

JANUSZ SYMONIDES

## POJĘCIE KONTROLI MIĘDZYNARODOWEJ

### I. SPOSOBY ROZUMIENIA TERMINU „KONTROLA”

Jedną z pierwszych trudności, jaką spotyka się przy badaniu zagadnienia kontroli w prawie międzynarodowym, jest dosyć dowolne i nieprecyzyjne używanie samego słowa „kontrola”. Dlatego przed merytorycznym omówieniem problemu trochę rozważań semantycznych. Słowo „kontrola” posiada w terminologii prawnomiędzynarodowej dwa znaczenia. W języku francuskim „contrôle” oznacza sprawdzenie prawidłowości jakiejś czynności, natomiast w języku angielskim „control” jest pojęciem szerszym i obok sprawdzania oznacza także sprawowanie nad czymś władzy<sup>1</sup>. Mimo tendencji, zwłaszcza w rozważaniach teoretycznych, do przyjęcia angielskiego sposobu rozumienia terminu kontrola, państwa często sprzeciwiają się przyjęciu szerszej interpretacji. Jako przykład służyć może dyskusja, która miała miejsce w czasie konferencji dyplomatycznej opracowującej teksty czterech konwencji genewskich w 1949 r. Problem powstał w związku z tłumaczeniem zwrotu „La convention sera appliquée avec le concours et sous le contrôle” na język angielski. W czasie długiej debaty w komisji mieszanej i jej Komitecie specjalnym, delegaci używający języka angielskiego jednomyślnie sprzeciwili się przyjęciu angielskiego słowa „control” z uwagi na jego nieadekwatność w stosunku do francuskiego „contrôle”. Proponowane były cztery sposoby tłumaczenia, a ostatecznie zgodzono się na słowo „scrutiny”<sup>2</sup>. Rozwiązania te nie były tylko akademickie, wręcz przeciwnie,

<sup>1</sup> Według *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris 1960, s. 167 i n. sposobów rozumienia „kontroli” jest pięć. Można jednak z powodzeniem zredukować je do dwóch omówionych. Słownik odrębnie wymienia np. kontrolę używaną w sensie rozszerzonym, obejmującą obok sprawdzania wykonywania jakiegoś zobowiązania również działania własne, mające na celu bezpośrednio zabezpieczenie tego wykonania; kontrolę rozumianą jako posiadanie dominującego wpływu w jakiejś społeczności czy przedsiębiorstwie; oraz kontrolę rozumianą jako posiadanie, dysponowanie czy używanie. Wszystkie wymienione przypadki mieszczą się w angielskim rozumieniu terminu „kontrola”.

<sup>2</sup> Actes de la Conférence, M B, s. 18—19 i 55; J. S. Piotet, *La Convention de Genève*, 1952, s. 102.

pozwołyły dokładnie określić kompetencje, jakie konferencja chciała powierzyć mocarstwu opiekuńczemu.

W języku polskim dominuje francuski sposób rozumienia pojęcia „kontrola”<sup>3</sup>, choć pod wpływem literatury angielskiej częste są przypadki używania tego słowa w szerszym znaczeniu. Mówi się np. o pakiecie kontrolnym akcji, czy o kontrolowaniu jakiegoś terytorium. Omówione rozróżnienie ma nie tylko znaczenie formalne, lecz zależnie od przyjęcia szerszego czy węższego sposobu rozumienia „kontroli” zmienia się w istotny sposób przedmiotowy zakres rozważań.

W dalszych rozważaniach przez kontrolę będziemy rozumieć działania zmierzające do ustalenia stanu faktycznego oraz jego ocenę z punktu widzenia zgodności z odpowiednią normą prawną<sup>4</sup>. Dla istnienia kontroli niezbędne są zatem dwa elementy:

- a) sytuacja faktyczna;
- b) skala prawna będącą podstawą oceny.

W zasadzie funkcja kontrolna kończy się na stwierdzeniu wykonywania czy niewykonywania zobowiązań, chociaż celem jej obok prewencji jest umożliwienie podjęcia działalności pokontrolnej w razie stwierdzenia niewykonania jakiejś normy. Kontrola może nadto dać podstawę do rozważań nad potrzebą zmiany wzorca kontrolnego. W doktrynie zauważa się dążność do objęcia pojęciem kontroli również działalności pokontrolnej.

Istnieje różnica między kontrolą a nadzorem. Istotą działalności kontrolnej jest obserwowanie określonych zjawisk oraz analizowanie ich charakteru. Organy kontrolujące obserwują i składają sprawozdania, natomiast nie odpowiadają bezpośrednio za działalność kontrolowanego. Inaczej jest z nadzorem. Organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia, ale również w pewnym sensie administruje<sup>5</sup>. Pojęcia te są często błędnie traktowane jako równoznaczne<sup>6</sup>. O ile kontrola jest przede wszystkim obserwacją, o tyle nadzór obejmuje również korygowanie.

<sup>3</sup> A. Klafkowski, *Urnowa Poczdamaska z dnia 2 VIII 1945*, Warszawa 1960, s. 254, pisze: „W polskiej publicystyce politycznej uważano za konieczne wyjaśnić, iż polskie określenie „kontrola” ma inną treść niż to samo określenie w języku angielskim”.

<sup>4</sup> Toteż inaczej niż np. Ph. C. Jessup, *Controls for Outer Space and the Antarctic Analogy*, New York 1959, nie będziemy omawiać przypadków bezpośredniej administracji międzynarodowej czy sytuacji, w których „kontrola” oznacza władztwo.

<sup>5</sup> Por. J. Starościek, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1959, s. 210. Mimo tego rozróżnienia używamy w stosunku do organów kontrolnych określenia „nadzorują”, z uwagi na występowanie tego słowa w szeregu umów międzynarodowych dotyczących omawianego zagadnienia.

<sup>6</sup> Mówi o tym np. H. Triepel, *Die Reichsauf sieht*, Berlin 1917, s. 109.

Jaki jest stosunek wzajemny kontroli i interpretacji? Czy interpretacja jest kontrolą? Interpretacja zmierza do tego samego celu co kontrola — do zabezpieczenia jednolitego wykonania umowy, nie jest jednak kontrolą. Interpretacja odnosi się do wzorca kontrolnego, umożliwia jednolite jego stosowanie, nie odnosi się natomiast bezpośrednio do wykonania umowy. Różnica między kontrolą a interpretacją widoczna jest w działalności Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, który wykonuje kontrolę jedynie wtedy, gdy orzeka o fakcie stanowiącym naruszenie Jakiejś normy, natomiast dokonując interpretacji sądowej nie sprawuje kontroli. Kontrola jest jednak, w mniejszym lub większym stopniu, oceną prawidłowości interpretacji partykularnej.

## II. DEFINICJA KONTROLI MIĘDZYNARODOWEJ

Kontrola wykonywana nad państwami i organami państwowymi jest zjawiskiem od dawna znanym w praktyce międzynarodowej i często bywa określana jako kontrola międzynarodowa, lecz nie zawsze słusznie<sup>7</sup>. Aby być międzynarodową, musi ona spełniać szereg warunków:

- a) podstawą jej musi być umowa międzynarodowa;
- b) winna być wykonywana przez organy międzynarodowe;
- c) w stosunku do podmiotu prawa międzynarodowego.

