
ANNALS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XX, 2

SECTIO K

2013

Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych

MAŁGORZATA RZESZUTKO-PIOTROWSKA

*Kompetencja organizacji wyspecjalizowanych
Organizacji Narodów Zjednoczonych
do podejmowania uchwał prawotwórczych*

The competence of the UN specialized agencies to adopt law-making resolutions

ABSTRAKT

W XXI wieku stosunki międzynarodowe stanowią skomplikowany obraz zmieniających się procesów, w których współuczestniczą podmioty prawa międzynarodowego. Należą do nich również organizacje wyspecjalizowane ONZ, których kompetencja prawotwórcza ma charakter odmienny niż kompetencja do podejmowania zaleceń lub innych uchwał o charakterze niewiążącym zaliczanych przez niektórych autorów do *soft law*. Istnieje nieduża liczba organizacji wyspecjalizowanych ONZ, które mają kompetencje prawotwórcze, tj. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), Światowa Organizacja Meteorologiczna (WMO) i Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). W związku z tym problematyka ta nie powinna być marginalizowana, jest bowiem niezwykle istotna dla prawa międzynarodowego, zwłaszcza w kontekście tak fundamentalnych zagadnień jak m.in. pojęcie uchwały prawotwórczej, pojęcie i źródło kompetencji organizacji międzynarodowych do podejmowania uchwał prawotwórczych czy miejsce uchwał prawotwórczych organizacji wyspecjalizowanych ONZ w katalogu źródeł prawa międzynarodowego.

Słowa kluczowe: Organizacja Narodów Zjednoczonych, uchwała prawotwórcza, kompetencje, organizacje wyspecjalizowane

WSTĘP

Funkcjonujący aktualnie międzynarodowy system instytucjonalny [Jacobson, Reisinger, Mathers 1986: 141–159] rozwinął się *per se* po drugiej wojnie światowej¹. Jego kluczowym celem było rozwiązywanie ówczesnych problemów światowych. R.J. Poncio szczególnie mocno podkreśla, że twórcy Karty ONZ z 1945 roku nie umieścili w niej takich słów jak „populacja”, „migracja”, „głód”, „bieda” i „środowisko” [Poncio 1996: 152]. W art. 1 ust. 3 Karta ONZ wspomina jedynie o potrzebie „współdziałania międzynarodowego w rozwiązywaniu zagadnień o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również popierania i zachęcania do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie”². J. Baylis i S. Smith konstatują, że „uniezależnienie relacji międzynarodowych od terytoriów zajmowanych przez państwa pozytywnie oddziaływało na państwa oraz inne podmioty sceny politycznej w ich adaptacji do zmiennych i narastających współzależności przez rozszerzenie zakresu i gęstości instytucji międzynarodowych” [Baylis, Smith 2001: 14].

Utworzenie takich organizacji jak Pakt Północnoatlantycki (NATO) czy ONZ było załącznikiem polityczno-historycznego procesu odzwierciedlającego konieczność utrzymania równowagi sił na arenie międzynarodowej, a także realizowania interesów politycznych, gospodarczych i społecznych poszczególnych państw. Dowodzi to faktu, że większość organizacji międzynarodowych, reprezentując ówczesne podziały polityczne, stanowiła *de facto* forum dyskusji pomiędzy państwami członkami w rozwiązywaniu kwestii problematycznych lub kształtowała normy prawne w różnych dziedzinach, m.in. w obszarze bezpieczeństwa państwa czy gospodarce.

Co ciekawe, środowisko funkcjonowania organizacji międzynarodowych, które do tej pory istniały w danym charakterze, zmieniło się w związku z globalizacją [Rosenau 1995: 13]. B. Reinalda i B. Verbeek stwierdzają, że „globalizacja wzmocniła powiązania polityki międzynarodowej i wewnętrznej oraz zaproponowała środki i narzędzia dla różnorodnych podmiotów niebędących państwami, aby stały się aktywne pomiędzy sferą wewnętrzną i międzynarodową, również poprzez zbliżanie się do organizacji międzynarodowych” [Reinalda, Verbeek 2004: 10]. Intensywny rozwój organizacji międzynarodowych po drugiej wojnie światowej wywarł znaczący wpływ na formy, w jakich rozwija się obecnie prawotwórstwo międzynarodowe. Generalnie uzasadniony wydaje się w tym kontekście pogląd, który wyrażają A. Boyle i Ch. Chinkin, a mianowicie, że „jedna z najbardziej uderzających cech współczesnego międzynarodowego prawotwórstwa to współdziałanie państw, organizacji międzyrządowych i organizacji pozarządowych” [Boyle, Chinkin 2007: 98–99]. Warto dodać, że fundamentalną cechą prawa międzynarodowego, odróżniającą je od państwowego, stanowi brak ustawodawcy. W tym znaczeniu uzasadniona wydaje się teza N.M. Blokkera:

¹ Teksty obcojęzyczne podaję w pracy w moim tłumaczeniu.

² Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90, z późn. zm.

„Truizmem jest, że na poziomie globalnym nie ma takiego samego ustawodawcy jak na poziomie państwowym” [Blokker 1999: 4]. Nie bez racji J.E. Alvarez wskazuje: „Bardziej ogólnie organizacje międzynarodowe są skutecznymi twórcami traktatów z tych samych powodów, dla których wiele z nich stanowi efektywne miejsce dla innych form tworzenia standardów, ponieważ organizacje te bez wątplenia zachęcają do ukierunkowanej współpracy, promują przepływ informacji, [...] zmniejszają koszty transakcji” [Alvarez 2005: 589].

W ciągu ostatnich lat udział organizacji wyspecjalizowanych ONZ w procesie tworzenia prawa międzynarodowego niewątpliwie znacznie się zwiększył, stało się to za zgodą państw. W tym opracowaniu zostanie omówiona działalność prawotwórcza organizacji wyspecjalizowanych ONZ upoważnionych do uchwalania aktów prawotwórczych. Wyodrębniono te akty, przyjmując jednak założenie, iż przy podejmowaniu uchwał prawotwórczych może być zastosowany system *contracting out*. H.G. Schermers i N.M. Blokker konstatują: „Termin *contract out* sugeruje istnienie zobowiązania prawnego, z którego wycofuje się państwo” [Detter 1965: 228–258]. System *contracting out* obowiązuje w Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)³, Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)⁴ i Światowej Organizacji Meteorologicznej (WMO)⁵. Organizacje te mają zawartą w swoich statutach kompetencję do podejmowania większością głosów uchwał prawotwórczych względnie wiążących państwa członkowskie, tzn. przy założeniu, że państwo członkowskie może złożyć sprzeciw i nie być na skutek tego związane aktem lub może skutecznie formułować zastrzeżenia w stosunku do aktu (system *contracting out*).

