

Dominik Tyrawa

Prawo organizacji międzynarodowych

- specyfika, pojęcie, zakres

The law of international organizations – specifics,
the concept, scope

I. WSTĘP

Współczesne stosunki społeczne w znaczącej mierze oparte są na prawie. Prawo winno być odzwierciedleniem potrzeb społecznych, z jednoczesnym uwzględnieniem aksjologii i ram – ograniczeń z tym związanych.

Wśród podmiotów, które współtworzą prawo, obok jednostek, wskazać można także swoiste zbiorowości, twory oparte na prawie. W przypadku prawa wewnętrznego można w tym zakresie wymienić m.in. partie polityczne, spółki prawa handlowego czy stowarzyszenia. Oczywiście inny będzie zakres współtworzenia prawa przez np. partię polityczną, która poprzez swoich przedstawicieli może współuczestniczyć w procesie stanowienia prawa, a inny będzie zakres współtworzenia prawa przez np. spółki prawa handlowego, które tworzyć będą przykładowo prawo wewnętrzne obowiązujące w tych podmiotach.

Nieco inaczej kształtuje się tworzenie prawa na płaszczyźnie zewnętrznej, czyli szeroko rozumianego prawa międzynarodowe-

go. Obok państw, głównych twórców prawa międzynarodowego należy wskazać także inne podmioty, czy to np. osoby fizyczne czy też szczególnie organizacje międzynarodowe, których przejawem działalności jest prawo organizacji międzynarodowych. Pojęcie prawa organizacji międzynarodowych, jego specyfika czy też zakres wciąż wydają się niedookreślone w sposób wystarczający. Opracowanie to ma choćby częściowo przedstawić tytułowy problem, ze szczególnym uwypukleniem problemu specyfiki i zakresu prawa organizacji międzynarodowych. W opracowaniu pominięto specyfikę prawa Unii Europejskiej.

II. SPECYFIKA PRAWA ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Prawo międzynarodowe wciąż pozostaje pojęciem wieloznacznym. W świetle jego doktryny, na cały system formalnych źródeł prawa międzynarodowego¹ składają się umo-

¹ Źródła prawa międzynarodowego można podzielić, m.in. na źródła w znaczeniu materialnym (czyli czynniki powodujące powstanie danej normy), w znaczeniu formalnym (formy zawierające normy prawa międzynarodowego) oraz w znaczeniu poznawczym (różnego rodzaju zbiory pomocne w wyszukiwaniu norm prawnych).

wy międzynarodowe, zwyczaj międzynarodowy oraz uchwały organizacji międzynarodowych². Jednoznaczny podział prawa międzynarodowego w dalszym ciągu nie został dookreślony i zaakceptowany w doktrynie. Katalog podmiotów współtworzących prawo międzynarodowe także jest niezwykle szeroki i wymaga usystematyzowania³.

Dla dogłębnej próby scharakteryzowania prawa organizacji międzynarodowej, istotnym jest wiele czynników, począwszy od zrozumienia koncepcji źródeł prawa. Ponadto istotne jest doprecyzowanie w jaki sposób przyjmujemy normę prawną, czy tylko i wyłącznie normy generalne i abstrakcyjne, czy też inne normy (konkretne i indywidualne). Należy także wskazać czy interpretacja ma dotyczyć tylko i wyłącznie uchwał, jako prawa wewnętrznego czyli *pro foro interno* czy także prawa zewnętrznego, skierowanego do państw, członków organizacji międzynarodowej oraz obywateli, czyli *pro foro externo*. Znaczenie ma ponadto zakres uchwały (czy może normować tylko dotychczas nieuregulowany zakres czy też powtarzać już wskazane regulacje), moc uchwały oraz jej rygoryzm. Ilość czynników regulujących podejście do uchwał organizacji międzynarodowych jest bardzo różnorodna. Doktryna prawa, badając wskazane kwestie, posługuje się, w celu właściwego zinterpretowania wskazanej problematyki,

pojęciem uchwał *in concreto*, traktując każdą sytuację z osobna. W takich badaniach, warte wskazania jest zawężanie kręgu badań nie tylko do jednej organizacji, ale wręcz jednego, z wskazanych w statucie organu⁴.

Specyfikę prawa organizacji międzynarodowych powinno się dookreślać poprzez następujące czynniki. Po pierwsze poprzez autora danego rozwiązania, czyli skonkretyzowaną organizację międzynarodową. Inna będzie specyfika prawa organizacji międzynarodowej o charakterze globalnym, która w założeniu winna uwzględniać więcej problemów społecznych, a inna będzie specyfika prawa organizacji regionalnej, np. afrykańskiej. Po drugie także przedmiot zainteresowań danej organizacji międzynarodowej będzie wpływać na specyfikę rozwiązań wewnętrznych. Po trzecie i ostatnie należy także pamiętać, iż na specyfikę konkretnych rozwiązań wpływają także rozwiązania globalne, regionalne, krajowe czy też rozwiązania wspólne w systemie organizacji międzynarodowych, np. system Organizacji Narodów Zjednoczonych. Nie wolno wszakże zapominać, iż nie tylko prawo międzynarodowe, ale ogólnie prawo stanowi system naczyń połączonych, gdzie przenikają się różnego rodzaju rozwiązania i bardzo często utrudnionym jest wskazanie, która organizacja była pierwszym autorem, bądź też gdzie dane rozwiązanie pojawiło się po raz pierwszy.

