

Rozdział 7

Organizacje międzynarodowe

I. Wprowadzenie

§1. Geneza organizacji międzynarodowych sięga co prawda okresu starożytności (greckie amfiklionie i symmachie, komisje rozjemcze w Rzymie), jednak mimo opracowania w okresie Średniowiecza i Odrodzenia wielu projektów powołania do życia organizacji gwarantujących „wieczysty pokój”, warunków do utworzenia takiej instytucji nie było także w czasach Oświecenia. Ważniejsze problemy międzynarodowe załatwiano głównie przy pomocy tajnej dyplomacji lub na forum konferencji międzynarodowych. Od podpisania pokoju westfalskiego (1648) do końca XVIII w. zorganizowano ok. 30 konferencji międzynarodowych. Dopiero w XIX w., wraz z rozwojem transportu i łączności zawierano pierwsze porozumienia i stowarzyszenia państw zainteresowanych usprawnieniem żeglugi na drogach wodnych mających międzynarodowe znaczenie (np. porozumienia w sprawie żeglugi na Renie w 1804 r. i Dunaju w 1856 r.). Powstały także pierwsze organizacje międzynarodowe - Międzynarodowy Związek Telegraficzny (1865), przekształcony w 1868 r. w Międzynarodowe Biuro Zarządów Telegraficznych, ze stale funkcjonującym sekretariatem, stał się pierwszą współczesną organizacją międzynarodową. Podobny charakter miało międzynarodowe porozumienie w sprawie transportu kolejowego (1866). Efektem konwencji w Bernie z 1874 r. było powstanie w 1875 r. Powszechnego Związku Pocztowego ze stale urzędującym biurem. Kolejnymi organizacjami były: Międzynarodowe Biuro Własności Literackiej (1886) i Międzynarodowe Biuro Higieny Publicznej (1908).

§2. W prawie międzynarodowym brak jest jednolitych norm regulujących funkcjonowanie organizacji międzynarodowych, brak jest zatem definicji takiej organizacji. Najbardziej ogólnie można stwierdzić, że **organizacja międzynarodowa to trwałe stowarzyszenie państw powołane do życia na podstawie umowy międzynarodowej, mające na celu realizację określonych zadań w dziedzinie stosunków między państwami**. Innymi słowy - przez organizację międzynarodową należy rozumieć formę współpracy państw, określoną w wielostronnej umowie międzynarodowej i której podstawową cechą jest istnienie stałych organów o określonych kompetencjach i uprawnieniach.

§3. Podstawą utworzenia organizacji międzynarodowej jest **umowa wielostronna (statut)**, która wskazuje podstawy prawne organizacji międzynarodowej. Umowa ta określa strukturę organizacji, zakres działania organów, nabycie i utratę członkostwa, kwestie proceduralne, sprawy budżetowe itd. Przyjęcie (uchwalenie) umowy międzynarodowej (statutu) następuje najczęściej na konferencji międzynarodowej. Trwałość organizacji międzynarodowej jest podstawową jej cechą, wyróżniającą ją od systemu konferencji międzynarodowych, praktykowanego przez państwa do czasów I

wojny światowej. Trwałość zapewnia państwom możliwość odbywania okresowych spotkań przygotowywanych przez organy organizacji.

§4. Organizacje międzynarodowe, które powstały na podstawie innej, niż umowa międzynarodowa, określa się mianem **międzynarodowych organizacji pozarządowych**. Ich cechą podstawową jest fakt, że tworzą je osoby fizyczne lub prawne, takie jak stowarzyszenia krajowe lub międzynarodowe o charakterze prywatnym bądź publicznym. Organizacja pozarządowa musi być otwarta dla zainteresowanych stron, zaś jej działalność musi mieć charakter międzynarodowy. Posiada ona stale funkcjonujący sekretariat, określone procedury decyzyjne oraz odbywające się w miarę regularnie sesje. Przykładem takich organizacji są: *Amnesty International*, *Międzynarodowy Czerwony Krzyż*, *Międzynarodowy Komitet Olimpijski*. Członkami organizacji pozarządowych mogą być również państwa lub ich organy.