Mimo że istnieje pewna niewielka liczba organizacji wyspecjalizowanych ONZ, które *de facto* mają kompetencje prawotwórcze, tj. WHO, WMO, ICAO, problematyka ta nie powinna być marginalizowana, jest bowiem niezwykle istotna dla prawa międzynarodowego, zwłaszcza w kontekście tak fundamentalnych zagadnień jak m.in. pojęcie uchwały prawotwórczej, pojęcie i źródło kompetencji organizacji międzynarodowych do podejmowania uchwał prawotwórczych czy miejsce uchwał prawotwórczych organizacji wyspecjalizowanych ONZ w katalogu źródeł prawa międzynarodowego. Podstawowy cel niniejszego opracowania stanowi szczegółowa analiza uchwał prawotwórczych organizacji wyspecjalizowanych ONZ. W pracy podejmuję się uzasadnienia tezy głównej, zgodnie z którą uchwały prawotwórcze organizacji wyspecjalizowanych ONZ są samodzielnym źródłem prawa między-

³ ICAO została utworzona na mocy Konwencji ICAO podpisanej 7 grudnia 1944 roku w Chicago (tzw. konwencja chicagowska). Należy podkreślić, że druga część tej konwencji jest statutem ICAO. Uzupełnieniem do konwencji chicagowskiej są dwa układy dotyczące regularnych służb powietrznych, tj. układ o transycie międzynarodowych służb powietrznych oraz układ o międzynarodowym transporcie lotniczym, zob. Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212, z późn. zm.

⁴ Instytucjonalne podstawy funkcjonowania WHO tworzy podpisana 22 lipca 1946 roku w Nowym Jorku Konstytucja WHO, zob. Dz. U. z 1948 r. Nr 61, poz. 477, z późn. zm.

⁵ Aktem konstytuującym WMO jest Konwencja WMO podpisana 11 października 1947 roku w Waszyngtonie, zob. Dz. U. z 1951 r. Nr 11, poz. 85, załącznik, z późn. zm.

narodowego dla państw członkowskich. W opracowaniu stwierdzam, że niektóre organizacje wyspecjalizowane ONZ stanowią wiążące normy prawne dla państw. Aby uzyskać rzeczywisty obraz wykonywania kompetencji prawotwórczych przez organizacje międzynarodowe, nie można ograniczyć się do wniosków teoretycznych, lecz konieczne jest także badanie praktyki organizacji międzynarodowych, które taką kompetencję mają. W pracy poddałam analizie kompetencję prawotwórczą, rodzaj oraz sposób podejmowania zgodnych z nią aktów organizacji międzynarodowych różniących się pod względem celów, zakresu działania, liczby członków oraz stopnia zinstytucjonalizowania.

POJĘCIE „UCHWAŁA ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWEJ”

Wyjaśnienie pojęcia „uchwała organizacji międzynarodowej” wydaje się najlepszym punktem wyjścia do analizy zagadnienia kompetencji organizacji międzynarodowych do podejmowania uchwał prawotwórczych. Termin ten stanowi przedmiot dużego zainteresowania licznych specjalistów zajmujących się prawem organizacji międzynarodowych – zarówno autorów polskich, jak i zachodnich.

Warto w tym kontekście rozważyć zdanie L. Henkina, że żadne pojedyncze stwierdzenie nie może opisać charakteru prawnego uchwał Zgromadzenia Ogólnego ONZ (ZO ONZ), a nawet ich wkładu politycznego. Zdaniem autora uchwały te bowiem mają swój udział w „niepewnym procesie tworzenia prawa” [Henkin 1979: 45]. Mając powyższe na uwadze, z konkluzją L. Henkin zasadniczo nie sposób się nie zgodzić, gdyż rozbieżności można zauważyć już na etapie wyodrębniania pojęcia „uchwała organizacji międzynarodowej”, a co za tym idzie – zakreślania autonomicznego obszaru analizy w tym zakresie. Ustalenie spójnej definicji wspomnianego terminu może nastroczać wielu problemów [Klepacki 1979: 81–92]. Trudności w jej wypracowaniu wynikają z następujących czynników: 1) różnaitości nazw i rodzajów uchwał organizacji międzynarodowych, 2) niejednolitej procedury ich stanowienia przez różne typy organów organizacji wyspecjalizowanych ONZ, 3) niejednakowych skutków prawnych, jakie uchwały wywołują.

Zauważmy, że konkretne znaczenie prawne uchwały należy określać w świetle statutu (a także praktyki) danej organizacji wyspecjalizowanej ONZ. W statutach lub innych podstawach prawnych funkcjonowania większości organizacji wyspecjalizowanych ONZ na określenie aktów woli organizacji międzynarodowych stosowany jest termin „uchwała”⁶ lub „decyzja”⁷. Co więcej, w niektórych organizacjach

⁶ Na przykład art. 15 pkt 3, 5, 7 Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO), zob. Dz. U. z 1954 r. Nr 44, poz. 204, z późn. zm. Zob. także: art. 16 pkt 1 Konstytucji ILO; art. 17 pkt 1, 3, 4 Konstytucji ILO; art. 18 pkt 1 Konstytucji ILO; art. 4 pkt 5 Konstytucji Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), zob. Dz. U. z 1958 r. Nr 57, poz. 283, załącznik, z późn. zm.; art. 13 pkt 2 Konstytucji FAO; art. 18 pkt 5 Konstytucji FAO; art. 20 pkt 3 Konstytucji FAO; art. 2 pkt 2 Konstytucji Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO),

międzynarodowych obu tych określeń używa się zazwyczaj zamiennie⁸. W statutach organizacji międzynarodowych spotyka się także następujące terminy: „międzynarodowa norma”⁹, „zalecane metody i zasady postępowania”¹⁰, „zalecenie”¹¹, „regulamin”¹², „opinia”¹³, „załącznik”¹⁴. Ponadto nieład terminologiczny odnośnie do pojęcia „uchwała organizacji międzynarodowej” wydaje się w dużym stopniu wynikać z różnic lingwistycznych. O ile np. w języku angielskim w powszechnym użyciu naukowym znajdują się terminy *resolution* i *decision*, o tyle we francuskiej doktrynie preferuje się pojęcia – *résolution* i *décision*, w rosyjskiej *rieszenije* i *postanowlenije*, a w polskiej – „uchwała”, „rezolucja” i „decyzja”. Zdaniem J. Pieńkosa pojęcia „uchwała” oraz „rezolucja” są synonimami, a stosowanie jednego lub drugiego słowa zależy od woli określonego autora [Pieńkos 1994: 269]. Kwestia uchwał organizacji międzynarodowych najczęściej nie jest wyodrębniona jako autonomiczny przedmiot zainteresowania doktryny, ani w nauce anglosaskiej, ani polskiej.

Niemniej w interesującym nas kontekście uchwałom organizacji międzynarodowych nie poświęca się *in concreto* szczególnej uwagi, włączając ten temat jedynie akcesoryjnie w ramy analizy innych węzłowych zagadnień międzynarodowego porządku prawnego, takich jak np. konwencje czy też kwestia implementacji uchwał organizacji międzynarodowych do krajowego porządku prawnego [Wyrozumaska 2006: 615]. Należy jednak zwrócić uwagę, że zazwyczaj publikacje naukowe poświęcone uchwałom organizacji międzynarodowych zawierają odmienne stanowiska badaczy w kwestii określenia pojęcia tych uchwał. K. Michałowska-Gorywoda do ogólnego zdefiniowania uchwał i zarządzeń organizacji międzynarodowych używa określenia „decyzja”, rozumiejąc przez nie środek prawny, za którego pomocą organizacja korzysta z przyznaných jej uprawnień dla realizowania zadań nałożonych na nią przez państwa członkow-

zob. Dz. U. z 1958 r. Nr 63, poz. 311, załącznik, z późn. zm; art. 4 pkt 4 Konstytucji UNESCO; art. 13 pkt 1 Konstytucji UNESCO; art. 60 pkt a, b Konstytucji WHO; art. 48 pkt c Konwencji ICAO; art. 52 Konwencji ICAO; art. 19 pkt b Statutu Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA), zob. Dz. U. z 1958 r. Nr 41, poz. 187, z późn. zm; art. 22 pkt 4 Konstytucji Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU), zob. Dz. U. z 1998 r. Nr 35, poz. 196, załącznik, z późn. zm; art. 25 pkt 2 Konstytucji ITU.