W oparciu o te trzy elementy możemy przyjąć, że jako kontrolę międzynarodową należy rozumieć: wynikające z umowy międzynarodowej działanie organów międzynarodowych, mające na celu stwierdzenie czy postępowanie podmiotów prawa międzynarodowego zgodne jest z przyjętymi przez nie zobowiązaniami.

Definicja ta musi być uzupełniona rozważaniami interpretacyjnymi. Użycie przymiotnika „międzynarodowa” w stosunku do kontroli oznacza poza elementami zawartymi w definicji, że jest ona zgodna z istotą prawa międzynarodowego, z typem stosunków, jakie w nim obowiązują, tj. koordynacją. Zasadniczą cechą kontroli międzynarodowej jest, naszym zdaniem, jej koordynacyjny charakter. Międzynarodowy organ kontroli, jaki państwa stworzyły, nie jest nadrzędny w stosunku do nich, celem jego działania nie jest podporządkowanie państw, a jedynie doprowadzenie do jednolitego wykonania umowy międzynarodowej.

Kontrola międzynarodowa nie prowadzi więc do ograniczenia suwe-

<sup>7</sup> Doktryna niemal nie zajmowała się tym, zagadnieniem, a z uczonych, którzy próbują zdefiniować to określenie, można wymienić: N. Kaasik, *Le contrôle en droit international*, Paris 1933, s. 353, i rt., który rozróżnia kontrolę międzynarodową i umiędzynarodowienie oraz H. Hahn, *Internationale Kontrollen*, Archiv des Völkerrechts, t. 7 (1958), s. 88 i n., który wyłącza z tego pojęcia kontrolę wykonywaną przez organy państwowe.

renności, a jedynie do ograniczenia jej wykonywania w pewnych kierunkach<sup>8</sup>. Dlatego sformułowana wyżej definicja winna być dopełniona przez stwierdzenie, że: czynności organów kontroli mają charakter koordynacyjny<sup>9</sup>. Kontrola, aby być międzynarodową, musi być ponadto wykonywana w interesie całej społeczności międzynarodowej. W oparciu o to kryterium należy zaliczyć do kontroli międzynarodowej; w szerszym znaczeniu przypadki, kiedy jest ona wykonywana przez organy państwowe, a nie międzynarodowe. Cel kontroli oraz jej traktatowa podstawa powodują, że organy państwowe mogą być uznane za organy społeczności międzynarodowej i wówczas działają one w podwójnej funkcji jako organy państwowe i jako organy międzynarodowe<sup>10</sup>. W węższym znaczeniu kontrola międzynarodowa jest wykonywana przez organy wspólne — jest kontrolą instytucjonalną, natomiast w szerszym znaczeniu jest również kontrolą wykonywaną przez organy państwowe, działające w interesie wszystkich państw na podstawie umowy międzynarodowej.

Jest jeszcze jeden istotny moment, pozwalający na stwierdzenie czy instytucja z którą mamy do czynienia jest kontrolą międzynarodową, czy też nie. Otóż działalność międzynarodowego organu kontroli, niezależnie od zakresu kompetencji, wyczerpuje się zawsze na ocenie postępowania podmiotu prawa międzynarodowego pod kątem jego zgod-

<sup>8</sup> Przyjmujemy tutaj za L. Ehrlichem, *Prawo między narodowe*, Warszawa 1958, s. 124—125 rozróżnienie między ograniczeniem suwerenności — częściowym pozbawieniem państwa możności występowania w stosunkach międzynarodowych w charakterze podmiotu, a ograniczeniem wykonywania suwerenności — zobowiązaniem nie ograniczającym jego prawnej możności występowania w charakterze pełnoprawnego podmiotu.

<sup>9</sup> W doktrynie zdecydowanie przeważa teza o koordynacyjnym charakterze prawa międzynarodowego. Zob. m. in. K. Strupp, *Elements du droit internationale public*, Paris 1930, t. I, s. 11; J. Spiropoulos, *Théorie generale du droit international*, Paris 1930, s. 88. Ch. Rousseau, *Principes généraux du droit international public*, Paris 1944, t. I, s. 97 i podana tam literatura; R. Redslob, *Traité de droit des gens*, Paris 1950 s. 1; W. Lisowski, *Miejdunarodnoje prawo*, KJjów 1955, s. 11. G. Tunkin, *Co-existence and International Law*, RCADI 1958, t. 95, s. 72; B. Wiewióra, *Uznanie nabytków terytorialnych w prawie międzynarodowym*, Poznań 1961, s. 222; W. Morawiecki, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1961, s. 41—42.

<sup>10</sup> Najogólniej zjawisko podwójnej funkcji można zdefiniować następująco: organy wyposażone przez wewnętrzny system prawny w pewną zdolność funkcjonalną wykorzystują ją na podstawie odpowiedniej umowy międzynarodowej dla zabezpieczenia wykonania jej postanowień, a więc norm należących do systemu prawa międzynarodowego. I tak np. okręt wojenny wizytujący statki umawiających się stron podejrzane! o handel niewolnikami działa jako organ kontroli międzynarodowej w stosunku do statków innych państw, natomiast w stosunku do własnego statku działa jako organ państwowy.

ności z odpowiednim zobowiązaniem, przy czym rektyfikacja nieprawidłowego postępowania należy do kontrolowanego. Organ kontroli nie jest organem wykonawczym, wykonanie należy do państwa<sup>11</sup>.

Jakie instytucje, z którymi mamy do czynienia w praktyce międzynarodowej, nie mogą być w świetle powyższych uwag uznane za kontrolę międzynarodową? Nie jest nią kontrola dyplomatyczna i konsularna przestrzegania norm międzynarodowych przez państwo przyjmujące, wykonywana przez przedstawicieli dyplomatycznych i konsulów państwa wysyłającego. Opiera się ona na normie zwyczajowej, zezwalającej państwu zainteresowanemu na kontrolowanie wykonania zobowiązań umownych przez drugie państwo. Kontrola dyplomatyczna jest kontrolą subiektywną, jej wykonanie bowiem ma miejsce tylko przy istnieniu interesu własnego. Umowy międzynarodowe zazwyczaj nie wspominają o niej<sup>12</sup>. Tym niemniej jest oczywiste, że może ona być sprawowana w przypadku zobowiązań umownych tylko przez beneficjariuszów, bowiem dla państw trzecich postanowienia umowy partykularnej stanowią *res inter alios acta*. Niezbędnym warunkiem wykonywania kontroli dyplomatycznej czy konsularnej jest posiadanie tych organów. Nie korzystały z niej w ogóle państwa znajdujące się pod protektoratem, natomiast inne korzystają w stopniu proporcjonalnym do ilości posiadanych przedstawicielstw. Najbardziej widocznym przejawem kontroli dyplomatycznej jest sprawowanie opieki dyplomatycznej. Kontrola ta posiada jednak szereg wad, wynikających z jej subiektywnego charakteru. Dlaczego nie uznajemy jej; za kontrolę międzynarodową? Przede wszystkim dlatego, że nie jest wykonywana przez organy międzynarodowe, a organy państwowe działają tu nie w imieniu społeczności międzynarodowej, ale jako organy państwa wysyłającego i wyłącznie w jego interesie. Zakres tej kontroli czy w ogóle jej wykonywanie oparte jest na odpowiednich aktach wewnętrznych, a w jej wykonywaniu organy przedstawicielskie podlegają władzy tylko swego państwa.

