

Maciej Perkowski*
Eliza Szadkowska**

UMIĘDZYNARODOWIENIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH WE WSPÓŁCZESNYM PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

Idea społeczeństwa obywatelskiego zakłada między innymi upowszechnienie pozarządowych form organizacji. Wydaje się, że w tym względzie można mówić o sukcesie. Co więcej – w dobie globalizacji organizacje pozarządowe coraz częściej podejmują działalność o wymiarze międzynarodowym. Dla powodzenia i skuteczności tych działań istotne znaczenie ma sytuacja prawna organizacji pozarządowych (NGO) w stosunkach międzynarodowych. Jej określenie wymaga ustalenia wielu kwestii, m.in.: czy prawo międzynarodowe dopuszcza podmiotowość prawnomiędzynarodową NGO?, Jak jest (ewentualnie) owa podmiotowość uzyskiwana i co się (ewentualnie) nań składa?

Rozwój pozapaństwowej podmiotowości prawnomiędzynarodowej

W doktrynie prawa międzynarodowego od pewnego czasu intensywnie dyskutuje się o statusie podmiotów innych niż państwa. Używa się także określenia „podmioty pozapaństwowe” lub po angielsku *non-state actors*¹. Tu pojawia się swoisty dysonans. O ile bowiem same podmioty pozapaństwowe funkcjonowały z powodzeniem w międzynarodowym obrocie prawnym od kilkudziesięciu (co najmniej) lat, o tyle

* Dr hab. Maciej Perkowski, prof. Uniwersytetu w Białymstoku, Kierownik Zakładu Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Prezes Fundacji Prawo i Partnerstwo. Wiceprzewodniczący Podlaskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

** Dr Eliza Szadkowska – Pełnomocnik Zarządu Województwa Podlaskiego ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Sekretarz Podlaskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

¹ *Non-State Actors in International Relations: The Case of Germany*, Manchester 2007; J.E. Nijman, *Non-state actors and the international rule of law: Revisiting the „realist theory” of international legal personality*, Amsterdam Center for International Law Research Paper Series 2010; w doktrynie polskiej przede wszystkim B. Mielnik, *Kształtowanie się pozapaństwowej podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2008.

z powszechną doktrynalną akceptacją tego stanu rzeczy mamy do czynienia stosunkowo od niedawna². Z pewnością warto prześledzić ewolucję pozapaństwową podmiotowości prawnomiędzynarodowej.

O ile już w drugiej połowie XIX i w pierwszej połowie XX wieku praktyka stosunków międzynarodowych odnotowywała coraz to nowe kategorie podmiotowe, o tyle komentatorzy w zdecydowanej większości stali na stanowisku, że istotą podmiotowości prawa międzynarodowego jest państwo. Choć sytuacja taka rokowała mało optymistycznie co do pluralizmu podmiotowości prawa międzynarodowego, pozytywistyczne działania teoretyków i coraz liczniejsze „wyjątki” w praktyce wcale przyczyniły się do „przewrotu kopernikańskiego” dokonanego pod wpływem doświadczeń II wojny światowej³. Próby weryfikacji państwowej supremacji podmiotowej w prawie międzynarodowym podejmowali przedstawiciele doktryny prawniczej, m.in. Polacy: W. Sukiennicki⁴, W. Warkało⁵ i C. Berezowski⁶. Warto podkreślić, że do „rewolucyjnej” opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Reparacji z 1949 r., kończącej „erę samotnych państw” w międzynarodowym obrocie prawnym „przyczynił się” inny Polak – Bohdan Winiarski – w owym czasie sędzia Trybunału⁷. „Samotne” dotąd państwa odstąpiły część płaszczyzny podmiotowej prawa międzynarodowego swym zrzeszeniom, czyli organizacjom międzynarodowym, a formalnie – ONZ. Kreując podmiotowość prawnomiędzynarodową, ONZ – MTS w sprawie Reparacji stworzył bowiem – *expressis verbis* – koncepcję podmiotowości rządowych organizacji międzynarodowych. W drugiej połowie XX wieku powstawało coraz więcej organizacji o kompetencjach zróżnicowanych przedmiotowo (od współpracy politycznej lub gospodarczej po współpracę wojskową czy wokół problemów społecznych). W konsekwencji trafnie określa się współczesne forum międzynarodowe, mówiąc o „zorganizowanych stosunkach międzynarodowych”⁸. Organizacje międzynarodowe posłużyły zbiorowościom ludzkim jako względnie obiektywne fora batalii o samostanowienie, równouprawnienie i prawa człowieka, co przyczyniło się do stopniowego przenikania podmiotów indywidual-

