

KOMPETENCJE PRAWODAWCZE WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*

Zadaniem niniejszego artykułu jest pokazać, w jakim stopniu kompetencja do stanowienia norm prawnych zaadresowanych do państw przysługuje trzem organizacjom integracyjnym w Europie zachodniej: Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej. Zagadnienie to jest częścią problemu szerszego: problemu kompetencji prawodawczych organizacji międzynarodowych w ogóle, można zaś przedstawić nasz temat w ujęciu jeszcze bardziej generalnym, mianowicie można spojrzeć na działalność normodawczą Wspólnot Europejskich jako na przejaw, a jednocześnie przykład ilustrujący udział organizacji międzynarodowych w procesie powstawania prawa międzynarodowego.

Zagadnienie jest nowe i w piśmiennictwie nieopracowane nie tylko w stosunku do Wspólnot Europejskich: Dlatego na konkretny problem, będący tematem artykułu należy spojrzeć z perspektywy, którą stwarza kwestia ogólna, mianowicie uczestnictwo organizacji w tworzeniu prawa międzynarodowego. Tak więc część pierwsza artykułu pokazuje w największym skrócie rozmaite rodzaje działalności dające organizacji międzynarodowej udział w międzynarodowym procesie prawotwórczym. Część ta zamyka się informacją o tych — rzadkich jeszcze — przypadkach, w których organizacja ma kompetencję pozwalającą jej stanowić prawo dla państw. Część druga artykułu przedstawia tę kompetencję w przypadku trzech Wspólnot Europejskich. Jest to przegląd przepisów w traktatach powołujących Wspólnoty do życia — przepisów, które wyposażają Wspólnoty w kompetencję normodawczą. Część trzecia artykułu (która będzie ogłoszona w następnym numerze) omawia pewne zagadnienia szczegółowe związane z prawem stanowionym przez Wspólnoty Europejskie: jego rolę wśród cech decydujących o ponadpaństwowym charakterze Wspólnot, jego ważność, podobieństwa i różnice z prawem traktatowym oraz miejsce w prawie wewnętrznym państw członkowskich.

CZĘŚĆ PIERWSZA

UDZIAŁ ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH W PROCESIE POWSTANIA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

W tej części artykułu dokonamy krótkiego przeglądu tych kompetencji i czynności wykonywanych przez organizacje międzynarodowe, które spr-

* Niniejszy artykuł napisany został w związku z przygotowywanym przez autora obszerniejszym studium o kompetencji organizacji międzynarodowych do stanowienia norm prawa międzynarodowego. W r. 1960 autor przedstawił w ramach sesji Centrum Badań przy Akademii Prawa Międzynarodowego w Hadze referat pt. *Regulative Acts of International Organisations Versus Treaty-Making. A Preliminary Report Not Including European Communities*, s. maszynopisu 44.

wiają, że organizacje mają udział w międzynarodowym procesie prawotwórczym. W zależności od tego, do czego organizację upoważnia jej statut, uczestnictwo organizacji we wspomnianym procesie obejmuje różne działania: od czynności wyłącznie przygotowujących prawodawczą działalność państw do kompetencji *sensu stricto* legislacyjnej przysługującej samej organizacji wobec państw.

A. TZW. USTAWODAWSTWO MIĘDZYNARODOWE I UDZIAŁ W NIM ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Termin „ustawodawstwo międzynarodowe” jest starszy niż samo zjawisko, o którym dalej piszemy, mianowicie niż stanowienie norm prawnych przez organizacje międzynarodowe. Stąd łatwiej zrozumieć dlaczego terminem tym obejmuje się najczęściej nie normodawcze akty organizacji międzynarodowych¹, obowiązujące państwa, lecz inne zjawiska z dziedziny tworzenia prawa międzynarodowego. Poszczególni autorzy rozmaicie odpowiadają na pytanie, co to jest ustawodawstwo międzynarodowe: od stwierdzenia, że termin ten obejmuje również tworzenie prawa zwyczajowego (*sic*) do przyjęcia definicji przypisującej ustawodawstwu międzynarodowemu to samo znaczenie *mutatis mutandis*, co w stosunkach wewnątrzpaństwowych². Dowolność i pomieszanie pojęć są tu znaczne. Nie miejsce tu, aby przytaczać i krytycznie analizować definicje podawane przez różnych autorów. Ograniczymy się jedynie do uwagi, iż najczęściej przyjmowana jest definicja sformułowana we wstępie do zbioru traktatów wielostronnych ogłoszonego przez Manleya O. Hudsona:

„Termin 'ustawodawstwo międzynarodowe' wydaje się całkiem pożytecznie oddawać zarówno proces, jak i produkt świadomego wysiłku zmierzającego do tego, by uzupełniać lub zmieniać prawo narodów”³.

¹ Są jednak autorzy wąsko i ściśle definiujący ten termin, np. Pitman B. Potter, *An Introduction to the Study of International Organization*. New York 1948, s. 209 i 265; Hans Kelsen, *Principles of International Law*. New York 1952, s. 366; A. Malintoppi, *La fonction „normative” de l'O. A. C. I.* „Revue Générale de l'Air”, t. 13 (nouvelle série), 1950, s. 1051 twierdzi, że pierwszym autorem, który pisał o funkcji ustawodawczej unii międzynarodowych był Baldoni, *Le unioni internazionali di Stati*. „Rivista italiana per le scienze giuridiche”. 1931, s. 512.

² A. J. P. Tammes, *Decisions of International Organs as a Source of International Law*. Académie de Droit International, Recueil des Cours, t. 94, 1958, s. 270—273 oraz Günther Schulz, *Entwicklungsformen internationaler Gesetzgebung*. Göttingen 1960, na s. 5—10 zestawiają rozmaite znaczenia, w jakich autorzy mówią o ustawodawstwie międzynarodowym. Rozprawa Schulza jest dobrym przykładem na to, jak termin ten używany jest w różnych znaczeniach. Na kartach jego książki ustawodawstwem międzynarodowym jest raz zawieranie traktatów, innym razem przyjmowanie przez organy międzynarodowe wiążących uchwał (choćby to były decyzje administracyjne), wreszcie stanowienie przez te organy norm prawnych zaadresowanych do państw. Jednocześnie Schulz dochodzi do własnej definicji ustawodawstwa międzynarodowego: „Unter internationaler Gesetzgebung soll eine Staaten bindende Normsetzung völkerrechtlicher Provenienz durch ein besonderes und ständiges Gesetzgebungsorgan auf der Grundlage des Mehrheitsentscheids verstanden werden” (tamże, s. 8).

³ Manley O. Hudson, *International Legislation*, t. 1, 1919—1921, s. XIII.

Dodać trzeba, że podczas gdy definicja Hudsona jest bardzo szeroka, niektórzy autorzy zważają ją w taki sposób, iż terminem „ustawodawstwo międzynarodowe” nie obejmują właśnie tych procesów legislacyjnych, w których przypadku — na podobieństwo stosunków wewnątrzpaństwowych — właśnie by trzeba mówić o ustawodawstwie⁴.

Z uwagi więc na to, że w nauce niejednociele rozumie się treść i zakres „ustawodawstwa międzynarodowego”, nie posługujemy się tym terminem w niniejszym artykule. Pamiętając jednak o szerokiej definicji Hudsona możemy wskazać, iż dzisiaj organizacje międzynarodowe na różne sposoby uczestniczą w procesie legislacyjnym, przyczyniając się do powstawania nowych czy rewidowania dawnych norm prawa pisanego. W szczególności:

1) Organizacja międzynarodowa pomaga państwom ułożyć traktat albo sama układa jego projekt. Pierwszy przypadek ilustrują liczne konferencje dyplomatyczne, przygotowane i zwoływane przez organizacje międzynarodowe, na których to konferencjach państwa układają i podpisują traktat. Jako przykład przytoczyć możemy konferencję w sprawie prawa morskiego odbytą pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych w Genewie w 1958 r., na której podpisano cztery konwencje kodyfikujące niemal w całości prawo morskie międzynarodowe⁵. Wynik konferencji w postaci tych czterech aktów byłby nie do pomyślenia, gdyby nie długa i staranna praca przygotowawcza ze strony organizacji międzynarodowej. Drugi przypadek, tj. ułożenie projektu traktatu przez samą organizację, znajduje najlepszy (bo najbardziej obfitujący w rezultaty) przykład w działalności Międzynarodowej Organizacji Pracy. Przygotowała ona do chwili obecnej ponad sto konwencji zajmujących się stosunkami między pracodawcami a pracownikami⁶. Organizacje międzynarodowe o bardziej ogólnych a mniej wyspecjalizowanych zadaniach także układają traktaty (np. liczne umowy Rady Europejskiej w Strasburgu)⁷, nie wyłączając Organizacji Narodów Zjednoczonych; tak np. organa tej ostatniej ułożyły i przedstawiły państwom do podpisu konwencję

Na s. XIV pisze on: "there is no international legislature... but it is not to be concluded that in consequence there can be no international legislation". Na s. XV: "analogy to national legislation is not perfect and it cannot be pressed too far: but it may be resorted to for borrowing the general term legislation, and the term is a convenient one for designating the introduction of law governing the relations of States".

⁴ Należy tu Jessup, który pisze: "The term 'international legislation' is now commonly used to describe many multipartite treaties which lay down rules by which states agree to be bound". Skoro termin ten obejmuje traktaty, nie może objąć uchwał normotwórczych organizacji międzynarodowych, które nie są traktatami. Philip C. Jessup, *Parliamentary Diplomacy. An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of the United Nations*. Académie de Droit International, Recueil des Cours, t. 89, 1956, s. 203.

⁵ „Zbiór Dokumentów” 1959, s. 375.

⁶ Ogłaszane jako druki urzędowe Organizacji oraz w *United Nations Treaty Series*.

⁷ Ogłaszane jako druki urzędowe Rady oraz w *United Nations Treaty Series*.

w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa w 1948 r.⁸. Na osobną wzmiankę zasługują tutaj poprawki do statutu organizacji międzynarodowej, układane i uchwalane przez nią samą, ale które, aby nabrać mocy wiążącej, muszą być jeszcze przyjęte przez indywidualnych członków (wszystkich⁹ albo większość¹⁰).

2) Organizacja międzynarodowa sama zawiera traktat i tym samym — na wzór państw będących stronami w umowie — powiększa i rozwija pisane prawo międzynarodowe¹¹. Wskazać tu można na traktaty zawierane przez organizacje międzynarodowe z państwami (np. porozumienia w sprawie siedziby organizacji¹², umowy w sprawie pomocy technicznej¹³) oraz na wzajemne porozumienia organizacji międzynarodowych np. porozumienia między ONZ a tzw. organizacjami wyspecjalizowanymi¹⁴. Wszystkie te traktaty

⁸ *General Assembly. Official Records, Third Session, Part I, Resolutions. Paris 1948, s. 174, załącznik do Rezolucji nr 260 (III).*

⁹ Powszechna Unia Pocztowa, konwencja z 1952 r., art. 23; konwencje o transporcie kolejowym z 1952 r. C. I. V. art. 66 i C. I. M. art. 67; Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, konwencja chicagowska, art. 94. Teksty cytowanych w nin. artykule statutów organizacji międzynarodowych znajdzie czytelnik w zbiorze Amos J. Peaslee, *International Governmental Organizations. Constitutional Documents. Revised Second Edition, The Hague 1961, t. 1—2.*

¹⁰ Patrz statuty następujących organizacji: ONZ, art. 108; Międzynarodowa Organizacja Pracy, art. 36; Międzynarodowy Bank dla Odbudowy i Rozwoju, art. 8; Międzynarodowy Fundusz Walutowy, art. XVII; Światowa Organizacja Zdrowia, art. 73; UNESCO, art. 13; Światowa Organizacja Meteorologiczna, art. 28c; Międzynarodowa Rada dla Cukru, art. 43; Międzypaństwowy Komitet dla Migracji w Europie, art. 29 ust. 2. Por. też art. VI ust. 2 konwencji z 8 lutego 1949 o Międzynarodowej Komisji dla Rybołówstwa na Północno-Zachodnim Atlantyku.

¹¹ Zagadnienie to ma już duże piśmiennictwo, patrz w szczególności podstawowe monografie: T. P. Pilidis, *La capacité de conclure des traités des organisations internationales*. Paris 1952; J. Carroz et Y. Probst, *Personnalité juridique internationale et capacité de conclure des traités de l'ONU et des institutions spécialisées*. Paris 1953; Karl Zemanek, *Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen*. Wien 1957; Ph. Cahier, *Études des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États où elles résident*. Milano 1959; Badr Kasma, *La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités*. Paris 1960.

¹² Np. porozumienie między ONZ a Stanami Zjednoczonymi z 26 czerwca 1947 r. w sprawie siedziby ONZ. *Official Records of the Second Session of the General Assembly. Resolutions. New York 1947, s. 92.*

¹³ Np. porozumienie między Specjalnym Funduszem ONZ a Polską w sprawie pomocy dla tej ostatniej z 15 października 1959. *United Nations Treaty Series, t. 344, s. 29.*

¹⁴ Np. porozumienie z Międzynarodową Organizacją Pracy z 14 grudnia 1946 r., tamże, t. 1, s. 186; porozumienie z ICAO z 13 maja 1947 r., tamże, t. 8, s. 324; porozumienie z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i z Międzynarodowym Bankiem dla Odbudowy i Rozwoju, tamże, t. 16, s. 328 i 341 itd. Wszystkie te umowy zebrane są w urzędowej publikacji ONZ ST(SG)14; *Agreements between the United Nations and the Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency*. New York 1961.

wzbogacają prawo międzynarodowe, w szczególności (aczkolwiek nie wyłącznie) prawo organizacji międzynarodowych.

3) Organizacje międzynarodowe podejmują uchwały, w których ustalają, co jest treścią konkretnych norm prawa międzynarodowego lub stwierdzają, że taka a taka norma obowiązuje w prawie międzynarodowym. Mamy tu na myśli uchwały, które nie wiążą państw — czy to z uwagi na swą formę (np. zalecenie), czy też z tej racji, że organ uchwalający nie jest władny, by podejmować decyzje wiążące. Uchwała organizacji może ograniczyć się do tego, że sformułuje i powtórzy pewne reguły prawa zwyczajowego¹⁵. Jako przykład przytoczyć można projekt deklaracji w sprawie uprawnień i obowiązków państw dołączony do jednej z uchwał Zgromadzenia Ogólnego ONZ z r. 1949¹⁶. Następnie należy wskazać rezolucje, w których organ uchwalający ustala, jaka jest treść norm bardziej szczegółowych wynikających z zasady czy zasad ogólnych. Przykładowo wymienimy tu powszechną deklarację praw człowieka z 1948 r.¹⁷, rezolucję dotyczącą uprawnienia ludów i narodów do samostanowienia z 1952 r.¹⁸ oraz deklarację o przyznaniu niepodległości krajom i ludom kolonialnym z 1960 r.¹⁹ — wszystkie uchwalone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. W uchwałach tego typu trudno jest oddzielić proces prawotwórczy od procesu interpretowania prawa już obowiązującego; w praktyce zresztą te dwa procesy, teoretycznie odmienne i dlatego wymagające rozróżnienia, splatają się ze sobą²⁰. Otóż pierwszy z wymienionych dokumentów — deklaracja praw człowieka — jest, jak to wyraźnie stwierdza wstęp do deklaracji, aktem niewiążącym, bo proklamowanym jako ideał i wzór dla państw²¹. Niemniej deklaracja, wyliczając szereg praw człowieka i zasadniczych wolności, nie jest aktem obojętnym, ilekroć dedukujemy pewne normy z Karty Narodów Zjednoczonych w materii objętej deklaracją²². W rezolucji dotyczącej się samostanowienia paragrafy zajmujące się tą instytucją są zaleceniami pod adresem państw członkowskich ONZ. Ale należy je traktować jako pomagające zdefiniować uprawnienie do samostanowienia i płynące stąd obowiązki państw drugich. Wreszcie uchwała przytoczona jako trzeci przykład — deklaracja o przyznaniu niepodległości krajom i ludom kolonialnym — nie jest także aktem o znaczeniu wyłącznie deklaracyjnym.

¹⁵ Max Soerensen, *Cours général sur principes de droit international public*. Académie de Droit International de la Haye, 31ème année 1960, tekst powielany, s. 62.

¹⁶ Rezolucja nr 375 (IV).

¹⁷ Rezolucja nr 217 (III).

¹⁸ Rezolucja nr 637 (VII).

¹⁹ Rezolucja nr 1514 (XV).

²⁰ H. Lauterpacht, *The Function of Law in International Community*. Oxford 1933, s. 75—76.

²¹ „as a common standard of achievement for all peoples and all nations”, „comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations”.

