

JAN KOLASA

## ROZWÓJ REGULAMINÓW ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Wpływ działalności organizacji międzynarodowych na kształtowanie się stosunków między państwami skłania coraz częściej do zastanawiania się nad rolą, jaką te organizacje odgrywają lub mogą odgrywać we współczesnym prawie międzynarodowym i w jego przyszłym rozwoju. Z wielu nasuwających się zagadnień wybrano, jako przedmiot tego artykułu, regulaminy organizacji międzynarodowych, które na drugim miejscu po statutach wywierają najpoważniejszy i najbardziej bezpośredni wpływ na codzienną praktykę, strukturę i ogólny charakter każdej organizacji międzynarodowej.

Studium to nie może oczywiście rozwiązać całości tego zagadnienia. Ogranicza się ono jedynie do omówienia genealogii i ewolucji zasad proceduralnych konferencji i organizacji międzynarodowych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na powstanie i rozwój regulaminów stałych organizacji międzynarodowych. Poznanie bowiem całego procesu od początku pozwoli niewątpliwie lepiej zrozumieć istotę i funkcje obecnie obowiązujących regulaminów, których rola w łonie współczesnych nam organizacji coraz bardziej się wzmacnia i jednocześnie coraz bardziej się komplikuje z punktu widzenia prawnego.

### PROCEDURA KONFERENCJI MIĘDZYNARODOWYCH (PRZED LIGĄ NARODÓW

Początki. Załążki rozwoju zasad proceduralnych w stosunkach międzynarodowych można dostrzec już w formowaniu się średniowiecznej etykiety i ceremoniału spotkań monarchów i książąt oraz w ustalaniu się precedencji dyplomatycznej. Nie wdając się w rozważania skomplikowanego ceremoniału i nierzadko bardzo wyrafinowanego rytuału zjazdów średniowiecznych, można z całą pewnością stwierdzić, że w stosunkach międzynarodowych od najdawniejszych czasów przywiązywano niezmierną wagę do etykiety i precedencji dyplomatycznej. Powszechnie znane są przeciągające się niekiedy latami negocjacje zmierzające do uzgodnienia spraw ceremoniału i etykiety zjazdów (np.

przed obradami kongresu westfalskiego) oraz spory, a nawet formalne bójkę wynikające na tle precedencji przedstawicieli dyplomatycznych w XVII czy XVIII w.<sup>1</sup>

Uporządkowanie spornej od wieków dziedziny rang i precedencji dyplomatycznej nastąpiło dopiero w 1815 r. na kongresie wiedeńskim. Zawarty w tym przedmiocie traktat nazwano, zapewne nie całkiem przypadkowo, *Règlement*; nazwę tę stosuje się do dziś, z nieznacznymi wyjątkami, dla określania aktów prawnych normujących sprawy proceduralne.

Regulamin wiedeński sformułowany został przede wszystkim na użytek stałych przedstawicieli dyplomatycznych. Nie odegrał on zatem żadnej bezpośredniej roli w rozwoju zasad proceduralnych dziewiętnastowiecznych konferencji i kongresów międzynarodowych. Ważniejsze zjazdy międzynarodowe pierwszej połowy XIX w., podobnie jak kongres wiedeński, miały nadal charakter obrad negocjatorów zupełnie od siebie organizacyjnie niezależnych. Zebrani reprezentanci dyplomatyczni nie byli związani żadnymi wyraźnie ustalonymi normami o charakterze proceduralno-organizacyjnym. Nie było nawet mowy o możliwości podporządkowania poszczególnych uczestników zjazdu jakimkolwiek uchwałom konferencji podjętym w drodze głosowania. Obowiązywała jeszcze niezmiennie zasada jednomyślności wszystkich przedstawicieli we wszystkich sprawach<sup>2</sup>. Ale już w pierwszej połowie XIX w. dostrzec można pierwsze załączki rozwijającej się później procedury konferencji międzynarodowych.

W 1815 r. miał miejsce znany kongres wiedeński. Ten niewątpliwie najokazalszy zjazd głów koronowanych, ich ministrów pełnomocnych i całych orszaków dyplomatycznych narzucał konieczność ujęcia całości obrad w pewne, choćby najbardziej rudymenarne, ramy proceduralno-organizacyjne. Pojawił się więc tam przede wszystkim stały przewodniczący kongresu, którym został wybrany kanclerz Metternich. Bezpośrednio po otwarciu zjazdu przedstawił on do zaakceptowania zebranym negocjatorom przygotowany przez siebie program pracy, zakładający zorganizowanie pewnej serii komisji o szczególnych zadaniach. Program ten został przyjęty, a w praktyce wytworzył się nawet pewien załączek

<sup>1</sup> Zob. szerzej na te tematy: F. S. Dunn, *The Practice and Procedure of International Conference*, London 1929, s. 49—79; E. Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, wyd. 4, London 1958, s. 25—44.

<sup>2</sup> Por. na ten temat np. F. S. Dunn, op. cit., s. 49—79, 80—90; B. Broms, *The Doctrine of Equality of States as Applied in International Organizations*, Vanimala 1959, s. 97—116; E. Satow, *International Congresses, Peace Handbook* t. XXIII, nr 151), London 1920, s. 1—9; P. C. Jessup, *Parliamentary Diplomacy — An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations*, Recueil des Cours 1966, t. 89, s. 240—247.

sekretariatu kongresu nieprzewidzianego w ogóle w oficjalnych sugestiach przewodniczącego<sup>3</sup>.

Następne kongresy i konferencje drugiej ćwierci XIX w. utrwały powoli wzory organizacyjno-proceduralne przyjęte w Wiedniu. Jakkolwiek żadnych zasad proceduralnych oficjalnie nie uchwalano, to jednak powoli ustalały się pewne zwyczaje. Tak np. na przewodniczącego konferencji wybierano przedstawiciela kraju, w którym odbywał się dany zjazd, ucierał się zwyczaj ustanawiania specjalnych komisji i podkomisji oraz prowadzenia protokołów. Język zaś francuski panował niepodzielnie zarówno na obradach, jak i w publikowanych dokumentach.

Wyodrębnienie spraw proceduralnych. Głównym czynnikiem, jaki ostatecznie zadecydował o formalnej przemianie tradycyjnego charakteru konferencji międzynarodowych, było stopniowe wykrystalizowanie się najbardziej podstawowych zasad proceduralnych zwyczajowo przestrzeganych w praktyce międzynarodowej drugiej połowy XIX w. i wprowadzenie głosowania dla podejmowania uchwał o charakterze proceduralnym<sup>4</sup>. Po raz pierwszy wprowadzono głosowanie nad pewnymi sprawami natury proceduralnej na konferencji genewskiej, zwołanej w 1868 r. dla rewizji konwencji z 1864 r.<sup>5</sup>, poświęconej sprawom traktowania żołnierzy rannych na polu walki. Zgodzono się wtedy mianowicie na to, że jakkolwiek dla podejmowania końcowych uchwał wymagana jest w dalszym ciągu jednomyślność wszystkich delegatów, to dla „decyzji poddania jakiejś sprawy pod dyskusję” wystarcza już zwykła większość głosów<sup>6</sup>.

Za przełomowy dla tego zagadnienia uważa się jednak dopiero kongres berliński z r. 1878. Przewodniczący tego zjazdu, książę Bismarck, uznawszy najpierw jako *un principe incontestable*, że mniejszość nie może być podporządkowana woli większości, następnie zaproponował, by „w interesie obrad, rezolucje większości dotyczące procedury bez dotykania meritum spraw, mogły uchodzić jako decyzje Kongresu

<sup>3</sup> J. Siotis, *Essai sur le secrétariat international*, Genève 1963, s. 23—24.

<sup>4</sup> Por. P. C. Jessup, op. cit., s. 241.