² Por. M. Perkowski, *Kształtowanie się podmiotowości prawa międzynarodowego (w:) Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz*, pod red. J. Menkesa, Warszawa 2007, s. 454 i n.

³ M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008, s. 22.

⁴ W. Sukiennicki, *Podstawa obowiązywania prawa narodów. Studium prawnicze*, Wilno–Warszawa 1929, s. 41.

⁵ W. Warkało, *Czy jednostki są podmiotami prawa międzynarodowego?*, *Rocznik Prawa i Ekonomii* 1932, t. 1, s. 45–72.

⁶ C. Berezowski, *Les sujets non souverains du droit international*, Paryż 1939.

⁷ Co prawda Bohdan Winiarski wyraził nieco bardziej powściągliwe stanowisko niż większość składu MTS, lecz w zasadniczych kwestiach był zgodny z sentencją, zob.: *Opinia doradcza w sprawie odszkodowania za szkody poniesione w służbie ONZ*, ICJ Reports 1949, s. 187 i 189.

⁸ Por.: J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004, s. 220 i n. oraz stanowiące kontynuację tegoż podręcznika opracowanie *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2006, s. 136–160.

nych na grunt prawa międzynarodowego⁹. Wskutek tych i innych procesów nadano jednostkom szeroki zakres praw i obowiązków, a w szczególności (jako odstępstwo od reguły) otwarto przed jednostką podwoje międzynarodowych instytucji sądowych i quasi-sądowych (Europejski Trybunał Praw Człowieka, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Komitet Praw Człowieka)¹⁰. Na prawnomiędzynarodową podmiotowość jednostek wywarły też bezpośredni wpływ rozliczenia z II wojną światową, a po półwieczu – wojny bałkańskie z lat dziewięćdziesiątych XX w. oraz współczesne im walki w Rwandzie i Sierra Leone. Powołano wówczas międzynarodowe trybunały karne *ad hoc*, których statuty i działalność ukształtowały podmiotowość prawnomiędzynarodową osób fizycznych w aspekcie odpowiedzialności karnej jednostek wobec społeczności międzynarodowej. Naturalną konsekwencją progresywnej ewolucji instytucjonalnej zagadnienia odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej stało się utworzenie Międzynarodowego Trybunału Karnego, który nie tylko wymusza podmiotowość prawnomiędzynarodową jednostek winnych szczególnych naruszeń prawa międzynarodowego¹¹, ale sam w sobie (jako międzynarodowa instytucja nieprzynależna do organizacji międzynarodowej) stwarza interesujący byt podmiotowy¹².

Występujące w stosunkach krajowych – obok osób fizycznych – rozmaite twory organizacyjne, których podmiotowość ujmowana zwykle bywa pod zbiorczym określeniem „osoby prawne”¹³, podlegają „umiędzynarodowieniu” głównie w obszarach: gospodarki¹⁴, ochrony praw człowieka¹⁵ lub ochrony środowiska¹⁶. Warto dodać, że w ostatnich dziesięcioleciach do prawa międzynarodowego przenikają podmiotowe formy publicznoprywatne, szczególnie tam, gdzie – z różnych względów – samodzielna działalność sektora prywatnego lub publicznego byłaby nieefektywna lub wręcz niemożliwa¹⁷.