§5. W piśmiennictwie istnieje wiele podziałów organizacji międzynarodowych, w zależności od przyjętych przez autorów kryteriów. Poza wspomnianym podziałem na organizacje rządowe i pozarządowe (kryterium podstawy powstania organizacji), wymienia się również podział na organizacje powszechne i partykularne (kryterium geograficzne), organizacje ogólne i wyspecjalizowane (kryterium zakresu działalności), organizacje otwarte, półotwarte i zamknięte (kryterium możliwości przystąpienia nowych członków). Ostatnio klasyfikuje się organizacje międzynarodowe według stopnia ich władzy w stosunku do państw członkowskich, dzieląc je na organizacje o charakterze koordynacyjnym (np. ONZ, organizacje wyspecjalizowane) oraz organizacje o charakterze ponadpaństwowym (ponadnarodowym – np. UE).

§6. Jednym z podstawowych problemów związanych z funkcjonowaniem organizacji międzynarodowej jest problem jej podmiotowości prawnej. W chwili obecnej nie ma wątpliwości, że organizacje międzynarodowe są podmiotami prawa międzynarodowego, ale przyjmuje się, że organizacja międzynarodowa, aby uzyskać podmiotowość prawnomiędzynarodową, musi spełnić określone przesłanki (wskazane przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej z 1947 roku w sprawie odszkodowania za szkody poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych):

1. Organizacja musi zostać powołana do życia na podstawie umowy międzynarodowej (statutu);
2. Statut organizacji wyposażać organizację w organy, którym zostały powierzone konkretne zadania;
3. Statut powinien określać pozycję państw członkowskich względem organizacji.

Podmiotowość międzynarodowoprawna organizacji międzynarodowej jest więc podmiotowością funkcjonalną, przyznaną organizacji ze względu na wykonywanie przez nią funkcji wskazanych w statucie. Zauważyć również należy, że podmiotem prawa międzynarodowego nie mogą być organizacje pozarządowe. Atrybutami podmiotowości organizacji międzynarodowej, podobnie jak w przypadku państw, są: prawo zawierania umów międzynarodowych (*ius tractatum*), prawo biernej i czynnej legacji, czyli prawo przyjmowania i wysyłania przedstawicieli dyplomatycznych (*ius*

legationis), prawo występowania z roszczeniami międzynarodowymi oraz obowiązek ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej (*ius standi*).

§7. W literaturze przedmiotu wyróżnia się najczęściej spośród wielu funkcji organizacji międzynarodowych funkcje regulacyjne, operacyjne, kontrolne i sądowe.

Funkcje regulacyjne to proces ustanawiania norm o charakterze moralnym, politycznym, czy prawnym, mających kształtować postępowanie uczestników stosunków międzynarodowych. W sferze wewnętrznego funkcjonowania organizacji międzynarodowych oznacza to tworzenie tzw. prawa wewnętrznego (ustanawianie organów pomocniczych, status urzędników, gospodarka finansowa, sposób głosowania). W sferze zewnętrznej organizacja międzynarodowa, realizując funkcje regulacyjne, wykonuje istniejące umowy międzynarodowe, tworzy normy o charakterze aktów prawotwórczych, a także współtworzy normy umowne prawa międzynarodowego jako strona umów międzynarodowych.

Funkcje operacyjne polegają na procesie bezpośredniego świadczenia usług na podstawie własnych decyzji oraz przy pomocy zasobów ludzkich i materialnych, jakimi organizacja dysponuje (zarządzanie majątkiem, praca badawcza, utrzymanie porządku, wydawanie biuletynów, tłumaczenia).

Funkcje kontrolne to proces ustalania stanu faktycznego oraz konfrontowania go z treścią norm i wzorów w celu przystosowania do nich postępowania uczestników stosunków międzynarodowych.

Celem **funkcji sądowych** w organizacjach międzynarodowych jest rozstrzygnięcie sporów między państwami członkowskimi oraz między organizacją międzynarodową a jej personelem. W niektórych organizacjach międzynarodowych rozstrzygnięcie sporów może dotyczyć sporów między państwami członkowskimi a organami organizacji międzynarodowej, tymi ostatnimi a osobami fizycznymi i prawnymi. Organy wykonujące funkcje sądowe to organy sądowe w ścisłym znaczeniu, trybunały rozjemcze (arbitrażowe) i trybunały administracyjne. Wspólną cechą funkcji wykonywanych przez organy sądowe i trybunały rozjemcze jest to, że rozstrzygają one spory wyłącznie między państwami.