<sup>5</sup> Już w 1864 r. na samym początku obrad podniesiono sprawę wprowadzenia głosowania w pewnych sprawach. Delegat francuski stwierdził jednak, że nie można zastosować głosowania, ponieważ „większość nie może nigdy wiązać mniejszości nawet najmniejszej”. Zob. G. F. Martens, *Nouveau Recueil General de Traités*, t. XX, Göttingue 1875, s. 380; por. S. Hubert, *Z historii prawa narodów*, cz. I Kraków 1947, s. 45. (Skrypt) oraz M. Lachs, *Umowy wielostronne*, Warszawa 1958, s. 127.

<sup>6</sup> Zob. G. F. Martens, op. cit., s. 403; por. C. A. Riches, *Majority Rule in international Organization*, Baltimore 1940, s. 17—18 oraz S. Huber, op. cit., s. 45.

w każdym wypadku, gdy mniejszość nie uzna za stosowne wniesienia formalnego sprzeciwu". Charakterystyczne jest, że uczestnicy kongresu nie tylko nie byli zaskoczeni taką propozycją, ale nawet przyjęli ją jednomyślnie<sup>7</sup>. W ten sposób więc wszelkie uchwały proceduralne mogły być podejmowane zwykłą większością głosów, z wyjątkiem wypadków, kiedy mniejszość zgłaszała formalny sprzeciw. Wtedy dopiero dana kwestia wymagała jednomyślności wszystkich uczestników obrad.

Od kongresu berlińskiego zasada głosowania w sprawach proceduralnych utrwałała się coraz wyraźniej, choć zdarzały się protesty<sup>8</sup>. Wydaje się przeto zupełnie słuszna opinia, że pod koniec XIX w. „głosowanie w sprawach proceduralnych było już dobrze ustaloną praktyką”<sup>9</sup>. Oczywiście, głosowanie wprowadzono tylko na forum większych konferencji międzynarodowych, zwołanych dla uregulowania pewnych wspólnych spraw dla wszystkich lub dla większości państw. Za najlepszy przykład w tej mierze może posłużyć pierwsza konferencja haska z 1899 r., gdzie nie tylko przyjęto zasadę zwykłej większości głosów dla uchwalania wszelkich spraw proceduralnych, ale także dokonano podziału pracy pomiędzy w tym celu ustanowione trzy specjalne komisje, które miały prawo tworzenia podkomisji i podejmowania uchwał większością głosów; określono dokładnie sposób prowadzenia protokołów obrad; ustanowiono także ogólny sekretariat konferencji o cechach sekretariatu międzynarodowego, gdyż załatwiał on sprawy dla całej konferencji i złożony był z członków różnych delegacji<sup>10</sup>.

Takie wstępne uregulowanie spraw proceduralnych nie zdołało wszakże jeszcze zapewnić należytego porządku i sprawnego prowadzenia obrad na pierwszej konferencji haskiej złożonej z przedstawicieli 26 państw. Stąd więc dalsze wysiłki, by następna liczniej zapowiadająca się konferencja mogła potoczyć się sprawniej.

**Pierwsze regulaminy.** Druga konferencja haska z 1907 r. rozpoczęła się, podobnie jak i poprzednia, od wybrania przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz od ustalenia licznego sekretariatu złożonego

<sup>7</sup> Protocol No 1 of the Congress of Berlin, w: *British and Foreign State Papers*, LXIX, 892 (cyt. za E. Satow, *International Congresses*, op. cit., s. 2).

<sup>8</sup> Np. na konferencji w Algeciras w 1906 r. Zob. E. Satow, *International Congresses*, op. cit., s. 3; F. S. Dunn, op. cit., s. 106—110.

<sup>9</sup> F. A. Vallat, *Voting in the General Assembly of the United Nations*, *British Year-Book of International Law* 1915, t. XXXI, s. 274.

<sup>10</sup> W skład ogólnego sekretariatu konferencji wchodziło: 4 Holendrzy, 2 Francuzi, 1 Rosjanin i 1 Belg. *Conference Internationale de la Paix. La Haye 18 mai—29 juillet 1899* (nouvelle édition), La Haye 1907, s. 7—16 (cyt. dalej jako: *Conférence 1899*); por. J. Siotis, op. cit., s. 27—28.

z 22 osób pochodzących z różnych delegacji tak jak poprzednio<sup>11</sup>. Następnie przewodniczący wysunął propozycję, by prowadzić obrady według metod ustalonych na konferencji w 1899 r., dostosowując je do nowych warunków. Miał on tu na myśli przede wszystkim prawie dwukrotnie liczniejszą grupę delegatów. Tym razem bowiem ściągnęli do Hagi przedstawiciele aż 44 państw. Dostosowanie zaś dawnych metod do nowych warunków miało polegać, jak to wynika ze słów przewodniczącego, na uchwaleniu oficjalnego regulaminu konferencji: „W rzeczywistości zebranie — mówił on — jest bardzo liczne i wydaje się, że byłoby potrzebne opracowanie projektu regulaminu dla zapewnienia porządku w obradach”<sup>12</sup>.

Projekt takiego regulaminu (*projet de règlement*), obejmujący 12 artykułów, przedłożony został konferencji przez jej przewodniczącego. Każdy artykuł tego projektu był z osobna dyskutowany i uchwalony na posiedzeniu plenarnym<sup>13</sup>. W ten więc sposób na drugiej konferencji haskiej nie tylko z góry uchwalone zostały zasady proceduralne, ale jednocześnie zostały one ujęte w jeden oficjalny dokument, przedyskutowany i uchwalony ponownie jako całość podczas drugiego plenarnego posiedzenia, z mocą obowiązującą na cały okres trwania obrad.

W 1907 r. podjęta została, jak wiadomo, uchwała o zwołaniu za siedem lat w Hadze trzeciej podobnej konferencji. Zwraca tu uwagę fakt, że w uchwale tej zaprojektowano utworzenie specjalnej komisji przygotowawczej, do której zadań należało, między innymi, właśnie przygotowanie projektu organizacji i procedury (*un mode d'organisation et de procédure*) tego przyszłego zjazdu<sup>14</sup>. W podobny sposób uchwalano regulaminy proceduralne i na innych ówczesnych konferencjach międzynarodowych, jak np. na londyńskiej konferencji w sprawie morskiej (1908—1909)<sup>15</sup>. Praktyka ta znana była także na pokojowej konferencji paryskiej (1919), gdzie szczegółowe zasady proceduralne zostały najpierw przygotowane przez dyplomację francuską, czerpiącą w tym przedmiocie doświadczenia z wcześniejszych konferencji międzynarodowych<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> *Deuxième Conférence Internationale de la Paix. La Haye 15 juin—18 octobre 1907*, t. I—III, La Haye 1908—1909: t. I, s. 15—16, 50—52 (cyt. dalej jako: *Conférence 1907*), por. J. Siotis, op. cit., s. 28.

<sup>12</sup> *Conférence 1907*, t. I, s. 55-56.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 55—57.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 169—170, 230, 700—701.

<sup>15</sup> E. Satow, *International Congresses*, op. cit., Appendix V, s. 130—131.

<sup>16</sup> *Documents Regarding the Peace Conference*, International Conciliation 19(19), June, no 139, s. 13; por. F. S. Marston, *The Peace Conference — Organization, and Procedure*, London 1944, s. 35—36, 66, 261—267; N. L. Hill, *The Public International Conference*, Stanford 1929, s. 104-109; J. I. Knudson, *Methods of International Legislation with Special Reference to the League of Nations*, Genève 1928, s. 44—48.

Praktyka uchwalania regulaminów dobrze znana była również na regionalnych konferencjach amerykańskich. Już pierwsza Międzynarodowa Konferencja Państw Amerykańskich (Waszyngton 1889—1890) ustanowiła regulamin złożony z 21 artykułów, a zatem obszerniejszy i bardziej szczegółowy niż regulaminy ówczesnych konferencji międzynarodowych w Europie. Następne konferencje amerykańskie stale rozwijały i ulepszały te postanowienia regulaminowe, doprowadzając je do 28 artykułów usystematyzowanych w odpowiednie działy<sup>17</sup>.

