

NATALIA BUCHOWSKA

WYKONYWANIE KOMPETENCJI PRAWOTWÓRCZYCH PRZEZ ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE W RAMACH SYSTEMU *CONTRACTING OUT*

Problematyka kompetencji prawotwórczej organizacji międzynarodowych oraz stanowionych przez nie uchwał nie pojawia się często w literaturze polskiej¹. Zatem celowe wydaje się zwrócenie szczególnej uwagi na ten rzadko poruszany przez polską doktrynę aspekt działalności organizacji międzynarodowych.

W niniejszym artykule omówione zostaną przypadki wykonywania przez organizacje międzynarodowe kompetencji prawotwórczej w ramach tzw. systemu *contracting out*², który jest szczególnym sposobem stanowienia prawa przez wyspecjalizowane organizacje systemu ONZ. Uchwały w tym systemie podejmują trzy organizacje: Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO – International Civil Aviation Organization)³, Światowa Organizacja Zdrowia (WHO – World Health Organization)⁴ i Światowa Organizacja Meteorologiczna (WMO – World Meteorological Organization)⁵. Przedmiotem analizy będą więc rodzaj i skład organów podejmujących uchwały prawotwórcze, charakter prawny i moc wiążąca tychże uchwał oraz szczegółowy sposób ich podejmowania.

L SYSTEM *CONTRACTING OUT*

Regułą jest, że uchwałę prawotwórczą⁶ przyjmuje kompetentny organ w głosowaniu jednomyślnym lub większością głosów i po upływie ewentualnej *vacatio legis* staje się ona wiążąca dla wszystkich państw członkowskich.

¹ Z ostatnich publikacji warto wskazać: J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2006, autorzy nie poruszają jednak w tym rozdziale problematyki uchwał podejmowanych w trybie *contracting out*; nadal aktualna pozostaje publikacja: K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych. Przegląd zagadnień i analiza wstępna*, PTPN, t. XII, z. 2, Poznań 1965; zob. także: N. Buchowska, *Współdział organizacji międzynarodowych w procesie tworzenia prawa międzynarodowego*, w: *Prawo i Administracja*, t. VI, Piła 2007, s. 217-234.

² „To contract out” – „uwolnić się od mocy obowiązującej, odstąpić”.

³ Utworzona na mocy Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym (Konwencji chicagowskiej) z 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. 1959, Nr 35, poz. 212), zrzesza 190 państw.

⁴ Utworzona na mocy Konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia z 22 lipca 1946 r. (Dz. U. 1948, Nr 61, poz. 477); zrzesza 193 państwa.

⁵ Utworzona na mocy Konwencji dotyczącej Światowej Organizacji Meteorologicznej z 11 października 1947 r. (Dz. U. 1951, Nr 11, poz. 85); zrzesza 185 członków, w tym 179 państw oraz 6 terytoriów utrzymujących własną służbę meteorologiczną.

⁶ Jest to uchwała wiążąca państwa członkowskie, skierowana *pro foro externo*, zawierająca normy generalne i abstrakcyjne.

Tymczasem system *contracting out* polega na tym, że po podjęciu przez kompetentny organ uchwały państwom członkowskim wyznacza się określony termin, w czasie którego mogą one zgłosić sprzeciw do uchwały i tym samym zwolnić się spod jej mocy wiążącej. Uchwała podjęta w tym systemie wchodzi w życie automatycznie po upływie wyznaczonego terminu, bez konieczności podejmowania przez państwa członkowskie jakichkolwiek dodatkowych działań. Oznacza to m.in., że akty te stają się wiążące bez konieczności ich ratyfikowania bądź zatwierdzania w inny sposób⁷. Ta charakterystyczna cecha omawianego systemu jest jednocześnie źródłem jego nazwy – *contracting out*, która wskazuje na to, że podejmowane uchwały są z założenia uchwałami wiążącymi, a dopiero określone działanie państwa członkowskiego jest konieczne, aby spod mocy wiążącej się uwolnić. Ów czynnik odróżnia system *contracting out* od procedury tworzenia norm w drodze umownej, kiedy to państwa działają na zasadzie *contracting in*, a więc muszą podjąć określone działania (wyrzucić zgodę) w celu związania się daną normą⁸.

II. MIĘDZYNARODOWA ORGANIZACJA LOTNICTWA CYWILNEGO

1. Kompetencja prawotwórcza

Organami ICAO są Zgromadzenie, Rada oraz Sekretariat. Rada jest stałym organem zarządzającym ICAO, posiadającym kompetencje prawotwórcze, składającym się z 36 członków wybieranych większością głosów na trzy lata przez Zgromadzenie.

Rada ICAO realizuje swoje kompetencje prawotwórcze, działając na podstawie upoważnienia zawartego w dwóch artykułach Konwencji chicagowskiej. Zgodnie z postanowieniami art. 54 pkt 1 Konwencji, do obowiązkowych czynności Rady należy uchwalanie „międzynarodowych norm i zaleconych metod postępowania”, które, dla większej dogodności, przyjmowane są w formie załączników do Konwencji. Realizowanie tej kompetencji jest powszechnie uznawane za wykonywanie prawotwórstwa przez Radę. Uprawnienie zawarte w art. 54 pkt 1 umacnia art. 37 Konwencji chicagowskiej, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek współpracy w celu zapewnienia najwyższego możliwego ujednoczenia przepisów, norm i zasad postępowania mającego na celu ułatwienie żeglugi powietrznej. Jednocześnie art. 37 Konwencji chicagowskiej określa przedmiotowy zakres prawotwórstwa wykonywanego przez Radę, wymieniając dwanaście dziedzin, w których organ ten jest władny stanowić normy i zalecone metody działania. Tym samym spełniony zostaje jeden z podstawowych wymogów dotyczących wykonywania kompe-

⁷ K. Skubiszewski, op. cit. s. 69, R. I. R. Abeyratne, *Law Making and Decisions Making Powers of the ICAO Council – a Critical Analysis*, „Zeitschrift für Luft- und Weltraum Recht” 41, 1992, z. 4, s. 390-391.

⁸ W literaturze wskazuje się jednak także na przypadek tworzenia prawa przez organizacje międzynarodowe za pomocą procedury *contracting in*; zob. J. Sandorski, *RWPG – forma prawna integracji gospodarczej państw socjalistycznych*, Poznań 1977, s. 120-133.

tencji prawotwórczych, którym jest wyraźne upoważnienie statutowe do realizowania kompetencji prawotwórczej.

Według postanowień wspomnianego przepisu, Rada może regulować kwestie dotyczące: systemów łączności i udogodnień dla żeglugi powietrznej, łącznie ze znakowaniem naziemnym, cech charakterystycznych portów lotniczych i pól wzlotów, reguł lotniczych i metod kontroli ruchu lotniczego, wydawania licencji personelowi eksploatacyjnemu i mechanicznemu, zdolności statków powietrznych do lotu, rejestracji oraz identyfikacji statków powietrznych, gromadzenia i wymiany informacji meteorologicznych, ksiąg pokładowych, map i planów lotniczych, formalności celnych i imigracyjnych, statków powietrznych w niebezpieczeństwie i dochodzeń w sprawie wypadków oraz wszelkich innych zagadnień, związanych z bezpieczeństwem, regularnością i sprawnością żeglugi powietrznej, które mogą tego wymagać.