² Por. P. Buława, *Źródła prawa międzynarodowego publicznego*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Repetytorium*, red. J. Horodyski, Warszawa 2008, s. 32.

³ Za podmioty współtworzące prawo międzynarodowe można uznać także osoby prawne prawa wewnętrznego, zob. K. Karski, *Związki zawodowe i organizacje pracodawców jako podmioty prawa międzynarodowego w systemie ochrony praw człowieka Międzynarodowej Organizacji Pracy*, [w:] *Rozwój prawa międzynarodowego – jedność czy fragmentacja?*, Konferencja Katedr Prawa Międzynarodowego, Karpacz 10-12 maja 2006 r., pod red. J. Kolasy i A. Kozłowskiego, Wrocław 2007, s. 223-234.

⁴ Por. N. Buchowska, *Uchwały organizacji międzynarodowych jako źródło prawa międzynarodowego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 3, s. 49-50. Pomocna w zrozumieniu tego problemu może być wskazana tam bibliografia.

III. POJĘCIE PRAWA ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Aby właściwie dookreślić pojęcie prawa organizacji międzynarodowych zasadnym jest wskazanie najistotniejszych jego elementów. Najważniejszym aktem prawnym, tworzącym prawo organizacji międzynarodowych jest statut organizacji. Jak wskazuje A. Klafkowski „statut organizacji międzyrządowej typu rządowego ma formę wielostronnej umowy międzynarodowej. Współczesna praktyka⁵ państw wykazuje, że takie umowy są wynikiem wielkich konferencji międzynarodowych. Statut określa cele i zasady organizacji, jej zakres działania, członkostwo, strukturę organizacyjną, system głosowania itd. Organy powołane przez statut mają określony skład, funkcje i uprawnienia. Statut określa również warunki dokonywania zmian jego postanowień lub rewizji. Podstawę analizy organizacji międzynarodowej może stanowić w pierwszym rzędzie jej statut, następnie wewnętrzne regulacje wydawane na jego podstawie, wreszcie działalność organizacji, czyli jej praktyka. Statut jak każda umowa międzynarodowa podlega normom prawa traktatowego”⁶.

Szeroko rozumiany traktat pełni rolę najwyższego aktu konstytuującego powstanie organizacji międzynarodowych⁷. Ta swoista konstytucja to podstawa funkcjonowania,

praw i obowiązków, zadań i innych fundamentów organizacji międzynarodowych. Traktat jest o tyle istotny, że swą treścią determinuje dalsze funkcjonowanie organizacji międzynarodowych, które realizuje się poprzez inne akty prawne organizacji. Z racji złożoności organizacji międzynarodowych, formy ich działania mogą być kolegialne. Doktryna przyjmuje cztery sposoby podejmowania decyzji, tj. zasadę jednomyślności, zasadę większości głosów, głosowanie ważone oraz zasadę *consensusu*. Zasada jednomyślności, mimo realizacji w niej podstawowych zasad funkcjonowania organów kolegialnych (poprzez wspólne i zgodne wyrażenie woli), jest coraz częściej pomijana czy wręcz deprecjonowana w doktrynie prawa międzynarodowego oraz w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych, gdyż metoda ta potrafi spowodować zablokowanie na długi okres podjęcie jakiegokolwiek decyzji wewnątrz organizacji międzynarodowej. Kolejna zasada, czyli zasada większości głosów, polega na podejmowaniu decyzji zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów (np. większością dwóch trzecich głosów). Takie głosowanie zazwyczaj dotyczy spraw, które określono (przewidując taką większość) w statucie organizacji. Możliwe jest także prowadzenie głosowania przy użyciu bezwzględnej większości czy też większości względnej. Dopuszcza się wprowadzenie

⁵ Należy pamiętać, że pogląd ten został wyrażony w latach sześćdziesiątych i aktualnie można traktować wspomniany problem w zupełnie inny sposób.

⁶ A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964, s. 284.

⁷ Prawo traktatów może odnosić się tylko i wyłącznie do organizacji rządowych. Międzynarodowe organizacje pozarządowe działają na podstawie umów prywatnoprawnych, w przeciwieństwie do publicznoprawnych umów organizacji rządowych. Niemniej mimo prywatnego charakteru takich umów, możliwe jest posiłkowanie się prawem międzynarodowym zarówno przy ewentualnych interpretacjach tych umów, jak i realizacji zadań w nich zawartych. Podstawą takiej interpretacji może być zakres działań i problematyki przez nie podejmowane i coraz istotniejsze oddziaływanie na porządek międzynarodowy, por. J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004, s. 57-77.

konieczności uzyskania jakiegoś określonego kworum, tak aby zbyt mała liczba członków (państw) nie mogła decydować o większości. Głosowanie ważne to odpowiedź na oczekiwania większych członków organizacji (większych państw), tak aby oprócz samej przynależności, o podejmowaniu decyzji decydowała ponadto ranga państwa na arenie międzynarodowej. Ostatnią zasadą, jaką wykorzystuje się w celu podejmowania decyzji, jest zasada *consensusu*. Wówczas decyzję podejmuje się w wyniku negocjacji, w której uczestniczą wszyscy członkowie danej organizacji. Taki jednak sposób podejmowania decyzji jest procesem długotrwałym, wpływającym w sposób znaczny na szybkość podejmowanych decyzji oraz ponadto zazwyczaj nie zadowala wszystkich stron negocjacji, co powoduje, iż takie postanowienia są niejednokrotnie podważane i realizowane w sposób mniej właściwy niż inne decyzje⁸.

