trybunał musiał oceniać, czy Gruzja może odpowiadać za naruszenia EKPC dokonane przez Adżarską Republikę Autonomiczną.

³⁵ Domniemanie w wyroku w sprawie *Assanidze* zostało sformułowane w sposób całkowicie nielogiczny, na co słusznie zwraca uwagę K. M. Larsen (K. M. Larsen, *Territorial Non-Application of the European Convention on Human Rights*, „Nordic Journal of International Law” 78 (2009), s. 79, przyp. 21). W § 139 uzasadnienia ETPCz stwierdził: „Adżarska Republika Autonomiczna jest bezsprzecznie integralną częścią terytorium Gruzji i podlega jej kompetencji i kontroli. Innymi słowy, istnieje domniemanie kompetencji. Trybunał musi teraz ustalić czy istnieją przekonujące dowody pozwalające obalić to domniemanie” [wszystkie podkreślenia – K.G.]. Z tezy, że ARA bezsprzecznie podlega kompetencji i kontroli, nie może wynikać domniemanie kompetencji, a tym bardziej domniemanie, które może zostać obalone. K. M. Larsen uważa, że fragment ten powinien być odczytywany następująco: ponieważ Adżarska Republika Autonomiczna jest (bezsprzecznie) integralną częścią terytorium Gruzji, to istnieje domniemanie, że Gruzja sprawuje tam kompetencję i kontrolę i tym samym jurysdykcję” (K. M. Larsen, *ibidem*). Jednoznaczne zinterpretowanie *dictum* utrudnia jednak widoczne w całym tekście uzasadnienia niekonsekwentne stosowanie pojęć jurysdykcji i kompetencji, w tym często jako terminów zamiennych.

³⁶ Wyrok ETPC w sprawie *Ilaşcu and Others v. Molodova and Russia*, [WI], skarga nr 48787/99, z 08.07.2004 r. (dalej: wyrok *Ilaşcu and Others*).

pojęcie jurysdykcji państwa w rozumieniu art. 1 EKPC ma przede wszystkim znaczenie terytorialne³⁷. W aktualnej formule jest ono wyrażone następującym zdaniem: „domniemywa się, że jurysdykcja jest normalnie sprawowana na całym terytorium państwowym”³⁸.

Czerpiąc z ustalonych przez siebie w dotychczasowym orzecznictwie zasad, ETPC w uzasadnieniu wyroku w sprawie *Sargsyan* przyjął następujący tok rozumowania:

- a) obszar, na którym doszło do zarzucanych czynów, jest uznanym międzynarodowo terytorium państwowym Azerbejdżanu, więc *stosuje się domniemanie jurysdykcji*;
- b) Azerbejdżan musi zatem wykazać, że istnieją wyjątkowe okoliczności *ograniczające jego odpowiedzialność* na gruncie art. 1 EKPC³⁹.

ETPC nawiązał w ten sposób do koncepcji przyjętej w wyroku w sprawie *Ilaşcu and others*⁴⁰, uwzględniającej sytuację faktyczną, a więc dopuszczającą istnienie wyjątkowych okoliczności, kiedy państwo-strona EKPC „nie jest w stanie wykonywać władzy na części swojego terytorium”. Taka sytuacja *de facto* może nastąpić w wyniku np.: okupacji tej części terytorium przez siły zbrojne innego państwa, które będą sprawowały efektywną kontrolę nad tym obszarem; wskutek aktów wojny lub rebelii; aktów państwa obcego, wspierających tworzenie państwa separatystycznego na tym terytorium⁴¹. Brak możliwości wykonywania władzy wskutek zaistnienia powyższej sytuacji *de facto* na określonym obszarze należącym do terytorium państwowego nie oznacza jednak, że państwo terytorialne przestaje na nim sprawować jurysdykcję⁴². Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Ilaşcu and*

³⁷ Zob. np. wyrok *Ilaşcu and Others*, § 312; *Catan and Others*, § 104; także w nieco innej formule np.: *Assanidze*, § 137.

³⁸ Wyrok *Ilaşcu and Others*, § 312. Zdanie cytowane później m.in. w: wyroku ETPC w sprawie *Catan and Others*, § 104; *Azemi*, § 41; *Sargsyan*, § 128.

³⁹ *Sargsyan*, § 139.