⁷ Na przykład art. 13, 15 Konwencji WMO; art. 52, 75, 84, 85, 86 i 87 Konwencji ICAO; art. 12 pkt 2 Konstytucji ILO; art. 28 Konstytucji WHO; art. 87 Konwencji ICAO; art. 9 Konwencji WMO; art. 8 pkt a Konwencji WMO; art. 13 pkt 4 Konstytucji ITU; art. 18 pkt 3 Konstytucji ITU; art. 22 pkt 4 Konstytucji ITU; art. 25 pkt 2 Konstytucji ITU.

⁸ Na przykład art. 13 pkt 4 Konstytucji ITU; art. 18 pkt 3 Konstytucji ITU; art. 22 pkt 4 Konstytucji ITU; art. 25 pkt 2 Konstytucji ITU; art. 5, pkt c, f Statutu IAEA; art. 6, pkt e Statutu IAEA.

⁹ Artykuł 37 Konwencji ICAO.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Artykuł 54 pkt m Konwencji ICAO; art. 70 Konwencji ICAO; art. 4 pkt 3 Konstytucji FAO; art. 4 pkt 4 Konstytucji UNESCO; art. 54 pkt j, m Konwencji ICAO; art. 13 pkt d Konwencji WMO; art. 19 pkt b Statutu IAEA; art. 22 pkt 4 Konstytucji ITU.

¹² Tak np. art. 4 pkt 2 Konstytucji FAO; art. 14 pkt 1, 2 Konstytucji FAO; art. 49 pkt d Konwencji ICAO; art. 58 Konwencji ICAO.

¹³ Tak np. art. 18 pkt 2 Konstytucji ILO.

¹⁴ Na przykład art. 57 pkt a Konwencji ICAO.

skie [Michałowska-Gorywoda 1971: 93]. Za reprezentatywne uchodzi twierdzenie J. Menkesa i A. Wasilkowskiego, którzy przez uchwałę rozumieją „każdy formalnie podjęty akt woli organizacji międzynarodowej wydany przez jej statutowo upoważniony organ działający na zasadzie kolegalności” [Menkes, Wasilkowski 2006: 211].

Odnotujmy w tej kwestii pogląd W. Morawieckiego, który terminem „decyzja” posługuje się w odniesieniu do uchwał podejmowanych przez organy główne organizacji międzynarodowych. Zdaniem Morawieckiego tylko takie uchwały wyrażają stanowisko całej organizacji [Morawiecki 1965: 47]. Natomiast J. Rydzkowski, precyzując pojęcie rezolucji ONZ, wyraźnie mówi, iż są to „uchwały organów ONZ mające charakter zaleceń i niemające obowiązującej mocy prawnej” [Rydzkowski 2000: 199].

Nie bez racji K. Skubiszewski używa określenia „uchwała prawotwórcza” dla wszystkich aktów prawnych organizacji międzynarodowych skierowanych do państw członkowskich, które zostały przyjęte na podstawie wyraźnego upoważnienia statutowego oraz zawierają normy generalne i abstrakcyjne [Skubiszewski 1965: 11–44]. Na przykład Z.M. Doliwa-Klepacki posługuje się pojęciem „decyzja”, akcentując, że decyzjami są wszelkie akty prawne będące formalnym wyrazem woli organów organizacji oraz że jest to termin obejmujący swym zakresem zarówno uchwałę (akt stanowiony wyłącznie przez organy kolegalne), jak i zalecenie (akt dotyczący merytorycznej działalności organizacji, niemający charakteru wiążącego) [Doliwa-Klepacki 1997: 164].

Nie bez znaczenia pozostaje teza R. Sonnenfeld, która w pracy poświęconej uchwałom Rady Bezpieczeństwa ONZ pisze: „[...] uchwały (rezolucje) organizacji międzynarodowej są, najogólniej biorąc, aktami prawnymi, przy czym przez akt prawny rozumie się zarówno akt ustanawiający, jak i wykonujący normę prawną” [Sonnenfeld 1979: 13]. N. Buchowska konstatuje: „[...] dla uniknięcia komplikacji pojęciowych można zaproponować systematykę stosowania poszczególnych nazw, która jednocześnie wskaże pewne rodzaje aktów jednostronnych, ponieważ w zasadzie każdy akt woli organizacji jest od strony formalnej uchwałą, jako że niemal zawsze podejmowany jest przez organ kolegalny” [Buchowska 2005: 246]. R. Bierzanek wyraźnie stwierdza, że „ustawami międzynarodowymi, czy też legislacją międzynarodową, nazywać można *per analogiam* akty organów uchwalających organizacji międzynarodowych” [Bierzanek 1991: 62].

Spośród opracowań zagranicznych poświęconych organizacjom międzynarodowym jedynie nieliczne zajmują się pojęciem „uchwała organizacji międzynarodowej”, a stanowiska autorów w tej kwestii nie zawsze są zbliżone¹⁵. Na przykład R.W. Cox i H.K. Jacobson twierdzą: „Drugi termin, który wymaga wstępnego wyjaśnienia, to decyzja. W jednym ze swych znaczeń termin ten sugeruje ostateczność, rozstrzygnięcie, zamknięcie procesu, wynik. Z tego punktu widzenia decyzjom przyglądano się tak, aby odkryć ich autorytet prawny lub formalny oraz ich treść” [Cox, Jacobson

¹⁵ Spowodowane jest to faktem, iż autorzy co do zasady nie podejmują refleksji teoretycznej, odwołując się do pojęć o oczywistym znaczeniu, niekiedy traktowanych przez nich wręcz jako pierwotne.

1973: 3]. Ciekawe wydają się rozważania w tej kwestii H.G. Schermers [Schermers 1995: 1333] i N.M. Blokkera, którzy konstatują: „Decyzja wiążąca będzie to jakieś prawne sformułowanie, które ma moc prawnie wiążącą. [...] Tak więc decyzje oznaczają akty prawne, które są wiążące dla rządu lub osoby, do której są skierowane” [Schermers, Blokker 2003: 824]. Nieco inne stanowisko zajął w tej kwestii P.C. Szasz, twierdząc, że „polityczne lub reprezentacyjne organy organizacji międzyrządowych działają przez podejmowanie decyzji – zazwyczaj w formie rezolucji. Decyzje te można podzielić z grubsza na dwie kategorie: a) te, które bezpośrednio tworzą fakty prawne lub zobowiązania, b) te, które stanowią rekomendację. W większości prawnie skuteczne decyzje organizacji międzyrządowych to te, które odnoszą się do samej organizacji” [Szasz 1995: 40]. Trafnie wskazują H.G. Schermers i N.M. Blokker, że „termin »decyzja« będzie używany do określenia różnorodnych sformułowań prawnych używanych przy zakończeniu debat wewnątrz organizacji międzynarodowych” [Schermers, Blokker 2003: 492].