Wykonywanie kompetencji prawotwórczej przez ICAO należy do najważniejszych aspektów jej działalności. Rada na drugiej sesji odbywającej się w 1947 r. uznała, że przyjmowanie norm i zaleconych metod będzie priorytetem jej działań i przystąpi do ich uchwalania bez żadnych zbędnych opóźnień⁹. Również opracowany w 2000 r. Plan Działań Strategicznych wśród najważniejszych zadań ICAO wymienia popieranie implementacji już przyjętych międzynarodowych norm oraz przyjmowanie nowych, w celu polepszenia bezpieczeństwa i wydajności żeglugi powietrznej¹⁰.

2. Stanowione akty prawne

Przyjmowane przez Radę załączniki do Konwencji chicagowskiej mogą, zgodnie z art. 54 pkt 1 oraz rozdziałem VI Konwencji, przybrać dwojaką formę: międzynarodowych norm oraz zaleconych metod postępowania. Mimo iż oba rodzaje aktów uchwalane są w formie załączników, istnieją pomiędzy nimi różnice dotyczące ich mocy wiążącej. Otóż międzynarodowe normy są wiążące dla państw członkowskich, natomiast zalecone metody postępowania, na co wskazuje już sama ich nazwa, zawierają przepisy pożądane, lecz nie obowiązkowe.

Dla uzyskania pełnej jasności co do charakteru prawnego poszczególnych rodzajów uchwał technicznych stanowionych przez Radę, Zgromadzenie ICAO w specjalnej rezolucji stworzyło definicje obu rodzajów aktów¹¹. Jest to swego rodzaju wewnętrzna interpretacja przepisów Konwencji chicagowskiej, która nie wykracza poza jej treść, stanowi zaś dookreślenie jej postanowień. We wspomnianej rezolucji Zgromadzenie zdefiniowało międzynarodowe normy jako

⁹ R. I. R. Abeyratne, op. cit., s. 388.

¹⁰ „Guiding international civil aviation for the 21st century”, International Civil Aviation Organization Strategic Action Plan, Montreal 2000, passim, document dostępny na: <http://www.icao.int/icao/en/pub/strategy.pdf>.

¹¹ Uchwała Zgromadzenia ICAO Nr A36-13, „Consolidated statement of ICAO continuing policies and associated practices related specifically to air navigation”, Appendix A: Formulation of Standards and Recommended Practices (SARPs) and Procedures for Air Navigation Services (PANS), s. 19-21, zob. Resolutions Adopted by the Assembly, Montreal 2007, dostępny na: http://www.icao.int/icao/en/assembly/a36/docs/A36_res_prov_en.pdf.

wymogi, których jednolite zastosowanie uznaje się za konieczne dla bezpieczeństwa i regularności żeglugi powietrznej, i które państwa mają obowiązek stosować. Natomiast zalecone metody zostały określone jako wymogi, które uznaje się za pożądane i które państwo będzie usiłowało stosować¹².

W praktyce Rada ICAO dąży do tego, by jak najwięcej załączników, dotyczących najistotniejszych kwestii żeglugi powietrznej przybierało postać międzynarodowej normy, a więc by były to akty wiążące dla państw członkowskich. Formę zaleconych metod postępowania Rada pozostawia dla tych regulacji, co do których stosowanie określonych standardów w żegludze powietrznej jest faktycznie jedynie pożądane, a nie konieczne¹³. Niewątpliwie wpływa to korzystnie na poziom i zakres unifikacji międzynarodowych standardów w omawianej dziedzinie.

ICAO przywiązuje bardzo dużą wagę do stanowionych przez siebie międzynarodowych norm. Stąd też nie powinien dziwić fakt, iż realizując swą kompetencję prawotwórczą, Rada uchwaliła dotąd aż osiemnaście bardzo obszernych załączników, które obejmują swym zakresem przedmiotowym znaczną część spraw wymienionych w art. 37 Konwencji chicagowskiej¹⁴. Załączniki były wielokrotnie nowelizowane w celu zapewnienia możliwie jak największej z technicznego punktu widzenia aktualności zawartych w nich unormowań. Szczególne działania ICAO podjęła po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r., gdy w niespełna trzy miesiące po tym wydarzeniu znowelizowano aneks nr 17 dotyczący zabezpieczeń w międzynarodowej żegludze powietrznej¹⁵.

3. Procedura

Sposób uchwalania norm i zaleconych metod oraz moc wiążącą tych aktów określa art. 90 Konwencji. Stanowi on, że przyjęcie przez Radę załączników następuje w drodze głosowania większością 2/3 głosów na specjalnie w tym celu zwołanym zebraniu Rady. Chociaż kompetencja prawotwórcza przysługuje wyłącznie Radzie, to w proces powstawania poszczególnych załączników zaangażowanych jest kilka organów.

Inicjatywa zmian i uchwalania nowych załączników należy do Komisji Żeglugi Powietrznej¹⁶. Komisja posiada kompetencję do przedkładania projektów nowych załączników na podstawie delegacji upoważnienia dokonanej przez Radę, na mocy art. 55 pkt b, według którego Rada może upoważnić

¹² Rozróżnienie pomiędzy normami i zaleconymi metodami jest łatwo dostrzegalne w analizach zredagowanych w języku angielskim, w których używa się czasownika „shall” na oznaczenie powinności, a w treści zaleconych metod – czasownika „should” oznaczającego pożądanie danego działania.

¹³ *Memorandum on ICAO 1944-1994*, Public Information Office of the International Civil Aviation Organization, Montreal, January 1994, *passim*.

¹⁴ Aktualny wykaz załączników wraz z nowelizacjami w: *Catalogue of ICAO publications 2008*, s. 11, dostępny na: http://www.icao.int/icao/en/sales/cat_2008_en.pdf.

¹⁵ S. Dempsey, *Aviation Security: The Role of Law in the War Against Terrorism*, „Columbia Journal of Transnational Law” 41, 2002-2003, s. 688-691.

¹⁶ Komisja Żeglugi Powietrznej działa na podstawie art. 56 Konwencji chicagowskiej, składa się z 15 członków, posiadających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie w dziedzinie teorii i praktyki lotnictwa, powoływanych przez Radę spośród osób proponowanych przez państwa członkowskie.

Komisję do wykonywania funkcji dodatkowych oprócz tych, które są przewidziane w Konwencji chicagowskiej. Jeśli zaś chodzi o zmiany załączników zgodnie z treścią art. 57a, Komisja rozpatruje je i zaleca ich przyjęcie Radzie.

W procesie przygotowania projektów Komisja współpracuje z Wydziałami¹⁷ będącymi jej organami pomocniczymi. Komisja bada zaopiniowany przez Wydział projekt pod względem merytorycznym oraz pod kątem możliwości uzyskania aprobaty państw członkowskich dla konkretnych rozwiązań.

W praktyce, zanim projekt zostanie przesłany Radzie, Komisja z reguły zasięga opinii państw członkowskich. Tego rodzaju konsultacja, jeszcze na etapie powstawania załącznika czy jego nowelizacji, daje dużo większe szanse na późniejszą jego niezakłóconą implementację przez państwa członkowskie. Daje też państwom członkowskim możliwość ewentualnej konsultacji z zainteresowanymi środowiskami. W celu przedstawienia komentarzy do załączników Komisja zwykle wyznacza państwom członkowskim dziewięćdziesięciodniowy termin.