Obok konferencji takich, jak np. konferencja haska, konferencja paryska z 1919 r. czy regionalne konferencje państw amerykańskich, istniał od dawna inny jeszcze nurt rozwoju (norm proceduralnych w stosunkach międzynarodowych. Mianowicie, znacznie nawet wcześniej i łatwiej udało się wprowadzić, określony drogą głosowania, porządek proceduralno-organizacyjny na periodycznie zwoływanych konferencjach stałych organizacji międzynarodowych ustanawianych w drugiej połowie XIX w. dla regulowania współdziałania państw w dziedzinach takich, jak poczta, telefon, telegraf czy komunikacja. Za przykład może tu posłużyć Powszechny Związek Pocztowy należący do najstarszych i najsprawniej działających tego rodzaju organizacji międzynarodowych.

Bardzo wcześnie, bo już na konferencji Międzynarodowej Komisji Poczty w 1863 r. w Paryżu zwrócono szczególną uwagę na konieczność wytworzenia pewnych więzów organizacyjno-proceduralnych pomiędzy delegatami. Takie więzy miały stanowić niezbędny warunek sprawnych i precyzyjnych obrad<sup>18</sup>. Szczególnie ważny był jednak dopiero kongres pocztowy zwołany w 1874 r., na który zjechali się przedstawiciele 20 państw. Podobnie jak w Paryżu w 1863 r., tak i tu najpierw wybrano przewodniczącego, który miał zająć się sprawdzeniem pełnomocnictw wszystkich delegacji, ustalić porządek obrad następnego posiedzenia i ustanowić odpowiedni sekretariat. Poza tym nowo obrany przewodniczący kongresu przedłożył zebrany już w dniu otwarcia obrad gotowy projekt regulaminu zjazdu, przygotowany przez delegację szwajcarską. Na propozycję delegata rosyjskiego, popartą przez *plusieurs delegations*, projekt ten został zaakceptowany *in extenso*<sup>19</sup>.

Regulamin Powszechnego Związku Poczтового odegrał w historii

<sup>17</sup> J. B. Scott, *The International Conferences of American States 1889—1928* New York 1931, s. 1—9, 53-58, 116—112, 155—161.

<sup>18</sup> *Commission Internationale des Postes*, Paris 1863, s. 7—8 (materiały te znane mi są z mikrofilmu dra K. Wolfke; za ich udostępnienie bardzo serdecznie dziękuję).

<sup>19</sup> *Documents du Congrès Postal International réuni à Berne du 15 septembre au 9 octobre 1874*, (Berne 1875 (Réimpression 1944), s. 11—16 (cyt. dalej jako: *Documents du Congrès 1874*); por. na ten temat F. S. Dunn, *op. cit.*, s. 147—155.

procedury szczególną rolę. Związek ten bowiem stał się nieoficjalnym wzorem organizacyjno-proceduralnym, według którego rozwijała się praktyka późniejszych konferencji, jak i późniejszych organizacji o zbliżonym charakterze<sup>20</sup>. Należy tu dodać, że do 1914 r. istniało już około 30 międzynarodowych organizacji o podobnej strukturze organizacyjno-proceduralnej. I właśnie do największych zasług tych organizacji, zbliżonych jeszcze ciągle w swej istocie do periodycznych konferencji, zaliczyć należy także wypracowanie i ustalenie konkretnych form i wypróbowanych wzorów wewnętrznej procedury i organizacji obrad dla późniejszej Ligi Narodów<sup>21</sup>.

Konkretne ustalenia organizacyjno-proceduralne. W drugiej połowie XIX w. ustaliły się zatem już pewne formy proceduralne przestrzegane w czasie obrad międzynarodowych. Jak to przedstawiono, konferencje z tego okresu ustalały sobie najpierw pojedyncze i luźne jeszcze zasady proceduralne wzorując się w dużej mierze na praktyce przestrzeganej w parlamentach krajowych. Pod koniec XIX i na początku XX w. procedura konferencji międzynarodowych rozwinęła się i sprecyzowała do tego stopnia, iż można było już cały zasób takich norm proceduralnych ujmować w jeden formalny akt zwany regulaminem wewnętrznym (*règlement* albo *rules of procedure*).

Istotną treść i zasadniczy zakres zagadnień ujętych w regulaminach z okresu przed powstaniem Ligi Narodów można by sprowadzić do kilkunastu ustaleń<sup>22</sup>.

1. Począwszy od kongresu wiedeńskiego zawsze wybierano przewodniczącego i wiceprzewodniczącego obrad. Stanowisko to powierzono szefowi delegacji kraju, w którym dany zjazd się odbywał<sup>23</sup>, dlatego Clemenceau mógł się na tę praktykę powołać w odpowiednim mo-

<sup>20</sup> Por. K. Wolfkę, *Great and Small Powers in International Law from 1814 to 1920*, Wrocław 1961, s. 49—53.

<sup>21</sup> Zwraca na to uwagę m. in. I. L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares — the Problems and Progress of International Organization*, New York 1956, s. 38.

<sup>22</sup> Pod uwagę wzięto tu przede wszystkim następujące regulaminy: Regulamin Konferencji Powszechnego Związku Pocztowego 1874 (*Documents du Congrès 1874*, s. 15—16); regulamin konferencji haskiej 1907 (*Conférence 1907*, t. I, s. 61—62); regulamin Pokojowej Konferencji Paryskiej 1919 (F. S. Marston, op. cit., s. 264—267) oraz regulaminy konferencji państw amerykańskich z lat 1889, 1901, 1906, 1910 (J. B. Scott, op. cit., s. 7—9, 53—58, 116—122, 155—161).

<sup>23</sup> Wyjątkowo na konferencjach haskich przewodniczącymi wybierano delegatów carskich w uznaniu zasług cara jako inicjatora tych zjazdów (*Conference 1899*, s. 10; *Conférence 1907*, t. I, s. 15; por. E. Satow, *International Congresses*, op. cit., s. 15).

mencie na konferencji paryskiej, mówiąc: „Zasada ta jest stara i często była stosowana”<sup>24</sup>.

2. Od kongresu wiedeńskiego począł się również w praktyce wyłączać sekretariat konferencji międzynarodowych. Po raz pierwszy na kongresie paryskim w 1858 r. sprawa ta została uregulowana formalnie podjętą decyzją zebranych tam przedstawicieli państw. Od kongresu berlińskiego (1878) datują się już początki sekretariatu w pewnym sensie międzynarodowego, z wyraźnie i czasem szczegółowo sprecyzowanymi w regulaminie uprawnieniami i obowiązkami, a także niekiedy z określonym z góry składem osobowym.

3. Konferencje haskie utrwaliły praktykę tworzenia komisji i podkomisji obrad. Z czasem coraz dokładniej określano skład tych ciał, ich organizację wewnętrzną, sposób prowadzenia debat i sposób głosowania. Wykształciły się także tak zwane komisje redakcyjne, powoływane dla koordynacji i ostatecznej redakcji tekstów różnych uchwał i dokumentów konferencji.

4. W XIX w. przyjęła się już także ogólnie zasada głosowania przy rozstrzyganiu spraw i uchwalaniu zasad proceduralnych. Po raz pierwszy wprowadzono głosowanie w wąskim zakresie spraw na konferencji genewskiej (1868), a od kongresu berlińskiego (1878) zasada taka utrwaliła się i upowszechniła nie tylko w odniesieniu do podejmowania pojedynczych decyzji proceduralnych, ale także w odniesieniu do uchwalania całego kompleksu norm proceduralnych zwanych już regulaminem.