Z podobnych względów nie można uznać za międzynarodową kon-

<sup>11</sup> Kaasik, oip. cit., s. 353 i n. oraz H. Wehberg, *Recenzja z książki Kaasika*, Die Friedenswarte 1945, nr 3, s. 194, nazywają umiędzynarodowieniem przypadek, kiedy zarówno kontrola, jak i egzekucja należą do organu wspólnego.

<sup>12</sup> W umowach z Turcją Francja i Rosja otrzymały prawo kontroli dyplomatycznej traktowania katolików i prawosławnych. Wyłączało ono inne państwa od sprawowania podobnej kontroli. Umowy konsularne zazwyczaj nie wspominają o prawie konsulów do kontroli wykonywania umów w przeciwieństwie do wewnętrznych ustaw konsularnych, które wyraźnie o tym mówią; np. art. 1 polskiej ustawy konsularnej z 1924 roku, Dz. U. z 1924 r., nr 103, poz. 944. Zob. uwagi na ten temat K. Libery, *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego*, Warszawa 1960, s. 404-405.

troili wykonywanej przez organy państwowe inne niż dyplomatyczne czy konsularne wówczas, kiedy działają one w interesie swego tylko państwa, często naruszając istniejące normy prawa międzynarodowego. Do tej grupy zaliczyć można kontrolę wykonywaną nad finansami i administracją podatkową jakiegoś państwa lub kontrolę wykonywaną w strefach morskich nad przemytem<sup>13</sup>. Tak więc negatywne rozgraniczenie pojęcia kontroli międzynarodowej wyłącza z niej tego rodzaju stany faktyczne, w których organy państwowe działające poza swoim terytorium, w obcej przestrzeni władczej czy w przestrzeni nie podlegającej; niczyjej suwerenności, wykonują kontrolę w interesie swego tylko państwa, nie podlegając żadnej innej władzy poza tym państwem<sup>14</sup>.

O ile za międzynarodową uznać można kontrolę wykonywaną przez jedną organizację międzynarodową w stosunku do drugiej<sup>15</sup>, to nie jest nią kontrola wykonywana wewnątrz którejs z tych organizacji. Kontrola międzynarodowa jest kontrolą zewnętrzną i tak jak nie można nazwać międzynarodową kontrolą wykonywaną przez organy państwowe na własnym terytorium w stosunku np. do cudzoziemców, co uregulowane jest przez umowę międzynarodową, tak *mutatis mutandis* nie można tego uczynić w stosunku do kontroli wewnątrz organizacji międzynarodowej. Kontrola ta, mająca na celu stwierdzenie czy funkcjonowanie aparatu instytucjonalnego zgodne jest z normami zawartymi w akcie erekcyjnym i z wymogami celowości, może być w pewnym stopniu uznana za samokontrolę wykonywaną przez organizację w stosunku do siebie. W ramach organizacji międzynarodowej każdy z jej organów posiada określone funkcje, przy czym występują między nimi stosunki hierarchiczne<sup>16</sup>. Zazwyczaj ma to miejsce:

- a) między organem najszerszym quasi ustawodawczym a organami quasi wykonawczymi;
- b) między organami głównymi a pomocniczymi, które zostały przez te pierwsze powołane;
- c) wreszcie gdy sekretariat podporządkowany jest organowi quasi ustawodawczemu<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Przykłady R. Bierzanek, *Morze otwarte ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Warszawa 1960, s. 256.

<sup>14</sup> Nie wspominamy o protektoratach, gdyż o ile używa się w stosunku do nich terminu „kontrola”, to w rozumieniu angielskim.

<sup>15</sup> Jest to zwłaszcza widoczne w stosunkach między ONZ a organizacjami wyspecjalizowanymi (art. 63 i 64 Karty), przy czym kontrola wykonywana przez Narody Zjednoczone jest kontrolą koordynacyjną.

<sup>16</sup> H. Hahn, *Der Masstab des internationalen Aufsicht im Friedenvölic&rechts*, Jahrbuch für internationales Recht, t. 10 (1960/61), s. 33 i n.

<sup>17</sup> Por. np. art. 100 i 101 Karty NZ.

Przy kontroli wewnątrz organizacji mamy do czynienia z rozważaniami teleologicznymi, które upodabniają ją do kontroli wewnątrzpaństwowej. Nie można uznać za międzynarodową kontroli, jaką wykonują organizacje w stosunku do swego personelu. Kontrola ta nie może być międzynarodowa, gdyż nie jest oparta o umowę międzynarodową, lecz o przepisy urzędnicze i regulaminy służbowe<sup>18</sup>.

W przeciwieństwie do autorów przyjmujących za podstawę rozważań angielskie rozumienie słowa „kontrola”, wyłączamy spod pojęcia kontroli międzynarodowej przypadki bezpośredniej administracji międzynarodowej — umiędzynarodowienia<sup>19</sup>. Chociaż występują tu organy międzynarodowe, to możemy przeprowadzić analogię między kontrolą wykonywaną na terytoriach umiędzynarodowionych a kontrolą wykonywaną w państwie. Momentem upodabniającym jest połączenie w rękach jednego organu uprawnień kontrolnych i wykonawczych. Cechą charakterystyczną bezpośredniej administracji jest wyłączenie zainteresowanego państwa od sprawowania administracji — zostaje ona powierzona organowi kontroli, który uprawniony jest także do podejmowania działań rektyfikacyjnych. Za Verdrossem można wskazać w tego rodzaju wypadkach dwa typy bezpośredniej egzekucji międzynarodowej:

a) charakteryzujący się zbliżeniem kompetencji organu międzynarodowego do rządu państwowego z uwagi na ich zakres;

b) charakteryzujący się pełnią kompetencji organu międzynarodowego tylko w ściśle określonej dziedzinie, gdzie wyłączona jest kompetencja zainteresowanego państwa<sup>20</sup>.

### III. ŹRÓDŁA I WZORZEC KONTROM MIĘDZYNARODOWEJ

Źródła kontroli międzynarodowej można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia: materialnego i formalnego. Źródłem kontroli w znaczeniu materialnym jest dążenie państw do zabezpieczenia wykonania zobowiązań międzynarodowych i to w sposób jednolity. Natomiast źródłem kontroli w znaczeniu formalnym jest umowa międzynarodowa. Dlaczego źródłem tym jest tylko umowa międzynarodowa, chociaż tak dużą rolę, zwłaszcza w przeszłości, odgrywał zwyczaj międzynarodowy?

<sup>18</sup> Na pierwszej części I sesji 13 lutego 1946 r. Zgromadzenie Ogólne uchwałą 13 (I) przyjęło Tymczasowe Przepisy Urzędnicze, następnie wielokrotnie zmieniane, a Sekretarz Generalny stosownie do uchwały II sesji Zgromadzenia Ogólnego wydał 25 czerwca 1948 r. Regulamin służbowy z mocą obowiązującą od dnia 1 lica 1948 r. Por. *Staff, Regulations of the United Nations and Staff Rules 101.1 to 112.8.*, Secretary General's Bulletin, New York 1958.

