

Aleksandra Mężykowska, *Establishment of the Registry of Damage – The first element in ensuring Russia's financial accountability for the aggression against Ukraine* (Utworzenie Rejestru Szkód – pierwszy element zapewnienia odpowiedzialności finansowej Rosji za agresję na Ukrainę), „European Society of International Law” 2023, vol. 12, no. 3, s. 1–10, <https://esil-sedi.eu/esil-reflection-establishment-of-the-registry-of-damage-the-first-element-in-ensuring-russias-financial-accountability-for-the-aggression-against-ukraine/>

Omawiane opracowanie dotyczy wciąż aktualnej problematyki związanej z odpowiedzialnością finansową Federacji Rosyjskiej za szkody powstałe w wyniku zbrojnej napaści na Ukrainę 22 lutego 2022 r., będącej eskalacją konfliktu rosyjsko-ukraińskiego trwającego od 2014 r., gdy Rosja zajęła Krym, który potem okupowała.

Swoje rozważania Autorka rozpoczyna od przywołania jednej z fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego, która w ostatnich dziesięcioleciach była często stosowana w praktyce podmiotów tego prawa, jak również w orzecznictwie organów międzynarodowych w celu zrekompensowania szkód wyrządzonych państwom i jednostkom podczas konfliktów zbrojnych. Zgodnie z nią naruszenie zobowiązania międzynarodowego wymaga naprawienia szkody w odpowiedniej formie.

Następnie przechodzi do analizy dotyczącej ustanowienia nowego międzynarodowego mechanizmu odszkodowawczego, którego celem będzie zapewnienie zadośćuczynienia Ukrainie i narodowi ukraińskiemu. A. Mężykowska podzieliła swoje rozważania na trzy części główne, w których omawia kolejno: pojawienie się idei kompleksowego mechanizmu kompensacyjnego dla Ukrainy, problem rejestracji szkód oraz wyzwania na przyszłość mające związek z prowizją i funduszem odszkodowawczym.

Odnosząc się do pierwszej kwestii, Autorka wskazuje, że w momencie, gdy okazało się, że wojna w Ukrainie nie skończy się szybko, w ramach Rady Europy i Organizacji Narodów Zjednoczonych pojawiło się zainteresowanie ustanowieniem mechanizmu, za pomocą którego Rosja i jej oligarchowie mieliby zrekompensować Ukrainie szkody i pokryć koszty odbudowy kraju. W konsekwencji nacisków ze strony Ukrainy w dokumentach Rady Europy w drugiej połowie 2022 r. zaczęły pojawiać się odniesienia dotyczące konieczności ustanowienia takiego mechanizmu kompensacyjnego. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, będące organem statutowym tej organizacji, wezwało państwa członkowskie do stworzenia kompleksowego mechanizmu odszkodowawczego, obejmującego międzynarodowy rejestr szkód, jak również do aktywnej współpracy państw w tym zakresie.

Autorka zauważa, że pod koniec 2022 r. także Zgromadzenie Ogólne ONZ podjęło w tej kwestii podobne kroki, przyjmując uchwałę stanowiącą punkt zwrotny w dyskusjach na temat odpowiedzialności Rosji za wyrządzone szkody, bez względu na fakt, że część państw sprzeciwiła się jej przyjęciu lub wstrzymała się od głosu. Ponadto organ zalecił utworzenie we współpracy z Ukrainą międzynarodowego rejestru szkód, który powinien „[s]łużyć jako dokumentalny zapis dowodowy i informacji o roszczeniach dotyczących szkód, strat lub obrażeń poniesionych przez wszystkie zainteresowane osoby fizyczne i prawne, a także państwo Ukraina,

spowodowane przez bezprawne w skali międzynarodowej działania Federacji Rosyjskiej w lub przeciwko Ukrainie, a także do wspierania i koordynowania gromadzenia dowodów¹.

Kontynuując, A. Mężykowska zwraca uwagę, że pieczę nad dalszym rozwojem idei powołania mechanizmu przejęła Rada Europy, która od samego początku agresji wieloaspektowo wspierała Ukrainę. Biorąc po uwagę cele statutowe organizacji, Rada Europy uznała, że powinna odgrywać wiodącą rolę w tworzeniu międzynarodowego mechanizmu odszkodowawczego obejmującego międzynarodowy rejestr szkód i zarządzaniu tym mechanizmem. W rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego z 26 stycznia 2023 r. wskazane zostały cechy przyszłego mechanizmu, m.in. ustanowienie na mocy wielostronnego traktatu lub porozumienia. Zdaniem Autorki kompleksowy mechanizm odszkodowawczy powinien składać się z trzech elementów: rejestru szkód, organu orzekającego w postaci międzynarodowej komisji ds. roszczeń oraz funduszu odszkodowawczego. Jednocześnie A. Mężykowska wskazała, że biorąc pod uwagę skomplikowany charakter całej inicjatywy oraz fakt, że powiązania pomiędzy trzema elementami nie zostały jeszcze ustalone, utworzenie rejestru szkód przez wielu postrzegane jest jako pierwszy krok, który można wykonać w dającej się przewidzieć przyszłości.