5. Obok utrwalania się praktyki podejmowania uchwał proceduralnych większością głosów, podważona została także pod koniec XIX stulecia, uświęcona wiekową tradycją, zasada jednomyślności w podejmowaniu decyzji w sprawach merytorycznych. Przede wszystkim na posiedzeniach komisji i podkomisji z reguły uchwały podejmowane były większością głosów począwszy od konferencji haskich<sup>25</sup>. Poza tym stosowano niekiedy tak zwaną zasadę quasi-jednomyślności, nawet na posiedzeniach plenarnych niektórych konferencji międzynarodowych. Tak np. w protokołach z plenarnych posiedzeń konferencji haskich można znaleźć następujące określenia: „To zobowiązanie zostało przyjęte jednomyślnie z wyjątkiem [*moins*] dwóch głosów”. Dwa brakujące głosy w tym wypadku to głosy Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii<sup>26</sup>. Wreszcie niektóre konferencje, jak np. periodycznie zwo-

<sup>24</sup> Cyt. za M. Sibert, *Quelques aspects de Vorganisation et de la technique des conférences internationales*, Recueil des Cours S1934/II, t. 48, s. 417.

<sup>25</sup> Zob. *Conférence 1899* s. 30, 31, 35, 62, 73, 113, 114; por. też C. S. Riches, *Majority Rule in International Organization*, Baltimore 1940, s. 18.

<sup>26</sup> *Conférence 1899*, s. 55; por. też na ten temat F. S. Dunn, op. cit., s. 139; N. L. Hill, op. cit., s. 190; M. Lachs, op. cit., s. 127.

ływane kongresy Powszechnego Związku Poczтового, wprowadziły głosowanie dla podejmowania uchwał we wszystkich sprawach, a więc zarówno merytorycznych, jak i proceduralnych. Znamienne jest, że ta zasada sformułowana została nie w statucie Związku, ale właśnie w regulaminie jego kongresów i to już w 1874 r. Art. 9 tego regulaminu brzmiał: „Rezultat obrad kongresu ujęty w formie projektu konwencji zostanie poddany pod głosowanie”.

6. Niekiedy w regulaminach konferencji ustalano bardzo precyzyjnie sposób oddawania głosów. Określano także bywało czasem pewne quorum, konieczne do podejmowania ważnych obrad i dla ważności głosowania.

7. Z reguły w regulaminach podawane były wymogi dotyczące członkostwa, wskazujące niekiedy liczbę członków poszczególnych delegacji, ich prawa i obowiązki, różne kategorie delegatów w obradach konferencji, jak i dopuszczalną ilość i uprawnienia doradców technicznych. Określano też bywały miejsca na sali według z góry przyjętego w regulaminie klucza.

8. Czasem przepisy regulaminowe normowały, i to dość szczegółowo, sposób przedstawiania projektów uchwał i innych wniosków, oraz kolejność i sposób głosowania nad wniesionymi projektami uchwał, nad poprawkami do nich i nad poprawkami do wniesionych poprawek.

9. Bywały także normowane w przepisach regulaminowych takie kwestie, jak sposób prowadzenia protokołów z obrad plenarnych, z posiedzeń komisji, zakres treści takich protokołów, ich forma i sposób weryfikacji przez poszczególnych mówców i delegatów.

10. Z reguły normowano w regulaminach sprawy języka obrad i pism, publikacji dokumentów i sprawozdań oraz przekładów na inne języki. Obok tradycyjnie używanego języka francuskiego pojawiał się coraz częściej, np. na konferencjach państw amerykańskich, język angielski i hiszpański. Na konferencji paryskiej w 1919 r. nie udało się osiągnąć zgody na przyjęcie, jako jedynego, języka francuskiego. Ostatecznie tę kwestię pominięto w ogóle w przepisach regulaminu obrad. Pomimo braku postanowień regulaminowych w tej mierze, ustalili się jednak w praktyce tej konferencji ważny precedens, przejęty następnie przez Ligę Narodów i Międzynarodową Organizację Pracy, że dwa języki, francuski i angielski, mogą być używane na równi<sup>27</sup>.

11. Ustaliła się też praktyka, że na obradach przedstawiciele państw

<sup>27</sup> przygotowując projekt regulaminu dla Zgromadzenia Ligi, Komisja I powołała się na to, że język francuski i angielski są najczęściej używane i że traktat wersalski został sporządzony w obu tych językach (League of Nations, *First Session of the Assembly, Plenary Meetings*, s. 216; por. na ten temat F. S. Marston, op. cit., s. 266, oraz J. I. Knudson, op. cit., s. 45).

sami decydują w każdym wypadku drogą głosowania, czy ich debaty i dokumenty mogą być udostępniane publiczności.

12. W regulaminach konferencji państw amerykańskich sformułowano nawet przepis, na podstawie którego przewodniczący obrad miał prawo bezpośredniego rozstrzygnięcia mniej ważnych spraw proceduralnych. Od jego decyzji (tzw. *rulings*) służyło jednak odwołanie do uchwały całej konferencji.

13. Wreszcie w samym regulaminie znajdowały się czasem odpowiednie postanowienia określające sposób, w jaki można poszczególne jego postanowienia zmieniać i uzupełniać. Wymagano zwykle w tym wypadku większości dwóch trzecich głosów.

#### REGULAMINY WEWNĘTRZNE LIGI NARODÓW I ONZ

Liga Narodów. W nauce panuje dość zgodny pogląd, że Liga Narodów, a więc zarówno Rada jak i Zgromadzenie, stanowią mniej lub bardziej bezpośrednią kontynuację systemu konferencji XIX stulecia i zbliżonych do nich konferencji ówczesnych stałych organizacji międzynarodowych. Poglądu tego nie rozciąga się jednak na domenę spraw proceduralnych. Czasem stwierdza się krótko i bez uzasadnienia, że Zgromadzenie i Rada Ligi wprowadziły regulaminy wewnętrzne podobne do znanych już na wcześniejszych konferencjach międzynarodowych<sup>28</sup>. Bardziej rozpowszechnione jest jednak inne przekonanie, jakimu nie tak dawno dał wyraz M. Prêlot w wykładach na Haskiej Akademii Prawa Międzynarodowego. Uważa on mianowicie, że „prawo zgromadzeń międzynarodowych”, przez co rozumie regulaminy wewnętrzne przede wszystkim. Zgromadzenia Ligi Narodów i Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, nie mogło „nagle powstać ex nihilo” w momencie tworzenia Ligi. Ignorując zupełnie okres wcześniejszych doświadczeń w tej materii na forum międzynarodowym, stara się on wywieść całą procedurę tych organów bezpośrednio i niemal mechanicznie z procedury parlamentów krajowych<sup>29</sup>.

Materiały z posiedzeń konferencji międzynarodowych okresu poprzedzającego powstanie Ligi Narodów stanowczo przeczą jednak twierdzeniu, jakoby twórcy Ligi natknęli się na zupełne vacuum w dziedzinie procedury obrad międzynarodowych. Praktyka konferencji międzynarodowych ubiegłego stulecia daje realne podstawy do uzasadnionego

<sup>28</sup> Por. np. N. L. Hill, op. cit., s. 112.

<sup>29</sup> M. Prêlot, *Le droit des assemblées internationales*, *Reuil des Cours* 1961, III, t. 104, s. 477—489.

sądu, że twórcy Ligi Narodów mogli z powodzeniem korzystać z ustalonych już w tej mierze na forum międzynarodowym wzorów i zasad. Trudno byłoby nawet pojąć, dlaczego mieliby oni zignorować tę właśnie dziedzinę dorobku wcześniejszych konferencji i organizacji międzynarodowych, skoro powszechnie wiadomo, że zarówno debaty nad powołaniem do życia Ligi, jak i sam Pakt, stanowią w dużym stopniu syntezę praktyki tych konferencji i organizacji. Wreszcie należy postawić pytanie, czy organizatorzy Ligi mogliby pozwolić sobie na całkowite pominięcie wyrobionych już i ustalonych wcześniej zasad proceduralnych i, po drugie, czy możliwe byłoby przejęcie wszystkich koniecznych norm proceduralnych bezpośrednio z praktyki parlamentów krajowych.