⁴⁰ Wyrok *Ilaşcu and Others* w tym zakresie wprowadza nową linię w orzecznictwie ETPC. We wcześniejszym wyroku w sprawie *Assanidze* mowa była o obaleniu domniemania jurysdykcji terytorialnej w analogicznych okolicznościach, a więc gdy państwo terytorialne nie może sprawować władzy na części swojego terytorium, która znajduje się pod efektywną kontrolą reżimu separatystycznego lub efektywną ogólną kontrolą innego państwa.

⁴¹ Wyrok *Ilaşcu and Others*, § 312; *Sargsyan*, § 130.

⁴² Wyrok *Ilaşcu and Others*, § 333.

others jest to jednak pewna niekompletna/imperfekcyjna forma jurysdykcji państwa, albowiem jej zakres zostaje „zredukowany” w taki sposób, że „zobowiązania danego państwa na gruncie art. 1 Konwencji [EKPC] muszą być oceniane przez Trybunał [ETPC] jedynie w świetle obowiązków pozytywnych względem osób znajdujących się na jego terytorium”⁴³.

W wyroku w sprawie *Sargsyan* ETPC zrezygnował wyraźnie z owej kontrowersyjnej koncepcji jurysdykcji „o zredukowanym zakresie”⁴⁴, na rzecz „ograniczonej odpowiedzialności”, a więc takiej, która obejmuje wyłącznie obowiązki pozytywne państwa⁴⁵. Sytuacja *de facto*, w której państwo nie może wykonywać władzy na określonej części swojego terytorium przyjęta początkowo jako wyjątkowa okoliczność ograniczająca stosowanie domniemania jurysdykcji terytorialnej⁴⁶, uznana została następnie jako okoliczność „ograniczająca zobowiązanie z art. 1 Konwencji do obowiązków pozytywnych”⁴⁷, a w końcu za okoliczność „ograniczającą odpowiedzialność państwa”. Z punktu widzenia omawianej tematyki szczególnie istotne jest to, że z domniemaniem jurysdykcji powiązane zostały bezpośrednio okoliczności ograniczające odpowiedzialność, co może sugerować, że ETPC faktycznie utożsamia domniemanie jurysdykcji z domniemaniem odpowiedzialności, przy jednoczesnym całkowitym pominięciu przypisania jako elementu czynu bezprawnego. Tymczasem to właśnie przypisanie mogło i powinno było odegrać kluczową rolę w rozstrzygnięciu sprawy *Sargsyan*, co w przekonujący sposób uargumentowała sędzia Ineta Ziemele⁴⁸ w swoim zdaniu odrębnym, poświęconym niemalże w całości relacji pojęć jurysdykcji, przypisania i odpowiedzialności. Głównym problemem wymagającym rozstrzygnięcia przy ocenie ewentualnej odpowiedzialności Azerbejdżanu, nie powinno być to, czy *kontroluje on dany obszar* (Gulistan), lecz czy *kontroluje sytuację lub działania* w Gulistanie. To ostatnie wpływa na

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Krytykę wzbudziło wprowadzenie niekompletnej/imperfekcyjnej formy jurysdykcji państwa, która powinna być traktowana jako pojęcie niepodzielne i niepodlegające stopniowaniu. Zob. np. S. Besson, *op.cit.*, s. 878;

⁴⁵ Ang. *a limited responsibility* lub *a qualified responsibility* odróżnianej w wyroku w sprawie *Sargsyan* od pełnej odpowiedzialność – *“a full responsibility”*.

⁴⁶ Wyrok *Ilaşcu and Others*.

⁴⁷ *Catan and Others*.

⁴⁸ Opinia zbieżna sędzi Ziemele do wyroku ETPC w sprawie *Sargsyan*.

możliwość przypisania Azerbejdżanowi określonych działań lub zaniechań i w konsekwencji na stwierdzenie odpowiedzialności za naruszenie EKPC.