Po uwzględnieniu uzyskanych w drodze konsultacji stanowisk państw członkowskich Komisja przedstawia gotowy projekt załącznika Radzie ICAO, która zwołuje posiedzenie w celu przyjęcia załącznika. Głosowanie, jak już powiedziano na wstępie, odbywa się większością 2/3 głosów członków Rady. Każdy załącznik lub każda poprawka do załącznika wchodzi w życie w trzy miesiące po ich przedłożeniu przez Radę państwom członkowskim albo po upływie dłuższego okresu przez Radę wyznaczonego. Zgodnie z drugim zdaniem art. 90, załącznik nie wchodzi w życie, jeśli sprzeciw złoży większość państw członkowskich ICAO. Z kolei – według art. 38 – państwo, które uważa za niemożliwe zastosowanie się pod każdym względem w praktyce do postanowień międzynarodowych norm, może norm tych nie stosować, ale niezwłocznie musi powiadomić o tym fakcie Organizację. Zaznaczyć jednakże trzeba, że postanowienia kolejnych dwóch artykułów Konwencji osłabiają znaczenie art. 38, przewidując bowiem szczególne obostrzenia za nieprzestrzeganie określonych norm międzynarodowych. Otóż zgodnie z art. 39, w świadectwie zdatności do lotu statku powietrznego oraz w licencjach personelu powinny być wyszczególnione wszystkie punkty, co do których nie zostały zachowane normy przez państwo rejestracji. Według art. 40 Konwencji, wpis taki skutkuje zakazem dla danego statku albo osoby brania udziału w żegludze międzynarodowej bez specjalnej zgody państwa, na terytorium którego statek ten czy osoba mają przybyć.

Postanowienia art. 38 i art. 90 są charakterystyczne dla systemu *contracting out*. Gdy rozpatruje się przysługujące danej organizacji międzynarodowej kompetencje, niezmiernie istotne jest, aby oprócz analizy przepisów statutowych przeprowadzić także przegląd praktyki danej organizacji, by uzyskać obraz rzeczywistej realizacji norm. Wiadomo przecież, że inaczej przedstawiają się określone kompetencje organizacji, jeśli pozostają jedynie w sferze martwych przepisów, inaczej zaś, jeśli ich implementacja przebiega bez

¹⁷ Wydziały, w których skład wchodzi międzynarodowi eksperci z danej dziedziny lotnictwa, na podstawie materiałów dostarczanych przez Sekretariat ICAO, przedstawiają Komisji zalecenia i opinie dotyczące załączników – zob. art. 57 pkt b Konwencji.

zakłóceń, a przypadki zgłaszania zastrzeżeń należą do rzadkości. W przypadku ICAO jej kompetencja prawotwórcza kształtowałaby się inaczej, gdyby państwa korzystały chętniej z możliwości zgłaszania sprzeciwów przewidzianych w art. 38 i art. 90 Konwencji. Można by mówić wtedy o słabym i nieefektywnym systemie quasi-prawotwórstwa. Jednak praktyka ICAO wskazuje, że przypadki zgłaszania sprzeciwów są niezmiernie rzadkie i nie dotyczą spraw o zasadniczym znaczeniu. Przyczyną tego jest zapewne opisana już wcześniej procedura uchwalania aneksów, gwarantująca szeroką konsultację tekstu jeszcze przed końcowym jego przyjęciem. Nadto istotny jest fakt, że ICAO trafnie dobiera materię regulacji prawnej. Organizacja na bieżąco monitoruje istotne zmiany dotyczące technicznych aspektów żeglugi powietrznej i sprawnie reaguje, wprowadzając regulacje dotyczące aktualnych i rzeczywistych problemów. Regulacje te dotyczą istotnych, specjalistycznych zagadnień z dziedziny bezpieczeństwa i ułatwień cywilnej żeglugi powietrznej, postępują równolegle z rozwojem przemysłu i nie pozostają w sferze wyimaginowanych, nienadążających za duchem zmian technicznych unormowań¹⁸. Jest to niezmiernie istotne, ponieważ brak szybkiej reakcji na dokonujące się zmiany jest jednym z poważnych argumentów wytaczanych przeciwko niektórym organizacjom, np. przeciwko WHO. Chęć nadążenia za duchem techniki owocuje licznymi poprawkami wprowadzanymi do już uchwalonych aneksów.

Zgodnie z treścią uchwały Zgromadzenia ICAO, nowele do aneksów powinny być uchwalane tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla bezpieczeństwa, regularności i efektywności żeglugi powietrznej, ponieważ ograniczenie nadmiernej ilości poprawek wpływa korzystnie na zachowanie stabilności systemu aneksów i ich implementację przez państwa członkowskie¹⁹. Pozytywnie należy przyjąć tego rodzaju uchwałę i mieć nadzieję, że wyrzuci ona zamierzony skutek, ponieważ w przypadku niektórych aneksów liczba zmian sięgała kilkudziesięciu i więcej²⁰. Tak duża ilość nowelizacji, nawet jeśli usprawiedliwiają ją wymogi techniczne, może przecież w efekcie powodować zachwianie stabilności i spójności systemu norm technicznych.

Ponadto Organizacja, mając na celu lepsze wdrażanie międzynarodowych norm, wprowadziła system kontroli implementacji postanowień uchwalanych w formie aneksów²¹. Zgromadzenie ICAO zaleciło Radzie podjęcie wszelkich możliwych kroków i wykorzystanie dostępnych środków w celu monitorowania wprowadzania w życie międzynarodowych norm. Państwa członkowskie mają być przez Radę zachęcane do jak najszybszej implementacji aneksów oraz do sprawnego przedkładania, z zastosowaniem art. 38 Konwencji, ewentualnych odstępstw od międzynarodowych norm. W tym celu Rada może żądać od państw członkowskich raportów z przebiegu implementacji aneksów²².

¹⁸ V. Iatsouk, *Development of ICAO Standards for the Global Navigation Satellite System is Moving Ahead*, „ICAO Journal” 53, nr 5, June 1998.

¹⁹ Uchwała Zgromadzenia ICAO Nr A32-14, Aneks A, art. 3.

²⁰ Największą ilość nowelizacji (163) wprowadzono do Aneksu nr 1, również wiele zmian wprowadzono do Aneksu nr 3 (72), Aneksu Nr 8 (98) oraz Aneksu Nr 10 (76).

²¹ A. Kotaitė, *Universal Audit Programme Conducted under Auspices of ICAO Would Offer Many Benefits*, „ICAO Journal” 53, 1998, nr 4.

²² Uchwała Zgromadzenia ICAO Nr A32-14, Aneks D: Implementation of Standards and Recommended Practices (SARPs) and Procedures for Air Navigation Services (PANS).

Wobec tych faktów bezzasadne wydają się więc głosy krytyki pod adresem prawotwórstwa ICAO oraz opinie, że mechanizm stanowienia norm przewidziany w Konwencji chicagowskiej stanowi krok wstecz wobec postanowień Konwencji paryskiej z 13 października 1919 r.²³ Konwencja ta nie przewidywała systemu *contracting out*, jako że zmiany załączników uchwalane większością 3/4 głosów przez Międzynarodową Komisję Żeglugi Powietrznej wiązały również państwa głosujące przeciwko zmianie. Jednak, jak wskazuje się w literaturze, wprowadzenie systemu *contracting out* do Konwencji chicagowskiej zrekompensowano obniżeniem wymaganej większości głosów oraz dodaniem istotnej kompetencji uchwalania aneksów, a nie tylko ich zmiany²⁴.