<sup>19</sup> Jako przykład można tu podać: Tanger, Letycje, Triest.

<sup>20</sup> A. Verdross, *Le fondement du droit internationale RCADI* 1927, t. 16, s. 297 i n.

Wykonanie każdej w zasadzie normy prawnej — umownej lub zwyczajowej — może być kontrolowana, ale niemniej nie wszystkie normy są kontrolowane. Przebadanie systemów kontrolnych wskazuje, że były one ustanowione głównie w ramach określonej umowy międzynarodowej i miały na celu zabezpieczenie wykonania jej postanowień. Działo się tak z uwagi na konsekwencje, które w mniejszym lub większym stopniu przynosił każdy wzorzec kontrolny: ograniczenie wykonywania pewnych praw suwerennych. Państwa musiały zatem dokładnie precyzować swoje obowiązki oraz prawa organu kontrolnego, aby w maksymalnym stopniu ograniczyć swobodę jego działania. Dla dokładnego określenia systemu kontrolnego prawa zwyczajowego, z uwagi na swą nieprecyzyjną istotę, okazało się nie wystarczające<sup>21</sup>.

Trudno sobie wyobrazić, aby na zastosowanie niektórych środków kontroli, a zwłaszcza badań na miejscu wykonywanych na terytorium poszczególnych państw, dały one swą zgodę w drodze odpowiednio powszechnej i długotrwałej praktyki. Wreszcie moment niezwykle ważny dla kontroli międzynarodowej — organ kontroli. Czy w drodze zwyczajowej może być powołany organ międzynarodowy (poza przypadkami kontroli międzynarodowej w szerszym znaczeniu) i to posiadający określone uprawnienia kontrolne w stosunku do poszczególnych państw? Jest to raczej nieprawdopodobne<sup>22</sup>.

Reasumując powyższe uwagi stwierdzamy, że wzorzec kontroli międzynarodowej występuje w umowie wielostronnej; Nie oznacza to jednak, że w prawie międzynarodowym nie ma umów dwustronnych, ustanawiających system kontroli wzajemnej.

Co rozumiemy pod pojęciem wzorca kontrolnego? Otóż jest nim norma prawa międzynarodowego, którą powinien wykonać kontrolowany, a której wykonanie sprawdza organ kontrolujący. Integralną częścią tej normy jest więc z jednej; strony nakaz skierowany do kontrolowanego, aby postępował w określony sposób, z drugiej strony zobowiązanie organu do kontrolowania tego postępowania. Te dwa elementy, często znajdujące się w różnych normach prawnych czy nawet różnych aktach międzynarodowych, są niezbędne dla istnienia wzorca kontrolnego. Normy te mogą określać w sposób wyczerpujący obowiązki kontrolowanego i kontrolującego, choć mogą to czynić pośrednio, odsy-

<sup>21</sup> W ramach prawa zwyczajowego zawsze istnieje problem czy darte postępowanie już stało się prawem, czy jeszcze nie. Wobec tego mogłyby zawsze powstawać dyskusje między państwami czy kontrola jest obowiązująca, czy nie i w jakim stopniu. Jest to nie do pogodzenia z istotą kontroli międzynarodowej.

<sup>22</sup> Uwaga ta nie odnosi się do organów państwowych działających jako organy społeczności międzynarodowej.

łąjąc np. do ogólnych zasad prawa międzynarodowego<sup>23</sup>. Czasem normy ustanawiające wzorzec kontrolny są tylko ogólnymi wytycznymi, a umowa międzynarodowa pozostawia ich sprecyzowanie aktom, które zostaną wydane w jej wykonaniu. W tym przypadku organy powołane przez umowę otrzymują określone pełnomocnictwa. Prawo nie stanowi — poza pewnymi wypadkami kontroli sądowej; — wyłączonego wzorca kontroli w prawie międzynarodowym, nawet przy istnieniu normatywnych kryteriów, a często nie jest momentem decydującym o postępowaniu państw. Dzieje się tak w tych wszystkich przypadkach, kiedy norma prawna dopuszcza element polityczny przy ocenie postępowania<sup>24</sup>, lub kiedy skład organu powoduje upolitycznienie kontroli wykonania jakiejś normy prawa międzynarodowego<sup>25</sup>. Wzorzec kontrolny może być także określany w mniejszym lub większym stopniu przez pewne momenty pozaprawne i pozapolityczne, a wynikające z technicznej strony regulowanego zagadnienia<sup>26</sup>.

Kiedy czynnik polityczny staje się częścią wzorca kontrolnego? Ma to miejsce wtedy, gdy zasada poszanowania żywotnych interesów poszczególnych państw nie pozwala na zastosowanie rozwiązań ściśle prawnych. Brak jest wtedy wyraźnie sprecyzowanych norm kompetencyjnych, a nagromadzenie programowych oświadczeń w umowach międzynarodowych jest wynikiem działania czynników politycznych, które nie pozwalają na zbyt ściśle sprecyzowanie kompetencji poszczególnych organów kontrolnych. Mimo tej sprzeczności interesów dochodzi jednak do uzgodnienia pewnych wspólnych zasad postępowania, które są na tyle ogólne, że nie krępują zbyt państw, a na tyle szczegółowe, że umożliwiają zorganizowanie postępowania kontrolnego. Tendencja do unikania orzeczeń jest typowa dla kontroli zawierającej elementy polityczne<sup>27</sup>. Umowy międzynarodowe bardzo często zawierają klauzule mające na celu poszanowanie najważniejszych interesów poszczególnych

<sup>23</sup> Np. Karta NZ w art. 2 pkt 1 mówi: „Organizacja opiera się na zasadzie suwerennej równości wszystkich członków”. W ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej art. 192 odsyła do przepisów prawa krajowego, a art. 3 Statutu Rady Europejskiej do ogólnych zasad prawa,

<sup>24</sup> Art. 27 pkt. 3 Karty NZ; podobnie F. Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, t. I, München 1960, s. 31. G. Dahm, *Völkerrecht*, t. II, Stuttgart 1961, s. 216 i n.

<sup>25</sup> Przykładem może być kontrola wykonania postanowień mniejszościowych sprawowana przez Radę Ligi Narodów.

<sup>26</sup> Można tu podać przykłady unii administracyjnych lub niektórych organizacji wyspecjalizowanych, jak Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego czy Światowa Organizacja Zdrowia.

<sup>27</sup> S. Hoffmann, *Organisations internationales et pouvoirs politiques des Etats*, Paris 1954 s. 265 i m; D. Schindler, *Contribution à l'étude des facteurs socio-lociques et psychologiques du droit international*, RCADI 1933, t. 46, s. 323 i n.

państw i przewidujące możliwość odstąpienia od wykonywania jakiejś normy z uwagi na wymogi bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, konsekwencji ekonomicznych czy konieczności wojskowej,<sup>28</sup>. Zastosowanie którejkolwiek z tych klauzul usuwa w zasadzie postępowanie państwa spod kontroli. Niekiedy, co prawda, występuje przy tym zastrzeżenie, że nie powinno to prowadzić do obejścia czy naruszenia odnośnych norm prawa.