²² H. Lauterpacht, *The Universal Declaration of Human Rights*, *British Year Book of International Law*, t. 25, 1948, s. 354 i n.

tywnym, wskazuje bowiem (mimo że jest tylko zaleceniem), jak należy rozumieć zasady Karty w sprawie dekolonizacji i jakie normy konkretne obowiązują w tej dziedzinie²³. Wymienimy wreszcie uchwały, w których organizacja potwierdza lub wyjaśnia prawo w przypadkach, kiedy wydawać się ono może niejasne czy wątpliwe. Przykładem jest uchwała Zgromadzenia Ogólnego ONZ potwierdzająca tzw. zasady norymberskie²⁴ oraz uchwała określająca ludobójstwo jako przestępstwo międzynarodowe²⁵.

Opisane krótko w powyższych trzech punktach trzy rodzaje kompetencji, z których każda daje organizacji międzynarodowej pewien udział w międzynarodowym procesie prawotwórczym, mają jedną cechę wspólną. W każdym z powyższych trzech przypadków czynnikiem prawodawczym pozostają państwa, organizacja zaś pełni funkcję pomocniczą, przygotowując czy wyjaśniając akt normotwórczy, którego autorami są państwa.

Dodajmy od razu, że Wspólnoty Europejskie dysponują wymienionymi środkami i tym samym — na każdy z opisanych trzech sposobów — mogą przyczyniać się do rozwoju prawa regionalnego tworzonego przez państwa członkowskie. Wspólnoty kompetentne są, by opracowywać projekty traktatów następnie zawieranych przez członków. Wspólnoty same mogą zawierać traktaty. Przykładowo wymienić tu należy porozumienie między Wielką Brytanią a członkami i Wysoką Władzą Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 21 grudnia 1954 r.²⁶, porozumienie pożyczkowe między tą Wspólnotą a Sta-

²³ Co do prawnego charakteru deklaracji patrz Manfred Lachs, *Nakaz pełnej likwidacji kolonializmu (Deklaracja ONZ z 14 XII 1960 r. o przyznaniu niepodległości krajom i ludom kolonialnym)*. „Państwo i Prawo”, t. 16, 1961, nr 8—9, s. 214—218.

²⁴ Tj. podstawowe reguły, które legły u podstaw statutu i wyroku Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymberdze, *Rezolucja nr 95 (I)*. F. Blaine Sloane, *The Binding Force of a 'Recommendation' of the General Assembly of the United Nations*. *British Year Book of International Law*, t. 25, 1948, s. 24; D. H. N. Johnson, *The Effect of Resolutions of the General Assembly of the United Nations*. *British Year Book of International Law*, t. 32, 1955—1956, s. 118; Soerensen, *op. cit.*, s. 62.

²⁵ Rezolucje nr 96 (I) oraz 180 (II). Z piśmiennictwa dotyczącego się niewiążących uchwał organizacji międzynarodowych, w szczególności zaleceń por. jeszcze Dietrich Schindler, *Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes*. Zürich 1927, s. 65—90; H. A. S[mith], *The Binding Force of League Resolutions*. *British Year Book of International Law*, t. 16, 1935, s. 157; tamże na s. 159 uwagi Brierly'ego; Michel Virally, *La valeur juridique des recommandations des organisations internationales*. *Annuaire Français de Droit International*, t. 2, s. 66; A. Malintoppi, *Le raccomandazione internazionali*. Milano 1958; Francisco Ramos Galino, *Las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su fuerza legal*. „Revista Espanola de Derecho Internacional”, t. 11, 1958, s. 95; Heinrich Nagel, *Lassen die Empfehlungen der Vereinigten Nationen Rückschlüsse auf die rechtliche Natur der Empfehlungen des Europarates und des Nordischen Rates zu?* „Nordisk Tidsskrift for International Ret”, t. 30, 1960, s. 52.

²⁶ *United Nations Treaty Series*, t. 258, s. 322. Porozumienie tyczy się stosunków między Wielką Brytanią a Wspólnotą.

nami Zjednoczonymi z 23 kwietnia 1954 r.²⁷, porozumienia w sprawie pokojowego zastosowania energii atomowej podpisywane przez Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z państwami nieczłonkowskimi²⁸, umowy z innymi organizacjami, np. porozumienie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Międzynarodową Organizacją Pracy o wzajemnych stosunkach²⁹. Wspólnoty są także władne uchwalić akty niewiążące, których treścią jest ustalenie lub stwierdzenie prawa — na wzór uchwał innych organizacji międzynarodowych przykładowo omówionych wyżej w pkt. 3. Europejska Wspólnota Węgla i Stali czyni to w formie opinii (art. 14, ust. 1 i 4 traktatu)³⁰, Europejska Wspólnota Gospodarcza oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej — w postaci opinii lub zalecenia (art. 189, ust. 1 i 5 traktatu EWG i art. 161, ust. 1 i 5 traktatu EWEA).

W świecie współczesnym jednak rola organizacji międzynarodowych w procesie tworzenia prawa międzynarodowego nie ogranicza się do tego, by współdziałać z państwami czy sięgać do tej samej co państwa techniki (zawieranie traktatów). Współczesne organizacje międzynarodowe coraz częściej i w skali rosnącej wyposażane są w kompetencję pozwalającą im stanowić normy prawnomiędzynarodowe dla państw. Szerokie i nieostre pojęcie ustawodawstwa międzynarodowego obejmuje również tę działalność organizacji, aczkolwiek wyżej zwrócono uwagę na fakt, że nie brak głosów ograniczających zastosowanie tego pojęcia tylko do traktatów wielostronnych.

Wskazać tutaj należy na dwa sposoby, dzięki którym organizacja międzynarodowa, przy pomocy swego aktu stanowienia, tworzy nowe prawo.

Po pierwsze, organizacja stanowi normy prawne, których przedmiotem jest struktura, funkcjonowanie oraz sprawy proceduralne samej organizacji. Przepisy te nazwać można prawem wewnętrznym organizacji międzynarodowej. Prawo to, regulując przede wszystkim działanie poszczególnych organów czy osób występujących w imieniu lub z ramienia organizacji, jest także źródłem uprawnień i obowiązków dla państw. Wystarczy wskazać na przepisy o postępowaniu; odpowiednie ich zastosowanie bardzo często decyduje o *meritum* ważnych interesów państw członkowskich³¹.

Po drugie, organizacja stanowi normy prawne, których bezpośrednim przedmiotem jest zachowanie się państw. Państwa, nie zaś organy czy osoby zależne od organizacji, są adresatami tych przepisów. Normy prawne stano-

²⁷ Tamże, t. 229, s. 229. Patrz t. 238, s. 340, porozumienie uzupełniające.

²⁸ Porozumienia ze Stanami Zjednoczonymi z 29 maja i 18 czerwca 1958 r. oraz z 8 listopada 1958 r., tamże, t. 335, s. 161 i t. 338, s. 135; porozumienie z Wielką Brytanią z 4 lutego 1959 r., tamże, t. 331, s. 125.

²⁹ Tamże, t. 312, s. 387.

³⁰ Np. Stellungnahme der Hohen Behörde vom 24. Februar 1960 über verbotene Vereinbarungen, Beschlüsse und verabredete Praktiken auf dem gemeinsamen Markt für Schrott, „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften”, 1960, s. 551.

³¹ Tym konkretnym problemem zajął się Jessup w wykładzie haskim przytoczonym w przypisie 4.

wione przez organizację zastępują traktaty, jakie w danej materii państwa by zawarły, gdyby nie akt prawodawczy uchwalony przez organizację.

Powyższe dwa przejawy działalności prawotwórczej organizacji międzynarodowej są już działalnością samodzielną w tym znaczeniu, że norma prawna powstaje dzięki aktowi stanowienia kompetentnej organizacji. Występuje więc tutaj podstawowa różnica w stosunku do poprzednio omówionych sposobów, dających organizacji uczestnictwo w międzynarodowym procesie prawotwórczym. Akt stanowienia czy to tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych, czy też prawa bezpośrednio zaadresowanego do państw, zdaje się być innym niż traktat źródłem prawa międzynarodowego³². Mamy tu do czynienia z kompetencją prawotwórczą *sensu stricto* wykonywaną przez organizacje międzynarodowe. Tę kompetencję należy odróżnić od ogólnej i w praktyce dowolnie rozumianej koncepcji ustawodawstwa międzynarodowego, aczkolwiek ściśle rzecz biorąc właśnie tutaj byłoby miejsce na termin „ustawodawstwo”.

B. PRAWO WEWNĘTRZNE ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

W obecnym stanie rozwoju organizacji międzynarodowych i ich prawa przyjąć należy, iż każda organizacja ma kompetencję do tego, aby stanowić pewne normy prawne regulujące jej funkcjonowanie. Mamy na myśli przepisy, które zajmują się strukturą organizacji, rozwijają ogólniejsze zasady dotyczące funkcjonowania jej organów i wykonywania zadań nałożonych na organizację lub ustalają procedurę, jaka obowiązuje w łonie organizacji³³. W statucie orga-

³² Co do kwestii odrębnego źródła, patrz niżej paragraf C. nin. części. Paul Reuter, *Droit international public*. Paris 1958, pisząc o nowym źródle prawa międzynarodowego pomija „toutes les interventions des organisations internationales dans la préparation et la négociation des conventions internationales”, s. 90. Na s. 91 stwierdza: „La source nouvelle existe à partir du moment où apparaît, à la racine de l'obligation, une volonté propre de l'organisation”.

³³ O kompetencji prawotwórczej współczesnych organizacji międzynarodowych w tych dziedzinach pisze wielu autorów, patrz w szczególności Ricardo Monaco, *I regolamenti interni degli enti internazionali*, „Jus Gentium”, 1938, s. 78 i n.; H. T. Adam, *L'Organisation Européenne de Coopération Économique*. Paris 1949, s. 183—185; G. Piotrowski, *Les Résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies et la portée du droit conventionnel*. „Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques”, t. 33, 1955, s. 221—223; Paul Reuter, *Organisations internationales et évolution du droit, L'évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*. Paris 1956, s. 449; Suzanne Bastid, *De quelques problèmes juridiques posés par le développement des organisations internationales, Grundprobleme des Internationalen Rechts. Festschrift für Jean Spiropoulos*. Bonn [1957], s. 37—42; Zemanek, *op. cit.*, s. 90—95; Ricardo Monaco, *L'autonomia normativa degli enti internazionali*, *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*. Milano 1957, s. 135 i n.; Marcel Merle, *Le pouvoir réglementaire des institutions internationales. Annuaire Français de Droit International*, t. 4, 1958, s. 341 i n.; Angelo Piero Sereni, *Diritto internazionale*. Milano 1960, t. II, cz. 2, s. 1015—1016. Wykaz piśmiennictwa w nin. przypisie nie jest kompletny. W piśmiennictwie dyskutuje się już problemy szczegółowe, związane z podziałem

nizacji zwykle znajduje się upoważnienie pozwalające organizacji stanowić przepisy tej treści. Tak np. artykuły 21, 30, 72 § 1 i 90 § 1 Karty Narodów Zjednoczonych oraz art. 30 § 1 Statutu Sądu Międzynarodowego przyznają głównym organom ONZ (z wyjątkiem Sekretariatu) kompetencję do uchwalania swych regulaminów wewnętrznych; art. 5, sekcja 2 (7) statutu Międzynarodowego Banku dla Odbudowy i Rozwoju nadaje Radzie Gubernatorów i Dyrektorom Wykonawczym kompetencję do stanowienia norm koniecznych lub celowych, jeśli chodzi o prowadzenie spraw Banku. Wydaje się jednak, że nawet tam, gdzie statut *expressis verbis* nie daje organizacji kompetencji prawotwórczej w dziedzinie jej wewnętrznego funkcjonowania, można domniemywać się, że kompetencję taką organizacja posiada (*doctrine of implied powers*). Jest to jedyny wypadek, kiedy domniemywać się wolno, że organizacja ma kompetencję do stanowienia przepisów prawnych. Jeżeli bowiem organizacja ma normalnie funkcjonować i działać, jeżeli ma spełniać swe zadania, trzeba, iżby w formie przepisów prawnych mogła rozstrzygać o trybie postępowania w jej organach, o ich strukturze, o powoływaniu nowych jednostek organizacyjnych w swym łonie, o wykonaniu pewnych zasad ogólnych sformułowanych w jej statucie, czy wreszcie o uprawnieniach i obowiązkach swych funkcjonariuszy³⁴. Nawet w przypadku Ligi Narodów autorzy stwierdzający,

kompetencji między organami tej samej organizacji do stanowienia norm prawnych, np. Solon C. Ivrakis, *The Regulation-Making Power of the United Nations*. „Revue Hellénique de Droit International”, t. 9, 1956, s. 80 i n.; autor ten dużo miejsca poświęca kwestii, kto jest władny wydać regulamin dotyczący siedziby ONZ: Zgromadzenie Ogólne czy Sekretarz Generalny. Patrz także T a m m e s, *op. cit.*

³⁴ W opinii doradczej z 13 lipca 1954 r. w sprawie skutku orzeczeń o odszkodowaniach wydanych przez Trybunał Administracyjny ONZ, Sąd Międzynarodowy w Hadze m. in. rozpatrzył kwestię „whether the provisions of the Charter concerning the relations between the staff members and the Organization imply for the Organization the power to establish a judicial tribunal to adjudicate upon disputes arising out of the contracts of service”. Odpowiedź Sądu była następująca: „the Court finds that the power to establish a tribunal, to do justice as between the Organization and the staff members, was essential to ensure the efficient working of the Secretariat, and to give effect to the paramount consideration of securing the highest standards of efficiency, competence and integrity. Capacity to do this arises by necessary intendment out of the Charter. I. C. J. Reports 1954, s. 47, przytoczone fragmenty opinii znajdują się na s. 56 i 57. Już wcześniej Sąd haski miał okazję stwierdzić, że nałożenie na ONZ pewnych zadań jest podstawą do tego, aby uznać, że Organizacja ma odpowiednie kompetencje. W opinii doradczej z 11 kwietnia 1949 r. w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Organizacji Narodów Zjednoczonych, mówiąc o Organizacji i jej członkach Sąd stwierdził: „It must be acknowledged that its Members, by entrusting certain functions to it, with the attendant duties and responsibilities, have clothed it with the competence required to enable those functions to be effectively discharged”. Tamże 1949, s. 179. T a m m e s, *op. cit.*, s. 311. Na s. 269 trafnie stwierdza, że w przypadku uchwał powołujących do życia nowe organizacje międzynarodowe czy organy autonomiczne (o czym wspominałyśmy niżej w niniejszym paragrafie) związek między uchwałą prawotwórczą a statutem organizacji uchwalającej jest raczej słaby.

iz nie miała ona kompetencji prawodawczych wobec państw, zgodzali się na wyjątek, że jej organa mogły stanowić prawo wewnętrzne Ligi³⁵.

W prawie wewnętrznym organizacji międzynarodowych rozróżnić możemy następujące kategorie przepisów:

1) Regulaminy i przepisy proceduralne; wewnętrzny regulamin proceduralny ma dzisiaj każdy główny organ organizacji międzynarodowej oraz wiele organów pomocniczych. W przypadku pewnych organów są to akty obszerne, np. regulamin Zgromadzenia Ogólnego ONZ liczy 164 artykuły³⁶.

2) Przepisy budżetowe i finansowe. Sam budżet organizacji nie jest aktem o charakterze prawodawczym, lecz administracyjnym³⁷.

3) Przepisy dotyczące personelu organizacji³⁸.

4) Przepisy regulujące inne sprawy administracyjne organizacji, np. sprawy związane z siedzibą organizacji i jej zarządem³⁹.

5) Przepisy w sprawach innych niż wyliczone wyżej w pkt. 1—4 a mające charakter wykonawczy w stosunku do konkretnych artykułów statutu organizacji. Przykładowo wskażemy tu na regulamin dotyczący rejestracji umów międzynarodowych w Sekretariacie ONZ⁴⁰.

³⁵ Hudson, *op. cit.*, s. XXXVII; Georges Scelle, *Précis de droit des gens*. Paris 1934, cz. 2, s. 497.

³⁶ Regulaminy głównych organów ONZ i niektórych pomocniczych znajdzie czytelnik w przekładzie polskim w publikacji *Zbiór Statutów i Regulaminów Organizacji Międzynarodowych*. Pod redakcją Stanisława Huberta, Warszawa 1961, t. 1; C. Wilfred Jenks, *Coordination: A New Problem of International Organization. A Preliminary Survey of the Law and Practice of Inter-Organizational Relationships*. Académie de Droit International, Recueil des Cours, t. 77, 1950, s. 267, słusznie stwierdza, że charakter prawny regulaminów proceduralnych ONZ jest inny niż charakter prawny samej Karty Narodów Zjednoczonych oraz że w hierarchii norm stoją one niżej od Karty. Dodajmy, że ta ostatnia okoliczność nie zmienia faktu, iż źródło prawa proceduralnego jest inne niż źródło prawa ONZ sformułowanego w Karcie. Natomiast trudno zgodzić się ze stanowiskiem Jessupa, *op. cit.*, s. 204: "the rules of procedure... may properly be considered as a part of international law of the same general legal character as treaty law and therefore legally binding upon the States members of the organization". Otóż sądzić wolno, że sytuacja jest odwrotna: Wiążący charakter przepisów proceduralnych, ustanowionych przez organizacje międzynarodowe, sprawia, że przepisy te można porównać do traktatów i uważać za normy zastępujące prawo traktatowe.