⁹ M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego...*, *op. cit.*, s. 25.

¹⁰ Zob. na ten temat A. Łopátka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka. Zarys*, Warszawa 1998, s. 172 i n.

¹¹ Na ten temat zob. m.in.: M. Płachta, *Jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Karnego*, Studia Prawnicze 2002, nr 4, s. 5 i n.

¹² Por.: P. Milik, *Międzynarodowa osobowość prawna i zdolność prawna Międzynarodowego Trybunału Karnego*, Państwo i Prawo 2003, z. 9, s. 68 i n.

¹³ Tematykę interesująco omawia K. Karski, *Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.

¹⁴ Zob. E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa–Kraków 2002, s. 80 i n.

¹⁵ Zob.: K. Karski, *Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot występujący przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (w:) Ochrona praw człowieka w świetle prawa RP*, pod red. S. Pikulskiego, Olsztyn 2002, s. 186 i n.; tenże, *Status osób prawnych na podstawie Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, Zeszyty Naukowe WSHiP im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie 2001, z. 5, s. 117 i n.

¹⁶ Zob. E. Kośmicki, *Problem ochrony środowiska w przedsiębiorstwach międzynarodowych*, *Ekonomia i Środowisko* 2004, nr 2, s. 141 i n.

¹⁷ Interesujące rozważania zaprezentował tu K. Karski, *Problem statusu korporacji ponadnarodowych w prawie międzynarodowym (globalizacja a podmiotowość prawa międzynarodowego) (w:) Nauka prawa międzynarodowego u progu XXI wieku*, pod red. E. Dyni, Rzeszów 2003,

Zasób pozapaństwowych podmiotowości prawa międzynarodowego niewątpliwie rozwija się, a co więcej – pozostaje otwarty na kolejne kategorie. Organizacje pozarządowe, choć stosunkowo wcześniej, bo w drugiej połowie XIX wieku, zaznaczyły swoją obecność w stosunkach międzynarodowych (np. MKCK), aż po współczesność musiały zabiegać o akceptację ich podmiotowości prawnomiędzynarodowej.

Organizacje pozarządowe w stosunkach międzynarodowych

Do współczesnego katalogu pozapaństwowych uczestników obrotu międzynarodowego z pewnością zaliczamy organizacje pozarządowe. Uaktywniły się one w obrocie międzynarodowym, zwłaszcza w ostatnich latach, na tyle, że stanowią 90% wszystkich organizacji działających na świecie¹⁸. Nie wszystkie z nich wykraczają swymi działaniami poza granice państwa, w którym są zarejestrowane. Jeszcze mniej NGO posiada podmiotowość prawnomiędzynarodową. Ponadto trudności sprawia usystematyzowanie przedmiotowej praktyki, głównie dlatego, że uzyskiwanie przez NGO statusu międzynarodowego przebiega stopniowo, na podstawie określonych mechanizmów, przez co przybiera postać dynamicznego procesu. Proces ten można nazwać umiędzynarodowieniem organizacji pozarządowych. Warto dodać, że toczy się on jednocześnie na poziomie krajowym i międzynarodowym¹⁹. Chcąc zbadać ten proces, należy bliżej przyjrzeć się zasadom, trybom i implikacjom uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu międzynarodowego, a tym samym miana międzynarodowych organizacji pozarządowych.

W swej istocie organizacje pozarządowe są podmiotami wewnętrznymi państwa, tzn. ich status prawny jest określony prawem krajowym. Dopiero po dokonaniu określonych czynności prawnomiędzynarodowych mogą uzyskać status międzynarodowy²⁰. Nie tak jak państwa, które są pierwotnymi podmiotami prawa międzynarodowego.