5. JURYSDYKCJA PAŃSTWA OPARTA NA TESTACH WŁAŚCIWYCH DLA PRZYPISANIA NARUSZENIA W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH PAŃSTWA TERYTORIALNEGO

W innych sprawach z kolei ETPC, pomijając element przypisania odpowiedzialności, jednocześnie ocenia jurysdykcję państwa przez pryzmat testów właściwych dla przypisania. Jedną z nich jest wspomniana już wcześniej sprawa *Azemi*⁴⁹. Skarżący w tej sprawie zarzucił złamanie prawa do sprawiedliwego procesu sądowego⁵⁰, ponieważ nie zostało wykonane orzeczenie sądu grodzkiego potwierdzające, że utracił on zatrudnienie z naruszeniem prawa oraz nakazujące przywrócenie go do pracy. Dotyczyła więc ona zarzutów naruszenia EKPC przez organy władzy (sądy) w Kosowie, a kluczowym problemem było to, czy możliwe jest w ogóle w takim wypadku mówienie o sprawowaniu jurysdykcji przez Serbię. ETPC zastosował zasady ukształtowane w sprawie *Ilaşcu and others*, oceniał więc jurysdykcję Serbii przez pryzmat obowiązków pozytywnych. W toku wyводу ETPC stwierdził m.in., iż:

brak jest jakichkolwiek dowodów na to, że Serbia sprawowała jakąkolwiek *kontrolę nad UNMIK* [Misją Tymczasowej Administracji Narodów Zjednoczonych w Kosowie], *sądownictwem kosowskim, czy innymi instytucjami utworzonymi na mocy rozporządzeń UNMIK*. Nie można również powiedzieć, że władze Serbii wspomagały militarnie, gospodarczo, finansowo czy politycznie instytucje Kosowa⁵¹ [podkreślenie – K.G.].

W rzeczywistości ETPC posłużył się więc testami właściwymi dla przypisania odpowiedzialności państwu, a więc odwołał się do ewentualnej kontroli nad UNMIK i organów władzy w Kosowie. Użyty argument stanowi bardziej odpowiedź na pytanie o to, czy naruszenie praw człowieka bę-

⁴⁹ *Azemi*.

⁵⁰ Art. 6 EKPC.

⁵¹ *Azemi*, § 45.

dące przedmiotem skargi stanowiło akt Serbii niż o zakres serbskich zobowiązań wynikających z EKPC.

Zauważalne jest także podobieństwo między sprawą serbską a wspomnianą już wyżej sprawą *Djokaba Lambi Longa*⁵², wniesioną do ETPC w związku z osadzeniem skarżącego w jednostce penitencjarnej Narodów Zjednoczonych (ang. *the United Nations Detention Unit*), utworzonej w jednym z holenderskich zakładów karnych w Hadze. Był to obywatel Demokratycznej Republiki Konga (dalej: DRK), który został sprowadzony na terytorium Holandii jako świadek w postępowaniu przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym (dalej: MTK). ETPC uzależnił swoją ocenę dotyczącą jurysdykcji Holandii jako państwa terytorialnego od podstaw prawnych osadzenia skarżącego. Doszedł do wniosku, że ponieważ podstawą prawną pozbawienia wolności cały czas pozostawało porozumienie między MTK a DRK w ramach art. 93 ust. 7 Statutu MTK⁵³, nie ma zastosowania holenderski porządek prawny, który mógłby wchodzić w grę, gdyby porozumienie nie miało już zastosowania do sytuacji skarżącego. Przyjętej przez ETPC argumentacji bliżej jest do przypisywalności na potrzeby odpowiedzialności za naruszenia EKPC niż jurysdykcji państwa w rozumieniu art. 1 EKPC. Niemniej to właśnie kryterium jurysdykcji było oceniane na jej podstawie.

W rzeczywistości wśród badanych na potrzeby artykułu spraw dotyczących państwa terytorialnego tylko w jednej ETPC nie pominął elementu przypisania odpowiedzialności, mianowicie w sprawie *Assanidze*⁵⁴. Co więcej, w tej jedynej sprawie nie tylko zauważył, ale także wyróżnił i wyraźnie oddzielił przypisanie od problematyki jurysdykcji państwa terytorialnego, dokonując sekwencyjnej oceny⁵⁵ i stosunkowo klarownie stosując testy

⁵² *Djokaba Lambi Longa*.

⁵³ Ibidem, § 75.

⁵⁴ *Assanidze*.