Nawet w braku wyraźnej wzmianki na ten temat w odpowiednich umowach międzynarodowych, należy uznać w każdym razie za obowiązujące takie zasady prawa międzynarodowego, jak zasada suwerenności, równości, prawo samookreślenia itp., mają one bowiem na celu ochronę interesów politycznych poszczególnych państw. Odnoszą się jednak w głównej mierze do umów regulujących zagadnienia polityczne, obecna bowiem praktyka międzynarodowa wyraźnie wskazuje, że zjawiska polityczne z istoty swej nie dadzą się ująć środkami wyłącznie prawnymi. Oczywiście, normy prawne mogą być i są stosowane do zjawisk mających charakter polityczny, jednak nigdy nie zastąpią w całości czynników politycznych. Państwa nie zgodzą się na kontrolowanie swego postępowania z punktu widzenia czysto prawnego w tych wszystkich kwestiach, które związane są z konfliktami światowymi, pojętymi w szerokim tego słowa znaczeniu<sup>29</sup>. Jedynym możliwym rozwiązaniem jest wówczas przyjęcie wzorca kontrolnego, który przewidywałby udział czy nawet prymat elementów politycznych. Konsekwencją takiego rozwiązania jest uczestnictwo kontrolowanego w organach kontrolnych czy w procedurze kontrolnej. Często organ kontrolny zabiegać musi o zgodę kontrolowanego na zastosowanie środków kontrolnych. Występowanie momentów politycznych przejawia się na zewnątrz w fakcie, że organ kontrolujący bądź stara się przekonać kontrolowanego o niewłaściwym wykonywaniu zobowiązań, bądź też stosując momenty pozaprawne, dąży do uzyskania stanu zgodnego z wymaganiami umowy międzynarodowej.

Różnica między wzorcem kontrolnym wyłącznie prawnym a uwzględniającym elementy polityczne polega głównie na tym, że w pierwszej z tych ewentualności, w przypadku zaistnienia sprzeczności między czynnością a normą, następuje wydanie orzeczenia o słuszności postępowania kontrolowanego, natomiast w drugiej organ kontrolujący sam

<sup>28</sup> Por. S. Nahlik, *Grabież dzieł sztuki — rodzaj zbrodni międzynarodowej*, Wrocław—Kraków 1958, s. 216—219.. Możliwość odstąpienia od wykonywania niektórych postanowień umowy z uwagi na konsekwencje ekonomiczne przewidziane jest często w porozumieniach ekonomicznych: np. GATT art. XX, EFTA art. 12.

<sup>29</sup> Por. Ch. de Vissehen, *Théories et réalités en droit international public*, Paris 1955, s. 108.

decyduje o środkach, jakie mają być każdorazowo zastosowane. Potwierdza to dotychczasowa praktyka szeregu umów międzynarodowych, przewidujących uwzględnianie elementu politycznego. Czasem w ramach politycznego wzorca kontrolowanemu przysługuje prawo *vota*, co nie powinno być uważane za sprzeczne z istotą kontroli, gdyż veto odnosi się zazwyczaj do wniosków czy działalności pokontrolnej, choć może również dotyczyć samej możliwości zastosowania niektórych działań kontrolnych.

Pewne, choć znacznie mniejsze znaczenie dla wzorca kontrolnego posiadać może element techniczny. Niektóre umowy, zajmujące się ustaleniem pewnych standardów czy norm natury technicznej, zobowiązują sygnatariuszy do wydania odpowiednich przepisów w celu przyjęcia lub zastosowania tych ustaleń. Wówczas ustalenie to staje się w pewnym stopniu częścią wzorca kontrolnego — jest zaś niezależne od momentów prawnych czy politycznych. Wykonanie takich norm technicznych zwykle nie jest zabezpieczone żadnymi sankcjami, niemniej niestosowanie się do nich spowodować może trudności w stosunkach z innymi państwami<sup>30</sup>. Rozwój techniki wpływać może na zmianę wzorca kontrolnego: jest tak np. przy kontroli narkotyków, która z uwagi na powiększanie się ilości narkotyków syntetycznych obejmować musi coraz to nowe ich rodzaje.

Funkcje i treść wzorca kontrolnego odzwierciedlają nie tylko rozwój prawa, ale i przedmiotu kontroli, który narzuca często odpowiednie postępowanie kontrolne i decyduje o uprzywilejowaniu pewnych środków kontroli. Wzorzec kontroli winien zapewnić z jednej, strony wykonanie odpowiedniej normy prawa międzynarodowego, co jest zasadniczym celem kontroli, z drugiej zaś winien uwzględniać w odpowiednim stopniu interesy i prawa suwerenne kontrolowanego państwa.

#### IV. RODZAJE KONTROLI MIĘDZYNARODOWEJ

##### 1) Kontrola polityczna i sądowa

Z uwagi na charakter wzorca kontroli międzynarodowej oraz stanowisko kontrolowanego podmiotu możemy wyróżnić kontrolę sądową i kontrolę polityczną<sup>31</sup>. Kontrola kolektywna wykonywana jest czasem przez międzynarodowy organ sądowy czy arbitraż, przy czym charakterystyczną cechą tej kontroli jest sztywność wzorca kontrolnego, do-

<sup>30</sup> H. Hahn, *Der Masstab ...*, s. 40 i n.

<sup>31</sup> H. Wehberg, *Entwicklungsstufen der internationalen Organisation*, Die Friedneswarte 1954, t. 52, nr 3, s. 196; M. Bourquin, *Pouvoir scientifique et droit international*, RCADI 1947, t. 70, s. 386.

kładnie ustalającego obowiązki zarówno kontrolowanego, jak i organu kontrolującego. Przy wykonywaniu tej kontroli nie ma mowy o postępowaniu koncyliacyjnym czy negocjacjach między kontrolowanym podmiotem a organem, co ma miejsce przy kontroli politycznej. Kontrola ta zmierza do dokładnego stosowania ustanowionych norm. Może być wykonywana bądź niezależnie od kontroli politycznej, bądź stanowić może jej uzupełnienie czy zabezpieczenie<sup>32</sup>.

Kontrola sądowa jest wykonywana przez stały organ — Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (poprzednio STSM) lub przez inne organy sądowe. Czy orzecznictwo MTS może być kontrolą? W pewnych wypadkach tak, zresztą wyraźnie świadczy o tym art. 36 statutu, który mówi, że państwa mogą przyjąć jurysdykcję Trybunału w sprawach natury prawnej, dotyczących: „c) istnienie faktu, który w razie stwierdzenia stanowiłby pogwałcenie zobowiązania międzynarodowego”.