Z kolei M. Virally wyraża słuszny pogląd, że „rezolucje organu międzynarodowego skierowane są do jednego lub wielu adresatów, znajdujących się poza tym organem, które skutkują zainicjowaniem określonego zachowania, działania, lub powstrzymania się od działania” [Virally 1956: 66]. W tym znaczeniu nie jest bezzasadna teza S.A. Voitovich, że „rekomendacja Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej jest czymś więcej niż czysta rekomendacja. Ma ona znaczenie podwójne: rekomendacyjne i zobowiązujące” [Voitovich 1990: 28]. Według J.A. Froweina „decyzje podejmowane będą przez głosowanie, które może wymagać jednomyślności, większości kwalifikowanej lub zwykłej. Wynikiem takiego głosowania będzie uchwała określonego organu. Skutki prawne uchwały zależeć będą od konkretnego systemu konstytucyjnego występującego w organizacji międzynarodowej” [Frowein 1989: 779]. Z kolei J. Klabbers wskazuje, że często dokonuje się rozróżnienia pomiędzy różnymi typami narzędzi prawnych. Niektóre aspirują do charakteru ustawodawczego, dając mniej więcej ogólne, abstrakcyjne przepisy generalnego zastosowania, wiążące dla wszystkich podmiotów określonego systemu prawnego [Klabbers 2002: 200].

Nie bez racji A. Cassese twierdzi – odnośnie do działalności prawotwórczej organizacji międzynarodowych – że „efekt kumulacyjny tej działalności może prowadzić do uchwał wiążących adresata” [Cassese 1986: 198]. Jednocześnie autor podkreśla, iż władze państw zachodnich i socjalistycznych stoją na stanowisku, że oprócz pewnych wyjątków uchwały mają wartość jedynie „napominającą”. W tym znaczeniu nie jest bezzasadna teza L. Antonowicza w odniesieniu do pojęcia „uchwała prawotwórcza”, że „podstawą takich uchwał powinno być wyraźne upoważnienie ze strony państw, zamieszczone w statucie organizacji międzynarodowej lub w innej umowie międzynarodowej” [Antonowicz 2006: 33]. W tym świetle słuszny jest także postulat N. Buchowskiej, która traktuje uchwałę prawotwórczą jako „akt prawny, który skierowany jest na zewnątrz, do państw członkowskich, a więc w odróżnieniu od omawianego wcześniej prawa wewnętrznego nie dotyczy kwestii wewnętrznego funkcjonowania organizacji, lecz nakłada określone prawa i obowiązki na państwa

członkowskie w sferze ich funkcjonowania poza strukturą organizacyjną organizacji” [Buchowska 2007: 217–234]. A. Wasilkowski nie podaje definicji uchwały prawotwórczej – podobnie zresztą jak większość autorów zajmujących się problematyką organizacji międzynarodowych, traktując ją jako pojęcie o oczywistym znaczeniu – które jest jednak bardziej intuicyjne niż dyskursywne, toteż z reguły nieprecyzyjnie określa się jego treść. Autor ten wyraża pogląd, że „obowiązek wykonywania uchwał prawotwórczych organizacji międzynarodowych wynika ze statutów tych ostatnich, a więc z prawa międzynarodowego” [Wasilkowski 2003: 576]. Z kolei E. Latoszek dochodzi do słusznego, jak się wydaje, wniosku, że „w sferze zewnętrznej charakter podejmowanych decyzji powinien wynikać z wyraźnych postanowień statutowych lub być wyprowadzony z aktów uzupełniających podjętych w ramach uprawnień statutowych” [Latoszek 2001: 56]. Natomiast inspirujące w kontekście pojęcia uchwały prawotwórczej wydają się rozważania J. Menkesa i A. Wasilkowskiego, którzy konstatują: „Tylko więc część uchwał wiążących (decyzji) tworzy nowy porządek normatywny mający pewne cechy trwałości” [Menkes, Wasilkowski 2006: 216–217]. Bodaj najwyraźniej przedstawił swoje stanowisko na temat definicji uchwały prawotwórczej K. Skubiszewski, uznając, że jest to „decyzja, która w efekcie daje normy prawne ujęte w całość nazywaną aktem prawodawczym organizacji międzynarodowej” [Skubiszewski 1965: 8]. Interesujące wydają się także przemyślenia M. Lachsa, który sugeruje klasyfikację umów międzynarodowych na bazie stosunku nowej umowy do obowiązujących już zasad i norm prawa międzynarodowego: 1) umowy potwierdzające lub formułujące, dla większej precyzji, pewne wiążące już zasady prawa, 2) umowy tworzące nowe zasady i normy, 3) umowy stosujące *ad casum* istniejące zasady lub normy prawa [Lachs 1958: 261]. Co więcej, na podstawie rozumowania M. Lachsa można rozważyć, w jakim stopniu określona uchwała organizacji międzynarodowej zawiera istniejące już normy prawne, a w jakiej mierze tworzy nowe.

W niniejszym opracowaniu za uchwałę prawotwórczą uznaje się *ex definitione* akt jednostronny organizacji międzynarodowych, który: 1) jest skierowany do państw członkowskich, a więc stanowi akt *pro foro externo*; 2) został przyjęty na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w statucie organizacji międzynarodowej lub innej umowie międzynarodowej zawartej pomiędzy organizacją międzynarodową a jej państwami członkowskimi (np. konwencji zawartej pod auspicjami organizacji międzynarodowej); 3) ma charakter wiążący dla państw członkowskich; 4) zawiera normy generalne regulujące zachowanie się nieograniczonej liczby adresatów w nieograniczenie wielu przypadkach. Jeśli uchwały organizacji międzynarodowych będą zawierać normy skonkretyzowane i zindywidualizowane, nie będą mogły zostać zaliczone do kategorii uchwał prawotwórczych, zaś kwestią otwartą będzie ich przynależność do katalogu źródeł prawa międzynarodowego.

Analiza uchwał organizacji międzynarodowych wskazuje, że mamy do czynienia z całym spektrum nazewnictwa tych aktów prawnych. Jak widać, jeśli chodzi o terminologię polską, to najodpowiedniejszym określeniem aktu woli organizacji międzynarodowych jest termin „uchwały” („rezolucje”). Należy zaznaczyć, że nazewnictwo

takie używane jest w niniejszym opracowaniu i stanowi optymalną definicję zbiorczą na ich oznaczenie, o najszerszym zakresie semantycznym, a mianowicie obejmuje wszystkie akty jednostronne organizacji międzynarodowych, ponieważ w zasadzie każdy akt woli organizacji międzynarodowej jest od strony formalnej uchwałą, jako że niemal zawsze przyjmuje go organ kolegialny. Decyzja stanowi akt wiążący, lecz zawierający normy konkretne i indywidualne, np. uchwała Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ). Natomiast pojęcie „zalecenie” stosuje się dla określenia wszelkich niewiążących uchwał, zawierających jedynie postulaty określonego pożądanego zachowania (a więc np. uchwała ZO ONZ) [Schermers, Blokker 2003: 765]. J. Klabbers definiuje *soft law* następująco: „Skłonni jesteśmy używać pojęcia »prawo miękkie«, aby opisać kwestie, które trudno określić jako prawo twarde. A zatem są to wytyczne, kodeksy postępowania, uchwały, rekomendacje i programy działania, nieokreślone postanowienia traktatów, nieratyfikowane umowy międzynarodowe, być może nawet opinie prokuratorów generalnych lub rozbieżne opinie poszczególnych sędziów MTS lub różnych trybunałów praw człowieka. Wszystkie je, być może, można zaliczyć do prawa miękkiego. Na pewno nie są one prawem twardym, z pewnością nie jest również tak, że są zupełnie nieistotne, zatem, [...] musi to być prawo miękkie” [Klabbers 1998: 385–386].

