

Małgorzata Rzeszutko

Akty ultra vires w świetle odpowiedzialności organizacji międzynarodowych – wybrane zagadnienia

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 18/1, 19-33

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNALIS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XVIII, 1

SECTIO K

2011

Ośrodek Doradztwa i Inżynierii Finansowej Polskiej Izby
Gospodarczej Zaawansowanych Technologii w Warszawie

MAŁGORZATA RZESZUTKO

*Akty ultra vires w świetle odpowiedzialności
organizacji międzynarodowych – wybrane zagadnienia*

Ultra vires acts and the responsibility of international organizations – selected issues

ABSTRAKT

Artykuł zawiera analizę zagadnień dotyczących odpowiedzialności organizacji międzynarodowych za akty *ultra vires*. W tekście zostały omówione najistotniejsze kwestie dotyczące m.in. przesłanek odpowiedzialności organizacji międzynarodowych za akty *ultra vires*; przykładów przekroczenia kompetencji przez organizacje międzynarodowe; zagadnienia interwencji humanitarnej w kontekście odpowiedzialności organizacji międzynarodowych.

Słowa kluczowe: organizacje międzynarodowe, akty *ultra vires*, odpowiedzialność organizacji międzynarodowych, interwencja humanitarna

UWAGI WSTĘPNE

Współcześnie problematyka odpowiedzialności międzynarodowej organizacji międzynarodowych jest *de facto* przedmiotem dużego zainteresowania licznych specjalistów zajmujących się prawem tego rodzaju organizacji. Generalnie uzasadniony wydaje się pogląd M. Lachsa, który podkreśla, że: „Organizacje międzynarodowe generalnie wciąż testują i dopasowują dokumenty konstytucyjne, które same wydały, czy nadają się do podwójnego celu – efektywnego podejmowania uchwał i ochrony przed nierównowagą lub nadużyciem tak jak pomiędzy członkami lub kompetentnymi organami”¹. Zdaniem J. A. Froweina należy uwzględnić fakt, że „Jest względnie mało organizacji między-

¹ M. Lachs, *The Decision-Making Powers and the Judiciary within the United Nations*, [w:] *Völkerrecht und Rechtsphilosophie – Internationale Festschrift für Stephan Verosta*, red. P. Fisher (et al), Berlin 1980, s. 389, tłum. wł.

narodowych, które zapewniają zorganizowany system, w którym można testować prawowitość uchwał”². I. Brownlie konstatuje, że zgodnie z ogólną zasadą powszechnego prawa międzynarodowego każde naruszenie zobowiązania, które ciąży na określonym podmiocie prawa międzynarodowego polegające na działaniu lub zaniechaniu prowadzi do odpowiedzialności³. Nie sposób zarazem nie zgodzić się z tezą G. Schwarzenbergera, który traktuje naruszenie zobowiązania międzynarodowego jako akt międzynarodowo bezprawny, a więc działanie lub zaniechanie dokonane, dobrowolne, nieusprawiedliwione i odnoszące się do podmiotu prawa międzynarodowego⁴. Natomiast W. Czaplński słusznie uważa, że: „Gwałtowny rozwój praw człowieka w ostatnich dekadach wywarł znaczący wpływ na różne dziedziny prawa pośrednio wpływające na pozycję jednostek w prawie międzynarodowym. Niektóre z tych oddziaływań znalazły już swój wyraz normatywny i/lub były szeroko dyskutowane przez doktrynę prawa międzynarodowego. Inne stanowiły przedmiot zainteresowania doktryny w zdecydowanie mniejszym zakresie. Do tej drugiej kategorii należą zagadnienia odpowiedzialności międzynarodowej państw za naruszenia praw człowieka”⁵. Warto przy tym dodać, że w związku z brakiem przejrzystości reguł rządzących odpowiedzialnością międzynarodową organizacji międzynarodowych konieczne wydaje się dokonanie nich wnikliwego przeglądu.

Różnorodność koncepcji na temat wspomnianego zagadnienia jest stosunkowo duża⁶. W związku z tym w niniejszym opracowaniu zostaną omówione najistotniejsze kwestie dotyczące m.in. przesłanek odpowiedzialności organizacji międzynarodowych za akty *ultra vires*; przykładów przekroczenia kompetencji przez organizacje międzynarodowe; zagadnienia interwencji humanitarnej w kontekście odpowiedzialności organizacji międzynarodowych.

PRZESŁANKI ODPOWIEDZIALNOŚCI ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH ZA AKTY *ULTRA VIRES*

Prawo międzynarodowe zobowiązuje podmioty tego prawa, aby przestrzegały one ustanowionych norm. *Nota bene*, źródłem odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej

² Zob. J. A. Frowein, *The Internal and External Effects of Resolutions by International Organizations*, „Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht” 1989, vol. 49, s. 781, tłum. wł.

³ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 2008, s. 422.

⁴ Zob. *A Manual of International Law*, red. G. Schwarzenberger, t. 1, London 1960, s. 163-164.

⁵ Zob. W. Czaplński, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego za akty organizacji międzynarodowej*, tekst opublikowany na stronach kancelarii: Królak i Wspólnicy, Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów Sp. K., źródło: <http://www.korporacje.com/index.php/W%C5%82adys%C5%82aw-Czapli%C5%84ski-Odpowiedzialno%C5%9B%C4%87-pa%C5%84stwa-cz%C5%82onkowskiego-za-akty-organizacji-mi%C4%99dzynarodowej.html> (20.04.2010).

⁶ D. Alland, *Countermeasures of General Interest*, „European Journal of International Law” nr 5/2002, vol. 13, s. 1221-1239; L.A. Sicilianos, *The Classification of Obligations and the Multilateral Dimension of the Relations of International Responsibility*, „European Journal of International Law” nr 5/2002, vol. 13, s. 1127; *Odpowiedzialność międzynarodowa jako element międzynarodowego porządku prawnego*, red. A. Kozłowski, B. Mielnik, Wrocław 2009, s. 327.

rodowej organizacji międzynarodowej jest uczynienie aktu sprzecznego z prawem międzynarodowym polegające na działaniu lub zaniechaniu ze strony tej organizacji, które w taki sposób narusza swoje zobowiązanie w stosunku do innego podmiotu prawa międzynarodowego. Bez wątplenia odpowiedzialność za naruszenie prawa międzynarodowego można więc traktować jako stosunek prawny powstający pomiędzy podmiotem prawa międzynarodowego, który doprowadził do naruszenia prawa, a tym, którego dobra naruszono⁷. Niemniej, nie mogła podlegać wątpliwości merytoryczna zasadność kompleksowej kodyfikacji i permanentnego rozwoju międzynarodowego porządku prawnego regulującego odpowiedzialność międzynarodową. Należy w tym miejscu wskazać warunki odpowiedzialności organizacji międzynarodowych⁸.