III. ŚWIATOWA ORGANIZACJA ZDROWIA

1. Kompetencja prawotwórcza

Organami WHO są Światowe Zgromadzenie Zdrowia, Rada Wykonawcza oraz Sekretariat – kompetencje prawotwórcze posiada Światowe Zgromadzenie Zdrowia²⁵. Podstawą prawną kompetencji prawotwórczej Zgromadzenia jest art. 21 Konstytucji, który stanowi, że organ ten władny będzie uchwalać przepisy (*regulations*) dotyczące: „sanitarnych i kwarantannowych wymagań oraz innych środków, mających na celu zapobieganie międzynarodowemu rozpowszechnianiu się choroby; mianownictwa odnośnie chorób, przyczyn śmierci oraz czynności służby zdrowia; standardów odnośnie czynności diagnostycznych dla użytku międzynarodowego; standardów odnośnie bezpieczeństwa, czystości oraz mocy produktów biologicznych, farmaceutycznych, znajdujących się w handlu międzynarodowym; ogłoszenia i oznaczania produktów biologicznych, farmaceutycznych i podobnych, znajdujących się w handlu międzynarodowym”.

Jak się wskazuje, omawiany przepis ma charakter wykonawczy w stosunku do art. 2 ust. s, t, u. Zgodnie z ich treścią, Organizacja dla osiągnięcia wyznaczonego przed nią celu może: ustanawiać i zmieniać w miarę potrzeby międzynarodowe mianownictwa chorób, przyczyn zgonów, jak też czynności służby zdrowia, ujednolicać w miarę potrzeby metody diagnostyczne oraz rozwijać, ustanawiać i popierać międzynarodowe standardy w odniesieniu do żywności, produktów biologicznych, farmaceutycznych i podobnych²⁶.

²³ Taka krytyka w C. H. Alexandrowicz, *The Law-Making Functions of the Specialized Agencies of UN*, Sydney 1973, s. 46-47; tekst Konwencji w: Dz. U. 1929, Nr 9, poz. 13.

²⁴ K. Skubiszewski, op. cit., s. 71.

²⁵ Zasiadają w nim wszyscy członkowie Organizacji reprezentowani przez najwyżej trzech delegatów. Delegaci wybierani są spośród osób o najwyższych kwalifikacjach w dziedzinie zdrowia w danym państwie. Zgromadzenie nie jest organem stałym i nie ma stałego miejsca obrad. Na doroczne sesje zwykłe zbiera się w miejscu przez siebie wyznaczonym w roku poprzednim oraz w terminie ustalonym przez Radę Wykonawczą. W razie potrzeby Zgromadzenie może zebrać się na sesji specjalnej, zwołanej na żądanie Rady lub większości członków Organizacji.

²⁶ K. Skubiszewski, op. cit., s. 73.

2. Stanowione akty prawne

Wykonując zakresloną w art. 21 kompetencję prawotwórczą, Zgromadzenie ustanowiło dwa regulaminy²⁷. Pierwszym jest Regulamin nazewnictwa (*Nomenclature Regulations*), który w swej pierwotnej wersji uchwalony został w 1948 r.²⁸, później zaś Zgromadzenie dwukrotnie przyjmowało przepisy dodatkowe i uzupełniające ten akt²⁹, by wreszcie w 1967 r. przyjąć, uchylający poprzedni, nowy Regulamin nazewnictwa³⁰. Omawiany akt normuje kwestie opracowywania przez państwa członkowskie danych statystycznych dotyczących umieralności, zachorowalności i przyczyn śmierci oraz zagadnienia związane z ogłaszaniem danych statystycznych w wymienionych kwestiach. Według Regulaminu, państwa członkowskie, dokonując owych opracowań, powinny kierować się zaleceniami Zgromadzenia oraz powinny korzystać z opracowywanej i okresowo aktualizowanej przez ten organ Międzynarodowej klasyfikacji statystycznej chorób, obrażeń i przyczyn śmierci (*International Statistical Classification of Diseases, Injuries and Causes of Death*).

Drugim aktem przyjętym na podstawie art. 21 Konstytucji WHO jest Międzynarodowy regulamin sanitarny (*International Sanitary Regulations*), który po zasadniczej noweli z 1969 r. nosi nazwę: Międzynarodowy regulamin zdrowia (*International Health Regulations*)³¹. Regulamin dostosował prawo do aktualnej sytuacji w dziedzinie medycyny, uporządkował i zmienił unormowania zawarte we wcześniejszych konwencjach³², co zaowocowało jednolitą

²⁷ Akty te ustanowiono we wczesnym okresie działalności Organizacji (rok 1948 i 1951) i w późniejszym czasie WHO nie uchwałała żadnych nowych aktów w oparciu o art. 21, ograniczając się do korzystania ze środków prawnych o charakterze niewiążącym. Chociaż Zgromadzenie wielokrotnie regulaminy nowelizowało, deklarując troskę o ich aktualność, krytycy działalności prawotwórczej WHO zarzucają, że nie wykorzystwała ona w pełni nadanych jej przez Konstytucję kompetencji prawotwórczych; zob. E. Stein, *International Integration and Democracy: No Love at First Sight*, „American Journal of International Law” 95, 2001, s. 497-499.

²⁸ Regulamin jest prawną kontynuacją istniejącej od połowy XIX w. Międzynarodowej Listy Przyczyn Zgonów opracowanej przez Międzynarodowy Instytut Statystyczny w 1891 r. Ostatniej rewizji listy dokonano w czasie konferencji w Paryżu w 1948 r.; w tej wersji została przyjęta przez Pierwsze Światowe Zgromadzenie Zdrowia jako część Regulaminu nr 1, Regulaminu nazewnictwa; zob. F. Gutteridge, *Notes on Decisions of the World Health Organization*, w: *The Effectiveness of International Decisions, Papers of a Conference of the American Society of International Law and the Proceedings of the Conference*, red. S. M. Shwebel, Leyden-Dobbs Ferry 1971, s. 280; tekst Regulaminu w: Rezolucja Pierwszego Światowego Zgromadzenia Zdrowia nr WHA1.36 z lipca 1948 r.

²⁹ Supplementary Regulations on Nomenclature przyjęte rezolucją Drugiego Światowego Zgromadzenia Zdrowia nr WHA2.93 z czerwca 1949 r. oraz Additional Regulations amending the Nomenclature Regulations przyjęte rezolucją Dziewiątego Światowego Zgromadzenia Zdrowia nr WHA9.29 z 21 maja 1956 r.

³⁰ Obecnie obowiązujący tekst w: Rezolucja Dwudziestego Światowego Zgromadzenia Zdrowia z 22 maja 1967 r. nr WHA20.18.

³¹ Rezolucja XXII Światowego Zgromadzenia Zdrowia nr WHA22.45 z 25 lipca 1969 r. Regulamin ten już jako Międzynarodowy regulamin zdrowia był kilkakrotnie nowelizowany (w roku 1973, 1981 oraz 2005 – ta ostatnia, kompleksowa nowelizacja weszła w życie w 2007 r.), tekst w wersji z 2005 r., w: *International Legal Materials* nr 44 (2005), s. 1013 i n.