Reasumując, należy stwierdzić, że istnieje istotna różnica między aktami organizacji o charakterze wiążącym i niewiążącym, prawotwórczym i takimi, które nie mają takiego charakteru. Jest rzeczą oczywistą, że wszystkie one wyrażają wolę organizacji i służą takiemu samemu celowi, a więc realizacji zadań organizacji.

POJĘCIE I ŹRÓDŁO KOMPETENCJI ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH DO PODEJMOWANIA UCHWAŁ PRAWOTWÓRCZYCH

Aktualnie prawo międzynarodowe jest w ciągłym ruchu – ewoluuje i dostosowuje się do nowego otoczenia. W XXI wieku stosunki międzynarodowe stanowią skomplikowany obraz zmieniających się procesów, w których współuczestniczą podmioty prawa międzynarodowego. Należą do nich również organizacje wyspecjalizowane ONZ. Słusznie N.M. Blokker twierdzi: „Chociaż nie można przewidzieć, czy i jak rozwinie się »ustawodawstwo międzynarodowe« w przyszłości, nie można zaprzeczyć, że większość prawotwórstwa międzynarodowego obecnie ma miejsce w ramach organizacji międzynarodowych. Nawet jeżeli ani ONZ, ani żadna z jej organizacji wyspecjalizowanych nie zostały ustanowione jako organ ustawodawczy w praktyce, ważniejsze organy międzyrządowe wykorzystywały swoje prawo do rekomendacji dla osiągnięcia prawa wiążącego tam, gdzie służyło to ich celowi i miało odpowiednie poparcie polityczne” [Blokker 1999: 4–5].

Warta podkreślenia w tym kontekście jest jeszcze teza L. Gordenker: „Głównym celem organizacji międzyrządowych jest wytworzenie pewnej przewidywalności zachowania ich członków” [Gordenker 1991: 71]. W moim przekonaniu przewidy-

walność tę organizacja międzynarodowa uzyskuje na drodze wypełnienia przez nią funkcji normatywnych (regulacyjnych). Co więcej, jak stwierdza W. Morawiecki, „realizacja funkcji regulacyjnych jest politycznym procesem osiągania pomiędzy państwami, członkami organu międzynarodowego, porozumienia w sprawie norm, które mają w sposób względnie trwałe regulować stosunki pomiędzy uczestnikami (podmiotami) stosunków międzynarodowych” [Morawiecki 1971: 121]. Jako przykład odnotuję pogląd w tej kwestii B. Conforti: „Potrzeba adaptacji do zmiennych okoliczności i zapewnienia, że organy będą miały niezbędne środki do umożliwienia organizacji efektywnego funkcjonowania i osiągnięcia celów, doprowadziło do sformułowania doktryny uprawnień domniemanych, zgodnie z którymi organizacja musi posiadać te uprawnienia, które choć nie stanowi o nich wyraźnie Karta, nadawane są organizacji przez implikację konieczną jako niezbędne do wykonywania jej obowiązków” [Conforti 2000: 295].

Z kolei J. Menkes i A. Wasilkowski stwierdzają: „Organizacje międzynarodowe wypracowują więc pewne normy, które powinny być przestrzegane przez państwa. [...] Normy takie są formułowane w uchwałach, których siła oddziaływania zależy od autorytetu organizacji oraz rodzajów skutków, jakie z podjęciem uchwały wiąże statut danej organizacji” [Menkes, Wasilkowski 2006: 162]. Organizacja międzynarodowa tworzy uchwały prawotwórcze dla państw członkowskich, gdy ma do tego wyraźne upoważnienie sformułowane w swoim statucie lub innym traktacie zawartym przez te państwa. Należy zauważyć, że kompetencji prawotwórczej organizacji w stosunku do państw nie da się domniemywać¹⁶, w przeciwieństwie do kompetencji prawotwórczej ograniczonej do prawa wewnętrznego organizacji. Podstawę prawną do rozwijania przez organizację działalności prawotwórczej stanowi więc zawsze norma traktatowa, w której określonych przepisach zawarte jest źródło kompetencji organizacji do podejmowania uchwał prawotwórczych. Tak więc można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że moc obowiązująca i ważność aktu prawodawczego są zależne od upoważnienia zawartego w traktacie [Wright 1955: 216]. Przyjmuje się, że w przypadku uchwał prawotwórczych zezwolenie to powinno być wyrażone bezpośrednio w określonym traktacie zawartym przez państwa członkowskie i nie może zostać wywiedzione z innej podstawy prawnej, działalności legislacyjnej organizacji lub z kompetencji do podejmowania innych aktów przyznanych określonej organizacji.

Wydaje się, że z powyższych uwag w oczywisty sposób wynika druga cecha charakterystyczna kompetencji prawotwórczej organizacji, a mianowicie fakt, że musi to być kompetencja traktatowa. Należy też wspomnieć, iż upoważnienie do po-

¹⁶ W tym miejscu należy ponadto zwrócić uwagę, że nie znajduje tutaj zastosowania doktryna kompetencji domniemanych (*implicit powers*, *implied powers*) w związku z prawem wewnętrznym organizacji międzynarodowych. Stąd przepisy regulujące kompetencję prawotwórczą organizacji międzynarodowych nie mogą być przedmiotem wykładni rozszerzającej (*interpretatio extensiva*), która występuje wtedy, gdy porównując zakresy przepisu prawnego, uzyskane za pomocą różnych dyrektyw interpretacyjnych, wybieramy rozumienie wynikające z dyrektyw pozajęzykowych i jest ono szersze od rozumienia językowego, zob. sprawa 29/69, *Stauder v. City of Ulm*, Zb. Orz. 1969, s. 419.

dejmowania uchwał prawotwórczych nie może pochodzić od samej organizacji, czyli nie może być zawarte np. w przepisach aktu prawnego przyjętego przez organizację. Kompetencja prawotwórcza powinna stanowić kompetencję pierwotną, która została nadana organizacji przez same państwa członkowskie. Niewątpliwie tego rodzaju upoważnienia traktatowe znajdują się we wszystkich *de facto* statutach organizacji międzynarodowych mających kompetencje prawotwórcze.

Trzeba bowiem pamiętać, że działalność regulacyjna organizacji międzynarodowych może niekiedy świadomie zmierzać do tworzenia norm obowiązujących ich adresatów. Dokonując pewnego uproszczenia w wywodzie, można przyjąć tezę, iż produktem końcowym realizowania przez organizacje międzynarodowe ich funkcji prawotwórczych mają być obowiązujące normy prawne. Zwróćmy uwagę w tym kontekście, że w przypadku, gdy proces prawotwórczy nie zostanie formalnie sfinalizowany w postaci ustanowienia norm prawnych, lecz zatrzyma się na jednej z faz wstępnych, np. na uchwaleniu projektu tekstu konwencji międzynarodowej, nie wyjdzie on praktycznie poza ramy funkcji regulacyjnych o charakterze konsultacyjnym, poza zalecanie danych norm.