Po pierwsze – istotne jest istnienie podmiotowości prawnomiędzynarodowej danej organizacji (możliwa jest również dorozumiana podmiotowość na drodze wniesienia roszczenia w stosunku do danej organizacji).

Po drugie – niezbędne jest przypisanie⁹ deliktu organizacji międzynarodowej¹⁰ (także wtedy, gdy organizacja działa *ultra vires*)¹¹. Na tym tle szczególnej wymowy nabiera

⁷ Generalnie uzasadniony wydaje się pogląd R. Ago, specjalnego sprawozdawcy KPM w dziedzinie odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej, który twierdził, że odpowiedzialność obejmuje różne formy nowych stosunków prawnych, powstałych w następstwie naruszenia zobowiązania międzynarodowego państwa, zob. YBILC 1970, vol. II, s. 179-184.

⁸ MTS w opinii doradczej z 1996 r. na temat legalności używania przez państwo broni jądrowej w konfliktach zbrojnych (*Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflicts*) stwierdził, że: „sam fakt, że większość państw głosując nad uchwałą przestrzegala wszystkich istotnych przepisów formalnych, nie może wystarczyć, by zapobiec jakimkolwiek defektom fundamentalnym, tak jak działanie *ultra vires* czym, może być obarczona ta uchwała.”, zob. ICJ, *Reports 1996*, para. 29, s. 82, tłum. wł.

⁹ Istotnym zagadnieniem w świetle prawa dotyczącego odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej organizacji jest określenie jej zakresu tzn. ustalenie, czyje działanie lub zaniechanie i w jakich okolicznościach zostanie przypisane organizacji. Atrybucja wskazuje zatem, jakie zachowanie organizacji będzie uznane, zgodnie z prawem międzynarodowym, za akt tej organizacji, zob. YBILC 1973, vol. II, s. 189. E. Lauterpacht dochodzi do słusznego, jak się wydaje, wniosku, że: „Ścisłe związane z pojęciem pozwolenia musi być pojęcie efektu upływu czasu. [...] Tam gdzie nie ma postanowień dotyczących efektu upływu czasu może on wpływać na akty *ultra vires* na dwa sposoby. Po pierwsze może powstrzymać stronę poszkodowaną od skarg dotyczących nielegalności aktu nielegalnego. Po drugie może on, jeżeli akt jest powtórzony, działać rozszerzając uprawnienia organizacji, aby włączyć do nich akt, który był początkowo *ultra vires*”, zob. E. Lauterpacht, *The Legal Effects of Illegal Acta of International Organisations*, [w:] *Cambridge Essays in International Law. Essays in honour of Lord McNair*, London-Dobbs Ferry-New York 1965, s. 119, tłum. wł.

¹⁰ Na marginesie rozważań należy zaznaczyć, że w prawie międzynarodowym nie opracowano teorii deliktu międzynarodowego, dzięki której możliwe byłoby uzupełnienie ogólnej koncepcji deliktu określeniem kryteriów wyróżniających poszczególne rodzaje deliktów, zob. na ten temat szerzej: J. Combacau, D. Alland, „*Primary*” and „*Secondary*” Rules in the Law of State Responsibility: *Categorizing International Obligations*, „*Netherlands Yearbook of International Law*” 1985, vol. 16, s. 82.

¹¹ „[...] jedynym doniosłym przykładem międzynarodowego rozważania skutków aktów nielegalnych organizacji międzynarodowych jest przykład opinii doradczej MTS dotyczącej *Certain expenses of the United Nations*. [...] Stanowisko Francji pokrótce brzmiało, że ZO ONZ nie może nakładać zobowiązań finansowych w odniesieniu do działania podjętego jako *ultra vires*. Zezwolenie na *modus operandi* pewnie skutkowało by wyposażeniem ZO ONZ w ogólne uprawnienia legislacyjne”, zob. E. Lauterpacht, *The Legal Effects...*, s. 106-107, tłum. wł.

podmiotowość prawnomiędzynarodowa, która oznacza zdolność do posiadania praw i obowiązków wynikających bezpośrednio z prawa międzynarodowego. Zasadą nadrzędną jest *ipso facto* poddanie odpowiedzialności deliktowej organizacji międzynarodowej prawu miejsca popełnienia deliktu. Jednakże reguła ta jest uchylona w sytuacji odpowiedzialności za naruszenia prawa w czasie operacji pokojowych ONZ¹². Właściwym przykładem obrazującym tę sytuację jest przepis art. 288, ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który zakłada odpowiedzialność Wspólnoty Europejskiej za działania samej organizacji lub jej funkcjonariuszy na niekorzyść jednostek.

Po trzecie warunkiem odpowiedzialności organizacji międzynarodowych jest naruszenie normy prawa międzynarodowego¹³, wiążącej daną organizację międzynarodową (wskazać tu możemy odpowiedzialność za naruszenia prawa regulującego działalność określonej organizacji, ale również odpowiedzialność za naruszenia norm powszechnego prawa międzynarodowego)¹⁴. Bez wątplenia wymienione tu warunki odpowiedzialności organizacji międzynarodowych przewiduje również stworzony przez KPM projekt prawnej regulacji odpowiedzialności organizacji międzynarodowych¹⁵. Faktem niepodważalnym jest, że zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w projekcie (art. 3) każdy niezgodny z prawem międzynarodowym akt organizacji międzynarodowej prowadzi do odpowiedzialności międzynarodowej organizacji.

Konwencja dotycząca Światowej Organizacji Meteorologicznej (WMO)¹⁶, jak i konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)¹⁷ zawierają postanowienia regulujące postępowanie, mające na celu rozwiązanie sporów dotyczących interpretacji i stosowania obu tych aktów. W przypadku WMO możliwe wydaje się zastosowanie art. 29 konwencji (zamieszczonego w części XVI pt. „Interpretacja i spory”), natomiast

¹² Tak np. A. Reinish, *International Organizations before national courts*, Cambridge 2000, s. 80-81. Z kolei L. Oppenheim uznawał wprawdzie odpowiedzialność państwa za akty *ultra vires*, ale na zasadzie odpowiedzialności za cudze czyny, a nie w oparciu o zasadę przypisania danego aktu państwu, zob. L. Oppenheim, *International Law. A Treatise*, wyd. 7, London, New York, Toronto 1948, s. 330-332. H.G. Schermers i N.M. Blokker twierdzą, że każda organizacja zawierająca porozumienie, które łamie własną konstytucję, dokonuje aktu *ultra vires*, zob. H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Boston-Leiden 2003, s. 560.