³² Regulamin zastąpił: sześć Międzynarodowych konwencji sanitarnych (z lat 1903, 1912, 1926, 1938 oraz dwie z 1944 r.), Panamerykańską konwencję sanitarną z 1905 r., Międzynarodowe porozumienie w sprawie wydawania świadectw zdrowia z 1934 r., Międzynarodowe Porozumienie w sprawie wydawania wiz konsularnych na świadectwach zdrowia z 1934 r., Międzynarodową konwencję sanitarną dotyczącą żeglugi powietrznej z 1933 i 1944 r., Protokół z 1946 r. przedłużający Międzynarodową

w skali światowej regulacją odpowiednich procedur dotyczących kwarantanny, systemów zbierania oraz publikacji danych epidemiologicznych, których celem jest zapewnienie możliwie jak najmniejszego rozprzestrzeniania się na świecie chorób zakaźnych objętych systemem kwarantanny, takich jak cholera, dżuma i żółta febra.

Międzynarodowy Regulamin Zdrowia jest niewątpliwie ogromnym osiągnięciem legislacyjnym WHO. Wydaje się świadczyć o tym fakt, że w literaturze połowy XX w. został on określony jako jedno z najdonioślejszych osiągnięć całej ówczesnej legislacji międzynarodowej³³. W publikacji zaś podsumowującej pierwsze dziesięciolecie działalności WHO dostrzeżono, że Regulamin jest aktem ustanawiającym nowy kierunek w prawie międzynarodowym polegający na tworzeniu zobowiązań dla państw bez konieczności składania przez nie podpisu oraz dokonywania formalnej ratyfikacji, tym samym z ominięciem procedury kontraktualnej³⁴. W najnowszych ocenach dotyczących Międzynarodowego regulaminu zdrowia nie brak wszakże ocen negatywnych. Przede wszystkim zarzuca się WHO, że dopuściła do załamania się systemu nadzoru przewidzianego przez Regulamin oraz że nie nadążyła ze wprowadzaniem do Regulaminu noweli, które odpowiadałyby gwałtownie następującym zmianom w sferze medycyny i ochrony zdrowia³⁵. Jako przykład w literaturze podaje się poważne trudności interpretacyjne dotyczące art. 8 Międzynarodowego regulaminu zdrowia i jego właściwe stosowanie na tle walki z pandemią HIV/AIDS³⁶.

3. Procedura

Podstawowe przepisy regulujące sposób stanowienia aktów prawnych przez Światowe Zgromadzenie Zdrowia zawarto w Konstytucji WHO. Zgodnie z treścią art. 60 pkt b Konstytucji, Zgromadzenie przyjmuje akty prawne, o których mowa w art. 21, w drodze głosowania zwykłą większością głosów członków obecnych i głosujących. Na mocy art. 22 Zgromadzenie ma obowiązek zawiadomić państwa członkowskie o przyjęciu w trybie art. 21 konkretnego aktu i zarazem wyznaczyć termin, w którym mogą one skorzystać z przysługującego im uprawnienia do przedłożenia Dyrektorowi Generalnemu oświadczeń o złożeniu zastrzeżeń lub o odrzuceniu aktu w całości. Akt prawny uchwalony na mocy art. 22 wchodzi w życie i staje się wiążący dla wszystkich państw członkowskich bezpośrednio po ogłoszeniu, z wyjątkiem tych państw, które korzystają ze wspomnianego uprawnienia charakterystycznego dla

konwencję sanitarną z 1944 r., Protokół z 1946 r. przedłużający Międzynarodową Konwencję Sanitarną dotyczącą żeglugi powietrznej z 1944 r.

³³ C. Wilfred Jenks, *The Impact of International Organizations on Public and Private International Law*, The Grotius Society, t. 37, Transactions for the Year 1951, s. 35, cyt. za: K. Skubiszewski, op. cit., s. 74-75.

³⁴ *The WHO Survey for the First Ten Years*, cyt. za: C. H. Alexandrowicz, op. cit., s. 55.

³⁵ E. Stein, op. cit., s. 499.

³⁶ Chodzi w szczególności o wątpliwość, czy państwa mogą nakładać na osoby podejrzane o nosicielstwo wirusa HIV obowiązek poddawania się testom krwi podczas przekraczania granic; zob. J. Sandorski, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka a HIV/AIDS*, Poznań 2002, s. 95-105.

prawotwórstwa sprawowanego w ramach systemu *contracting out*³⁷. Oznacza to, że w razie braku wspomnianych rezerwacji akt wiąże z mocy samego prawa i aby zyskał moc wiążącą, nie jest konieczne żadne działanie ze strony rządów państw członkowskich. Fakt, iż akty stanowione na mocy art. 21 są uchwałami prawotwórczymi, wynika pośrednio z treści dwóch innych przepisów Konstytucji. Otóż art. 19 stanowi, że Zgromadzenie jest władne przyjmować konwencje, art. 23 zaś – iż organ ten jest władny czynić państwu członkowskim zalecenia odnośnie do każdej sprawy, należącej do kompetencji Organizacji. Tak więc, jeśli na mocy art. 19 Zgromadzenie realizuje kompetencję do współtworzenia aktów o charakterze kontraktualnym, a na mocy art. 23 może czynić zalecenia (z natury swej rzeczy niewiążące), to *a contrario* na mocy art. 21 musi podejmować działalność prawotwórczą.

Prace nad uchwalaniem oraz nowelizacją przepisów, o których mowa w art. 21 Konstytucji, odbywają się w sposób bardzo staranny, z udziałem profesjonalistów i rzeczoznawców. Sama Konstytucja gwarantuje wysoki poziom prac, ustalając, że w skład Zgromadzenia, wchodzić mają reprezentanci państw będący największymi ekspertami w dziedzinie medycyny. Nadto Regulamin Proceduralny Światowego Zgromadzenia Zdrowia przewiduje, że nowe regulacje wprowadzane przez Zgromadzenie powinny być poddane uprzedniej konsultacji z wszystkimi państwami członkowskimi, a także z ONZ i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, gdyby miały dotyczyć materii znajdującej się w sferze zainteresowań tych organizacji. Wydaje się, że tego rodzaju system konsultacji, podobny do tego stosowanego przez ICAO, daje gwarancje, iż akt prawny w jego finalnej wersji zostanie przyjęty bez zastrzeżeń przez możliwie jak największą liczbę państw członkowskich.

Charakterystyczny jest fakt, że Konstytucja WHO, w odróżnieniu np. od Konwencji chicagowskiej powołującej ICAO, nie wyznacza terminów, w których można korzystać z uprawnienia do zgłaszania zastrzeżeń lub odrzucenia regulaminów. Przepisy te mają charakter ramowy, a praktyka WHO w dziedzinie prawotwórczej potwierdza, że Organizacja rozszerzyła i doprecyzowała postanowienia art. 22 Konstytucji, każdy z Regulaminów bowiem zawiera własne, szczegółowe postanowienia dotyczące terminów oraz sposobu zgłaszania zastrzeżeń, odrzucania ich postanowień, a także daty wejścia w życie.