³⁷ Np. *Financial Regulations of the United Nations*. Geneva 1959; *International Labour Organization, Financial Regulations*. 1953 Edition.

³⁸ Np. przepisy ujęte w uchwałach Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 13 (I) i 590 (VI) *Staff Regulations of the United Nations*. Przekład polski tych przepisów oraz regulaminu służbowego w *Zbiorze Statutów i Regulaminów Organizacji Międzynarodowych*, *op. cit.*, s. 412 i n.

³⁹ Patrz uchwały Zgromadzenia Ogólnego ONZ obejmujące przepisy dotyczące siedziby Organizacji, Rezolucja nr 604 (VI).

⁴⁰ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 97 (I). Regulamin ten ma charakter wykonawczy w stosunku do art. 102 Karty. Przedstawiciel Polski na XIV sesji Zgromadzenia Ogólnego Manfred Lachs, wspominając w innym związku o tym

6) Przepisy dotyczące powstania i funkcjonowania nowych organów czy instytucji w ramach organizacji macierzystej. Czynniki prawotwórczy zaznacza się szczególnie silnie w tych uchwałach, na podstawie których powstają jednostki organizacyjne wyposażone we własne ściśle określone zadania i wykonujące je wprawdzie pod nadzorem i władzą organizacji macierzystej, ale w codziennej swej pracy korzystające z dużej samodzielności i niezależności. Z organów powołanych do życia przez ONZ wymienić należy Urząd Pomocy Technicznej⁴¹, Fundusz Pomocy Dzieciom⁴², Agencję Pomocy i Prac dla Uchodźców Palestyńskich na Bliskim Wschodzie⁴³, Agencję dla Odbudowy Korei⁴⁴ oraz Urząd Wysokiego Komisarza dla Uchodźców⁴⁵. Na szczeblu regionalnym wskazać można na następujące instytucje utworzone przez Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (dziś już nie istniejącej): Europejska Agencja dla Spraw Produkcji, Komitet Ministerialny dla Rolnictwa i Żywności, Europejska Agencja Energii Atomowej⁴⁶.

7) Tam, gdzie między jedną organizacją międzynarodową a drugą wytwarza się stosunek zależności, może być miejsce na to, aby organizacja o uprawnieniach zwierzchnich stanowiła normy (w zakresie objętym przez te uprawnienia) dla organizacji zależnej. Zależność jednej organizacji od drugiej może wyrażać się w tym, że jedna organizacja ma kompetencję, by w pewnych sprawach wydawać drugiej wiążące polecenia lub sprawować nad nią kontrolę. Zagadnienie, o którym tu mówimy, jest raczej zagadnieniem przyszłego rozwoju stosunków między organizacjami międzynarodowymi. Dzisiaj zaczyna się ono już pojawiać w stosunkach między ONZ a tzw. organizacjami wyspecjalizowanymi⁴⁷.

Wszystkie powyższe przepisy, będące wewnętrznym prawem organizacji międzynarodowych, kierują się w pierwszym rzędzie do organów i osób działających w imieniu lub z ramienia danej organizacji. Ostatecznie jednak także w tych przepisach przedmiotem regulacji są prawnie chronione interesy państw. Wewnętrzne więc prawo organizacji międzynarodowych jest

regulaminie scharakteryzował go następująco: "regulations which exceeded in scope the general provisions of that Article". *United Nations, General Assembly, Fourteenth Session, Official Records, Sixth Committee*. New York 1959, s. 99. Por. także Piotrowski, *op. cit.*, s. 223.

⁴¹ *Technical Assistance Board*.

⁴² *U. N. Children Emergency Fund*.

⁴³ *U. N. Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*.

⁴⁴ *U. N. Korean Reconstruction Agency*.

⁴⁵ *Office of the U. N. High Commissioner for Refugees*.

⁴⁶ A. H. Robertson, *European Institutions. Cooperation, Integration, Unification*. London 1959, s. 54.

⁴⁷ Na problem ten zwraca uwagę Maxwell Cohen, *Reflections on Law and the United Nations System, Proceedings of the American Society of International Law*, 1960, s. 250. Przytacza on sprawę członkostwa Indii w Międzynarodowej Doradczej Organizacji Morskiej dyskutowaną na XIV sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

także prawem dla państw, nakładając na nie obowiązki i przyznając im uprawnienia⁴⁸.

Podobnie jak inne organizacje międzynarodowe, również Wspólnoty Europejskie stanowią normy prawne, których przedmiotem jest funkcjonowanie i struktura Wspólnot. Traktaty powołujące do życia Wspólnoty w szeregu przepisów upoważniają organa Wspólnot do wydawania regulaminów proceduralnych i organizacyjnych. Z uwagi na temat niniejszego artykułu, który koncentruje się na aktach prawodawczych Wspólnot, przeznaczonych *prima facie* dla państw członkowskich, zbędne jest, aby dawać tutaj wyczerpujący przegląd prawa wewnętrznego Wspólnot Europejskich. Tytułem przykładu wskażemy na przepisy upoważniające sformułowane w art. 16, 25 i 30 traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, art. 44 protokołu o statucie Sądu tej Wspólnoty (obecnie funkcjonuje jeden Sąd dla wszystkich trzech Wspólnot), art. 126b, 142, 151, 153, 162, 188, 197, 209 i 212 traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej oraz art. 112, 121, 160, 169, 183 i 186 traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej. Również przykładowo wskażemy na następujące przepisy należące do prawa wewnętrznego Wspólnot Europejskich: ogólny regulamin organizacyjny Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali⁴⁹, regulamin tegoż organu⁵⁰, rozmaite regulaminy Sądu, gdy działał on jeszcze tylko jako organ Wspólnoty Węgla i Stali⁵¹, rozporządzenia i regulaminy budżetowe dla pozostałych dwóch Wspólnot⁵², statut Agencji Zaopatrzeniowej działającej z ramienia Wspólnoty Energii Atomowej⁵³, regulamin Parlamentu Europejskiego⁵⁴, regulamin Sądu jako instytucji wspólnej⁵⁵ itd.

⁴⁸ Por. Adam, *op. cit.*, s. 183; Reuter, *op. cit.*, w przypisie 33, s. 449; Soerensen, *op. cit.*, s. 57—58. Ten ostatni pisze następująco o prawie wewnętrznym organizacji międzynarodowych: „Il s'agit de normes qui ne s'adressent pas aux États membres comme tels, mais aux organes de l'organisation. Si les organes se composent de représentants des gouvernements, ceux-ci sont indirectement liés, mais leur responsabilité directe n'est guère engagée”. Alexander Hold-Ferneck, *Lehrbuch des Völkerrechts, Zweiter Teil*. Leipzig 1932, s. 138, jako jedyny przykład prawa międzynarodowego, stanowionego przez organ międzynarodowy, podaje regulaminy wewnętrzne tych organów.

⁴⁹ *Europäisches Recht. Textsammlung übernationalen und internationalen Rechts*. Herausgegeben von Helmut Coing, Walter Hallstein, Hermann Mosler, Hans-Jürgen Schlochauer, Redaktion Ernst Steindorf, Frankfurt am Main 1958 i uzupełnienia za lata następne, A II 22 h.

⁵⁰ Tamże, A II 22 g. ⁵¹ Tamże, A II 26 b, c, d, f.

⁵² Wspólnota Gospodarcza: rozporządzenie Rady nr 5 i 6, „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften”, 1960, s. 58; rozporządzenie finansowe wykonawcze w stosunku do art. 209 traktatu, „Journal Officiel des Communautés Européennes”, 1960, s. 1939; Wspólnota Atomowa: rozporządzenie finansowe wykonawcze w stosunku do art. 183 traktatu, tamże, s. 1921.

⁵³ Z 6 listopada 1958 r., wydany na podstawie art. 54 ust. 2 traktatu „Amtsblatt”, jw., 1958, s. 534.

⁵⁴ „Amtsblatt des Europäischen Parlaments”, 1958, s. 217.

⁵⁵ *Europäisches Recht, op. cit.*, A IV 33.

C. PRAWO STANOWIONE DLA PAŃSTW PRZEZ ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE

W pewnych przypadkach (niżej omówionych) organizacje międzynarodowe mają kompetencję pozwalającą im stanowić normy prawne zaadresowane do państw. Przedmiotem tych norm — w odróżnieniu od aktów normotwórczych przedstawionych w paragrafie poprzednim — jest zachowanie się państw. Z norm tych wynikają dla państw obowiązki i uprawnienia.

Już przeszło trzydzieści lat temu jeden ze znawców prawa traktatowego scharakteryzował traktat jako „jedyny i żałośnie przepracowany instrument, który służy społeczności międzynarodowej w celu dokonywania jej różnorodnych operacji”⁵⁶. Akty normodawcze organizacji międzynarodowej, kierowane do państw jako adresatów, mogą stać się środkiem, który odciąży traktat, będący do dnia dzisiejszego głównym narzędziem, przy pomocy którego społeczność międzynarodowa zmienia prawo dawne i tworzy prawo nowe.

Po to, by organizacja międzynarodowa władna była stanowić prawo dla państw, trzeba, iżby miała do tego wyraźne upoważnienie sformułowane w swym statucie lub innym traktacie zawartym przez państwa członkowskie. Kompetencji prawodawczej organizacji w stosunku do państw nie da się domniemywać⁵⁷ — w przeciwieństwie do kompetencji prawodawczej ograniczonej do wewnętrznego prawa organizacji (patrz wyżej paragraf B). Dlatego zbędne są klauzule, jakie spotyka się niekiedy w statutach organizacji międzynarodowych, a zastrzegające, że organizacja nie jest władna nakładać na członków nowe zobowiązania⁵⁸. Organizacja może stanowić prawo dla państw członkowskich tylko wówczas, gdy w kompetencję taką wyposaża ją wyraźnie traktat zawarty przez te państwa.

Podstawą prawną do rozwijania przez organizację działalności prawodawczej wobec państw jest więc zawsze norma traktatowa. Dlatego moc obowiązująca i ważność aktu normodawczego organizacji międzynarodowej za-

⁵⁶ Arnold D. McNair, *The Function and Differing Legal Character of Treaties*, *British Year Book of International Law*, t. 11, 1930, s. 101, przytacza Hudson, *op. cit.*, s. XV, przypis 3.

⁵⁷ Nie znajduje tu zastosowania wspomniana wyżej, w związku z prawem wewnętrznym organizacji międzynarodowych, doktryna kompetencji domniemanych (*implicit powers, implied powers*). Wspomina o tym trafnie Bastid, *op. cit.*, s. 36, oraz Ulrich Scheuner, *Die Rechtssetzungsbefugnis internationaler Gemeinschaften, Völkerrecht und rechtliches Weltbild. Festschrift für Alfred Verdross*. Wien 1960, s. 236. O doktrynie tej w odniesieniu do Wspólnot Europejskich mówił Mosler na zebraniu Niemieckiego Towarzystwa Prawa Międzynarodowego, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 2, Verhandlungen der Tagung der Gesellschaft in Heidelberg am 4. und 5. April 1957 (1958)*, w szczególności na s. 122. Mosler wskazywał na art. 95 traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (o którym piszemy w części drugiej nin. artykułu) uważając go za przeskodę do tego, by można we Wspólnocie stosować doktrynę *implied powers*.

⁵⁸ Np. statut Organizacji dla Współpracy Handlowej (*Organization for Trade Cooperation*) z 10 marca 1955 r., art. 3 (d).

leżą od upoważnienia traktatowego⁵⁹. Zależność ta — naszym zdaniem — nie ma wpływu na samodzielność i odrębność tego aktu jako źródła prawa innego niż traktat. Zagadnienie to poruszamy niżej.

Akt organizacji międzynarodowej, aby być aktem normodawczym, musi być aktem wiążącym. Stąd akty formułujące ogólne zasady postępowania, lecz kierowane do państw jako zalecenia, życzenia, propozycje czy sugestie nie są źródłem prawa, o którym tutaj piszemy. Sama nazwa aktu nie może jeszcze decydować o jego zakwalifikowaniu. Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych to mają wspólne z traktatami, że pod różnymi nazwami i w różnej formie ujmują tę samą treść wiążącą. Zdarza się, iż z nazwy powinno się wnioskować o niewiążącym charakterze uchwały, tymczasem będzie to właśnie akt w całości czy części potraktowany przez państwa jako obowiązujący, albo wręcz od początku obowiązujący. Przykładem aktów, które wbrew nazwie, państwa potraktowały jako obowiązujące, są zalecenia Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej ustalające szereg zasad postępowania w związku z kryzysem finansowym w Niemczech zachodnich w r. 1950 i 1951. Państwa członkowskie zastosowały te zalecenia jak akty wiążące⁶⁰. Przykładem aktu, który mimo nazwy „zalecenie” jest w pewnej części wiążący, a to już z mocy traktatu, będącego podstawą do jego wydania, jest każde zalecenie Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Zgodnie z art. 14, ust. 3 traktatu tworzącego Wspólnotę, zalecenia Władzy wiążą adresatów w zakresie celów, które wyznaczają⁶¹. Zalecenia Komisji Rybołówstwa na Północno-Wschodnim Atlantyku także wiążą członków na warunkach przewidzianych w konwencji z 24 stycznia 1959 r.⁶².

Oczywiście — akty wiążące, ale zindywidualizowane, skierowane do konkretnego, imiennie oznaczonego adresata, nie będą aktami prawotwórczymi. Tak np. decyzje Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali dotyczące się indywidualnie określonego przedsiębiorstwa⁶³ lub decyzje Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nakładające zobowiązania na konkretnego adresata nie są źródłem norm obowiązujących *erga omnes* i są aktami administracyjnymi, nie zaś normodawczymi.

⁵⁹ Hans Kelsen, *Principles of International Law*. New York 1952, s. 366; Scheuner, *op. cit.*, s. 236.

⁶⁰ Pierre Freymond, *Les „décisions” de l'Organisation Européenne de Coopération Économique (O. E. C. E.). Contribution à l'étude des procédures à l'effet de conclure des traités*. *Annuaire Suisse de Droit International*, t. 11, 1954, s. 68, przypis 5.

⁶¹ Tammes, *op. cit.*, s. 331. Przykłady zaleceń Wysokiej Władzy podajemy w części drugiej artykułu. O różnych nazwach używanych w przypadku uchwał organizacji międzynarodowych pisze Hermann Mosler, *Internationale Organisation und Staatsverfassung, Rechtsfragen der Internationalen Organisation*. *Festschrift für Hans Wehberg*. Frankfurt am Main 1956, s. 284.

⁶² H. M. Stationary Office, *Miscellaneous No 3* (1959), Cmnd. 659.

⁶³ Np. decyzje nr 10—16, „*Amtsblatt*”, 1958, s. 265 i n.

Treścią aktu prawodawczego organizacji międzynarodowej są ogólne normy regulujące zachowanie się nieograniczonej ilości adresatów w nieograniczonej ilości przypadków. Zjawisko aktów wiążących dla wszystkich członków organizacji jest wciąż stosunkowo rzadkie. Stąd zapewne pochodzi błąd niektórych autorów uważających, że organizacja działa jako czynnik stanowiący prawo już tam wszędzie, gdzie może podejmować decyzje wiążące dla wszystkich, chociażby w treści były one po prostu aktami administracyjnymi. Uchwały Rady Bezpieczeństwa, oparte na rozdziale VII Karty Narodów Zjednoczonych, obowiązują wszystkich 110 członków ONZ, ale nie są aktami normodawczymi, lecz decyzjami o charakterze wykonawczym⁶⁴. Uchwały te bowiem tyczą się konkretnie określonych sytuacji czy sporów i formułują obowiązki członków w danym jednym przypadku, nie ustalają natomiast ogólnych reguł postępowania w nieograniczonej ilości przypadków tej samej kategorii. Podobnie nie są prawodawstwem międzynarodowym wiążące uchwały podejmowane przez Międzynarodową Radę dla Cukru lub Międzynarodową Radę dla Pszenicy i ustalające kwoty eksportowe⁶⁵. Charakteru aktów normodawczych nie mają także obowiązujące członków decyzje Międzynarodowego Funduszu Walutowego w sprawie parytetów walut⁶⁶. Akty te, ze względu na swą treść, należą do administracji międzynarodowej, nie zaś do międzynarodowej działalności prawodawczej⁶⁷.

Akty prawotwórcze organizacji międzynarodowych proponujemy podzielić na następujące trzy kategorie: akty uchwalane jednogłośnie przez organ złożony z przedstawicieli państw, akty uchwalane większością głosów, akty uchwalane większością głosów, których treścią jest rewizja statutu organizacji.

Podział powyższy ma, jak się wydaje, tę zaletę, iż pozwala wyodrębnić akty, które co do sposobu przyjęcia i mocy wiążącej zbliżają się najbardziej do procesów normodawczych, jakie w sferze prawa wewnętrznego obserwujemy w poszczególnych państwach.