Do istnienia międzynarodowych organizacji pozarządowych konieczne jest, aby tworzące taki podmiot osoby fizyczne lub prawne oraz związki tych osób posiadały przynależność państwową lub miejsce siedziby w co najmniej trzech państwach. Teoretycznie warunek ten jest spełniony, gdy podmiot posiada członków pochodzą-

s. 123 i n.; zob. także: M. Perkowski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w ujęciu międzynarodowym. Natura koncepcji (w:) Partnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki*, pod red. tegoż, ze słowem wstępnym C. Kosikowskiego, Białystok 2007, s. 44 i n.

¹⁸ Zob. T. Łoś-Nowak, *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – Mechanizmy działania – Zasięg*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 381–440.

¹⁹ Procedury umiędzynarodowienia organizacji pozarządowych na poziomie międzynarodowym zostały oficjalnie ustanowione przez międzynarodowe organizacje rządowe i polegają na spełnieniu określonych przesłanek w celu uzyskania praw i obowiązków w prawie międzynarodowym. Dokonując przeglądu systemów wewnętrznych międzynarodowych organizacji rządowych, można stwierdzić, że w pełni sformalizowane tryby umiędzynarodowienia organizacji pozarządowych zostały przyjęte przez ONZ i RE. Organizacje pozarządowe muszą spełnić określone warunki, wypełnić określone formularze i uczestniczyć w działaniach danej organizacji międzyrządowej, aby uzyskać formalny status przy instytucjach międzynarodowych, np. przy Radzie Gospodarczej i Społecznej ONZ.

²⁰ Zob. B. Mielnik, *Kształtowanie się...*, *op. cit.*, s. 193–214.

cych z dwóch państw²¹. Na tym nie kończy się proces umiędzynarodowienia – należy pamiętać, że nie oznacza stwierdzenia tożsamości między ich statusem a statusem innych podmiotów prawa międzynarodowego²². Inny warunek dotyczy misji działania danego podmiotu. Istotą misji międzynarodowej organizacji pozarządowej jest prowadzenie działalności w sferach nieobjętych władzą publiczną państwa, uzupełnienie lub zastępowanie działalności państwa oraz kontrola wykonywania obowiązków przez państwo²³.

Problem powstaje także wówczas, gdy chcemy posłużyć się definicją NGO, ponieważ kiedy dokonamy przeglądu stanowisk przedstawicieli doktryny, możemy stwierdzić, że posługują się oni kategoryzacją dalece uproszczoną. Kwalifikują NGO jako „tylko krajowe” lub jako „tylko międzynarodowe” podmioty. W prawie międzynarodowym nie ma definicji NGO. Oczywiście jest to podmiotowość odmienna względem państw i międzynarodowych organizacji rządowych, jednakże stosując formułę MTS, przyjętą w opinii z 1949 r. (sprawa Bernadotte’a), nie jest to przesłanka do jej odrzucenia, a przeciwnie – jest to dowód przedmiotowej odrębności i kategoryzacji²⁴.

Dlatego na pograniczu krajowego i międzynarodowego statusu organizacji pozarządowych można wyodrębnić coś, co przybiera z jednej strony postać procedury, z drugiej zaś statusu i na pewno określonej problematyki prawnej. Chodzi tu właśnie o wskazane już „umiędzynarodowienie”.

Należy stwierdzić, że w zasadzie każda międzynarodowa organizacja pozarządowa jest podmiotem prawa krajowego, ale nie każda krajowa organizacja pozarządowa jest podmiotem prawa międzynarodowego. Aby krajowa organizacja pozarządowa uzyskała status międzynarodowy, konieczne jest uzyskanie przez nią zdolności do czynności prawnomiędzynarodowych, w tym efektywności operacyjnej na skalę międzynarodową, co wiąże się na ogół z nawiązaniem stałej współpracy z instytucją międzynarodową. Jaka jest tego podstawa?

Dokonując analizy źródeł prawa międzynarodowego, należy stwierdzić, że nie ma ogólnych norm prawa międzynarodowego regulujących funkcjonowanie NGO²⁵. Status organizacji pozarządowych w prawie międzynarodowym po raz pierwszy określono w Karcie Narodów Zjednoczonych: Zgodnie z art. 71: „Rada Gospodarcza i Społeczna może zawierać odpowiednie porozumienia w sprawie zasięgania opinii organizacji pozarządowych, które zajmują się sprawami wchodzącymi w zakres jej

²¹ Zob. Z. M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Wydawnictwo 69, Warszawa 1999, s. 15–19.