§8. Organizacja międzynarodowa wykonuje powierzone jej funkcje przez swoje organy, bądź ustanowione w statucie organizacji (organy główne), bądź powołane do życia decyzją samej organizacji (tzw. organy doradcze). Struktura wielu organizacji międzynarodowych wykazuje pewne cechy wspólne. Na ogół organizacja międzynarodowa ma trzy rodzaje organów: **zgromadzenie ogólne** jako reprezentacja wszystkich państw-członków (organ plenarny, zbiera się okresowo na sesje), **rada** posiadająca kompetencje wykonawcze (zbiera się między sesjami zgromadzenia) i **sekretariat** czy biuro, w skład którego wchodzi funkcjonariusze międzynarodowi (funkcjonuje on permanentnie i spełnia czynności administracyjno-techniczne). Niektóre organizacje międzynarodowe mają więcej niż jeden organ typu rady (np. ONZ). Czasem występuje także organ sądowy. W organizacjach międzynarodowych organ formalnie wykonawczy uzyskuje czasem bardzo szerokie uprawnienia, a nawet

może podejmować decyzje wiążące państwa członkowskie (takim organem jest np. Komisja Europejska).

§9. W statucie organizacji międzynarodowej zwykle przyznaje się określonym organom (najczęściej zgromadzeniu ogólnemu lub radzie), w sposób wyraźny lub dorozumiany, kompetencję m. in. do podejmowania uchwał (rezolucji, rozporządzeń, dyrektyw, zaleceń, opinii, decyzji itp.) związanych z przedmiotem jej działania. Mogą one: dotyczyć spraw związanych z wewnętrznym funkcjonowaniem organizacji (tzw. **uchwały pro foro interno**, np. ustalenie budżetu, czy wybór członków organów), lub być kierowane bezpośrednio do państw członkowskich, określając pożądany sposób postępowania (tzw. **uchwały pro foro externo**).

Ze względu na charakter prawny uchwał podejmowanych przez organizacje międzynarodowe, możemy je podzielić na:

a) mające charakter prawnie wiążący państwa członkowskie organizacji. Przykładowo: uchwały RB ONZ podejmowane w przypadku zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Są one źródłami prawa międzynarodowego.

b) nie mające charakteru wiążącego dla państw członkowskich organizacji (zalecenia). Nie są one źródłami prawa międzynarodowego.

§10. Chcąc określić, czy uchwała organizacji międzynarodowej ma charakter prawnie wiążący, czy też jest tylko prawnie niewiążącym zaleceniem, należy przeprowadzić dwustopniowy test:

Stopień pierwszy – należy dokonać wykładni treści umowy międzynarodowej lub innego aktu statuującego organizację w celu ustalenia, czy akt ten przyznaje organowi organizacji (w sposób wyraźny bądź dorozumiany) kompetencję do stanowienia wiążących uchwał. W przypadku odpowiedzi twierdzącej przechodzimy do drugiego stopnia testu:

Stopień drugi – należy dokonać wykładni treści samej uchwały w celu ustalenia, czy zamiarem organu organizacji było przyjęcie uchwały prawnie wiążącej, czy jedynie zalecenia.

§11. Na marginesie dodajmy, że niektóre niewiążące prawnie uchwały organizacji międzynarodowych (należące do tzw. tzw. soft - law) nie są jednak pozbawione praktycznego znaczenia. Np.:

- a) ich przyjęcie (zwłaszcza jednomyślne) może być uznawane za przejaw opinio iuris,
- b) mogą stymulować jednolitą i powszechną praktykę, tworzącą zwyczaj międzynarodowy,
- c) mogą stymulować zawieranie umów międzynarodowych,

d) mogą być traktowane jako wykładnia (interpretacja) obowiązujących wcześniej umów międzynarodowych. Np. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka traktowana jest (w pewnym zakresie) jako interpretacja Karty Narodów Zjednoczonych (Karta bowiem bardzo ogólnikowo określa zobowiązania państw w zakresie przestrzegania praw człowieka).