Podsumowując, można stwierdzić, że wciąż brak woli państw do wyrażenia zgody na to, aby treść kompetencji prawotwórczej organizacji była *de facto* niedookreślona czy też ulegała modyfikacjom bez zgody poszczególnych państw członkowskich. Tak więc w statucie organizacji musi być zawarta kompetencja do tworzenia precyzyjnie wskazanych aktów prawnych w ściśle określonym zakresie przedmiotowym. W doktrynie powszechny jest pogląd, że jeżeli organizacja podejmie uchwałę prawotwórczą wykraczającą w jakikolwiek sposób poza wskazaną w statucie kompetencję (np. dokonując zmiany procedury głosowania czy też poszerzając zakres przedmiotowy), to uchwałę taką trzeba byłoby uznać za nieważną, ponieważ moc obowiązująca i ważność uchwały prawotwórczej zależą od treści upoważnienia traktatowego. Tylko późniejsza konwalidacja uchwały przez państwa członkowskie mogłaby nadać jej moc obowiązującą.

MIEJSCE UCHWAŁ PRAWOTWÓRCZYCH ORGANIZACJI WYSPECJALIZOWANYCH ONZ W KATALOGU ŹRÓDEŁ PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Katalog art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) [Sykulska 1996: 426], obejmujący umowy międzynarodowe, zwyczaj, ogólne zasady prawa, orzecznictwo i doktrynę jako środek o charakterze pomocniczym oraz zasady słuszności, traktowany jako katalog źródeł prawa międzynarodowego [Fitzmaurice 1958: 153], budzi *de facto* wiele obiekcji. Jeśliby przyjąć hipotezę, że art. 38 Statutu MTS nie wyszczególnia uchwał organizacji międzynarodowych, to nie można ich uznać za samoistne źródło prawa, stosowane na równi z umową czy zwyczajem. Odnotujmy na przykład pogląd w tej kwestii P.C. Szasza: „Jest rzeczą oczywistą, dlaczego zawarta w Statucie MTS lista podstaw prawnych, które Trybunał ma sto-

sować do uchwał lub sporów, rozpoczyna się od konwencji międzynarodowych [...] ustanawiających przepisy uznane przez państwa spierające się. Jeżeli powstanie spór pomiędzy dwiema lub większą liczbą jednostek, naturalnie pierwsze pytanie jest następujące: jakie istotne umowy mogły zawrzeć? W pewnym sensie odwołanie do konwencji lub traktatów odnosi się głównie do klasycznego kontraktowego charakteru tych instrumentów. Oparte jest na przesłance, że jeżeli istnieje norma uznana przez strony, to mogą one być przez nią związane” [Szasz 1995: 39].

Z praktyki MTS można powołać się na orzeczenie z 1950 r. *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations*. MTS w tej sprawie rozpatrywał Regulamin ZO ONZ w celu potwierdzenia poprawności własnej interpretacji art. 4 Karty ONZ: „Ostatecznie należałoby zaznaczyć, że to stwierdzenie jest ograniczone do prezentacji płaszczyzny konkretnego zagadnienia i nie jest próbą zaprezentowania powiązanego z nim materiału, który mógłby być interesujący”¹⁷. W sprawie *Effect of Awards Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal* MTS stwierdził, że orzeczenia Trybunału Administracyjnego ONZ mają moc wiążącą dla stron sporu, co w konsekwencji spowodowało powstanie zobowiązań finansowych dla państw członkowskich¹⁸.

W świetle przedstawionych przykładów, szczególnie z praktyki MTS, wątpliwości budzi fakt, dlaczego twórcy Statutu MTS nie umieścili uchwał organizacji międzynarodowych w wyliczeniu zawartym w art. 38 Statutu MTS. W doktrynie zazwyczaj jako przyczynę wskazuje się fakt, że art. 38 Statutu MTS jest lustrzanym odzwierciedleniem art. 38 Statutu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 1920 roku. Na początku XX wieku autorzy tego aktu nie zdawali sobie bowiem sprawy z tego, że w przyszłości istnieć będzie tak duża liczba organizacji międzynarodowych, ich uchwały zaś będą odgrywać tak doniosłą rolę w prawie międzynarodowym, a tym samym nie widzieli potrzeby umieszczenia w art. 38 uchwał organizacji jako jednej z podstaw orzekania. Niewątpliwie należy uznać, że art. 38 Statutu MTS jest jedynie punktem wyjścia do analizy źródeł prawa międzynarodowego. Co więcej, na uwagę zasługuje w tym kontekście teza postawiona przez M. Koskenniemi: „[...] tak duża różnorodność teorii o sensie prawa międzynarodowego i tak wielka ich szczegółowość sprawia, że żadna z tych teorii nie może być skutecznie wykorzystywana jako punkt odniesienia dla osiągnięcia możliwych do zaakceptowania uchwał w zagadnieniach normatywnych” [Koskenniemi 2000: 190].

W kilku sprawach MTS rozpatrywał akty stanowione przez organizacje międzynarodowe, zakładając, że uchwała jest pochodna w stosunku do traktatu, który zgodnie z art. 38 ust. 1 lit. a wolno mu zastosować. Warto dodać, że w opinii doradczej z roku 1996 w sprawie *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, rozpatrując zagadnienie charakteru rezolucji ZO ONZ, MTS stwierdza: „Uchwały ZO ONZ nawet jeśli nie są wiążące, mogą niekiedy mieć wartość normatywną. W pew-

¹⁷ ICJ Rep. 1950, s. 7.

¹⁸ ICJ. Rep. 1954, s. 10.

nych okolicznościach mogą stanowić ważny dowód dla ustalenia istnienia przepisu lub powstania *opinio iuris*. Aby ustalić, czy jest to prawda, w danej uchwale ZO ONZ trzeba przyrzeć się jej treści i warunkom jej przyjęcia. Należy również sprawdzić, czy *opinio iuris* istnieje co do charakteru normatywnego¹⁹.

Trzeba też zaznaczyć, że różni autorzy zastanawiają się, czy przytoczone wyliczenie w art. 38 Statutu MTS jest kompletne, odnosząc się do uchwał organizacji międzynarodowych jako elementu mającego uzupełnić treść tej regulacji. Jeżeli na art. 38 Statutu MTS spojrzeć z tej perspektywy, kwestią otwartą pozostaje debata na temat uchwał organizacji międzynarodowych jako źródła prawa międzynarodowego. Z kolei analizę dotyczącą sposobu, w jaki MTS stosuje uchwały organizacji międzynarodowych, trzeba skwitować następująco: wobec aktualnej treści art. 38 swojego Statutu MTS, chcąc zastosować uchwałę organizacji międzynarodowej, musi potraktować ją jako pochodną w stosunku do traktatu, co nie oznacza, że inne akty nie będą mogły mieć charakteru prawotwórczego i być uznane za źródło prawa międzynarodowego [Wyrozumska 2006: 100].