²² Zob. K. Karski, *Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 296–297.

²³ Zob. J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 230–410.

²⁴ Szeroko na temat kategoryzacji zob. M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Temida 2, Białystok 2008, s. 70.

²⁵ Próby opracowania ogólnych norm regulujących pozycję organizacji pozarządowych były podejmowane przez wiele organizacji międzynarodowych, zapoczątkowane zostały przez ILA w 1910 r., ale nigdy nie doczekały się realizacji.

kompetencji. Takie porozumienia mogą dotyczyć organizacji międzynarodowych, a w odpowiednich przypadkach, po porozumieniu się z właściwym członkiem ONZ, także organizacji rządowych”²⁶. Jest to jeden z wielu przykładów określenia statusu organizacji pozarządowych w systemach wewnętrznych międzynarodowych organizacji rządowych. Odrębne systemy prawne tworzą Rada Europy, Unia Europejska, Unia Państw Afrykańskich czy Organizacja Państwa Amerykańskich. Współczesny status organizacji pozarządowych w systemie ONZ reguluje rezolucja Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ nr 1996/31 z 25 lipca 1996 r. Dokument wyznacza ramy prawne współpracy organizacji pozarządowych z ONZ, przede wszystkim status konsultacyjny. Aby organizacje pozarządowe mogły uzyskać status konsultacyjny, muszą realizować działania zgodne z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz posiadać odpowiednie, wybrane w sposób demokratyczny przedstawicielstwo, a także mechanizmy zapewniające kontrolę władz. W dokumencie podkreślono generalną zasadę nadania statusu prawnomiędzynarodowego poprzez sformułowanie: „Każda taka organizacja, która nie została utworzona przez organ rządowy lub umowę międzynarodową, będzie uważana za organizację pozarządową dla potrzeb niniejszych postanowień”. W skład takich organizacji mogą wchodzić także członkowie desygnowani przez organy rządowe, ale w takim wypadku dodatkowym warunkiem dopuszczającym jest zapewnienie swobodnego wyrażania poglądów przez taką organizację. Główne źródło dochodu organizacji musi pochodzić z kontrybucji krajowych, ze składek indywidualnych podmiotów. Status jest przyznawany bezpośrednio przez Radę Gospodarczą i Społeczną²⁷.

Mając powyższe na uwadze, można wywnioskować, że istnieją podstawy umiędzynarodowienia organizacji pozarządowych. Aby ostatecznie potwierdzić istnienie tego procesu, należy dokonać rekonstrukcji ich podmiotowości, biorąc zwłaszcza pod uwagę katalog atrybutów.

Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji pozarządowych

Problematyka podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji pozarządowych jest coraz częściej przedmiotem dyskusji w doktrynie prawa międzynarodowego publicznego. Ze względu na dualizm podmiotowości NGO, w odróżnieniu od organizacji międzyrządowych, statuty tych organizacji nie podlegają analizie, gdyż są określone prawem krajowym. Ponadto ze względu na ogromną liczbę statutów organizacji pozarządowych na świecie taka analiza nie jest możliwa. Tym samym, aby dana krajowa organizacja nabyła status międzynarodowy, nie wystarczy, aby zapisała w swoim statucie cele o charakterze międzypaństwowym. Konieczne jest wykonanie przez nią określonych czynności prawnomiędzynarodowych, czyli realizacja zdolności do uczestniczenia w obrocie międzynarodowym.

²⁶ Karta Narodów Zjednoczonych, Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.

²⁷ Rezolucja Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ z 25 lipca 1996 r nr 1996/31, strona internetowa ONZ: http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=799, [dostęp: 20.01.2012 r.].