Trybunał stwierdza więc w sentencji czy państwo prawidłowo wykonuje swoje zobowiązania międzynarodowe. Tak np. w sprawie statku „Wimbledon”<sup>33</sup> STSM uznał, że Niemcy zabraniając przejścia tego statku przez Kanał Kiloński postępowały niezgodnie z art. 370 traktatu wersalskiego. Podobnie w sprawie „pewnych interesów niemieckich na Górnym Śląsku” Trybunał uznał, że różne akty ustawodawcze i sądowe wydane przez Polskę, były niezgodne z art. 6 i n. konwencji genewskiej z 15 maja 1922 r.<sup>34</sup>

Znaczenie kontroli sądowej w obecnym stanie stosunków międzynarodowych jest stosunkowo niewielkie, nie ma bowiem obowiązkowego sądownictwa międzynarodowego, a przyjęcie jurysdykcji MTS lub zastosowanie rozjemstwa może nastąpić w drodze specjalnej umowy kompromisowej, klauzuli kompromisowej, albo przez przyjęcie klauzuli fakultatywnej. „Wstrzemięźliwe” podejście większości państw do obowiązkowego sądownictwa jest uwarunkowane kilkoma przyczynami: państwa niechętnie są procedurze, przy zastosowaniu której nie uczestniczą aktywnie w wypracowywaniu rozstrzygnięć i to rozstrzygnięć wiążących dla nich; ponadto skład organów sądowych nasuwać może zastrzeżenia co do obiektywności orzeczeń. Wreszcie z uwagi na fakt, że organy te nie posiadają prawa inicjatywy, procedura kontrolna rozpoczyna się po zaistnieniu sporu często w drodze powództwa, co miast prowadzić do rozwiązania konfliktu doprowadzić może do wzrostu nieufności i napięcia międzynarodowego. Doświadczenie kontroli sądowej

<sup>32</sup> Zgodnie z art- 29 konstytucji MOP, tekst: Dz, U. z 1948 r. nr 43, poz, 308. od decyzji komisji badań przewidziana, jest apelacja do MTS. W praktyce jednak nie było przypadku takiego odwołania.

<sup>33</sup> Orzeczenie nr 1 z 17 sierpnia 1923 r., s. 33.

<sup>34</sup> Orzeczenie nr 7, z 25 maja 1926 r., s. 81.

ustanowionej w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy wskazuje na jej małą przydatność praktyczną, gdyż z uwagi na konsekwencje, państwa nie decydują się na jej zastosowanie w sprawach mniejszej wagi. Wreszcie słabości kontroli sądowej, to słabości kontroli doraźnej, co omówimy niżej.

Przedmiotem niniejszych rozważań jest kontrola polityczna, gdyż odpowiada ona bardziej obecnemu kształtowi organizacji społeczności międzynarodowej; a kontrola wykonania zobowiązań umownych jest obecnie w głównej mierze kontrolą polityczną<sup>35</sup>. Co więcej!, możliwości rozszerzenia się kontroli sądowej są ograniczone, w przeciwieństwie do kontroli politycznej, która posiada poważne możliwości rozwoju z uwagi na swój bardziej zgodny z zasadą pokojowego współistnienia charakter.

Kontrola polityczna w swej najbardziej typowej postaci charakteryzuje się znaczną elastycznością procedury i wprowadzeniem elementów, które obce są kontroli sądowej. Organ kontrolujący i państwo kontrolowane współpracują regularnie i badają wszystkie kwestie, jakie powstają przy wykonywaniu konwencji. Każda sytuacja wzbudzająca wątpliwości co do swej zgodności z umową, nie jest podstawą orzeczeń, jak w przypadkach omawianych wyżej, przeciwnie, jest przedmiotem badania, w którym uczestniczy zainteresowane państwo pośrednio lub bezpośrednio. W przypadku bezpośredniego uczestnictwa punkt sporny jest przedmiotem deliberacji między organem a zainteresowanym państwem, które uczestniczy i jest reprezentowane w organie kontrolnym. Istotną cechą kontroli politycznej jest więc jej wykonywanie drogą negocjacji, a nie orzeczeń. Uczestnictwo kontrolowanego z uwagi na zdeintegrowanie społeczności międzynarodowej ma istotne znaczenie i w niektórych kwestiach jest jedynym możliwym rozwiązaniem. To, co łącznie objęliśmy pojęciem kontroli politycznej, bywa często w literaturze nazywane kontrolą techniczną lub kontrolą administracyjną<sup>36</sup>. Zatrzymajmy się najpierw nad pojęciem kontroli technicznej. Otóż autorzy, którzy wysuwają to pojęcie<sup>37</sup>, traktują je w sposób analogi-

<sup>35</sup> Kontrola sądowa jest w przeciwieństwie do kontroli politycznej przedmiotem wielu prac, por. np. olbrzymią literaturę dotyczącą sądownictwa międzynarodowego podaną przez E. Hambro, *The Case Law of the international Court*, t. II, Leyden 1958, s. 463—583; t. II, Leyden 1960, s. 282—354, i to także uznajemy za moment zwalniający nas ze szczegółowego zajmowania się tą kwestią.

<sup>36</sup> L. Kopelmanas, *Le contrôle international*, RCADI 1950, t. 77, s. 64 i n.; Kaasik op. elit., s. 19; M. Merle *Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres*, Annuaire Français de Droit International 1959, s. 411 i n.; Wehberg, *Recenzja...*, s. 193; G. Scelle, *Règles générales du droit de la paix*, RCADI 1933, t. 46, s. 633 i n.

<sup>37</sup> M. Sibert, *Traité de droit international public*, Paris 1951, t. II, s. 289—291; R. Pinto, *L'affaire de Suez-problem.es juridiques*, Annuaire Français de Droit

czny do kontroli sądowej, z tą może jedynie różnicą, że kontrola nie jest wykonywana przez organ sądowy sensu stricto, lecz quasi sądowy. Jedynym przytaczanym przykładem tego rodzaju kontroli jest kontrola nad wykonaniem konwencji o narkotykach. W ramach tego systemu działa Stały Centralny Komitet Opiumowy. Jego działalność rozpatrywana in abstracto mogłaby doprowadzić do wniosku, że nie odgrywają w niej żadnej roli momenty polityczne. Skoro jednak zwróci się uwagę na jego powiązanie z ONZ, na to że składa on roczne sprawozdania Radzie Gospodarczo-Społecznej, która mianuje jego członków oraz sprawuje ogólny nadzór nad wykonaniem konwencji o narkotykach przy współpracy z Komisją Narkotyków<sup>38</sup>, składającą się z przedstawicieli państw, to dochodzi się do wniosku, że jedyny przykład kontroli technicznej; jest w istocie przykładem kontroli politycznej, choć momenty polityczne są tu mniej widoczne.