W doktrynie można spotkać poglądy, które akcentują doniosłość i właściwość formy umowy międzynarodowej w działalności organizacji międzynarodowej. Jako trzy główne przyczyny takiego działania wskazuje się po pierwsze konieczność zawarcia umowy wynikającą bezpośrednio z postanowień statutowych poszczególnych organizacji, po drugie doniosłość kwestii normowanych przez umowy międzynarodowe, co wpływa na konieczność ich zastosowania (np. wszystkie umowy odnoszące się w swojej treści do przywilejów i immunitetów) i po trzecie charakter wyko-

nywanych zadań może implikować konieczność zastosowania umowy międzynarodowej. Ponadto umowa międzynarodowa może dawać zwiększoną gwarancję właściwego i należytego wykonywania zadań w niej zawartych. Niemniej zbyt częste stosowanie umów i uznanie, że są jedyną i należyłą formą działania, nie będzie prawdziwe, gdyż może to doprowadzić do powstania niepożądaney sytuacji, w której członkowie organizacji międzynarodowych będą postępować w określony sposób, tylko i wyłącznie, wtedy gdy zostanie zawarta odpowiednia umowa. Ponadto takie działanie umniejszyłoby doniosłość innych form działania organizacji, jak np. zalecenia czy uchwały⁹.

Uzewnętrzanie działania i woli członków organizacji odbywa się poprzez procesy uzgadniania wspólnych stanowisk oraz podejmowania w dalszej kolejności pewnych decyzji, które można określić uchwałami. Określenie „decyzja” ma najszerszy charakter, przy czym formy działania mogą przyjmować też inne określenia, takie jak np. uchwały, rezolucje, rozporządzenia, zalecenie, indywidualna decyzja, itp. Doktryna prawa międzynarodowego nie ujednoliciła jednak dotychczas ich terminologii, ani nawet hierarchii¹⁰.

A.J. Madera akcentuje przy tym formę decyzyjną organizacji międzynarodowych, różniąc formy: aktów prawnych wiążących, zaleceń i rekomendacji. Jednocześnie wskazuje, że mamy do czynienia z normami prawa wtórnego i miękkiego¹¹.

⁸ Szerzej na temat tych czterech zasad A.J. Madera, *Organizacje międzynarodowe. Wybrane zagadnienia*, Kraków – Rzeszów 2006, s. 14-15.

⁹ Szerzej na ten temat M. Paszkowski, *Cechy szczególne i charakter prawny umów zawieranych przez organizacje międzynarodowe*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 8-9, s. 305-310.

¹⁰ Por. T. Grzeszczyk, *Organizacje międzynarodowe. Poradnik merytoryczny*, Warszawa 1997, s. 41-42.

¹¹ Zob. A. J. Madera, *op. cit.*, s. 15.

Podstawy prawne działania organizacji międzynarodowych, jak wskazuje M. Lachs są bardzo różnorodne. Obok scharakteryzowanych już umów międzynarodowych, w postaci kart, statutów i innych aktów konstytucyjnych, które potwierdzają i precyzują nakazy oraz zakazy, ustalają zasady i formy podejmowania decyzji oraz „ustanawiają normy, które zmierzają do realizacji celów, jakim ma służyć nowo powstała organizacja” czy też „tworzą nowe mechanizmy działania i powołują do życia instytucje, które przez swoje oddziaływanie wychodzą daleko poza ramy organizacji, a czasami nawet stają się nowymi instytucjami prawa międzynarodowego”¹², istotna jest też działalność w dziedzinie umów międzynarodowych oraz aktywność i decyzje podejmowane w ramach organizacji międzynarodowych.

Działalność w dziedzinie umów międzynarodowych odzwierciedla się na kilku płaszczyznach. Pierwszą płaszczyzną są umowy odnoszące się do siedzib organizacji międzynarodowych i związaną z tym nietykalnością. Drugą płaszczyzną jest płaszczyzna współpracy między organizacjami międzynarodowymi. Stronami takiej współpracy są tylko i wyłącznie organizacje, a ta współpraca dotyczy bądź szerokiego katalogu (ogólny, niesprecyzowany charakter współpracy), bądź konkretnej funkcji czy też przedmiotu oraz ewentualnej sukcesji zobowiązań, wy-

nikającej z likwidacji organizacji i powołanie innej. Trzecią płaszczyzną jest współpraca na linii organizacja-państwo w przedmiocie realizacji i konkretyzacji zadań oraz pracy danej organizacji. Lachs wskazuje możliwość zapewnienia przez państwo warunków koniecznych dla realizacji konkretnych funkcji czy też pewnych świadczeń i czynności, które wynikają z profilu organizacji¹³.