Podstawowym atrybutem podmiotowości prawnomiędzynarodowej jest zdolność prawnomiędzynarodowa²⁸. Wśród poglądów doktryny znajdują się twierdzenia, że ten, kto posiada prawa i obowiązki wynikające bezpośrednio z prawa międzynarodowego, a więc kto jest adresatem norm prawa międzynarodowego, ten jest podmiotem prawa międzynarodowego²⁹. Organizacje pozarządowe mogą nabywać podmiotowość prawa międzynarodowego bezpośrednio na podstawie norm prawnomiędzynarodowych lub pośrednio poprzez wydanie aktu normatywnego odnoszącego się doń (NGO), bądź poprzez dokonanie czynności jako uznania ich podmiotowości w sensie prawnym. Na przykład szczególnego rodzaju prawa i obowiązki posiada MKCK. Wynikają one z przepisów czterech konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. Na mocy art. 3 cz. 2 oraz art. 9–11 państwa wyraziły wolę nadania MKCK statusu podmiotu prawa międzynarodowego w zakresie spraw konwencyjnych – równoznaczne co do charakteru i katalogu praw i obowiązków z prawami i obowiązkami państwa. Dzięki takim normom ta organizacja pozarządowa uzyskała prawo do działania w zakresie domeny publicznej, tj. uczestniczenia w procedurze pokojowego rozstrzygnięcia sporów przez tzw. dobre usługi i w zakresie stanów związanych z międzynarodowymi i niemiędzynarodowymi konfliktami zbrojnymi³⁰.

Kolejnym atrybutem podmiotowości organizacji pozarządowych w prawie międzynarodowym jest zdolność do czynności prawnych, warunkowana, jak wskazano powyżej, posiadaniem zdolności prawnomiędzynarodowej. Z praktyki obrotu międzynarodowego można wyodrębnić następujące składniki zdolności do czynności prawnomiędzynarodowej organizacji pozarządowych, jak:

- zawieranie umów (porozumień) międzynarodowych,
- posiadanie statusu konsultacyjnego przy instytucjach międzynarodowych i inne formy współpracy z międzynarodowymi organizacjami rządowymi,
- posiadanie międzynarodowej zdolności procesowej,
- zakładanie przedstawicielstw zagranicznych,
- posiadanie efektywności operacyjnej na skalę międzynarodową.

Podstawową formą realizacji zdolności do czynności prawnych w prawie międzynarodowym jest zaciąganie zobowiązań w drodze umowy międzynarodowej³¹.

²⁸ Szeroko na temat kształtowania się podmiotowości prawnomiędzynarodowej zob. M. Perkowski, *Kształtowanie się podmiotowości prawa międzynarodowego* (w:) J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa Profesor Renaty Szafarz*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007.

²⁹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 119.

³⁰ I Konwencja Genewska o polepszaniu losu rannych i chorych w armiach czynnych, II Konwencja genewska o polepszaniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu, III Konwencja genewska o traktowaniu jeńców wojennych, IV Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny, teksty polskie (w:) *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów*, M. Fleming (oprac.), M. Gąska, E. Mikos-Skuza (red.), Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003, s. 241–360.

³¹ Szeroko na temat praktyki zaciągania zobowiązań w drodze umowy międzynarodowej zob. A. Wyrozumka, *Umowy międzynarodowe teoria i praktyka*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.

Doktryna uznała ten atrybut w przypadku MKOl i MKCK³². Przykładem może być chociażby zaciąganie zobowiązań przez MKCK. Organizacja ta zawiera porozumienia o współpracy z organizacjami międzynarodowymi o charakterze rządowym. Na podstawie powstałego zobowiązania zarówno MKCK, jak i inny podmiot umowy (rząd, organizacja międzynarodowa) stają się równorzędnymi partnerami i określają swoje prawa i obowiązki na płaszczyźnie prawa międzynarodowego.