Nie przyjęliśmy także określenia „kontrola administracyjna” przede wszystkim z uwagi na narzucające się analogie z sytuacją i rolą kontroli administracyjnej w prawie wewnętrznym. Według K. Marksa administracja jest organizatorską działalnością państwa. Obejmuje ona wszystkie dziedziny z wyjątkiem ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości. Każde państwo posiada jakiś system kontroli działalności swoich organów. Ponieważ przeważająca część funkcji realizacyjnych przypada na tę dziedzinę, która w szerokim tego słowa znaczeniu nazywana jest administracją, przeto zagadnienie kontroli w państwie jest głównie zagadnieniem kontroli administracyjnej;<sup>39</sup>. Pod pojęciem kontroli administracyjnej należy rozumieć różne uprawnienia, które posiadają w każdej społeczności organy centralne dla ogólnego kierowania i nadzoru działań organów podporządkowanych. Kontrola administracyjna jest więc wykonywana przez władzę wyższą nad podległymi jednostkami. Obecnie istniejące systemy administracyjne państw są bardzo zróżnicowane i mogą się opierać na zasadzie centralizacji lub decentralizacji. W pierwszym przypadku organy podporządkowane wykonują jedynie nakazy władz wyższych i nie posiadają żadnej kompetencji własnej — stwierdzone nieprawidłowości władza centralna może bądź anulować, bądź poprawić. Przy decentralizacji pewna sfera działań własnych po-

International 1956, s. 41; Jessup, op. cit., s. 50; P. Berthoud, *Le contrôle international d'exécution des conventions collectives*, Genève 1946, s. 280; Bourquin, op. cit., s. 87:

<sup>38</sup> Komisja udziela wskazówek Radzie we wszystkich sprawach dotyczących kontroli narkotyków, przygotowuje projekty nowych konwencji i składa propozycje odnoszące się do działania mechanizmu kontrolnego.

<sup>39</sup> M. Jaroszyński, M. Zimmermann. W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 95,

Zostaje przy władzy lokalnej, co nasuwać może pewne analogie z sytuacją istniejącą w społeczności międzynarodowej, lecz nawet w tym przypadku w systemach administracyjnych władza centralna zachowuje prawo do kontroli legalności.

Skoro istotą kontroli administracyjnej jest istnienie stosunków subordynacji, to pojęcie to nie może być zastosowane do kontroli międzynarodowej, która opiera się na koordynacji. W prawie międzynarodowym nie ma władzy hierarchicznie wyżej stojącej nad państwami wykonującymi postanowienia umów międzynarodowych. Dlatego wbrew powszechnej opinii panującej obecnie w doktrynie uważamy, że kontrola międzynarodowa nie jest kontrolą administracyjną. Czy jednak w stosunkach międzynarodowych nie występuje kontrola administracyjna? Niewątpliwie elementy kontroli administracyjnej występowały np. między Radą Ligi Narodów a Komisją Rządzącą Saary i Wysokim Komisarzem dla Gdańska, a obecnie występują w uprawnieniach głównych organów ONZ w stosunku do organów pomocniczych i agencji specjalnych. Nie są to jednak przypadki kontroli międzynarodowej, gdyż jak poprzednio ustaliliśmy, aby być międzynarodową kontrola musi być wykonywana w stosunku do podmiotów prawa międzynarodowego.

## 2) Kontrola stała i doraźna

Kontrolę międzynarodową możemy z uwagi na sposób działania organów podzielić na kontrolę stałą i doraźną<sup>40</sup>. Pierwsza z nich jest wykonywana bądź w ustalonych okresach czasu — periodycznie, bądź bez przerwy. Natomiast druga przewidziana jest przez umowy w pewnej dokładnie określonej sytuacji. Rozpoczyna się zazwyczaj przy zaistnieniu stanu sprzecznego z postanowieniami umowy, choć może mieć miejsce także we wskazanych z góry momentach, jak np. przystąpienie do umowy, co związane jest czasem z obowiązkiem przedstawienia ustawodawstwa przez państwo przystępujące dla skontrolowania jego zgodności z zobowiązaniami umownymi<sup>41</sup>. Najbardziej charakterystyczny przykład kontroli doraźnej dostarczyły traktaty mniejszościowe, obecnie już nie obowiązujące. Wykonywana w ramach tego systemu kontrola przez Radę Ligi Narodów rozpoczynała się od złożenia petycji mówiących o nieprzestrzeganiu postanowień o ochronie mniejszości. Celem jej było stwierdzenie czy konkretny fakt jest naruszeniem, czy

<sup>40</sup> Podobnie P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève 1954, t. II, s. 291; H. Hahn, w: *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin 1961, t. II, s. 68.

<sup>41</sup> Tak np. konwencja o kablach podmorskich z 1884 r. przewidywała, że państwa zadecydują na specjalnej konferencji o dacie wejścia w życie konwencji, co związane było z przeprowadzeniem kontroli zgodności ustawodawstw państw sygnatariuszy z postanowieniami umowy. Tekst: G. F. Martens, *Nouveau recueil général*, seria II, t. XI, s. 281 i n.

też nie. Podobnie doraźny charakter posiada procedura skarg i reklamacji przewidziana w art. 26 konstytucji MOP. Jedną z ostatnich umów wielostronnych, ustanawiających kontrolę doraźną, jest Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1950 r. Stosownie do jej art. 25 kontrola rozpoczyna się z chwilą złożenia petycji przez jakąkolwiek osobę, organizację pozarządową czy grupę jednostek, które wskazują na naruszenie postanowień konwencji przez sygnatariusza<sup>42</sup>.

Obecnie zdecydowanie przeważa jednak kontrola stała, wykonywana głównie w ramach organizacji międzynarodowych. Typowym przykładem może być kontrola ONZ nad systemem powierniczym. Regularne kontrole mają miejsce przy istnieniu stałego organu, który jest czynny nie tylko przy zażaleniach, lecz w sposób ciągły obserwuje przestrzeganie określonych norm prawa międzynarodowego celem niedopuszczenia do ich naruszania. Typowy środkiem kontroli stałej są sprawozdania, które winny nadsyłać z wykonania konwencji kontrolowane państwa.

Przy porównaniu obu rodzajów kontroli wyżej należy postawić kontrolę stałą, a to z uwagi na kilka momentów: a) Państwa bardzo niechętnie uciekają się do kontroli doraźnej, nawet jeżeli jest ona przewidziana przez traktat, gdyż z uwagi na swój charakter musi się ona rozpocząć od oskarżenia jednego państwa przez drugie przed odpowiednim organem o niewykonywanie postanowień konwencyjnych. W praktyce może to mieć miejsce zazwyczaj w sytuacjach o szczególnej wadze dla oskarżającego, decyduje się on bowiem na spowodowanie często poważnego napięcia międzynarodowego, b) Kontrola doraźna odnosi się do określonego zakwestionowanego postępowania, nie daje zatem pełnego obrazu wykonywania jakiejś umowy w przeciwieństwie do kontroli stałej rozciągającej się na wszelkie kwestie związane z wykonaniem konwencji. Kontrola stała jest zatem znacznie szersza i obejmuje przypadki oraz sytuacje wymykające się pierwszej, c) Kontrola stała jest bardziej akcją prewencyjną niż rektyfikacją, jest środkiem powstrzymującym przed naruszeniem. Jedyne ciągły nadzór wykonywania konwencji pozwala w możliwie najwyższym stopniu uniknąć powstania sytuacji sprzecznych z prawem.

Słusznie napisał Wehberg, że o ile egzekucja jest ważniejsza niż ciągły nadzór w prawie wewnętrznym, to w prawie międzynarodowym

<sup>42</sup> Niezbędnymi jednak warunkiem jest uznanie przez oskarżone państwo kompetencji komisji porze widzianej przez konwencję, a mającej wykonywać tę kontrolę. Art. 25 zaczął obowiązywać dopiero 5 lipca 1955 r., kiedy Belgia, Dania, NRF, Islandia, Irlandia, Norwegia i Szwecja złożyły wymagane deklaracje (komisja miała wykonywać swoje funkcje, jeżeli co najmniej 6 państw spośród sygnatariuszy zwiąże się deklaracjami uznającymi jej kompetencje do przyjmowania petycji). Zof. European Yearbook, The Hague 1957, t. 3, s. 315.

z uwagi na istniejącą sytuację i doświadczenia, np. z art. 16 Paktu Ligi, sytuacja jest odmienna, System, który nie przewiduje sankcji lecz stałą kontrolę, bardziej odpowiada istniejącym stosunkom międzynarodowym niż sytuacja odwrotna<sup>43</sup>.