¹³ Por. International Law Commission, 2001 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts Adopted by the Drafting Committee on Second Reading, UN Doc., / CN.4/L.620/Rev.1.

¹⁴ Na kanwie rozważań warto dodać, że B. Conforti wymienia dwie nadrzędne przesłanki „nielegalności” aktów instytucjonalnych organizacji międzynarodowych: 1) naruszenie podstawowych przepisów, związanych z porządkiem prawnym organizacji międzynarodowej; 2) brak kompetencji organizacji do podjęcia uchwały, B. Conforti, *The Law and Practice of the United Nations*, Hague-London-Boston 2000, s. 293. Por. K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych. Przegląd zagadnień i analiza wstępna*, Poznań 1965, s. 113.

¹⁵ Zob. *United Nations International Law Commission – Report on the Work of its sixtieth session*, źródło: <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2008/2008report.htm>. (20.04.2010).

¹⁶ Aktem konstytuującym WMO jest Konwencja WMO podpisana 11 października 1947 r. w Waszyngtonie, zob. Dz.U. 1951 Nr 11, poz. 85, załącznik, z późn. zm.

¹⁷ Instytucjonalne podstawy funkcjonowania WHO tworzy podpisana 22 lipca 1946 r. w Nowym Jorku Konstytucja WHO, zob. Dz.U. 1948 Nr 61, poz. 477, z późn. zm.

w przypadku WHO – art. 75 lub ewentualnie art. 76 konstytucji (zamieszczonych w rozdziale XVIII pt. „Interpretacja”). W WMO procedura ta, przedstawia się następująco. Zgodnie z treścią art. 29: „[...] każda sprawa lub spór, dotyczące interpretacji lub stosowania Konwencji” powinny być w pierwszej kolejności rozstrzygnięte na drodze negocjacji pomiędzy państwami lub przez Kongres Meteorologiczny. Konwencja milczy w kwestii wyboru rozstrzygnięcia, pomiędzy tymi dwoma sposobami. Wydaje się, że w przypadku kwestii nieważności uchwały, bardziej prawdopodobne jest rozpatrzenie sprawy przez Kongres niż przez państwa na drodze negocjacji, ponieważ zarzut nieważności, kierowany będzie raczej pod adresem samej organizacji, a nie w stosunku do innego państwa. Nie można jednak wykluczyć możliwości podniesienia zarzutu nieważności przez jedno z państw członkowskich i zakwestionowanie takiego stwierdzenia przez inne – i tym samym powstania sporu pomiędzy nimi. Jeśli zaś sprawa nie zostanie rozwiązana ani przez negocjacje, ani też przez Kongres, trzeba ją przekazać niezawisłemu arbitrowi wyznaczonemu przez przewodniczącego MTS. Odstępstwo od powyższej procedury jest możliwe, tylko wtedy, gdy strony wspólnie dojdą do kompromisu w kwestii sposobu załatwienia sprawy. Procedura przewidziana na podstawie art. 75 konstytucji WHO także w pierwszej fazie zakłada rozstrzygnięcie określonego zagadnienia na drodze negocjacji albo przez właściwy organ, którym w tej sytuacji jest Zgromadzenie Zdrowia. Kwestie nierozstrzygnięte w powyższy sposób przekazywane są do MTS, na podstawie postanowień jego statutu. Ponadto art. 76 konstytucji zakłada, że przez upoważnienie udzielonego przez ONZ WHO ma prawo wystąpić do MTS o udzielenie opinii prawnej „we wszelkich kwestiach prawnych, powstałych w zakresie kompetencji Organizacji”. Trzeba zauważyć, że także ten przepis może mieć zastosowanie w przypadku pojawienia się wątpliwości w stosunku do nieważności uchwały Zgromadzenia, kiedy to organizacja sama może wystąpić z pytaniem, czy podjęta przez nią uchwała jest ważna.

Istotne wydają się postanowienia określone w art. 84 i 85 Konwencji Chicagowskiej (rozdział XVIII pt. „Spory i uchybienia”)¹⁸, jednakże i one dotyczą wszelkich sporów, a także aspektów związanych z postępowaniem w przypadku nieważności. Artykuł 84 zakłada, że każde „nieporozumienie”¹⁹ między członkami organizacji, związane z wykładnią lub zastosowaniem konwencji i jej załączników (a więc uchwał prawotwórczych), powinno być rozstrzygnięte na podstawie rokowań. Jeżeli jest to niemożliwe, nieporozumienie (na wniosek jakiegokolwiek państwa, którego ono dotyczy) może zostać rozstrzygnięte przez Radę Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. Członek Rady, który jest jednocześnie stroną w sporze, nie posiada prawa głosu w tej sprawie. Trzeba bowiem pamiętać, że od uchwały Rady,

¹⁸ ICAO została utworzona na mocy Konwencji ICAO podpisanej 7 grudnia 1944 roku w Chicago (tzw. Konwencja Chicagowska). Należy podkreślić, że druga część Konwencji Chicagowskiej 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. 1959 Nr 35, poz. 212, z późn. zm.

¹⁹ Takiego określenia użyto w Konwencji Chicagowskiej.

przysługuje odwołanie do powołanego *ad hoc* sądu polubownego lub do MTS (o fakcie złożenia odwołania należy poinformować Radę Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w terminie sześćdziesięciu dni od otrzymania zawiadomienia o decyzji). Artykuł 85 określa w sposób szczegółowy zasady powoływania sądu polubownego (każde z państw wskazuje swojego arbitra, ci zaś wyznaczają superarbitra).

Procedura wskazana w art. 84 została już w praktyce zastosowana w przypadku sporu w sprawie *Appeal Relating to the Jurisdiction of het ICAO Council*²⁰ rozpatrzonego przez MTS.

W interesującym nas kontekście należy podkreślić, że Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) w swojej opinii doradczej w sprawie *IMCO Case*²¹, której domagała się Międzypaństwowa Morska Organizacja Doradcza (IMCO), postanowił, że *modus operandi* podjęty przez organizację (poprzez jej Zgromadzenie) w wyborze jej Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego (Maritime Safety Committee) był *ultra vires*, ponieważ organizacja błędnie zinterpretowała termin „największe kraje posiadające statki” („largest ship-owning nations”). MTS po raz pierwszy utrzymywał, że wykonanie uprawnienia przez organizację było *ultra vires*²².