Przed wszystkim rzuca się w oczy znamieny fakt, że zarówno uchwały Rady, jak i Zgromadzenia Ligi oparte zostały, zgodnie z ustaloną praktyką konferencji międzynarodowych, na zasadzie jednomyślności wszystkich przedstawicieli państw, a nie na zasadzie większości, jak się to od dawna ustaliło w parlamentach krajowych. W odniesieniu natomiast do rozstrzygania spraw proceduralnych art. 5 Paktu Ligi ujął jedynie to, co już dobrze utrwaliło się w praktyce spotkań międzynarodowych<sup>30</sup>. Artykuł ten nie mówi wprawdzie *expressis verbis* o uchwaleniu regulaminów wewnętrznych, ale — znów zgodnie ze znaną praktyką konferencji i organizacji międzynarodowych ubiegłego okresu — postanawia, że wszelkie kwestie proceduralne mają być rozstrzygane zwykłą większością głosów zarówno na posiedzeniach Zgromadzenia, jak i Rady Ligi. Również zgodnie z przyjętą już praktyką międzynarodową Rada i Zgromadzenie Ligi mogły ustanowić dla siebie regulaminy wewnętrzne, pomimo braku w Pakcie wyraźnego w tej kwestii postanowienia. Znamienne jest, że gdy na drugiej sesji Zgromadzenia delegacja holenderska zgłosiła projekt poprawki do art. 5 pkt 2, właśnie aby dodać tam słowa „włączając regulamin wewnętrzny”, odrzucono tę propozycję jako zupełnie zbytęcną<sup>31</sup>. Pominąwszy zresztą kwestię oceny poglądu, czy prawo do uchwalania regulaminu przez Zgromadzenie i Radę Ligi rzeczywiście zawarte było w oryginalnym brzmieniu art. 5

<sup>30</sup> Art. 5 Paktu, pkt 2 postanowią: „Wszelkie sprawy proceduralne wyłaniające się na posiedzeniach Zgromadzenia albo Rady. włącznie z ustanowieniem komisji do rozstrząsania szczególnych kwestii, są regulowane przez Zgromadzenie albo Radę i mogą być rozstrzygane większością członków Ligi reprezentowanych na danym posiedzeniu”.

<sup>31</sup> League of Nations, *Second Session of the Assembly, Plenary Meetings*, s. 690. 835, oraz *Meetings of the Committees, Committee I*, s. 179, i *Committee on Amendments to the Covenant: First Report to the Council*, s. 15 (League Doc. A. 21 1921 v).

pkt 2 Paktu<sup>32</sup>, stwierdzić należy, że w każdym razie praktyka Ligi w tej materii szła po linii dotychczasowej praktyki międzynarodowej. Co więcej, tylko dzięki nagromadzeniu się międzynarodowych doświadczeń w tej dziedzinie, dzięki ustaleniu się konkretnych wzorów i procedensów możliwe było tak łatwe i proste rozwiązanie sprawy regulaminów w łonie Ligi Narodów.

W systemie Ligi Narodów niewątpliwie najważniejszy był, opracowany w kilku etapach, regulamin Zgromadzenia. Sekretarz Generalny już na parę tygodni przed pierwszą sesją Zgromadzenia przygotował projekt tymczasowego regulaminu i rozesłał go do rządów wszystkich członków Ligi. Zgromadzenie zaś już w pierwszym dniu swych debat (15 XI 1920 r.) wysunęło, jako najważniejszy punkt porządku obrad, konieczność powołania specjalnej komisji dla dokładnego przestudiowania tego projektu i dla złożenia w tej sprawie sprawozdania w możliwie najkrótszym czasie. Ponieważ obrady zostały rozpoczęte i musiały toczyć się dalej, Zgromadzenie jednocześnie, na wniosek Sekretarza Generalnego, przyjęło bez dyskusji en bloc przygotowany przez niego tymczasowy regulamin<sup>33</sup>.

Z chwilą ukonstytuowania się Komisji I (sprawy organizacyjne) Zgromadzenia do pierwszego jej obowiązku zaliczono właśnie jak najszybsze przygotowanie dla Zgromadzenia projektu stałego regulaminu<sup>34</sup>. Komisja I (11 XI) specjalny podkomitet do spraw proceduralnych<sup>35</sup>, który szybko, bo już na 27 XI wywiązał się ze swego zadania. Z kolei na plenarnym posiedzeniu Komisji I poddano pod dyskusję każdy przepis proponowanego przez podkomisję projektu stałego regulaminu, w wyniku czego projekt ten został częściowo zmieniony i uzupełniony. Następnie wszystkie postanowienia tego projektu, uchwalone jednogłośnie albo znaczną większością głosów, przekazano na posiedzenie plenarne Zgromadzenia, które z nieznacznymi poprawkami zaakceptowało cały projekt w atmosferze wielkiego zadowolenia i wzajemnych gratulacji<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Zob. na ten temat: J. Kolasa, *Regulamin Zgromadzenia Ogólnego ONZ (proces powstania i podstawa prawna)*, Państwo i Prawo 1963, z.10 (212), s. 562—67.

<sup>33</sup> League of Nations, *First Session of the Assembly, Plenary Meetings*, Annex A, s. 58—63 oraz 43—46.

<sup>34</sup> League of Nations, *First Session of the Assembly, Meetings of the Committees, Committee I*, s. 5—7.

<sup>35</sup> W skład podkomitetu wchodził przedstawiciele Francji (Viviani), Brazylii (R. Octavio), Japonii (Ishii), Afryki Południowej (IR. Blankenberg), Szwecji (M. de Wurtemberg), Urugwaju (J. C. Blanco) i Włoch (M. Ferraris) (League of Nations, *First Session of the Assembly, Plenary Meetings*, s. 214).

<sup>36</sup> League of Nations, *First Session of the Assembly, Meetings of the Commit-*

Zwraca tu uwagę fakt, że sprawozdawca Komisji I podkreślił, iż przy formułowaniu postanowień przedłożonego Zgromadzeniu Ligi projektu stałego regulaminu brano pod uwagę: Pakt Ligi, regulamin Rady Ligi<sup>37</sup>, tymczasowy regulamin Zgromadzenia, regulaminy parlamentów krajowych i szczególne uwagi zgłoszone przez delegacje Szwecji, Szwajcarii, Austrii, Portugalii, Chin i Kanady<sup>38</sup>. Sprawozdawcą tym był delegat Włoch Ferraris, znawca porównawczej procedury parlamentarnej. Przewodniczącym zaś Komisji I był lord Balfour, który podobnie jak i inni główni twórcy tego projektu regulaminu (lord Cecil., Tittoni Bourgeois, Viviani, Hymans), znał dobrze z praktyki procedurę parlamentu krajowego i ku tym wzorom z natury rzeczy musiał się skłaniać<sup>39</sup>. W sprawozdaniu Komisji I wyraźnie nawet objaśniono, że w takich sprawach, jak kierowanie i organizowanie pracy powierzonej przewodniczącemu i innym funkcjonariuszom, odpowiednie postanowienia regulaminowe inspirowane były przez praktykę obserwowaną w parlamentach krajowych. Na tych samych wzorach opierano się także, jak o tym mówi sprawozdanie, w kwestii sporządzania porządku obrad, tworzenia komisji, ponownego wnoszenia lub odraczania danej sprawy, głosowania nad poszczególnymi częściami składowymi wnoszonych propozycji, głosowania nad poprawkami oraz samym sposobem oddawania głosów<sup>40</sup>.

Wobec tak wyraźnego i autorytatywnego oświadczenia o korzystaniu ze wzorów proceduralnych parlamentów krajowych, należy postawić pytania: 1. w jakim zakresie mogło to nastąpić, 2. czy rzeczywiście nie istniały odpowiednie wzory z praktyki międzynarodowej oraz 3. czy była możliwa jakaś ogólna recepcja procedury parlamentarnej.