I tak też Regulamin nazewnictwa przewiduje prekluzyjny sześciomiesięczny termin zgłaszania zastrzeżeń albo odrzucenia, liczony od dnia ogłoszenia przez Dyrektora Generalnego WHO przyjęcia Regulaminu przez Zgromadzenie³⁸. Termin ten stosuje się również do zastrzeżeń zgłaszanych do Międzynarodowej Klasyfikacji Statystycznej Chorób, Obrażeń i Przyczyn Śmierci, do której Regulamin się odwołuje. Zastrzeżenie zgłoszone po upływie wspomnianego terminu jest nieskuteczne. Oznacza to, że w razie braku działań podjętych przez państwo członkowskie jest ono *ex lege* związane regulaminem w wersji przyjętej przez Zgromadzenie. Zatem i w tym przypadku dostrzegalna jest charakterystyczna cecha systemu *contracting out* polegająca na tym, że działanie

³⁷ I. Dettner, *Law Making by International Organizations*, Stockholm 1965, s. 236-238.

³⁸ Art. 8 Regulaminu.

członka organizacji jest niezbędne nie w celu wyrażenia woli związania się danym aktem, ponieważ regulamin wiąże z mocy samego prawa, lecz – w celu modyfikacji treści owego zobowiązania. Regulamin stanowi także, że zastrzeżenie może być w każdej chwili wycofane w części lub w całości poprzez notyfikację Dyrektorowi Generalnemu przez państwo członkowskie, które zastrzeżenie zgłosiło³⁹. Na Dyrektorze Generalnym spoczywa obowiązek stałego notyfikowania państwu członkowskim faktu przyjęcia nowych aktów na mocy art. 21, modyfikacji tych aktów, zgłaszania oraz wycofywania zastrzeżeń⁴⁰.

Bardziej szczegółowe uregulowania zawarte są w Międzynarodowym regulaminie zdrowia. Akt ten, oprócz wyznaczenia terminu sygnalizowanego w art. 22 Konstytucji, określa procedurę zgłaszania zastrzeżeń. Termin przewidziany dla Regulaminu Zdrowia ma również charakter prekluzyjny i wynosi dziewięć miesięcy, z możliwością przedłużenia, go w drodze notyfikacji Dyrektorowi Generalnemu, do osiemnastu miesięcy w przypadku terytoriów zamorskich państw członkowskich. Każde zastrzeżenie albo odrzucenie zgłoszone po tym terminie jest uważane za bezskuteczne⁴¹. Znacznie ważniejsze są postanowienia art. 88 Regulaminu zdrowia, który ustala szczegółowe zasady dotyczące możliwości zgłaszania zastrzeżeń, ograniczając tę możliwość państwu członkowskim, doprecyzowując, czy wręcz modyfikując postanowienia art. 22 Konstytucji WHO, który milczy na temat procedury wystosowywania rezerwacji. Art. 88 ust. 1 Regulaminu przewiduje konieczność zatwierdzenia przez Światowe Zgromadzenie Zdrowia każdego zgłaszanego zastrzeżenia, stwierdzając jednocześnie, że Regulamin nie wejdzie w życie w stosunku do państwa zgłaszającego zastrzeżenie dopóty, dopóki nie uzyska owej akceptacji. Regulamin nie będzie również wiązał państwa, które zgłosiło zastrzeżenie uznane przez Zgromadzenie za sprzeczne z celem Regulaminu, aż do czasu wycofania spornego zastrzeżenia. Zgromadzenie, wyrażając akceptację dla zastrzeżenia, może jednocześnie nałożyć na państwo je zgłaszające obowiązek przestrzegania zobowiązań o treści korespondującej z treścią zastrzeżenia, a wynikających z innych aktów prawnych wiążących to państwo. Celem takiej regulacji jest zapewnienie, aby nie zgłaszano zastrzeżeń, które są nie do zaakceptowania przez pozostałe państwa członkowskie (pamiętać trzeba, że w Zgromadzeniu zasiadają wszystkie państwa członkowskie WHO). Zgromadzenie tym samym ma możliwość kontrolowania treści i procesu zgłaszania zastrzeżeń, dzięki czemu dysponuje dodatkową kompetencją polegającą na zapewnieniu możliwie jak największego ujednoclenia przepisów sanitarnych obowiązujących poszczególne państwa członkowskie⁴².

³⁹ Ibidem art. 9.

⁴⁰ Ibidem art. 10.

⁴¹ Art. 87 Regulaminu zdrowia.

⁴² Zobacz C. H. Alexandrowicz, op. cit., s. 52; uwagi poczynione w cytowanej pracy dotyczą wprawdzie Międzynarodowego regulaminu sanitarnego, ale pozostają one aktualne także po rządami nowego Regulaminu zdrowia, który zawiera analogiczne przepisy.

IV. ŚWIATOWA ORGANIZACJA METEOROLOGICZNA

1. Kompetencja prawotwórcza

Organami WMO są Światowy Kongres Meteorologiczny, Komitet Wykonawczy oraz Sekretariat. Organem posiadającym kompetencje prawotwórcze jest Światowy Kongres Meteorologiczny, który jest najwyższym organem Organizacji⁴³.

Formalny wymóg istnienia traktatowego upoważnienia do stanowienia wiążących aktów prawnych jest wypełniony poprzez postanowienia art. 7 pkt d Konwencji. Treść tego przepisu, w porównaniu z analogicznymi przepisami istniejącymi w aktach statutowych ICAO czy WHO, jest niebywale krótka i ogranicza się do stwierdzenia, że Kongres, sprawując swoje funkcje, „przyjmuje przepisy techniczne, dotyczące praktyki i postępowania w dziedzinie meteorologii”. Takie brzmienie normy kompetencyjnej można – jak się wydaje – interpretować dwojako. Po pierwsze można skonstatować, że prawotwórcza rola Kongresu została przez twórców Konwencji potraktowana lakonicznie i marginalnie. Po drugie można jednak treść tego przepisu odczytywać „na korzyść” prawotwórczej działalności Kongresu. Otóż przyjęć można, że organ ten w wykonywaniu swojej kompetencji do stanowienia przepisów technicznych dla państw członkowskich nie jest w jakiś szczególnie sposób ograniczony poprzez enumeratywne wyliczenie zagadnień podlegających legislacji. Tym samym można uznać, że Kongres ma szeroką kompetencję do stanowienia norm technicznych, we wszystkich kwestiach, które jego zdaniem mieszczą się pod pojęciem „praktyki i postępowania w dziedzinie meteorologii”, a jednocześnie swym zakresem nie wykraczają poza cele Organizacji określone w art. 2 Konwencji.

2. Stanowione akty prawne

Wyżej wspomniano już, że Konwencja ustanawiająca WMO określa jedynie, iż Kongres ma kompetencję do stanowienia przepisów technicznych (*technical regulations*), nie precyzując bliżej ich natury. Konwencja stwierdza ponadto w art. 8 pkt a, że państwa członkowskie powinny dołożyć wszelkich starań dla wykonania uchwał Kongresu, ponieważ zaś nie uściśla bliżej, o które uchwały chodzi, należy uznać, że o wszystkie, w tym także techniczne. Zgodnie zaś z punktem b wspomnianego przepisu (tym razem odnoszącym się już wyłącznie do przepisów technicznych), jeżeli państwa nie mogą wprowadzić w życie pewnych postanowień uchwały technicznej, powinny – wskazując powody owej

⁴³ Zbiera się na sesjach, zwoływanych na podstawie decyzji własnej lub Komitetu Wykonawczego, w odstępach czasu nieprzekraczających czterech lat. Zasiadają w nim delegacji, wśród których powinni znaleźć się dyrektorzy służb meteorologicznych reprezentujący wszystkich członków organizacji. Mając na uwadze wysoki poziom techniczny obrad Kongresu, jego Przewodniczący w razie potrzeby może zapraszać do udziału w posiedzeniach m.in. dyrektorów służb meteorologicznych państw członkowskich (jeśli nie są już członkami delegacji), a także inne osoby posiadające wiedzę techniczną z zakresu meteorologii – zob. art. 6 pkt b Konwencji.

niemożności, zawiadomić o tym Sekretariat Organizacji – unormowanie takie jest formułą charakterystyczną dla systemu *contracting out*.

Omawiane postanowienia, w szczególności te zawarte w art. 8 pkt a, nie wskazują bliżej na charakter prawny przepisów technicznych, zwłaszcza zaś na to, czy określenie „państwa członkowskie powinny dołożyć wszelkich starań dla wykonania uchwał Kongresu” wystarcza do uznania, że przepisy techniczne mają moc wiążącą⁴⁴. W Konwencji o WMO nie ma przepisów analogicznych do tych, które występują w WHO oraz ICAO stanowiących, że „uchwała wchodzi w życie dla państw członkowskich”, co powszechnie jest interpretowane jako oznaczenie mocy wiążącej. Rozwiązanie tego problemu wypływa z dwóch źródeł. Pierwszym z nich jest art. 8 pkt b, przewidujący obowiązek informowania Organizacji o niemożności wprowadzenia w życie pewnych postanowień uchwały technicznej, co pośrednio (milcząco) decyduje o jej mocy wiążącej. Gdyby uchwała miała nie wiązać, bezcelowy wydawałby się obowiązek informowania o odstępstwach od jej treści⁴⁵. Drugim – rezolucja II Kongresu Meteorologicznego odbywającego się w 1955 r., w której znajdują się wskazówki dookreślające charakter prawny przepisów technicznych⁴⁶. W rezolucji tej Kongres dokonał podziału przepisów technicznych na dwie kategorie. Pierwszą stanowią standardowe metody i zasady meteorologiczne (*standard meteorological practices and procedures*), które są wiążące dla państw członkowskich i wchodzi w życie w stosunku do państw członkowskich bez konieczności ich ratyfikacji czy innego formalnego zatwierdzenia. Do nich też stosuje się postanowienia art. 8 pkt b dotyczące zastrzeżeń. Drugą kategorię stanowią zalecane metody meteorologiczne (*recommended meteorological practices*), niemające mocy wiążącej, a zastosowanie się do ich postanowień jest jedynie pożądane. WMO skorzystała więc w wyraźny sposób z rozwiązań przyjętych w Konwencji chicagowskiej, według której Rada ICAO jest władna przyjmować wiążące międzynarodowe normy oraz niewiążące zalecane metody postępowania.

Wykonując określoną w art. 7 pkt d Konwencji kompetencję do stanowienia przepisów technicznych, Kongres Meteorologiczny przyjął regulaminy techniczne, które opublikowano w trzech tomach. Tom I wydano pod nazwą *Ogólne meteorologiczne standardy i zalecane praktyki*, tom II – *Serwis meteorologiczny dla międzynarodowej żeglugi powietrznej* oraz tom III – *Hydrologia*.

Tom I podzielony jest na rozdziały zawierające unormowania dotyczące: utworzenia i funkcjonowania światowego systemu obserwacji pogody (World Weather Watch), służb meteorologicznych wykorzystywanych w żegludze morskiej, rolnictwie oraz dla celów ochrony środowiska, klimatologii (m.in. kwestie stosowania jednolitego nazewnictwa czy podziałów dotyczących zróżnicowania klimatu), bibliografii i publikacji meteorologicznych, nauki i szkoleń w zakresie meteorologii oraz jednostek i procedur stosowanych w międzynarodowych meteorologicznych programach badawczych⁴⁷.

⁴⁴ Zobacz: C. H. Alexandrowicz, op. cit., s. 60.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Rezolucja II Światowego Kongresu Meteorologicznego nr 17 Cg II z 1955 r.

⁴⁷ Utworzony przez WMO program World Weather Watch jest jednym z jej większych osiągnięć, nie tylko w kontekście dokonanych legislacyjnych, ale również w sferze praktycznej. Program ten tworzy

Tom II zawiera regulacje dotyczące podstawowych obowiązków państw członkowskich w zakresie funkcjonowania służb meteorologicznych żeglugi powietrznej. Łatwo dostrzec, że przedmiotowy zakres normowania tego tomu w całości pokrywa się z zakresem Aneksu nr 3 uchwalonego przez Radę ICAO. Stąd też wśród państw członkowskich WMO pojawiła się obawa, czy dublowanie się tych uregulowań nie doprowadzi do niebezpiecznej kolizji norm. Problem ten obecnie jest rozwiązywany w drodze licznych i szczegółowych konsultacji pomiędzy WMO a ICAO dotyczących ewentualnych zmian obu unormowań, które mają za zadanie unikanie komplikacji i niedogodności, polegających np. na stosowaniu odmiennej terminologii, czy też normowaniu tych samych zagadnień w odmienny sposób⁴⁸.

Wreszcie tom III ustala: definicje hydrologicznej terminologii technicznej, klasyfikacje hydrologicznych stacji obserwacyjnych, zasady budowania sieci tych stacji oraz ich identyfikacji. Zawiera także rozdziały dotyczące programów obserwacji hydrologicznych, sprzętu i metod wykorzystywanych w trakcie tych obserwacji oraz meteorologicznych służb hydrologicznych⁴⁹.

3. Procedura

Przepisy techniczne stanowiące na podstawie art. 7 pkt d Konwencji uchwalane są przez Kongres w drodze głosowania kwalifikowaną większością 2/3 głosów państw członkowskich⁵⁰. Na mocy wspomnianego już art. 8 pkt b każdy członek WMO, który uzna za niemożliwe wprowadzenie w życie pewnego postanowienia uchwały technicznej Kongresu, powinien powiadomić o tym Sekretariat Generalny Organizacji. Zawiadomienie powinno wskazać powody owej niemożności, a także – czy jest ona tymczasowa, czy też ostateczna. Omawiany przepis nie używa pojęcia „zastrzeżenie”, ale mimo to należy przyjąć, że owo oświadczenie państwa członkowskiego jest *de facto* zastrzeżeniem zgłaszanym do konkretnych unormowań przepisów technicznych⁵¹. Kongres Meteorologiczny, podobnie jak to miało miejsce w przypadku art. 7 pkt d, doprecyzował w drodze rezolucji zasady składania zastrzeżeń. Otóż po pierwsze ustalił, że Sekretarz Generalny ma prawo wyznaczyć państwom członkowskim termin do składania powiadomień, o których mowa w art. 8 pkt b, tak aby oświadczenia o odstępstwach od uchwał technicznych zostały opublikowane przed datą wejścia w życie uchwały. Po drugie Kongres

globalną sieć obserwacji meteorologicznych opartą na wymianie pomiędzy państwami członkowskimi ujednoliconych i standaryzowanych przepisami technicznymi WMO danych meteorologicznych na podstawie m.in. programu wczesnego ostrzegania przed cyklonami, a także stworzonego również przez WMO satelitarnego systemu obserwacji meteorologicznych; zob. WMO Looks Forward. Fifth WMO Long – term Plan 2000-2009. Summary for decisions makers, WMO publication No. 909, Geneva 2000, s. 17.