W doktrynie występują odmienne stanowiska w kwestii charakteru uchwał organów międzynarodowych. Z jednej strony niektóre uchwały są zaliczane do źródeł prawa międzynarodowego. R. Szafarz jednoznacznie uznaje prawotwórcze uchwały organizacji międzynarodowych za składowe międzynarodowego porządku prawnego [Szafarz 1997: 19]. Warta podkreślenia w tym kontekście jest teza N. Buchowskiej, która twierdzi: „Przyjąć przy tym trzeba, 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. Mogą to bowiem być również uchwały zaliczane do tzw. prawa wewnętrznego, ponieważ również z tych uchwał pośrednio wynikają prawa i obowiązki dla państw” [Buchowska 2005: 246]. Ponadto należy zwrócić uwagę, że W. Czapliński i A. Wyrozumska skłaniają się do tego, aby zaliczać do katalogu źródeł prawa międzynarodowego uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych oraz akty jednostronne państw i organizacji, a także do tego, by uznać fakt poszanowania uchwał niewiążących za praktykę państw z elementami zwyczaju [Czapliński, Wyrozumska 2004: 129]. Autorzy ci odmawiają statusu źródła prawa międzynarodowego uchwałom niewiążącym. Warto dodać, że ich zdaniem „akty jednostronne przyjmowane przez organizacje międzynarodowe z reguły nie są źródłami prawa, wiele uchwał ma bowiem charakter zaleceń i tylko wyjątkowo statut organizacji nadaje im charakter prawnie wiążący” [Czapliński, Wyrozumska 2001: 58]. Nie bez racji P. Czubik i B. Kuźniak podkreślają, że „uchwały organizacji międzynarodowych z całą pewnością

¹⁹ ICJ Rep. 1996, par. 70. W doktrynie istnieje powszechny pogląd, zgodnie z którym jeżeli nie można znaleźć dowodów w postaci jednoznacznych deklaracji poszczególnych państw uznających obowiązywanie normy zwyczajowej, istnienie *opinio iuris* można przyjąć na podstawie jednolitej i konsekwentnej praktyki państw, zob. opinie odrębne sędziów K. Tanaki i M. Soerensena w sprawie *szelfu kontynentalnego Morza Północnego*, ICJ Rep. 1969, właściwie s. 176 i 247; w sprawie *Nikaragui*, ICJ Rep. 1986, s. 97–98 i 106.

są traktowane jako trzecie, obok zwyczaju i umowy, źródło prawa międzynarodowego. Jednak nie każda uchwała i nie każdej organizacji międzynarodowej może być zaliczona do źródeł prawa” [Czubik, Kuźniak 2002: 13]. Według zaś opinii K. Kocota art. 38 Statutu MTS nie wyczerpuje wszystkich źródeł i dopuszcza istnienie innych. Te źródła tkwią m.in. w uchwałach organizacji międzynarodowych. Szczególną rolę odgrywają te uchwały, które są podejmowane jednogłośnie [Kocot 1961: 199].

Analiza miejsca uchwał prawotwórczych organizacji międzynarodowych w katalogu źródeł prawa międzynarodowego pozwala na sformułowanie kilku zasadniczych wniosków. Po pierwsze, źródłem prawa międzynarodowego są uchwały prawotwórcze. Kompetencja prawotwórcza organizacji międzynarodowych polega na samodzielnym stanowieniu przez nie wiążących aktów prawnych, skutecznych *pro foro externo*²⁰ oraz zawierających normy generalne i abstrakcyjne, oraz jest wyjątkową formą pełnienia funkcji regulacyjnej przez organizację międzynarodową. W odniesieniu do miejsca uchwał prawotwórczych w katalogu źródeł prawa międzynarodowego uważam, że pomimo iż art. 38 Statutu MTS nie wymienia uchwał organizacji międzynarodowych, należy uznać ich źródłowy charakter. W tym opracowaniu przyjęłam koncepcję, zgodnie z którą art. 38 Statutu MTS jest punktem wyjścia do analizy katalogu źródeł, nie zaś ich enumeratywnym i wiążącym wyliczeniem. Niewątpliwie samoistnym źródłem prawa międzynarodowego są uchwały prawotwórcze, a więc akty jednostronne organizacji międzynarodowych o charakterze wiążącym, skierowane do państw członkowskich. W przypadku gdyby miało dojść do nowelizacji art. 38 Statutu MTS, wydaje się niezbędne uzupełnienie treści ust. 1 o następujący punkt zakładający, że MTS, rozstrzygając zgodnie z prawem międzynarodowym przedłożone mu sprawy, stosuje uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych.

PODSUMOWANIE

Analiza zaprezentowanych materiałów potwierdza *prima facie*, że na jej tle można przedstawić kilka ogólniejszych konkluzji. Część z nich stanowi potwierdzenie *expressis verbis* też zamieszczonych we wstępnej części niniejszego opracowania.

Kompetencja prawotwórcza organizacji międzynarodowych polega na samodzielnym podejmowaniu przez nie wiążących aktów prawnych, skutecznych *pro foro externo* oraz zawierających normy generalne i abstrakcyjne, oraz jest formą stanowienia funkcji regulacyjnej przez organizację międzynarodową. Co istotne, normy

²⁰ Dał temu wyraz np. sąd amerykański w sprawie *Diggs v. Richardson* (Sąd Apelacyjny, wyrok z 17.12.1975 r., 555). Strona sporu argumentowała przed sądem, że rezolucja 301 RB ONZ, wzywająca państwa członkowskie do zachowania wstrzemięźliwości od aktów implikujących uznanie legalności RPA w Namibii, tworzy normę skuteczną w prawie wewnętrznym (w konsekwencji USA zobowiązane były zakazać importu fok poławianych u wybrzeży Namibii). Sąd, odrzucając powyższą tezę, stwierdził, że zobowiązania tego rodzaju nie są adresowane do sądów, nie nakładają żadnych zobowiązań na jednostki. Skierowane są wyłącznie do rządów, które powinny przedsięwziąć środki dla ich realizacji.

tego rodzaju nie muszą być skierowane bezpośrednio do państw członkowskich, gdyż z uchwał organizacji *de facto* pośrednio wynikają prawa i obowiązki państw. Są to najczęściej uchwały mieszczące się w ramach tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowej, które reguluje zagadnienia techniczno-organizacyjne związane z działalnością każdej organizacji. W związku z tym normatywny (prawotwórczy) charakter mają tylko te uchwały organizacji, które ustalają reguły postępowania na przyszłość, odnoszące się do sytuacji, które mogą zaistnieć w potencjalnie nieograniczonej liczbie przypadków. Nie mają go więc uchwały, które – choć są prawnie wiążące – ustalają sposób postępowania dotyczący jednorazowych sytuacji na podstawie istniejących norm prawnych. Przegląd praktyki organizacji międzynarodowych pozwala stwierdzić, że kompetencja prawotwórcza ma swoje źródło w konkretnych przepisach umowy konstytuującej organizację.

Należy zauważyć, że kompetencja prawotwórcza organizacji wyspecjalizowanych ONZ ma charakter odmienny niż kompetencja do podejmowania zaleceń lub innych uchwał o charakterze niewiążącym, zaliczanych przez niektórych autorów do *soft law*. Co ciekawe, kompetencja ta nie jest tożsama z kompetencją do tworzenia prawa wewnętrznego organizacji, obejmującego zespół wszystkich norm regulujących sferę wewnętrznego życia organizacji międzynarodowej. Należy zaznaczyć, że kompetencja prawotwórcza zawsze tkwi w akcie konstytuującym organizację.

Proces prawotwórczy zostaje więc uruchomiony celem wykonania traktatowych norm kompetencyjnych. Mówiąc inaczej, statut organizacji wskazuje, że określone akty prawne mają moc wiążącą dla państw członkowskich. Z przeprowadzonej analizy wynika ponadto, że tworzone w celu wykonania kompetencji prawotwórczej uchwały prawotwórcze oznaczają akty jednostronne organizacji międzynarodowych skierowane *pro foro externo*, podjęte na podstawie ściśle określonych upoważnień statutowych, zawierających normy generalne i abstrakcyjne. Nie są zatem uchwałami prawotwórczymi akty prawa wewnętrznego, zalecenia i decyzje wykonawcze. Jeśli chodzi o moc uchwał prawotwórczych, za wiążące należy uznać również te uchwały, które są podejmowane z zastosowaniem procedury *contracting out*.

Można z pewnym uproszczeniem powiedzieć, że nieprecyzyjne wydaje się stanowisko tych autorów, którzy zaliczają uchwały do *sensu largo* prawa traktatowego. Wszak w świetle przedstawionych rozważań należy też stwierdzić, że uchwały organizacji międzynarodowych są aktami odmiennymi od statutów, z których pochodzi kompetencja do ich tworzenia, zarówno pod względem formalnym, jak i często w pewnym sensie merytorycznym. W tej sytuacji właściwym przykładem jest wzajemna zależność, jaka istnieje pomiędzy konstytucją a uchwaloną na jej podstawie ustawą [Tammes 1958: 269–270].

Należy zwrócić uwagę na różną procedurę powstawania i odmienny sposób dochodzenia do skutku uchwał i umów międzynarodowych. Warto dodać, że w przypadku umowy jej twórcami są państwa, zaś twórcą uchwały organizacji międzynarodowej jest jej organ, a nie będące jego członkami państwa członkowskie.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, J.E. 2005. *International Organizations as Law-makers*, Oxford.
- Baylis, J., Smith, S. (red.) 2001. *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford.
- Bierzanek, R. 1991. *Studia nad społecznością międzynarodową. Źródła prawa międzynarodowego*, Lublin.
- Blokker, N.M. 1999. *Decisions of international organizations: the case of the European Union*, „Netherlands Yearbook of International Law”, t. 30.
- Boyle, A., Chinkin, Ch. 2007. *The Making of International Law*, Oxford.
- Buchowska, N. 2005. *Uchwały organizacji międzynarodowych w polskim porządku prawnym – zarys problematyki* [w:] P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 2, Poznań.
- Conforti, B. 2000. *The Law and Practice of the United Nations*, Hague–London–Boston.
- Cox, R.W., Jacobson, H.K. 1973. *The Framework for Inquiry* [w:] R.W. Cox (et al.), *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, New Haven–London.
- Czapliński, W., Wyrozumska, A. 2001. *Sędzia państwowy wobec prawa międzynarodowego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Czubik, P., Kuźniak, B. 2002. *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa.
- Detter, I. 1965. *Law-making by International Organizations*, Stockholm.
- Doliwa-Klepacki, Z.M. 1997. *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Warszawa
- Fitzmaurice, G. 1958. *Some Problems the Formal Sources of International Law* [w:] F.M. van Asbeck (red.), *Symbolae Verzijl*, La Haye.
- Frowein, J.A. 1989. *The Internal and External Effects of Resolutions by International Organizations*, *Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, t. 49.
- Gordenker, L. 1991. *International Organization in the New World Order*, „Fletcher Forum of World Affairs”, t. 15, nr 2.
- Henkin, L. 1979. *How Nations Behave*, New York.
- Klepacki, Z.M. 1979. *Uchwały organizacji międzynarodowych państw socjalistycznych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 9, s. 81–92.
- Jacobson, H.K., Reisinger, W.M., Mathers, T. 1986. *National Entanglements in International Governmental Organizations*, „American Political Science Review”, t. 80, nr 1, s. 141–159.
- Kocot, K. 1961. *Nowe tendencje w dziedzinie prawa narodów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, t. 8.
- Koskenniemi, M. 2000. *Introduction* [w:] M. Koskenniemi (red.), *Sources of International Law*, Ashgate, Dartmouth.
- Lachs, M. 1958. *Umowy wielostronne*, Warszawa.
- Menkes, J., Wasilkowski, A. 2006. *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa.
- Michałowska-Gorywoda, K. 1971. *Pojęcie i rodzaje decyzji organizacji międzynarodowych oraz klasyfikacja i analiza prawna decyzji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe SGPiS, Prace Instytutu Handlu Międzynarodowego”, t. 5, nr 84.
- Morawiecki, W. 1965. *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa.
- Morawiecki, W. 1971. *Funkcje organizacji międzynarodowej*, Warszawa.
- Pieńkos, J. 1994. *Glosarium terminologii stosunków międzynarodowych*, Warszawa.
- Poncio, R.J. 1996. *Beyond 1995: negotiating a new UN through Article 109*, „Fletcher Forum of World Affairs”, t. 20, nr 1.
- Reinalda, B., Verbeek, B. 2004. *The issue of decision making within international organizations* [w:] Reinalda, B., Verbeek, B. (red.), *Decision Making Within International Organizations*, London, New York.
- Rosenau, J.N. 1995. *Governance in the Twenty-First Century*, „Global Governance”, t. 1, nr 1.
- Rydzkowski, J. 2000. *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa.

- Schermers, H.G. 1995. *International Organization* [w:] R. Bernhardt (red.), *Encyclopedia of Public International Law*, t. 2.
- Sonnenfeld, R. 1979. *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zagadnienia prawne*, Warszawa, s. 13.
- Sykulska, M. (oprac.), 1996. *Prawo międzynarodowe publiczne*, Gdańsk.
- Szafarz, R. 1997. *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Wyd. Sejmowe, Warszawa.
- Tammes, A.J.P. 1958. *Decisions of international organs as a source of international law*, *Recueil des cours*, t. 94.
- Virally, M. 1956. *La valeur juridique des recommandations des organisations internationales*, *Annuaire français de droit international*, t. 2.
- Voitovich, S.A. 1990. *Normative Acts of the International Economic Organizations in International Law-Making*, „Journal of World Trade, Law, Economics, Public Policy”, t. 24, nr 4.
- Wright, Q. 1955. *The Study of International Relations*, New York: Appleton–Century–Crofts.
- Wyrozumka, A. 2006. *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa* [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Wyd. Sejmowe, Warszawa.
- Wyrozumka, A. 2006. *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa.

BIOGRAFIA

Malgorzata Rzeszutko-Piotrowska jest adiunktem w Zakładzie Prawa i Administracji na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się na prawie międzynarodowym publicznym, prawie Unii Europejskiej, bezpieczeństwie międzynarodowym. E-mail: malgorzata.rzeszutko@gmail.com.

ABSTRACT

In the twenty-first century international relations are a complex picture of changing processes, which participate in the subjects of international law. These include the UN specialized agencies. Legislative competence of the UN specialized agencies have a different character than the power to make recommendations or other non-binding resolutions included by some authors to *soft law*. There is a small number of UN specialized agencies, which is law-making powers such as the WHO, WMO, ICAO. Therefore, this issue should not be marginalized, because it is very important for international law, especially in the context of such fundamental issues as inter alia the concept of “law-making resolutions”, the concept of competence and source of international organizations to adopt law-making resolutions, and place of law-making resolutions of the UN specialized agencies in the directory of sources of international law.

Key words: United Nations, legislative resolution, skills, specialized agencies

BIOGRAPHY

Malgorzata Rzeszutko-Piotrowska is an assistant professor in law at the Department of Law and Administration at the Faculty of Administration and Social Sciences, Warsaw University of Technology. Her research interests focus on public international law, European Union law, international security. E-mail: malgorzata.rzeszutko@gmail.com.