Przed wszystkim już na pierwszy rzut oka można łatwo stwierdzić, że regulamin Zgromadzenia Ligi jest obszerniejszy pod względem ilości przepisów (28 artykułów) od regulaminów wcześniejszych konferencji międzynarodowych, z wyjątkiem jednakże regulaminów Międzynarodowej Konferencji Państw Amerykańskich, które należały do najbardziej rozwiniętych i w latach 1902, 1906, 1910 i 1923 liczyły właśnie akurat też po 28 artykułów. Pamiętać tu jeszcze należy, że poszczególne

*tees, Committee I*, s. 212—31 i Annex 2(6), oraz też sesja *Plenary Meetings*, s. 214, 218-241.

<sup>37</sup> Obejmował on tylko 14 przepisów. Uchwalony został na drugiej sesji w Rzymie 17 V 1920 (*Official Journal* 1920, nr 5 (July-August)); por. późniejsze zmiany: *Règlement intérieure du Conseil adopté par le Conseil le 26 mai 1933*, Série de Publications de la Société des Nations, Questions Générales, 1938, s. 1—6.

<sup>38</sup> League of Nations, *First Session of the Assembly, Plenary Meetings*, s. 214, 21(5).

<sup>39</sup> Zob. P. Noel-Baker, *League of Nations*, w: *Encyclopaedia of Social Sciences*, IX, s. 289.

<sup>40</sup> League of Nations, *First Session of the Assembly, Plenary Meetings*, s. 215.

gólne przepisy regulaminu Zgromadzenia Ligi są bogatsze w treść niż odpowiednie przepisy proceduralne z okresu wcześniejszego. Nasuwa się więc pierwszy i oczywisty wniosek, że nie wszystko, co się w nich znalazło, mogło mieć odpowiednie wzory we wcześniejszych regulaminach konferencji i organizacji międzynarodowych.

Liga Narodów, jako pierwsza w dziejach stała organizacja o celach ogólnych, zetknęła się z wieloma nowymi problemami proceduralnymi, które były nieznanne lub nie miały większego znaczenia dla konferencji zwoływanych doraźnie czy nawet dla konferencji periodycznych lub stałych organizacji o celach szczególnych. W tej sytuacji twórcy regulaminu Zgromadzenia Ligi musieli szukać na własną rękę nowych rozwiązań, podobnie zresztą jak to czynili organizatorzy dawniejszych konferencji i organizacji międzynarodowych. Niejedną również z ustalonych już w stosunkach międzynarodowych zasad proceduralnych trzeba było przetransponować i odpowiednio wyczelować w nowej wersji dla potrzeb nowej organizacji, jaką była Liga Narodów. Zdaje się, że właśnie w tych nieuniknionych i naturalnych procesach uzupełnień i transformacji tkwi źródło zasadniczych nieporozumień co do powstania regulaminów zarówno Rady, jak i Zgromadzenia Ligi. Tak np. podkomitet regulaminowy Ligi podał w objaśnieniu do sprawozdania, że w układaniu przepisów proceduralnych dotyczących głosowania i tworzenia komisji Zgromadzenia wzorował się na praktyce parlamentów krajowych<sup>41</sup>. Jednocześnie wiadomo, że począwszy od konferencji haskich ustaliły się zasady głosowania i przyjęła się praktyka tworzenia komisji i podkomisji na konferencjach międzynarodowych, zarówno tych, które zwoływano ad hoc, jak i na periodycznych zjazdach organizacji międzynarodowych. Praktyka ta musiała być znana twórcom podstaw prawnych Ligi Narodów. Dlaczego zatem sięgali oni nawet i w tych przypadkach do wzorów proceduralnych parlamentów krajowych? Wydaje się, że po prostu szukali i znajdowali tam gotowe przykłady bardziej szczegółowych i bardziej z punktu widzenia prawniczego precyzyjnych sformułowań dla zasad znanych już i obserwowanych w stosunkach międzynarodowych. W wielu przypadkach trzeba także było zaopatrzyć w nowe szczegóły znane ogólnie z praktyki międzynarodowej zasady proceduralne lub należało uściślić to, co w dotychczasowych regulaminach i dotychczasowej praktyce konferencji międzynarodowych było jeszcze bądź płynne, bądź niezbyt precyzyjne. Z tych więc względów sięgnięcie do regulaminów parlamentów krajowych mogło okazać się nie tylko bardzo pożyteczne, ale nawet konieczne.

Mylne jest jednakże utożsamianie pomocniczego korzystania ze wzo-

<sup>41</sup> Ibidem.

rów proceduralnych parlamentów krajowych z jakimś niemal automatycznym i jednorazowym przejściem en bloc zasad proceduralnych organów krajowych do stosunków międzynarodowych. Najdoskonalsze nawet wzory procedury parlamentarnej nie mogłyby bowiem dostarczyć ani wyłącznej, ani wystarczającej podstawy dla ustanowienia regulaminu Zgromadzenia Ligi. Reprezentanci państw zebrani na sesji Zgromadzenia Ligi na pewno nie zgodziliby się na krępowanie swobody swego działania zasadami proceduralnymi, które nie były jeszcze, przynajmniej w pewnym stopniu, wypróbowane na arenie międzynarodowej. Zarówno proces tworzenia zupełnie nowych zasad proceduralnych, jak i przejmowanie i transponowanie odpowiednich zasad krajowych dla potrzeb międzynarodowych musiał odbywać się bardzo powoli i ostrożnie w ciągu wielu dziesiątek lat poprzedzających powstanie Ligi Narodów. W chwili powołania jej do życia nawet dawne bezpośrednie zapożyczenia z parlamentów krajowych uzyskały już w drodze praktyki aprobatę państw, jako normy lub międzynarodowe zwyczaje proceduralne.

Z całym naciskiem więc podkreślić należy, że tylko dzięki długiej praktyce proceduralnej wcześniejszych konferencji i organizacji międzynarodowych członkowie Ligi Narodów mogli tak szybko i tak stosunkowo łatwo uchwalić regulamin Zgromadzenia. Pomimo bowiem niewątpliwych zapożyczeń z praktyki proceduralnej parlamentów krajowych, regulamin ten jest, i musiał być, w swych najistotniejszych założeniach naturalnym ogniwem tego łańcucha rozwojowego, jaki wziął początek z dziewiętnastowiecznych kongresów i konferencji międzynarodowych.

Bezpośrednie potwierdzenie tezy, że w okresie Ligi dobrze już okrzepł przynajmniej główny zrąb zasad proceduralnych konferencji międzynarodowych i że doceniano tego rodzaju zasady, można łatwo znaleźć w poczynaniach kodyfikacyjnych samej Ligi. Już w 1924 r. Komitet I Zgromadzenia Ligi wysunął, w ramach prac kodyfikacyjnych, projekt ustanowienia specjalnego komitetu ekspertów<sup>42</sup> dla przygotowania „prowizorycznego wykazu zagadnień, których uregulowanie w drodze umów międzynarodowych wydaje się najbardziej pożądane i realne w obecnej chwili”. Rezolucję w tej mierze przyjęto jednomyślnie. Znamienna rzecz, że w tym wykazie zagadnień najbardziej pilnych i nadających się do kodyfikowania znalazły się normy proceduralne kon-

<sup>42</sup> W komitecie ekspertów ustalonym przez Radę Ligi przewodniczącym (był M. Hammarskjöld (Szwecja), wiceprzewodniczącym prof. Diena (Włochy) oraz 14 członków pomiędzy którymi był prof. Brierly (Anglia), A. Mastny (Czechosłowacja), S. Rundstein (Polska), Oh. de Vischer (Belgia). *Documents from the League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law*, American Journal of International Law 1928, Supplement t. XXII, Special Number (January), s. V—VI (cyt. dalej: *Documents from the League of Nations Committee of Experts*, 1927).

ferencji międzynarodowych<sup>43</sup>. Jak wynika ze sprawozdań, komitetu ekspertów, główną trudność prac kodyfikacyjnych w ogóle widziano w tym, jak nadać „ustaloną formę traktatową zasadom będącym w stadium ewolucji”. Charakterystyczne jest jednak, że kodyfikacja zasad proceduralnych konferencji międzynarodowych, zdaniem ekspertów Ligi, nie napotykała takiej ogólnej trudności. Prace kodyfikacyjne w tej dziedzinie rozumiano oczywiście tak, że ograniczą się one do „sformułowania pomocniczych zasad proceduralnych na wypadek gdyby państwa nie ustanowiły specjalnych norm” oraz że nadadzą one jedynie „konkretne sformułowanie ogólnie uznanym zasadom stanowiącym część międzynarodowego prawa zwyczajowego”<sup>44</sup>.