Ostatnią płaszczyzną prawnego funkcjonowania organizacji międzynarodowych jest aktywność i decyzje podejmowane w ramach organizacji międzynarodowych. Aktywność ta uzewnętrznia się w różnego rodzaju procedurach, regulaminach wewnętrznych, kwestiach organizacyjno-prawnych czy budżetowych. Zasadniczo każda z organizacji normuje te kwestie w sposób inny, przy czym w ostatnich latach wraz z rozwojem organizacji, można zaobserwować unifikację i koordynację działań, zmierzającą do wypracowania konkretnego i wspólnego postępowania. Ten wspólny system norm, właściwy w szczególności dla organizacji skupionych wokół ONZ¹⁴, można nazwać systemem norm o charakterze organizacyjno-administracyjnym. Ewentualna ocena czy są to normy prawa międzynarodowego w ścisłym znaczeniu, jest niejednoznaczna¹⁵. Innym przejawem aktywności organizacji międzynarodowych są merytoryczne decyzje tychże organiza-

¹² M. Lachs, *Współczesne organizacje międzynarodowe i rozwój prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 12, s. 828-830.

¹³ Tamże, s. 831-832.

¹⁴ Mowa o różnego rodzaju organizacjach wyspecjalizowanych, które zostały powołane przez ONZ, a w ramach rozwoju i zwiększania zakresu funkcjonowania, uzyskały pewną organizacyjną niezależność wynikającą w szczególności z zakresu problematyki i zadań, którymi się zajmują.

¹⁵ Pogląd wskazujący, że mamy do czynienia z instrumentami niewiązującymi prawnie wyraża m.in. M. Lachs, *op. cit.*, s. 833. Niemniej dyskusja dotycząca charakteru prawnego tych instrumentów w ostatnich latach sformułowała nowe wnioski, wskazujące, że omawiane *soft law (flexible law)* może być jednym z nowych źródeł prawa międzynarodowego (por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 711-714).

cji, które są podejmowane w ramach zadań, jakich wykonania się podjęły. Te działania mogą mieć albo charakter prawny decyzji (wiążący prawnie), bądź też charakter zaleceń, co oznacza brak znaczenia prawnego, niemniej posiada inny charakter, np. moralny czy też perswazyjny ciężar gatunkowy, który należy uwzględniać. Takie akty można uznać ponadto jako pierwszy krok do realizacji *lex perfecta*, poprzedzenie rozwoju wydarzeń, które w przyszłości przekształcą się w obowiązujące normy, kształtujące prawo międzynarodowe. Takie powiązanie i wskazanie aktywności organizacji międzynarodowych wyraźnie pokazuje wpływ ich działalności na normy całego, szeroko rozumianego prawa międzynarodowego¹⁶.

Za źródło prawa organizacji międzynarodowych, stojące niżej w hierarchii, mogą być uznane uchwały organizacji międzynarodowych. Ich jednoznaczny charakter nie został wyraźnie wskazany w doktrynie, niemniej podjęto próby ich dookreślenia. P. Czubik twierdzi, iż żeby uznać uchwałę organizacji za źródło prawa międzynarodowego należy ocenić ją pod kątem spełniania trzech warunków. Te warunki to podmiot, od którego ta uchwała pochodzi (musi to być uchwała organizacji rządowej), charakter prawny (musi mieć charakter wiążący, wykluczone zostają wspomniane już wystąpienia o charakterze politycznym lub też odnoszące się do sfery moralnej) oraz treść (musi tworzyć, a nie tylko stosować normy prawne). Ponadto Czubik akcentuje tryb podejmowania uchwał, dzieląc je na jednomyślnie podejmowane, podejmowane większością głosów oraz podejmowane

w systemie *contracting out* (członek organizacji ma określony czas na sprzeciw wobec uchwały, który wyłącza jej zastosowanie). Inny, akcentowany podział wynikający z akceptowania bądź nieakceptowania uchwał przez członków to podział na uchwały *pro foro interno* (najkorzystniejszą obroną państwa wobec tej uchwały jest przesądzenie wszystkich doniosłych spraw na etapie umowy założycielskiej i zapisanie ich w statucie) oraz uchwały *pro foro externo* (jedyną obroną państwa przeciwko tej uchwale jest wystąpienie z organizacji). Uchwałą można ponadto, według przytoczonych poglądów, nakładać sankcje na członka organizacji. Najłagodniejszą formą jest upomnienie bądź nagana. Aktem o poważniejszym oddźwięku jest zawieszenie, a formą która wywołuje skutek prawny o największej sile jest wykluczenie. Czubik zwraca także uwagę na przemianę sposobu działania, z przeniesienia akcentu z umowy międzynarodowej, która ma najdonioślejsze znaczenie w momencie konstytuowania się organizacji międzynarodowych, na uchwały, w których uzewnętrznia się działanie tychże organizacji¹⁷.

J. Gilas rozróżnia uchwały organizacji międzynarodowych, dzieląc je na dwie grupy. Pierwszą grupą są decyzje, w których zawierają się normy prawne. „Ponieważ jednak najczęściej dotyczą spraw wewnętrznych danej organizacji, powstaje problem, czy normy te są częścią prawa międzynarodowego, czy tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych, które byłyby odrębnym systemem norm prawnych”¹⁸. Gilas zalicza ponadto do prawa wewnętrznego organizacji międzyna-

¹⁶ Zob. M. Lachs, *op. cit.*, s. 836-837.

¹⁷ Zob. P. Czubik, B. Kuźniak, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 16-18.

rodowych regulaminy, przepisy proceduralne, przepisy budżetowe, przepisy finansowe, przepisy dotyczące personelu organizacji, przepisy administracyjne, przepisy wykonawcze regulujące tryb wykonywania funkcji oraz przepisy dotyczące relacji z innymi organizacjami międzynarodowymi. Kompetencji prawotwórczych organizacji należy według tego autora szukać w zwyczaju, który pozwala na tworzenie takiego prawa, gdyż normy te są „niezbędne dla ich struktury i funkcjonowania”. Pogląd ten został przeciwstawiony poglądom francuskiej doktryny prawa organizacji międzynarodowej, która w tym przypadku akcentuje teorię kompetencji dorozumianych. Kompetencje prawotwórcze organizacji międzynarodowych nie są jednak jednoznaczne, gdyż według Gilasa mogłoby to naruszać suwerenność członków¹⁹.

Wartym przytoczenia jest także pogląd N. Buchowskiej. Według wyrażonych przez nią poglądów, uchwały organizacji międzynarodowych są źródłem prawa międzynarodowego. Uważa ona, „że za źródło uznaje się uchwały prawotwórcze, czyli wiążące zawierające normy generalne i abstrakcyjne. Nie jest przy tym konieczne, by były one skierowane bezpośrednio do państw członkowskich”²⁰. Buchowska akcentuje także moc prawną uchwał uznawanych za część tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych, gdyż nawet one mogą być źródłem

praw i obowiązków dla członków. Jako konkretny przykład wskazuje regulaminy postępowania, w których można szukać konkretnych praw i obowiązków. Ponadto według niej zaliczenie uchwał do prawa traktatowego *sensu largo* jest błędne. Inne zaakcentowane przez autorkę cechy uchwał organizacji, to ich treść, która bardzo często wykracza poza statut organizacji, co wyklucza możliwość zaliczenia ich do prawa traktatowego. Interesującym wnioskiem jest także wskazanie relacji zachodzących pomiędzy uchwałą a statutem (umową międzynarodową konstytuującą jej powstanie), które można porównać do relacji jakie zachodzą pomiędzy ustawą a konstytucją. Inną, niezwykle istotną cechą determinującą czy mamy do czynienia z uchwałą będącą źródłem prawa międzynarodowego czy też nie, jest charakter norm, które się w niej znajdują. Właściwe jest uznanie za takie źródło prawa międzynarodowego tylko uchwał, w których znajdują się normy generalne i abstrakcyjne²¹, a uchwały, których normy są konkretne i indywidualne powinny zostać uznane za „akty wykonawcze, czyli akty stosowania, a nie stanowienia prawa”²².

R. Mizerski uchwały międzynarodowe dzieli na dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią uchwały skierowane „do wewnątrz” czyli takie, które w swej treści odnoszą się do spraw wewnętrznych organizacji, a drugą grupę stanowią uchwały, których cel działania został

¹⁸ Zob. J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999, s. 75.

¹⁹ Tamże, s. 75-76.

²⁰ N. Buchowska, *op. cit.*, s. 59.

²¹ Pogląd ten podzielony został w doktrynie, zob. K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych*, Poznań 1965, s. 31 oraz K. Skubiszewski, *Rola niewiążących uchwał organizacji międzynarodowych w prawotwórstwie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 1, s. 34. Inaczej m.in. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 109, którzy uznają charakter prawotwórczy też uchwał indywidualnych i konkretnych.

²² N. Buchowska, *op. cit.*, s. 59.

nakierowany „na zewnątrz”, czyli ich treść odnosi się do postępowania państw poza organizacją. Pierwsza grupa czerpie swoją moc obowiązywania bezpośrednio z umowy międzynarodowej, z normy zwyczajowej, czy też z wspomnianej teorii kompetencji domniemych, czyli z samego faktu powołania organizacji międzynarodowej do życia²³.

J. Menkes i A. Wasilkowski obok wspomnianego już podziału, przyjmowanego także przez innych autorów zajmujących się charakteryzowaną problematyką, dzieląc uchwały organizacji międzynarodowych na decyzje i zalecenia, wyodrębniają tzw. zalecenia kwalifikowane. Wspomniana instytucja to odpowiedź na potrzebę zwiększenia efektywności funkcjonowania organizacji międzynarodowych, poprzez sposób ich wpływania na członków. Zalecenia kwalifikowane, podobnie jak zalecenia zwykłe, nie mają postaci aktów władczych organizacji, ale w przeciwieństwie do nich wywołują pewne skutki prawne. Skutki te winny być określone w statucie organizacji. Pierwowzorem wprowadzenia takich rozwiązań był statut Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Rozwiązanie to polegało na konieczności przedstawiania przez państwo członkowskie, właściwym organom wewnętrznym tych zaleceń, wymuszających odpowiednie działania. Na takie przedstawienie zaleceń był określony czas, w tym przypadku rok. Jeśli jednak członek MOP nie zdecydował się na przyjęcie takich zaleceń, musi

relacjonować aktualną sytuację w dziedzinie, która jest objęta zaleceniem. Relacjonowana sytuacja w szczególności winna obejmować istniejącą praktykę oraz funkcjonujące rozwiązania prawne. Aktualnie zalecenia kwalifikowane najczęściej stosują organizacje wyspecjalizowane należące do ONZ. Siła oddziaływania tych zaleceń w szczególności zależy, co zrozumiałe, od prestiżu organizacji oraz warunków podjęcia uchwały²⁴.

K. Kocot, charakteryzując prawo organizacji międzynarodowych, wprowadził pojęcie aktów organizacji międzynarodowych. Według niego „nazwa ta obejmuje wszelkie oficjalne oświadczenia woli organów instytucji międzynarodowych, tj. wszelkie werbalne oświadczenia woli, pochodzące od organizacji międzynarodowych, które na podstawie woli państw mają wywoływać określone skutki w dziedzinie funkcji i kompetencji organizacji. Tak pojęte akty organizacji można nazwać czynnościami prawnymi organizacji międzynarodowych, chociaż nie zawsze będą to czynności prawnomiędzynarodowe. Definicja ta obejmuje przy tym akty ogólne (nazywane przez niektórych normotwórczymi) oraz indywidualne”²⁵. W tak szerokim ujęciu swoje miejsce odnajdują zarówno decyzje organizacji, oświadczenia, akty administracyjne, jak i środki polityczne. Podstawowe reguły zawarte w takich aktach, można określić regułami uchwalanymi, zaś te z nich, z których można wywodzić moc prawną, można okre-

²³ Zob. R. Mizerski, *Pozatraktatowe źródła prawa międzynarodowego praw człowieka*, [w:] *Księga jubileuszowa profesora Tadeusza Jasudowicza*, pod red. J. Białocerkiewicza, Toruń 2004, s. 304-305 oraz cytowana tam literatura, m.in. J. Kolas, *Z zagadnień tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych*, Acta UWr, no 125, Prawo XXXII, Wrocław 1970, s. 91.

²⁴ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2006, s. 215.

²⁵ K. Kocot, *Organizacje międzynarodowe. Systematyczny zarys zagadnień prawa międzynarodowego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1971, s. 216.

ślić prawem uchwalanym. Do reguł uchwalanych można zaliczyć zalecenia i regulaminy²⁶.

Innym, ciekawym podziałem wprowadzonym przez Kocota, jest kwalifikacja aktów ze względu na ich treść. Podział ten wynika z szerokich badań naukowych jakie przeprowadził. Podział ten obejmuje trzy podstawowe grupy i jedną rozbudowaną podgrupę. Podział podstawowy to podział na „akty zawierające uchwały w kwestiach ogólnych, dotyczących konstytucyjnych problemów organizacji, procedury jej organów, administracji i jej stosunków zewnętrznych, akty w sprawach indywidualnych oraz akty prawotwórcze w sferze stosunków międzynarodowych i w zakresie wewnętrznego porządku prawnego poszczególnych państw”²⁷. Ta rozbudowana podgrupa to akty w sprawach indywidualnych, które według Kocota obejmują: „1. uchwały, w których organ międzynarodowy stwierdza jakiś fakt, oceniając kwestię jego zgodności z prawem międzynarodowym; 2. akty, które oprócz treści objętej punktem poprzednim, przy stwierdzeniu naruszenia prawa międzynarodowego określają środki zmierzające do zapewnienia poszanowania prawa międzynarodowego; 3. akty stwierdzające jakiś fakt i na tej podstawie, a z mocy upoważnienia traktatowego, tworzące nowe prawa i obowiązki; 4. jak w punkcie 3, w których organ, biorąc asumpt ze stwierdzonych faktów, ustanawia ogólne (abstrakcyjne) reguły prawa międzynarodowego; 5. dekla-

racje dotyczące spornych kwestii lub spraw preliminaryjnych, od których zależą określone zobowiązania międzynarodowe; 6. akty, których zagadnienia prawnej mocy wiążącej względem państw są kontrowersyjne, lecz zawierające zalecenie, propozycje, zaproszenia ze strony wspólnego organu międzynarodowego. Często mogą to być decyzje odnośnie ze środków zapewniających przygotowanie aktów objętych punktem 1-5; 7. poprzedzające lub wszczynające działalność Trybunału Międzynarodowego (np. żądanie opinii doradczej); 8. zawierające środki legislacyjne, administracyjne i sądowe wywołujące skutki w zakresie wewnętrznego porządku prawnego poszczególnych państw lub terytoriów; 9. dotyczące stosowania prawa infrainternacjonalnego”²⁸. Cytowany autor sformułował też wnioski dotyczące dalszych postulatów oraz badań naukowych dotyczących aktów funkcjonowania organizacji międzynarodowych²⁹. Założenia te to konieczność analizowania poszczególnych uchwał organizacji międzynarodowych i ich skuteczności w sposób porównawczy, dostosowywanie technik badawczych z uwzględnieniem dynamiki rozwoju tego pojęcia oraz konieczność poszukiwania rozwiązań teoretycznych aktów organizacji, nie tylko z uwzględnieniem kazuistyki, ale także na płaszczyźnie dogmatyczno-prawnej.