II. Dokumenty

1. Karta Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 r.

(Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90)

Art. 27. Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu. Reguła ta nie narusza w niczym artykułu 46.

Art. 3. Członkami pierwotnymi Narodów Zjednoczonych będą państwa, które wzięły udział w Konferencji Narodów Zjednoczonych w San Francisco mającej za przedmiot Organizację Międzynarodową albo które podpisały poprzednio Deklarację Narodów Zjednoczonych z dnia 1 stycznia 1942 roku, a potem podpisały niniejszą Kartę i ratyfikowały ją zgodnie z jej artykułem 110.

Art. 4. 1. Przyjęcie w poczet członków Narodów Zjednoczonych jest dostępne dla wszystkich miłujących pokój państw, które przyjmą zobowiązania zawarte w niniejszej Karcie i które, w mniemaniu Organizacji, są w możności i pragną wypełnić te zobowiązania.

2. Przyjęcie takiego państwa na członka Narodów Zjednoczonych nastąpi na podstawie uchwały Ogólnego Zgromadzenia, powziętej na wniosek Rady Bezpieczeństwa.

Art. 7. 1. Jako główne organa Narodów Zjednoczonych ustanawia się: Ogólne Zgromadzenie, Radę Bezpieczeństwa, Radę Gospodarczą i Społeczną, Radę Powierniczą, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości oraz Sekretariat.

2. Można będzie tworzyć, w ramach niniejszej Karty, takie organa pomocnicze, których istnienie mogłoby się okazać niezbędnym.

Art. 9. 1. Ogólne Zgromadzenie będzie się składało ze wszystkich członków Narodów Zjednoczonych.

2. Każdy członek będzie posiadał w Ogólnym Zgromadzeniu nie więcej niż pięciu przedstawicieli.

Art. 23. 1. Rada Bezpieczeństwa będzie się składała z piętnastu członków Narodów Zjednoczonych. Republika Chińska, Francja, Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, Królestwo Zjednoczone W. Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stany Zjednoczone Ameryki będą stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa. Ogólne Zgromadzenie wybierać będzie dziesięciu innych członków Narodów Zjednoczonych w charakterze niestałych członków Rady Bezpieczeństwa, przy czym należy zwracać w pierwszym rzędzie szczególną uwagę na stopień udziału członków Narodów Zjednoczonych w dziele utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz

w innych celach Organizacji, jak również na sprawiedliwy rozdział pod względem geograficznym.

2. Niestali członkowie Rady Bezpieczeństwa będą wybierani na okres dwóch lat. Przy pierwszym wyborze niestałych członków, po zwiększeniu liczby członków Rady Bezpieczeństwa z jedenastu do piętnastu, dwóch spośród czterech dodatkowych członków będzie wybranych na okres jednego roku. Członek ustępujący nie podlega ponownemu wyborowi na następującą bezpośrednio kadencję.

3. Każdy członek Rady Bezpieczeństwa będzie miał jednego przedstawiciela.

Art. 24. 1. W celu zapewnienia szybkiej i skutecznej akcji Narodów Zjednoczonych, członkowie tej Organizacji wkładają na Radę Bezpieczeństwa główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i zgodni są co do tego, że Rada Bezpieczeństwa wypełniając swe obowiązki, wynikające z tej odpowiedzialności, działa w ich imieniu.

2. Spełniając te obowiązki, Rada Bezpieczeństwa będzie się kierowała celami i zasadami Narodów Zjednoczonych. Szczególne pełnomocnictwa, udzielone Radzie Bezpieczeństwa dla wypełnienia tych obowiązków, są wymienione w Rozdziałach: VI, VII, VIII i XII.

3. Rada Bezpieczeństwa będzie składała Ogólnemu Zgromadzeniu do rozpatrzenia sprawozdania doroczne, a w razie konieczności, także i specjalne.

Art. 25. Członkowie Narodów Zjednoczonych zobowiązują się przyjąć i wykonać postanowienia Rady Bezpieczeństwa, zgodnie z niniejszą Kartą.

Art. 27. 1. Każdy członek Rady Bezpieczeństwa posiadać będzie jeden głos.