Z kolei w sprawie *Gabcikovo-Nagyramos*²³ (Węgry/Słowacja) w 1997 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) stwierdził, że ocena, czy traktat pozostaje w mocy lub, czy został w należyty sposób wypowiedziany albo zawieszony, dokonywana jest na podstawie norm obowiązujących na gruncie prawa traktatów. Natomiast ustalenie, w jakim zakresie zawieszenie, wypowiedzenie traktatu jest niezgodne z prawem traktatów, należy do zakresu prawa o odpowiedzialności państw.

N. Buchowska wymienia trzy przesłanki nieważności uchwał organizacji międzynarodowych²⁴. Po pierwsze, autorka uważa, że nieważny akt prawny można określić (stosowanym w literaturze brytyjskiej) mianem „niebyłego”. Jest to akt dotknięty

²⁰ *Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council*, ICJ, Reports 1972, s. 46

²¹ ICJ Reports 1960, s. 150. Decyzja podjęta przez Zgromadzenie w wyniku tej opinii, która nie wykazywała, jakie są konsekwencje aktu *ultra vires*, była następująca: 1) komitet, który został wybrany 1959 r., powinien być rozwiązany; 2) nowy komitet powinien być ukonstytuowany zgodnie z interpretacją konstytucji IMCO przez MTS; 3) kroki podjęte przez Komitet w okresie od 1959 – 1961 zostały przyjęte i potwierdzone, zob. C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of international Organization*, Cambridge 2005, s. 177-178. Jak konstatuje C.F. Amerasinghe: „Po pierwsze są pewne niezgodności w działaniu podjętym przez zgromadzenie IMCO, ale rozwiązanie musi być uznane za pragmatyczne i bardziej zgodne z rozumieniem, że konsekwencją niewłaściwego wykorzystania uprawnienia jest nieważność oryginalnego aktu, który uczynił go nieważnym, nie zaś możliwym do unieważnienia. Po drugie rzeczą zachęcającą jest, że opinię MTS przyjęto i przestrzegano jej. Po trzecie w sposób, w który wyrażono prośbę o orzeczenie i wynikająca z niego opinia nie pozostawiła organizacji innej alternatywy poza przyjęciem opinii sformułowania swego rodzaju planu działania jako rozwiązania.”, zob. C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law...*, s. 178, tłum. wł.

²² Por. the *Competence of the ILO to Regulate Agricultural Production Case*, PCIJ Series B, nr 3.

²³ Zob. ICJ, Reports 1997, pkt. 47, s. 38.

²⁴ Zob. N. Buchowska, *Problematyka nieważności uchwał prawotwórczych organizacji międzynarodowych*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik, vol. III, Poznań 2006, s. 206-207.

wadą, polegającą na braku istotnego wymogu decydującego o jego ważności. Po drugie, autorka zaznacza, że akt prawny może być dotknięty nieważnością absolutną (bezwzględną). Zdaniem N. Buchowskiej trzecim rodzajem nieważności jest tzw. nieważność względna. W jej przypadku akt prawny nie jest nieważny *ab initio*, a nieważność nie występuje automatycznie. Niemniej, akt prawny dotknięty nieważnością względną może być anulowany przez sąd lub inny kompetentny organ, przy czym orzeczenie takiego organu będzie miało charakter konstytutywny. Tak więc można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że nieważność jest stwierdzana ze skutkiem *ex tunc*. Natomiast aktem sprzecznym z prawem międzynarodowym jest akt, który można odnieść do organizacji zgodnie z prawem międzynarodowym i który stanowi naruszenie międzynarodowego zobowiązania tej organizacji. J. Klabbers wymienia następujące przyczyny nieważności aktu instytucjonalnego organizacji międzynarodowej: 1) nieważność aktu instytucjonalnego od samego początku, a więc niemożność uznania go za prawnie skuteczny (np. traktat zawarty jest pod przymusem lub też przy naruszeniu norm prawa międzynarodowego); 2) nieważność aktu instytucjonalnego nie posiada mocy wstecznej (tzn. nieważny akt instytucjonalny może prawnie obowiązywać od wejścia w życie do momentu udowodnienia nieważności); 3) nieważność częściowa (tzn. błąd dotyczy jedynie części dokumentu organizacji)²⁵.

W moim przekonaniu na podkreślenie zasługuje fakt, że przedłożony przez KPM projekt²⁶ zakłada także przesłanki wyłączające bezprawność aktów organizacji międzynarodowych. Należą do nich m. in.: zgoda drugiej strony (państwa bądź innej organizacji międzynarodowej) – art. 17, samoobrona (art. 18) czy też *force majeure* (art. 20). Bezsprzecznie bowiem jest to o tyle istotne, iż warunkiem odpowiedzialności organizacji międzynarodowych są ich bezprawne akty (art. 3). Jednocześnie dopuszczono możliwość przypisania organizacji bezprawnego aktu *ultra vires* jako podstawy jej odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej (art. 6). Uważam, iż wskazane okoliczności wyłączające bezprawność odnoszą się również do aktów *ultra vires* organizacji (jej organu). W konsekwencji można przyjąć, iż odpowiedzialność międzynarodowa organizacji międzynarodowej za akty *ultra vires* będzie mogła zostać wyłączona m. in. w przypadku działania za zgodą drugiej strony czy też pod wpływem siły wyższej.

PRZYKŁADY PRZEKROCZENIA KOMPETENCJI PRZEZ ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE

Niekiedy trudności w dokładnym określeniu kompetencji organów organizacji międzynarodowej stwarzają niebezpieczeństwo przekroczenia przez organ swoich

²⁵ Szerzej na ten temat: J. Klabbers, *An introduction to international institutional law*, Cambridge 2002, s. 239-240.