Wskazane powyżej poglądy polskiej nauki prawa międzynarodowego mają za zadanie przedstawić nie tylko złożoność pro-

²⁶ Regulaminy, ich sposób powstawania, organy upoważnione, w szczególności czerpią z doświadczeń i tradycji parlamentarzysty, mimo szerokiej ewolucji jakiej zostały poddane.

²⁷ K. Kocot, *op. cit.*, s. 223.

²⁸ Tamże, s. 223.

²⁹ Wnioski te zostały sformułowane przez autora na początku lat siedemdziesiątych (publikacja ukazała się w 1971 r.) i można je potraktować jako historyczne przesłanki, gdyż dynamiczny wzrost rozwoju i liczby organizacji międzynarodowych spowodował ich zdezaktualizowanie.

blematyki, ale także stanowić swoiste jej usystematyzowanie.

IV. ZAKRES PRAWA ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Dookreślenie zakresu prawa organizacji międzynarodowych wynika z wielu przesłanek. Najważniejsze z nich są następujące: specyfika organizacji międzynarodowej, przestrzeń działania organizacji międzynarodowej, typ organizacji i przedmiot działalności oraz problemy wewnętrzne i zewnętrzne w działaniu organizacji.

Analizując prawo organizacji międzynarodowych można wyróżnić bez wątpienia w jego zakresie normy prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego oraz prawa finansowego. Niejednokrotnie, choć nie zawsze wyróżnić można normy prawa karnego. Rzadkość stanowią normy prawa prywatnego, co zrozumiałe, gdyż zastosowanie mają wówczas przepisy prawa prywatnego międzynarodowego bądź też normy właściwe dla miejsca zdarzenia. Przedmiotowy zakres dotyczy w znaczącej mierze prawa publicznego, co oznacza, że organizacje międzynarodowe są współtwórcami nie tylko prawa międzynarodowego, ale także prawa publicznego i prawa karnego.

V. Podsumowanie

Prawo organizacji międzynarodowych jest pojęciem zarówno niejednoznacznym, budzącym spory, jak i bardzo szerokim. Dla właściwego zrozumienia wniosków tego syntetycznego opracowania konieczne jest jednak zebranie wszystkich poglądów i próba sformułowania jakiegoś wspólnego dookreślenia wskazanych powyżej pojęć. Porów-

nanie prawa organizacji do systemów krajowych jest możliwe, a uzyskane wnioski mogą pomóc we właściwszym ich zrozumieniu.

Najistotniejszym źródłem prawa organizacji międzynarodowych, jest konstytucja organizacji, czyli umowa międzynarodowa, konstytuująca jej powstanie. Analogia do źródła prawa krajowego o najwyższej mocy jest jak najbardziej na miejscu. Akt ten podlega reżimowi prawa traktatowego, przy czym należy zauważyć, że sama nazwa tego aktu nie jest najistotniejsza. Organizacja międzynarodowa może także zawrzeć inne umowy międzynarodowe. Pełnić one będą wówczas (w przypadku nieoddziaływania na statut i jego regulacje, nieingerowania w jego treść) rolę aktów niższego rzędu. W odniesieniu do systemów krajowych, takie umowy międzynarodowe mogą pełnić rolę, jaką pełnią umowy międzynarodowe w porządkach krajowych. Mimo swoistej kwadratury koła, takie stwierdzenie jest logiczne. Pełnią one rolę wykonawczą, ponadto konkretyzującą statut, po części oddziaływującą nie tylko na same funkcjonowanie organizacji i państwa członkowskie, ale także na państwa trzecie.

Poniżej wymienionych aktów prawnych, w hierarchii źródeł prawa organizacji międzynarodowych znajdują się uchwały. Uchwały zawsze, co zostało scharakteryzowane, budziły spory doktrynalne oraz były istotnym problemem poruszonym w orzecznictwie sądownictwa międzynarodowego. Najistotniejszy podział, to podział na uchwały abstrakcyjne i generalne jako pierwsza grupa, oraz uchwały indywidualne i konkretne. Pierwsza grupa uchwał pełni rolę niejako ustaw porządku wewnętrznego organizacji międzynarodowych, a grupa druga konkretyzuje nie

tylko statut i inne umowy międzynarodowe, ale także pierwszą grupę uchwał co skutkuje możliwością określenia ich, korzystając z analogii do systemu prawa krajowego, jako akty wykonawcze organizacji międzynarodowych. Ponadto doktryna i praktyka zajmująca się funkcjonowaniem organizacji międzynarodowych zna także inne akty. Są to różnego rodzaju zalecenia, dyspozycje, czy też inne wystąpienia, którym można przyznać taką moc obowiązywania, jaką przyznaje się np. uchwałom poszczególnych izb parlamentarnych w niektórych krajach. Mają one wówczas charakter deklaracji politycznych, choć ich doniosłość może być zdecydowanie silniejsza niż scharakteryzowanych powyżej źródeł prawa organizacji międzynarodowych.

