

tylko ekonomicznych, ale głównie politycznych środków, uzależnionych wszakże od atmosfery politycznej w Europie i świecie. Gdy pracę przekazywano do druku, można było jeszcze patrzeć optymistycznie na jej rozwój, dzisiaj jednak sprawa nie jest już tak oczywista. Mimo stosunkowo nikłej różnicy czasu, pracę czyta się z pewnego dystansu historycznego i w przekonaniu, że także autorzy prawdopodobnie inaczej spojrzeliby na analizowane przez siebie problemy. Nie jest to jednak mankament pracy. Przeciwnie — jej zwartość, rzeczowość, wyraźna i konsekwentnie realizowana koncepcja redakcyjna bardzo pomaga także z dzisiejszego punktu widzenia spojrzeć na te istotne problemy współpracy europejskiej i stosunków między RWPG a EWG, tym bardziej że książka stanowi bardzo istotny metodologiczny krok naprzód w poznaniu mechanizmów tych procesów.

Zdzisław Nowak

ZBIGNIEW M. KLEPACKI: *Proces podejmowania decyzji w organizacjach międzynarodowych*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, 270 ss.

Od długiego już czasu duże zainteresowanie nauki polskiej budzą organizacje międzynarodowe. Stąd też istnieje na ich temat bogata literatura. Tym niemniej w ramach tej tematyki występuje szereg zagadnień czy grup zagadnień, którym poświęcono dotychczas w Polsce stosunkowo mało uwagi. Należy do nich również tak ważna z punktu widzenia zarówno teoretycznego jak i praktycznego problematyka procesu podejmowania decyzji. Wiąże się to z faktem jej ogromnego skomplikowania, wynikającym z bogactwa metod, środków i form stosowanych w tym procesie. Sprawia on trudności badawcze nawet najwytrawniejszym specjalistom z zakresu prawa międzynarodowego czy politologii.

Jeszcze do niedawna w literaturze polskiej, analizującej proces podejmowania decyzji w organizacjach międzynarodowych, nie było pozycji, ujmującej w sposób syntetyczny całość kształt związanych z nim problemów. Publikacje naukowe omawiały mianowicie wybrane problemy tego procesu, a także przedstawiały jego przebieg w kilku najbardziej znanych organizacjach.

Omawiana tu książka stanowi pierwszą w piśmiennictwie polskim próbę kompleksowej analizy wszystkich problemów procesu podejmowania decyzji w międzynarodowych organizacjach (międzypaństwowych). Napisanie tego rodzaju pracy wymagało od autora ogromnego trudu badawczego, musiał bowiem przeanalizować działalność bardzo dużej liczby organizacji. Jak znaczna była to liczba, świadczy fakt, że sam wykaz skrótów, zamieszczony w monografii, obejmuje 55 organizacji międzynarodowych. A jest to tylko część przebadanych organizacji.

Założeniem, jakie przyświecało autorowi w trakcie pracy nad książką, było: po pierwsze — prześledzenie wszystkich czynników (oficjalnych i nieoficjalnych) biorących udział w procesie podejmowania decyzji oraz ustalenie ich formalnej i faktycznej roli; po drugie — przedstawienie faz i form przebiegu tego procesu; po trzecie — określenie cech i mechanizmów procesu wspólnych dla międzynarodowych organizacji międzypaństwowych oraz występujących w nim prawidłowości.

Założenie to zostało zrealizowane w pięciu rozdziałach. Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzenia do analizowanej problematyki. Omawia się w nim pojęcie „decyzji organizacji międzynarodowych”, nazwy, jakie się stosuje wobec formalnych aktów woli tych organizacji, a też różne typy klasyfikacji decyzji.

Autor uważa, że definiując pojęcie „decyzji” trzeba pamiętać, iż nie jest ważne, jaką mają one nazwę, źródło czy skutek prawny, ani jaki jest ich charakter prawny. Istotne jest tylko to, aby wyrażały wolę organizacji w danej sprawie. Stąd też w pracy przez decyzje organizacji międzynarodowych rozumie się „wszelkie akty będące formalnym wyrazem woli ich organów”. Z. M. Klepacki formułuje również pogląd, że termin „decyzje” stanowi, jeśli chodzi o terminologię polską, najodpowiedniejsze określenie aktu woli organizacji międzynarodowych. Termin ten obejmuje bowiem — zdaniem autora — swym zakresem wszystkie akty woli tych organizacji. Drugi z używanych w literaturze terminów — „uchwały” — obejmuje natomiast jedynie akty woli organów kolegialnych. Pogląd taki jest kontrowersyjny — wydaje się, iż również w zakres określenia „decyzje” nie wchodzi wszelkie akty woli organizacji międzynarodowych. Sugeruje ono raczej, na co też wskazuje się niejednokrotnie w literaturze, że chodzi tutaj tylko o akty woli o charakterze wiążącym. W rozdziale drugim Z. M. Klepacki poddaje wnikliwej analizie problemy związane z wystąpieniem z inicjatywą w sprawie powzięcia decyzji. Charakteryzuje więc formy tego wystąpienia oraz wymogi formalne i merytoryczne, od których spełnienia uzależnione jest zgłoszenie inicjatywy. Przedstawia również kompetencje poszczególnych podmiotów uczestniczących w życiu organizacji międzynarodowych, do wystąpienia z inicjatywą w kwestii powzięcia decyzji<sup>1</sup>. Wzrost naukowy tych ostatnich rozważań niewątpliwie w znacznej mierze podnosi fakt, że zostały uwypuklone w nich pewne prawidłowości odnoszące się do określonych grup i typów organizacji międzynarodowych.

Rozdział trzeci — obok rozdziału czwartego najobszerniejsza część książki — dotyczy procesu wypracowywania projektu decyzji. Bada się tutaj, obok przebiegu samego procesu, także rolę dyskusji kulaarowej oraz poszczególnych podmiotów w procesie podejmowania decyzji<sup>2</sup>. Omówienie tych dwóch ostatnich problemów w rozdziale poświęconym przygotowywaniu projektu decyzji może budzić pewne zastrzeżenia. Na pierwszy rzut oka znacznie lepszym rozwiązaniem wydaje się bowiem przedstawienie ich w ramach odrębnego rozdziału. Nie należy wszelako zapominać, że rola dyskusji kulaarowej i poszczególnych podmiotów w procesie podejmowania decyzji odzwierciedla się wyłącznie względnie w dużym stopniu właśnie w toku wypracowywania projektu decyzji.

W omawianym rozdziale na szczególną uwagę zasługują rozważania dotyczące znaczenia dyskusji kulaarowej oraz poszczególnych podmiotów w procesie podejmowania decyzji. Zawierają one wiele cennych i oryginalnych w polskiej literaturze tez i spostrzeżeń.

Przedmiotem analizy przeprowadzonej w rozdziale czwartym są procedury podejmowania decyzji. W ciągu dotychczasowego rozwoju organizacji międzynarodowych wykształciły się dwie takie procedury, a mianowicie procedura podejmowania decyzji w drodze głosowania oraz w drodze *consensus*<sup>3</sup>. Znacznie szersze

<sup>1</sup> Podmiotami tymi są: członkowie pełnoprawni organizacji, jej organy, państwa o statusie członka niepełnego, państwa i obszary stowarzyszone, państwa nieczłonkowskie, międzynarodowe organizacje międzypaństwowe i niepaństwowe, osoby fizyczne i prawne.

<sup>2</sup> Chodzi tutaj o takie same podmioty, jak wymienione w przypisie 1.

<sup>3</sup> Z. M. Klepacki przez pojęcie „podejmowania uchwał na zasadzie *consensus*” rozumie „procedurę (metodę), która sprowadza się do: unikania przez członków podejmowania decyzji w drodze mechanicznego głosowania; prowadzenia negocjacji tak długo, aż wypracowany będzie projekt decyzji odpowiadający interesom wszystkich lub co najmniej większości członków, ale pod warunkiem, że pozostali nie będą przeciwni temu projektowi; przedstawienia tego typu projektu przez przewodniczącego organu na jego posiedzeniu obecnym członkom, jeśli projekt nie spotka się ze sprzeciwem, ogłoszenia go za zaaprobowany (przyjęty) przez ten organ”.

zastosowanie w praktyce znajduje pierwsza z tych procedur — stanowi ona w organizacjach międzynarodowych procedurę główną albo częstokroć jedyną. Autor przedstawia rodzaje tej procedury i odpowiadające im warianty, określa, w jakich organizacjach i w jakich sprawach są one stosowane i jakie posiadają wady i zalety. Omawia także problemy związane z techniką głosowania, zmianą stanowiska zajętego w trakcie głosowania oraz delegacją prawa do głosowania. Podobny sposób analizy, jak w przypadku poszczególnych rodzajów głosowania i ich wariantów, stosowany jest również odnośnie do procedury *consensus*.

Z. M. Klepacki dokonuje w omawianym rozdziale nie tylko wnikliwego przedstawienia istniejących procedur podejmowania decyzji, ale i występuje z propozycjami dotyczącymi stworzenia nowego systemu podejmowania decyzji w powszechnych organizacjach międzynarodowych oraz w organizacjach o dużej liczbie członków, wchodzących w skład różnych systemów polityczno-społecznych. Propozycyjny system miałby — z jednej strony — zachować zalety procedury opartej na zasadzie *consensus* czy kwalifikowanej większości głosów, a więc przeciwdziałać narzucaniu przez określoną grupę państw, szczególnie państw należących do jednego lub dwóch podstawowych światowych systemów społecznych, woli krajom z pozostałych systemów, gwarantować uwzględnianie w decyzjach interesów jak największej liczby państw. Z drugiej strony nowy system umożliwiałby jednocześnie sprawne podejmowanie decyzji. Wysunięte przez autora propozycje zasługują niewątpliwie na baczną uwagę.

Rozdział czwarty zawiera również bardzo interesujące i szczegółowe rozważania na temat wymogów decydujących o prawomocności decyzji podejmowanych przez organy organizacji międzynarodowych oraz prawa do głosowania i zajmowania stanowiska w ostatniej fazie podejmowania decyzji na zasadzie *consensus*.

Ostatni rozdział książki poświęcony kwestii nabrania mocy prawnej przez decyzje organizacji międzynarodowych. Omawia się tutaj całokształt wariantów, uwzględniając zarówno warianty stosowane bardzo często, jak i występujące tylko w nielicznych organizacjach międzynarodowych.

Jakkolwiek omawiany rozdział, podobnie jak poprzednie, został napisany z dużą znajomością rzeczy i wnikliwością, pewne reprezentowane przez autora poglądy budzą wątpliwości. I tak np. Z. M. Klepacki wyraża przekonanie, że w stosunku do decyzji organizacji międzynarodowych lepiej jest posługiwać się pojęciem „nabrania mocy prawnej” czy „uprawomocnienia” aniżeli „wejście w życie”, gdyż te dwa pierwsze terminy są bardziej uniwersalne i niekontrowersyjne, odnośnie zaś tak do decyzji o charakterze wiążącym, jak i niewiążącym. Natomiast termin „wejście w życie” może — zdaniem autora poprzez analogię do prawa wewnętrznego nasuwać myśl, że decyzje, wchodząc w życie, zawsze wiążą członków organizacji, którzy muszą je wykonać. Powstanie takich skojarzeń może jednak spowodować i stosowanie określenia „nabranie mocy prawnej”. Poza tym wydaje się, że należałoby raczej zrezygnować z używania pojęcia „uprawomocnienie” w stosunku do decyzji organizacji międzynarodowych, gdyż w języku prawniczym dotyczy ono orzeczeń sądowych i aktów o charakterze administracyjnym.

Niekiedy też autor nie wyjaśnia, dlaczego w danej kwestii zajmuje takie, a nie inne stanowisko; np. nie uzasadnia swego poglądu w sprawie charakteru prawnego czynności rządów lub innych organów państwowych członków RWPG w odniesieniu do nadesłanych im do rozpatrzenia uchwał.

Omawiana książka stanowi niewątpliwie ważną pozycję w polskiej literaturze naukowej podejmującej problematykę organizacji międzynarodowych. Znaczenie jej polega w szczególności na tym, że jest pierwszą i to bardzo interesującą i wnikliwą próbą kompleksowej analizy procesu podejmowania decyzji. Wprowa-

dza ona także do polskiej literatury naukowej wiele nowych tez i spostrzeżeń. Jest to równocześnie, co należy podkreślić, praca miejscami bardzo trudna w odbiorze, na czym zaważyła z pewnością wielostronność podjętej problematyki.

Piotr Kalka

ZBIGNIEW A. MACIĄG: *System partyjny Republiki Federalnej Niemiec*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, 348 ss.

Partie polityczne w systemie demokracji burżuazyjnych — to temat, który ma już określone, znaczące miejsce w polskiej literaturze politologicznej i prawniczej. Znaczna rozpiętość problemów kryjących się pod tym tematem sprawia, że uwaga badaczy systemów partyjnych w Europie zachodniej nie jest proporcjonalnie rozłożona na wszystkie aspekty tego zagadnienia.

Program, ideologia i działalność partii politycznych RFN stanowi przedmiot systematycznej analizy polskich niemcoznawców. Traktowany bardziej po macosze — problem regulacji konstytucyjnoprawnej działalności partii doczekał się w latach siedemdziesiątych monografii pióra M. Sobolewskiego i L. Janickiego<sup>1</sup>. Wyróżniamy rosnącego zainteresowania sprawą statusu prawnego partii politycznych w RFN jest ukazanie się następnej pracy z tego zakresu autorstwa Z. Maciąga. Koncentruje się ona na organizacji partii oraz „mechanizmach ich wewnętrznego i parlamentarnego działania w regulującej je strukturze normatywnej” (s. 6). Autor nie uniknął powtórzenia niektórych zagadnień poruszanych w pracy L. Janickiego (tę zbieżność usprawiedliwia fakt, iż obie prace powstawały niemalże w tym samym czasie). Obaj autorzy uzupełniają się jednak wzajemnie, dając w miarę pełen obraz sytuacji prawnej partii politycznych w RFN.

Z. Maciąg wzbogacił swą pracę o elementy politologiczne, podejmując się ukazania nie tylko oddziaływania prawnopństwowych struktur na partie, lecz także złożoności problemu wpływów grup interesu w łonie partii. Ambicją Z. Maciąga — jak sam podkreśla — jest prześledzenie wynikających z artykułu 21 Ustawy Zasadniczej oraz ustawy o partiach, prawach i obowiązkach partii, ukazanych w kontekście ich ewolucyjnych przeobrażeń oraz na tle historycznych i politycznych uwarunkowań.

Punktem wyjścia rozważań autora jest ustalenie prawnonormatywnego pojęcia i zadań partii politycznych. Treść pierwszego rozdziału nie spełnia jednak oczekiwań czytelnika zwiedzionego zapowiedzią autora przedstawienia ewolucji regulacji prawnych dotyczących partii w ich historycznym kontekście. Zagadnienie genezy kształtowania się partii politycznych, powstałych jako instrument obrony określonych interesów klasowych w XIX w., a także historycznego tworzenia się podstaw ich konstytucyjnoprawnej regulacji w Niemczech zostało potraktowane w sposób uproszczony i schematyczny. Ten fragment pracy nie wypukła tak charakterystycznych dla ewolucji partii i ich wpływów w społeczeństwie różnic między okresem od 1871 r. a III Rzeszą. Autor omawia w miarę wyczerpująco

<sup>1</sup> M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*. Warszawa 1974; L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*. Poznań 1975.