Organizacje pozarządowe mogą na podstawie norm prawa międzynarodowego uzyskać status konsultacyjny (doradczy) przy instytucjach międzynarodowych. Oznacza to nadanie określonego zakresu praw i obowiązków oraz uznanie istnienia organizacji pozarządowej jako podmiotu prawa wewnętrznego. Oficjalna rejestracja przez organizację międzyrządową nadaje *de facto* krajowym osobom prawnym status osób prawnych prawa wewnętrznego danej organizacji międzyrządowej. Przy tym należy dodać, że NGO posiadają także kompetencje w zakresie negocjacji dokumentów międzynarodowych i implementacji konwencji dotyczących m.in. prawa środowiska i ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego³³. Współpracują w tym zakresie z organizacjami międzynarodowymi. Przykładowo ruchy społeczne i ekologiczne zajmujące się ww. problematyką spełniają rolę „kontrolerów, *watch dogs*” wykonywania konwencji międzynarodowych, sprawdzając, czy normy w nich zawarte są realizowane przez jednostki i inne organizacje w systemie krajowym i międzynarodowym.

Ważnym atrybutem podmiotowości prawnomiędzynarodowej jest zdolność organizacji pozarządowych do występowania przed organami sądowymi działającymi przy międzynarodowych organizacjach rządowych oraz w ramach specjalnych reżimów prawnych. Sądy i inne organy orzekające na forum międzynarodowym podejmują decyzję o uwzględnieniu zdolności organizacji pozarządowych do samodzielnego występowania w postępowaniu sądowym w sposób dyskrecyjny. Decyzje tego typu są podejmowane w oparciu o przepisy zawarte w traktatach lub aktach prawa wewnętrznego organizacji międzyrządowych³⁴.

Innego rodzaju uprawnieniem przysługującym NGO w procesie przed międzynarodowymi trybunałami karnymi jest możliwość brania udziału w postępowaniu w roli *amicus curiae*. Pochodzące z praktyki anglosaskiej uprawnienie polega na udziale w postępowaniu sądowym podmiotu, który bez bezpośredniego interesu prawnego interweniuje przed sądem, przedstawiając obiektywną opinię prawną w przedmio-

³² K. Karski, *op. cit.*, s. 323; B. Mielnik, *Kształtowanie się...*, *op. cit.*, s. 195.

³³ Zob.: *The Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage of 11 November 1972*, ILM 1972, vol. 11, s. 1358 oraz *The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora of 3 March 1973* (weszła w życie 1 czerwca 1976 r.), UNTS 1976, nr 993, s. 243.

³⁴ Szeroko na temat działalności międzynarodowych organów sądowych zob.: J. Izydorczyk, P. Wiliński *Międzynarodowy Trybunał Karny. Powstanie, organizacja, jurysdykcja*, Kraków 2004; M. Iwanek, *Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1969; także, *Spory międzynarodowe: studium prawno-polityczne*, PWN, Warszawa 1976; R. Szafarz, *Obowiązkowa jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*, PAN, Warszawa 1991.

cie postępowania. Organizacje pozarządowe ze względu na realizację statutowych celów korzystają z tego uprawnienia. Taka rola organizacji pozarządowych wynika np. ze Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK). NGO mogą przekazywać Trybunałowi dowody w sprawie oraz udzielać pomocy świadkom i ofiarom. Regulacje te rozwinęto w Regułach Procesowych i Dowodowych MTK. Prokurator posiada uprawnienie zasięgania opinii NGO. Z przedmiotowych regulacji wynika, że organizacje pozarządowe mają za zadanie wspieranie MTK na wszystkich etapach postępowania³⁵.