W pracach kodyfikacyjnych Ligi uderza podział norm proceduralnych na dwie kategorie, stosownie do ich różnego waloru prawnego. Do pierwszej kategorii zaliczono pewien zespół norm opartych na przestrzeganiu *usage*, czyli byłyby to zwyczaje nie mające jeszcze za sobą *opinio necessitatis*. Nie mając jeszcze charakteru *customs*, czyli charakteru norm prawa zwyczajowego, mogły być one przedmiotem dość dowolnych zmian i adaptacji dokonywanych przez państwa biorące udział w danej konferencji. Inaczej natomiast przedstawiała się druga kategoria norm proceduralnych: obejmowała ona zespół takich norm, które z punktu widzenia prawnego nie były niczym innym, jak tylko zastosowaniem pewnych „podstawowych zasad uznanych powszechnie jako zasady prawne”, oczywiście jako zasady prawa zwyczajowego<sup>45</sup>.

W łonie Ligi Narodów zdawano sobie dobrze sprawę nie tylko z istnienia i znaczenia norm i zwyczajów regulujących procedurę konferencji międzynarodowych, ale nawet dobrze ustalone już zasady proceduralne kwalifikowano w pracach kodyfikacyjnych jako integralną część istniejącego prawa międzynarodowego<sup>46</sup>.

System ONZ. Podobnie jak w Lidze Narodów, tak i w systemie ONZ najobszerniejszym i chyba najważniejszym zbiorem norm proce-

<sup>43</sup> League of Nations, *Fifth Session of the Assembly, Plenary Meetings. Official Journal*, Special Supplement, nr 23, s. 121—32.

<sup>44</sup> *Documents from the League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law*, American Journal of International Law 1926, Supplement t. XX, Special Number (July and October), s. 207.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 208.

<sup>46</sup> Te prace kodyfikacyjne Ligi dotyczyły jedynie procedury konferencji zwoływanych pod auspicjami Ligi i nie wyszły nigdy poza stadium prób i projektów (por. *Documents from the League of Nations Committee of Experts 1927*, s. 5—23, 215—230, oraz na ten temat J. Machowski, *Wybrane zagadnienia procedury konferencji międzynarodowych*, Państwo i Prawo 1953, nr 12/94, s. 846—47). Konferen-

duralnych jest regulamin Zgromadzenia Ogólnego. Powstał on również w kilku etapach, ale w o wiele bardziej skomplikowany sposób i przy zachowaniu znacznie większej ostrożności aniżeli w 1920 r. Regulamin Zgromadzenia Ogólnego przygotowywano z większą świadomością jego znaczenia i z zachowaniem stałej czujności wielkich mocarstw nad formułowaniem poszczególnych postanowień i zmian na każdym etapie jego rozwoju i stosowania. Płaszczyzna wstępnych studiów i przygotowań też była w r. 1945 znacznie obszerniejsza jednocześnie bardziej skomplikowana i bardziej sformalizowana<sup>47</sup>.

Wszystkie wstępne prace nad przygotowywaniem tymczasowego regulaminu Zgromadzenia Ogólnego wykonane zostały przez Komisję Przygotowawczą ONZ, złożoną z przedstawicieli wszystkich państw biorących udział w konferencji w San Francisco. Jak wynika ze sprawozdań tej komisji, w szerokim zakresie opierano się na doświadczeniach zdobytych w tej mierze przez inne organizacje międzynarodowe. Wiele konkretnych wzorów i postanowień przejmowano dosłownie, inne akceptowano z pewnymi modyfikacjami, a oczywiście wprowadzono także wiele zupełnie nowych przepisów, niezbędnych dla sprostania nowym celom i zadaniom organizacji wynikającym z treści Karty<sup>48</sup>.

Komisja Przygotowawcza — co zasługuje na uwagę — nie powołuje się w swym sprawozdaniu, jak to uczyniono w 1919 r., na praktykę proceduralną parlamentów krajowych<sup>49</sup>. Nie można jednak wyciągać stąd wniosków, że nie korzystała ona i z tych doświadczeń. Regulamin Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych przerósł niepomrotnie wszelkie wcześniejsze tego rodzaju akty, łącznie z regulaminem Zgromadzenia Ligi, z którym oczywiście najsilniej i najbardziej bezpośrednio jest związany. Już pierwsze projekty nowego regulaminu przekraczały 100 artykułów, a następnie rozrosły się do ponad 160 artykułów. Różnice pomiędzy tymi dwoma regulaminami są pod tym względem mniej więcej takie, jak pomiędzy samą Kartą a Paktem Ligi. O ile więc regulamin Zgromadzenia Ligi nazywano może nieco przesadnie *code of procedure*, to regulamin Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych stał się obecnie rzeczywiście takim kodeksem.

Nie należy jednakże sądzić, że zawsze zmiany ilościowe w narastaniu przepisów regulaminu Zgromadzenia Ogólnego pociągały za sobą

eje te jednak stosowały zasady całkiem podobne do tych, jakie zawarte były w regulaminie Zgromadzenia Ligi. Por. J. I. Knudson, op. cit., s. 120—130.

<sup>47</sup> Szczegółowe omówienie tej sprawy u J. Kolasy, op. cit., s. 556—61.

<sup>48</sup> Commission Préparatoire des Nations Unies, *Rapport du Comité Exécutif*, 1945 s. 37.

<sup>49</sup> Por. np. P. Noel-Baker, op. cit., s. 289.

odpowiednio wielkie przemiany merytoryczne. Np. sprawę używania języków ujęto w regulaminie Zgromadzenia Ligi w jednym artykule (art. 16 z pięcioma podpunktami), natomiast w regulaminie Zgromadzenia Ogólnego zagadnieniu temu poświęcony został cały osobny rozdział VII, złożony z 9 artykułów. Mimo że pojawiły się tu trzy nowe języki urzędowe, to zasada ogólna regulująca te kwestie pozostała w gruncie rzeczy ta sama, uległa jedynie, koniecznym w nowych warunkach, szczegółowym modyfikacjom natury raczej czysto technicznej. Nie znaczy to oczywiście, że czasem nawet techniczne szczegóły, nie powodujące żadnych istotniejszych zmian w ogólnym rozwoju zasad proceduralnych, nie są zdolne do wywołania w sprzyjających okolicznościach dość poważnych następstw w pracy danego organu.

Inny rodzaj zmian można dostrzec porównując np. art. 14 regulaminu Zgromadzenia Ligi, poświęcony sprawom tworzenia komisji i podkomisji, z olbrzymim rozdziałem regulującym tę samą kwestię w regulaminie Zgromadzenia Ogólnego (rozdział XIII, 37 artykułów), gdzie łatwo zauważa się zasadniczy, merytoryczny rozwój zasad proceduralnych, a nie jedynie uzupełnienia techniczne. Nie brak wreszcie w regulaminie Zgromadzenia Ogólnego zupełnie nowych zagadnień proceduralnych, nie mających w ogóle precedensów we wcześniejszej praktyce międzynarodowej. Do takich należą np. przepisy regulujące podział prac i kompetencji pomiędzy poszczególne organa Narodów Zjednoczonych, ich wzajemną synchronizację, sprawę nadzoru i koordynacji ogólnej sprawowanej przez Zgromadzenie Ogólne, a także cały system współpracy z organizacjami wyspecjalizowanymi i wiele innych dziedzin.