Stworzenie atmosfery wzajemnego zaufania i współpracy ma większą wagę w prawie międzynarodowym niż najdoskonalszy nawet system sankcji i represji w przypadku naruszeń norm prawa międzynarodowego przez członka społeczności międzynarodowej. W świetle tej uwagi wyższość kontroli stałej polega również na tym, że jest ona środkiem znacznie dogodniejszym dla stworzenia atmosfery wzajemnego zaufania i może doprowadzić do sytuacji, w której problem sankcji straci całkowicie na znaczeniu.

Prawie zawsze tam, gdzie ustanowione zostały równoległe kontrola sądowa, która z istoty swej posiada charakter doraźny i kontrola polityczna posiadająca charakter zazwyczaj stały, ta druga okazuje swą wyższość, daje bowiem nie tylko efektywność normom umownym, lecz także jednolitość ich stosowania<sup>44</sup>.

Mimo wskazanych wyżej zalet stałej kontroli powstają czasem sytuacje konfliktowe, np. między państwem kontrolowanym a organem kontrolnym, które mogą być rozwiązane tylko przez kontrolę doraźną — sądową. To prowadzi nas do rozważenia stosunku wzajemnego obu kontroli, który w praktyce może być dwojaki: a) mogą one istnieć obok siebie jako dwie całkowicie niezależne procedury. Jeżeli kontrola stała wskaże na konieczność zastosowania kontroli doraźnej, to odbywa się ona całkowicie odrębnymi sposobami. To odseparowanie pozwala na rozpoczęcie kontroli doraźnej niezależnie od kontroli stałej, b) Kontrola doraźna może być przewidziana w ramach kontroli stałej jako jej uzupełnienie czy przedłużenie. Rozpoczyna się automatycznie w przypadku, gdy nieprawidłowości w wykonywaniu konwencji nie mogą być rektyfikowane z urzędu, lecz wymagają zastosowania procedury specjalnej. Nie istnieje w tym układzie żaden specjalny mechanizm dla jej uruchomienia, wystarczy stwierdzenie niewykonywania zobowiązań.

Większa część konwencji przewidujących równoległe istnienie tych dwóch rodzajów kontroli przyjmuje pierwszy system, a tylko konwencje opiumowe ustanowiły kontrolę doraźną, zależną od wyników kontroli stałej. Skoro kontrola stała nie jest w stanie zabezpieczyć w każdej sytuacji wykonania umów międzynarodowych, pożądane jest

<sup>43</sup> H. Wehberg, *Recenzja...*, s. 193.

<sup>44</sup> Kaasik, op. cit., s. 145, Zob. także uwagi Motta o korzyściach kontroli automatycznej wypowiedziane na konferencji rozbrojeniowej Ligi Narodów. Actes de la Conférence, Serie B II, s. 584.

zestawianie jej z kontrolą doraźną wykonywaną niezależnie. Mimo zatem zdecydowanej wyższości kontroli stałej kontrola doraźna rozumiana jako dodatkowe zabezpieczenie pozwala na zwiększenie efektywności wykonywania umów międzynarodowych, a system łączący te dwa rodzaje kontroli posiada wyższość nad każdą z nich stosowaną odrębnie.

Stosując kryterium czasowe możemy podzielić kontrolę jeszcze w inny sposób. Biorąc jako podstawę podziału wzajemny stosunek kontroli i wykonywania postanowień umowy, możemy mówić o kontroli: a) faktycznej, która polega na badaniu czynności w toku ich wykonywania; b) następnej, która polega na badaniu dokonanej już czynności; c) wstępnej, która polega na badaniu czynności zamierzonych.

Oto jak pisze Jaroszyński o kontroli w prawie wewnętrznym: „Kontrola faktyczna i następna jest regułą, wstępna zaś wyjątkiem. Kontrola czynności przed ich rozpoczęciem mogłaby bowiem wpływać hamująco na szybkość i sprawność działania jednostki kontrolowanej i zmniejszyć jej poczucie odpowiedzialności”<sup>45</sup>.

Natomiast w prawie międzynarodowym kontrola wstępna jest w ogóle nie do przyjęcia, gdyż oznaczałaby ograniczenie suwerenności i przekształcenie stosunków koordynacji charakterystycznych dla kontroli międzynarodowej w stosunki subordynacji, co ma miejsce przy kontroli ponadpaństwowej. Podział ten ma obecnie szczególne znaczenie ze względu na pojawianie się kontroli wstępnej w zachodnich projektach rozbrojeniowych, co jest nie do pogodzenia z istotą kontroli międzynarodowej.

### 3) Rodzaje kontroli z uwagi na kryterium przestrzenne

Poza kryterium czasowym można zastosować kryterium przestrzenne i wówczas kontrolę możemy podzielić na: a) wykonywaną na terytorium podlegającym czyjejs suwerenności; b) wykonywaną na terytorium nie podlegającym niczyjej suwerenności.

Niemal wszystkie przypadki kontroli wykonywane są na terytorium podlegającym suwerenności, z wyjątkiem umów ustanawiających prawo wizyty i rewizyty na morzu pełnym i inspekcji w Antarktyce<sup>46</sup>. Kontrola wykonywana w postaci badań na miejscu na terytorium nie podlegającą niczyjej suwerenności przeprowadzana jest z reguły przez organy państwowe występujące jako organy społeczności międzynarodowej. Analogiczne rozwiązanie może być ewentualnie zastosowane przy

<sup>45</sup> M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, op. cit., s. 455.

<sup>46</sup> Układ w sprawie Antarktyki z 1 grudnia 1959 r. (tekst: Dz. U. z 1961 r. nr 46, poz. 237) jest ciekawym przykładem umowy międzynarodowej przewidującej prawo wykonywania inspekcji przez organy stron umowy — obserwatorów, ale działających w charakterze organów międzynarodowych.

uregulowaniu statutu prawnego trzeciego zespołu przestrzennego, nie podlegającego niczyjej suwerenności — kosmosu. Znacznie łatwiej bowiem państwa zgadzają się na zastosowanie inspekcji wzajemnej na terytorium nie podlegającym niczyjej suwerenności niż na zastosowanie tego środka kontroli na własnym terytorium.

\*

Reasumując można stwierdzić, że kontrola międzynarodowa jest wykonywana przez organy międzynarodowe sensu stricto czy sensu largo w stosunku do podmiotów prawa międzynarodowego. Może ona być bądź sądowa, bądź polityczna, może być wykonywana bądź stale, bądź doraźnie, na obszarze podlegającym lub nie podlegającym suwerenności państwowej. Z punktu widzenia techniki prowadzenia kontroli może być faktyczna i następną.