⁵⁵ ETPC posługuje się zazwyczaj terminem „*imputability*” na określenie przypisania na potrzeby odpowiedzialności. Jest to ciekawe, biorąc pod uwagę, że Komisja Prawa Międzynarodowego dawno i w sposób zamierzony zrezygnowała z niego na rzecz terminu „*attribution*”, chcąc uniknąć prawnokarnych konotacji – zob. np. ósmy raport dotyczący odpowiedzialności państw Specjalnego Sprawozdawcy Roberta Ago, A/CN.4/318 and Add. 1 to 4, Yearbook of the International Law Commission: 1979, vol. II. O powyższej różnicy terminologicznej także w: E. H. Morawska, op.cit., przyp. 86.

właściwe dla danego kryterium/elementu⁵⁶. Kolejne orzeczenia ETPC pokazują jednak, że odszedł on właściwie od tej metodologii, koncentrując się jedynie na kryterium jurysdykcji jako tym, które może być rozstrzygające także dla odpowiedzialności za naruszenia EKPC⁵⁷.

PODSUMOWANIE

Analiza orzecznictwa strasburskiego odnoszącego się do państwa terytorialnego pokazuje, że nie odzwierciedla ono różnic koncepcyjnych i funkcji, jakie powinny pełnić kryterium jurysdykcji państwa, przypisanie i odpowiedzialność za naruszenie zobowiązań wynikających z EKPC. Tymczasem konsekwentne i właściwe rozgraniczenie jurysdykcji państwa i odpowiedzialności, wraz z wyraźnym sięgnięciem po test przypisania czynu na potrzeby odpowiedzialności mogłoby pozytywnie wpłynąć na spójność wewnętrzną (w obrębie samego orzecznictwa strasburskiego), jak również spójność systemu EKPC z powszechnym prawem międzynarodowym.

KATARZYNA GAŁKA

THE STATE JURISDICTION CRITERION AND RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF THE ECHR. COMMENTS IN THE LIGHT OF THE STRASBOURG CASE LAW CONCERNING A TERRITORIAL STATE

Article 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the ECHR/the Convention) introduces a State jurisdiction as a criterion related to obligations arisen out for the State-Parties to the Convention, in conse-

⁵⁶ Zob. np. § 140, w którym ETPC mówi o *efektywnej ogólnej kontroli*, sprawowanej przez inne państwo na obszarze Adżarskiej Republiki Autonomicznej, która mogłaby obalić domniemanie *jurysdykcji*, a także § 146 i następane, w których ETPC ocenia, czy działania organów władzy Adżarskiej Republiki Autonomicznej mogą być uznane za akty Gruzji na potrzeby stwierdzenia odpowiedzialności.

⁵⁷ Zob. E. H. Morawska, op.cit., s. 135. Autorka w sposób słuszny opisuje, jak relacja między jurysdykcją a odpowiedzialnością jest ukształtowana w orzecznictwie ETPC.

quence, of relevance for their responsibility under the ECHR. This makes a State jurisdiction one of the central concepts in the Convention's system, as well as reflects a characteristic dissimilarity compared to the function of State jurisdiction in general international law. A strong link between jurisdiction and responsibility is constantly emphasized by the European Court of Human rights (the ECtHR/ the Court), however its case law generally does not give either a clear and coherent answer what the relationship exactly is. In particular, the relation between jurisdiction criterion and attribution of alleged act to a given ECHR State-Party is unclear.

The article focuses only on the relationship between the concepts of State jurisdiction and responsibility in the ECHR system. This question has been intentionally analyzed in the light of the ECtHR's case law concerning a territorial State. The analysis reveals that the abovementioned relationship – as it stands in the Strasbourg jurisprudence – deviates from how it should be shaped with the view of conceptual distinctiveness between concepts of jurisdiction, attribution and responsibility. In some cases the Court seems to rely on the jurisdiction criterion as a sole basis pulling the State responsibility, neglecting the attribution element. The method has been mainly illustrated by the judgment in *Sargsyan v. Azerbaijan* case. There are also cases where the Court also omits the attribution element as such, but uses its tests to determine State jurisdiction in turn (decisions: *Azemi v. Serbia*; *Djokaba Lambi Longa przeciwko Niderlandom*). The article concludes with the comment that consistent and appropriate “demarcation” of State jurisdiction and responsibility, with simultaneous and increased used of attribution element, can positively contribute to attaining a better cohesion within the ECtHR's jurisprudence, as well cohesion of the ECHR system with general international law.