Narody Zjednoczone nie są tylko jeszcze jedną nową organizacją międzynarodową, lecz stanowią rzeczywiście nowy i skomplikowany system organizacyjny, który w wielu dziedzinach nie miał żadnych ustalonych precedensów, pomimo istnienia Ligi Narodów. W konsekwencji przeto również rozwój norm proceduralnych ONZ musi stanowić także bardzo ważny nowy krok naprzód. Oprócz regulaminu Zgromadzenia Ogólnego istnieje wiele regulaminów innych organów głównych i pomocniczych oraz organów całej sieci organizacji wyspecjalizowanych. W obecnym rozwoju stosunków międzynarodowych regulaminy obejmują poważny zasób norm proceduralnych i zwyczajów międzynarodowych, które coraz częściej i coraz wyraźniej przyciągają ku sobie uwagę zarówno praktyków, jak i teoretyków prawa międzynarodowego. Normy regulaminowe organizacji nabierają bowiem znaczenia już nie tylko z punktu widzenia rozwoju procedury organizacji międzynarodowych, ale także z punktu widzenia rozwoju norm prawa międzynarodowego jako całości.

## NOWE ASPEKTY NORM PROCEDURALNYCH

Jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że główny zręb norm proceduralnych ustalił się już przed powstaniem Ligi Narodów i Organizacji Narodów Zjednoczonych, to jednak zbyt dużym uproszczeniem byłoby przypuszczenie, że w związku z przejściem od systemu konferencji do obecnego systemu stałych organizacji międzynarodowych nie dokonały się pewne zasadnicze przeobrażenia w charakterze tych norm proceduralnych. Analiza rozwoju i przemian poszczególnych zasad wymagałaby odrębnych studiów. Orientacyjnie można już teraz wskazać na pewne zjawiska i przyczyny, dzięki którym wzbogaca się natura i wzrosły funkcje obecnych norm proceduralnych regulujących działalność organizacji międzynarodowych.

1. Przede wszystkim, w przeciwieństwie do efemerycznych konferencji międzynarodowych, obecne organizacje międzynarodowe funkcjonują naprawdę stale, wzrasta ciągle ich liczba i ogarniają swym programem coraz to szerszy zakres spraw międzynarodowych. Wzmogła się przeto znacznie potrzeba wprowadzania norm proceduralnych i wzrósł gwałtownie ogólny zakres ich treści.

2. W systemie zwoływanych ad hoc czy nawet periodycznych konferencji międzynarodowych nie tylko zakres spraw regulowanych uchwałami proceduralnymi był wąski, lecz także treść oraz charakter tych uchwał był uboższy, a jednocześnie bardziej przejrzysty i jednoznaczny. Nie napotymano wtedy większych trudności w rozróżnianiu spraw i norm proceduralnych, regulujących zachowanie się przedstawicieli państw na danej konferencji, od spraw i norm prawnych uchwalanych przez konferencję jako końcowy rezultat jej obrad. Te dwa aspekty były wyraźnie od siebie oddzielone. Zasady proceduralne rzeczywiście stanowiły jedynie odpowiedni środek do osiągnięcia określonego celu obrad, po czym kończyły swą egzystencję. W obecnym systemie stale funkcjonujących organizacji międzynarodowych i skomplikowanego zakresu ich celów i zadań, rozróżnienie takie nie może być i w rzeczywistości nie jest, tak łatwe i bezsporne. Odpadł charakterystyczny dla konferencji element tymczasowości, wskutek czego zaciera się teraz wyraźna dawniej różnica pomiędzy celem a środkiem<sup>50</sup>. Coraz częściej w praktyce organizacji międzynarodowych napotyka się spory, dotyczące tego, czy dana sprawa należy do zagadnień proceduralnych czy merytorycznych.

3. Obecnie normy proceduralne organizacji międzynarodowych nie

<sup>50</sup> Por. A. J. P. Tammess, *Decisions of International Organs as a Source of International Law*, Recueil des Cours 1958/II, t. 94, s. 306.

są uchwalane przez ogólną konferencję wszystkich członków danej organizacji, jak to bywało zazwyczaj w XIX w. Sprawę tę pozostawia się teraz w zakresie kompetencji zainteresowanych organów każdej organizacji międzynarodowej, a więc powierza się ją czynnikom dawniej w ogóle nieznanym bądź będącym dopiero w stadium zupełnie zalążkowym.

4. W związku z tym, co powiedziano wyżej, nowy i bardzo ważny aspekt regulaminowych norm proceduralnych tkwi także w tym, że niektóre organa organizacji międzynarodowych, jak np. Rada Bezpieczeństwa, składają się z przedstawicieli zaledwie znikomej części członków danej organizacji, a uchwalane przez nie postanowienia proceduralne zawarte w ich regulaminach wiążą wszystkie państwa członkowskie w każdej sprawie prowadzonej przez dany organ.

5. W przeciwieństwie jednak do zupełnej swobody, jaką, formalnie przynajmniej, cieszyli się przedstawiciele państw na konferencjach międzynarodowych w podejmowaniu uchwał proceduralnych, organa wszystkich organizacji międzynarodowych muszą oprzeć postanowienia swych regulaminów i utrzymać ich treść zasadniczą w ogólnych ramach postanowień statutu powołującego je do życia i wytaczającego ich cele i zadania. Takie generalne ograniczenia statutowe w połączeniu z pewnymi zasadami proceduralnymi zamieszczonymi w samym statucie stanowią przynajmniej częściowe zabezpieczenie przed rozwojem procedury w kierunku niepożądanym przez państwa pozostające w mniejszości.

6. Mimo że statut organizacji z jednej strony zacieśnia swobodę podejmowania uchwał proceduralnych przez poszczególne organa, to z drugiej strony roztacza on przed regulaminowymi normami proceduralnymi nowe, nieznanie dawniej w ogóle zadania i możliwości, polegające na interpretowaniu i rozwijaniu postanowień statutu oraz na dostosowywaniu ich ogólnej treści do potrzeb bieżącej praktyki. I w tym przede wszystkim tkwi zasadnicza różnica pomiędzy dawnymi a obecnymi regulaminami konferencji i organizacji międzynarodowych. Postanowienia statutowe organizacji formułowane są bowiem bardzo ogólnie, a ich ewentualna zmiana wymaga pokonania wielu trudności. Przepisy regulaminowe natomiast rozwijające, interpretujące i uzupełniające postanowienia statutu, mogą być podejmowane i zmieniane w łatwy i prosty sposób przez odpowiedni organ zwykłą większością głosów. A przecież chyba już dziś nie ulega wątpliwości, że w drodze takiej interpretacji, rozwijania i uzupełniania można czasem w sposób dość zasadniczy modyfikować postanowienia statutowe. W tym też niewątpliwie tkwi nowy i najważniejszy aspekt obecnych norm regulaminowych organizacji międzynarodowych.

Nic przeto dziwnego, że taki wzrost znaczenia i roli norm regula-

minowych znajduje coraz częściej odbicie w nauce prawa międzynarodowego. Stawia się coraz częściej pytania dotyczące charakteru prawnego zasad proceduralnych zawartych w regulaminach organizacji międzynarodowych, a zwłaszcza w regulaminach organów głównych Narodów Zjednoczonych, takich jak Zgromadzenie Ogólne czy Rada Bezpieczeństwa. Problem ten towarzyszy przede wszystkim najnowszym rozważaniom nad kompetencjami normodawczymi organizacji międzynarodowych i nad źródłami prawa międzynarodowego. Zasadnicze byłoby tu pytanie, czy regulaminy organizacji międzynarodowych stanowią nowe źródło powstawania praw i obowiązków państw i czy obok traktatów i zwyczajów stanowią nowe źródło prawa międzynarodowego. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednakże wcale prosta i obecnie pozostaje w nauce ciągle jeszcze w sferze ogólnikowych sformułowań nie popartych szczegółową analizą wszystkich wiążących się z tym problemów. Przede wszystkim konieczna byłaby dokładna analiza różnego rodzaju norm zawartych w poszczególnych regulaminach. Nie można traktować ich bowiem z tego punktu widzenia en bloc, jak się to najczęściej czyni w nauce. Ale to już temat do innych rozważań.