⁶⁴ Georg Dahm, *Völkerrecht*. Stuttgart 1958, t. 1, s. 27, błędnie przytacza sankcje ONZ jako przykład norm obowiązujących stanowionych przez organizację międzynarodową. Również nie jest trafny inny przykład, który przytacza, mianowicie decyzje Komitetu Ministrów podejmowane na podstawie art. 32 konwencji rzymskiej o ochronie praw człowieka z 1950 r.

⁶⁵ Mosler, *op. cit.*, s. 285, przytacza te uchwały jako przykład aktów wiążących, nie twierdząc, że mają charakter normodawczy. Porozumienie dotyczące cukru z 6 maja 1937 r., art. 21a, porozumienie dotyczące pszenicy z 23 marca 1949 r., art. 13, 19 i 21.

⁶⁶ Art. 4 porozumienia w sprawie Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Kompetencja Funduszu polega tu nie na ustalaniu parytetów, lecz na wyrażaniu zgody na pewne zmiany w parytetach.

⁶⁷ Schulz, *op. cit.*, s. 102 i n. omawia akty prawodawcze i wiążące akty wykonawcze organizacji międzynarodowych pod jednym tytułem jako *Gesetzgebung durch Beschlüsse*. Na s. 109 wyodrębnia jednak *general-abstrakte Normierungen*.

Pierwsza kategoria, to akty przyjmowane jednomyślnie przez organa złożone z przedstawicieli państw. Akt taki nie jest pod względem formy traktatem międzynarodowym. Ale dochodząc do skutku wyłącznie za zgodą wszystkich zainteresowanych państw, zbliża się znacznie do traktatu. Formalnie jest on aktem nie grupy państw — tak rzecz się ma w przypadku wielostronnego traktatu — lecz jest aktem organizacji międzynarodowej. Okoliczność jednak, że konieczna jest tu zgoda wszystkich członków organizacji, sprawia, iż nie ma różnicy między takim aktem a traktatem w sprawie podstawowej: państwa związane są dzięki temu, że same na to wyraziły zgodę⁶⁸.

Wspomniana różnica podstawowa występuje natomiast w przypadku aktów normotwórczych uchwalanych większością głosów. Tutaj większość stanowi normę prawną nie tylko dla siebie, ale także dla mniejszości. Związani są wszyscy. W przypadku tych aktów normotwórczych nie stosuje się zasady, iż każdy związany jest tylko o tyle, o ile wyraził na to zgodę — czyli nie stosuje się zasady podstawowej przy zawieraniu traktatów i tworzeniu prawa międzynarodowego poprzez traktaty. Akty normodawcze uchwalane większością głosów, merytorycznie rzecz biorąc, dochodzą do skutku inaczej niż umowy. Ze wszystkich źródeł prawa międzynarodowego zbliżają się one najbardziej do ustawy w prawie wewnętrznym. Dlatego pożądane jest, aby wydzielić je w osobną grupę.

Wyodrębniamy wreszcie trzecią kategorię aktów normodawczych organizacji międzynarodowych. Mieści się ona, ściśle rzecz biorąc, w kategorii drugiej. Poprawki do statutu organizacji, jeżeli mogą być wprowadzane na mocy uchwały przyjętej większością głosów są wynikiem działalności normotwórczej opartej na tych samych zasadach i wykazującej te same odrębności co działalność normotwórcza ujęta w drugiej kategorii. Wydaje się wszakże, iż z punktu widzenia ewolucji i rozwoju źródeł prawa międzynarodowego jest różnica między aktami normotwórczymi uchwalonymi większością głosów, których treścią jest rewizja traktatu, a aktami, których treścią są normy prawne inne niż ujęte w formę traktatu. Poprawki do traktatu, nawet gdy pochodzą od organu międzynarodowego, nie zaś od wszystkich państw-stron, pozostają częścią integralną traktatu (choć geneza ich jest odmienna, niż w przypadku niezrewidowanych norm traktatowych) i z chwilą, gdy zostaną ważne przyjęte i nabiorą mocy, wszystko co się ich tyczy regulowane jest przez prawo zajmujące się zawieraniem, obowiązywaniem i wygasaniem

⁶⁸ Akt normotwórczy uchwalony jednomyślnie przez organ niezłożony z przedstawicieli państw różniłby się już z umową międzynarodową właśnie w tej sprawie podstawowej. Akty takie na razie nie istnieją. Organa międzynarodowe, wyposażone we władzę normodawczą a jednocześnie złożone nie z delegatów państw, lecz z osób niezależnych — to Wysoka Władza Wspólnoty Węgla i Stali oraz Komisje w pozostałych Wspólnotach Europejskich. Organa te nie muszą podejść jednomyślnie żadnej ze swych uchwał normotwórczych.

traktatów. Natomiast prawo ujęte w pozostałych aktach normotwórczych organizacji nie jest prawem traktatowym.

Dzieląc akty prawotwórcze organizacji międzynarodowych na powyższe trzy kategorie, uzyskujemy następujący obraz działalności normodawczej prowadzonej przez organizacje:

1) Akty normotwórcze uchwalane jednomyślnie przez organa złożone z przedstawicieli państw spotykamy w przypadku kilku organizacji. Centralna Komisja dla Żeglugi na Renie, której początki sięgają Aktu Końcowego Kongresu Wiedeńskiego z 1815 r. oraz zrewidowanej konwencji mannheimskiej z 1868 r., przyjmuje jednomyślnie regulaminy dotyczące się różnych aspektów żeglugi na Renie. W dn. 1 stycznia 1957 r. obowiązywało 8 regulaminów.⁶⁹ Rada Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu władna jest jednomyślnie podejmować uchwały o treści normotwórczej, chyba że *expressis verbis* upoważniona jest, by decydować większością głosów. Rada działa na podstawie konwencji z 4 stycznia 1960 r. powołującej do życia Stowarzyszenie (art. 3 § 5, 4 § 6, 5 § 7, 10 § 10, 13 § 3, 14 § 5, 15 § 3 c, 16 § 4, 24 § 2, 32 § 4 i 5) Organizacja dla Współpracy i Rozwoju Gospodarczego, utworzona na podstawie konwencji z 14 grudnia 1960 r. i będąca sukcesorką Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej, podobnie jak ta ostatnia władna jest podejmować jednomyślnie uchwały o charakterze prawotwórczym (art. 5 a, 6 i 7)⁷⁰. Również Wspólnoty Europejskie, szczególnie Rada Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, uchwalają jednomyślnie pewne akty normodawcze. Piszemy o tym dokładniej w części drugiej artykułu (paragraf C).

2) Akty prawotwórcze uchwalane większością głosów podzielić możemy na dwie grupy.

W pierwszej grupie znajdują się akty, co do których państwa przegłosowane i znajdujące się w mniejszości mogą skutecznie oświadczyć (z reguły w terminie prekluzyjnym), iż dane akty ich nie wiążą. System ten nazywany jest po angielsku *contracting-out*. Państwo, jeśli nie chce być związane uchwałą większości, musi swe stanowisko wyraźnie oświadczyć. Jest to sytuacja odwrotna, niż gdy państwo zawiera traktat, tam bowiem dokonanie wyrażnej czynności z jego strony wchodzi w rachubę tylko wówczas, jeżeli chce trak-

⁶⁹ Wyliczone w publikacji *Les Actes du Rhin* (1957), s. 55.

⁷⁰ Dorobek normodawczy Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej był spory — że ograniczymy się do wskazania na jeden przykład, mianowicie na Kodeks Liberalizacji Handlu z 20 lipca 1951 r., później poprawiany. Tekst w brzmieniu na dzień 1 stycznia 1955 r. w *European Yearbook*, The Hague 1957, t. 3, s. 255. Kodeks ten odegrał rolę dokumentu zastępującego wielostronny traktat handlowy względnie cały system traktatów dwustronnych, między członkami Organizacji por. Freymond, *op. cit.*, s. 70 i Robertson, *op. cit.*, s. 54. Kwestię dalszego obowiązywania aktów przyjętych przez tę Organizację reguluje art. 15 konwencji oraz oparte na nim memorandum przyjęte przez sygnatariuszy w tym samym dniu co konwencja.

tat przyjąć. Otóż do grupy tych aktów należą tzw. załączniki techniczne uchwalane przez Radę Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego na podstawie art. 37, 54 litera l i 90 litera a konwencji chicagowskiej z 7 grudnia 1944 r. Treścią załączników technicznych są wzory i zasady postępowania dotyczące się odbywania, trybu, bezpieczeństwa, regularności i sprawności żeglugi powietrznej. Jak dotąd, Rada Organizacji przyjęła 15 załączników zajmujących się różnymi sprawami żeglugi powietrznej.⁷¹ Można zgodzić się z poglądem, iż tworzą one rodzaj „kodeksu żeglugi powietrznej”⁷². Następnie należy tu wymienić regulaminy uchwalane przez Zgromadzenie Światowej Organizacji Zdrowia stosownie do art. 21 jej konstytucji z 22 lipca 1946 r. Na szczególną uwagę zasługuje Międzynarodowy Regulamin Sanitarny z 25 maja 1951 r.⁷³, który zastąpił liczne konwencje w sprawie kwarantanny. Wreszcie do omawianej tu grupy aktów normotwórczych należą zalecenia (uchwały wiążące mimo nazwy) Komisji Rybołówstwa na Północno-Wschodnim Atlantyku oparte na konwencji z 24 stycznia 1959 r.

Do drugiej grupy aktów prawotwórczych uchwalanych większością głosów należą akty, które od razu wiążą przegłosowaną mniejszość. Państwa przegłosowane nie mają tutaj tej możliwości, jaka istnieje w przypadku grupy pierwszej, a mianowicie, by wyłączyć w stosunku do siebie moc obowiązującą uchwały. Na podstawie art. 7 d konwencji z 11 października 1947 r. Kongres Światowej Organizacji Meteorologicznej przyjmuje techniczne przepisy (regulaminy) dotyczące się meteorologii.⁷⁴ Możliwość przyjmowania uchwał o treści normotwórczej wiążących dla państw nie wyrażających swej zgody w głosowaniu wynika także z art. VIII § 8 konwencji z 8 lutego 1949 r. o rybołówstwa na Północno-Zachodnim Atlantyku (uchwały komitetu rejonowego wiążące dla wszystkich stron w konwencji). Najważniejsze miejsce w tej

⁷¹ Ogłaszane osobno przez Organizację w serii pt. *International Civil Aviation Organization, International Standards and Recommended Practices*. C. W. Jenks, *The Impact of International Organisations on Public and Private International Law*. The Grotius Society. Transactions for the Year 1951, t. 37, s. 35 scharakteryzował procedurę przyjmowania załączników technicznych jako „a significant development in the evolution of international legislative technique”. Patrz także R. H. Mankiewicz, *L'adoption des annexes à la convention de Chicago par le Conseil de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale*. *Beiträge zum internationalen Luftrecht*. Festschrift zu Ehren von Prof. Dr. iur. Alex Mayer, Düsseldorf 1954, s. 82 i nast.

⁷² Jenks, *loc. cit.*, w poprzednim przypisie. Patrz także Jacob Schenkman, *International Civil Aviation Organization*. Genève 1955, s. 258.

⁷³ *United Nations Treaty Series* t. 175, s. 215. Jest to Regulamin nr 2. Regulamin nr 1, uchwalony w r. 1948, tyczy się nomenklatury chorób i przyczyn śmierci, tekst tamże, t. 66, s. 25.

⁷⁴ *World Meteorological Organization Technical Regulations*. WMO — No. 49. BD. 2: vol. I, General, 1st Edition, 1956; WMO — No. 49. BD. 3: vol. II, *Meteorological Service for International Air Navigation*, 1st Edition, 1956.

grupie aktów zajmują normy stanowione przez Wspólnoty Europejskie, o czym piszemy dokładniej w części drugiej artykułu (paragraf D).⁷⁵

3) Akty prawotwórcze uchwalane większością głosów, których treścią jest zmiana statutu organizacji, mieszczą się w kompetencjach coraz liczniejszych organizacji międzynarodowych. Trzymając się kolejności chronologicznej aktualnie obowiązujących statutów wymienić tu należy następujące organizacje (o Wspólnotach Europejskich mowa jest w części drugiej, paragraf E): Międzynarodowe Biuro Wychowania (art. 16), Organizacja Narodów Zjednoczonych dla Wyżywienia i Rolnictwa (FAO, art. XIX § 2), Organizacja Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO, art. 13 § 1), Światowa Organizacja Meteorologiczna (art. 28)⁷⁶, Unia Zachodnio-Europejska (art. 2 Protokołu nr III do traktatu tworzącego Unię), Międzynarodowa Komisja Rybołówstwa na Północno-Zachodnim Atlantyku (art. VI § 2), Rada Europejska (art. 41 d), Komisje Rewizyjne działające na podstawie berneńskich konwencji kolejowych (C.I.V., art. 66 § 3; C.I.M., art. 67 § 3) oraz Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna art. 6 § 1 h, art. 7 § 2 (1) a i § 4 (2)).⁷⁷

Powyższy przegląd kompetencji i działalności prawotwórczej organizacji międzynarodowych pozwala ocenić, w jakim stopniu normy stanowione przez organizacje dla państw zajmują miejsce do niedawna wyłącznie przypadające normom traktatowym. Kompetencja do stanowienia norm prawnych przez organizacje międzynarodowe coraz częściej pojawia się w prawie tych organi-

⁷⁵ Można tu jeszcze wymienić regulaminy Międzynarodowego Banku dla Odbudowy i Rozwoju dotyczące się zasad, na jakich Bank udziela pożyczek, patrz aktualnie obowiązujące regulaminy nr 3 i nr 4 z 15 czerwca 1956 r., *United Nations Treaty Series*, t. 280, s. 302 i t. 260, s. 376. Powstaje jednak pytanie, czy regulaminy te nie są raczej prawem wewnętrznym Banku. Jeżeli bowiem szereg zasad ujętych w regulaminach wiąże dłużników Banku, to dzieje się to nie tyle z mocy regulaminów, ile dlatego, że odpowiednie ich przepisy powtarza się w umowach pożyczkowych zawieranych przez Bank, por. Aron Broches, *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank*, Académie de Droit International. Recueil des Cours t. 98, 1959, s. 305.

⁷⁶ Nie jest jasne, czy poprawka przyjęta na podstawie tego artykułu obowiązuje dzięki uchwale Kongresu Organizacji, czy też dopiero po zatwierdzeniu jej przez wymaganą ilość członków. W tym ostatnim przypadku nie mielibyśmy do czynienia z aktem normodawczym Organizacji. Pierwszą hipotezę przyjmuje Egon Schwelb, *The Amending Procedure of Constitutions of International Organisations*. *British Year Book of International Law* t. 31, 1954, s. 56.

⁷⁷ Międzynarodowa Komisja Wielorybnicza działająca w oparciu o konwencję z 2 grudnia 1946 r. jest władna wносить poprawki do załącznika do konwencji (*Schedule*), art. 5 § 1. Niemniej państwa przegłosowane mogą zgłosić swój sprzeciw i wówczas nie są związane nowym tekstem. Jest to więc przypadek zastosowania systemu *contracting-out* do poprawek uchwalonych wiążąco przez organ międzynarodowy.