²⁶ Zob. *United Nations International Law Commission – Report on the Work of its sixtieth session*, źródło: <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2008/2008report.htm>. (20.04.2010).

kompetencji (działanie *ultra vires*). Właściwym przykładem tej sytuacji są sprawy wiążące się z działalnością organów ONZ²⁷, które omówię poniżej. Pierwsza z nich wynika z utworzenia UNEF (Doraźnych Sił ONZ) rozmieszczonych w Egipcie w 1956 r. Warto dodać, że powołane one były nie przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ), ale przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (ZO ONZ) na mocy rezolucji *Uniting for Peace* z 23.11.1950 r.²⁸ W rezolucji tej postanowiono, że we wszystkich wypadkach, które zdają się stanowić zagrożenie pokoju, złamanie pokoju lub akt agresji, a RB ONZ z powodu braku jednomyślności stałych członków przestaje ponosić odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, ZO ONZ powinno zająć się *de facto* sprawą niezwłocznie, celem skierowania odpowiednich zaleceń do swych członków odnośnie do środków zbiorowych, wliczając w to, w przypadku złamania pokoju lub aktu agresji, użycie sił zbrojnych, jeżeli będzie to niezbędne do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Warto zwrócić uwagę na polityczny aspekt sytuacji – bierność RB ONZ w tamtym czasie związany był z częstym wykorzystaniem prawa weta przez Związek Radziecki. W związku z tym państwa członkowskie systemu ONZ próbowały „przesunąć” ciężar odpowiedzialności na ZO ONZ, w którym miały większość.

Rezolucja *Uniting for Peace* zasługuje na uwagę z dwóch powodów. Po pierwsze rezolucja ta jest wyrazem tych tendencji i jako taka wywołała sprzeciw Związkowi Radzieckiemu. Po drugie podnoszono głosy, iż jest niezgodna z postanowieniami Karty ONZ, które – zdaniem ZSRR – uprawniają do stosowania środków przymusu rezerwują dla RB ONZ²⁹. Warto jednak od razu zaznaczyć, że wątpliwości w odniesieniu do rezolucji *Uniting for Peace* wskazują, jak żyznym polem badawczym jest kwalifikacja aktów organów organizacji międzynarodowej jako aktów

²⁷ We wzajemnych stosunkach między Zgromadzeniem Ogólnym ONZ a Radą Bezpieczeństwa ONZ jest to tym bardziej widoczne, że art. 11 ust. 2 Karty ONZ upoważnia Zgromadzenie ONZ do zajmowania się kwestiami związanymi z utrzymaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jednocześnie wskazane zagadnienia stanowią główne pole zainteresowań Rady Bezpieczeństwa ONZ jako organu o ograniczonym składzie. Zgodnie z art. 39 Karty ONZ do RB ONZ należy stwierdzenie istnienia zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju bądź aktu agresji. Jest ona bowiem organem, na którym spoczywa odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 24 Karty ONZ). W rozumieniu Karty ONZ najbardziej powszechnym przypadkiem „zagrożenia dla pokoju” jest zagrożenie konfliktem zbrojnym między państwami, który może prowadzić do naruszenia pokoju lub aktu agresji. Pojęcie „naruszenia pokoju” oznacza jakiegokolwiek użycie siły zbrojnej, zob. M.S. Majlessi, *Economic Sanctions in the United Nations Security System: Recent Developments*, [w:] L.P. Forlati, L.A. Sicilianos, *Economic Sanctions in International Law*, Boston 2004, s. 530. Termin „agresja” oznacza „użycie siły zbrojnej przez jedno państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub politycznej niezależności innego państwa, lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych”. Definicja ta została zaproponowana przez ZO ONZ w rezolucji 3314 (XXIX) z 1974 r., zob. UN GA Res. 3314/29 – Annex, 14.12.1974.

²⁸ A/RES/5/377, zob. także: <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ufp/ufp.html> (20.04.2010). Zob. interesujące z tego punktu widzenia opracowanie: I. Petculescu, *The Review of the United Nations Security Council Decisions by the International Court of Justice*, „Netherlands International Law Review” 2005, vol. 52, s. 183.

²⁹ H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional...*, s. 154.

mieszczących się w ramach ich kompetencji³⁰. W związku z tym potwierdzają też tezę o widocznym niebezpieczeństwie przekroczenia własnych kompetencji i tym samym działania *ultra vires*. Stwierdzono, że niewywiązywanie się przez RB ONZ z obowiązków powierzonych jej przez państwa członkowskie nie pozbawia ZO ONZ przysługujących mu praw, ani nie zwalnia Zgromadzenia z ciężącej na nim na mocy Karty ONZ odpowiedzialności za utrzymanie światowego pokoju i bezpieczeństwa. Uważam, że nie sposób nie uznać dążeń ZO ONZ, które zmierzały do zapewnienia ONZ skutecznej realizacji jej celów. Nie bez racji wobec braku aktywności RB ONZ odpowiedzialność za utrzymanie światowego pokoju i bezpieczeństwa wzięło na siebie ZO ONZ. Rezolucja *Uniting for Peace* zakładała bowiem, że jeżeli RB ONZ nie będzie posiadała zdolności do podjęcia działań z powodu braku jednomyślności jej stałych członków, ZO ONZ może, w sytuacji stanu zagrożenia pokoju, jego naruszenia lub agresji, podjąć zalecenia służące zapewnieniu pokoju i bezpieczeństwa.³¹ Tak więc można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że wyłączność kompetencji RB ONZ w tym obszarze powoduje, że zastosowanie tego rodzaju środków prawnych będzie niezgodne z Kartą ONZ.

Trzeba zaznaczyć, że problem działania *ultra vires* organu ONZ powstał w odniesieniu do zagadnienia ustanowienia trybunałów międzynarodowych powołanych do życia przez RB ONZ celem ścigania i karania jednostek za zbrodnie popełnione na terytorium byłej Jugosławii oraz w Rwandzie. Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii (MTKJ)³² został utworzony na mocy rezolucji RB ONZ. Należy podkreślić, że w rezolucji 808³³ wskazano na konieczność powołania trybunału jako wskazówki na stałe dokonywanie zbrodni oraz naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego na terytorium byłej Jugosławii, zobowiązując tym samym Sekretarza Generalnego ONZ do przedstawienia raportu oraz propozycji w tej sprawie. Następnie, na mocy rezolucji 827³⁴ formalnie ustanowiono międzynarodowy trybunał, którego nadrzędnym celem było ściganie osób odpowiedzialnych za poważne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego na terytorium byłej Jugosławii.

³⁰ E. Osieke, *The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organisations*, „American Journal of International Law” 1983, vol. 77, s. 239-256.

³¹ W. Bowett, *The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures*, „European Journal of International Law” 1994, nr 1, vol. 5, s. 89-101.

³² Patrz: A. Przyborowska - Klimczak, *Sądownictwo międzynarodowe u progu XXI w.*, [w:] *Państwo. Prawo. Myśl prawnicza. Prace dedykowane Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, Lublin 2003, s. 212-214.

³³ S/RES/808 February 22, 1993, źródło: <http://www.nato.int/Ifor/un/u930222a.htm> (20.04.2010). Por. Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993), Doc S/25704, 3 May 1993, § 20. Raport ten zawiera uzasadnienie podstaw prawnych utworzenia Trybunału.