W odniesieniu do rejestracji szkód Autorka stawia dwa kluczowe pytania. Po pierwsze, zastanawia się, który podmiot powinien odgrywać wiodącą rolę w tworzeniu i wspieraniu funkcjonowania rejestru, a po drugie, jak powinien być kształtowany mechanizm kompensacyjny. Odpowiadając na pierwsze z pytań, stwierdza, że powinna być to Rada Europy. Argumentami przemawiającymi za takim rozwiązaniem są: możliwość współpracy państw członkowskich organizacji z państwami pozaeuropejskimi w ramach tworzenia rejestru (m.in. z USA, Kanadą, Japonią czy Australią), kompetencje i doświadczenie tej organizacji oraz zachowanie spójności z działaniami podjętymi przez Radę Europy na rzecz pociągnięcia Rosji do odpowiedzialności.

W dalszej części wywodów Autorka odnosi się do kwestii kształtu kompleksowego mechanizmu kompensacyjnego. Za istotne uważa decyzję dotyczącą formy prawnej każdego z elementów i relacji między nimi. Mając na uwadze, że konflikt nadal trwa, państwa powinny zapewnić, aby umowa ustanawiająca rejestr była jak najbardziej ogólna, co ułatwi m.in. przyjęcie elastycznych wewnętrznych zasad i procedur związanych z rejestracją i przetwarzaniem zgłoszeń.

A. Mężykowska słusznie podnosi, że konieczne jest rozstrzygnięcie związku wpisów do rejestru ze skargami lub postępowaniami prowadzonymi przez inne organy i sądy międzynarodowe (takie jak np. Europejski Trybunał Praw Człowieka, Międzynarodowy Trybunał Karny czy Komitet Praw Człowieka), których przedmiotem jest kwestia odszkodowań w związku z agresją rosyjską – głównie po to, by uniknąć powielania skarg. W dalszej części opracowania Autorka odnosi się do konieczności zagwarantowania finansowania, co ma kluczowe znaczenie dla powodzenia całego projektu. Wskazuje w tym zakresie dwa potencjalne źródła

¹ Organizacja Narodów Zjednoczonych Zgromadzenie Ogólne, Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine, A/ES-11/L.6. Wynik głosowania: 94 za, 14 przeciw, 73 wstrzymujących się.

finansowania – wykorzystanie aktywów rosyjskich i podmiotów z nimi powiązanych w ramach wprowadzonych sankcji oraz bezpośredni wkład Rosji, co uznaje w tym momencie za nierealne.

Rozważania kończy stwierdzenie, że konieczne są intensywniejsze debaty dotyczące stworzenia i funkcjonowania całego kompleksowego mechanizmu kompensacyjnego, a powołanie tej nowej instytucji stanowi główne wyzwanie dla społeczności międzynarodowej i ważny element w kształtowaniu praktyki państw w zakresie odszkodowań na rzecz osób fizycznych, podmiotów prawnych i państw. Ponadto zwraca uwagę, że jej utworzenie będzie także wyzwaniem dla Rady Europy, biorąc pod uwagę fakt, że organizacja ta nigdy wcześniej nie zajmowała się tego typu mechanizmami.

Warto podkreślić, że zgodnie z przypuszczeniami A. Mężykowskiej do utworzenia Rejestru doszło na szczycie Rady Europy w Reykjavíku², który odbył się 12 maja 2023 r., a sama Autorka 16 listopada 2023 r. została członkiem Zarządu Rejestru.

Miejmy nadzieję, że nowo utworzony Rejestr, jak stanowią postanowienia jego statutu, jako platforma współpracy międzyrządowej, działająca w ramach instytucjonalnych Rady Europy, będzie służyć jako dokumentalny zapis dowodów i informacji o roszczeniach dotyczących szkód, strat lub obrażeń poniesionych przez wszystkie zainteresowane osoby fizyczne i prawne, a także państwo Ukraina, spowodowanych przez bezprawne w skali międzynarodowej działania Federacji Rosyjskiej w lub przeciwko Ukrainie, jak również do wspierania i koordynowania gromadzenia dowodów. Powołanie mechanizmu należy zatem uznać za historyczne osiągnięcie społeczności międzynarodowej.

*Anna Dąbrowska**

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.2.46.10>

² Zob. Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Res(2023)3 ustanawiająca Rozszerzone Porozumienie Częściowe w sprawie Rejestru Szkód Wyrządzonych Agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainie, przyjęta w dniu 12 V 2023 r. na 1466 posiedzeniu Zastępców Ministrów i zmieniona w dniu 27 IX 2023 r. na 1476 posiedzeniu Zastępców Ministrów, <https://rm.coe.int/0900001680ab2595> (dostęp: 8 III 2024).

* Casimir Pulaski University of Radom, Poland | Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-7843-3816>, e-mail: anna.dabrowska@uthrad.pl.