Z uwagi na to, że część pierwsza artykułu jest jedynie ogólnym wprowadzeniem do problemu, nie cytowaliśmy tutaj piśmiennictwa poświęconego poszczególnym organizacjom i ich kompetencjom normotwórczym.

zacji, korzystanie zaś ze wspomnianej kompetencji jest już faktem dokonanym w życiu międzynarodowym. W dalszym ciągu niniejszego artykułu zastanawiamy się nad zagadnieniem, o ile kompetencje i działalność prawotwórcza Wspólnot Europejskich są krokiem naprzód w interesującej nas dziedzinie stanowienia prawa przez organizacje międzynarodowe. Ograniczając się na razie do prawa i praktyki poprzedzających aktywność Wspólnot w tej dziedzinie, stwierdzić trzeba, iż nie da się utrzymać poglądu, wg którego „tak zwane kompetencje normatywne organizacji międzynarodowych są zakreślone bardzo wąsko i z reguły sprowadzają się do skonkretyzowania zobowiązań ujętych już w danym statucie”⁷⁸. Nie ulega wątpliwości, że w chwili obecnej, abstrahując od prawodawstwa Wspólnot Europejskich, normy stanowione przez organizacje międzynarodowe w minimalnym stopniu odciążąły traktat jako podstawowe narzędzie międzynarodowej techniki legislacyjnej. Ale w dziedzinach takich jak żegluga powietrzna, zdrowie publiczne czy meteorologia kompetencje normotwórczej właściwych organizacji nie da się określić jako bardzo wąskiej, skoro organizacje te dały już obszerne zbiory norm, zastępujące z powodzeniem szereg konwencji. Dodajmy, że gdyby nie było wspomnianych regulaminów międzynarodowych, państwa zmuszone byłyby ułożyć i zawrzeć odpowiednie traktaty. W tych i innych dziedzinach norma, którą stanowi organizacja międzynarodowa, jest normą nową, aczkolwiek mającą podstawę swej ważności w statucie organizacji czy innej umowie międzynarodowej. Twierdzenie, że normy stanowione dla państw przez organizację konkretyzują zasady sformułowane w traktacie podstawowym, wielokrotnie nie odpowiada prawdzie. Wyżej wskazaliśmy (paragraf B), że już tzw. prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowej jest prawem merytorycznie nowym w stosunku do statutu organizacji, aczkolwiek w przeważającej mierze tłumaczy ono na język przepisów szczegółowych zasady podstawowe ujęte w statucie. Natomiast normy stanowione bezpośrednio dla państw z reguły realizują zadania postawione przed organizacją — i na tym polega ich treściowy związek z traktatem podstawowym. Można tu dostrzec analogię z ustawodawstwem państwowym, które odgrywa rolę służebną w stosunku do zasad i założeń ustrojowych sformułowanych w konstytucji. W takich dokumentach jak lotnicza konwencja chicagowska czy konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia na próżno szukać będziemy konkretnych wytycznych co do treści dzisiaj obowiązujących licznych przepisów technicznych żeglugi powietrznej czy regulaminów sanitarnych. Z tych

⁷⁸ Chodzi o statut organizacji, Roberto Ago, *Die internationalen Organisationen und ihre Funktionen im inneren Tätigkeitsgebiet der Staaten. Festschrift für Hans Wehberg*, op. cit., s. 25. Wcześniej D. Anzilotti, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Berlin—Leipzig 1929, t. 1, s. 228, określał normy stanowione przez organizacje międzynarodowe jako „zufällige und akzessorische Nebenprodukte”, przytacza Schulz, op. cit., s. 5. Pogląd Anzilottiego (w przeciwieństwie do poglądu Ago) ma swe uzasadnienie jako sformułowany przeszło trzydzieści lat temu.

ostatnich tekstów wynikają dla państw merytorycznie nowe obowiązki — nowe w stosunku do tego, co wynika z samego traktatu będącego podstawą dla działalności prawodawczej organu międzynarodowego. Nie da się więc już dzisiaj utrzymać poglądu⁷⁹, iż aby nałożyć na członków organizacji nowe zobowiązania, trzeba zawrzeć w tym celu traktat.

Powtórzmy jednak raz jeszcze, że w porównaniu z ogromną ilością traktatów i wielkością materii normowanych w traktatach, możemy mówić jedynie o początkach stanowienia prawa dla państw przez organizacje międzynarodowe⁸⁰. Ale fakt, że mamy dopiero początki stanowienia prawa przez organizacje, nie może przysłaniać doniosłości czy wręcz prowadzić do bagatelizowania samego zjawiska.

Na stanowienie norm prawnych, adresowanych do państw przez organizacje międzynarodowe, spojrzeć trzeba jako na nowy proces rozwojowy w prawie tych organizacji. Prawo to rośnie szybko i wraz z jego wzrostem zmieniają się pewne zasady fundamentalne, przyjęte wówczas, gdy powstawały pierwsze organizacje międzynarodowe. Przykładowo wskażemy, iż dzisiaj w prawie organizacji międzynarodowej przełamano zasadę decyzji jednomyślnych i zniesiono uprawnienie do *veto* dla każdego członka; pozwolono organowi międzynarodowemu stosować przymus wobec państw; zaczęto zezwalać osobom fizycznym, by skarżyły się na państwa (nie wyłączając państwa ojczystego) przed instancjami międzynarodowymi; czy wreszcie rozciągnięto działanie i ingerencję organizacji na sprawy i dziedziny, które jeszcze niedawno uważano za niewzruszoną domenę wyłącznej kompetencji państwa. Rozwój i postęp w prawie organizacji międzynarodowych jest jednocześnie rozwojem i postępowaniem w prawie międzynarodowym⁸¹. Uzyskanie przez niektóre organizacje międzynarodowe kompetencji do tego, by stanowić prawo dla państw nie tylko dowodzi, że organizacje umacniają swą rolę wobec państw, zresztą za zgodą tych ostatnich, ale, zdaniem niektórych obserwatorów, pokazuje, że społeczność międzynarodowa stopniowo udoskonala swą strukturę i przechodzi na wyższy szczebel rozwojowy⁸².

⁷⁹ Pogląd również wypowiedziany przez Ago, *op. cit.*, s. 25—27.

⁸⁰ Reuter, *op. cit.*, w przypisie 33, s. 451—452: „Concéder à une organisation internationale les compétences nécessaires pour imposer aux États membres des règles générales et permanentes, c'est procéder à une délégation trop importante pour qu'elle ne reste pas jusqu'à présent exceptionnelle”. Por. także Bastid, *op. cit.*, s. 37.

⁸¹ Patrz C. Wilfred Jenks, *The Common Law of Mankind*. London 1958, mianowicie ogłoszone tam na s. 173 i n. studium pt. *The Impact of International Organization on International Law*. Omawiając działalność legislacyjną organizacji międzynarodowych z interesujących nas tutaj zjawisk omawia jedynie regulaminy Światowej Organizacji Zdrowia oraz załączniki techniczne Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, s. 186—188.

⁸² Por. uwagi Reutera, *op. cit.*, w przypisie 33, s. 453, o stanowieniu prawa jako „formie normalnej prawa w społecznościach rozwiniętych”.

Pojawienie się aktów normotwórczych organizacji międzynarodowej każe postawić pytanie, czy są one nowym źródłem prawa międzynarodowego. Dotykamy tu sprawy podstawowej dla rozwoju i doskonalenia prawa międzynarodowego.

Na współczesne prawo międzynarodowe składają się normy prawne pochodzące z różnych źródeł. Przypomnijmy, że najstarszą częścią prawa międzynarodowego jest prawo zwyczajowe. Dzisiaj wszakże ważniejszym źródłem jest nie zwyczaj, któremu towarzyszy *opinio iuris*, lecz traktat. Potrzeby współczesnego życia międzynarodowego wymagają, by szybko i dokładnie regulować najróżniejsze materie. Stąd — wobec norm prawnomiędzynarodowych innego pochodzenia — prawo traktatowe wysuwa się na pierwsze miejsce tak pod względem ilościowym, jak i pod względem znaczenia. Wymienić wreszcie trzeba normy należące do prawa międzynarodowego niezależnie od tego, czy wyrażają zwyczaj międzynarodowy czy też ujęte zostały w traktacie, mianowicie ogólne zasady prawa uznane przez narody cywilizowane⁸³.

Akt stanowienia prawa przez organizację międzynarodową nie da się zaszeregować do żadnego z powyższych trzech źródeł, jest więc czwartym źródłem prawa międzynarodowego. Aczkolwiek stanowienie normy odbywa się na podstawie wyraźnego upoważnienia sformułowanego w traktacie, mamy tu do czynienia ze źródłem nowym i odrębnym. W piśmiennictwie słusznie podkreślano, iż czym innym jest odrębność formalnych źródeł prawa, czym innym zaś ich zależność i fakt, że podstawą ważności norm stanowionych przez organizację, jest m. in. to, że muszą one dojść do skutku zgodnie z tym, co przewiduje traktat, na którego podstawie organizacja wykonuje kompetencje normodawczą⁸⁴.

⁸³ Wymienia je art. 38, ust. 1, pkt c statutu Sądu Międzynarodowego w Hadze jako prawo, które Sąd stosuje.

⁸⁴ Reuter, *op. cit.*, w przypisie 33, s. 452—453: „deux questions qu'il faut séparer: celle de la distinction des sources formelles et celle de leur dépendance. Il est normal d'admettre que les sources formelles puissent dériver l'une de l'autre;... il n'y a donc aucun inconvénient à reconnaître que la force obligatoire de la législation internationale découle de traités; mais cette législation constitue une source distincte car elle se manifeste selon des procédés qui sont différents des actes conventionnels”. Bastid, *op. cit.*, s. 37: „C'est le traité qui est le point de départ de la compétence réglementaire des organes délibérants. Mais, ceci posé, se développe un système de droit qui est original à la fois dans sa technique d'élaboration et dans son contenu”. Alfred Verdross, *Völkerrecht*. Wien 1955, s. 129, w związku ze stanowieniem norm przez organizację międzynarodową mówi o „echtes völkerrechtliches Verordnungsrecht”. Już w r. 1922 Paul Fauchille, *Traité de droit international public*. Wyd. Henry Bonfils, Paryż 1922, t. I, cz. 1, s. 41, 42 i 48, uważał akty normotwórcze organizacji międzynarodowych za odrębne źródło, tyle, że przykład, który omawia nie jest trafny, mianowicie rezolucje Ligi Narodów. Hans Kelsen, *Théorie du droit international public*. Académie de Droit International, Recueil des Cours t. 84, 1953, s. 169—170, uznaje „decyzje instytucji międzynarodowych” za źródło prawa



Jeżeli istnieją w prawie międzynarodowym normy stanowione przez organa do tego powołane, to tym samym istnieją organa normodawcze i w pewnych swych częściach prawo międzynarodowe zaczyna powstawać w sposób podobny do prawa stanowionego, obowiązującego wewnątrz państwa. Nie brak głosów, iż pojawienie się ustawodawcy międzynarodowego zmieni pozycję państw, pozbawiając je cechy suwerenności oraz przekształci prawo międzynarodowe w prawo publiczne państwa światowego⁸⁵. Wielu autorów uważa, iż zachodzą przeszkody, które kwalifikują oni jako prawne, a które zapobiegają temu, by mógł działać ustawodawca międzynarodowy. Wskazują oni na to, że nie istnieje parlament światowy, że nie da się pogodzić suwerenności państw z działalnością ustawodawcy międzynarodowego, że wreszcie działalność tego ostatniego naruszyłaby zasady równości i niepodległości państw, czyli fundamentalne reguły dzisiejszego porządku międzynarodowego⁸⁶. Wskazuje się także na to, iż aby regulować stosunki w drodze aktu stanowienia, trzeba, iżby występowała mnogość sytuacji faktycznych podlegających normowaniu. Tymczasem pomiędzy państwami występują jakoby tak znaczne różnice w potencjale i interesach, że jednolita regulacja dla wszystkich podmiotów, na wzór ustawy, nie da się tu faktycznie pomyśleć⁸⁷.

Wydaje się, iż powyższe zastrzeżenia i obawy, związane ze stanowieniem międzynarodowych norm prawnych, mają jedną wspólną cechę. Są to zastrzeżenia i obawy, które — teoretycznie — mogły być logiczne i uzasadnione, ale których nie potwierdza dotychczasowa praktyka. Dokonany wyżej przegląd statutów organizacji międzynarodowych pod kątem interesującego nas problemu pokazał, iż coraz częstsze są przypadki, kiedy organ międzynarodowy ma kompetencję, by stanowić prawo dla państw. Państwa same w praktyce nadały mu tę władzę, gdyż uważały za celowe, aby w oznaczonej przez

odrębne, ilekroć uchwała zapadła większością głosów, organ zaś uchwalający nie składa się z delegatów wszystkich stron. Soerensen, *op. cit.*, na s. 57 pisze: „Certes, les procédés classiques gardent toute leur valeur. La coutume et les conventions n'ont rien perdu en importance, mais des procédés nouveaux viennent de s'y ajouter”. W sprawie uchwał organizacji międzynarodowych jako źródła patrz także P. I. Łukin, *Istoczniki mieźdunarodnogo prawa*, Moskwa 1960, s. 105—124 oraz G. I. Tunkin, *Woprosy teorii mieźdunarodnogo prawa*. Moskwa 1962, s. 122—136.

⁸⁵ J. de Louter, *Le droit international public positif*. Oxford 1920, t. 1, s. 59, Loutera przytacza H. Lauterpacht, *The Function of Law in International Community*. Oxford 1933, s. 400, przypis 4. Lauterpacht sam przyznaje: „The setting up of an international legislature would constitute the most fundamental change in the present organization of international society”, artykuł pt. *The Absence of an International Legislature and the Compulsory Jurisdiction of International Tribunals*. *British Year Book of International Law* t. 11, 1930, s. 142, przytacza Schulz, *op. cit.*, s. 1.

⁸⁶ Patrz poglądy autorów, których przytacza Schulz, *op. cit.*, s. 1—2.

⁸⁷ Tamże, s. 2, gdzie cytuje się nazwiska takie jak Brierly, Erler, von der Heydte, Ross, Schwarzenberger i Verdross.

nie dziedzinie i w określonych przez nie ramach prawo powstawało w sposób inny, niż w drodze zwyczaju albo traktatu. Ograniczeniu podlega tu nie sama suwerenność państw, lecz jej wykonywanie — zjawisko codzienne w dzisiejszym życiu międzynarodowym, pojawiające się nie tylko wówczas, gdy organizacja międzypaństwowa od swych członków otrzymuje kompetencje normodawcze⁸⁸. Prawo stanowione przez organizację nie przestaje być prawem międzynarodowym — nie staje się jakimś „prawem publicznym państwa światowego” — państwa, które przecież nie istnieje i które — dodajmy — bynajmniej nie pojawiło się i nie pojawi jako automatyczny produkt omawianej techniki legislacyjnej. Życie międzynarodowe dowodzi, że aby prawo międzynarodowe powstawało w drodze analogicznej do procesów prawotwórczych wewnątrz państwa, wcale nie trzeba, iżby wprawdzie powstał parlament światowy. Równość i niepodległość państw nie zostały uszczuplone przez to, że niektóre organizacje międzynarodowe otrzymały kompetencje normodawcze. Na koniec trzeba podkreślić, że kompetencje te pojawiły się właśnie tam, gdzie wielość stanów faktycznych — wymagających regulacji — oraz identyczność potrzeb i interesów różnych państw spowodowały, że jednolite unormowanie — w drodze aktu stanowienia — okazało się rozwiązaniem najlepszym.

CZĘŚĆ DRUGA

STANOWIENIE PRAWA DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH PRZEZ WSPÓLNOTY EUROPEJSKIE

W niniejszej części artykułu dokonujemy przeglądu kompetencji normodawczych przysługujących wobec państw członkowskich trzem Wspólnotom: Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali działającej w oparciu o traktat podpisany 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu⁸⁹, Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej utworzonej na podstawie traktatu podpisanego 25 marca 1957 r. w Rzymie⁹⁰ oraz Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej powstałej na zasadzie trak-

⁸⁸ Dobrym przykładem mylenia różnych spraw i dostrzegania likwidacji suwerenności tam, gdzie likwidacja ta bynajmniej nie następuje są poglądy M. Le Goffa, *L'activité des Divisions Techniques au sein de l'O.A.C.I.*, „Revue Générale de l'Air” t. 14 (nouvelle série), 1951, s. 425 i 426, wypowiedziane na temat wspomnianych wyżej załączników technicznych uchwalanych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. Pisząc o tym, że załączniki uchwała Rada Organizacji (w której reprezentowanych jest 27 członków na 98 — wg stanu z początku sierpnia 1962 r.) Le Goff stwierdza: „Que devient, dans ce cas, la souveraineté des États? Demeure-t-elle entière? Elle se restreint et peu à peu disparaît”. Pisząc dalej o stosowaniu załączników wewnątrz państwa: „C'est la règle internationale qui s'applique seule. Les États et leur souveraineté sont définitivement morts”.

⁸⁹ *Nations Unies, Recueil des Traités* t. 261, s. 140, autentyczny tekst francuski. Członkowie: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, NRF i Włochy.

⁹⁰ Tamże, t. 294, s. 17, autentyczny tekst francuski. Pozostałe teksty autentyczne ogłoszono w t. 295, s. 17 (niemiecki), t. 296, s. 17 (włoski) oraz t. 297, s. 17 (holenderski). Członkowie: jak w przypisie 89.

tatu tej samej daty i miejsca⁹¹. Zajmujemy się tutaj nie prawem wewnętrznym Wspólnot (prawo to ogólnie wzmiankowaliśmy w części pierwszej artykułu), lecz wyłącznie normami stanowionymi przez Wspólnoty bezpośrednio dla państw członkowskich bądź innych adresatów (przedsiębiorstw, osób fizycznych), w stosunku do których traktaty przyznały Wspólnotom władzę.

A. FORMY DZIAŁALNOŚCI PRAWODAWCZEJ WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Stanowienie norm prawnych przez organa Wspólnot Europejskich odbywa się w różnych formach. Nie są one identyczne dla poszczególnych Wspólnot. Zdarza się także, iż akt noszący tę samą nazwę będzie aktem normodawczym w jednej Wspólnocie, pozbawiony zaś jest charakteru normotwórczego, gdy uchwała go organ innej Wspólnoty (jest to przypadek zalecenia, które ma inną rangę we Wspólnocie Węgla i Stali, inną zaś w pozostałych dwóch Wspólnotach)⁹².

W Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali formą, w jakiej jej organa stanowią prawo dla członków i innych adresatów prawa Wspólnoty, są decyzje a także zalecenia (art. 14 traktatu). Form tych Wspólnota używa również dla aktów zindywidualizowanych, czyli aktów nie będących prawotwórczymi. Sąd Wspólnoty trafnie podkreślił, że charakter decyzji zależy od jej treści (sprawa nr 9/56) — dodajmy: charakter decyzji jako aktu prawotwórczego.