³⁴ Pełna nazwa „Międzynarodowy Trybunał Karny dla osądzania osób odpowiedzialnych za poważne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego na terytorium byłej Jugosławii między 01.01.1991 a datą, która zostanie określona przez Radę Bezpieczeństwa po przywróceniu pokoju”, zob. S/RES/827 May 25, 1993.

Warto dodać, że RB ONZ ustanawiając Trybunał, odwołała się do swych kompetencji wynikających z art. 29 oraz z rozdziału VII Karty ONZ. Ten sposób utworzenia Trybunału został zakwestionowany w jednej ze spraw, które zostały mu przedstawione. Otóż obrońcy jednego z oskarżonych (*Duško Tadić*)³⁵ podnieśli, iż Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii został utworzony niezgodnie z prawem. Zarzut opierał się na twierdzeniu, iż RB ONZ, ustanawiając Trybunał na podstawie własnej rezolucji, działała *ultra vires*, gdyż żaden z przepisów Karty ONZ nie upoważnia jej do tworzenia organów sądowniczych. Otóż sprawa stała się *de facto* przedmiotem obrad Izby Apelacyjnej Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (Appeals Chamber of the International Criminal Tribunal for the former-Yugoslavia). Izba ta stwierdziła, iż wyliczenie zawarte w art. 41 Karty ONZ nie jest pełne. Izba Apelacyjna Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii utworzona do określenia legalności uchwały RB ONZ powołującej Trybunał konstatawała, że szeroki zakres uznania nadany RB ONZ na podstawie art. 39 Karty ONZ nie oznaczał, że jego uprawnienia były zupełne: „Rada Bezpieczeństwa podlega pewnym ograniczeniom konstytucyjnym niezależnie od tego jak szerokie są jej uprawnienia zgodne z Konstytucją. Przede wszystkim należy zauważyć, iż uprawnienia te w żaden sposób nie mogą przekroczyć granic ogólnej jurysdykcji organizacji, nie mówiąc już o innych konkretnych ograniczeniach lub tych, które mogą pochodzić z wewnętrznego podziału władzy wewnątrz organizacji. Ani tekst, ani duch Karty nie uznaje Rady Bezpieczeństwa za *legibus solutus* (niezwiązaną prawem)”³⁶. Ostatecznie uznano dyskrecjonalny charakter uprawnienia RB ONZ, wynikającego z art. 41 Karty ONZ, a co z tym związane możliwość podejmowania różnego rodzaju działań, które dążą – na podstawie art. 39 Karty ONZ – do utrzymania lub też przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Tak więc *nota bene* można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że powołanie Trybunału na podstawie rezolucji RB ONZ nie ma zatem charakteru aktu *ultra vires*, ponieważ Rada stosuje taki środek przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa, który uzna za właściwy. Innymi słowy, RB ONZ utworzyła organ o charakterze sądowniczym jako mechanizm służący przywracaniu pokoju w byłej Jugosławii, co niewątpliwie służy utrzymaniu światowego pokoju i bezpieczeństwa³⁷.

Istnieją także pewne wątpliwości co do legalności utworzenia Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Ruandy (MTKR).³⁸ Uzasadnienie powołania tego Trybunału

³⁵ Sprawa IT-94-1 „*Prijedor*”.

³⁶ Zob. case IT-94-1-AR 72, 105 I.L.R. 465, para. 28, tłum. wł.

³⁷ W doktrynie istnieje jednak pogląd, że rozszerzająca interpretacja Karty ONZ, zgodnie z którą RB ONZ może podejmować środki niewymienione wprost w rozdziale VII Karty ONZ, nawet jeżeli służą one przywróceniu pokoju, jest niezgodna z tradycyjnym rozumieniem prawa międzynarodowego przyznającym organom międzynarodowym możliwość działania tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia udzielonego przez państwa-strony umowy powołującej ten organ, zob. J.E. Alvarez, *Nuremberg Revisited: The Tadić Case*, „European Journal of International Law” 1996, nr 2, vol. 7, s. 245.

³⁸ Pełna nazwa: „Międzynarodowy Trybunał Karny dla osądzania osób odpowiedzialnych za ludobójstwo i inne poważne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego popełnione na terytorium

oraz podstawy prawne jego ustanowienia odzwierciedlają przypadek Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii, co było przedmiotem wcześniejszej analizy.

ZAGADNIENIE INTERWENCJI HUMANITARNEJ W KONTEKŚCIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Współcześnie *prima facie* problematyka dopuszczalności interwencji humanitarnej jest sporną kwestią z zakresu prawa międzynarodowego publicznego. Dotyczy bowiem ona stykania się dwóch fundamentalnych zasad: tradycyjnej zasady poszanowania suwerenności państwowej i zasady ochrony praw człowieka ukształtowanej w drugiej połowie XX w. Trafną definicję „interwencji humanitarnej” podaje A. Mężykowska: „[...] możliwość przeprowadzenia akcji wojskowej przy użyciu siły zbrojnej w przypadkach drastycznych naruszeń praw człowieka”.³⁹ A. Domagała twierdzi, że: „Interwencją *sensu largo* jest każdy rodzaj wpływu na suwerenne państwo i jego sprawy wewnętrzne⁴⁰. Autor ten dodaje także, że: „Interwencją *sensu stricto* jest celowe działanie państwa wymierzone w zmianę struktury politycznej w innym państwie wbrew jego woli z użyciem środków militarnych”⁴¹. Doktryna interwencji humanitarnej opiera się na założeniu, że państwo ma obowiązek zagwarantowania swoim obywatelom pewnych praw, niezbędnych do egzystencji społeczeństwa i utrzymania pokoju międzynarodowego. Naruszenie tych praw upoważniać ma inne państwa do interwencji⁴². Warto dodać, że przeciwnicy uznania interwencji humanitarnej za legalną przywołują fakt, że zasady użycia siły określone w Karcie ONZ i innych dokumentach prawa międzynarodowego nie dotyczą prawa do interwencji zbrojnej w obronie praw ludności obcego państwa. Podkreślają oni ponadto, że z zasady poszanowania suwerenności państwowej wynika *de facto* zakaz ingerencji w sprawy wewnętrzne. A. Cassese wskazał sześć warunków, których spełnienie umożliwi przeprowadzenie interwencji humanitarnej nawet w sytuacji braku zgody RB ONZ, a więc m.in. przypadek naruszenia praw człowieka na skalę globalną, który doprowadziłby do śmierci setek a nawet tysięcy niewinnych ludzi, a także gdyby doszło do zbrodni przeciw ludzkości na terytorium suwerennego państwa, dokonywanych przez władze albo za ich zgodą lub w sytuacji upadku władzy w określonym pań-

Ruandy oraz obywateli Ruandy ludobójstwo i inne takie poważne naruszenia popełnione na terytorium sąsiadujących państw między 1.I a 31.XII.1994”, zob. S/RES/955, 1994.