⁴⁸ Zobacz np.: Final Report of WMO Commission for Aeronautical Meteorology Working Group on the Provision of Meteorological Information Required Before and During Flight (PROMET), Geneva, June 1997, *passim*.

⁴⁹ Tekst zob. WMO Technical Regulations, Volume III, Hydrology, Secretariat Of World Meteorology Organization, Geneva 2006.

⁵⁰ Art. 10 pkt b Konwencji.

⁵¹ K. Skubiszewski, op. cit., s. 80.

zdecydował, iż oświadczenie składane Sekretarzowi Generalnemu powinno zawierać dokładne informacje o naturze i stopniu odstępstwa od uchwały technicznej⁵². Nadto Kongres stwierdził, że data wejścia w życie przepisów technicznych powinna być ściśle określona, a termin przewidziany na implementację przepisów nie powinien być krótszy niż dziewięć miesięcy. W trakcie tego terminu na państwach ciąży międzynarodowy obowiązek wprowadzenia do swoich ustawodawstw wewnętrznych unormowań odpowiadających treści przepisów technicznych⁵³.

V. PODSUMOWANIE

Analiza przeprowadzona powyżej pozwala sformułować wniosek, że wykonywanie kompetencji prawotwórczych nie jest wyłączną domeną organizacji międzynarodowych o wysokim stopniu zinstytucjonalizowania i integracji, takich jak Wspólnota Europejska⁵⁴. Kompetencje takie posiadają również powszechne organizacje, z grupy organizacji wyspecjalizowanych ONZ. Przegląd praktyki organizacji potwierdza tezę, że kompetencja prawotwórcza ma swoje źródło w konkretnych przepisach umowy konstytuującej organizację. Traktat zawsze wskazuje kompetentny organ, sposób podejmowania uchwały oraz zakres przedmiotowy stanowionych aktów. Oznacza to, że akcja prawotwórcza zostaje podjęta tylko w wykonaniu konkretnych traktatowych norm kompetencyjnych, a żadna z badanych w tej pracy organizacji nie posiada generalnej kompetencji do stanowienia prawa. Ponadto statut organizacji wskazuje, że określone akty prawne, stanowione w wykonaniu kompetencji prawotwórczej, mają moc wiążącą dla państw członkowskich.

Zakres przedmiotowy kompetencji prawotwórczej realizowanej przez omawiane organizacje jest bardzo zróżnicowany. Zauważalna jest przy tym wyraźna tendencja, zgodnie z którą, im szerszy jest zakres przedmiotowy kompetencji prawotwórczej, tym z większą precyzją określone są zasady realizowania tej kompetencji, a więc podstawa prawna działalności legislacyjnej, procedura oraz forma aktu prawnego.

Analiza prawotwórstwa WHO, ICAO oraz WMO pozwala ponadto na sformułowanie następujących wniosków. Dzięki staraniom organów głównych i pomocniczych ICAO udało się stworzyć w tej organizacji mechanizm uchwalania norm, który w możliwie największym stopniu wykorzystuje kompetencje prawotwórcze nadane Radzie przez Konwencję chicagowską. Niestety WHO i WMO nie wykorzystują w wystarczającym stopniu przyznanej kompetencji prawotwórczej.

Omawiane organizacje borykają się z ogromnym problemem szybkiego dostosowywania unormowań prawnych wraz z rozwojem nauki i techniki.

⁵² Mowa o rezolucjach II i III Światowego Kongresu Meteorologicznego; zob. I. Detter, op. cit., s. 230-231.

⁵³ Ibidem, s. 233.

⁵⁴ Zgodnie z postanowieniami Traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r. – Unia Europejska.

W przypadku ICAO owocuje to ogromną ilością nowelizacji uchwał prawotwórczych, co w efekcie powoduje zachwianie stabilności oraz spójności systemu aneksów oraz wpływa niekorzystnie na ich implementację przez państwa członkowskie⁵⁵.

WHO zarzuca się brak przejrzystości procedur i złą politykę informacyjną (brak transparentności) oraz zbyt duży wpływ tzw. konserwatywnych ekspertów. Oceniając działalność prawotwórczą WHO, nie można nie docenić jej wkładu w ujednoczenie istniejących oraz wprowadzania nowych unormowań, jednakże pozytywna ocena jej prac legislacyjnych w pierwszym okresie jej działalności ustępuje pola coraz głośniejszej krytyce. Przede wszystkim chodzi o kwestię niepełnego wykorzystania przyznanych WHO w art. 21 Konstytucji kompetencji prawotwórczych i wyraźną tendencję do sięgania po środki o charakterze niewiążącym, takich jak zalecenia czy wytyczne.

Wśród postulatów *de lege ferenda* dotyczących wskazanych zjawisk należałoby więc wymienić działania zmierzające do uproszczenia procedur stanowienia prawa oraz zwiększenia ich przejrzystości, co jednocześnie pozwoli na sprawniejszą ich kontrolę oraz zwiększenie demokratyzacji prac organizacji. Wskazane byłoby racjonalne i efektywne nowelizowanie uchwał prawotwórczych, w zgodzie z postępującymi zmianami technicznymi i naukowymi. Nadto poprawy wymaga polityka informacyjna tych organizacji.

Wśród postulowanych zmian dotyczących WHO i WMO powinny się znaleźć także działania mające na celu pełniejsze zastosowanie i rozwinięcie dostarczonego przez statuty instrumentarium prawnego, co w efekcie prowadziłoby do wzmocnienia funkcji normatywnej tych organizacji.

Wydaje się więc, że wśród postulowanych zmian powinny się znaleźć działania mające na celu pełniejsze zastosowanie i rozwinięcie dostarczonego przez Konstytucję WHO instrumentarium prawnego, co w efekcie prowadziłoby to wzmocnienia funkcji normatywnej organizacji. Ponadto wskazane byłoby zapewnienie większej przejrzystości prac organizacji, szersza konsultacja z rozwiniętymi środowiskami medycznymi, co mogłoby zaowocować zmniejszeniem obecnie krytykowanego wpływu „konserwatywnych ekspertów”, a tym samym ułatwić organizacji efektywne wypełnianie kompetencji prawotwórczych w szerszym i aktualnym zakresie.

*Dr Natalia Buchowska jest adiunktem
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.*

⁵⁵ W literaturze wskazuje się m.in. na nieskuteczność regulacji mających zapobiegać aktom terrorystycznym; zob. S. Dempsey, op. cit., s. 688-689.

EXERCISING OF COMPETENCES BY INTERNATIONAL ORGANISATIONS
TO MAKE LAWS UNDER THE CONTRACTING OUT SYSTEM

Summary

The deliberations included in the paper relate to the issue of international organisations exercising their competences by to make laws under the contracting out system and focus on the regulatory activity of the International Civil Aviation Organisation (ICAO), the World Health Organisation (WHO) and the World Meteorological Organisation (WMO). The types and composition of organs that adopt law making resolutions, the legal character and binding force of those resolutions and a detailed manner in which they are passed have been analysed.

The main conclusion is that law making competences are not the exclusive domain of highly institutionalised and integrated international organisations such as the European Union, but are also enjoyed by universal specialist organisations within the structures of the United National Organisation. The effect of those competences is a significant number of law making resolutions regulating such important matters as civil air transport or health protection. The paper also contains certain criticism indicating, *inter alia*, the difficulty for the legislation to keep pace with technological development, legislative mess, lack of transparency in law-making procedures, and last though not least, insufficient use of the available law-making instruments.