Decyzje uchwała zarówno Wysoka Władza, jak i Specjalna Rada Ministrów. Wysoka Władza jest organem złożonym z 9 osób, z których 8 mianują rządy państw członkowskich Wspólnoty (art. 10, ust. 1). Jednak wszystkie osoby wchodzące w skład Wysokiej Władzy

„wykonują swe funkcje w całkowitej niezależności, w ogólnym interesie Wspólnoty. Wykonując swe obowiązki, nie proszą o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu czy organizacji. Powstrzymują się oni od wszelkiej czynności nie dającej się pogodzić z ponadpaństwowym charakterem ich funkcji” (art. 9, ust. 5).

W przypadku więc Wysokiej Władzy mamy do czynienia z działalnością normodawczą organu, który nie składa się z przedstawicieli państw⁹³. Decyzje Wysokiej Władzy zapadają zawsze większością głosów (art. 13, ust. 1). Drugim organem Wspólnoty, który podejmuje decyzje normodawcze, jest Specjalna Rada Ministrów. Składa się ona z przedstawicieli państw członkowskich (art. 27, ust. 1) i jej decyzje, w zależności od sprawy i konkretnego

⁹¹ Tamże, t. 294, s. 259, autentyczny tekst francuski. Pozostałe teksty autentyczne ogłoszono w t. 295, s. 259 (niemiecki), t. 296, s. 259 (włoski) oraz t. 297, s. 259 (holenderski). Członkowie: jak w przypisie 89.

⁹² Por. Tammes, *op. cit.*, s. 331.

⁹³ Merle, *op. cit.*, s. 350. Kompetencje normodawcze Wysokiej Władzy sprawiają, iż nie da się charakteryzować tego organu jako wyłącznie wykonawczego. Niektórzy autorzy dostrzegają tylko jego funkcje administracyjne. Np. Raymond Vernon, *The Schuman-Plan. Sovereign Powers of the European Coal and Steel Community*. „American Journal of International Law” t. 47, 1953, s. 198.

przepisu traktatu, zapadają jednomyślnie, większością kwalifikowaną albo większością zwykłą (art. 28, ust. 5).

Obok decyzji rolę aktów normodawczych w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali odgrywają także zalecenia. Uchwala je Wysoka Władza większością głosów (art. 14, ust. 3 i art. 13, ust. 1). Art. 14, ust. 3 traktatu przewiduje, iż:

„zalecenia obowiązują co się tyczy celów, które wyznaczają, natomiast pozostawiają adresatom wybór środków prowadzących do osiągnięcia tych celów”.

Zalecenia więc tylko o tyle należą do działalności normodawczej Wspólnoty, o ile wiążą adresatów. Mówiąc inaczej, aktem normodawczym jest tylko ta część zalecenia, która wiążąco wyznacza adresatom cel, jaki mają osiągnąć. Z uwagi na to, że zalecenia Wspólnoty w części swej są aktami wiążącymi, zgodzić się należy z poglądem, iż mamy tu przykład nieścisłego użycia terminu „zalecenie”⁹⁴. Z samej nazwy bowiem wynika, że akt nie jest wiążący.

Dodać trzeba, iż tam wszędzie, gdzie Wysoka Władza ma kompetencję podjąć decyzję, może ona ograniczyć się do tego, że uchwali jedynie zalecenie (art. 14, ust. 5).

Zarówno decyzje, jak i zalecenia, Wysokiej Władzy winny zawierać uzasadnienie i powoływać się na opinię, jeżeli Władza obowiązana była ich zasięgnąć przed uchwaleniem aktu (art. 15, ust. 1). Traktat w wielu konkretnych przypadkach nakłada na Władzę obowiązek uprzedniego uzyskania opinii, w szczególności ze strony Specjalnej Rady Ministrów. Każda decyzja Wysokiej Władzy podaje we wstępie, obok motywów, swą podstawę prawną, a więc artykuł w traktacie powołującym do życia Wspólnotę Węgla i Stali albo przepis innej umowy międzynarodowej upoważniającej Wysoką Władzę do wydawania decyzji. Decyzje dzielą się na artykuły, w ostatnim artykule wskazuje się datę podjęcia decyzji (która to data figuruje już w jej tytule) oraz datę nabrania mocy i ewentualnie jej utraty. Decyzje i zalecenia o charakterze normodawczym ogłaszane są w „Dzienniku Urzędowym Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali”, obecnie w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich”⁹⁵.

⁹⁴ Virally, *op. cit.*, s. 84—85. Pisze on o zaleceniach Wysokiej Władzy, iż „elles constituent de véritables décisions, qu'on a voulu distinguer par ce vocabulaire des autres actes de la Haute Autorité, dont elles se différencient par des traits particuliers”. Paul Reuter, *Les interventions de la Haute Autorité, Congrès International d'Études sur la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, IVème Commission, Milano 1957* (odbitka), s. 30: „la nuance dans l'obligation qui définit les recommandations par rapport aux décisions n'est pas une innovation; le contentieux administratif français la connaît, d'autres législations s'y réfèrent”. Reuter dostrzega pewną analogię między zaleceniami Wspólnoty a zaleceniami Międzynarodowej Organizacji Pracy.

⁹⁵ „Journal Officiel de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier”, „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl”, od 20 kwietnia 1958 r. wychodzi jako „Journal Officiel des Communautés Européennes”, „Amtsblatt

Szczegóły wykonania art. 15 traktatu, zgodnie z ostatnim ustępem tegoż przepisu, uregulowane zostały w decyzji Wysokiej Władzy nr 22—60 z 7 września 1960 r.⁹⁶ Decyzja ta zajmuje się formą aktów Wysokiej Władzy oraz ich notyfikacją i publikacją.

Opinie wydawane z ramienia Wspólnoty (art. 14, ust. 4) nie są aktami normotwórczymi, ponieważ nie posiadają mocy wiążącej⁹⁷.

W Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej prawo stanowione przez jej organa ujęte jest w formę rozporządzenia⁹⁸ lub wytycznej, całkiem zaś wyjątkowo jeszcze w formę decyzji. Przyjmowanie tych trzech aktów leży w kompetencji zarówno Rady jak Komisji (art. 189). Podobnie jak Specjalna Rada Ministrów w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, Rada Wspólnoty Gospodarczej składa się z przedstawicieli państw członkowskich (art. 146, ust. 1). Jako zasadę traktat przewiduje, że uchwały Rady zapadają większością zwykłą (art. 148, ust. 1). Jednak najczęściej traktat wymaga większości kwalifikowanej albo jednomyślności. Komisja jest odpowiednikiem Wysokiej Władzy ze Wspólnoty Węgla i Stali. Członkowie Komisji w liczbie 9 są wprowadzani mianowani przez rządy państw członkowskich na podstawie wzajemnego porozumienia tych ostatnich (art. 157 § 1, ust. 1, art. 158, ust. 1), ale identycznie jak członkowie Wysokiej Władzy są oni od rządów niezależni i działają „w interesie ogólnym Wspólnoty” (art. 157 § 2). Uchwały Komisji zapadają większością głosów (art. 163).

Z art. 189, ust. 2 traktatu wynika, iż:

„rozporządzenie ma znaczenie ogólne. Obowiązuje ono we wszystkich swych częściach i znajduje bezpośrednie zastosowanie w każdym państwie członkowskim”.

Przepis nadający rozporządzeniom Wspólnoty skuteczność w państwach członkowskich sprawił, iż w tym akcie normodawczym widzi się odpowiednik ustawy wewnętrzno państwowej⁹⁹ oraz przykład „prawdziwej władzy 'europejskiej'”¹⁰⁰. Pamiętać jednak trzeba, że Wspólnota nie dysponuje własnym aparatem wykonawczym w państwach członkowskich, a zatem wykonanie rozporządzeń zależy od akcji organów zainteresowanych państw¹⁰¹. Dodać

der Europäischen Gemeinschaften”. Cytowane dalej w skrócie „Journal Officiel”, „Amtsblatt”.

⁹⁶ „Journal Officiel”, 1960, s. 1248.

⁹⁷ Przykład opinii: Stellungnahme der Hohen Behörde vom 24. Februar 1960 über verbotene Vereinbarungen, Beschlüsse und verabredete Praktiken auf dem gemeinsamen Markt für Schrott. „Amtsblatt”, 1960, s. 60. Patrz pkt. 5 tej opinii. Wyjątkowo opinia wiąże, np. z art. 54, ust. 5, Reuter, *op. cit.* w przyp. 94, s. 30.

⁹⁸ *Règlement, Verordnung*.

⁹⁹ Ernst Wohlfahrt, *Von der Befugnis der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Rechtssetzung. Jahrbuch für Internationales Recht* t. 9, 1959, s. 24.

¹⁰⁰ Komentarz zawarty w sprawozdaniu Komisji Spraw Zagranicznych francuskiego Zgromadzenia Narodowego, druk nr 5266, s. 168, przytacza Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 24, przypis 32.

¹⁰¹ Wohlfahrt, *op. cit.*, s. 25.

należy, iż aczkolwiek art. 189 traktatu jednakowo uznaje Radę i Komisję za kompetentne do wydania rozporządzeń, to w praktyce (co wynika z dalszych rozważań) rozporządzenia uchwalane są przez Radę, rzadziej przez Komisję¹⁰². Ta ostatnia wydaje w szczególności rozporządzenia wykonawcze (*règlement d'application*, np. z art. 48 §3 pkt d).

Wytyczna jest drugą formą, w którą ubrana być może działalność normodawcza Wspólnoty. Zgodnie z art. 189 ust. 3 wytyczna

„wiąże każde państwo adresata co się tyczy skutku, jaki ma osiągnąć, pozostawiając formę i środki we właściwości instancji państwowych”.

Tak więc wytyczna tylko w pewnej swej części jest aktem wiążącym, a co za tym idzie normotwórczym i pod tym względem odgrywa we Wspólnocie Gospodarczej rolę podobną do zalecenia we Wspólnocie Węgla i Stali. W piśmiennictwie porównuje się wytyczne Wspólnoty z przepisami ramowymi występującymi w konstytucjach państw związkowych, tj. z przepisami, które zaadresowane są tylko do ustawodawcy i zobowiązują go, by stanowił normy prawne w określonej dziedzinie i celu¹⁰³.

Jak już wyżej wspomniano, decyzja jest trzecią formą, w jakiej odbywać się może stanowienie prawa przez organa Wspólnoty Gospodarczej. Według art. 189, ust. 4 traktatu decyzja „obowiązuje wskazanych przez siebie adresatów we wszystkich swych częściach”. Wobec istnienia rozporządzeń i wytycznych przypuszczać można było, w oparciu o sam tekst art. 189, iż decyzje spełniać będą rolę zindywidualizowanych aktów o charakterze administracyjnym, nie zaś normodawczym. Praktyka Wspólnoty zna jednak przypadki, kiedy organa Wspólnoty w tej właśnie formie stanowiły prawo dla swych członków¹⁰⁴.

Art. 189 traktatu upoważnia Radę i Komisję Wspólnoty Gospodarczej do udzielania zaleceń i opinii. Ponieważ z mocy traktatu akty te nie mają charakteru wiążącego, nie wchodzą w rachubę jako akty normotwórcze.

W Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej stanowienie prawa przez organa Wspólnoty przedstawia się tak samo, jak w Wspólnocie Gospodarczej. Art. 161 traktatu o Wspólnocie Energii Atomowej ma brzmienie identyczne z art. 189 traktatu o Wspólnocie Gospodarczej. Przewiduje on uchwalanie aktów normodawczych Wspólnoty przez Radę i Komisję — oba organa mają

¹⁰² Tamże oraz sprawozdanie francuskiej Komisji Spraw Zagranicznych cytowane w przypisie 100.

¹⁰³ Wohlfahrt, *loc. cit.*, który przytacza art. 75 konstytucji Niemieckiej Republiki Federalnej.

¹⁰⁴ Przykłady: Entscheidung der Kommission über die Anwendung einer Bescheinigung für den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten nach Massgabe der Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (4. XII. 1958), „Amtsblatt” 1958, s. 688, oraz Entscheidung der Kommission über den Warenaustausch der in den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Veredelungsverkehr hergestellten Waren (16. XII. 1958), tamże, s. 694. Patrz także szczególnie ważne decyzje w sprawach celnych przytoczone w przypisie 105.

skład i strukturę analogiczną do organów o tej samej nazwie we Wspólnocie Gospodarczej — w formie rozporządzeń i wytycznych, wyjątkowo też w drodze decyzji.

Akty normodawcze obu Wspólnot ogłaszane są w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich”. Wchodzą one w życie w dniu przez siebie oznaczonym, a w razie braku takiego oznaczenia — dwudziestego dnia po ogłoszeniu (art. 191 traktatu o Wspólnocie Gospodarczej, art. 163 traktatu o Wspólnocie Energii Atomowej).

B. PODZIAŁ AKTÓW NORMATYWNYCH WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Porównanie przepisów regulujących stanowienie prawa przez Wspólnoty Europejskie prowadzi do wniosku, iż nie jest celowe, aby porządkując akty normatywne Wspólnot trzymać się nazw tych aktów. W poszczególnych bowiem Wspólnotach akty o różnych nazwach spełniają rolę normodawczą: decyzja i zalecenie we Wspólnocie Węgla i Stali oraz rozporządzenie i wytyczna w pozostałych Wspólnotach. I odwrotnie: mimo identycznej nazwy, dany akt w jednej Wspólnocie będzie źródłem prawa (decyzja i zalecenie we Wspólnocie Węgla i Stali), w pozostałych zaś tej funkcji spełniać nie może (zalecenie, a także z reguły decyzja — choć wyżej wskazano wyjątki — we Wspólnocie Gospodarczej i Wspólnocie Energii Atomowej).

Stosownie do tego, co powiedziano w części pierwszej (paragraf C.) niniejszego artykułu o podziale aktów prawotwórczych organizacji międzynarodowych, podzielimy tutaj, bez względu na nazwę, akty Wspólnot mieszczące w sobie element prawotwórczy na akty uchwalane jednomyślnie przez organa złożone z przedstawicieli państw oraz akty uchwalane większością głosów. Wśród tych ostatnich, tj. wśród uchwalanych większością głosów, wydzielić należy akty, których treścią jest rewizja (nowelizacja) traktatów powołujących do życia Wspólnoty Europejskie.

C. AKTY NORMATYWNE UCHWALANE JEDNOMYŚLNIE

I. Specjalna Rada Ministrów Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali

W Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali kompetencja do stanowienia norm prawnych przysługuje przede wszystkim Wysokiej Władzy. Przypadki, kiedy Specjalna Rada Ministrów działa jako organ stanowiący normy prawne, należą do wyjątków (np. ustalanie opłat celnych na podstawie art. 72). W szeregu przypadków traktat wymaga jednomyślnej zgody Rady, zanim Wysoka Władza wyda akt normodawczy. Ale sam akt pochodzi od Wysokiej Władzy, zgoda zaś Rady jest jedynie warunkiem, który pozwala Władzy działać.

II. Rada Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej

W następujących sprawach Rada jednomyślnie wydaje akty o charakterze normotwórczym:

Wspólna taryfa opłat celnych — w okolicznościach i terminie przewidzianych w art. 20, ust. 3, jak również zmiany w taryfie i zawieszanie jej mocy obowiązującej (art. 28). Wskazane przepisy nie rozstrzygają, w jakiej formie (rozporządzenia, wytycznej czy decyzji) Rada wywiązuje się z tej kompetencji. W swych uchwałach z 1960 r. w sprawie ceł Rada trzymała się formy decyzji¹⁰⁵.

Wspólna polityka rolna (art. 43 § 2, ust. 3). Możliwe są tu zarówno rozporządzenia, jak wytyczne. W szczególności odnotować należy rozporządzenia przyjęte przez Radę w sprawach rolnych w związku z uchwałą Rady z 14 stycznia 1962 r. o przejściu Wspólnoty Gospodarczej z pierwszego etapu do drugiego etapu okresu przejściowego przewidzianego w art. 8¹⁰⁶.

Kryteria obiektywne (*critères objectifs, objektive Grundsätze*) pozwalające ustalać system cen minimalnych na produkty rolne i określać te ceny (art. 44 § 3 ust. 4, jednomyślność obowiązywała tylko podczas trzech pierwszych lat po nabraniu mocy przez traktat).

Ubezpieczenie społeczne pracowników (art. 51 w związku z art. 117—122). Art. 51 mówi ogólnie o podejmowaniu „kroków” (*mesures, Massnahmen*) przez Radę. Odnotujmy tytułem przykładu, iż dn. 25 września 1958 r. Rada wydała w tej dziedzinie obszerne rozporządzenie dotyczące się pracowników wędrownych¹⁰⁷.

Zniesienie ograniczeń dotyczących osiedlania się obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium drugiego państwa członkowskiego. Art. 54 §1 nie mówi o stanowieniu prawa w tej dziedzinie, lecz przewiduje, iż Rada układa ogólny program w sprawie zniesienia wspomnianych ograniczeń. Wydaje się wszakże, iż kompetencja sformułowana w art. 54 upoważnia Radę do wydawania aktów normotwórczych. Do pewnego stopnia potwierdza to art. 56 § 2 przyznający Radzie właściwość do udzielania wytycznych w sprawie koordynowania przepisów w państwach członkowskich zajmujących się pozycją cudzoziemców. Ewentualne wytyczne wykonawcze do ustalonego przez siebie programu ogólnego Rada uchwalała jednomyślnie do końca pierwszego etapu okresu przejściowego (tj. do końca 1961 r.), art. 54 § 2.

¹⁰⁵ Patrz w szczególności wielki akt Rady z 13 lutego 1960 r., „Journal Officiel”, 1960, s. 1537 i n. Patrz tamże, s. 1873, decyzja z 20 lipca 1960 r.

¹⁰⁶ Dziennik „Le Monde” z 16 stycznia 1962 r. (dernière édition), s. 1—3. Są to rozporządzenia dotyczące zbóż, jaj, drobiu, wieprzowiny, wina, owoców i jarzyn oraz zasady podstawowe w sprawie stopniowego tworzenia jednolitego rynku dla produktów rolnych. Rynek ten powstanie ostatecznie w r. 1970. Patrz także zmiany dotyczące *règlement céréaliier* przyjęte przez Radę 10 października 1962 r., dziennik „Le Monde” z 12 października 1962 r., s. 3.

¹⁰⁷ Verordnung Nr. 3 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, „Amtsblatt”, 1958, s. 561 i n. Patrz także rozporządzenie nr 4 uzupełniające i wykonawcze w stosunku do poprzedniego, tamże, s. 597. Dalsze przepisy Rada wydała podczas sesji zakończonej 14 stycznia 1962 r., p. dziennik „Le Monde” z 16 tegoż miesiąca (dernière édition), s. 3.

Wzajemne uznawanie dyplomów, świadectw i innych dokumentów — tylko do końca 1961 r. (wytyczne, art. 57 § 1).

Rozszerzenie dobrodziejstw płynących z Tytułu III, rozdział 3 (Usługi) traktatu (art. 59—66) również na obywateli państw trzecich (art. 59 ust. 2, wchodzi w rachubę rozporządzenie albo decyzja).

Znoszenie ograniczeń krępujących wolny obrót usług między członkami Wspólnoty. Art. 63 § 1 przewiduje, iż Rada układa w tej dziedzinie ogólny program. Wolno przyjąć, iż kompetencja ta zakłada właściwość do wydawania aktów prawotwórczych.

Koordinacja polityki dewizowej członków Wspólnoty w zakresie ruchu kapitałów między nimi a państwami trzecimi (wytyczne, art. 70 § 1).

Sprawy transportowe wskazane w art. 75. Mówi się tutaj o stanowieniu reguł, ustalaniu warunków i przyjmowaniu przepisów przez Radę. Jednomyślność obowiązuje do końca drugiego etapu okresu przejściowego.

Sprawy transportu morskiego i powietrznego. Art. 84 § 2 nie wskazuje konkretnej formy dla ewentualnej normodawczej działalności Rady w tej dziedzinie.

Realizacja ogólnych zasad sformułowanych w art. 85 i 86 traktatu dotyczących swobody konkurencji między przedsiębiorstwami. Art. 87 § 1 pozostawia Radzie wybór między rozporządzeniami i wytycznymi; § 2 ustala cel przepisów stanowionych przez Radę. Jednomyślność obowiązywała jedynie w okresie pierwszych 3 lat od nabrania mocy przez traktat.

Kwestie dotyczące się subsydiów państwowych w związku z wolną konkurencją (rozporządzenia, art. 94).

Harmonizacja prawa poszczególnych państw członkowskich tycaącego się podatków pośrednich. Art. 99 nie zawiera wyraźnego upoważnienia do stanowienia norm prawnych w tej dziedzinie przez Radę, niemniej nie można wykluczyć, że wykonanie zadania nałożonego na Radę przez art. 99 wymagać będzie akcji normodawczej.

Ujednoczenie prawa państw członkowskich w dziedzinach mających znaczenie dla powstania i funkcjonowania Wspólnego Rynku, jak również dla istnienia warunków wolnej konkurencji¹⁰⁸ (wytyczne art. 100 ust. 1, art. 101 ust. 2).

Sprawy koniunktury jako przedmiot wspólnego interesu państw członkowskich. Art. 103 § 2 przewiduje ogólnie, że Rada podejmuje kroki „dostosowane do sytuacji” i realizujące generalną zasadę art. 103. Dalszy przepis ujęty w tym artykule, mianowicie § 3, zdaje się wskazywać, iż w § 2 nie tyle chodzi o stanowienie konkretnych przepisów przez Radę, ile o decyzje o charakterze polityczno-programowym. Jednak generalna kompetencja nadana

¹⁰⁸ W dziedzinie wolnej konkurencji jednomyślność obowiązywała tylko do końca r. 1961.

Radzie w § 2 pozwala przyjąć, że jest tu również miejsce — wg uznania Rady — na wydawanie aktów normotwórczych.

Harmonizacja systemów subsydiowania przez państwa członkowskie eksportu do państw trzecich (wytyczne, art. 112 § 1 ust. 2). Jednomyślność obowiązuje tutaj do końca drugiego etapu okresu przejściowego.

Równość zarobków mężczyzn i kobiet. Art. 119 nie przyznaje Radzie *expressis verbis* kompetencji do stanowienia norm prawnych w tej dziedzinie. W praktyce równość zarobków mężczyzn i kobiet stała się przedmiotem rozporządzenia Rady¹⁰⁹.

Stosunki i współpraca z krajami i obszarami zamorskimi po wygaśnięciu konwencji regulującej ten problem (art. 136 ust. 2 mówi o przyjmowaniu przez Radę postanowień — *dispositions, Bestimmungen* — w tej kwestii).

Dodać należy, iż niezależnie od kompetencji normodawczej nadanej Radzie przez traktat w sprawach wyżej wymienionych, Rada korzysta na podstawie art. 235 z generalnej właściwości do wydawania również aktów prawotwórczych. Artykuł ten przewiduje, iż Rada jednomyślnie wydaje przepisy (*erlässt... Vorschriften*, tekst francuski mniej wyraźnie: *prend les dispositions*):

„Ileokroć akcja Wspólnoty wydaje się konieczna, aby w ramach Wspólnego Rynku zrealizować jeden z celów Wspólnoty, a niniejszy traktat nie przewidział wymaganych do tego kompetencji”.

Wśród aktów normotwórczych Rady nie wymieniliśmy jej decyzji w sprawie przejścia Wspólnoty Gospodarczej od jednego etapu rozwojowego do drugiego w ramach okresu przejściowego trwającego 12 lat (art. 8). Jest to okres budowania Wspólnoty i stopniowego integrowania gospodarki państw członkowskich. Decyzje o przechodzeniu z jednego etapu do drugiego są najbardziej zasadniczymi uchwałami politycznymi, jakie podejmuje organ Wspólnoty. Decyzję taką podjęła Rada Wspólnoty w dn. 14 stycznia 1962 r.¹¹⁰ postanawiając, iż Wspólnota weszła w drugi etap okresu przejściowego z dniem 1 tegoż miesiąca. Treścią takiej decyzji nie jest stanowienie norm prawnych. Skutkiem takiej decyzji jest jednak to, że z jednej strony szereg nie znajdujących jeszcze zastosowania norm prawnych zaczyna regulować stosunki między członkami Wspólnoty — mianowicie mamy tu na myśli przepisy traktatu mające obowiązywać w danym etapie — z drugiej zaś strony wejście w nowy etap powoduje, że organa Wspólnoty — aby uczynić nowy etap rzeczywistością polityczną i gospodarczą — muszą stanowić nowe normy prawne.

III. Rada Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej

Wymóg jednomyślności przy uchwalaniu przez Radę aktów o charakterze normotwórczym pojawia się w traktacie w kilku przypadkach. Wymienimy

¹⁰⁹ Patrz rozporządzenie przyjęte podczas sesji Rady zakończonej 14 stycznia 1962 r., dziennik „Le Monde” z 16 tegoż miesiąca (dernière édition), s. 3.

¹¹⁰ Dziennik „Le Monde” z 16 stycznia 1962 r. (dernière édition), s. 1.

tu ustalanie cen na produkty objęte Tytułem II, rozdział VI traktatu (art. 69 ust. 1), jeżeli ustalanie cen można w ogóle uważać za czynność normodawczą, poprawki do przepisów Tytułu II, rozdział III (Zaopatrzenie), art. 52—76 na podstawie art. 76 oraz przedterminowe wprowadzenie w życie opłat celnych na podstawie art. 95, jeżeli także jest to czynnością normotwórczą¹¹¹. Rada działa jednomyślnie na podstawie art. 203, zawierającego generalne upoważnienie do wydawania przepisów (*dispositions, Vorschriften*)

„ilekroć akcja Wspólnoty wydaje się konieczna, aby zrealizować jeden z jej celów, a niniejszy traktat nie przewidział wymaganych do tego kompetencji”.

Przepis ten, jak widzimy, identyczny jest z art. 235 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej.

D. AKTY NORMOTWÓRCZE UCHWALANE WIĘKSZOŚCIĄ GŁOSÓW

I. Europejska Wspólnota Węgla i Stali

W następujących sprawach Wysoka Władza Wspólnoty ma kompetencję wydawać akty normodawcze:

Modernizacja, planowanie długoterminowe produkcji oraz rozwój zdolności produkcyjnej w przemyśle węglowym i stalowym. Art. 46, ust. 3, pkt 3 przewiduje, że Wysoka Władza „określa . . . cele ogólne” w tych dziedzinach. Przyjmując wolno, że cele te mogą być zdefiniowane także w akcie o charakterze normotwórczym — decyzji lub zaleceniu.

Opodatkowanie produkcji węgla i stali (art. 49 i 50)¹¹². Udział w tworzeniu bądź samodzielne tworzenie „instytucji” wzgl. „urządzeń” finansowych, o których mówi art. 53¹¹³.

Sprawy inwestycji i pomocy finansowej. Zajmuje się nimi traktat w Tytule III, rozdział III (art. 54—56). Traktat upoważnia tutaj Wysoką Władzę do podejmowania rozmaitych kroków, które — w świetle traktatu — wydają się być aktami wyłącznie administracyjnymi. W praktyce jednak Wysoka Władza wydała w tych sprawach również akty normotwórcze¹¹⁴.

¹¹¹ Jednomyślne uchwały Rady w sprawie programu badawczego i szkoleniowego Wspólnoty nie mają charakteru aktów normodawczych.

¹¹² Patrz decyzje nr 2/52 i nr 3/52 z 23 grudnia 1952, „Journal Officiel”, 1952, s. 3 i nast. Decyzja nr 3/52 była następnie nowelizowana, tamże 1956, s. 18 i 1957, s. 183. Wyliczenie dalszych decyzji: *Europäisches Recht, op. cit.*, A II 71 a, s. 6.

¹¹³ Por. decyzję nr 2/57 z 26 stycznia 1957 (über die Schaffung einer finanziellen Einrichtung zur Sicherstellung einer gleichmässigen Schrottversorgung des gemeinsamen Marktes). „Amtsblatt”, 1957, s. 61. P. Adolf Schüle, *Marktintervention der Hohen Behörde und finanzielle Einrichtung*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, t. 19, 1958, s. 464—482.

¹¹⁴ Patrz *Grundsätze der Hohen Behörde in den Fragen der Investitionsfinanzierung*, „Amtsblatt”, 1954, s. 457; *Richtlinien für die Abfassung der Kreditanträge an die Hohe Behörde*, tamże, s. 460; *Entscheidung Nr. 27/55* (20. VII. 1955) über die Auskunftserteilung der Unternehmen betreffend ihre Investitionen, tamże, 1955, s. 872. Patrz wyliczenie dalszych aktów w *Europäisches Recht, op. cit.*, A II 31 e.

Interwencja w sprawach cen i polityki handlowej państw członkowskich (art. 57 *in fine*).

Wprowadzenie systemu ograniczeń ilościowych produkcji w warunkach określonych w art. 58 § 1. Przypuszczać jednak wolno, że w tej sprawie akty Wysokiej Władzy będą decyzjami o charakterze przede wszystkim administracyjnym¹¹⁵.

Określenie praktyk zakazanych przez art. 60 w zakresie ustalania cen. Wysoka Władza określiła te praktyki w decyzji nr 30/53 z 2 maja 1953 r.¹¹⁶. Poszanowanie przez przedsiębiorstwa lub instytucje zajmujące się dystrybucją węgla lub stali zasad ustalonych na podstawie art. 60 § 1 może być dodatkowo przedmiotem zaleceń kierowanych przez Wysoką Władzę do zainteresowanych państw członkowskich (art. 63 § 3).

Ustalenie cen na podstawie art. 61, jeżeli czynność tę da się uznać za mającą charakter aktu normodawczego, nie zaś administracyjnego¹¹⁷.

Praktyki dyskryminacyjne stosowane systematycznie (zalecenia, art. 63 § 1).

Nałożenie na przedsiębiorstwa obowiązków przewidzianych w art. 63 § 2¹¹⁸.

Określenie, co należy rozumieć przez „kontrolowanie przedsiębiorstwa” — w związku z zapewnieniem swobody konkurencji między przedsiębiorstwami w państwach członkowskich. Art. 66 § 1 *in fine* upoważnia tutaj Wysoką Władzę do wydania „rozporządzenia”, „regulaminu” (*règlement*)¹¹⁹.

Określanie ogólnych warunków zezwalających na porozumienia między przedsiębiorstwami i koncentracje¹²⁰. Kompetencja ta wynika z art. 65 § 2 i 66 § 2. Zezwolenie dane *ad casum*, czyli określonym przedsiębiorstwom, zgodnie z art. 66, jest oczywiście aktem wyłącznie administracyjnym¹²¹.

Eliminowanie nienormalnie niskich płac (zalecenia, art. 68 § 2). Mamy tu

¹¹⁵ Charakter aktów administracyjnych mają naszym zdaniem decyzje Wysokiej Władzy w sprawie rozdziału zasobów Wspólnoty (art. 59 § 3 i nast.).

¹¹⁶ „Amtsblatt”, 1953, s. 109, decyzja zmieniona decyzją nr 1/54 z 7 stycznia 1954, tamże, 1954, s. 217.

¹¹⁷ Patrz decyzje nr 3/53 i 6/53, tamże, 1953, s. 21 i n. Patrz wyliczenie decyzji w *Europäisches Recht, Textsammlung*, A II 31 b. Odnotować tu również należy decyzję nr 31/53 z 2 maja 1953 r. w sprawie obowiązku ogłaszania stosowanych na wspólnym rynku cen i warunków sprzedaży, brzmienie aktualne. „Amtsblatt”, 1957, s. 495.

¹¹⁸ Patrz decyzja nr 4/53 z 12 lutego 1953 r., tamże, 1953, s. 21.

¹¹⁹ Wysoka Władza wybrała formę decyzji, patrz decyzja nr 24/54 z 6 maja 1954 r., tamże, 1954, s. 345.

¹²⁰ Decyzją nr 37/53, „Amtsblatt”, 1953, s. 153 Wysoka Władza określiła termin wejścia w życie art. 65, tj. artykułu zabraniającego porozumień i koncentracji między przedsiębiorstwami. Tamże szereg decyzji zezwalających na porozumienia. Przykłady decyzji opartych na art. 66 — patrz decyzje nr 24—26/54, „Amtsblatt”, 1954, s. 345 i n.

¹²¹ W świetle przepisów ujętych w art. 66 § 5 wydaje się, iż zalecenia przewidziane w ustępie szóstym tego paragrafu nie będą miały charakteru normodawczego, gdy skierowane będą do konkretnego adresata i dotyczyć będą dekoncentracji konkretnych przedsiębiorstw.

na myśli wyłącznie takie zalecenia Wysokiej Władzy, które mają charakter ogólny, tj. nie kierują się do konkretnych przedsiębiorstw.

Likwidacja ograniczeń opartych na przynależności państwowej, a dotyczących się zatrudnienia w przemyśle węglowym i stalowym jednego państwa członkowskiego pracowników będących obywatelami drugiego państwa członkowskiego. Wydaje się, że kompetencja do wydania aktów normodawczych w tej sprawie wynika z art. 69 § 5.

Sprawy licencji przywozowych i wywozowych określone w art. 73 (zalecenia).

Sprawy polityki handlowej wyliczone w art. 74. Przepis ten wymienia *expressis verbis* zalecenia. Ponieważ jednak upoważnia Wysoką Władzę ogólnie do „podejmowania wszelkich kroków” (*prendre toutes mesures conformes au présent Traité*) przyjąć trzeba, że w sprawach tych Wysoka Władza jest kompetentna wydawać także decyzje.