2. Do przyjęcia uchwał Rady Bezpieczeństwa w sprawach proceduralnych potrzebna jest zgodność głosów dziewięciu członków.

3. Do przyjęcia uchwał Rady Bezpieczeństwa we wszystkich innych sprawach potrzebna jest zgodność głosów dziewięciu członków, włączając w to głosy wszystkich stałych członków, przy czym strona, biorąca udział w sporze, powinna wstrzymać się od głosowania przy zapadaniu decyzji w sprawach, o których traktuje Rozdział VI i ustęp 3 artykułu 52.

Art. 92. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości będzie głównym organem sądowym Narodów Zjednoczonych. Będzie on działał zgodnie z załączonym Statutem, który jest oparty na Statucie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej i który stanowi część składową niniejszej Karty.

Art. 94. 1. Każdy członek Narodów Zjednoczonych zobowiązuje się zastosować do orzeczeń Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości we wszystkich sprawach, w których jest stroną.

2. Jeżeli jedna ze stron w sporze będzie się uchylała od wykonania obowiązków, które spadły na nią w wyniku wyroku wydanego przez Trybunał, druga strona może odwołać się do Rady Bezpieczeństwa, która władna jest, jeżeli to uzna za konieczne, udzielić zaleceń lub postanowić, jakie środki należy zastosować, żeby zapewnić wyrokowi wykonalność.

Art. 97. W skład Sekretariatu wchodzić będzie Sekretarz Generalny oraz personel tak liczny, jak to będzie potrzebne dla Organizacji. Sekretarza Generalnego mianować

będzie Ogólne Zgromadzenie na wniosek Rady Bezpieczeństwa. Będzie on głównym urzędnikiem administracyjnym Organizacji.

Art. 98. Sekretarz Generalny będzie występował w tym charakterze na wszystkich posiedzeniach Ogólnego Zgromadzenia, Rady Bezpieczeństwa, Rady Gospodarczej i Społecznej oraz Rady Powierniczej i będzie spełniał wszelkie inne funkcje, które mu te organa powierzają. Sekretarz Generalny będzie składał Ogólnemu Zgromadzeniu doroczne sprawozdanie o pracach Organizacji.

Art. 103. W razie sprzeczności pomiędzy obowiązkami członków Narodów Zjednoczonych, wynikających z niniejszej Karty, a ich obowiązkami wynikającymi z jakiegoś innego porozumienia międzynarodowego, pierwszeństwo będą miały ich obowiązki wynikające z niniejszej Karty.

Art. 104. Organizacji przysługiwać będzie na terytorium każdego z jej członków taka zdolność do działań prawnych, jaka może być potrzebna do wykonywania jej funkcji i urzeczywistniania jej celów.

Art. 105. 1. Organizacji przysługiwać będą na terytorium każdego z jej członków takie przywileje i immunitety, jakie są konieczne do osiągnięcia jej celów.

2. Przedstawicielem członków Narodów Zjednoczonych i funkcjonariuszom Organizacji będą również przysługiwały takie przywileje i immunitety, jakie są konieczne do niezależnego wykonywania ich funkcji związanych z Organizacją.

3. Ogólne Zgromadzenie może udzielać zaleceń w celu ustalenia szczegółów zastosowania ustępów 1 i 2 niniejszego artykułu oraz może proponować Członkom Narodów Zjednoczonych konwencje w tym celu.

III. Kazusy

Kazus 1

W dniu 20 grudnia 2005 roku, na swoim 5336 spotkaniu, Rada Bezpieczeństwa głosowała nad rezolucją nr 1647 w sprawie sytuacji w Liberii. Rezolucja dotyczyła między innymi odnowienia mandatu wojsk ONZ (tzw. „błękitnych hełmów”) stacjonujących na terytorium Liberii w ramach tzw. misji stabilizacyjnej, oraz potwierdziła nałożone rezolucją nr 1521 (2003) ograniczenia dotyczące handlu bronią, materiałami wybuchowymi oraz drewnem szlachetnym i diamentami. W trakcie głosowania Tanzania (przewodnicząca Radzie Bezpieczeństwa) oraz Francja wstrzymały się od głosu, Argentyna, Kongo i Wielka Brytania były nieobecne, Chiny nie wzięły udziału w głosowaniu, a pozostali członkowie Rady Bezpieczeństwa głosowali „za”.

Czy rezolucja nr 1647 została podjęta?