Jak zostało zasygnalizowane, system prawa organizacji międzynarodowych jest pojęciem wieloznacznym, zbudowanym hierarchicznie i analogicznie do systemów krajowych. Jest to zrozumiałe, gdyż organizacje międzynarodowe będące uczestnikami i jednymi z głównych „aktorów” społeczności międzynarodowych, w celu efektywnego funkcjonowania muszą korzystać z doświadczeń państw członkowskich, w celu zwiększenia zarówno prestiżu, jak i siły oddziaływania³⁰. Niemniej wskazane powyżej założenia systemu prawa organizacji międzynarodowych, różnią się gdy ocenimy poszczególne systemy konkretnych organizacji międzynarodowych. Jest to zrozumiałe, gdyż analogicznie różnie zbudowane są syste-

my prawa krajowego poszczególnych państw. Takie różnice mogą być niejednokrotnie bardzo duże. Samo pojęcie prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych jest pojęciem różnorodnym, w zależności od czasu w jakim je analizowano, autora i przyjętych przez niego założeń, oddziaływania obowiązującego systemu politycznego czy też samych organizacji.

STRESZCZENIE

Opracowanie dotyczy problematyki prawa międzynarodowego publicznego. Głównym problemem, który został przybliżony jest problematyka, pojęcie, zakres i specyfika prawa organizacji międzynarodowych. Opracowanie ma za zadanie wyznaczyć zakres pojęcia, ale też uporządkować poglądy polskiej doktryny prawa międzynarodowego w tym zakresie. Za cenne należy uznać porównanie prawa organizacji międzynarodowych do prawa krajowego.

SUMMARY

Development concerns the issues of public international law. The main problem, which was the approximate is subject, concept, scope and peculiarities of the law of international organizations. A study is designed to determine the scope of the concept, but also to sort out the views of the Polish doctrine of international law in this regard. For valuable comparison should be considered as the right of international organizations to national law.

³⁰ Analizując poszczególne opracowania naukowe zajmujące się powyższą problematyką, różnice w podejściu do problemu są często bardzo istotne. Inaczej wygląda ocena funkcjonowania organizacji międzynarodowych w okresie dwudziestolecia międzywojennego, inaczej w okresie dynamicznego rozwoju organizacji zaraz po II wojnie światowej, inaczej w okresie „walki imperialistyczno-socjalistycznej” o rząd dusz nad społecznością międzynarodową, jeszcze inaczej w okresie ostatnich lat, gdy polaryzacja państw na świecie została zatarta. Inne podejście mają też autorzy pochodzący z różnych krajów świata, wywodzących się z odmiennych tradycji prawnych. Jednoznaczne ocenianie i analizowanie prawa organizacji międzynarodowych jest w szczególności znamienne, w momencie przeciwstawiania poglądów z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych z poglądami współczesnymi.

SŁOWA KLUCZOWE

źródło prawa, prawo międzynarodowe, prawo organizacji międzynarodowych, znaczenie prawa organizacji międzynarodowych dla porządku wewnętrznego

KEYWORDS

source of law, international law, law of international organizations, the importance of the law of international organizations for internal order

BIBLIOGRAFIA

- N. Buchowska, *Uchwały organizacji międzynarodowych jako źródło prawa międzynarodowego*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 3.
- P. Buława, *Źródła prawa międzynarodowego publicznego*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Repetytorium*, red. J. Horodyski, Warszawa 2008.
- W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999.
- P. Czubik, B. Kuźniak, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2004.
- J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999.
- T. Grzeszczyk, *Organizacje międzynarodowe. Poradnik merytoryczny*, Warszawa 1997.
- K. Karski, *Związki zawodowe i organizacje pracodawców jako podmioty prawa międzynarodowego w systemie ochrony praw człowieka Międzynarodowej Organizacji Pracy*, [w:] *Rozwój prawa międzynarodowego – jedność czy fragmentacja?*, Konferencja Katedr Prawa Międzynarodowego, Karpacz 10-12 maja 2006 r., pod red. J. Kolasy i A. Kozłowskiego, Wrocław 2007.
- A. Kłafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964.
- K. Kocot, *Organizacje międzynarodowe. Systematyczny zarys zagadnień prawa międzynarodowego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1971.
- J. Kolasa, *Z zagadnień tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych*, Acta UWr, no 125, Prawo XXXII, Wrocław 1970.
- M. Lachs, *Współczesne organizacje międzynarodowe i rozwój prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 12.
- A.J. Madera, *Organizacje międzynarodowe. Wybrane zagadnienia*, Kraków – Rzeszów 2006.
- J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004.
- J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2006.
- R. Mizerski, *Pozatraktatowe źródła prawa międzynarodowego praw człowieka*, [w:] *Księga jubileuszowa profesora Tadeusza Jasudowicza*, pod red. J. Białocerkiewicza, Toruń 2004.
- M. Paszkowski, *Cechy szczególne i charakter prawny umów zawieranych przez organizacje międzynarodowe*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 8-9.
- K. Skubiszewski, *Rola niewiążących uchwał organizacji międzynarodowych w prawotwórstwie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 1.
- K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych*, Poznań 1965.
- A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

NOTA O AUTORZE

dr Dominik Tyrawa, asystent w Katedrze Prawa Międzynarodowego na Wydziale Zamiejscowym Prawa i Nauk o Gospodarce Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, zainteresowania naukowe: prawo administracyjne i konstytucyjnego ze szczególnym uwzględnieniem wpływu norm i przepisów prawa międzynarodowego na te gałęzie prawa, autor kilkunastu publikacji z zakresu prawa i nauki o administracji.