Wydaje się, że zgodnie z prawem międzynarodowym przedstawiciele organizacji pozarządowych nie posiadają specjalnych immunitetów i przywilejów dyplomatycznych. Jednak w wielu przypadkach osoby sprawujące funkcje zarządcze w niektórych organizacjach pozarządowych korzystają z przywilejów w zakresie stosunków dyplomatycznych. Z przywilejów i immunitetów korzystają członkowie międzynarodowych organizacji pozarządowych w państwie przyjmującym, pod warunkiem podpisania porozumienia w tej sprawie. Takie przywileje posiadają przedstawiciele MKCK. Specjalny status może zostać przyznany także osobom wchodzącym w skład delegacji organizacji pozarządowej, którzy oficjalnie występują na konferencji międzynarodowej. Na tym tle status MKCK jest wyjątkiem. Prezydent MKCK korzysta bowiem z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych. Zgodnie z Konwencją wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. szefowie misji MKCK posiadają taki sam status jak szefowie misji dyplomatycznych. Pozostali przedstawiciele MKCK mogą uzyskać szczególne uprawnienia podczas wykonywania misji, nie jest to jednak unormowane w prawie międzynarodowym. W podobny sposób przywileje podczas prowadzonych działań wobec konfliktów zbrojnych uzyskuje organizacja „Lekarze bez Granic”³⁶.

Organizacje pozarządowe, oprócz wymienionych atrybutów, posiadają także efektywność operacyjną, czyli zdolność występowania w obronie interesów społeczności międzynarodowej, możliwość kreowania norm i standardów międzynarodowych oraz bezpośredni wpływ na implementację tych norm i standardów do narodowych systemów prawnych. Efektywność operacyjną organizacji pozarządowych widać zwłaszcza w dziedzinie ochrony praw człowieka. Odgrywają one szczególną rolę w skutecznym funkcjonowaniu mechanizmów prawnych i implementacyjnych międzynarodowych instytucji ochrony praw człowieka. Szczególną formą efektywności operacyjnej NGO jest tworzenie międzynarodowych sieci współpracy. Przykładem mogą być: Koalicja na rzecz Międzynarodowego Trybunału Karnego, Kampania STOP ACTA itp.³⁷

³⁵ Szerzej zob.: art. 71 ust. 1 Statutu MTK oraz Rules of Procedure and Evidence, Adopted by the Assembly State Parties, First Session, New York, 3–10 September 2002, Official Records ICC-ASP/1/3.

³⁶ Organizacja Lekarze bez Granic angażuje się w pomoc ofiarom konfliktów wewnętrznych, dlatego często jej przedstawiciele uzyskują pewne uprawnienia przy misjach pokojowych ONZ. Najnowszym przykładem są fakty w ogarniętej wojną domową Syrii, zob. oficjalna strona internetowa organizacji: <http://www.msf.org/>, 15.10.2012 r.

³⁷ T. Łoś-Nowak, *Organizacje w stosunkach...*, op. cit., s. 393.

*

Działalność organizacji pozarządowych ma duży wpływ na sferę prawa międzynarodowego. Organizacje pozarządowe uczestniczą w procesie tworzenia norm międzynarodowych i przyczyniają się do powstawania praktyki w zakresie realizacji tych norm – bezpośrednio bądź poprzez inne podmioty uczestniczące w obrocie międzynarodowym. Wydaje się także, że procesy umiędzynarodowienia poszczególnych NGO składają się na zjawisko sumarycznego „umiędzynarodowienia” coraz większej ich liczby, które to zjawisko systematycznie się pogłębia i działa inspirująco na innych *non-state actors*.

SUMMARY

THE INTERNATIONALIZATION OF NGOS IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW

The idea of civil society assumes, *inter alia*, dissemination of non-governmental forms of organization. It may seem that, in this regard, it has been successful. Moreover, in the era of globalization, more and more non-governmental organizations are getting engaged in international activities. The legal position of non-governmental organizations (NGOs) in international relations is crucial for success and effectiveness of these activities. In order to determine it, it is required to establish a number of issues, including: whether the legal personality of NGOs is recognized by international law?, how the legal personality can be obtained? and what it consists of? In the first part, the development of the concept of ‘non-state actors’ is within the subjectivity of international law is examined. Then, the activity of non-governmental organizations in international relations is presented. Eventually, the international legal personality of NGOs is considered.