³⁹ Zob. A. Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008, s. 22.

⁴⁰ Zob. A. Domagała, *Interwencja humanitarna w stosunkach międzynarodowych*, Bydgosz - Wrocław 2008, s. 16.

⁴¹ Tamże, s. 18.

⁴² Zob. A. Rougier, *La théorie de l'intervention d'humanité*, „Revue générale de droit international public”, 1910, vol. XVII, s. 468.

stwie⁴³. Natomiast J. Zajadło także wskazuje kryteria dopuszczalności interwencji humanitarnej, do których zalicza: uprawniony autorytet, ostateczność rozwiązania, pozytywną prognozę, słuszne intencje, proporcjonalność środków⁴⁴.

Warto dodać, że tradycyjne stanowisko prawa międzynarodowego odnośnie do jednostronnej interwencji w wewnętrzne konflikty zbrojne zostało wypracowane w wyroku MTS, który dotyczy działalności militarnej i paramilitarnej w Nikaragui⁴⁵. Należy przypomnieć, że art. 2 ust. 7 Karty ONZ⁴⁶, będący potwierdzeniem zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw, nie jest związany z sytuacjami, w których RB ONZ podejmuje decyzję o zastosowaniu środków przymusu przewidzianych w rozdziale VII Karty ONZ. Trzeba uwzględnić fakt, że w przypadku, gdy RB ONZ stwierdzi, iż sytuacja w określonym państwie stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, konieczne jest podjęcie akcji zbiorowej celem jego przywrócenia.

Kluczowe w tej kwestii wydaje się pytanie, czy sytuację wewnętrzną można traktować jako zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Praktyka RB ONZ w tym względzie udziela odpowiedzi twierdzącej. Otóż w 1992 r. RB ONZ w rezolucji 788⁴⁷ udzieliła przyzwolenia na działania interwencyjne sił regionalnych Ekonomicznej Organizacji Państw Zachodniej Afryki (Economic Community of West African States; ECOWAS) w wojnie domowej w Liberii. ECOWAS podjęła interwencję w celu powstrzymania wojny cywilnej i odbudowy państwa będącego w stanie upadku. Trzeba zaznaczyć, że od 1991 r. miały miejsce interwencje w Ira-

⁴³ Zob. A. Cassese, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, „European Journal of International Law” 1999, vol. 10, s. 27-30.

⁴⁴ Zob. J. Zajadło, *Słuszna przyczyna jako przesłanka legitymizacyjna interwencji humanitarnej. Studium z filozofii prawa międzynarodowego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1-2, s. 53-54.

⁴⁵ Zob. ICJ, *Reports 1986*, nr 14, s. 120-126. Mianowicie, tylko w przypadku, gdy rząd państwa zwraca się z prośbą o dokonanie interwencji, inne państwa mogą odpowiedzieć pozytywnie na to wezwanie.

⁴⁶ Prawo międzynarodowe zakazuje groźby lub użycia siły w stosunkach międzynarodowych (art. 2 ust. 4 Karty ONZ). Interwencja humanitarna może także być uznana za niedopuszczalną z powodu niezgodności z art. 2 ust. 7 Karty ONZ, zakazującym ingerencji w sprawy wewnętrzne państw. Uznanie suwerenności – niepodległości oraz wolności państw od ingerencji i wpływów zewnętrznych dotyczących ich polityki krajowej i zagranicznej oraz prawnej równości państw wyklucza w zasadzie możliwość ingerencji przez państwa trzecie. Jedyny wyjątek stanowić może pomoc dla państwa, wobec którego dokonano zbrojnej napaści (samoobrona kolektywna). Wydaje się, że analogicznie można traktować prośbę o interwencję skierowaną przez rząd *de iure*, który został pozbawiony władzy w sposób niekonstytucyjny. Wyjątki od art. 2 ust. 4 są wyraźnie określone w Karcie ONZ i zawierają jedynie działanie w obronie własnej zgodnie z art. 51 Karty ONZ oraz działanie militarne autoryzowane przez RB ONZ zgodnie z art. 42 lub 53 Karty ONZ. Od końca lat 80. ubiegłego w. ONZ odegrała decydującą rolę w wypracowaniu porozumień kończących konflikty wewnętrzne w takich państwach, jak: Kambodża (Akt Końcowy Konferencji Paryskiej dot. Kambodży z 1991 r., dok. NZ A/46/608, S/RES/745, 1992); Namibia (Porozumienie Trójstronne w sprawie Afryki Południowo-zachodniej z 1989 r., International Legal Materials 28, s. 944, S/RES/629, 1989); Liberia (dok. NZ S/26272, 1993, S/RES/813, 1993); Angola (S/RES/696, 1991); Timor (S/RES/1264, 1999).

⁴⁷ S/RES/788, 1992.

ku⁴⁸ podejmowane przez Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię i Francję. RB ONZ w rezolucji 688 (1991 r.)⁴⁹, uznała sytuację w Iraku za zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Z kolei Stany Zjednoczone ustanowiły strefy bez przelotów (*no fly zones*) nad południowym Irakiem, dla bezpieczeństwa niesienia pomocy humanitarnej. Wydaje się *ipso facto*, że można traktować wydanie rezolucji 688 przez RB ONZ jako zgodę na interwencję, ale nie była to zgoda wypowiedziana bezpośrednio.⁵⁰ Nie bez racji RB ONZ udzieliła zezwolenia na użycie siły i ingerencję w sytuacji konfliktów w Somalii⁵¹ i Rwandzie.⁵²

Rezolucja 1199 RB ONZ⁵³ zasługuje na uwagę z dwóch powodów. Po pierwsze, w rezolucji 1199 RB ONZ oceniła konflikt w Kosowie jako „zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa w regionie” oraz zażądała podjęcia natychmiastowych kroków środków celem „odwrócenia humanitarnej katastrofy”. Po drugie, Niezależna Międzynarodowa Komisja uznała interwencję przeprowadzoną w Kosowie za niezgodną z prawem, ponieważ nie wydano rezolucji RB ONZ, lecz była legitymizowana, gdyż doprowadziła do rozwiązania kryzysu humanitarnego, a także uzyskała poparcie wśród członków społeczności międzynarodowej. Komisja zaznaczyła również, że luka między legalnością a legitymizacją jest groźna i powinna być zlikwidowana przez określenie warunków dopuszczalności.⁵⁴