Niezależnie od spraw konkretnie wymienionych w traktacie, Wysoka Władza korzysta na podstawie art. 95, ust. 1 z generalnej właściwości do wydawania aktów normodawczych. Przepis ten przewiduje, iż Wysoka Władza, działając za zgodą Specjalnej Rady Ministrów jednomyślnie wyrażoną i po zasięgnięciu opinii Komitetu Doradczego, podejmuje decyzję albo wydaje zalecenie, jeżeli zachodzi przypadek nieprzewidziany w traktacie, odnośny zaś akt wydaje się niezbędny, „dla osiągnięcia w ramach wspólnego rynku węgla i stali oraz zgodnie z postanowieniami art. 5 jednego z celów Wspólnoty, określonych w art. 2, 3 i 4”¹²².

II. Rada Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej

W następujących sprawach Rada uchwała akty normodawcze większością głosów zwykłą¹²³ albo kwalifikowaną:¹²⁴

Zakaz dyskryminacji opartej na przynależności państwowej (art. 7 ust. 2, większość kwalifikowana). Przepis ten mówi o kompetencji Rady do regulacji: *toute réglementation, Regelungen*. W każdym razie przysługuje tu Radzie kompetencja do wydawania rozporządzeń.

Rytm obniżania opłat celnych podczas trzeciego etapu okresu przejściowego (art. 14 § 2 c, większość kwalifikowana, wytyczne).

„Problemy szczególne” pozostające w związku z zastosowaniem art. 14

¹²² Dusan Sidjanski, *L'originalité des Communautés Européennes et la répartition de leurs pouvoirs*. „Revue Générale de Droit International Public” t. 65, 1961, s. 56, stwierdza, że Wysoka Władza nie skorzystała dotąd z tego przepisu.

¹²³ Dla celów większości zwykłej każdy członek Rady ma 1 głos, art. 148 § 1.

¹²⁴ Dla celów większości kwalifikowanej Francja, Niemcy Federalne i Włochy mają po 4 głosy, Belgia i Holandia po 2 głosy, a Luksemburg ma 1 głos. Na większość kwalifikowaną składa się 12 głosów. Jeżeli Rada podejmuje uchwałę w oparciu o propozycję Komisji, wówczas wystarcza 12 jakichkolwiek głosów. W pozostałych przypadkach 12 (lub więcej) głosów musi być głosami co najmniej 4 członków Rady, art. 148 § 2.

§ 1—4 regulujących obniżkę opłat celnych (art. 14 § 5, większość kwalifikowana, wytyczne).

Poczynając od trzeciego etapu okresu przejściowego — wspólna taryfa opłat celnych, w przypadku określonym w art. 20 ust. 3. Wchodzi w rachubę rozporządzenie albo decyzja, ponieważ akt ten ma wiązać członków w całej swej rozciągłości (większość kwalifikowana).

Trudności techniczne związane z zastosowaniem art. 19 i 20, czyli z ustaleniem wspólnej taryfy opłat celnych (art. 21 § 1, większość kwalifikowana, wytyczne).

Poprawki i zmiany, których wymaga wewnętrzna harmonizacja wspólnej taryfy celnej (art. 21 § 2, większość kwalifikowana).

Zmiany we wspólnej taryfie opłat celnych i zawieszanie jej mocy obowiązującej po upływie okresu przejściowego (art. 28, większość kwalifikowana).

Po zakończeniu drugiego etapu okresu przejściowego — wspólna polityka rolna (art. 43 § 2 ust. 3, większość kwalifikowana, rozporządzenia i wytyczne).

Kryteria obiektywne (*critères objectifs, objektive Grundsätze*) pozwalające ustalać system cen minimalnych na produkty rolne i określać te ceny (art. 44 § 3, większość zwykła po upływie trzech lat od nabrania mocy przez traktat — przedtem obowiązywała jednomyślność). Poprawki do uchwał już podjętych wymagają większości kwalifikowanej (art. 44 § 4 ust. 3). Ustalenie wspomnianego systemu cen po upływie okresu przejściowego wymaga większości określonej w art. 44 § 6.

Środki pozwalające stopniowo realizować swobodny ruch pracowników (art. 49, większość zwykła, rozporządzenia lub wytyczne).

Wykonanie, poczynając od drugiego etapu okresu przejściowego (czyli od r. 1962), ogólnego programu w sprawie zniesienia ograniczeń dotyczących osiedlania się obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium drugiego państwa członkowskiego (art. 54 § 2, wytyczne).

Wyłączenie pewnych czynności zawodowych spod regulacji Tytułu III, rozdział 2 traktatu (art. 55 ust. 2, większość kwalifikowana).

Po zakończeniu drugiego etapu okresu przejściowego — koordynowanie przepisów obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich w sprawie pozycji cudzoziemców (art. 56 § 2, wytyczne).

Wzajemne uznawanie dyplomów, świadectw i innych dokumentów — poczynając od drugiego etapu okresu przejściowego (tj. od r. 1962), art. 57 § 1 (wytyczne).

Po zakończeniu drugiego etapu okresu przejściowego — sprawy transportowe wskazane w art. 75. Mówi się tutaj o stanowieniu reguł, ustalaniu warunków i przyjmowaniu przepisów przez Radę (większość kwalifikowana).

Zniesienie dyskryminacji w zakresie opłat i warunków przewozu stosowanej z uwagi na kraj pochodzenia lub przeznaczenia przedmiotów przewożonych (art. 79 § 3, wchodzi w rachubę rozporządzenia; traktat używa tu terminów *réglementation, Regelung, dispositions, Vorschriften*).

Realizacja ogólnych zasad sformułowanych w art. 85 i 86 dotyczących swobody konkurencji między przedsiębiorstwami (art. 87 § 1 ust. 2, rozporządzenia lub wytyczne, większość kwalifikowana). Rada wydała w tej sprawie rozporządzenia podczas sesji zakończonej 14 stycznia 1962 r.¹²⁵

Ujednoczenie prawa państw członkowskich celem usunięcia rozbieżności naruszających warunki wolnej konkurencji (art. 101 ust. 2, większość kwalifikowana, wytyczne).

Realizacja kroków podjętych przez Radę w dziedzinie koniunktury (art. 103 § 3, większość kwalifikowana, dyrektywy).

Realizacja przepisów traktatu dotyczących się Europejskiego Funduszu Społecznego (art. 127, większość kwalifikowana.) Traktat używa tu zwrotu *dispositions réglementaires*, *Durchführungsvorschriften*. Wchodzą więc w rachubę rozporządzenia.

Zasady kształcenia zawodowego (art. 128, większość zwykła). Traktat mówi o ustalaniu przez Radę *principes généraux*, *Grundsätze*.

III. Komisja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej

Przypadki, w których Komisja stanowi normy prawne dla państw członkowskich, są rzadkie. Wskażemy tu na art. 10 § 2 upoważniający Komisję do wydawania przepisów w pewnych sprawach związanych z utworzeniem unii celnej, czy na art. 13 § 2 przewidujący, iż Komisja w drodze wytycznych ustala rytm, w jakim znosić się będzie daniny będące odpowiednikami opłat celnych¹²⁶. Komisja wydaje także przepisy wykonawcze w stosunku do art. 91 § 2 (*dumping*)¹²⁷. Z reguły jednak, jako organ normodawczy w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, działa Rada, Komisja zaś przygotowuje akty normotwórcze Rady. W bardzo wielu przypadkach traktat uzależnia wydanie rozporządzenia czy wytycznej przez Radę od propozycji Komisji w danej sprawie. Traktat przyznaje Komisji kompetencję do decydowania w większej ilości spraw niż przypadki wyżej wskazane. Ale w pozostałych przypadkach Komisja nie tyle stanowi normy prawne, ile wydaje akty o charakterze administracyjnym (np. art. 22, art. 25 § 2, art. 30 i nast., art. 37 § 3).

IV. Rada Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej

W następujących sprawach Rada uchwała akty normodawcze większością głosów zwykłą¹²⁸ albo kwalifikowaną:¹²⁹

¹²⁵ Patrz streszczenie w dzienniku „Le Monde” z 16 stycznia 1962 r. (dernière édition), s. 3. Patrz także wydane w r. 1962 rozporządzenie nr 24.

¹²⁶ Można tu w ogóle wskazać przepisy wykonawcze związane ze swobodnym ruchem towarów, patrz np. decyzje Komisji z 4 i 16 grudnia 1958 r., „Journal Officiel”, 1958 r., s. 688 i 694.

¹²⁷ Patrz rozporządzenie nr 8, „Amtsblatt”, 1960, s. 597.

¹²⁸ Identycznie jak w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, dla celów większości zwykłej każdy członek Rady ma 1 głos, art. 118 § 1.

¹²⁹ Identycznie jak w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, dla celów więk-

Ochrona tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby zaszkodzić interesom obrony państwa członkowskiego albo kilku spośród nich (art. 24 § 1, większość zwykła, rozporządzenia). Rada wydała już przepisy w tej materii¹³⁰.

Zasady dotyczące się ochrony zdrowia ludności i pracowników przed jonizującym promieniowaniem (art. 31 ust. 2, większość kwalifikowana). Rada wydała wytyczne dotyczące ustalenia tych zasad¹³¹.

Sprawy inwestycji objęte art. 41 ust. 1. (większość zwykła). Traktat nie wskazuje, jakie akty Rada może tu wydawać. W praktyce Rada wydała rozporządzenia¹³².

Wspólna taryfa celna zgodnie z art. 94 pkt b (większość kwalifikowana).

Realizacja zasady, przewidującej zniesienie ograniczeń opartych na przynależności państwowej i krepujących dostęp obywateli innych państw członkowskich do wyspecjalizowanych stanowisk w dziedzinie atomowej (art. 96 ust. 2, wytyczne, większość kwalifikowana).

Sprawy umów ubezpieczeniowych obejmujących ryzyko w sprawach atomowych (art. 98 ust. 2, wytyczne, większość kwalifikowana).

V. Komisja Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej

Analogicznie do Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Komisja Wspólnoty Atomowej rzadko wykonuje funkcję normodawczą. Wymienimy tutaj stanowione przez Komisję przepisy regulujące postępowanie w sprawie wymiany wyników prac badawczych (art. 15). „W przypadkach niecierpiących zwłoki” Komisja wydaje wytyczne w sprawie radioaktywności powietrza, wody i ziemi (art. 38, ust. 2), ale wytyczne te mają zdecydowanie charakter aktów administracyjnych, gdyż dotyczą konkretnej sytuacji i zaadresowane są do konkretnego państwa. Komisja wydała także przepisy realizujące art. 78 traktatu¹³³. Natomiast Komisja może wydawać rozporządzenia wykonawcze w stosunku do aktów Rady, przynajmniej niektórych — potwierdza tę kompetencję

szości kwalifikowanej Francja, Niemcy Federalne i Włochy mają po 4 głosy, Belgia i Holandia po 2, a Luksemburg ma 1 głos. Na większość kwalifikowaną składa się 12 głosów. Jeżeli Rada podejmuje uchwałę w oparciu o propozycję Komisji, wówczas wystarcza 12 jakichkolwiek głosów. W pozostałych przypadkach 12 (lub więcej) głosów musi być głosami co najmniej 4 członków Rady, art. 118 § 2.

¹³⁰ Verordnung Nr. 3 zur Anwendung des Artikels 24 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft. „Amtsblatt”, 1958, s. 406. Zgodnie z art. 217, Rada miała obowiązek wydać te przepisy w ciągu 6 miesięcy od dnia nabrania mocy przez traktat.

¹³¹ Wytyczne z 2 lutego 1959 r. „Amtsblatt”, 1959, s. 221.

¹³² Verordnung Nr. 4 zur Bestimmung der Investitionsvorhaben, die der Kommission gemäss Artikel 41 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft anzuzeigen sind, „Amtsblatt”, 1958, s. 417. Rozporządzenie nr 5, tamże, s. 511.

¹³³ Rozporządzenie nr 7 z 18 lutego 1959 r., tamże, 1959, s. 298.

rozporządzenie wykonawcze do uchwał Rady opartych na art. 41¹³⁴. Komisja wydaje także przepisy umożliwiające kontrolę nad zużytymi lub uzyskanymi surowcami służącymi do produkcji energii atomowej¹³⁵. Komisja działa tutaj za zgodą Rady (art. 79 ust. 3). Komisja jest jednak w pierwszym rzędzie organem o funkcjach administracyjnych.

E. POPRAWKI DO TRAKTATÓW UCHWALANE WIĘKSZOŚCIĄ GŁOSÓW PRZEZ ORGANY WSPÓLNOT

W Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali jest zasadą, iż poprawki do traktatu tworzącego Wspólnotę są przedmiotem „wspólnego uzgodnienia” na specjalnej konferencji państw członkowskich. Poprawki nabierają mocy, gdy zostaną ratyfikowane przez wszystkich członków (art. 96). W drodze wyjątku jednak traktat przewiduje w art. 95, ust. 3 i 4, iż Wspólne Zgromadzenie (którym dzisiaj jest Parlament Europejski) może uchylać poprawki do tych przepisów traktatu, które regulują wykonywanie przez Wysoką Władzę jej kompetencji. Poprawki te nie mogą zmieniać art. 2, 3 i 4 traktatu, jak również wprowadzać zmian dotyczących się stosunku pomiędzy kompetencjami Wysokiej Władzy a innych organów Wspólnoty. Poprawki te nie mogły być uchwalane wcześniej jak dopiero po upływie okresu przejściowego, tj. po pięciu latach od powstania wspólnego rynku na stal i węgiel. Wg traktatu, potrzeba poprawek wywołana musi być tym, że jego stosowanie w praktyce natrafiło na nieprzewidziane trudności albo nastąpiła poważna zmiana warunków gospodarczych lub technicznych, wywierająca bezpośredni wpływ na wspólny rynek węgla i stali. Parlament Europejski uchwała poprawki większością trzech czwartych głosujących, obejmujących dwie trzecie członków Parlamentu. Inicjatywa należy do Wysokiej Władzy i Rady, które wspólnie przedstawiają projekt poprawek (Rada uchwała je większością pięciu szóstych). Zanim zajmie się nimi Parlament, projekt uchwalony przez Władzę i Radę jest przedmiotem opinii Sądu Wspólnoty, który przedstawia projekt Parlamentowi, jeżeli uzna, iż tekst jest zgodny z art. 95, ust. 3¹³⁶.

W Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej uprawnienie do rewidowania traktatu przysługuje wyłącznie konferencji państw członkowskich. Poprawki nabierają mocy, gdy zostaną ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie (art. 236). W Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej brak jest przepisu analogicznego do przytoczonej wyżej normy obowiązującej w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali i wyposażającej Wspólnotę w kompetencję rewidowania całego zespołu przepisów traktatu z r. 1951. Traktat z r. 1957 tworzący Wspól-

¹³⁴ Verordnung Nr. 1 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die in Artikel 41 des Vertrages vorgeschriebenen Anzeigen, „Amtsblatt”, 1958, s. 512.

¹³⁵ Patz Verordnung Nr. 8 zur Bestimmung von Art und Umfang der Verpflichtungen aus Artikel 79 des Vertrages. „Amtsblatt”, 1959, s. 651.

¹³⁶ Carl Carstens, *Die kleine Revision des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” t. 21, 1961, s. 1 i n.

notę Gospodarczą tylko wyjątkowo nadał organom Wspólnoty kompetencję rewidowania poszczególnych przepisów traktatu: na podstawie art. 33 § 8 Rada może zmienić przepisy o postępowaniu przewidziane w art. 33 (poczynając od r. 1962 większością kwalifikowaną¹³⁷); art. 38 § 3 upoważnia Radę do modyfikowania Załącznika II do traktatu (większość kwalifikowana).

Podobnie rzecz przedstawia się w Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej — organa Wspólnoty także nie mają kompetencji pozwalającej im rewidować traktat¹³⁸, mogą to czynić tylko *ad casum*. Tak więc Rada Wspólnoty może zmieniać kwalifikowaną większością głosów¹³⁹ — Załącznik I do traktatu (art. 4 § 2). Podobną kompetencję nadał Radzie art. 215 § 2, ust. 2 w stosunku do Załącznika V¹⁴⁰. Zwykłą większością głosów Rada poprawia Załącznik IV (art. 92 ust. 2)¹⁴¹.

(część trzecia artykułu ogłoszona będzie w następnym numerze)

¹³⁷ Patrz przypis 124. W pierwszym etapie obowiązywała jednomyślność, czyli uchwała Rady w tej sprawie, gdyby zapadła, należałaby do kategorii aktów wyliczonych w paragrafie C. II.

¹³⁸ Na podstawie art. 76 Rada może zmieniać na warunkach tam przewidzianych przepisy Tytułu II, rozdział VI (Zaopatrzenie). Są to art. 52—76 traktatu. Uchwała Rady zapada jednak jednomyślnie.

¹³⁹ Patrz przypis 129.

¹⁴⁰ Patrz decyzja poprawiająca Załącznik. „Journal Officiel”, 1960, s. 1449.

¹⁴¹ Verordnung Nr. 5 zur Änderung der Liste B des Anhangs IV des Vertrags. „Amtsblatt”, 1959, s. 185.