Należy podkreślić, że prawo do interwencji humanitarnej ma *per se* charakter szczególny, uzasadniany z reguły wyjątkowymi okolicznościami natury humanitarnej. Dokonana analiza poparta przykładami z praktyki RB ONZ nie przemawia za dopuszczalnością interwencji humanitarnej na obecnym etapie rozwoju prawa międzynarodowego. Nieprzychylność większości państw wobec legalizacji zbrojnych akcji humanitarnych z reguły wynika z obojętności na masowe naruszenia praw człowieka. Wyjątków od zakazu użycia siły zbrojnej nie można interpretować stosując wykładnię rozszerzającą. Niewłaściwe wydaje się także twierdzenie dotyczące zmiany Karty ONZ na drodze analogii do normy zwyczajowej dopuszczającej interwencję humanitarną, ponieważ brak w tym zakresie powszechnej *opinio iuris* państw. Warto

⁴⁸ J. Symonides, *Narody Zjednoczone wobec wyzwań i zagrożeń XXI w. Między koniecznością a możliwością reformy*, „Stosunki Międzynarodowe” 2004, nr 3-4, vol. 30, s. 21.

⁴⁹ S/RES/0688, 1991.

⁵⁰ W. Czaplinski, *Interwencja w Iraku z punktu widzenia prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1, s. 18-34.

⁵¹ S/RES/794, 1992. W następstwie gwałtownych walk między oddziałami rządowymi a grupami rebeliantów, które miały miejsce w styczniu 1991 r., doszło do obalenia i wygnania somalijskiego prezydenta M. Siad Barre. Na skutek powyższego, Somalia pogrążyła się w wojnie domowej między rywalizującymi ze sobą klanami, która doprowadziła do ogłoszenia w maju 1991 r. secesji północnej Somalii, zob. na ten temat J. Ryszka, *Sankcje gospodarcze wobec podmiotów zewnętrznych w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 94.

⁵² S/RES/929, 1994. Zacięte walki pomiędzy plemionami Tutsi i Hutu, które toczyły się, począwszy od 1990 r. i trwały przez kolejne lata, doprowadziły do masowej zbrodni ludobójstwa.

⁵³ S/RES/1199, 1998.

⁵⁴ *Humanitarian Intervention: A Forum*, *The Nation*, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.thenation.com/doc/20030714/forum> (20.04.2010).

jednak zaznaczyć, że świadczą o tym sprzeczny wielu państw wobec legalności tego typu akcji, które często nie są zgodne z ich interesami politycznymi⁵⁵.

PODSUMOWANIE

Przegląd zagadnień dotyczących odpowiedzialności organizacji międzynarodowych za akty *ultra vires* pozwala na sformułowanie następujących wniosków końcowych. Organizacja międzynarodowa, jako podmiot utworzony przez państwa na mocy umowy międzynarodowej, wszystkie swoje kompetencje, w tym kompetencje prawotwórcze, wywodzi *de facto* z umowy ją konstytuującej. Niemniej, przyczynami nieważności aktu instytucjonalnego organizacji międzynarodowej będą przypadki podjęcia tego aktu w sytuacji braku kompetencji lub z przekroczeniem nadanej kompetencji oraz w razie naruszenia podstawowych wymogów proceduralnych. W konsekwencji również akty *ultra vires*, o ile są sprzeczne z prawem międzynarodowym i można je przypisać organizacji, mogą być podstawą odpowiedzialności. Trzeba zaznaczyć, że organizacja międzynarodowa może *de facto* zostać pociągnięta do odpowiedzialności za akt swego organu nawet jeśli organ ten działał, wykraczając poza swoje kompetencje. Można więc z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że warunkiem jest tu jednak, aby określony akt został podjęty przez organ organizacji działający w oficjalnej formie. Warto zaznaczyć, że operatywne wykonywanie zadań przez organizację międzynarodową może mieć więc tylko ograniczony zasięg. Jednakże i przy wykonywaniu funkcji operacyjnych podejmowanie decyzji stanowi nadrzędną treść działania właściwych organów organizacji. Charakter współczesnych stosunków międzynarodowych bowiem nie pozwala oczekiwać, aby państwa zgodziły się na oddanie do dyspozycji organizacji międzynarodowej poważniejszych środków materialnych i personalnych, tak aby mogła ona nie tylko formułować swe decyzje, ale również sama je wykonywać.

ABSTRACT

The analysis performed in this paper focuses on the issue of *acts ultra vires* of international organizations. Author examines the acts of authorities that exceed their rights (the *ultra vires* acts). For the prerequisites for illegality of an international organization's resolution should be indicated. It is significant that the authorities of international organizations should act within the scope of their competences. However, the organization is also responsible for actions and/or failures to act of their organs, even when they have exceeded their rights, or acted in contrast to the instructions given (the *ultra vires* acts). The international organization, as subject created by states on the power of international agreement, all its competences, including law-making competences, takes out from the contract

⁵⁵ Kluczowa dyskusja dotycząca możliwych zmian normatywnych interwencji humanitarnej doprowadziła do powstania w 2001 r. projektu podstawowych zasad i celów interwencji, zob. *The Responsibility to Protect Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa 2001.

of constitut on. However, the cases of undertaking this act in the situation of the lack of the competence are the causes of the unimportance of the institutional act of the international organization or with the crossing broadcast competence and in the case of the infringement of basic procedural requirements. Therefore, this paper is devoted to the most significant issues related to in.a. the premise of the responsibility of international organizations for *ultra vires*; acts examples of the crossing of the competence by international organizations; question of humanitarian intervention in the context of the responsibility of international organizations.

Keywords: international organizations, *ultra vires* acts, international organizations' responsibility, humanitarian intervention

Dr Małgorzata Rzeszutko – obroniła pracę doktorską na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w Zakładzie Międzynarodowego Prawa Publicznego. W 2007 r. odbyła kwerendy w bibliotekach Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w Brukseli podczas jednomiesięcznego stażu w oddziale kancelarii „Wardyński i Wspólnicy” w Brukseli. Aktualnie jest pracownikiem Ośrodka Doradztwa i Inżynierii Finansowej Polskiej Izby Gospodarczej Zaawansowanych Technologii w Warszawie, gdzie zajmuje się m.in. analizą projektów w ramach programów operacyjnych finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych.