

Mieczysława Zdanowicz

WYSOKI KOMISARZ ONZ DO SPRAW UCHODźCÓW

Studium prawnomiędzynarodowe z zakresu współpracy
Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych
do Spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi



Temida 2

Białystok 1994

© Copyright by Temida 2
Białystok 1994

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana, w jakiegokolwiek formie i w jakiegokolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny) włącznie z fotokopiowaniem, bez pisemnej zgody wydawcy.

Wydanie pierwsze

ISBN 83-86137-11-8

Projekt okładki
Jerzy Banasiuk, Krzysztof Kruszewski

Opracowanie typograficzne
Zofia Nowak

Korekta językowa
Maria Wileńska

Redaktor techniczny
Jerzy Banasiuk

Wydawca

TEMIDA 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku

Druk: ORTHDRUK, Białystok, tel. 225-17

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	5
Wstęp	9

CZĘŚĆ I

Podstawy prawne współpracy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi

1. Statut - jako podstawa współpracy	15
1.1. Statut Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców	15
1.2. Statuty organizacji pozarządowych	24
1.2.1. Klasyfikacja organizacji pozarządowych	24
1.2.2. Analiza postanowień statutowych	28
1.3. Charakter prawny statutów	32
1.3.1. Charakter prawny Statutu Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców	32
1.3.2. Ocena charakteru prawnego statutów organizacji pozarządowych	41
2. Umowa - jako podstawa współpracy	54
2.1. Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych	54
2.1.1. Uwagi ogólne	54
2.1.2. Zdolność traktatowa organizacji międzynarodowych	57
2.1.3. Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców	61

2.2.	Umowy w sprawie utworzenia oddziałów Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców	65
2.2.1.	Forma umów	65
2.2.2.	Budowa i zakres przedmiotowy umów	66
2.2.3.	Wejście w życie umowy	68
2.3.	Umowy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi	69
2.3.1.	Klasyfikacja umów	69
2.3.2.	Umowy zawarte na podstawie Programu Wysokiego Komisarza	70
2.3.3.	Pozostałe umowy	75
2.4.	Charakter prawny umów	76
2.4.1.	Uwagi ogólne	76
2.4.2.	Ocena charakteru prawnego umów w sprawie utworzenia oddziałów Urzędu	79
2.4.3.	Ocena charakteru prawnego umów zawartych między Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców a organizacjami pozarządowymi	81
3.	Pozostałe podstawy współpracy	92
3.1.	Zasady Procedury Komitetu Wykonawczego Programu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców	92
3.2.	Uchwały organów organizacji pozarządowych	94
3.3.	Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego i Rady Gospodarczo-Społecznej	96
3.4.	Nieformalne porozumienia	99

CZĘŚĆ II

Formy współpracy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi

4.	Konsultacja	103
4.1.	Konsultacja w ramach wzajemnego udziału w pracach Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców i organizacji pozarządowych	104
4.2.	Status konsultacyjny organizacji pozarządowych	107
4.2.1.	Zasady mające zastosowanie przy ustanawianiu stosunków konsultacyjnych	107
4.2.2.	Formy konsultacji w ramach statusu konsultacyjnego	108
4.3.	Nowe formy konsultacji	112
4.3.1.	Wstępne Spotkania Komitetu Wykonawczego	112
4.3.2.	Utworzenie Grupy do Spraw Kontaktów między UNHCR a ICVA	113
4.3.3.	Konsultacja 1981	114
4.4.	Konferencje	117
5.	Realizacja Programu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców	125
5.1.	Zakres pomocy w ramach Programu Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców	125
5.1.1.	Zabezpieczenie podstawowych środków egzystencji i nadzwyczajna pomoc	125
5.1.2.	Lokalne osiedlenie	129
5.1.3.	Dobrowolna repatriacja	133

5.1.4.	Przesiedlenie	137
5.2.	Warunki realizacji Programów Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców	139
6.	Uzupełnienie działalności Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców	146
6.1.	Wkłady finansowe organizacji pozarządowych	146
6.2.	Publikacje organizacji pozarządowych	150
6.3.	Własne programy organizacji pozarządowych	151
6.3.1.	Działalność Ligi Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i jej krajowych stowarzyszeń	151
6.3.2.	Działalność innych organizacji pozarządowych	156
	Zakończenie	164
	Bibliografia	171

Wstęp

Wielkim i nierozwiązanym dotychczas problemem współczesnego świata jest dramatyczna sytuacja, w jakiej znalazły się miliony osób zmuszone do opuszczenia państwa, którego obywatelstwo posiadały. Ich liczba ciągle rośnie. W ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych powołano w 1981 roku grupę ekspertów, której celem miało być zaproponowanie zasad współpracy zmierzających do zahamowania nowego napływu uchodźców.

Masowe migracje ludności spowodowane są głównie przyczynami politycznymi, ekonomicznymi oraz klęskami żywiołowymi. Te pierwsze są wynikiem m.in. konfliktów zbrojnych pomiędzy państwami, obcej dominacji czy okupacji jak też wewnętrznych konfliktów i napięć, podczas których łamane są podstawowe prawa jednostki. (Za ilustrację tych przyczyn niech posłuży konflikt między Etiopią a Somalią powstały w 1978 roku, aneksja Namibii przez RPA, wydarzenia w Afganistanie, konflikty wewnętrzne w Mozambiku i wiele innych). Druga grupa przyczyn odnosi się głównie do państw rozwijających się, dla których olbrzymim problemem jest dziedzictwo postkolonialne: zacofana gospodarka i cała sfera życia ekonomicznego. Ostatnią zaś grupę przyczyn stanowią klęski żywiołowe: trzęsienia ziemi, erozje gleb czy przeciągające się długotrwałe susze.

W grupie osób zmuszonych do opuszczenia swoich domostw znaczną liczbę stanowią uchodźcy, których dramatyczną sytuację pogarsza fakt, iż są oni pozbawieni opieki dyplomatycznej państwa swojego obywatelstwa.

Do sprawowania międzynarodowej opieki i poszukiwania stałych rozwiązań dla problemów uchodźców powołano Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców. Statut Urzędu wymienia formy realizacji międzynarodowej opieki, nato-

miast w zakresie szukania stałych rozwiązań odsyła do współpracy m.in. z organizacjami pozarządowymi. Organizacje te ze względu na mały stopień zinstytucjonalizowania mogą skutecznie i szybko reagować, zwłaszcza w sytuacjach nagłych i jako te znajdujące się najbliżej potrzebujących znają miejscowe uwarunkowania. Ponadto, co jest rzeczą najważniejszą, często w skomplikowanej sytuacji politycznej (a z taką mamy do czynienia przy problemie uchodźstwa) zainteresowane rządy godzą się na pomoc niesioną przez organizacje pozarządowe, ze względu na ich apolityczny i niezależny charakter, odrzucając czy nawet nie dopuszczając na swoje terytorium pomoc niesioną przez organizacje rządowe i inne państwa.

Czy organizacje pozarządowe pełnią dziś tylko rolę wykonawczych partnerów? Z pewnością nie. Stało się to możliwe z jednej strony dzięki dynamicznemu rozwojowi organizacji pozarządowych i szerokim zakresom ich działalności; z drugiej zaś - dzięki rosnącej roli i samodzielności niektórych organów pomocniczych Zgromadzenia Ogólnego (wśród nich UNICEF, UNRWA, UNHCR). Rodzi to z kolei pytanie o zakres takiej samodzielności. Czy organy te korzystają z atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej? Jeżeli tak, to w jakim zakresie? Następnie, jaki jest charakter prawny podstaw współpracy, skoro z jednej strony mamy do czynienia z organem Zgromadzenia Ogólnego posiadającym znaczną samodzielność, z drugiej zaś z organizacjami pozarządowymi, którym doktryna prawa międzynarodowego odmawia podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Wobec dynamicznego rozwoju organizacji pozarządowych i ich współpracy z podmiotami prawa międzynarodowego powstaje jeszcze jeden problem natury prawnej. Czy wszystkie one mają jednakowy status prawny przyznany przez prawo międzynarodowe i prawo krajowe?

Brak opracowań w tym zakresie skłania do podjęcia badań i wyjaśnienia istniejących wątpliwości. Ciągły wzrost liczby osób potrzebujących pomocy stwarza potrzebę szukania coraz to nowych form i płaszczyzn dla tej działalności. Dlatego też pożytecznym i uzasadnionym wydaje się takie właśnie ujęcie tematu.

Celem pracy będzie ukazanie podstaw prawnych oraz określenie płaszczyzn, warunków i form współpracy między Urzędem Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców a organizacjami pozarządowymi.

Konstruując niniejszą rozprawę przyjęto tezę o odmiennym statusie prawnym stron współpracy oraz o istniejących trzech płaszczyznach tej kooperacji. Dokonano podziału pracy na dwie części. W pierwszej zastosowano kryterium charakteru prawnego omawianych aktów. W ten sposób uzyskano możliwość kompletnej analizy materiału źródłowego. W drugiej zaś części przyjęto przedmiotowy podział pozwalający ocenić formy współpracy.

W pracy, jako podstawową metodę badań, zastosowano analizę prawno-porównawczą. Wykorzystano też posiłkowo analizę historyczną (celem ukazania pewnych tendencji zmian) i metodę statystyczną (przy ocenie danych liczbowych).

Punktem wyjścia dla rozważań nad problematyką podstaw prawnych będzie analiza Statutu Urzędu i statutów organizacji pozarządowych, a więc aktów mających zasadnicze znaczenie dla każdej organizacji. Dla oceny charakteru prawnego tych aktów niezbędnym jest zajęcie się problematyką prawa wewnętrznego organizacji oraz rodzajami norm społecznych. Rozdział drugi jest poświęcony umowie - jako podstawie współpracy, przy czym analiza tych umów poprzedzona jest rozważaniami nad problematyką podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzynarodowych. Przyjęte w tej części ustalenia będą stanowiły podstawę dla oceny charakteru prawnego umów. W rozdziale trzecim, i zarazem ostatnim w części pierwszej, omówiono inne podstawy współpracy, a ocenę ich charakteru prawnego oparto na ustaleniach zawartych w rozdziale pierwszym, a dotyczącym prawa wewnętrznego organizacji. Zakres przedmiotowy i strukturalny części drugiej określony jest trzema płaszczyznami współpracy: konsultacją, realizacją przez organizacje pozarządowe Programów Wysokiego Komisarza i innymi działaniami organizacji pozarządowych, będącymi uzupełnieniem akcji podej-

mowanych przez Urząd. Rozdział czwarty omawia formy konsultacji i ewolucję przyjętych rozwiązań. W rozdziale piątym przedstawiono formy i warunki realizacji programów w dziedzinie zabezpieczenia podstawowych środków egzystencji i nadzwyczajnej pomocy, lokalnego osiedlenia, repatriacji i przesiedlenia. W rozdziale szóstym poddano analizie akcje organizacji pozarządowych w zakresie finansowania działalności Urzędu, własnych publikacji i programów.

Podstawy prawne współpracy będące przedmiotem niniejszych rozważań stanowią te akty, które mają charakter normatywny. Zaliczono zatem do nich: umowy międzynarodowe, umowy nie mające takiego charakteru, statuty (Urzędu i organizacji pozarządowych), uchwały organizacji tworzące prawo wewnętrzne. W pracy wykorzystano ponadto orzecznictwo sądowe i inne dokumenty organizacji.

Istniejąca dość bogata literatura naukowa na temat sytuacji prawnej uchodźców w prawie międzynarodowym obejmuje bądź to ogólne rozważania na ten temat, bądź też poświęcona jest wycinkowym problemom takim, jak: sytuacja uchodźców w konfliktach zbrojnych, prawny status uchodźcy, działalność międzynarodowych instytucji powołanych do opieki nad uchodźcami. Brakuje natomiast opracowań ujmujących problematykę uchodźstwa z punktu widzenia współpracy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi. Jeśli chodzi o ogólne opracowania, to szczególnie przydatne okazały się prace G.S. Goodwin-Gilla, A. Grahl-Madsena, J. Patrnoğica i P. Weisa. Wykorzystano też literaturę dotyczącą organizacji międzynarodowych w zakresie niezbędnym dla oceny problemu podmiotowości prawnomiędzynarodowej i prawa wewnętrznego organizacji. W pracy wykorzystano dostępną literaturę na temat organizacji pozarządowych, starając się przedstawić istniejące możliwe dwa podejścia: z punktu widzenia prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego. Piśmiennictwo jednak naukowe związane z tym tematem jest bardzo wąskie. Są to głównie artykuły obejmujące pew-

ne tylko aspekty np. działalność poszczególnych organizacji czy ich sytuacji w prawie wewnętrznym poszczególnych państw. Poza jedną dość obszerną monografią, ale ujmującą problem organizacji pozarządowych w bardzo wąskim zakresie ich udziału w pracach ONZ (Chiang Pei-Heng: *Non-Governmental Organizations in the United Nations*, New York 1981), brak jest gruntownych opracowań omawiających m.in. status prawny organizacji.

Autorka pragnie podziękować promotorowi Panu Profesorowi Bogdanowi Wierzbickiemu oraz Panom Profesorom: Lechowi Antonowiczowi i Eugeniuszowi Piontkowi - recenzentom rozprawy doktorskiej, która stała się podstawą tej książki.

ROZDZIAŁ I

PODSTAWY PRAWNE WSPÓŁPRACY URZĘDU WYSOKIEGO KOMISARZA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH DO SPRAW UCHODźCÓW Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

1. Statut - jako podstawa współpracy

1.1. Statut Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców

Statut jest aktem o zasadniczym znaczeniu dla każdej organizacji. Ma on najczęściej formę wielostronnej umowy międzynarodowej, gdy powołuje do życia nową organizację, natomiast w przypadku, gdy chodzi o powołanie przez organ główny jego organów pomocniczych, przyjmuje on formę uchwały organu. Oczywiście, uchwały takie muszą być zgodne z zasadami przyjętymi przez statut tej organizacji. Nabierają zaś szczególnego znaczenia wówczas, gdy chodzi o utworzenie organów pomocniczych posiadających znaczną samodzielność. Uchwały takie zawierają bowiem z jednej strony szereg postanowień świadczących o związkach z organem głównym, z drugiej zaś - podkreślają odrębność organów pomocniczych. Należy do nich zaliczyć m.in. Statut Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców.1

Statut Urzędu składa się z 22 paragrafów ujętych w 3 części: pierwsza dotyczy ogólnych postanowień, druga - funkcji Wysokiego Komisarza, trzecia - organizacji i finansowania.

Główne zadanie Wysokiego Komisarza określone w paragrafie 1 to: 1. sprawowanie międzynarodowej opieki w stosunku do

uchodźców, którzy są objęci mandatem Urzędu i; 2. poszukiwanie stałych rozwiązań dla problemu uchodźców.

W paragrafie 2 podkreślono, że praca Wysokiego Komisarza będzie miała niepolityczny charakter. L.W. Holborn podkreśla, że chodzi tu o prowadzenie przez Wysokiego Komisarza działalności tak, aby polityczne problemy rozwiązywał on w całkowicie niepolityczny i neutralny sposób. Niemożliwym bowiem jest odizolowanie Wysokiego Komisarza od tych problemów w sytuacji, gdy sama definicja “uchodźcy” zawarta w Statucie jako jeden z warunków wymienia, że osoba taka musi mieć uzasadnione obawy prześladowania m.in. z powodu poglądów politycznych. Trudno więc w takim wypadku zająć stanowisko bez możliwości oceny wewnętrznej, politycznej sytuacji kraju, która skłoniła daną osobę do jego opuszczenia.²

Część II Statutu definiuje kompetencje Wysokiego Komisarza *ratione persone*. Mandatem Urzędu objęte są dwie grupy uchodźców. Pierwsza obejmuje osoby, które miały przyznany taki status na podstawie wcześniejszych umów (par. 6 pkt A ust. (i)) oraz osoby, które w rezultacie wypadków zaistniałych przed 1 stycznia 1951 roku mając uzasadnioną obawę prześladowania z powodu rasy, religii, narodowości, poglądów politycznych przebywają w innym państwie niż to, którego obywatelstwo posiadają i z tego względu nie mogą czy nie chcą skorzystać z opieki danego państwa; albo nie posiadając żadnego obywatelstwa i znajdując się poza państwem swojego poprzedniego stałego miejsca zamieszkania, nie są w stanie lub mając taką obawę z innych powodów aniżeli wygoda osobista, nie chcą do tego kraju powrócić.³ Kompetencji Urzędu podlegają więc osoby, które mają przyznany status uchodźcy na podstawie wcześniejszych porozumień, lub też dla których podstawy do przyznania takiego statusu powstały przed dniem 1 stycznia 1951 roku, a więc przed dniem rozpoczęcia działalności Urzędu. Statut przyjmuje zatem zasadę retroaktywności w odniesieniu do pewnych grup uchodźców (rosyjskich i armeńskich, uchodźców z Niemiec) oraz w odniesieniu do wydarzeń mających miejsce przed dniem 1 stycznia

1951 roku, a które mogą stanowić podstawę dla przyznania statusu uchodźcy.

Mandatem Urzędu objęta jest jednak przede wszystkim druga grupa osób, które znajdują się poza państwem swojego obywatelstwa, czy nie mając obywatelstwa poza państwem stałego miejsca zamieszkania, na skutek uzasadnionych obaw prześladowania z powodu rasy, religii, narodowości, poglądów politycznych nie są w stanie czy mając takie obawy nie chcą skorzystać z opieki rządu państwa swojego obywatelstwa, czy nie mając obywatelstwa nie chcą powrócić do państwa poprzedniego stałego miejsca zamieszkania (par. 6 pkt B).

Statut wymienia również przypadki, kiedy uchodźca zostaje pozbawiony opieki Urzędu (par. 6 i 7).

W części omawiającej strukturę Urzędu i zasady finansowania najbardziej uwidocznią się podział postanowień na te podkreślające związek z organem głównym, i te przyznające organowi pomocniczemu znaczną samodzielność.

Zgromadzenie Ogólne ma przyznane w par. 13 Statutu wyraźne upoważnienie do powołania, na zlecenie Sekretarza Generalnego, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców. (Pierwszy Komisarz został wybrany 14 grudnia 1950 roku).⁴ Ważnym czynnikiem determinującym relacje między UNHCR a Zgromadzeniem Ogólnym jest nadzór tego drugiego nad działalnością Urzędu Wysokiego Komisarza. Przejawia się on m.in. w ocenie rocznych sprawozdań. Zgromadzenie Ogólne na podstawie par. 11 Statutu rozpatruje roczne sprawozdania przekazywane przez Wysokiego Komisarza za pośrednictwem Rady Gospodarczo-Społecznej. Zgromadzenie Ogólne decyduje również o wielkości wkładu wniesionego z funduszu ONZ na administracyjną działalność Urzędu.

Uprawnienia Rady Gospodarczo-Społecznej w odniesieniu do Urzędu wynikają bądź wprost z postanowień Statutu, bądź też z późniejszych rezolucji Zgromadzenia Ogólnego. Tak też Statut w par. 4 upoważnia Radę do utworzenia Komitetu Doradczego⁵ (Głównym zadaniem tego organu jest wykonywanie, na życzenie

Wysokiego Komisarza, funkcji doradczych w zakresie realizacji jego statutowych zadań). Inne uprawnienia Rady związane są z procedurą rozpatrywania rocznych sprawozdań (par. 11 Statutu).⁶

Jakie z kolei uprawnienia przyznano organowi pomocniczemu Zgromadzenia Ogólnego? Zgromadzenie Ogólne zdecydowało powołać do życia od 1 stycznia 1951 roku Urząd Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców,⁷ przy czym wszystkie kompetencje zostały w Statucie powierzone Wysokiemu Komisarzowi. Rozważania czy organem jest Urząd, czy Wysoki Komisarz, możemy odnieść do Sekretariatu ONZ i Sekretarza Generalnego. Karta NZ w art. 7 jako jeden z organów głównych tej organizacji wymienia Sekretariat. Następnie w rozdziale XV poświęconym temu organowi (który składa się z Sekretarza Generalnego i personelu) wszystkie kompetencje zostały przekazane Sekretarzowi Generalnemu. Podobnie rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 319 (IV) przewiduje utworzenie Urzędu Wysokiego Komisarza, z postanowień zaś Statutu wynika, iż Urząd składa się (podobnie jak Sekretariat) z Wysokiego Komisarza i personelu, przy czym wszystkie funkcje zostały powierzone Wysokiemu Komisarzowi. Możemy oczywiście mówić o analogii w zakresie wewnętrznej struktury Sekretariatu i Urzędu, nie zaś o ich miejscu w strukturze ONZ jako całości. Sekretariat jest bowiem jednym z organów głównych, Urząd Wysokiego Komisarza - organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego. Z tego też powodu inne relacje zachodzą między nimi a Zgromadzeniem Ogólnym i innymi organami głównymi ONZ. Z powyższego wynika zatem, że organem jest Urząd (i Sekretariat), przy czym wszystkie kompetencje zostały przekazane Wysokiemu Komisarzowi (czy Sekretarzowi Generalnemu).

Wysoki Komisarz mianuje swojego zastępcę (par. 14), mianuje też cały personel Urzędu, który będzie odpowiedzialny tylko wobec Wysokiego Komisarza za wykonywanie swoich funkcji (par. 15 pkt a). Jednak warunki zatrudnienia będą określone na podstawie regulacji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne i zasad ustalonych przez Sekretarza Generalnego (par. 15 pkt c).

Wysoki Komisarz zarządza funduszem pochodzącym z publicznych czy prywatnych wkładów, jakie otrzymał na pomoc uchodźcom, a do raportu ze swej działalności dołącza sprawozdanie z działalności finansowej. Wysoki Komisarz nie może bez wcześniejszego upoważnienia Zgromadzenia Ogólnego zwrócić się do rządów z apelem o fundusze (par. 10).

Wysoki Komisarz może prezentować swoje poglądy na posiedzeniach Zgromadzenia Ogólnego, Rady Gospodarczo- Społecznej czy pomocniczych ciał tych organów (par. 11).

Urząd Wysokiego Komisarza, pomimo że jest organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego (i z tego tytułu Wysoki Komisarz ma obowiązek składania rocznych sprawozdań, Zgromadzenie Ogólne decyduje o przedłużeniu mandatu Urzędu czy nawet zakończeniu działalności), posiada znaczną samodzielność (Wysoki Komisarz mianuje personel Urzędu, podejmuje decyzje o charakterze wykonawczym w zakresie realizacji programu, wykorzystania funduszy pochodzących z ONZ przeznaczonych na administracyjną działalność Urzędu, podziału budżetu na pomoc uchodźcom w poszczególnych krajach i różne formy tej pomocy, może ponadto zwrócić się do Komitetu Wykonawczego o radę w zakresie wykonywania swoich statutowych funkcji). Jedynie projekt pomocy dla uchodźców nie objętych mandatem Urzędu musi być zatwierdzony przez Komitet Wykonawczy.⁸

Statut zawiera wreszcie postanowienia wyraźnie upoważniające Wysokiego Komisarza do współpracy z rządami, organizacjami rządowymi i pozarządowymi w wykonywaniu jego funkcji. Działając na podstawie upoważnienia Zgromadzenia Ogólnego, Wysoki Komisarz będzie wykonywał funkcję sprawowania międzynarodowej opieki pod auspicjami ONZ, w stosunku do uchodźców objętych mandatem Urzędu i szukania stałych rozwiązań dla problemów uchodźców przez pomoc rządów i, po uzyskaniu aprobaty zainteresowanych rządów, prywatnym organizacjom w ułatwianiu dobrowolnej repatriacji uchodźców czy ich asymilacji z nową społecznością (par. 1 Statutu). Ta druga funkcja mająca ekonomiczny i techniczny

charakter będzie się urzeczywistniała przy współpracy Wysokiego Komisarza z rządami czy Wysokiego Komisarza z organizacjami pozarządowymi. Dotyczy ona bowiem działań, dla zaistnienia których konieczne jest pozytywne stanowisko rządu. Bez jego aprobaty nie może być mowy o ponownym objęciu opieką uchodźców czy integracji ze społecznością państwa, które przyznało schronienie. Wysoki Komisarz sam nie posiada wystarczających środków na wykonywanie tej funkcji, dlatego też niezwykle ważnym jest upoważnienie do współpracy w tym zakresie bezpośrednio z organizacjami pozarządowymi. Rodzi to jednak zrozumiałą potrzebę aprobaty takiej współpracy przez zainteresowany rząd, na terenie którego organizacje te działają na rzecz dobrowolnej repatriacji czy asymilacji uchodźców. Postanowienia Statutu w zakresie materialnej pomocy stanowią jedynie ogólne upoważnienie do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Formy i warunki takiej współpracy są szczegółowo unormowane w umowach zawartych na podstawie Programu Wysokiego Komisarza (patrz szerzej roz. 2.3.2. i roz. 5).

L.W. Holborn podkreśla, że te ściśle powiązanie Wysokiego Komisarza z rządami przy repatriacji i asymilacji uchodźców jest największą różnicą uczynioną w Statucie między sposobem wykonywania obu głównych funkcji. Sprawowanie międzynarodowej opieki jest bowiem wyłącznym zadaniem Wysokiego Komisarza i jest całkowicie niezależne od aprobaty czy dezaprobaty indywidualnych rządów, czy nawet Komitetu Wykonawczego.⁹

G.S. Goodwin-Gill uważa, że z obu tych funkcji dostarczanie międzynarodowej opieki jest szczególnie ważne, bowiem bez opieki nie ma możliwości znalezienia trwałych rozwiązań.¹⁰

P.D. Maynard stwierdza słusznie, że chociaż funkcja szukania stałych rozwiązań dla problemów uchodźców jest powiązana z funkcją opieki, to jednak różni się od niej. Wysoki Komisarz może, na przykład, dostarczać pomoc dla *displaced persons*, którzy nadal korzystają z opieki państwa swojego obywatelstwa, nie kwalifikując się więc do opieki Urzędu.¹¹

Podobnie, zgodnie z postanowieniami rezolucji Zgromadzenia Ogólnego *dobre usługi* obejmują również tylko dostarczanie materialnej pomocy. Tak więc tylko w odniesieniu do uchodźców *sensu stricto* (a więc tych objętych mandatem Urzędu) mogą być wykonywane obie funkcje. Dobre usługi Urzędu i pomoc niesiona dla *displaced persons* nie obejmuje bowiem funkcji sprawowania międzynarodowej opieki.

Funkcja międzynarodowej opieki jest w doktrynie różnie interpretowana. Działająca przed UNHCR International Refugees Organization dostarczała *prawnej i politycznej opieki*. *Prawna opieka* (polegająca na zabezpieczeniu praw i zagwarantowanych interesów uchodźców, działaniu mającym na celu stwierdzenie stosowania umów dotyczących statusu uchodźców, podjęciu wysiłków na rzecz zawarcia nowych umów) miała jednocześnie polityczny charakter w tym znaczeniu, że dotyczy stosunku z rządami.¹²

P. Weis uważa, że pomimo zmian w strukturze tych organizacji ich działalność w wykonywaniu tych funkcji była w wysokim stopniu jednolita.¹³

Jakie zatem formy wykonywania międzynarodowej opieki przewiduje sam Statut Urzędu?

“Wysoki Komisarz będzie otaczał opieką uchodźców należących do kompetencji Urzędu przez:

- a) popieranie do zawierania i ratyfikacji międzynarodowych konwencji dotyczących opieki nad uchodźcami, nadzorowanie ich stosowania i proponowanie do nich poprawek;
- b) popieranie za pomocą specjalnych umów z rządami, wprowadzania w życie wszelkich środków zmierzających do polepszenia sytuacji uchodźców i zmniejszenia liczby potrzebujących pomocy;
- c) pomoc staraniom rządowym i prywatnym w popieraniu repatriacji lub asymilacji w nowych społecznościach narodowych;
- d) popieranie przyjęcia uchodźców, nie wyłączając tych cierpiących największą potrzebę, na terytoria państw;

e) podjęcie starań mających na celu uzyskiwanie pozwoleń dla uchodźców na transfer ich majątku, szczególnie tego, który jest niezbędny dla ich ponownego osiedlenia się;

f) otrzymywanie od rządów informacji dotyczących liczby i warunków, w jakich żyją uchodźcy na ich terytorium oraz istniejących w tym zakresie regulacji prawnych;

g) utrzymywanie ścisłego kontaktu z rządami i zainteresowanymi organizacjami;

h) utworzenie takiego kontaktu z prywatnymi organizacjami działającymi na rzecz uchodźców, jaki Wysoki Komisarz uzna za najbardziej odpowiedni;

i) ułatwianie koordynacji wysiłków podjętych przez prywatne organizacje zajmujące się opieką uchodźców"(par. 8).

Rodzi to jednak pytanie czy lista ta jest wyczerpująca, czy też mogą istnieć inne jeszcze formy opieki?

P. Weis i W.L. Holborn są zdania, że wyliczenie to nie jest wyczerpujące.¹⁴ P. Weis określa szeroko funkcję międzynarodowej opieki, jako zadanie zabezpieczenia praw i zagwarantowanych prawnie interesów uchodźców i szukanie możliwości pokonania trudności wynikających z ich sytuacji jako uchodźców.¹⁵

Podjęcie takie wydaje się być zasadne, skoro bowiem międzynarodowa opieka ma zastąpić dyplomatyczną, powinna ona zmierzać do szukania nowych rozwiązań poprawy istniejącego prawnego statusu uchodźców. Międzynarodowa opieka jest prowadzona nie tylko w międzynarodowej, ale również w krajowej płaszczyźnie. W sferze międzynarodowej obejmuje m.in. działania na rzecz zawarcia i wykonywania umów międzynarodowych regulujących status uchodźcy, natomiast w krajowej - polega na podjęciu wysiłków mających na celu poparcie repatriacji czy asymilacji, przyjęcia krajowych regulacji w tym zakresie.

Również funkcja sprawowania międzynarodowej opieki może odbywać się przy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Statut

zawiera bowiem wyraźne upoważnienie do takiej działalności w zakresie promowania repatriacji czy asymilacji (par. 8 pkt c). Działalność w tym zakresie w sposób niezwykle istotny przyczynia się do realizacji funkcji szukania stałych rozwiązań problemu uchodźców.

Bardzo ważnym dla współpracy Wysokiego Komisarza z organizacjami pozarządowymi jest zapis punktu h omawianego paragrafu. Nie ogranicza on bowiem sposobu takiej współpracy, dając Wysokiemu Komisarzowi możliwość wyboru najbardziej korzystnej formy.

Postanowienia paragrafu 8 stwarzają podstawy współpracy w wykonywaniu międzynarodowej opieki zarówno w międzynarodowej, jak i krajowej płaszczyźnie.

Istnienie w Statucie Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, a więc akcie o podstawowym znaczeniu, postanowień wyraźnie upoważniających Wysokiego Komisarza do współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie wykonywania dwóch głównych funkcji świadczy o tym, że twórcy Statutu widzieli w organizacjach pozarządowych niezwykle istotną "siłę" mogącą w znaczny sposób przyczynić się do rozwoju działalności Urzędu i zaspokojenia najpilniejszych potrzeb potrzebującym. Podkreślić należy również fakt, że jedynie w zakresie realizacji funkcji trwałych rozwiązań problemu uchodźców dla współpracy Wysokiego Komisarza z organizacjami pozarządowymi wymagana jest zgoda zainteresowanego rządu, na terenie którego taka działalność ma być prowadzona. Natomiast w zakresie wykonywania międzynarodowej opieki współpraca taka zależy tylko od samych zainteresowanych stron.

Postanowienia Statutu Urzędu Wysokiego Komisarza mają charakter pośredni¹⁶ pomiędzy tymi, które zawierają tylko ogólne cele i funkcje organów głównych, a tymi, które szczegółowo ustalają kompetencje i uprawnienia wszystkich organów. Z jednej strony bowiem Statut ustala kompetencje Wysokiego Komisarza, upoważnia Radę Gospodarczo-Społeczną do powołania, po zasięgnięciu opinii Wysokiego Komisarza, Komitetu Doradczego, określa wzajemne relacje Zgromadzenia Ogólnego, Rady Gospodarczo-Społecznej i

Urzędu UNHCR. Z drugiej zaś strony wyliczenie form opieki nie można uznać za wyczerpujące, sposób kontaktu z organizacjami pozarządowymi został również pozostawiony uznaniu Wysokiego Komisarza.

1.2. Statuty organizacji pozarządowych

1.2.1. Klasyfikacja organizacji pozarządowych

Wydaje się celowym, dla uniknięcia nieporozumień terminologicznych, zająć się na wstępie określeniem samego pojęcia “organizacje pozarządowe”. Analiza istniejących w tym zakresie norm prawnych i opinii przedstawicieli doktryny¹⁷ pozwala dla potrzeb niniejszego opracowania przyjąć następujące kryteria określające organizacje pozarządowe: 1) członkostwo; 2) stałe organy; 3) podstawa powstania. Dwa pierwsze kryteria, powszechnie uznane i nie budzące wątpliwości, pozwalają odróżnić organizacje pozarządowe od rządowych, których członkami są państwa, czy też od konferencji, które pomimo że mogą skupiać tylko osoby fizyczne i prawne mają tymczasowy charakter. Przyjęto, pomimo pojawiających się odmiennych głosów¹⁸ również kryterium podstawy powstania, gdyż twierdzenie, iż pewne organizacje pozarządowe powstają na podstawie umów międzynarodowych odnosi się tylko do bardzo nielicznej grupy gospodarczych organizacji pozarządowych powstałych w ramach RWPG, które nie są objęte niniejszymi rozważaniami. Zlecenie zaś przez państwa w drodze umów międzynarodowych pełnienia szeregu funkcji w zakresie udzielania pomocy rannym i chorym w konfliktach zbrojnych przez Ligę Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża nie wpływa na fakt, że Statut tej organizacji jest jej wewnętrznym aktem przyjętym przez członków samej organizacji. Stosownie do powyższego dla potrzeb tego opracowania należy zdefiniować organizacje pozarządowe jako stowarzyszenia skupiające osoby fizyczne, prawne lub związki tych osób powstałe w wyniku porozumienia, któremu nie można przypisać charakteru umowy międzynarodowej, posiadające własne stałe organy.

Szczegółowa analiza istniejących organizacji pozarządowych, opisanie ich funkcji, struktury i zakresu działania wykracza poza ramy tematu.

Istnienie znacznej liczby organizacji pozarządowych współpracujących z Urzędem Wysokiego Komisarza o różnorodnej strukturze, statusie i płaszczyźnie działalności wymaga, aby dla właściwego ich poznania, pełnej oceny i znalezienia pewnych prawidłowości przeprowadzić w tym miejscu próbę ich klasyfikacji.

Niniejsze opracowanie obejmuje zarówno organizacje pozarządowe międzynarodowe, jak i krajowe.

Przeprowadzenie ścisłego rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma kategoriami organizacji jest niejednokrotnie bardzo trudne. Sama nazwa organizacji czy fakt uznania jej za organizację pozarządową przez system prawny określonego państwa nie rozstrzyga tej kwestii. Nie ma też żadnego rejestru zaliczającego organizacje pozarządowe do jednej z dwóch wyżej wymienionej kategorii. Chcąc zatem określić charakter tej organizacji i zakres jej działalności, należy każdorazowo sięgnąć do postanowień statutowych.

Union of International Associations wymienia siedem kryteriów dla sklasyfikowania organizacji pozarządowych jako międzynarodowe:

- 1) organizacja taka musi mieć międzynarodowe cele;
- 2) musi skupiać członków (z prawem głosowania) z co najmniej 3 państw i nie podlegać kontroli żadnej grupy narodowej;
- 3) statut musi tworzyć formalną strukturę ze stałą siedzibą;
- 4) organizacja musi posiadać personel różnej narodowości
- 5) finanse muszą pochodzić z terytoriów różnych państw;
- 6) organizacja powinna być niezależna;
- 7) musi prowadzić działalność (organizacje bowiem, które nie przejawiają działalności przez okres dłuższy niż 5 lat nie będą uznawane).¹⁹

Natomiast R.S. Rodgers zajmując się ogólnie organizacjami międzynarodowymi, w tym również pozarządowymi, za międzynarodowe uznaje te organizacje, które:

1) są osobami prawa międzynarodowego (taki charakter autor skłonny jest przyznać również niektórym organizacjom pozarządowym takim jak International Red Cross czy Order of Malta);

2) mają międzynarodowy płatny personel i;

3) w zakresie członkostwa i składu organu wykonawczego szeroko uwzględniają interesy geograficzne. Lecz jednocześnie spostrzega autor, że w praktyce wiele międzynarodowych organizacji rządowych jak i pozarządowych posiada jedynie osobowość w prawie wewnętrznym jednego czy więcej państw, płatny personel przeważnie składa się z obywateli państwa przyjmującego, członkostwo zaś często ograniczone jest do grup polityczno-sojuszniczych.²⁰

G.P. Speeckaert jest zdania, że międzynarodowa organizacja pozarządowa powinna być międzynarodowa pod względem struktury (czyli mieć członków z różnych państw), musi mieć międzynarodowy cel (lecz nie obejmujący przynoszenie dochodów) i permanentny charakter.²¹

Wydaje się, że niektóre z przytoczonych powyżej kryteriów mogą być właściwe zarówno dla organizacji pozarządowych krajowych jak i międzynarodowych. Głównie natomiast cele, działalność o charakterze międzynarodowym i członkostwo tworzą warunki, które są powszechnie uznane i decydujące dla określenia organizacji za międzynarodowe.

Jako przykład organizacji pozarządowych krajowych można przytoczyć Fiński Czerwony Krzyż, Kostarykański Czerwony Krzyż, Polski Czerwony Krzyż (statuty tych organizacji dopuszczają bowiem prowadzenie działalności na terenie danego państwa, skupiają one w swych szeregach osoby fizyczne i prawne z jednego państwa). Jako przykład organizacji międzynarodowych pozarządowych należy wymienić Ligę Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża skupiającą krajowe organizacje Czerwonego Krzyża, Czerwonego Półksiężycy

oraz Czerwonego Lwa i Słońca czy Światową Federację Związków Zawodowych - skupiającą związki zawodowe, czy ich zrzeszenia z poszczególnych państw.

Przyjmując za kryterium kategorie stosunków konsultacyjnych możemy mówić o organizacjach pozarządowych:

— I, II stopnia i wpisanych do rejestru (w ramach stosunków ustalonych przez Radę Gospodarczo-Społeczną);

— Kategorii A, B i C dla stosunków ustanowionych przez UNESCO;

— posiadających Consultative Status, Specialized Consultative Status i Liaison Status w ramach stosunków konsultacyjnych w FAO.

Biorąc za kryterium przedmiot działalności organizacji pozarządowych Year Book of International Organizations wyróżnia organizacje, których działalność dotyczy: dokumentacji i prasy; religii; usług społecznych; międzynarodowych relacji; polityki; prawa i administracji; opieki społecznej; pracy i pracowników; związków zawodowych; finansów; handlu i przemysłu; rolnictwa; transportu i podróży; technologii; nauki; zdrowia i medycyny; edukacji i młodzieży; sztuki i literatury; sportu i rekreacji.²²

Można również oceniając zakres przedmiotowy działalności podzielić organizacje pozarządowe na te o kompetencjach ogólnych (których zakres działalności jest bardzo szeroki), jak i te o kompetencjach wyspecjalizowanych zajmujące się tylko całością problematyki uchodźstwa.²³ Do tej drugiej grupy należą tzw. *umbrella* organizacje, które skupiają krajowe i międzynarodowe organizacje pozarządowe zainteresowane współpracą we wspólnej dla wszystkich organizacji płaszczyźnie. Organizacje mające bardzo różnorodne cele i funkcje łączą swoje wysiłki, aby uczynić bardziej efektywną działalność w tej jednej wspólnej dla nich wszystkich dziedzinie np. pomocy uchodźcom. Statuty tych organizacji wyłączają możliwość członkostwa osób fizycznych. Do *umbrella* organi-

zacji zalicza się m.in. AUSTCARE, ICVA czy Danish Refugee Council.²⁴

L.C. White funkcje organizacji międzynarodowych dzieli na trzy grupy: 1) jako pośredników międzynarodowego porozumienia; 2) jako organy kształtujące opinię publiczną i 3) jako grupy nacisku.²⁵

1.2.2. Analiza postanowień statutowych

Pomimo takiego zróżnicowania organizacji pozarządowych dotyczącego zarówno zakresu ich działalności, jak też członkostwa analiza postanowień statutowych pozwoli na wyciągnięcie kilku ogólnych wniosków.

Po pierwsze organizacje pozarządowe mają zbliżoną strukturę. Zazwyczaj posiadają organ typu Zgromadzenia Parlamentarnego skupiający wszystkich członków organizacji, zbierający się regularnie na normalnych sesjach raz w roku (jak Danish Refugee Council, Comité Belge d'Aide aux Réfugiés, Médecins sans Frontières, OXFAM, Ecoles sans Frontières, Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingswesens), co 2 lata (jak World University Service), co 5 lat (ICVA), czy nawet co 6 lat (Lutheran World Federation). Zgromadzenie Ogólne w Handicap International jest zwoływane każdorazowo przez organ typu rady. W International Social Service istnieje również organ o kompetencjach zgromadzenia - International Council - jednak o zwięzonym składzie. Członkami International Council są: 1) przewodniczący narodowych komitetów i dwóch delegatów wybranych przez te komitety; 2) dyrektorzy narodowych biur; 3) co najmniej 12 osób wybranych przez International Council; 4) reprezentanci każdego afiliowanego Urzędu; 5) członkowie honorowi. W Catholic Relief Services - United States Catholic Conference wszystkie decyzje związane z zarządzaniem podejmuje Rada Dyrektorów (Board of Directors) skupiająca od 13 do 17 członków (w tym Sekretarza Generalnego i Dyrektora Wykonawczego), zbierająca się co najmniej 4 razy do roku. Od 5 do 7 członków tej Rady (w tym Sekretarz, Prezydent i Skarbnik) stanowi Komitet Wykonawczy zbierający się między posiedzeniami Rady i prowadzący wszelkie sprawy tej organizacji. Niektóre organizacje (jak np. Sudanaid) nie powołu-

je organu typu zgromadzenia. Organem wykonawczym jest organ typu rady zwany Executive Committee (w Lutheran World Federation, International Social Service, Médecins sans Frontières), bądź Governing Board (w ICVA), czy też Executive Board (jak w Danish Refugee Council) o ograniczonym składzie i działającym między sesjami organu plenarnego. Statuty organizacji pozarządowych zwykle też zawierają przepisy regulujące kwestie wyboru i funkcji sekretarza generalnego, przewodniczącego i vice-przewodniczącego organizacji. Spotykane są także inne organy powołane w statucie jak komisje doradcze, grupy robocze, komitety. Niektóre organizacje np. Sudanid powołują tylko sekretariat, prezydenta, vice-prezydenta, sekretarza generalnego i doradcę.

Po wtóre postanowienia statutowe regulujące funkcje organizacji pozarządowych z punktu widzenia podstaw do współpracy z Urzędem Wysokiego Komisarza możemy podzielić na trzy grupy przepisów:

— pierwsza, która daje wyraźne upoważnienie do współpracy z Urzędem Wysokiego Komisarza. Dotyczy głównie tych organizacji, których celem jest pomoc w rozwiązywaniu problemów uchodźstwa, obejmuje więc głównie tzw. *umbrella* organizacje. Najczęściej bowiem właśnie te organizacje jako główny, a niejednokrotnie i jedyne, cel swojej statutowej działalności określiły pomoc uchodźcom. Odnosi się to do takich organizacji jak Danish Refugee Council²⁶ czy Comité belge d'Aide aux Réfugiés.²⁷ Postanowienia statutowe upoważniają bądź to do reprezentowania jej na forum m.in. Urzędu Wysokiego Komisarza, bądź też do pomocy finansowej, materialnej i współpracy w realizacji Programu Wysokiego Komisarza. Wymieniają więc wprost Urząd Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców jako partnera kooperacji. Podobnie Statut AUSTCARE zawiera delegację do utrzymywania ścisłych kontaktów z Wysokim Komisarzem i jego reprezentantem w Australii.²⁸ Tego typu postanowienia spotykane są jednak sporadycznie, głównie z tego powodu, iż większość organizacji pozarządowych działających na rzecz uchodźców ma w swoich postanowieniach bardziej rozległe i uniwersalne kompetencje, organizacje pozarządowych statutowo ograniczonych tylko do pomocy uchodźcom jest niewiele.

— Z tego też powodu najczęściej statuty organizacji pozarządowych upoważniają ogólnie do współpracy z organizacjami międzynarodowymi rządowymi, pozarządowymi czy innymi instytucjami. Postanowienia takie znajdują się m.in. w statucie Ligi Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża, Polskiego Czerwonego Krzyża, Sudanaid, Médecins sans Frontières, ICVA, OXFAM, Islamic African Relief Agency, Enfants du monde, Amnesty International, Catholic Relief Services-United States Catholic Conference, Handicap Internationale, International Rescue Committee.²⁹ Organizacje pozarządowe zainteresowane określoną sferą życia społecznego mogą współpracować w tej dziedzinie z organizacjami międzynarodowymi, a więc i Urzędem Wysokiego Komisarza, którego działalność na rzecz uchodźców obejmuje szeroki wachlarz problemów od opieki medycznej poprzez edukację, wysiłki na rzecz repatriacji, asymilacji i poradnictwa. Płaszczyzny współpracy Urzędu i organizacji pozarządowych pokrywają się więc i tworzą podstawy do wspólnych działań w tym zakresie.

— Trzecia z kolei grupa przepisów spotykana również bardzo sporadycznie nie zawiera w swoich statutach postanowień upoważniających *expressis verbis* do współpracy z Urzędem Wysokiego Komisarza czy nawet do współpracy z międzynarodowymi instytucjami i organizacjami. Postanowień takich nie znajdziemy np. w Statucie Lutheran World Federation, Ecoles sans Frontières czy International Social Service, chociaż z analizy postanowień określających cele i funkcje tych organizacji wynika podstawa do podejmowania działań na rzecz uchodźców. Art. II pkt 1 i 2 Statutu International Social Service upoważnia bowiem do: 1) pomocy jednostkom, które na skutek dobrowolnej czy przymusowej migracji, czy innych problemów społecznych charakteru międzynarodowego zmuszone są do pokonywania licznych trudności; 2) badania z międzynarodowego punktu widzenia, warunków i konsekwencji migracji w odniesieniu do jednostek, ich rodzin oraz dokonywania jako rezultat tych badań, odpowiednich rekomendacji. Art. 2 Statutu Ecoles sans Frontières wśród swoich zadań wymienia objęcie nauczaniem i pomocą socjalną uchodźców i displaced persons przebywają-

cych w obozach oraz przyczynienie się do zachowania i ochrony ich narodowej kultury. Statut nie określa środków dla realizacji tych zadań. Również Statut Lutheran World Federation w art. 2 pkt f stanowi, iż jedną z funkcji tej organizacji jest pomoc kościołom luteraniskim i innym organom w zabezpieczaniu socjalnych i ekonomicznych potrzeb jednostki i praw człowieka.

Interesujące dla niniejszego tematu są głównie dwie pierwsze grupy przepisów stanowiących oczywistą podstawę dla współpracy z Urzędem Wysokiego Komisarza. Dotyczy to głównie pierwszej kategorii, w której organizacje pozarządowe upoważnione są wprost do współpracy z Wysokim Komisarzem. Formy takiej współpracy nie są precyzyjnie określone w postanowieniach statutowych. Mówi się o reprezentowaniu organizacji na forum UNHCR czy o “pomocy finansowej i materialnej dla realizacji programu” oraz o “współpracy”. Przepisy takie są zawarte w statutach tzw. *umbrella* organizacji, których działalność obejmuje tylko pomoc uchodźcom. Jeszcze bardziej ogólnikowy charakter mają przepisy wspomnianej powyżej drugiej grupy statutów, w których wymienia się “pomoc w działalności agencji i międzynarodowych instytucji”, “poparcie i kooperację”, “reprezentowanie” czy “wzmocnienie relacji”.

Statut każdej organizacji poza strukturą i kompetencjami organów określa ponadto jej nazwę, funkcje, cele, członkostwo i zasady działania. Tylko nieliczne statuty organizacji pozarządowych w swoich postanowieniach wymieniają *expressis verbis* Urząd Wysokiego Komisarza jako partnera współpracy. W zdecydowanej większości przypadków statuty zawierają ogólne upoważnienia do współpracy z organizacjami międzynarodowymi. Wyjątkowo tylko, jak np. w statucie Lutheran World Federation, brak takich zapisów.

1.3. Charakter prawny statutów

1.3.1. Charakter prawny Statutu Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców

a) Źródło uprawnień do powołania Urzędu

Upoważnienie do powołania Urzędu Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców wynika wprost z art. 22 Karty NZ, który zawiera pełnomocnictwo do tworzenia przez Zgromadzenie Ogólne organów pomocniczych koniecznych do pełnienia jego funkcji. Niektórzy autorzy są zdania, że nawet tam, gdzie statut *expressis verbis* nie daje kompetencji prawotwórczej w dziedzinie wewnętrznego funkcjonowania organizacji, domniemuje się te uprawnienia.³⁰ W celu bowiem normalnej realizacji zadań niezbędnym jest tworzenie przez organ główny jego organów pomocniczych i stanowienie w tej materii norm prawnych. Decyzje takie ze względu na swoją istotę i zakres spraw mają charakter obowiązujący i nie mogą być traktowane jako zalecenia, w przeciwieństwie do tych decyzji organów organizacji które są skierowane bezpośrednio do państw i nie dotyczą spraw związanych z wewnętrznym funkcjonowaniem organizacji.³¹

J. Makarczyk zwraca uwagę, że poprzez sformułowanie “niezbędnych dla właściwego wykonywania funkcji organu głównego” statut “...nie dopuszcza przyznania organom pomocniczym utworzonym w oparciu o ten przepis kompetencji przedmiotowo szerszych lub innego rodzaju, niż te, które wykonuje organ główny”. Jest to więc swego rodzaju ograniczenie w możliwości powoływania organów pomocniczych.³²

b) Pojęcie i zakres prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych

Terminem prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych posługuje się wielu autorów, jednak zakres tych norm bywa różnie określany.

L. Gavaré jako funkcje natury wewnętrznej wymienia badanie rocznych raportów kierowanych do Zgromadzenia Ogólnego przez inne organy organizacji, wkłady finansowe, wybór Sekretarza Gene-

ralnego, przyjęcie nowych członków, udział w wyborze sędziów MTS, wybór niestałych członków Rady Bezpieczeństwa, członków Rady Gospodarczo-Społecznej, przyjęcie poprawek do Karty NZ, zawieszenie w prawach członków ONZ.³³

L. Focsaneanu do prawa wewnętrznego ONZ zalicza:

1) przepisy odnoszące się do pewnych atrybutów związanych z jej istnieniem (np. rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 167 (II) z 20 października 1947 dotycząca flagi ONZ);

2) przepisy odnoszące się do struktury i funkcjonowania organów głównych i pomocniczych ONZ (np. przepisy dotyczące składu Rady Gospodarczo-Społecznej - art. 61 par. 1 Karty NZ);

3) przepisy odnoszące się do stosunków istniejących między organizacją a jej personelem (np. Aneks do Statutu dotyczącego personelu ONZ);

4) przepisy odnoszące się do stosunków między organizacją a osobami, które nie są jej personelem, lecz mają w stosunku do organizacji pewne uprawnienia (np. rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 680 (VII) z 21 XII 1952 roku);

5) przepisy odnoszące się do stosunków pomiędzy organizacją a państwami członkowskimi, w układzie, kiedy te drugie nie występują na zewnątrz organizacji, lecz działają w charakterze organu organizacji (np. art. 19 Karty)

6) przepisy odnoszące się do stosunków, które powstały na skutek więzów terytorialnych ONZ z poszczególnym państwem (uregulowanie w sprawie siedziby - rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 604 (VI) z 1 II 1952 roku).³⁴ Autor określa więc bardzo szeroko prawo wewnętrzne organizacji zaliczając do niego postanowienia statutu i decyzje organów.

S. Bastid jest reprezentantem tej grupy autorów, którzy do prawa wewnętrznego zaliczają tylko te normy, które są tworzone na podstawie uchwał lub decyzji organów.³⁵

W. Morawiecki podkreśla, że stosowanie pojęcia “prawo wewnętrzne organizacji” w tym ostatnim ujęciu jest uzasadnione tylko z punktu widzenia prawotwórczej działalności organizacji międzynarodowych i wynikających z tego politycznych aspektów. Działalność taka bowiem może zrodzić pewne konsekwencje dla państw, nie dające się z góry przewidzieć i nie podlegające ich kontroli.³⁶

J. Kolasa normy prawa wewnętrznego organizacji, z punktu widzenia źródeł, ogranicza “jedynie do norm stanowionych przez organizacje, ale w szerszym tego słowa znaczeniu, a więc nie tylko uchwały”.³⁷

K. Skubiszewski za prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych uznaje “normy stanowione przez organizacje, które zajmują się jej strukturą, rozwijają ogólniejsze zasady (ujęte w statucie) dotyczące funkcjonowania jej organów i wykonywania zadań nałożonych na organizację lub ustalających procedurę, jaka obowiązuje w łonie organizacji”. I według kryterium treści rozróżnia w prawie wewnętrznym organizacji następujące kategorie przepisów:

- 1) regulaminy i przepisy proceduralne;
- 2) przepisy budżetowe i finansowe;
- 3) przepisy dotyczące personelu organizacji;
- 4) przepisy regulujące inne sprawy administracyjne organizacji;
- 5) przepisy wykonawcze w stosunku do konkretnych funkcji spełnianych przez organizację na podstawie jej statutu;
- 6) przepisy dotyczące powstania i funkcjonowania nowych organów;
- 7) normy, jakie organizacje o uprawnieniach zwierzchnich może stosować dla organizacji zależnej.³⁸

P. Cahier prawo wewnętrzne ujmuje w dwóch aspektach. Pierwszy przejawia się w normach stanowionych przez organizację międzynarodową i regulujących jej życie wewnętrzne, a więc określających kompetencje różnych organów, modyfikujących strukturę. Drugi zaś obejmuje normy przyjęte przez organizację a skierowane do

państw członkowskich i określające ich postawy wobec realizacji celów, dla których organizacja została powołana (istnieje np. w ramach zachodnioeuropejskich wspólnot gospodarczych).³⁹

O ile treść prawa wewnętrznego jest przedstawiana na ogół jednolicie, co pozwala na ustalenie zakresu prawa wewnętrznego według kryterium przedmiotu, rozbieżności wśród przedstawionych poglądów związane są z kryterium charakteru źródeł prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych. Wydaje się, że ujęcie zaprezentowane przez L. Focsaneanu jest zbyt szerokie. Za normę prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowej należałoby raczej uznać, zgodnie z poglądami większości przedstawionych wyżej poglądów, decyzje organów organizacji odnoszące się do jej wewnętrznego funkcjonowania i mające na celu realizację zadań wyznaczonych przez statut.⁴⁰ Jest to więc przejawem prawotwórczej działalności organizacji wyrażającej się w tworzeniu norm prawa wewnętrznego zazwyczaj (jak w przypadku tworzenia organów pomocniczych przez Zgromadzenie Ogólne) na podstawie wyraźnego upoważnienia statutowego. I tak normą prawa wewnętrznego będzie rezolucja Zgromadzenia Ogólnego powołująca członków Rady Gospodarczo-Społecznej (oczywiście na podstawie delegacji zawartej w art. 61 par. 1 Karty NZ), a nie sam art. 61 par.1 Karty. Tworzy on bowiem ogólną zasadę, która wymaga rozwinięcia w decyzjach samych organów organizacji. Analogicznie normą prawa wewnętrznego organizacji nie będzie art. 22 Karty NZ, lecz rezolucje Zgromadzenia Ogólnego powołujące takie organy (np. rezolucja 319 (IV) z dnia 3 grudnia 1949 roku powołująca Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców). Karta NZ będąc umową międzynarodową jest oświadczeniem woli państw powołującym organizację międzynarodową. Zawiera ona w wielu wypadkach wyraźne upoważnienie do tworzenia przez organizację swego prawa wewnętrznego. Decyzje organów organizacji realizujące zadania statutowe i będące przejawem działalności prawotwórczej tworzą jej prawo wewnętrzne. Również jako zbyt szerokie należy ocenić podejście P. Cahiera, gdyż drugi zaprezentowany przez niego aspekt prawa wewnętrznego organizacji wykracza poza ramy tego podej-

ścia, obejmuje bowiem uchwały, odnoszące się do postępowania państw poza organizacją, a więc przeznaczone *pro foro externo*.

c) Statut Urzędu Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców - jako źródło prawa międzynarodowego publicznego

Pozostaje do rozstrzygnięcia jeszcze jedna istotna kwestia, mianowicie czy normy te mogą być uznane za źródło prawa międzynarodowego publicznego?

Sporna jest w doktrynie kwestia określenia charakteru prawnego norm zaliczanych do prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych. Normy takie, aby mogły być uznane za źródło prawa międzynarodowego muszą być prawnie wiążące i jednocześnie muszą mieć charakter normatywny, czyli ustalać takie zasady, które mogą mieć zastosowanie do nieokreślonej liczby przypadków mogących powstać w przyszłości.⁴¹ Powszechnie przyjmuje się, że prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych, a w tym, akty tworzące organy pomocnicze spełniają taki charakter. Uchwały takie są traktowane przez doktrynę jako część prawa międzynarodowego. Nie brak również głosów odmawiającym im takiego charakteru. P.D. Maynard stwierdza, że Statut Urzędu Wysokiego Komisarza ma charakter zalecenia i nie wiąże państw. Statut Urzędu jest aneksem do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego, nie ustanawia zatem prawnie wiążących zasad.⁴² Trudno się zgodzić z tym stanowiskiem, dla normalnego bowiem funkcjonowania organizacji niezbędnym jest tworzenie przez nią samą norm prawnych określających jej strukturę czy rozwijających zasady funkcjonowania określone w statucie. H. Mosler twierdzi, że "porządek prawny międzynarodowych organizacji pochodny jest od grupy państw, która działa w ramach prawnomiędzynarodowego postępowania prawotwórczego... i prawo to nie jest prawem międzynarodowym, podobnie jak statut stowarzyszenia będącego osobą prawną nie jest prawem państwowym."⁴³

Również L. Focsaneanu traktuje prawo wewnętrzne organizacji jako autonomiczną gałąź prawa. Autor wyróżnia prawo międzynarodowe, które reguluje stosunki pomiędzy podmiotami tego prawa i prawo wewnętrzne podmiotów prawa międzynarodowego. I jako że

podmioty prawa międzynarodowego dzielą się na państwa i inne, możemy w związku z tym mówić o prawie wewnętrznym państw i prawie wewnętrznym innych podmiotów, w tym głównie organizacji międzynarodowych.⁴⁴ Prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych posiada wiele cech analogicznych z prawem wewnętrznym państw (dotyczą one głównie źródeł, hierarchii norm, terminologii i in.), ma jednak wiele partykularyzmów (m.in. brak ogólnego zapisu konstytucyjnego dotyczącego wewnętrznej kompetencji legislacyjnej, brak organu legislacyjnego, brak konstytucyjnych zasad w zakresie ogłaszania i publikacji aktów czy regulaminów).⁴⁵

M. Lachs normy te zalicza do "... systemu norm o charakterze organizacyjno-administracyjnym". Jakkolwiek nie są one normami prawa międzynarodowego w ścisłym tego słowa znaczeniu "mają jednak wpływ na kształtowanie samych organizacji międzynarodowych, i z kolei na dalszy ich rozwój".⁴⁶

Według drugiej grupy autorów prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych należy do prawa międzynarodowego, z tym, że niektórzy z nich zaliczają je do prawa traktatowego jako pochodne tego prawa. A. Tammes wywodzi, że Trybunał stosując rezolucje międzynarodowych organów stosuje zasadniczo umowy międzynarodowe - takie jak Karta NZ, z których organy te czerpią upoważnienie do tworzenia takich decyzji. Lecz jednocześnie autor zastrzega, że dla celów jaśniejszego, prawniczego rozróżnienia można rozważać decyzje jako odrębne źródło prawa międzynarodowego, zwłaszcza wówczas, kiedy Trybunał stosuje i interpretuje rezolucje nie organu głównego utworzonego przez akt konstytucyjny, lecz rezolucje organu pomocniczego, który to organ sam już był utworzony rezolucją organu głównego. Wówczas związek między aktem konstytucyjnym a rezolucją organu pomocniczego mógłby okazać się zbyt słaby, żeby można byłoby uznać za pochodną tego aktu i zaliczyć do prawa traktatowego.⁴⁷

W polskiej literaturze pogląd uznający uchwały normatywne organizacji międzynarodowych jako akty wykonawcze traktatu podstawowego i tym samym należące *sensu largo* do prawa traktatowego

reprezentuje m.in. R. Sonnenfeld.⁴⁸ S. Nahlik dopatruje się powiązań między regulaminem, który czerpie swoją moc prawną ze statutu, a statutem będącym przecież umową międzynarodową.⁴⁹ Również R. Bierzanek uznaje za możliwe traktowanie uchwał międzynarodowych jako *sui generis* prawo umowne, gdyż zostaje ono powzięte zawsze w ramach kompetencji przyznanym im na podstawie umów międzynarodowych.⁵⁰

Inni autorzy, pomimo że zgadzają się generalnie co do tego, że prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych jest prawem międzynarodowym, traktują je jednak jako odrębne od prawa traktatowego źródło prawa międzynarodowego. G. Tunkin podkreśla, że “w obecnych czasach nie ma powszechnych organizacji międzynarodowych, których uchwały, z wyjątkiem decyzji co do wąskiego zakresu zagadnień dotyczących głównie wewnętrznego życia organizacji, bezpośrednio tworzyłyby normy prawa międzynarodowego”.⁵¹

K. Skubiszewski stwierdza, że norma, którą stanowi organizacja międzynarodowa jest normą nową “normą pochodzącą z odrębnego źródła, aczkolwiek mającą podstawę swej ważności w statucie organizacji czy innej umowie międzynarodowej”.⁵²

W. Morawiecki rozpatrując prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych z punktu widzenia stosunków, jakie ono reguluje, wyprowadza wniosek, że część tych norm ma charakter prawa międzynarodowego (wśród nich m.in. regulaminy procedury, statuty organów pomocniczych, przepisy dotyczące realizacji funkcji operacyjnych), część zaś jest prawem organizacji międzynarodowej nie mającym jednak charakteru prawa międzynarodowego (dotyczy to tych przepisów, które regulują stosunki pomiędzy organizacją i jej personelem czy też porządku na terenie siedziby oraz działalności służby pocztowej).⁵³

Pomimo braku w art. 38 Statutu MTS wyliczenia prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowej jako odrębnej podstawy wyrokowania, Trybunał kilkakrotnie stosował takie akty. W opinii doradczej w sprawie Skutków kompensacji zasądzonych przez Trybunał Administracyjny ONZ stosowano statut tego Trybunału (będą-

cy rezolucją Zgromadzenia Ogólnego jako organu głównego).⁵⁴ Natomiast w sprawie orzeczenia Trybunału Administracyjnego ILO dotyczącego skarg przeciwko UNESCO z 1956 roku opinię doradczą oparto o Statut Trybunału Administracyjnego oraz przepisy o personalu UNESCO.⁵⁵ Również w opinii doradczej w sprawie określonych kosztów ONZ z 1962 roku Trybunał powołał się na regulamin finansowy ONZ.⁵⁶

K. Kocot podkreśla, że rozwój organizacji międzynarodowych przyniósł możliwość rozwoju prawa stanowionego i nowe zjawisko w postaci prawa uchwalanego przez organizacje międzynarodowe. Zwraca uwagę ponadto, że “art. 38 wyliczając podstawy wyrokowania, zadawała się zestawieniem aktów prawnych, których celem jest stworzenie normy *pro futuro*, można by powiedzieć źródeł w stanie potencjalnym, a nie statycznym”. Zaś “(...) podział aktów prawa międzynarodowego na ogólne i indywidualne (...) posiada duże znaczenie w związku z rozróżnieniem źródeł i podstaw wyrokowania, w związku z rozwojem organizacji prawa międzynarodowego. Chodzi bowiem przede wszystkim o źródła prawa stanowionego i uchwalanego, włączając w to indywidualne decyzje, nie mieszczące się w art. 38, który jest wyrazem rozwoju prawa międzynarodowego w oparciu o prawo ustalone”. Autor konkluduje, że indywidualne jak i ogólne akty prawne stanowią źródło norm prawa międzynarodowego. Dotyczy to również uchwał organizacji międzynarodowych zawierających zobowiązania prawne.⁵⁷

A.J. Tammes uznaje wyliczenie źródeł prawa międzynarodowego zawarte w art. 38 Statutu MTS za enumeratywne i prezentuje pogląd, że Trybunał nie potrzebuje wyraźnego odesłania do art. 38 ust. 1 do decyzji międzynarodowych organizacji jako źródła prawa międzynarodowego odmiennego od konwencji.⁵⁸

Nie brak jednak i całkowicie odmiennych poglądów. D. Johnson zalicza rezolucje Zgromadzenia Ogólnego do “pomocniczych środków stwierdzenia przepisów prawnych” w rozumieniu art. 38 ust. 1 pkt d Statutu MTS i uznaje za niewłaściwe przypisywać im inny

status niż ten czy zakładać, że one same są źródłami prawa międzynarodowego.⁵⁹

Na obecnym etapie rozwoju stosunków społecznych trudno kwestionować rolę, jaką odgrywają organizacje międzynarodowe. W sytuacji bowiem, kiedy na ogół podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych nie jest kwestionowana, występują one w płaszczyźnie międzynarodowej jako niezależne, ale pochodne i niepełne podmioty prawa międzynarodowego. Trudno zatem zaliczyć decyzje organów organizacji do prawa krajowego. Akt konstytucyjny takiej organizacji jest przejawem woli suwerennych państw wyrażonej w formie umowy międzynarodowej, zawiera przeważnie delegację do działalności prawotwórczej w zakresie jej wewnętrznego funkcjonowania. Pomimo że akty te nie muszą być bezpośrednim wyrazem woli wszystkich państw członkowskich, regulują sprawy pozostające w zakresie międzynarodowych stosunków, będące rozwinięciem zasad zawartych w statucie tych organizacji, których prawnomiędzynarodowy charakter nie jest kwestionowany. Akty regulujące całokształt życia wewnętrznego organizacji pochodzące od organów organizacji mają charakter pochodny od aktów założycielskich, i jak wskazano powyżej, nawet w przypadku braku wyraźnych postanowień statutowych przyjmuje się istnienie kompetencji domniemanych do tworzenia jej prawa wewnętrznego. Trudno też zgodzić się ze stanowiskiem Johnsona zaliczającym normy te do pomocniczych środków do stwierdzenia przepisów prawnych. Interpretacja bowiem punktu d atrykułu 38 Statutu MTS nie upoważnia do traktowania wyroków sądowych i opinii najznakomitszych znawców prawa międzynarodowego publicznego jako przykładowego wyliczenia.⁶⁰ Zgodnie zatem z poglądami przeważającej części doktryny prawa międzynarodowego i stanowiskiem MTS normy prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych należy zaliczyć do prawnomiędzynarodowego porządku prawnego, są one źródłem prawa międzynarodowego publicznego.

Jak wykazano powyżej Statut Urzędu Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców, będący aktem prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowej, jest źródłem prawa międzynarodowego. Postano-

wienia statutowe upoważniające Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców do współpracy z organizacjami pozarządowymi należą zatem do systemu źródeł prawa międzynarodowego.

1.3.2. Ocena charakteru prawnego statutów organizacji pozarządowych

Zgodnie z definicją organizacji pozarządowych zawartą w rezolucji Rady Gospodarczo-Społecznej i poglądami reprezentowanymi przez przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego organizacje te nie są utworzone w drodze umowy międzynarodowej.⁶¹ Statuty organizacji pozarządowych są aktami uchwalanymi przez członków organizacji na podstawie delegacji wewnętrznych aktów normatywnych państwa siedziby czy państwa miejsca utworzenia, w zależności od przyjętej koncepcji.⁶² Upoważnienie do uchwalenia statutu wypływa z przepisów prawa wewnętrznego i statuty tych organizacji muszą być zgodne z normami tego prawa.

Jaki jest zatem charakter prawny statutów organizacji pozarządowych? Nie są to, bez wątplenia, normy prawa międzynarodowego publicznego, bowiem ustalają one reguły postępowania dla adresatów, którym nie można przypisać charakteru podmiotów prawa międzynarodowego, nie są też ustanawiane przez podmioty tego prawa.

Statuty organizacji pozarządowych należy oceniać z punktu widzenia prawa krajowego. Czy zatem akty te można zaliczyć do norm prawnych? Przyjmując podmiotowe kryterium podziału norm społecznych, jako te dominujące obecnie w teorii państwa i prawa i pozostawiające najmniej wątpliwości przy kwalifikacji określonych aktów, za normę prawną uznamy taką, która jest stanowiona i sankcjonowana przez organy państwowe. Przyjęcie podmiotowego kryterium podziału norm społecznych dowodzi również istnienia wielości sformalizowanych systemów normatywnych. Obok tradycyjnie już uznawanych norm prawnych, moralnych i obyczajowych coraz więcej autorów zwraca uwagę na istnienie norm organizacji społecznych, organizacji religijnych czy politycznych.⁶²

Organizacje pozarządowe nie są, bez wątpienia, organami państwa. Statuty organizacji są uchwalane przez członków samej organizacji. Organy państwa nie uczestniczą więc w ich tworzeniu. Wobec przyjęcia tezy o wielości sformalizowanych systemów normatywnych statuty organizacji pozarządowych należy zaliczyć do norm organizacji.

Niekiedy przepisy nakładają obowiązek rejestracji statutów tych organizacji czy też przewidują inne formy zatwierdzenia. Czynności takie są przewidziane w systemach prawnych wywodzących się z angielskiej tradycji prawnej, jak też z prawa kontynentalnego. W Stanach Zjednoczonych, na przykład, mogą działać dwojakiego rodzaju organizacje pozarządowe (corporation i unicorporation). I te pierwsze są tworzone na mocy formalnego zatwierdzenia przez kompetentne władze państwowe. W tym celu przedkładany jest statut takiej organizacji. Dla podjęcia działalności przez drugiego rodzaju organizacje nie jest wymagane żadne zezwolenie, statut takiej organizacji nie musi też być przedstawiony organom państwowym. Do rozpoczęcia działalności wystarczy zgoda wszystkich członków wyrażona w przyjęciu postanowień statutowych.⁶³ W Anglii również istnieją organizacje pozarządowe, które wymagają rejestracji. Organizacje mogą być utworzone przez *Royal Charter* (lecz ta metoda jest rzadko stosowana), Akt Parlamentu czy też, jak to najczęściej bywa, na podstawie *Companies Act* z 1948r.⁶⁴

Również w państwach wywodzących się z kontynentalnej tradycji prawnej spotykany jest wymóg zatwierdzenia czy rejestracji statutu.

W Holandii, na przykład, pewne organizacje są zatwierdzane przez Akt Parlamentu (jeżeli są tworzone na okres dłuższy niż 3 lata) lub sąd (w pozostałych wypadkach).⁶⁵

W Jugosławii wszystkie organizacje prowadzące działalność kulturalną, naukową, sportową i inną (z wyjątkiem politycznej) są zobowiązane do zaprezentowania kompetentnym władzom deklaracji podpisanej przez co najmniej 10 założycieli posiadających prawo głosu oraz statutu. w przeciwieństwie natomiast do rozwiązań przyjętych w innych systemach - w Jugosławii nie jest wymagane

wyraźne zezwolenie na podjęcie działalności. Jeżeli bowiem w ciągu 30 dni od złożenia deklaracji kompetentny organ nie podejmie decyzji odmownej - stowarzyszenie może rozpocząć normalną działalność.⁶⁶

Również w RFN co najmniej 7 członków organizacji może wnieść do sądu wnioski o rejestrację. Rejestracja statutu jest wymagana tylko dla pewnej grupy stowarzyszeń.⁶⁷

Prawo belgijskie (podobnie jak francuskie) wymaga publikacji statutu w *Moniteur Belge*.⁶⁸ W Szwajcarii jeżeli stowarzyszenie dla efektywniejszego wykonywania swoich funkcji zamierza podjąć dodatkową działalność zarobkową musi zostać zarejestrowane (art. 61 Kodeksu Cywilnego). Natomiast w pozostałych wypadkach rejestracja jest fakultatywna. Prawo nie przewiduje innych wymogów formalnych ani zgody organów administracyjnych.⁶⁹

Z wymogiem rejestracji, publikacji czy zatwierdzenia statutu wiąże się bezpośrednio problem osobowości w prawie wewnętrznym. Działania te jednak nie wpływają na charakter prawny statutu. Pozostaje on nadal normą organizacji. Rejestracja zaś czy zatwierdzenie statutu odbywa się w ramach kontroli państwa nad działalnością organizacji pozarządowych, jest jedną z form tej kontroli.

Statuty organizacji pozarządowych będące "konstytucjami" tych organizacji przyjętymi przez wszystkich członków tworzą pewne ramy dla ich działalności. Delegacje dla uchwalenia tego typu aktów wynikają wprost z prawa wewnętrznego poszczególnych państw.

PRZYPISY

1. Annex to Resolution 428 (V) of General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

2. L.W. Holborn: *Refugees: A Problem of Our Time*, New York 1975, str. 89-90.

3. Szerzej na temat definicji uchodźców zobacz m.in: S. Aga Khan: *United Nations High Commissioner for Refugees and Displaced Persons*, HCR/120.29/77, str. 3 i n; M. Bettati: *Le Statut juridique du Réfugié en droit international: The Refugee Problem on Universal, Regional and National Level*, Thesaurus Acroasium 1987, vol. XIII, str. 95 i n; G.S. Goodwin-Gill: *The Refugee in International Law*, Nowy Jork 1983, str. 4 i n; A. Grahl-Madsen: *International Solidarity and the Protection of Refugees*, Congress on International Solidarity and Humanitarian Action, San Remo 1980, str.262 i n; A. Grahl-Madsen: *The Status of Refugees in International Law*, Leyden 1966, str. 73 i n (w tym na temat definicji uchodźcy zawartej w Statucie Urzędu - str. 103 i n); *Handbook on Procedures and Criteria for determining Refugees status*, Genewa 1988, HCR/IP/4/ Eng. Rev. 1; G. Jaeger: *Status and International Protection of Refugees*, GE. 79-2584, str. 4 i n; D. Mc Namera: *Determination of the Status of Refugees - Evolution of the Definition*, w: Symposium on the Promotion, Dissemination and Teaching of Fundamental Human Rights of Refugees - 1981, publikacja Urzędu UNHCR, Geneva 1982, str. 76 i n; G. Melander: *Futher development of International Refugee Law; The Problem on Universal...*, str. 473 i n; V. Muntarbhorn: *Determination of the Status of Refugees: Definition in Context*. Symposium on the Promotion..., str. 83 i n; W.P. Potapow: *Bieżency i międzynarodowe prawo*, Moskwa 1986, str. 8 i n; Y.von Stedingk: *Die Organisation des Flüchtlingswesens in Österveich seid dem Zweiten Weltkrieg*, Wiedeń 1970, str. 15-19; H. Theméaud: *Les Réfugiés sous Mandat du Haut Commissaire des Nations Unies*, Revue Générale de Droit International Public 1959, Nr 3, str. 484 i n; T. Veiter: *Begriffe und Definitionen zum Flüchtlingsland: The Refugee Problem on Universal, Regional and National Level*, Thesaurus Acroasium 1987, vol. XIII, str. 473 i n; B. Wierzbicki: *Ewolucja pojęcia "uchodźca" w prawie międzynarodowym*, Państwo i Prawo 1989, Nr 11, str. 47 i n.

4. Official Records of the General Assembly. Supplement nr 20 (A/1775), str. 48.

5. Rada wykonując delegację statutową utworzyła Komitet Doradczy do spraw Uchodźców (Advisory Committee on Refugees) (Rezolucja ECOSOC 393 (XIII) z 10 IX 1951 roku. Organ ten został następnie przekształcony przez Radę Gospodarczo-Społeczną (rez. 563 (XIX) z 31 III 1955r) w Komitet Wykonawczy Funduszu NZ do Spraw Uchodźców (United Nations Refugee Fund Executive Committee)

stosownie do delegacji przekazanej przez Zgromadzenie Ogólne (Rezolucja 832 (IX) z 21 X 1954 roku). Powstały w 1958 roku Komitet Wykonawczy Programu Wysokiego Komisarza (Executive Committee of the High Commissioner Programme) zastąpił istniejący do tej pory Fundusz. I podobnie jak poprzednio Rada Gospodarczo-Społeczna powołała ten organ na podstawie upoważnienia zawartego w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego (Rezolucja 1166 (XIII) z 26 XI 1957 roku i Rezolucja ECOSOC 672 (XXV) z 30 IV 1958 roku). Pierwszych 24 członków Komitetu Wykonawczego wybrała Rada spośród państw członkowskich ONZ lub organizacji wyspecjalizowanych uwzględniając w jak największym stopniu geograficzne interesy i zaangażowanie państw w zlikwidowanie problemu uchodźstwa (Rezolucje 1958 (XVIII) z 12 XII 1963 roku; 2294 (XXII) z 11 XII 1967 roku; 33/25 z 29 XI 1978 roku i 36/121D z 10 XII 1981 roku). Na życzenie Zgromadzenia Ogólnego Rada Gospodarczo-Społeczna powiększyła skład członków Komitetu do kolejno 30, 31, 40 i 41 członków (Rezolucja ECOSOC 1288 (XLIII) z 18 XII 1967 roku, Decyzja ECOSOC 1982/110 z 16 IV 1982 roku). Komitet Wykonawczy ma głos doradczy w sprawach dotyczących wykonywania statutowych funkcji przez Wysokiego Komisarza. Wysoki Komisarz może składać propozycje do punktów porządku dziennego Komitetu. Przedstawia też propozycje rocznego programu pomocy dla uchodźców i raport z działalności finansowej oraz inne raporty, o jakie poprosi Komitet Wykonawczy. Wysoki Komisarz może zwrócić się do Komitetu o zajęcie stanowiska w każdej kwestii, w której pragnie poznać opinie Komitetu. Komitet doradza ponadto Wysokiemu Komisarzowi w zakresie rozwiązywania przez Urząd specyficznych problemów uchodźców, które po 31 grudnia 1958 roku pozostają wciąż jeszcze nierozwiązanymi, czy powstałych po tej dacie. Projekty pomocy dla tej grupy są zatwierdzane przez Komitet Wykonawczy. Komitet upoważnia Wysokiego Komisarza do zaapelowania o fundusze na pokrycie tej pomocy; daje ponadto wskazówki co do sposobu wykorzystania nadzwyczajnego funduszu, a program jest uchwalany przez Wysokiego Komisarza po konsultacji z Komitetem. Należy podkreślić, że sposób powołania tego organu spotykany jest raczej rzadko w strukturach organizacji. Otóż Komitet Wykonawczy został utworzony na mocy decyzji dwóch organów głównych ONZ: Zgromadzenia Ogólnego (zalecającego w Statucie Urzędu utworzenie Komitetu) i Rady Gospodarczo-Społecznej (która swoimi regulacjami powołała ten Komitet). Państwa członkowskie ONZ tworząc jednoosobowy Urząd Wysokiego Komisarza o znacznym stopniu samodzielności zapewniły sobie, poprzez powołanie Komitetu jako organu doradczego w systemie ONZ, możliwą wpływ na prace Urzędu. Komitet przedstawia roczne sprawozdania ze swojej działalności na forum Zgromadzenia Ogólnego, niezależnie od raportów Wysokiego Komisarza. W praktyce więc prace Urzędu podlegają niejako podwójnej kontroli Zgromadzenia Ogólnego: 1) na podstawie raportów Wysokiego Komisarza i 2) na podstawie raportów Komitetu Wykonawczego.

6. W 1969 roku Rada Gospodarczo-Społeczna podjęła decyzję o kierowaniu rocznych sprawozdań do Zgromadzenia Ogólnego bez debaty na forum Rady, chyba że, na życzenie jednego lub kilku członków Rady, lub też Wysokiego Komisarza,

Rada postanowi inaczej. (Official Records of the Economic and Social Council, Resumed Forthly-Seventh Session E/4735/Add.1).

7. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 319 (IV) z 3 grudnia 1948 roku.

8. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 1166 (XII) z 26 XI 1957 roku.

9. L.W. Holborn: *Refugees...*, str. 87-88.

10. G.S. Goodwin-Gill: *The Refugees in International Law*, New York 1985, str. 130.

11. P.D. Maynard: *The Legal Competence of the United Nations High Commissioner for Refugees: The International and Comparative Law Quarterly* 1982, vol. 31, cz. 3, str. 421.

12. IRO, PREP/266, May 1948 - za: W.L. Holborn: *Refugees...*, str. 99.

13. P. Weis: *The International Protection of Refugees*; *The American Journal of International Law* 1954, v. 48, Nr 2, str. 211 i n.

14. P. Weis: *The Office...*, str. 248; W.L. Holborn: *Refugees...*, str. 98.

15. P. Weis: *The Office...*, str. 249.

16. W. Morawiecki wymienia dwa rodzaje statutów: do pierwszej grupy zalicza te, które bardzo szczegółowo ustalają kompetencje i uprawnienia organów organizacji; do drugiej zaś te, które formułują tylko ogólne cele organizacji, warunki członkostwa, tworzy ogran główny, natomiast dalszy rozwój strukturalny, określenie konkretnych zadań i sposób ich realizacji pozostawia decyzji tego organu. Przy czym, w odniesieniu do pierwszego modelu przyjmuje autor, że organy dysponują tylko takimi uprawnieniami, jakie są przyznane w statucie i nie mogą być interpretowane rozszerzająco. W. Morawiecki: *Funkcje organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1971, str. 53-54. Podobnie K. Lankosz do "funkcyjnego" modelu statutu zalicza te, które ograniczają się do określenia ogólnych celów i powołania organu upoważnionego w ogólne kompetencje i uprawnienia. Natomiast model "strukturalny" możliwie wyczerpująco reguluje kompetencje i uprawnienia oraz tryb postępowania wszystkich organów organizacji. K. Lankosz: *Organizacje pozarządowe "międzynarodowe czy transnarodowe"?* Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 1978, nr 93, str. 57.

17. Rada Gospodarczo-Społeczna, która zgodnie z artykułem 71 Karty NZ jest upoważniona do zasięgania opinii organizacji pozarządowych i wydawania w tej materii odpowiednich dyspozycji, dla celów ustanowienia stosunków konsultacyjnych za pozarządowe uważa te organizacje, które nie są utworzone w drodze umowy międzynarodowej (par. 7 Rezolucji Rady Gospodarczo-Społecznej Nr 1296 (XLIV) z 23 maja 1968 r). Union of International Association w projekcie konwencji przyjętej w 1959 roku na konferencji UNESCO definiuje organizacje pozarządowe jako stowarzyszenie osób lub stowarzyszeń z co najmniej 6 państw. Cele i zasady działalności mają międzynarodowy i niekomercyjny charakter i są zgodne z

zasadami Karty NZ i Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Organizacja taka ma ponadto stały międzynarodowy sekretariat, czerpie fundusze z co najmniej jednego państwa, a jej działalność jest uznana przez jedno z państw lub też organizacja taka ma przyznany status konsultacyjny przy jakiegokolwiek organizacji międzynarodowej rządowej. *Draft Convention Aiming at Facilitating the Work of International Non-Governmental Organizations*, w *International Associations*, July 1959, str. 510-512. Również przedstawiciele doktryny zajmowali się definicją organizacji międzynarodowych. J. Lador-Lederer przedstawia negatywną definicję uznając organizacje pozarządowe jako nierządowe, nieprzynoszące dochodów i niejednonarodowe. Z pewnymi zastrzeżeniami kryteria te uzupełnia o niesuwerenny i niekościelny charakter. W dwóch bowiem przypadkach Roman Catholic Church i Order of Malta kumulują te dwa ostatnie kryteria, chociaż nie są państwami. Jednak pomimo posiadanego przez te organizacje statusu suwerenności autor skłonny jest zaliczyć je do omawianej kategorii organizacji. J. Lador-Lederer: *International Non-Governmental Organizations and Economic Entities*, Leyden 1963, str. 60.

Chiang Pei-heng wskazuje, że J. Lador-Lederer poprzez takie zdefiniowanie organizacji pozarządowych wyeliminował z kręgu tych organizacji przedsiębiorstwa handlowe. Chiang Pei-heng natomiast do organizacji pozarządowych oprócz wyżej wymienionych przedsiębiorstw zalicza kościoły i niezależne ruchy. Autor ponadto sugeruje, aby przy zdefiniowaniu organizacji pozarządowych badać sposób ich utworzenia, funkcje, strukturę, finansowanie i podstawę działania. Chiang Pei-heng: *Non-Governmental Organizations at the United Nations. Identity, Role and Function*, Nowy Jork 1981, str. 63.

J.E. Knott za minimum kryteriów determinujących organizacje pozarządowe uznaje: 1) cel działalności nie przynoszący dochodów; 2) członkowie (mający prawo głosowania) z co najmniej 3 państw i 3) aktualna działalność. J.E. Knott: *Freedom of Association (A Study of the Role of International Non-Governmental Organizations in the Development Process of Emerging Countries*, Brussels 1962, *Union of International Associations* 1962, nr 11. H.C. Schermers uważa, że te organizacje, które nie spełniają warunków przyjętych dla międzynarodowych organizacji rządowych, a więc nie są utworzone umową międzynarodową, nie mają organów, nie są utworzone na podstawie międzynarodowego prawa, będą zakwalifikowane jako międzynarodowe organizacje prywatne. H.C. Schermers: *International Institutional Law*, Leyden 1980, str. 15.

W polskiej literaturze przedmiotu patrz m.in.: R. Bierzanek jako kryteria odróżniające organizacje rządowe od pozarządowych wymienia członkostwo i podstawę prawną działalności. R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, str. 286. W. Góralczyk podkreśla, iż członkami organizacji pozarządowych nie są państwa lecz związki, instytucje, osoby fizyczne i prawne i nie działają one na podstawie umów międzynarodowych. W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1989, str. 302-303. W *Encyklopedii organizacji międzynarodowych* pod redakcją Z.M. Klepackie-

go za międzynarodowe organizacje pozarządowe uznaje się "zorganizowane stowarzyszenie, które może nawet nie mieć osobowości prawnej, powstałe w wyniku aktu o charakterze porozumienia prywatnego. Członkami jego są osoby fizyczne, osoby prawne, związki tych osób, względnie dwa lub trzy elementy razem z co najmniej trzech państw. Ma ono własne stałe organy, a jego działalność winna mieć charakter międzynarodowy". *Encyklopedia organizacji międzynarodowych* pod red. Z.M. Klepackiego, Warszawa 1975, str. 7. W. Morawiecki definiując organizacje pozarządowe podkreśla dwie cechy charakterystyczne tych organizacji: 1) nie zostały one utworzone na podstawie umowy międzynarodowej i 2) członkami nie są państwa lecz stowarzyszenia krajowe lub nawet osoby prywatne. W. Morawiecki: *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965, str. 195.

18. R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe...*, str. 297; M.G. Cassoni: *Les criteres de classification des organisations non-gouvernementales*; International Associations 1970, Nr 6-7, str. 338; Z.M. Klepacki: *Encyklopedia teorii i praktyki organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1990. Natomiast w opracowaniu *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 2. Organizacje działające w ramach RWP (których członkami są przedsiębiorstwa, zjednoczenia, kombinaty, centralne urzędy funkcjonujące na zasadach rozrachunku gospodarczego itp.) powstałe na mocy umów międzynarodowych (międzynarodowych czy resortowych) lub umów cywilnoprawnych zaliczono do odrębnej kategorii międzynarodowych organizacji gospodarczych. Wyróżnione dwie pozostałe kategorie to: międzypaństwowe organizacje ekonomiczne (których członkami są państwa) i klasyczne pozarządowe organizacje ekonomiczne, które działają na podstawie tradycyjnych zasad funkcjonowania pozarządowych organizacji międzynarodowych. K. Michałowska-Gorywoda, W. Morawiecki, J. Mulewicz: *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 2. *Główne organizacje powszechne i grupowe*, Warszawa 1987, str. 276 i n.

19. 16 YIL 1977 Introduction, za: H.C. Schermes: *International institutional law*, Leyden 1980, str. 17.

20. R.S. Rodgers: *A general theory of international organizations*, International Associations 1961, Nr 2, str. 89.

21. G.P. Speeckaert (współ.): *L'avenir des organisations internationales non gouvernementales*, Bruxelles, Union des Associations Internationales 1956, str. 31.

22. Year Book of International Organizations 1981, Union of International Associations 1983/84, tabela 2.

23. Podobną klasyfikację prezentuje G.I. Morozow, odnosząc ją jednak tylko do międzynarodowych organizacji pozarządowych. Otóż dzieli je na te o kompetencjach ogólnych i szczegółowych, przy czym wprowadza jeszcze trzy podgrupy: masowe i demokratyczne, regionalne i posiadające status konsultacyjny w ONZ. *Aktualnyje problemy dziejatelności mieżdunarodnyh organizaczi*. Pod red. G.I. Morozowa, Moskwa 1982.

24. AUSTCARE skupia m.in. Australian Baptist World Aid and Relief Committee, Australian Catholic Relief, Australian Council of Churches, Community Aid Abroad, Federation of Australian Jewish Welfare Societies, International Social Services, Australian Lutheran World Service, Quaker Service Council of Australia, Unicef Committee of Australia, United Nations Association of Australia, Young Men's Christian Association, Young Women's Christian Association. Danish Refugee Council skupia: Amnesty International, Danish Labour Assistance, Caritas Denmark, Danish Red Cross, Danish Youth Council, Danish National Council of Women, Danish National Committee for World University Service, Danish United Nations Association, Danchurchaid, Danish Save the Children, Danish Association for International Cooperation, Danish Jewish Community.

25. L.C. White: *International Non-Governmental Organizations. Their purposes, methods and accomplishments*, New Jersey 1951, str. 10-14.

26. Art. II pkt 5 Statutu: "The aims of the Danish Refugee Council are: to represent the member organizations towards the public authorities and towards the UNHCR and other international refugee organizations in refugee problems of common interest".

27. Art. 2 Statutu: "L'association a pour objects: Aider financièrement et matériellement le Haut Commissariat des Nations- Unies pour les Réfugiés (H.C.R.), à réaliser ses projets en faveur des réfugiés dans le tiers- monde. (...) Etablir toute collaboration utile entre les O.N.G. belges et contribuer à la réalisation de leurs programmes d'installation de réfugiés, relevant ou non du H.C.R. ou de l'UNRWA, soit en Belgique, soit dans leur continent d'origine, ou dans un pays d'immigration."

28. Art. 2 pkt (j) Statutu: "The objects for which the Company is established are (...): j) to maintain close communications with the United Nations High Commissioner for Refugees and his representative in Australia and other United Nations and governmental agencies concerned with the welfare of refugees".

29. Np. Art. 5 pkt 3 Statutu Islamic African Relief Agency stanowi: "The agency shall for the purpose of achieving its objectives use the following means: (...) It shall strengthen relations between organizations and associations working in the field of relief in Africa and other catastrophe inflicted areas and shall encourage cross - purpose of deepening the understanding of relief and dissemination at large of the problems of under - developed communities".

Art. 2 pkt 2 Statutu Médecins sans Frontières: "The Association is prepared to intervene at therequest of international bodies, governments or authorities operating in countries struck by disaster, as well as public or private organizations and national or regional groups within said countries who may request its aide".

Art. 3 pkt c Statutu Sudanaid: "To offer an authentic witness of human brotherhood the Association pursues this main object: (...) to represent the local Aid

Associations in their relations with civil authorities, with other official institutions both national and international".

Art. 33 pkt 1 Statutu Ligi Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża: "The League shall cooperate within the terms of this Constitution with international governmental and non-governmental organizations, as it deems appropriate.

Art. II pkt 2 Statutu Catholic Relief Services - United States Catholic Conference: "The business objectives and purposes for which this organization is formed are: (...) to promote the cooperation of all Catholic or other individuals, groups, associations, and organizations desiring to aid in the accomplishment of these objectives".

Art. 3 Statutu Handicap Internationale: (...) Elle se met à la disposition des Organismes Internationaux, des Gouvernements ou autorités constituées des pays concernés, ainsi que des organisations publiques ou privées et des collectivités nationales ou régionales qui, dans les mêmes pays, font appel à elle".

Par. 15 pkt 4 Statutu Polskiego Czerwonego Krzyża: "Prowadząc działalność w stosunkach z zagranicą, Polski Czerwony Krzyż (...) współpracuje z innymi organizacjami zagranicznymi i międzynarodowymi w zakresie objętym działalnością Czerwonego Krzyża."

30. J. Makarczyk postanowienia statutów w kwestii tworzenia organów pomocniczych dzieli na dwie kategorie: 1) która ogranicza kompetencje ustalając rodzaj organów pomocniczych, jakie mogą być powołane i 2) która dopuszcza tworzenie organów "niezbędnych do właściwego wykonywania funkcji organu głównego" (np. art. 22 Karty NZ). Pominiecie natomiast w statucie postanowień o powołaniu organów pomocniczych nie pozbawia tej możliwości: J. Makarczyk: *Organy pomocnicze a statuty organizacji międzynarodowych*, Państwo i Prawo 1972, nr 1, str. 80-81. K. Michałowska-Gorywoda: *Pojęcie i rodzaj decyzji organizacji międzynarodowych oraz klasyfikacja i analiza decyzji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, Zeszyty Naukowe SGPiS 1971, Nr 84, str. 104; W. Morawiecki: *Prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowej*, Państwo i Prawo 1969, Nr 1, str. 40; K. Skubiszewski: *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych*, Poznań 1965, str. 26-28; R. Sonnenfeld: *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ, zagadnienia prawne*, Warszawa 1979, str. 35-45; A.J. Tammes po przeprowadzeniu badań licznych organów pomocniczych utworzonych w wyniku decyzji istniejących organów stwierdza, że praktycznie zdolność taka nie jest ograniczona: A.J. Tammes: *Decision of International Organizations as a Source of International Law*, Recueil des Cours 1958-II, t. 94, str. 314 i n.

31. O.M. Garibaldi prezentuje pogląd, że oprócz tych rezolucji Zgromadzenia Ogólnego, które dotyczą wewnętrznego funkcjonowania organizacji "istnieją rezolucje, które są źródłami prawnych zobowiązań. Wyróżnia dwa typy takich rezolucji: *strong claim*, które wiążą same przez się bez względu na to, czy są zgodne z innymi normami traktatowymi, czy zwyczajowymi i *weak claim*, które są wiążące po-

przez różne ich relacje z tradycyjnymi źródłami prawa międzynarodowego. O.M. Garibaldi: *The Legal Status of General Assembly Resolutions: Some Conceptual Observations*: American Society of International Law, Proceedings of the 73rd Annual Meetings 1979, str. 325-327; H. Johnson: *The effect of resolutions of the General Assembly of the United Nations*: British Year Book of International Law 1955-56, t. 32, str. 101 i n; W. Morawiecki: *Prawo wewnętrzne...*, str. 36; G. Piotrowski: *Les résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies*; Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques and Politiques 1955, nr 2, str. 114; K. Skubiszewski: *Uchwały prawotwórcze...*, str. 25 i n.

32. J. Makarczyk: *Organy pomocnicze...*, str. 81.

33. L. Caravé: *Le droit international public positif*, Paryż 1951, t.I, str. 542-543, za: L. Focsaneanu: *Le droit interne de l'organisation des Nations Unies*: Annuaire Français de Droit International 1957, t. III, str. 316.

34. L. Fosconeau: *Le droit...*, str. 328-330.

35. S. Bastid: *Le droit de organisation internationale*, Cours de droit international public, Paryż 1952, str. 201-208; za W. Morawiecki: *Prawo wewnętrzne...*, str. 38.

36. W. Morawiecki: *Prawo wewnętrzne...*, str. 39. Ze względu na treść dzieli on prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowych na: 1) wewnętrzne regulaminy proceduralne; 2) przepisy finansowo-budżetowe; 3) przepisy dotyczące personelu organizacji; 4) przepisy dotyczące innych spraw administracyjnych organizacji; 5) przepisy dotyczące realizacji funkcji operacyjnych; 6) akty tworzące organy pomocnicze i ustalające ich statuty. W. Morawiecki: *Prawo wewnętrzne...*, str. 42-43. Podobną klasyfikację przyjmuje W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1989, str. 108-109. G.I. Morozow za prawo wewnętrzne uznaje prawo do tworzenia organów pomocniczych, sprawy dotyczące statusu personelu i kwestie finansowe oraz budżetowe. G.I. Morozow: *Miedzunarodnyje organizaczi. Niekotoryje woprosy teorii*. Moskwa 1974, str. 262 i n.

37. J. Kolasa: *Z zagadnień tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1970, Nr 125, Prawo XXXII, str. 88.

38. K. Skubiszewski: *Uchwały prawotwórcze...*, str. 25, 28-30.

39. P. Cahier: *Le droit interne des organisations internationales*, Revue Générale de Droit International Public 1963, Nr 3, str. 581 i n.

40. Szerzej na temat decyzji organizacji międzynarodowych: Z. Klepacki: *Organy organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1973, Z. Klepacki: *Proces podejmowania decyzji w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1979, str. 11 i n., K. Michałowska-Gorywoda: *Pojęcie i rodzaj decyzji organizacji międzynarodowych...*, Zeszyty Naukowe SGPiS 1971, z. 84, str. 98-101.

41. W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe...*, str. 107-108.

42. P.D. Maynard: *The Legal Competence of the United Nations High Commissioner for Refugees*; The International and Comparative Law Quarterly, 1982, vol. 31, cz. 3, str. 416.

43. H. Mosler: *Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjecte*: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 1961 H. 4, str. 68-69; za R. Sonnenfeld: *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ...*, Warszawa 1979, str. 18-19.

44. L. Focsaneanu: *Le droit...*, str. 324-326.

45. Patrz szerzej: L. Focsaneanu: *Le droit...*, str. 330-34.

46. M. Lachs: *Współczesne organizacje międzynarodowe*, Państwo i Prawo 1963, nr 12, str. 833.

47. A.J. Tammes: *Decision...*, str. 269.

48. R. Sonnenfeld: *Uchwały...*, str. 24-26. Autorka stwierdza, że "pomimo całej formalnej odrębności związek pomiędzy uchwałą a statutem; decyzją organu międzynarodowego a wolą państw członkowskich pozostaje zasadniczym elementem nie tylko dla skuteczności uchwały, lecz i dla jej prawnej natury. Decyzja organu międzynarodowego sprzeczna z traktatem podstawowym będzie aktem *ultra vires* i nie będzie posiadała skuteczności prawnej, chyba że zostanie zaakceptowana przez państwa członkowskie w praktyce, a więc w drodze zwyczaju, lub w drodze umowy zawartej chociażby w formie uproszczonej".

49. S. Nahlik: *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, str. 412.

50. R. Bierzanek: *Metody rozwoju i formułowania prawa międzynarodowego a ONZ*, Państwo i Prawo 1948, Nr 2, str. 9.

51. G.I. Tunkin: *Zagadnienia teorii prawa międzynarodowego*, Warszawa 1964, str. 170.

52. K. Skubiszewski: *Uchwały...*, str. 145-146.

53. W. Morawiecki: *Funkcje...*, str. 199, W. Morawiecki: *Prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowej*, Państwo i Prawo 1969, Nr 1, str. 41-44.

54. ICJ Reports 1954, str. 51 i n.

55. ICJ Reports 1956, str. 77.

56. ICJ Reports 1962, str. 168-169.

57. K. Kocot: *Organizacje międzynarodowe. Systematyczny zarys zagadnień prawa międzynarodowego*. Wrocław 1971, str. 198 i n.

58. A.J. Tammes: *Decision...*, str. 269.

59. D.H.N. Johnson: *The Effect of the Resolutions of the General Assembly of the United Nations*; British Year Book of International Law, 1955-56, t. 32, str. 116.

60. S. Nahlik: *Wstęp...*, str. 397.
61. zobacz pkt 1.2.1.
62. S. Ehrlich: *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, str. 180 i n; J. Kowalski: *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1979, str. 42; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, str. 284 i n; A. Łopatka: *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1968, str. 192 i n; G.I. Seidler, H. Groszyk, J. Makarczyk: *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1982, str. 188; M. Wierzbowski: *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977, str. 18 i n; W. Zakrzewski: *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, str. 33 i n.
63. G.J. Mc Mahon: *International Non-Governmental Organizations in United States Law*: Bulletin de l'Union des Associations Internationales 1956, Nr 7, str. 439-440.
64. R. Pollard: *International Associations in English Law* w: Bulletin..., 1952, Nr 4, str. 150-151; R.S. Rodgers: *Facilitation Problems on International Association. Legal, Fiscal and Administrative Facilities of International Non-Governmental Organizations*, Brussels 1960, str. 50-53.
65. *The Legal Capacity of International Associations established in the Netherlands*, w: Bulletin..., 1952, Nr 4, str. 155.
66. N. Stjepanovic: *Le Status Juridique des Associations en Yougoslavie*: Bulletin...1956, Nr 7, str. 442-445.
67. H. Ballreich: *The Legal Capacity of International Non-Governmental Organizations in the German Federal Republic*: Bulletin... 1953, Nr 6-7, str. 261 i n.
68. R.S. Rodgers: *Facilitations...*, str. 45.
69. R. Lenz: *Le Statut Juridique des ONG en Suisse*: Bulletin 1952, Nr 4, za: R.S. Rodgers: *Facilitation...*, str. 40.

2. Umowa - jako podstawa współpracy

Niezwykle ważną podstawą współpracy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi są umowy. Wydaje się celowym podjęcie na wstępie rozważań na temat podmiotowości prawnomiędzynarodowej Urzędu. Następnie dokonano próby klasyfikacji umów i omówiono zawarte w nich prawa i zobowiązania wynikające dla stron. Na zakończenie podjęto próbę oceny charakteru prawnego tych umów i odpowiedzi na pytanie czy można je zaliczyć do systemu źródeł prawa międzynarodowego?

2.1. Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych

2.1.1. Uwagi ogólne

Podmiotowość prawnomiędzynarodowa jest zagadnieniem wywołującym wiele kontrowersji w nauce prawa międzynarodowego. Żadna norma prawa międzynarodowego nie definiuje bowiem podmiotowości ani też nie wymienia enumeratywnie podmiotów tego prawa. W doktrynie i praktyce przyjmuje się powszechnie, że podmiotem prawa jest ten, kto posiada prawa i obowiązki wynikające z określonego systemu prawnego. Tradycyjne stanowisko doktryny prawa międzynarodowego uznawało podmiotowość prawnomiędzynarodową tylko państw. Wiązało się to głównie z suwerennością państwową, która pomimo tego, że nie jest czynnikiem decydującym o podmiotowości wpływa na to, że tylko państwa są pierwotnymi i pełnymi podmiotami tzn. nie potrzebują one nadania czy przyznania tej podmiotowości przez inne podmioty i mogą korzystać w pełnym zakresie ze zdolności do czynności prawnych.¹ Jednak intensywny rozwój stosunków międzynarodowych po II wojnie światowej spowodował, że w płaszczyźnie międzynarodowej zaczęły coraz częściej pojawiać się inne niż państwa podmioty. Wiodącą rolę wśród nich odgrywiają organizacje międzynarodowe. Powstał więc w praktyce problem korzystania, przez podmioty inne niż

państwa, z praw i obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego.

Kwestia podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzynarodowych była rozpatrywana przez MTS, który w opinii doradczej w sprawie Odszkodowań za straty poniesione w służbie ONZ stwierdza, że organizacja ta "jest międzynarodową osobą (...) co oznacza, że jest podmiotem prawa międzynarodowego, zdolną do posiadania praw i obowiązków". Trybunał podkreślił również, że podczas gdy państwo ma pełnię praw i obowiązków, to prawa i obowiązki organizacji muszą zależeć od celów i funkcji wynikających z dokumentów konstytuujących.² Trybunał wyraźnie stwierdził istnienie podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzynarodowych. Zaznaczył jednak, że organizacje są pochodnymi i niepełnymi podmiotami prawa międzynarodowego. Dla powstania bowiem organizacji niezbędna jest wola państw, które ją powołują; zakres praw i obowiązków, jakie posiada organizacja jest zależny również od przyznanych jej uprawnień.

Pomimo że normy prawa międzynarodowego nie definiują podmiotowości ani nie wymieniają podmiotów tego prawa, możemy znaleźć sformułowania, z których wynika, że istnieją inne niż państwa podmioty prawa międzynarodowego. Art. 3 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku przewiduje bowiem istnienie "porozumień zawartych pomiędzy państwami a innymi podmiotami prawa międzynarodowego lub między takimi innymi podmiotami prawa międzynarodowego...".³ Dalej idące są sformułowania konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów organizacji międzynarodowych z 1986 roku. I, pomimo że Konwencja ta nie weszła jeszcze w życie, jest jednak odbiciem istniejącej normy prawa zwyczajowego dopuszczającej istnienie umów międzynarodowych zawieranych pomiędzy państwami i organizacjami międzynarodowymi, jak też innymi podmiotami prawa międzynarodowego.⁴ Konwencja ta zalicza wprost organizacje międzynarodowe do podmiotów prawa międzynarodowego.

Również przedstawiciele doktryny przyjmują powszechnie istnienie podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzyna-

wych. Na takie stanowisko znaczny wpływ miała przedstawiona powyżej opinia doradca.

Lauterpacht podkreśla, że w poszczególnym przypadku podmiotowość prawna organizacji wynika z odpowiednich umów międzynarodowych.⁵

Ch.N. Okeke przedstawia następujące sposoby podejścia do zagadnienia podmiotowości organizacji międzynarodowych. Według zwolenników metody indukcyjnej każda organizacja posiada prawa i obowiązki wyraźnie jej przyznane i z ogółu tych praw i obowiązków czerpie ogólną międzynarodową osobowość. Czyli innymi słowy, osobowość organizacji jest konsekwencją przyznania jej praw i obowiązków. Drugie przedmiotowe podejście skupia swoją uwagę na badaniu struktury organizacji, w tym głównie składu, procedury głosowania, funkcji, uprawnień organizacji i na tych elementach opiera uznanie osobowości prawnomiędzynarodowej organizacji. Stosownie do następnego formalnego podejścia organizacja ma specyficzne prawa i obowiązki z tej prostej przesłanki, że jest obdarzona międzynarodową osobowością. W celu stwierdzenia, czy organizacja ma określone uprawnienia koniecznym jest odwołanie się do postanowień aktu tworzącego organizację. Zwolennicy ostatniego, materialnego podejścia, podkreślają, że prawne konsekwencje mogą różnić się w ich naturze i stopniu, lecz posiadają jedną istotną cechę - utożsamiają pewne kategorie praw i obowiązków, które wynikają z samej osobowości organizacji tworząc międzynarodową osobę, niezależnie w zasadzie od poszczególnych postanowień statutu.⁶

R. M. Wallave stwierdza, iż dokument konstytucyjny organizacji może wprost postanawiać, że ma ona międzynarodową prawną osobowość. Częściej jednak można to wywnioskować z takiego dokumentu i praktyki organizacji.⁷

Wydaje się, że właściwa ocena podmiotowości organizacji międzynarodowych zależy każdorazowo od zbadania praw i obowiązków posiadanych przez organizację. I dopiero tak przeprowadzona analiza pozwoli określić z jakich atrybutów podmiotowości korzysta dana organizacja.

Do najczęściej wymienianych kryteriów determinujących podmiotowość organizacji międzynarodowych należą: 1) prawo do zawierania

umów; 2) korzystanie z przywilejów i immunitetów; 3) bierność prawa legacji; 4) możliwość występowania z roszczeniami międzynarodowymi; 5) ponoszenie odpowiedzialności międzynarodowej.⁸

Podobnie jak w przypadku organizacji międzynarodowych rządowych, tak w odniesieniu do organizacji pozarządowych żadna norma nie rozstrzyga kwestii ich podmiotowości. Organizacje pozarządowe nie są też zazwyczaj wymieniane przez przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego przy okazji omawiania podmiotowości prawnomiędzynarodowej.⁹ Generalnie przyjmuje się, że organizacje pozarządowe nie są podmiotami prawa międzynarodowego.

2.1.2. Zdolność traktatowa organizacji międzynarodowych

Dla potrzeb niniejszego rozdziału najistotniejsze znaczenie ma problem zdolności traktatowej organizacji. Posiadanie bowiem niektórych atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej (np. korzystania z przywilejów i immunitetów, posiadanie biernego prawa legacji) nie jest jednoznaczne z prawem do zawierania umów.

Zagadnieniem zdolności traktatowej organizacji międzynarodowych zajęła się Komisja Prawa Międzynarodowego przygotowując projekt Konwencji o prawie traktatów. Pierwotnie od 1950 roku zajmowano się umowami zawieranymi zarówno przez państwa jak i organizacje międzynarodowe. Dopiero w 1967 roku zdecydowano się ostatecznie wyłączyć z tej konwencji umowy zawierane przez organizacje międzynarodowe. Tym ostatnim zagadnieniem zajęła się Komisja w latach 1968-1980 przygotowując projekt Konwencji o prawie traktatów organizacji międzynarodowych.

Członkowie Komisji byli w zasadzie zgodni co do tego, że organizacje międzynarodowe posiadają zdolność traktatową i mogą być stronami umów.¹⁰ W dyskusji podkreślono, że organizacje posiadają różny stopień tej zdolności, nie brak też było poglądów, że nie wszystkie organizacje zdolność taką w ogóle posiadają.¹¹ W związku z powyższym postawiono pytanie, jakie są źródła zdolności traktatowej? Czyli czy prawo do zawierania umów wynika z samego statusu organizacji międzynarodowej, czy też każda organizacja ma przyznane takie prawo w

odpowiednich normach prawnych? Początkowo w pracach Komisji dominowało szerokie ujęcie źródeł zdolności traktatowej organizacji międzynarodowych. Pierwszy specjalny sprawozdawca J.L. Brierly zaproponował w art. 3, że “wszystkie państwa i organizacje międzynarodowe mają zdolność do zawierania traktatów, lecz zdolność niektórych państw czy organizacji do zawarcia pewnych traktatów może być ograniczona.”¹² Podobnie szeroką koncepcję źródeł zdolności traktatowej przyjął drugi specjalny sprawozdawca.¹³ Od raportu trzeciego sprawozdawcy Sir H. Woldock’a¹⁴ stanowisko członków Komisji charakteryzuje pogląd, że zdolność organizacji międzynarodowych do zawierania umów jest zasadniczo ograniczona przez zasady statutowe danej organizacji, lecz nie tylko. Ostatecznie art. 6 Konwencji o prawie traktatów organizacji międzynarodowych z 1986 roku stanowi, że “zdolność organizacji międzynarodowych do zawierania umów jest uregulowana przez przepisy prawne danej organizacji.” Konwencja ta nie weszła jednak jeszcze w życie. Konwencja jednoznacznie rozstrzyga kwestię źródeł takiej zdolności. Należy je wyprowadzać każdorazowo z norm ustanowionych przez daną organizację. Pozostaje jednak nadal nierozstrzygnięty problem nieuregulowania przez normy prawne danej organizacji kompetencji traktatowej. Czy kompetencje do zawierania określonej kategorii umów można będzie domniemywać jako normalną konsekwencję realizacji przez organizację określonych funkcji? Czy też można by doszukiwać się istnienia normy zwyczajowej?

Na te pytania starają się odpowiedzieć przedstawiciele doktryny. G. Gaja podkreśla, że obok art. 6 w preambule konwencji zawarty jest zapis, iż “organizacje międzynarodowe posiadają zdolność do zawierania traktatów, które są niezbędne dla wykonywania ich funkcji i celów” i poddaje w wątpliwość, czy sformułowania są adekwatne do intencji wnioskodawców ograniczenia zdolności organizacji międzynarodowych. Zauważa ponadto, iż w praktyce wiele organizacji międzynarodowych rozwija ich zdolność traktatową w przypadku braku wyraźnych postanowień w ich konstytucyjnych instrumentach czy w zakresie szerszym od tych postanowień (np. liczne umowy zawarte przez ONZ w zakresie technicznej pomocy). Jednak powoływanie się na praktykę, w przypadku braku postanowień statutowych może spo-

wodować trudności, gdy nie jest ona jeszcze wystarczająco rozwinięta.¹⁵ G. Hartman stoi na stanowisku, że każda organizacja, podobnie jak każde państwo, ma zdolność do zawierania umów. Natomiast wewnętrzna procedura każdej organizacji może ograniczyć tę zdolność.¹⁶

S. Hunghan Chiu podkreśla, że zdolność traktatowa organizacji międzynarodowych wynika z norm prawa zwyczajowego. Lecz tylko państwa mają pełną swobodę w zawieraniu umów, zakres natomiast zdolności organizacji międzynarodowych jest ograniczony do celów i funkcji danej organizacji.¹⁷

Natomiast R. Sonnenfeld na podstawie przeprowadzonych badań stwierdza, że “praktyka traktatowa organizacji międzynarodowych przekroczyła bezsprzecznie ramy uprawnień statutowych. Z drugiej strony, wyraźne przepisy są nieliczne i nieadekwatne w świetle zwiększającego się udziału międzynarodowych organizacji we współczesnym obrocie międzynarodowym”. Dalej autorka stwierdza, że legalność niektórych typów umów (takich jak umowy w sprawie siedziby, przywilejów i immunitetów) “... opiera się na podwójnej podstawie - normie zwyczajowej, na mocy której organizacje te jako osoby prawa międzynarodowego mają zdolność do zawierania umów oraz woli państw członkowskich, która znajduje wyraz albo poprzez podjęcie uchwały z ich udziałem, albo przez brak sprzeciwu, jeśli uchwały nie podejmuje organ plenarny”.¹⁸

J. Detter stwierdza we wnioskach, iż zazwyczaj statuty (“konstytucje”) nie zawierają wyraźnego upoważnienia do zawierania przez organizacje podstawowych umów. Lecz zdolność taką można wywnioskować z postanowień statutowych. I chociaż statuty ogólnie milczą na temat możliwości zawierania przez organizację umów w sprawie siedziby czy umów o przywilejach i immunitetach - umowy te były zawierane.¹⁹

M. Lachs jest zdania, że uprawnienia organizacji do zawierania umów mogą opierać się na: “1) wykładni dokumentów powołujących je do życia; 2) decyzjach ich organów; 3) postanowieniach dokumentów powołujących je do życia”. Podkreśla przy tym, że “podmiotowość traktatowa (...) ma charakter wtórny, zasięg jej jest bowiem ściśle zwią-

zany z wyznaczonym przez państwa zakresem działania samej organizacji”.²⁰

Podobny pogląd, iż zdolność traktatowa organizacji wynika z postanowień statutowych i innych aktów organizacji wyraża D.W. Bowett.²¹

W. Morawiecki uważa, że zdolność traktatowa wynika zawsze w sposób dorozumiany ze zleconych organizacji przez jej statut funkcji.²²

Nieco węższe ujęcie prezentuje H. Kelsen twierdząc, że zdolność traktatowa nie musi być wprost nadana przez akt konstytuujący daną organizację i może ona wynikać, lub nie, z postanowień statutowych. Jeżeli jednak akt konstytucyjny organizacji nie nadaje jej wprost osobowości prawnej, to nie oznacza, iż ma ona nieograniczoną prawną zdolność na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej. Posiada ona bowiem tylko te uprawnienia, jakie są jej nadane przez poszczególne postanowienia.²³

I. Łukaszyk zwraca uwagę, że kompetencja organizacji do zawierania umów międzynarodowych ma specjalny charakter i organizacja może zawierać tylko te umowy, które są przewidziane w statucie i tylko w zakresie niezbędnym dla wykonywania swoich funkcji statutowych.²⁴

S.C. Ivraakis uważa, że zdolność traktatowa organizacji ma ograniczony zakres. Umowa w sprawie siedziby zawarta między ONZ a Stanami Zjednoczonymi w 1947 roku jednocześnie potwierdza uprawnienia wynikające z art. 105 § 1 i 3 Karty NZ, przy czym regulacja w sprawie siedziby nie może wykraczać poza środki niezbędne dla należytego wykonywania funkcji przez Organizację.²⁵

W oparciu o stanowisko Komisji Prawa Międzynarodowego i przedstawicieli doktryny należy uznać, że organizacje posiadają zdolność traktatową nawet w przypadku nieuregulowania tego zagadnienia przez normy prawne danej organizacji. Zdolność ta jest jednak ograniczona tylko do realizacji funkcji i celów określonych w statucie organizacji. Zawieranie pewnej kategorii umów, umów w sprawie siedziby, jest tak powszechnie akceptowane, że możemy tutaj mówić o istnieniu normy zwyczajowej.

Zakres uprawnień i obowiązków przyznanych organizacji bywa różny, różny jest zatem zakres jej podmiotowości. Niektóre organizacje międzynarodowe, jak ONZ, EWG, korzystają w najpełniejszym zakresie z atrybutów podmiotowości, inne natomiast z niewielu lub wcale.

2.1.3. Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców

W.D. Greig zwraca uwagę, że większość organów pomocniczych Zgromadzenia Ogólnego nigdy nie została pozbawiona ścisłego uzależnienia od organu głównego. Zawierają one umowy w imieniu ONZ. Jest jednak mała grupa organów, do których zalicza m.in. UNRWA, UNICEF, które zapewniły sobie znaczny stopień niezależności w prowadzonych działaniach operacyjnych. I w tym przypadku może powstać problem wyposażenia tych jednostek w podmiotowość międzynarodową.²⁶

Z jakich uprawnień korzysta Urząd UNHCR, jakie posiada obowiązki, które świadczyłyby o korzystaniu przez ten organ z atrybutów podmiotowości?

Najbardziej znaczącym atrybutem podmiotowości organizacji międzynarodowych jest prawo do zawierania umów. Czy w statucie Urzędu lub innych normach organizacji znajdziemy wyraźne upoważnienie do zawierania umów?

Statut Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców w zakresie organizacji Urzędu przewiduje utworzenie głównej siedziby w Genewie (paragraf 19) i dopuszcza, po konsultacji z zainteresowanymi rządami, ustanowienie krajowych czy regionalnych przedstawicielstw (paragraf 16). W innym miejscu Statut upoważnia Wysokiego Komisarza do zawierania specjalnych umów z rządami dla wprowadzania w życie wszelkich środków zmierzających do poprawy sytuacji uchodźców i zmniejszenia liczby potrzebujących pomocy (paragraf 8 pkt b). Na postanowienia tego paragrafu jako podstawę do zawarcia umów zwraca uwagę P. Krieker.²⁷ Autor podkreśla, że umowy te koncentrują się głównie na postanowieniach Konwencji z 1946 roku o przywilejach i immunitetach ONZ, a w konsekwencji na

statusie personelu. Na podstawie tych informacji można przyjąć, że autor ma na myśli umowy w sprawie siedziby.

G. Jaeger natomiast wyraźnie stwierdza, że paragraf 16 Statutu jest upoważnieniem do powołania reprezentacji w poszczególnych państwach pod warunkiem uzyskania zgody zainteresowanego rządu.²⁸ Podobnie L.W. Holborn zwraca uwagę, że oddziały Urzędu zostały utworzone w konsultacji z zainteresowanymi rządami, włączając w to umowy.²⁹ P. Weis zauważa, że postanowienia odnośnie opieki uchodźców mogą być ujęte w formie zalecających klauzul w umowach ogólnych lub też cała umowa może dotyczyć tego przedmiotu.³⁰

Statut zawiera wyraźne upoważnienie do zawierania umów z rządami zainteresowanych państw. Źródło zdolności traktatowej Urzędu wynika więc wprost z postanowień statutowych.

W praktyce oddziały Urzędu powstają zazwyczaj na podstawie pisemnych umów z rządami (szerzej na ten temat w części - 2.2.). W umowach tych zawarte są postanowienia określające funkcje oddziału Urzędu, status pracowników, status siedziby Urzędu i ułatwienia, jakie zostały przyznane w celu skutecznego wykonywania funkcji. Spotkać tam można również postanowienia dotyczące wykonywania przez Urząd funkcji międzynarodowej opieki. Umowa z rządem francuskim dopuszcza przedstawicieli Wysokiego Komisarza do uczestniczenia z głosem doradczym w posiedzeniach Francuskiego Urzędu do Spraw Uchodźców i Apatrydów (paragrafy 5 i 6).³¹ Przedstawiciel Urzędu może w związku z tym przedstawiać swoje propozycje i obserwacje w kwestii przyjęcia prawnych i administracyjnych środków służących poprawie prawnego statusu uchodźców przebywających na terenie Francji. W innej umowie³² upoważniono Wysokiego Komisarza do wykonywania funkcji, jakie zostały mu przyznane przez Zgromadzenie Ogólne, a które dotyczą uchodźców znajdujących się na terytorium Włoch. W związku z tym Urząd Wysokiego Komisarza ma podjąć starania dla ułatwienia dobrowolnej repatriacji, przyjmowania uchodźców czy ich przemieszczania do innych państw, jak też może wykonywać inne działania zaaprobowane przez rząd a mające służyć pomocy uchodźcom.

Umowy z rządami w sprawie siedziby nie zawierają sformułowań, z których wynika, iż są zawierane w imieniu ONZ jako całości. Postanowienia umowy wyraźnie określają jej strony, a mianowicie zainteresowany rząd i Wysokiego Komisarza.³³ W umowach tych nie powołuje się szczególnych pełnomocnictw dla Wysokiego Komisarza, upoważnienie bowiem do ich zawarcia wynika z postanowień statutowych.

Innym atrybutem podmiotowości jest korzystanie z przywilejów i immunitetów. Statut organizacji nie zawiera postanowień na ten temat, odpowiedzi na pytanie czy Urząd korzysta z przywilejów i immunitetów należy więc szukać w innych aktach i w praktyce.

F. Seyersted podkreśla, że nie tylko państwa członkowskie i nieczłonkowskie mają stałe misje przy ONZ. Również niektóre organizacje posiadają stałe reprezentacje, akredytowane przy rządach państw. Wśród nich UNHCR utrzymuje reprezentacje w znacznej liczbie państw.³⁴ Powstaje więc problem zapewnienia należytego wykonywania funkcji przez pracowników oddziałów Urzędu.

Siedziba Urzędu jest nietykalna, majątek gdziekolwiek by się znajdował, wyjęty jest spod rekwizycji, konfiskaty, wyłączenia i innych form zajęcia. Archiwa Urzędu są nietykalne we wszystkich okolicznościach miejsca i czasu. Zainteresowane rządy przyznają też inne ułatwienia, jak np. w nabyciu pomieszczeń niezbędnych dla oddziału oraz podejmują starania dla zapewnienia ochrony pomieszczeń Urzędu i personelu.³⁵ Urząd będzie posiadał środki łączności na zasadach normalnie przyznanym misjom dyplomatycznym.

Umowy w sprawie siedziby zapewniają również pracownikom Urzędu korzystanie z przywilejów i immunitetów w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nie swoich funkcji.³⁶ Niektóre państwa przyznają pracownikom Urzędu przywileje i immunitety w pełnym zakresie, a więc takie, jakie posiadają przedstawiciele dyplomatyczni. Np. w Belgii od 1 marca 1988 roku reprezentanci Urzędu są akredytowani przy Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim i korzystają z pełnego zakresu przywilejów i immunitetów. Również rząd Tanzanii i Zambii przyznał pracownikom Urzędu podobny status. Rząd włoski przy mianowaniu przedstawiciela Wysokiego Komisarza wymaga uzy-

skania *agrément* rządu i osoba ta oraz inni wysocy funkcjonariusze oddziału Urzędu będą korzystali z przywilejów i immunitetów w zakresie posiadanym przez misje dyplomatyczne (art. 5 i 6 umowy z 1952 r).

Przewidziane w umowach ułatwienia dotyczą *expressis verbis* oddziału Urzędu Wysokiego Komisarza i jego personelu. Urząd korzysta zatem z przywilejów i immunitetów przyznanym im przez poszczególne zainteresowane rządy niezależnie od przywilejów i immunitetów posiadanych przez ONZ jako całość a wynikających z Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ z 1946 roku. Co prawda zainteresowane rządy powołują się w postanowieniach umownych na przepisy tej Konwencji, niejednokrotnie jednak przyjmują odmienną regulację przyznając szerszy lub węższy zakres przywilejów i immunitetów (patrz również roz. 2.2.2.).

Urząd Wysokiego Komisarza tworzy swoje oddziały na terenie różnych państw. Na podstawie umów zawartych z rządami zapewniono korzystanie z przywilejów i immunitetów. Przedstawiciele Urzędu organizują na terenie wielu państw konferencje międzynarodowe, prowadzą rokowania. W. Morawiecki uznaje działalność stałych przedstawicieli organizacji międzynarodowych działających w charakterze oficjalnych reprezentantów za przejaw ich zdolności do działań prawnych określonych przez prawo międzynarodowe jako czynne prawo legacji.³⁷ Istnieje również w tym zakresie praktyka sądów krajowych. Tribunal de Grande Instance de la Seine we Francji rozpatrywał sprawę eksmisji przedstawiciela Urzędu, z mieszkania w Paryżu, które stanowiło jego prywatną rezydencję. Pozwany podważał kompetencje sądu twierdząc, że przysługują jemu, jako funkcjonariuszowi organizacji międzynarodowej, przywileje i immunitety w pełnym zakresie. Stosownie do postanowień umowy zawartej między Urzędem UNHCR a rządem Francji w 1953 roku sąd uznał swoją jurysdykcję. Podkreślił jednak, że pracownicy Urzędu posiadają immunitet funkcyjny, który odnosi się tylko do ich czynności wykonywanych w ramach pełnionych przez nich funkcji.³⁸

Do atrybutów podmiotowości organizacji międzynarodowych niektórzy autorzy zaliczają również osobowość w prawie wewnętrznym.³⁹

Umowy zawarte między rządami a Urzędem nie przyznają wprost osobowości w prawie wewnętrznym. Zobowiązują się jednak do wynajmu czy dzierżawy lokalu i przyznania innych ułatwień niezbędnych do należytego wykonywania funkcji przez Urząd UNHCR.

W praktyce Urzędu UNHCR nie spotyka się korzystania z innych atrybutów podmiotowości tj. możliwości występowania z roszczeniami międzynarodowymi i ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej.

Z powyższego wynika, że Urząd UNHCR korzysta z niektórych atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej, jest też traktowany jako osoba prawa wewnętrznego. Urząd Wysokiego Komisarza jest organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego posiadającym jednak w praktyce znaczną samodzielność, korzysta z pewnych atrybutów podmiotowości. Posiadanie przez Urząd tych uprawnień jest pochodną podmiotowości prawnomiędzynarodowej samej ONZ. Słusznie zatem stwierdza W. Morawiecki, że agencje operacyjne korzystają z podmiotowości prawnej w dziedzinie prawa wewnętrznego i w ograniczonym zakresie z podmiotowości prawnomiędzynarodowej.⁴⁰ Również A. Grahl-Madsen podkreśla, że Urząd Wysokiego Komisarza może być rozważany jako podmiot prawa międzynarodowego uznany przez społeczność międzynarodową, pomimo że działa na podstawie Statutu i licznych rezolucji Zgromadzenia Ogólnego i Rady Gospodarczo-Społecznej, i że jest organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego.⁴¹

2.2. Umowy w sprawie utworzenia oddziałów Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców

2.2.1. Forma umów

Statut Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców zawiera wyraźne upoważnienie do tworzenia, po konsultacji z zainteresowanymi rządami, oddziałów Urzędu oraz zawiera delegację do zawierania z rządami umów w celu polepszenia sytuacji uchodźców. Obecnie istnieje 41 krajowych oddziałów Urzędu, 10 regionalnych i 14 Chargé de Mission. W 33 państwach siedziba oddziału Urzędu została utworzona na podstawie pisemnych umów zawartych między zainteresowanym rządem a Wysokim Komisarzem.⁴²

Ponadto 20 umów z rządami miało formę wymiany not.⁴³ W pozostałych wypadkach nie było pisemnych umów.⁴⁴

Dla celów niniejszej pracy analizę umów zawartych między Urzędem Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców a zainteresowanymi rządami dokonam głównie w oparciu o modelowy projekt takiej umowy.⁴⁵

2.2.2. Budowa i zakres przedmiotowy umów

Tytuł umowy, zgodnie z przyjętą w prawie międzynarodowym praktyką wskazuje strony umowy, oraz określa jej przedmiot - utworzenie oddziału Urzędu w danym państwie. Jeżeli chodzi o określenie stron umowy, to praktyka w tym względzie nie jest jednolita. Modelowy projekt w tytule obok rządu wymienia Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, po czym w preambule stanowi: "Zważywszy, że Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (zwany w dalszej części jako Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców lub UNHCR)...". Umowy te podpisuje Wysoki Komisarz. Podobnie umowa zawarta z rządem włoskim wymienia w tytule Urząd Wysokiego Komisarza, a preambułę rozpoczyna następującym zwrotem: "Rząd włoski (zwany dalej rządem) i Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (zwany dalej Wysokim Komisarzem)...". W tekście umowy nie wymienia się już Urzędu. Umowa zaś zawarta z rządem francuskim mówi o Wysokim Komisarzu. W praktyce więc pojęcia: Urząd i Wysoki Komisarz używane są zamiennie.

W preambule podkreślono potrzebę utworzenia oddziału Urzędu i potrzebę dostarczenia przez rząd niezbędnej pomocy w realizacji przez Urząd swoich funkcji.

Postanowienia merytoryczne ujęte są w cztery główne artykuły, piąty - dotyczy postanowień końcowych.

Dla interesującej nas tematyki najistotniejsze postanowienia zawiera art. 1 zatytułowany "funkcje". Ustęp 1 tego artykułu stanowi, że "Oddział Urzędu będzie wykonywał swoje funkcje wyznaczone przez Wysokiego Komisarza w odniesieniu do jego działalności na tym terenie,

włączając w to utworzenie i utrzymanie kontaktów między UNHCR a innymi rządowymi czy pozarządowymi organizacjami działającymi w tym państwie stosownie do postanowień Statutu Urzędu, innych późniejszych rezolucji Zgromadzenia Ogólnego dotyczących pracy Urzędu, czy art. 35 Konwencji o statusie uchodźców z 1951 roku i Protokołu Dodatkowego do tej Konwencji z 1967 roku".

Przepis ten jest podkreśleniem kontaktów oddziałów Urzędu z organizacjami pozarządowymi. Nie wprowadza on jednak żadnych zasad, odwołując się do postanowień już przyjętych i zawartych głównie w Statucie Urzędu.

Dalsza część postanowień artykułu 1 dotyczy konsultacji oddziału Urzędu i współpracy z rządami w zakresie przygotowania i zmiany projektów pomocy dla uchodźców. Warunki dla każdego przyjętego projektu zawierające zobowiązania dla rządu i Wysokiego Komisarza a dotyczące funduszy, wyposażenia, obsługi będą zawarte w projekcie umowy, który będzie podpisany przez rząd, Wysokiego Komisarza i, tam gdzie stosowne, przez inne organizacje uczestniczące w projekcie. Brak ścisłego określenia o jakie organizacje chodzi (rządowe czy pozarządowe) pozwala, interpretując w kontekście całego artykułu, uznać, że mogą to być zarówno organizacje rządowe, jak i pozarządowe. Umowa z rządem włoskim z 1952 roku wśród funkcji Wysokiego Komisarza wymienia m.in. zapewnienie koordynacji działań, jakie organizacje pozarządowe i instytucje dobroczynne uznane przez rząd włoski podejmą dla opieki uchodźców (art. 2 pkt 1 ust. e). Postanowienia umów w sprawie siedziby w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi, z jednej strony odwołują się do zasad określonych już w Statucie i innych aktach, z drugiej zaś stanowią delegację do zawarcia umów w celu realizacji określonych projektów lub też upoważniają Wysokiego Komisarza do koordynacji działań podjętych na rzecz uchodźców.

Artykuł 2 omawia status pracowników, którym obok uprawnień zagwarantowanych w art.V pkt 18 Konwencji z 1946 roku⁴⁶ przyznano następujące przywileje i immunitety: 1) zwolniono pracowników niezależnie od ich stanowiska i narodowości od opłat z zysku za wynagrodzenie i inne świadczenia wypłacane im przez UNHCR; 2)

pracownicy, poza obywatelami danego państwa i osobami posiadającymi tam stałe miejsce zamieszkania, mają prawo do posiadania obcej waluty; 3) zwolniono pracowników z cła importowego i innych podatków, zakazów i ograniczeń dotyczących importu dla przyszłego i osobistego użycia włączając w to pojazdy; 4) przewodniczący i jego zastępca oraz ich małżonkowie i niepełnoletnie dzieci mają przyznane takie zwolnienia i ułatwienia, jakie posiadają w prawie międzynarodowym i praktyce przedstawiciele dyplomatyczni. Przewodniczący i jego zastępcy będą też wpisani na listę korpusu dyplomatycznego prowadzoną przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Następny artykuł poświęcony jest siedzibie Urzędu, która jest nietykalna, majątek wyjęty jest spod różnych form egzekucji, nie podlega jakiegokolwiek procedurze sądowej. Archiwa są nietykalne we wszystkich okolicznościach czasu i miejsca. Organizacja korzysta także z różnego rodzaju ułatwień. Państwo zobowiązuje się ułatwić nabycie pomieszczenia Urzędu, zapewni także dostawę koniecznego transportu i wyposaży Urząd m.in. w telefon, radiotelegraf i teleks. Kompetentne władze zobowiązują się zapewnić ochronę i bezpieczeństwo Urzędu i jego pracowników. Często zakres przywilejów i immunitetów bywa uregulowany odmiennie.

2.2.3. Wejście w życie umowy

W postanowieniach końcowych dopuszczono możliwość zmian postanowień umowy na mocy wzajemnego porozumienia. Umowa wchodzi w życie z dniem jej podpisania i pozostaje w mocy tak długo, jak długo będzie istniał oddział Urzędu. Niejednokrotnie jednak znajdują się odmiennie klauzule o czasie obowiązywania. Np. art. 7 Umowy zawartej między rządem włoskim i Wysokim Komisarzem (podpisanej 2 kwietnia 1952) stanowi, że umowa wejdzie w życie po spełnieniu wymogów przewidzianych przez włoskie prawo konstytucyjne i pozostanie w mocy do 31 grudnia 1952 roku. Podobnie umowa podpisana 18 lutego 1953 roku między Wysokim Komisarzem a rządem francuskim wejdzie w życie w październiku 1953 roku i pozostanie w mocy aż do 31 grudnia 1953 roku. Najczęściej umowy takie po upływie okresu obowiązywania są przedłużane na dalszy okres.

2.3. Umowy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi

2.3.1. Klasyfikacja umów

Fakt, że Program Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców jest realizowany głównie przez organizacje pozarządowe skłania do zastanowienia się nad podstawami prawnymi. Ogólne upoważnienie zawarte jest w Statucie Urzędu i umowach podpisanych między Urzędem a zainteresowanym rządem (patrz szerzej w częściach 1.1. i 2.2). Natomiast szczegółowe zasady i formy tej współpracy zawarte są w umowach zawieranych między Urzędem Wysokiego Komisarza a organizacjami pozarządowymi na podstawie Programu Wysokiego Komisarza (Agreement under the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees). Każdego roku zawiera się około 100 takich umów.

Przyjmując za kryterium przedmiot umowy możemy podzielić je na dotyczące: 1) medycznej pomocy (obejmują one główne dwie sfery działalności: zabezpieczenie personelu medycznego dla pierwszej pomocy i profilaktykę obejmującą głównie szczepienia);⁴⁷

2) rolniczego osiedlenia uchodźców (reguluje wszystkie problemy związane ze stałym osiedleniem się uchodźców z zamiarem prowadzenia działalności rolnej, a więc: zagwarantowanie pomieszczeń, wody, pól uprawnych, transportu, opieki zdrowotnej itp.);⁴⁸

3) edukacji (na poziomie podstawowym, średnim, czy nawet wyższym);⁴⁹

4) doradztwa (w zakresie koordynacji i nadzoru nad działalnością edukacyjną, włączając w to kursy językowe i zapewnienie socjalnej pomocy uchodźcom);⁵⁰

5) osiedlenia i integracji uchodźców (obejmuje sprawy związane z zapewnieniem uchodźcom wody, żywności, transportu, opieki zdrowotnej, jak też działania mające na celu integrację z miejscową ludnością poprzez organizowanie kursów językowych, zawodowych i inne działania);⁵¹

6) dobrowolnej repatriacji zainteresowanych uchodźców;⁵²

7) poradnictwa prawnego (umowy te bardzo często odnoszą się do tzw. *asylum seekers*. Program realizowany na podstawie tych umów ma na celu poinformowanie zainteresowanych osób o obowiązujących w poszczególnych państwach procedurach i zasadach przyznania statusu uchodźcy i obowiązujących w tym zakresie aktach prawnych);⁵³

8) tej grupy uchodźców, którym na skutek trwałego kalectwa potrzebna jest specjalistyczna pomoc medyczna a następnie rehabilitacja.⁵⁴

Przyjmując natomiast kryterium ilości stron umowy zawartej na podstawie Programu Wysokiego Komisarza możemy wyodrębnić umowy dwustronne, zawierane między Wysokim Komisarzem a organizacją pozarządową, i umowy wielostronne. Te ostatnie spotykane są raczej sporadycznie i oprócz dwóch wyżej wymienionych podmiotów trzecią stroną jest zainteresowany rząd, na terenie którego wykonywany jest program. Umowy takie były zawierane m.in. w latach 1985-86 z rządem Tanzanii, gdzie prawie wszystkie umowy były umowami wielostronnymi, zawieranymi z następującymi organizacjami pozarządowymi jako trzecią stroną: Lutheran World Federation, Caritas Tanzania, Christian Council of Tanzania czy Cheshire-Ryder Mission.⁵⁵ Podobnie w tym samym okresie, obok UNHCR, rząd Zambii był stroną umów z: Christian Council of Zambia, Lutheran World Federation, Zambia Catholic Secretariat, Ryder Cheshire Mission, Zambia Red Cross Society.⁵⁶

Oprócz umów zawieranych na podstawie Programu Wysokiego Komisarza spotykane są sporadycznie umowy zawarte między Wysokim Komisarzem a organizacjami pozarządowymi dotyczące ogólnej kooperacji między nimi (np. umowy zawarta między Wysokim Komisarzem a Fińskim Czerwonym Krzyżem czy Danish Refugee Council, lub też Norwegian Refugee Council).

2.3.2. Umowy zawarte na podstawie Programu Wysokiego Komisarza

Umowy zawarte na podstawie Programu Wysokiego Komisarza składają się z dwóch części: właściwych postanowień umownych i aneksów stanowiących integralną część każdej umowy. Aneks A przedsta-

wia szczegółowy projekt, który na podstawie danej umowy ma być realizowany, zaś budżet przeznaczony na pokrycie tego programu stanowi Aneks B. Ze względu na to, iż aneksy zawierają tylko powtórzenie postanowień programu, niniejszej analizie zostanie poddana tylko pierwsza część umów określająca prawa i zobowiązania stron.⁵⁷

W umowach zawartych na podstawie Programu Wysokiego Komisarza możemy wyróżnić następujące części: tytuł, wstęp, postanowienia merytoryczne i końcowe.

W tytule umowy poza określeniem przedmiotu umowy, wymienione są strony umowy.

Wstęp podkreśla cel, jakim jest pomoc uchodźcom, fakt zaakceptowania przez Komitet Wykonawczy Programu Wysokiego Komisarza finansowania projektu, zamieszczonego jako Aneks A oraz to, że wstępna część funduszy na realizację programu została już przez Wysokiego Komisarza wyasygnowana. Wstęp stwierdza również uzgodnienie tekstu umowy.

Postanowienia merytoryczne w umowach dwustronnych możemy podzielić na dwie grupy przepisów: pierwsza - określa zadania Wysokiego Komisarza, druga - organizacji pozarządowych. W umowach wielostronnych, oprócz powyższych, odrębna grupa postanowień reguluje zakres obowiązków rządu.

Organizacje pozarządowe, zgodnie z postanowieniami tych umów, wykorzystują budżet Wysokiego Komisarza przeznaczony na realizację programu pomocy. Mogą dokonywać zmiany w budżecie, nie przekraczające jednak 10% jego wielkości. W przypadku konieczności wprowadzenia takich zmian będą przeprowadzone konsultacje mające na celu zmianę postanowień umownych. Za wydatki poniesione przez organizację pozarządową a przewyższające kwotę przewidzianą w umowie, Wysoki Komisarz nie ponosi odpowiedzialności.

Organizacje pozarządowe mogą podejmować konsultacje z pracownikami Oddziałów Urzędu i korzystać z ich usług doradczych.

Następna grupa przepisów, regulująca sposób korzystania z ruchomości i nieruchomości, spotykana jest w umowach dotyczących pomo-

cy medycznej, osiedlenia rolniczego czy lokalnej integracji. Organizacja pozarządowa zapewnia personel, obsługę, wyposażenie, w granicach określonych w projekcie i budżecie (załączonych jako Aneks A i B), stosownie do swojego wkładu. Organizacje pozarządowe są wyłącznym posiadaczem i użytkownikiem zużywalnych i nieużywalnych ruchomości, włączając w to pojazdy, nabyte z budżetu Wysokiego Komisarza, i zapewniają należyte ich utrzymanie. (Umowa definiuje nieużywalne ruchomości jako środki czy wyposażenie, której cena nabywcza wynosi co najmniej 500 \$ USA, czy ekwiwalent w dowolnej walucie po oficjalnym kursie wymiany, i ma przewidziany co najmniej 5-letni okres zużywania). Organizacja pozarządowa zapewnia tym nieużywalnym ruchomościom ubezpieczenie na wypadek ryzyka utraty lub zniszczenia i składa pisemny raport Wysokiemu Komisarzowi w przypadku grożącego tym ruchomościom niebezpieczeństwa lub ich utraty. Zapewnia ponadto wykorzystanie tych środków wyłącznie dla celów realizacji projektu, przyszłe zaś ich wykorzystanie zostanie uwzględnione w późniejszej pisemnej umowie. Na organizacji pozarządowej spoczywa obowiązek utrzymania inwentarza zgodnie ze spisem i oznaczenia wszystkich pojazdów napisem: *Donated by UNHCR*. Organizacja jest odpowiedzialna za nabycie towarów niezbędnych do realizacji projektu (żywność, ubranie, artykuły sanitarne, materiały piśmiennicze itp.), chyba że na podstawie pisemnego porozumienia uczyni to Wysoki Komisarz. Ponadto w umowach dotyczących osiedlenia rolniczego i lokalnej integracji odrębna grupa postanowień reguluje stan prawny budynków wykorzystywanych do realizacji tych projektów. I tak organizacja pozarządowa zapewnia ubezpieczenie tych budynków, podpisuje umowy z wykonawcami budowy (kopie tych umów przekazuje Wysokiemu Komisarzowi), jest użytkownikiem tych budynków w okresie wykorzystania ich dla realizacji programu, zapewnia wykorzystanie ich wyłącznie dla celów projektu. Przyszłe rozporządzenie tymi budynkami będzie przedmiotem porozumienia między organizacją pozarządową a stroną, na rzecz której dokona się zbycia (również kopia tego porozumienia zostanie przesłana Wysokiemu Komisarzowi).

Dalsze postanowienia regulujące kompetencje organizacji pozarządowych są właściwe wszystkim umowom zawartym na podstawie Programu Wysokiego Komisarza bez względu na ich przedmiot. Nakładają one na organizację pozarządową obowiązek sporządzenia pełnej dokumentacji z realizacji projektu i regulowania wydatków za czynności regulowane przez osoby trzecie. Organizacja jest zobowiązana ponadto do dokonania wszelkich ułatwień w zakresie inspekcji i rewizji dokumentacji dokonywanej przez United Nations Internal Auditors, osobę upoważnioną przez Wysokiego Komisarza czy United Nations Board of Auditors oraz kontrolę realizacji projektu dokonywanej przez upoważnionego przedstawiciela Wysokiego Komisarza. Niewykorzystane fundusze powinny być zwrócone Wysokiemu Komisarzowi.

Organizacja pozarządowa powinna przedłożyć Wysokiemu Komisarzowi raporty z realizacji projektu (*Financial Report, Analysis of Project Expenditure, Self Evaluation Report*).

Wysoki Komisarz będzie ubiegał się o przyznanie przez rząd najbardziej korzystnego kursu wymiany funduszy przeznaczonych na realizację programu, zapewni personel doradczy i wkłady finansowe w ogólnej kwocie przewidzianej w Aneksie B na pokrycie programu pomocy. W celu ułatwienia inspekcji i kontroli powiadomi wcześniej o planowanych wizytach.

W umowach wielostronnych zainteresowany rząd zobowiązuje się przyznać najbardziej korzystny kurs wymiany dla wszystkich transakcji odnoszących się do realizacji programu. W umowach, których przedmiotem jest osiedlenie rolnicze uchodźców, zobowiązuje się udostępnić bezpłatnie ziemię przeznaczoną na osiedlenie uchodźców i w przyszłości przyznać im takie prawa w zakresie korzystania z tej ziemi, jakie mają obywatele. Ponadto rząd zapewnia administracyjną obsługę projektu i doradztwo poprzez funkcjonariusza rządowego w zakresie wykonywania projektu, zgodnie z przyjętymi planami i polityką rządu. Odstępuje od wszelkich opłat celnych i podatków na wszystkie artykuły i wyposażenie niezbędne dla realizacji projektu i porozumie się z organizacją pozarządową w sprawie importu środków koniecznych dla tych operacji i zniesienia na nie wszelkich ciężarów, opłat i podat-

ków. Zwalniam międzynarodowy personel organizacji od osobowych podatków i ułatwia kontrolę realizacji programu.

Strony umów zawartych na podstawie Programu Wysokiego Komisarza uzgadniają ponadto, że żadna z nich nie będzie odpowiedzialna za szkodę czy inne żądania wobec jakiegokolwiek strony powstałe w związku z wykonywaniem projektu i nie będzie ponosiła odpowiedzialności za roszczenia pracowników drugiej strony. Tylko wydatki administracyjne ujęte w Aneksie mogą być pokrywane z budżetu. Zmiana postanowień umownych musi przybrać formę pisemnego porozumienia pomiędzy stronami. O trudnościach wynikających z realizacji umowy organizacja pozarządowa poinformuje Wysokiego Komisarza, który zadecyduje, czy projekt będzie nadal wykonywany. Niektóre z umów zawierają klauzule odnośnie rozstrzygania sporów interpretacyjnych postanowień umownych. Strony umowy na podstawie porozumienia skierują taki spór do wskazanego we wspólnym porozumieniu arbitra, a w przypadku braku takiego porozumienia do trzech arbitrów wybranych zgodnie z zasadami arbitrażowymi *United Nations Commission on International Trade Law*.

Umowy te zawierają klauzule o czasie obowiązywania i są wykonywane w ciągu całego roku kalendarzowego.

Umowa w zakończeniu zawiera stwierdzenie umocowań pełnomocników, podaje miejsce i datę podpisania. Przy tym umowy te bardzo często są podpisywane w różnych miejscach i w różnym czasie. Np. umowa między UNHCR a International Social Service (ISS): Provision of Co-ordination and Supervision of Social Service and Education Activities in Thailand (87/AP/THA/CL/3) została podpisana przez przedstawiciela ISS 17 lutego 1987 roku, a przez przedstawiciela UNHCR 4 lutego 1987 roku w Genewie. Natomiast umowa między UNHCR a Malaysian Red Crescent Society (87/AP/MLS/RE/1) została podpisana przez przedstawiciela tej organizacji pozarządowej 12 lutego 1987 roku w Kuala Lumpur, a przez przedstawiciela UNHCR 20 stycznia 1987 roku w Genewie.

2.3.3. Pozostałe umowy

Przykładem umowy zawartej między Urzędem Wysokiego Komisarza a organizacją pozarządową, nie dotyczącą jednak realizacji Programu Wysokiego Komisarza lecz ogólnej współpracy jest umowa, której drugą stroną jest Fiński Czerwony Krzyż.⁵⁸

Umowa składa się z 7 artykułów. W pierwszym podkreślono, że umowa ta odnosząca się do kooperacji między wyżej wymienionymi dwoma podmiotami jest zawarta na rzecz osób podlegających humanitarnym wysiłkom Urzędu. UNHCR zobowiązuje się natomiast traktować Fiński Czerwony Krzyż jako swojego konsultanta w prawnych kwestiach dotyczących uchodźców w Finlandii i upoważnia tę organizację do przeprowadzania w jego imieniu wywiadów (art. 2).

Fiński Czerwony Krzyż będzie konsultował z UNHCR specyficzne i ogólne kwestie opieki (art. 3).

Kwestie praktycznej kooperacji określone w umowie obejmują stałą wymianę informacji (która może na życzenie jednej ze stron być traktowana jako poufna). Reprezentanci stron mogą spotykać się dodatkowo, jeżeli będzie to konieczne dla celów kooperacji (art. 4).

W celu umożliwienia Fińskiemu Czerwomemu Krzyżowi uzyskania niezbędnych podstawowych informacji dla wykonywania jego obowiązków wynikających z tej umowy, podjęte zostaną kroki w celu umożliwienia jednemu lub więcej obserwatorom uczestniczenie w rocznej sesji Komitetu Wykonawczego Programu Wysokiego Komisarza (art. 5).

Umowa ta nie daje podstaw dla prawnej i finansowej odpowiedzialności ze strony UNHCR za działania podjęte w jego imieniu przez Fiński Czerwony Krzyż i *vice-versa* (art. 6).

Umowa zawiera ponadto klauzulę o czasie obowiązywania stanowiącą, że pozostanie w mocy do czasu pisemnego poinformowania przez Przewodniczącego Fińskiego Czerwonego Krzyża czy Wysokiego Komisarza drugiej strony o wygaśnięciu.

Umowa ta nie zawiera natomiast klauzuli o wejściu w życie. Została podpisana przez Sekretarza Generalnego Fińskiego Czerwonego Krzyża i Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców 15 grudnia 1987 roku w Helsinkach. Zgodnie zatem z powszechnie panującym poglądem, że w przypadku braku kluzuli o wejściu w życie umowy jest ona prawnie wiążąca z chwilą podpisania, należy przyjąć, że i ta umowa zawarta została w trybie prostym i wywiera skutki prawne od dnia 15 grudnia 1987 roku.

Podobnie do powyższej, umowa zawarta między Danish Refugee Council i Wysokim Komisarzem⁵⁹ dotyczy również kwestii prawnej opieki lecz ponadto znajdują się w niej postanowienia dotyczące informacji i podjęcia działań w celu wzrostu funduszy. Prawna opieka obejmuje głównie: konsultację, stałą wymianę informacji i uczestnictwo przedstawicieli Danish Refugee Council w sesjach Komitetu Wykonawczego.

Danish Refugee Council będzie reprezentować w Danii UNHCR w dziedzinie informacji. UNHCR udostępni w związku z tym wszelkie niezbędne materiały. W przedmiocie działań na rzecz wzrostu funduszy Danish Refugee Council podejmie współpracę z partnerami Wysokiego Komisarza z przemysłu płytowego oraz poniesie odpowiedzialność za sprzedaż wyprodukowanych płyt. Po potrąceniu podatków dochód netto ma zostać przekazany na działalność Urzędu UNHCR.

Przedmiotem zaś umowy zawartej między Wysokim Komisarzem a Norwegian Refugee Council⁶⁰ jest współpraca w zakresie działań informacyjnych i edukacyjnych dotyczących uchodźców.

Postanowienia końcowe tych umów są jednakowe jak w wyżej opisanej umowie z Fińskim Czerwonym Krzyżem.

2.4. Charakter prawny umów

2.4.1. Uwagi ogólne

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 roku definiuje umowę międzynarodową jako porozumienie pomiędzy państwami zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe,

niezależnie od tego czy jest to zawarte w zwartym dokumencie, czy w dwóch lub więcej powiązanych ze sobą dokumentach i bez względu na jego szczególną nazwę.⁶¹ Pomimo, że konwencja ta nie stosuje się do porozumień zawartych pomiędzy państwami a innymi podmiotami, jak też tylko pomiędzy tymi innymi podmiotami, nie wpływa to na moc prawną tych porozumień (art. 3). Wynika z tego, iż Państwa-Strony nie kwestionują dopuszczalności istnienia takich porozumień. Potwierdzenie tego stanowiska znajdziemy w Konwencji o prawie traktatów organizacji międzynarodowych z 1986 roku, gdzie w art. 2 pkt. 1 dopuszcza się wprost zawieranie umów międzynarodowych pomiędzy państwami i organizacjami międzynarodowymi czy też między tylko tymi ostatnimi.⁶²

Z przytoczonych definicji wynika, że międzynarodową jest umowa: 1) która stanowi porozumienie pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego; 2) uregulowana jest prawem międzynarodowym; 3) zawarta w formie pisemnej.

M. Frankowska zwraca uwagę, że w definicji tej pominięto całkowicie element uznawany powszechnie za konstytuujący umowę, a mianowicie zamiar stron wywołania przez porozumienie określonych skutków prawnych.⁶³ Element ten włączali do definicji umowy międzynarodowej kolejni sprawozdawcy, jednak Komisja uprościła formułę przedstawioną przez ostatniego sprawozdawcę pozostawiając tylko zwrot "rządzony prawem międzynarodowym".⁶⁴

M. Frankowska podkreśla, że zwrot "podlegające prawu międzynarodowemu" jest bardzo użyteczny dla wyznaczenia przedmiotowego zakresu konwencji wiedeńskiej, nie ma on jednak takiej wartości wówczas, gdy poszukuje się kryteriów pozwalających odróżnić umowy międzynarodowe od ustaleń pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego, nie mającymi takiego charakteru. W praktyce wątpliwości czy określone porozumienie (ustalenie, dokument) jest czy też nie jest umową międzynarodową, nie wiąże się z tym, czy podlega ono prawu międzynarodowemu, czy też nie. Skoro dojdzie do uzgodnienia umowy międzynarodowej, będzie ono podlegać prawu międzynarodowemu *ipso iure*, a jeśli strony wyraźnie ustalą inaczej, nie będzie wątpliwości, że

nie mamy do czynienia z umową międzynarodową".⁶⁵ Ślusznie zatem stwierdza autorka, że trudności z identyfikacją czy konkretne ustalenie jest umową międzynarodową powstają wówczas, gdy: 1) niejasny jest zamiar stron, 2) niejasny jest charakter prawny stron; 3) istnieją wątpliwości co do formy umowy międzynarodowej.⁶⁶

Również J. Fawcett podkreśla znaczenie zamiaru stron utworzenia czy uznania pewnych praw i zobowiązań między nimi. Jeżeli takiego zamiaru brak nie jest to akt w sferze prawa⁶⁷. W jaki zatem sposób zamiar taki może być wyrażony? Autor sugeruje podjęcie badań w celu stwierdzenia: 1) czy strony włączyły do umowy klauzulę poddającą przymusowej procedurze w drodze postępowania sądowego wynikłe spory?; 2) czy obie strony akceptują jurysdykcję MTS na podstawie artykułu 36 Statutu?; 3) czy umowa była zarejestrowana zgodnie z art. 102 Karty NZ czy też art. 18 Statutu Ligi Narodów?; 4) czy strony zadeklarowały intencję czy też możemy ją wywnioskować z przedmiotu umowy, że umowa czy poszczególne jej postanowienia są regulowane przez prawo międzynarodowe, specyficzny system prawa państwowego, czy też przez ogólne zasady prawa uznane przez narody cywilizowane?⁶⁸

O ile punkt 2 powyższych warunków może być zasadny przy badaniu charakteru prawnego umów zawartych między państwami, o tyle jest bezprzedmiotowy odnośnie umów zawartych między państwami a organizacjami międzynarodowymi czy też między organizacjami międzynarodowymi, gdyż zgodnie z artykułem 34 pkt 1 Statutu MTS-u jedynie państwa mogą występować jako strony przed Trybunałem. Podobnie bezprzedmiotowy dla naszych rozważań jest punkt 3, gdyż zarejestrowanie umowy międzynarodowej w Sekretariacie ONZ nie jest jednoznaczne z przyznaniem jej charakteru umowy międzynarodowej.

Sam autor podkreśla, że element ten może mieć znaczenie jedynie pomocnicze, bowiem ani z art. 102 Karty NZ, ani z innych regulacji nie wynika, aby z rejestracją wiązał się zamiar wywołania prawnych skutków. Poza tym niezarejestrowanie umowy nie powoduje jej nieważności, lecz tylko wyłącza możliwość powołania się na nią przed organami ONZ.⁶⁹

T. Ansbach podkreśla, że to czy umowa ma charakter prawnomiędzynarodowy zależy przede wszystkim od podmiotowości prawnomiędzynarodowej stron. Decydujące znaczenie ma także zamiar stron wyrażający się w przedmiocie i formie umowy. Autor stwierdza, iż wola stron nadania umowie charakteru prawnomiędzynarodowego a nie prywatnego może być dorozumiana m.in. z faktu zgłoszenia tej umowy do rejestracji w Sekretariacie ONZ.⁷⁰

Umowy zawarte przez Urząd Wysokiego Komisarza z rządami zainteresowanych państw, których przedmiotem jest utworzenie oddziałów Urzędu i przyznanie w związku z tym określonych ułatwień w wykonywaniu funkcji, nie są rejestrowane. Natomiast analogiczne umowy zawarte przez UNRWA⁷¹ z rządami m.in. Egiptu (1950) i Izraela (1967) były zarejestrowane w Sekretariacie ONZ i opublikowane w *United Nations Treaty Series*.⁷² Praktyka więc rejestracji umów zawartych nawet przez organy pomocnicze Zgromadzenia Ogólnego nie jest jednolita.

Wydaje się, że dla identyfikacji umów zawartych między państwami a organizacjami międzynarodowymi czy też między samymi organizacjami międzynarodowymi podstawowe znaczenie ma ocena problemów zasygnalizowanych przez M. Frankowską, a wśród nich charakter prawny stron, a więc problem posiadania przez organizację międzynarodową zdolności traktatowej, forma umowy, a także zamiar stron.

2.4.2. Ocena charakteru prawnego umów w sprawie utworzenia oddziałów Urzędu

Jak wykazano w części 2.1.3 Urząd Wysokiego Komisarza posiada niektóre atrybuty podmiotowości prawnomiędzynarodowej, a wśród nich zdolność traktatową. Upoważnienie do zawierania umów wynika *expressis verbis* z postanowień statutowych.

Państwa są pierwotnymi i pełnymi podmiotami prawa międzynarodowego. Ich zdolność traktatowa nie jest w doktrynie prawa międzynarodowego kwestionowana.

Należy zatem ustalić, jaki był zamiar stron tworzących określony stosunek prawny? Umowy te zostały zawarte przez umocowanych zgodnie z prawem międzynarodowym pełnomocników. Fakt wyznaczenia pełnomocników przez rząd czy okazania przez nich pełnomocnictw potwierdzony jest w umowach. Upoważnienie zaś dla Wysokiego Komisarza wynika wprost z przepisów statutowych. Postanowienia merytoryczne sformułowane są precyzyjnie, umowa nakłada na strony konkretne uprawnienia i zobowiązania w sferze prawa międzynarodowego (przyznaje pracownikom Urzędu przywileje i immunitety, zwolnienie od opłat celnych, przyznaje nietykalność pomieszczeniom Urzędu, archiwom, chroni mienie przed różnymi formami zajęcia czy egzekucji). Umowy te mają formę pisemną, zawierają wyraźnie wyodrębniony wstęp, postanowienia merytoryczne i końcowe. Generalnie umowy takie zawarte są w trybie prostym i najczęściej zawierają klauzule, w myśl których umowa wchodzi w życie z dniem podpisania. Spotykane są jednak umowy, które podają inny dzień jako dzień wejścia w życie umowy (np. umowa z rządem francuskim) czy też ustalają dodatkowe warunki (np. umowa z rządem włoskim przewiduje, że wchodzi w życie po spełnieniu wymogów przewidzianych przez włoskie prawo konstytucyjne). Zamiarem stron w tym wypadku jest nadanie umowie procedury przewidzianej dla umów międzynarodowych zawartych między państwami. Modelowy projekt umowy dopuszcza możliwość zmiany jej postanowień na mocy porozumienia pomiędzy stronami.

Powyższa analiza pozwala zakwalifikować umowy w sprawie utworzenia oddziałów Urzędu jako umowy międzynarodowe. Urząd Wysokiego Komisarza posiada bowiem niektóre atrybuty podmiotowości prawnomiędzynarodowej, a wśród nich najważniejszy dla naszych rozważań - zdolność traktatową. Zamiar stron i forma tych porozumień zdają się potwierdzać ten wniosek. Postanowienia umowy są jasno sformułowane, zawierają też typowe dla umów międzynarodowych klauzule (o wejściu w życie umowy, o czasie obowiązywania), stwierdzają istnienie pełnomocnictw, opatrzone są podpisami, a niekiedy i pieczęciami. Przedmiotem tych umów są sprawy wchodzące w zakres prawa międzynarodowego publicznego.

L. Bota zalicza umowy w sprawie siedziby do umów międzynarodowych, podkreśla jednocześnie, że nawet zawarcie umowy w formie uproszczonej nie można traktować jako argumentu odmawiającego im charakteru w prawie międzynarodowym. Analiza bowiem ich formalno-prawnych aspektów zawarcia, rejestracji i wykonywania wykazuje ich prawny charakter jako instrumentów zgodnych z prawem międzynarodowym.⁷³ Również S. Hungdan Chiu podkreśla ściśle podobieństwo umowy w sprawie siedziby zawartej między ONZ a Stanami Zjednoczonymi do umów zawartych pomiędzy państwami i identyfikuje je jako umowy międzynarodowe.⁷⁴

2.4.3. Ocena charakteru prawnego umów zawartych między Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców a organizacjami pozarządowymi

Umowy zawarte na podstawie Programu Wysokiego Komisarza stanowią najliczniejszą grupę umów zawieranych przez Wysokiego Komisarza. Zaliczenie tej kategorii umów do określonego porządku prawnego ma zasadnicze znaczenie i jest związane z problemem wykonywania zobowiązań i mogącym w związku z tym powstać problemem odpowiedzialności za nienależyte wykonanie. Postanowienia bowiem tych umów nakładają na strony szereg zobowiązań.

Są to umowy głównie dwustronne zawarte między Wysokim Komisarzem (Wysoki Komisarz, a nie Urząd jest wymieniane jako strona tych umów) a organizacją pozarządową, zwykle krajową. O ile Urząd Wysokiego Komisarza posiada zdolność traktatową w prawie międzynarodowym i inne atrybuty podmiotowości prawnomiędzynarodowej, a upoważnienie do nawiązania kontaktów z organizacjami pozarządowymi wynika wprost z postanowień statutowych, o tyle organizacje pozarządowe współpracujące z UNHCR nie korzystają z tych atrybutów. Powszechnie doktryna prawa międzynarodowego odmawia im podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Umowy te określone są wspólną nazwą *Umowy zawarte na podstawie Programu Wysokiego Komisarza*, a ponadto egzemplarze znajdujące się w głównej siedzibie Urzędu w Genewie opatrzone są pieczętką *instrument wykonawczy*. Wstęp umowy podkreśla fakt zaakceptowania przez Komitet Wykonawczy finan-

sowania projektu i przeznaczenia części funduszy na realizację tego programu. Program w formie aneksu stanowi integralną część każdej umowy. Nie zawierają one jasno sprecyzowanych postanowień co do wejścia w życie. Zawierają tylko klauzule o czasie obowiązywania. Jest to okres od 1 stycznia do 31 grudnia, umowy zaś są podpisywane w styczniu lub w lutym w różnym czasie i różnych miejscach. Wydaje się więc, że zamiarem stron było nadanie tym umowom charakteru wykonawczego w stosunku do programu. Nawet tam, gdzie jako trzecia strona występuje zainteresowany rząd, charakter tych umów nie ulega zmianie - są one instrumentami wykonawczymi. Również zobowiązania nałożone na strony nie tworzą określonego stosunku prawnego w sferze prawa międzynarodowego. Dotyczą one bowiem takich zagadnień jak: korzystanie z ruchomości, nieruchomości, rozliczeń finansowych z realizacji programu. Z powyższego wynika, że umowy zawarte na podstawie Programu Wysokiego Komisarza nie mogą być zaliczone do umów międzynarodowych. Są one wykonawczymi instrumentami w stosunku do Programu. Pewne zaś przesłanki wskazują na cywilnoprawny charakter tych umów. Podkreślić też należy, że podmioty współpracy na gruncie prawa cywilnego traktowane są jako równorzędne i niezależne (autonomiczne). Zarówno bowiem Urząd Wysokiego Komisarza, jak i organizacje pozarządowe posiadają osobowość w prawie wewnętrznym. Nie ma też między nimi władczego podporządkowania. Jeśli zaś chodzi o same umowy, to analiza ich postanowień wykazuje, że są to umowy zlecenia, w których organizacje pozarządowe zobowiązują się do dokonania określonych czynności prawnych lub faktycznych dla realizacji Programu Wysokiego Komisarza. Przepisy tych umów mają charakter dyspozytywny, dopuszczają możliwość modyfikacji przez strony. Przyjmujący zlecenie działa w imieniu Urzędu Wysokiego Komisarza, który nabywa wszelkie prawa i obowiązki płynące z czynności dokonanych między organizacjami pozarządowymi a osobami trzecimi (wynikającymi m.in. z ubezpieczenia budynków, ruchomości). Organizacje pozarządowe mają obowiązek wykorzystywać budżet i środki przeznaczone na realizację programu zgodnie z przeznaczeniem. Na wykonanie zlecenia otrzymują zaliczkę. Wszystkie czynności wykonują nieodpłatnie, są ponadto zobowiązane do przedstawienia raportu ze swojej działalności. Wszystkie te przesłanki prze-

mawiają za tym, że na gruncie prawa cywilnego umowy zawarte na podstawie Programu Wysokiego Komisarza mogą być zaliczone do kategorii umów zlecenia.

Precyzyjniejsze i jasno sformułowane postanowienia znajdują się natomiast w umowach zawartych z Fińskim Czerwonym Krzyżem, Danish Refugee Council czy Norwegian Refugee Council, a dotyczących ogólnej współpracy. Zawierają one klauzule o czasie obowiązywania, zostały podpisane tego samego dnia i w tym samym miejscu przez Wysokiego Komisarza i sekretarzy generalnych tych organizacji, opatrzone są pieczęciami. Jednak i tych umów nie możemy zakwalifikować do umów międzynarodowych m.in. ze względu na brak zdolności traktatowej w sferze prawa międzynarodowego przez te organizacje pozarządowe.

PRZYPISY

1. To tradycyjne stanowisko najdłużej jest reprezentowane przez doktrynę radziecką, chociaż i tam w ostatnich latach zaznacza się istotna ewolucja poglądów. Patrz szerzej: *Międzynarodowa prawosubiektność ((Niekotoryje woprosy teorii)*, Moskwa 1977, str. 9-11; S. Nahlik: *Podmiotowość organizacji międzynarodowych w świetle nauki radzieckiej*, Państwo i Prawo 1976, Nr 10; Ch.N. Okeke: *Controversial subjects of contemporary international law*, Rotterdam 1974, str. 12-17.

2. Court of International Justice Reports, 1949, str. 174, 179

3. Dz.U. z 1990 r, nr 74, poz. 439.

4. Art. 3 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów organizacji międzynarodowych stanowi: " Fakt, że nieniejsza konwencja nie stosuje się I. do umów międzynarodowych, w których jedno lub więcej państw, jedna lub więcej organizacji i jeden lub więcej podmiotów prawa międzynarodowego innych niż państwa czy organizacje są stronami; II. do umów międzynarodowych, w których jedna lub więcej organizacji międzynarodowych, jeden lub więcej podmiotów prawa międzynarodowego innych niż państwa czy organizacje są stronami; III. do umów międzynarodowych w formie niepisanej między jednym lub więcej państwem i jedną lub więcej organizacją międzynarodową, czy między organizacjami międzynarodowymi czy; IV. do umów międzynarodowych między podmiotami prawa międzynarodowego innymi niż państwa i organizacje międzynarodowe, nie wpływa na: a) moc prawną takich umów; b) stosowanie do niej którejkolwiek z reguł sformułowanych w niniejszej Konwencji, którym podlegałyby na podstawie prawa międzynarodowego niezależnie od tej Konwencji; c) stosowanie Konwencji do wzajemnych stosunków między państwami i organizacjami międzynarodowymi, czy do stosunków między samymi organizacjami na podstawie umów międzynarodowych, których stronami są także inne podmioty prawa międzynarodowego.

5. M. Lauterpacht: *International Law*, Cambrige 1975, v. 2, str. 496.

6. Ch.N. Okeke: *Controversial...*, str. 183-184.

7. R.M.M. Walleve: *International law. A student introduction*, London 1986, str. 60-61. Podmiotowość prawnomiędzynarodową organizacji uznają również: J.A. Barberis: *Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale*, Recueil des Cours 1983, t. I, str. 213 i n; E. Bettati: *Le droit des Organisations internationales*, Paryż 1987, str. 103 i n; R.L. Bledsoe, B.A. Boczek: *The International Law Dictionary*, Oxford 1987, str. 76; D.W. Bowett: *The Law of International Institutions*, London 1963, str. 273 i n; D.W. Greig: *International Law*, London 1976, str. 93 i n; Z.M. Klepacki: *Encyklopedia teorii i praktyki organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1990, str. 272 i n; K. Kocot: *Organizacje międzynaro-*

dowe. *Systematyczny zarys zagadnień prawa międzynarodowego*, Wrocław 1971, str. 157 i n; W. Morawiecki: *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 1. *System organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1987, str. 62 i n; *Międzynarodna prawosubiektność, Niektóre wprosy teorii*, Moskwa 1871, str. 82 i n; D.P. O'Connell: *La personnalité en droit international: Revue Général de Droit International Public* 1963, Nr 1, str. 24 i n; B. Przewoźnik: *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych: Annales Universitatis M. Curie-Skłodowska* 1964, vol. XI, str. 156 i n; R. Roma-Montaldo: *International Legal Personality of Implied Powers of International Organizations: British Year Book of International Law* 1970, str. 111-155; Ch. Rousseau: *Droit international public, avec chapitres supplémentaires* par P.M. Dupuy, Paryż 1987, str. 457-470; F. Seyersted: *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*, Kjøbenhavn 1964; R. Sonnenfeld: *Organizacja międzynarodowa jako strona traktatu*, Warszawa 1983, str. 8 i n; E.A. Szibajewa, M. Potocznyj; *Prawowye wprosy struktury i dziejatelności międzynarodowych organizacji*, Moskwa 1988, str. 56-76; R. Tupin: *Podmiotowość prawna organizacji: Sprawy Międzynarodowe* 1978, Nr 3, str. 95 i n; H.A. Uszakow: *Subiekty sowriemiennowo międzynarodnowo prawa: Sowietkij Żezgodnik Międzynarodnowo Prawa* 1964-65, str. 60-75.

8. W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1989, str. 144-145; S. Nahlik ujmuje w odrębną kategorię posiadanie zdolności prawnej na terytorium państw członkowskich. S. Nahlik: *Podmiotowość...*, str. 59; R. Tupin wyróżnia dwie sfery, w których organizacja występuje jako podmiot prawa międzynarodowego. Są to prawo międzynarodowe i prawo krajowe. O tym czy dana organizacja jest podmiotem pierwszego decyduje: zdolność do podejmowania własnych decyzji, zdolność do zawierania umów międzynarodowych, przywileje i immunitety. Natomiast zdolność do zawierania umów, nabywanie i rozporządzanie majątkiem ruchomym i nieruchomym, występowanie w sądzie (zdolność sądowa) decyduje o tym, czy dana organizacja jest podmiotem prawa wewnętrznego. R. Tupin: *Podmiotowość prawna organizacji międzynarodowych, Sprawy Międzynarodowe* 1978, Nr 3, str. 95-97. Ch.N. Okeke ujmuje ogólnie, że podmiot określonego systemu prawnego 1) ma obowiązki i wobec tego ponosi odpowiedzialność za postępowanie niezgodne z normami tego systemu; 2) ma prawo dochodzić korzyści z przyznanych mu praw; 3) posiada zdolność do zawierania umów z innymi podmiotami tego systemu. Ch.N. Okeke: *Controversial...*, str. 19; D.W. Greig zwraca uwagę na status organizacji przyznany w prawie wewnętrznym państw członkowskich gwarantujący wykonywanie przez organizację swych funkcji i celów. Jest to jeden z przejawów osobowości organizacji międzynarodowej. Do innych zalicza: zdolność traktatową, możliwość występowania z roszczeniami i ogólne uprawnienia (bowiem szeroki kontekst specyficznych zdolności nadanych organizacji i typowych obowiązków pozwoli lepiej rozważyć i ocenić główne atrybuty podmiotowości takie jak zdolność traktatowa czy korzystanie z przywilejów i immunitetów); D.W. Greig: *International Law*, Londyn 1976, str. 111-113; W literaturze radzieckiej przy analizie podmiotowości prawnomiędzynarodowej wyspecjalizowanych organi-

zacji ONZ zwrócono uwagę na następujące atrybuty podmiotowości: 1) prawo do zawierania umów międzynarodowych; 2) prawo do korzystania z przywilejów i immunitetów; 3) bierne prawo legacji; 4) uprawnienia organów o międzynarodowym charakterze; 5) prawo występowania o opinie doradcze do MTS; 6) prawo zwolnienia regionalnych konferencji i powoływania regionalnych organizacji; 7) rozpatrywanie za pomocą międzynarodowych środków, sporów, które mogą wynikać pomiędzy państwami-stronami organizacji. *Międzynarodowa prawosubiektność. Niektóre wątpliwości teorii*. Moskwa 1971, str. 85-90. D. Feldman do ogólnych kryteriów determinujących podmiotowość prawnomiędzynarodową zalicza: a) uczestniczenie w międzynarodowych prawnych stosunkach; b) autonomiczną wolę uczestników tych stosunków; c) posiadanie przez takiego uczestnika międzynarodowych praw i obowiązków w odniesieniu do innych międzynarodowych osób. D. Feldman: *International Personality*. Recueil des Cours, Hague 1985, t. 191, str. 359; M. Bettati stwierdza, że status międzynarodowej osoby nie ogranicza się tylko do zdolności traktatowej. Obejmuje on także posiadanie przywilejów i immunitetów, ponoszenie odpowiedzialności międzynarodowej, zdolność występowania z roszczeniami. M. Bettati: *Le droit des Organisations internationales*, Paryż 1987, str. 104; P.M. Dupuy do atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzynarodowych zalicza: 1) prawo zawierania umów z państwami członkowskimi, państwami trzecimi i innymi organizacjami; 2) bierne i czynne prawo legacji; 3) prawo występowania z roszczeniami międzynarodowymi; i 4) niezależność finansowa organizacji. Ch. Rousseau: *Droit international public, avec chapitres supplémentaires* par P.M. Dupuy, Paryż 1987, str. 465-467.

9. J.A. Barberis: *Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale*, w *Recueil des Cours*, Hague 1983, t. I, str. 213 i n; D.W. Greig: *International law*, London 1976, str. 92 i n. H. Lauterpacht: *International law*, vol. 2 *The law of Peace*, Cambridge 1975, str. 487 i n; D.P. O'Connell: *La personnalité en droit international*, w *Revue Générale de Droit International Public*, 1963, Nr 1, str. 6 i n; J. Symonides: *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, str. 129-148.

10. Sir H. Waldock w swoim pierwszym raporcie podkreślił, że art. 3 ust. 4 "international capacity to become a party treaties is also possessed by international organizations and agencies which have a separate legal personality under international law if, and to the extent that, such treaty making capacity is expressly created, or necessarily implied, in the instrument prescribing the constitution and functions of the international organization or agency in question": *Year Book of International Law Commission* 1962, vol. II, A/CN.4/144, str. 35-36.

11. *YBILC*, vol.II, str.193, 240-241.

12. *YBILC* 1950, vol.III, A/CN.4/23, str. 223.

13. *YBILC A/CN.4/L*, str. 161.

14. zobacz przypisy 10.

15. G. Gaja: *A "New Treaties Vienna Conventions on the treaties between States and International Organizations or between International Organizations": A critical commentary*; British Year Book of International Law 1987, Vol. LVIII, str. 261-262.
16. G. Hartman: *The capacity of International Organizations to Conclude Treaties*, str. 127-163 : *Agreements of International Organizations and the Vienna Conventions on the Law of Treaties*, Wien, New York 1971.
17. S.J.D. Hungan: *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so concluded*, Haga 1966, str. 33-48.
18. R. Sonnenfeld: *Organizacja międzynarodowa jako strona traktatu*, Warszawa 1983, str. 28-30.
19. J. Deter: *Law Making by International Organizations*, Stockholm 1965, str. 125, 319.
20. M. Lachs: *Umowy wielostronne*, Warszawa 1958, str. 60-61
21. D.W. Bowett: *The Law of International Institutions*, London 1982, str. 342.
22. W. Morawiecki: *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 1. *System organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1987, str. 65.
23. H. Kelsen: *The Law of the UN, Sup.*, London 1951, str. 329-330.
24. J.J. Łukaszk: *Międzynarodowa organizacja jak strona w międzynarodowych dogovorach*, Sowietkij Żezegodnik Międzynarodowo Prawa 1960, str. 152-153.
25. S.C. Ivraakis: *The Regulation-Making Power of the United Nations*; *Revue Hellénique de Droit International* 1956, t. 9, str. 80-92.
26. D.W. Greig: *International...*, str. 111.
27. P. Krieker: *The High Commissioner for Refugees and Stateless Person*, w: *Netherlands International Law Review* 1979, Nr 26, str. 35.
28. G. Jaeger: *Status and International Protection of Refugees*, International Institut of Human Rights 1978, GE.79-2584, str. 36.
29. L.W. Holborn: *Refugees: A Problem of Our Time*, Nowy Jork 1975, str. 106.
30. P. Weis: *The International Protection of Refugees*, *American Journal of International Law* 1954, vol. 48, Nr 2, str. 214.
31. *Accord entre le Gouvernement français et le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, en vue de l'installation et du fonctionnement en France de la Délégation du Haut Commissariat*, podpisana w Paryżu 18 lutego 1953 roku, niepublikowana.

32. *Accordo fra il Governo Italiano e l'Alto Commissariato Delle Nazioni Unite per i Rifugiati*, podpisana w Rzymie 2 kwietnia 1952 r, niepublikowana.

33. Pojęcia Wysoki Komisarz i Urząd Wysokiego Komisarza używane są zamiennie. Szerzej na ten temat w roz. 2.2.

34. F. Seyersted: *Objective International Personality of Intergovernmental Organization*, Kjbenhavn 1964, str. 22.

35. Modelowy projekt umowy w sprawie siedziby między Wysokim Komisarzem do Spraw Uchodźców a zainteresowanym rządem, niepublikowane.

36. Taki zakres przywilejów i immunitetów przewidują umowy zawarte z rządami: Algierii, Argentyny, Australii, Austrii, Bahrajnu, Bostwany, Brazylii, Chile, Dżibuti, Egiptu, Etiopii, Filipin, Francji, Indonezji, Iranu, Japonii, Kamerunu, Kanady, Kostaryki, Laosu, Meksyku, Mozambiku, Pakistanu, Peru, Republiki Środkowoafrykańskiej, Salwadoru, Ugandy, Wielkiej Brytanii.

37. W. Morawiecki: *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t. 1, *System organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1987, str. 145.

38. *International Law Reports*, vol. 42, str. 241-242.

39. Patrz przypis 8.

40. W. Morawiecki: *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965, str. 199.

41. A. Grahl-Madsem: *The Status of Refugees in International Law*, Leyden 1966, str. 55.

42. W tej liczbie znalazły się m.in. Algieria (27.09.84), Angola (18.02.77), Argentyna (21.11.84), Bangladesz (7.07.85), Dżibuti (23.03.1978), Egipt (10.02.54), Etiopia (18.07.66), Francja (18.02.1953), Hiszpania (14.03.1988), Indonezja (15.06.1979), Jemen (12.11.1987), Kabon (15.11.1954), Kamerun (8.05.1982), Kostaryka (12.01.1982), Malawi (28.04.1988), Meksyk (5.10.1987), Mozambik (28.05.1987), Nigeria (1982), Papua Nowa Gwinea (2.09.1986), Peru (9.04.1984), Portugalia (14.03.1978), Somalia (4.07.1979), Sudan (15.09.1968), Szwecja (31.08.1985), Tajlandia (1.12.1977), Togo (21.01.1970), Wietnam (11.06.1975) oraz Zair (1.01.1975).

43. W takiej formie zostały zawarte umowy z rządami m.in. Brazylii, Chin, Holandii, Indii, Iranu, Kenii, Luksemburga, Malty, Rwandy, Salwadoru, Singapuru, Sri Lanki, Wielkiej Brytanii, USA, Zambii i Zimbabwe.

44. Bez pisemnych umów utworzono oddziały Urzędu m.in. w Burundi, Chile, Filipinach, Hondurasie, Kampuczy, Kanadzie, Lesoto, Libii, Maroku, Senegal, Tunezji.

45. *Agreement with the Government of Republic of... and the United Nations High Commissioner for Refugees concerning the establishment of the branch office for... of the High Commissioner in...*, model draft, niepublikowana.

46. Art. V pkt 18 stanowi: "Funkcjonariusze ONZ: a) będą korzystali z immunitetu niepodlegania sądom za czynności dokonywane przez nich w charakterze urzędowym (włączając w to ich wypowiedzi i pisma); b) będą wolni od wszelkich podatków od pensji i uposażeń wypłacanych im przez ONZ; c) będą wolni od obowiązku służby narodowej; d) nie będzie się stosowało ani do nich, ani do ich współmałżonków i członków rodziny, będących na ich utrzymaniu, przepisów ograniczających imigrację i formalności rejestracyjnych dla cudzoziemców; e) będą korzystali o ile chodzi o ułatwienia przy zmianie pieniędzy, z takich samych przywilejów jak funkcjonariusze podobnej rangi, należący do misji dyplomatycznych, akredytowanych przy danym rządzie; f) będą korzystali zarówno sami, jak i ich współmałżonek i członkowie rodziny, będący na ich utrzymaniu, z takich samych ułatwień przy powrocie do kraju w okresie kryzysu międzynarodowego, jak delegaci dyplomatyczni; g) przy obejmowaniu swego stanowiska w danym kraju będą mieli prawo wwieźć bez opłaty cła swoje ruchomości i przedmioty osobistego użytku", Dz.U. 1948, Nr 39, poz. 286.

47. np. umowy z: Austrian Relief Committee for Afghan Refugees: Sanitation and Basic Health Programme for Afghan Refugees in the North West Frontier Province (87/AP/PAK/MA/20/ARC); British Red Cross Society: Care and Maintenance of Vietnamese Refugees in Hong Kong (86-87/AP/HKG/MA/1); International Red Cross: Primary health care for Afghan refugees in the North West Frontier Province (87/AP/PAK/MA/15/IRC; The Republic of Korea National Red Cross: Assistance for refugees from Indochina (87/AP/KOR/MA/1); Médecins sans Frontières: Medical Assistance to Afghan Refugees in Chagai District in Baluchistan (87/AP/PAK/MA/10/MSF).

48. np. umowy z: Caritas, Hong Kong: Resettlement Services for Indo - Chinese Refugees in Hong Kong (87/AP/HKG/RE/2); Refugees Assistance Foundation: Resettlement Services in the Philipines (87/AP/PHI/RE/2/RAF).

49. np. umowy z: Kenya Catholic Secretariat: Educational Assistance at Lower Secondary Academic Level (87/AP/KEN/ED/1); Post Primary Vocational Training (87/EA/KEN/ED/2); Bostwana Council for Refugees: Scholarships for refugees at secondary Schools in Bostwana (87/AP/BOT/ED/1).

50. np. umowy z: Bostwana Council for Refugees: Counselling Services to Refugees in Bostwana (87/AP/BOT/ED/1); International Social Service: Provision of Co-ordination and Supervision of Social Service and Education Activities in Thailand (87/AP/THA/CL/3).

51. np. umowy z: Bostwana Council for Refugees : Local Integration of Individual Refugees in Bostwana (87/AP/BOT/LS/1); Caritas, Hong Kong: Assistance towards local integration of Vietnamese Refugees (87/AP/HKG/LS/1); Caritas: Recurrent Costs for the reception centre at Malindza (87/AP/SWA/LS/3).

52. np. umowy z: Bostwana Coucil for Refugees: Repatriation on Refugees residing in Bostwana (87/AP/BOT/RP/1); Service Social International, Section Suisse: Aide au Repatriement Volontaire de Réfugié d'Amérique Latina (88/AP/SW/RP/1).

53. np. umowy z: Caritas Austria: Lagal Assistancce in Austria (87/AP/AUS/LA/1); Office central Suisse d'Aide aux Réfugiés; Assistance Juridique aux Demandeurs d'Asile et Réfugié en Suisse Alemanique (87/AP/SWI/LA/1) Service Social International: Assistance juridique aux réfugiés et Demandeurs d'Asile en Suisse Romande (87/AP/SWI/LA/2).

54. np. umowa z: Operational Handicap Internationale: Assistance to Handicapped refugees in Baluchistan (87/AP/PAK/HD/1/OH).

55. UNHCR activities financed by voluntary funds: Report for 1985-86 and proposed programmes and budget for 1987, cz. II, str. 79.

56. tamże, str. 93.

57. Doboru umów do niniejszej analizy dokonano przyjmując zarówno kryterium przedmiotu, jak i ilości stron, uwzględniając przy tym w możliwie największym stopniu reprezentację geograficzną. Zgodnie z powyższym wykorzystano następujące umowy zawarte na podstawie Programu Wysokiego Komisarza: a) Malaysian Red Cross Society: Assistance to Vietnamese Refugees and Displaced Persons from Indo-China (87/AP/MLS/MA/1); Croissant Rouge Algerien, Alger: Assistance en Matiere de Sante en Faveur des Groupes les plus Vulnerables des Réfugiés Sahraouis en Algerie (87/AP/ALG/MA/5); b) Malaysian Red Crescent Society: Regular language, cultural orientation and vocation training for Indo - Chinese refugees in Malaysia (87/AP/MLS/RE/1); c) Bostwana Council for Refugees: Scholarship to Refugees at Secondary School in Bostwana (87/AP/BOT/ED/1); d) International Social Service: Provision of Co-ordination and Supervision of Social Service and Education Activities in Thailand (87/AP/THA/CL/3); e) Pertubuhan Kebajikan Islam Malaysia: Assistance to Indo-Chinese Muslim Refugees in Malaysia (87/AP/MLS/LS/1); f) Service Social International, Section Suisse: Aide au Repatriement Volontaire de Réfugiés d'Amérique Latine (87/AP/SWI/RP/1); g) United Kingdom Immigrants Advisory Service: Legal Assistance for Asylum - Seekers in the United Kingdom (87/AP/GBR/LA/1-87/TF/GBR/LA/1); h) Pakistan Red Crescent: Identification and Rehabilitation of Disabled Afghan Refugees in the North West Frontier Province (87/AP/PAK/HD/2/PRC). Analizy zaś umowy zawartej między Wysokim Komisarzem, zainteresowanym rządem i organizacją pozarządową dokonano w oparciu o modelowy projekt takiej umowy.

58. Agreement of understanding between the Finnish Red Cross and the United Nations High Commissioner for Refugees-UNHCR, niepublikowana.

59. Agreement of understanding between the Danish Refugee Council and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), niepublikowana.

60. Agreement of understanding between Norwegian Refugee Council and United Nations High Commissioner for Refugees, niepublikowana.

61. Dz. U. z 1990 r., nr 74, poz. 439.

62. art. 2 pkt 1 zawiera następującą definicję umowy międzynarodowej: traktat jest to porozumienie między państwem czy państwami i organizacją, czy organizacjami międzynarodowymi, jak też między organizacjami międzynarodowymi regulowane prawem międzynarodowym, zawarte w formie pisemnej, niezależnie od tego czy jest zawarte w jednym dokumencie, czy też w dwóch lub więcej powiązanych ze sobą dokumentach, bez względu na jego szczególną nazwę.

63. M. Frankowska: *Z problematyki identyfikacji aktów prawnych w prawie międzynarodowym*, Państwo i Prawo 1980, Nr 8, str. 24-25.

64. Projekt ostatniego sprawozdawcy G.Fitzmaurice'a brzmiał: "...zamiar stworzenia uprawnień i obowiązków albo stworzenia stosunków rządzonych prawem międzynarodowym". Patrz szerzej: S.E. Nahlik: *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, str. 67-69.

65. M. Frankowska: *Z problematyki...*, str. 24.

66. tamże, str. 26-29.

67. J.E.S. Fawcett: *The Legal character of International Agreement* w: *British Year Book of International Law* 1953, v. 30, str. 385

68. tamże, str. 387-388.

69. tamże, str. 389.

70. T. Ansbach: *Zur teilnahme internationaler organisationen am internationalen rechtssöpfungprozess*, w: *Acta Universitatis Wratislaviensi* 1984, Nr 643, *Prawo CXI*, str. 23-24.

71. *Repertory of Practice of United Nations Organs* zalicza UNRWA do tej samej grupy organów pomocniczych co UNHCR - mianowicie do agencji operacyjnych: *Repertory of Practice...* 1955, vol. I, str. 663 i n.

72. UNTS, vol. 121, str. 107; i UNTS vol. 620, str. 183.

73. *Agreements...*, str. 66.

74. S.J.D. Hungdan Chiu: *The capacity of International Organizations to conclude Treaties, and the Special Legal Aspects of the Treaties so concluded*, Haga 1966, str. 152-158. Podobne stanowisko prezentuje E.A. Szibajewa; E.A. Szibajewa: *Prawowej status mięzprawicielstwiennych organizacjii*, Moskwa 1972, str. 140-156.

3. Pozostałe podstawy współpracy

Współpraca Urzędu Wysokiego Komisarza do Spraw uchodźców z organizacjami pozarządowymi przybiera różnorodne formy. Omówione dotychczas podstawy współpracy dają bądź to ogólną delegację do kooperacji (zawartą w statutach) bądź też ustalają szczegółowe zasady wykonywania przez organizacje pozarządowe Programów Wysokiego Komisarza. Nieliczne tylko umowy zawarte między tymi dwoma podmiotami dotyczą ogólnej współpracy. Czy istnieją zatem inne, od wyżej wspomnianych, podstawy kooperacji?; jakiego zakresu wspólnej działalności dotyczą?; jaki jest ich charakter prawny?

3.1. Zasady Procedury Komitetu Wykonawczego Programu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców

Znaczące miejsce wśród podstaw współpracy w dziedzinie konsultacji z organizacjami pozarządowymi zajmują Zasady Procedury przyjęte przez Komitet Wykonawczy. Część XII tego aktu jest poświęcona konsultacji. Komitet Wykonawczy¹ jest organem ściśle związanym z pracami Urzędu i poprzez wykonywanie swoich funkcji doradczych wywiera znaczny wpływ na kierunki jego działalności. Dlatego też wydaje się celowym omówienie w tym miejscu przyjętych form współpracy. Zgodnie z art. 39 organizacje pozarządowe mające przyznany przez Radę Gospodarczo-Społeczną status konsultacyjny mogą składać do Komitetu oświadczenia stosownie do par. 28, 29 i 30 Rezolucji Rady Gospodarczo-Społecznej 288 (B) z 27 lutego 1950 roku zawierającej dyspozycje w sprawie konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Mogą to być zarówno oświadczenia pisemne jak i ustne.² Art. 40 Zasad upoważnia organizacje pozarządowe wpisane do rejestru do składania takich oświadczeń, ale na zalecenie Sekretarza Generalnego czy Komitetu. Natomiast art. 41 przyznaje organizacjom pozarządowym, które są członkami Komisji do Spraw Uchodźców ICVA takie uprawnienia, jakie są przyznane organizacjom pozarządowym wpisanym do rejestru.

Zasady Procedury regulują ponadto sposób zwoływania sesji Komitetu, ustalania porządku dziennego sesji, reprezentacji, wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących, możliwości powołania sekretariatu na sesje, zasady przewodnictwa tym spotkaniom, czy sposób głosowania. Zgodnie z przyjętymi zasadami Wysoki Komisarz będzie przedstawiał Komitetowi projekt swojego raportu z działalności i rocznego raportu finansowego. Uregulowano też kwestie uczestnictwa w posiedzeniach Komitetu organizacji wyspecjalizowanych, organizacji międzynarodowych i właśnie zagadnienie konsultacji z organizacjami pozarządowymi.

Zasady Procedury regulują bardzo wąską, ale jakże ważną dziedzinę współpracy - konsultację. Prawne uregulowanie tej kwestii świadczy o znaczeniu, jakie przykładą się dla tego typu kontaktów. Należy też podkreślić, że Zasady szczegółowo wymieniają formy tej współpracy ograniczając je do składania, przez organizacje pozarządowe posiadające przyznany przez Radę Gospodarczo-Społeczną status konsultacyjny I i II stopnia, pisemnych i ustnych oświadczeń, w sprawach, w których są szczególnie kompetentne, a które są aktualnie rozpartywane. Organizacje zaś pozarządowe wpisane do rejestru i będące członkami Komisji do Spraw Uchodźców ICVA mogą składać oświadczenia pisemne na zalecenie Sekretarza Generalnego czy wypowiedzi ustne na zalecenie Sekretarza Generalnego lub Komitetu. Organizacjom pozarządowym przyznano tylko podstawowe uprawnienia w porównaniu z tymi, jakie mają organizacje pozarządowe na forum Rady Gospodarczo-Społecznej, jej komisji i komitetów.

Należy również podkreślić, że przyznanie statusu konsultacyjnego organizacjom pozarządowym stawia je w szczególnej sytuacji. Otóż na podstawie postanowień zawartych w umowach w sprawie siedziby mają one zapewniony swobodny dostęp do siedziby organizacji. Nie będąc też podmiotami prawa międzynarodowego publicznego kształtują politykę i kierunki działalności innych podmiotów tego prawa, wpływając w ten sposób na stosunki międzynarodowe. To wszystko podkreśla znaczenie i doniosłość Zasad Procedury dla ogólnej działalności organizacji pozarządowych i Urzędu Wysokiego Komisarza.

Oceniając charakter prawny tego aktu należałoby w tym miejscu odnieść się do rozważań zawartych w rozdziale 1.3.1 podpunkt *b* i *c*. Prawem wewnętrznym organizacji są decyzje organów organizacji odnoszące się do jej funkcjonowania i mające na celu realizację określonych celów. Zasady Procedury Komitetu Wykonawczego Programu Wysokiego Komisarza zawierające przepisy proceduralne obowiązujące w łonie tego organu należy uznać za prawo wewnętrzne organizacji. I w oparciu o tezę, iż prawo wewnętrzne organizacji jest źródłem prawa międzynarodowego publicznego, należy taki właśnie charakter przypisać Zasadom Procedury.

3.2. Uchwały organów organizacji pozarządowych

Przepisy odnośnie współpracy z międzynarodowymi instytucjami znajdziemy również w aktach uchwalanych przez organizacje pozarządowe, będące wynikiem wykonywania przez nie zadań statutowych. Akty te są rozwinięciem ogólnych celów nakreślonych przez statuty. I tak, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. VIII Statutu Lutheran World Federation Komitet Wykonawczy powołał dwunastoosobową komisję - Church Cooperation, Communication, Studies, World Service. Jest ona upoważniona m.in. do kontaktów z agencjami ONZ, organizacjami rządowymi i pozarządowymi w wykonywaniu swoich funkcji.

Podobnie na podstawie art. 12 ust. 2 Statutu Islamic African Relief Agency dyrektor generalny tej organizacji utworzył dwa departamenty. Jeden z nich - do spraw Pomocy, Uchodźców i Displaced Persons - może dla wykonywania swoich funkcji podejmować kontakty z międzynarodowymi instytucjami zajmującymi się problemem uchodźców.

Art. XVI Statutu ICVA upoważnia organ zarządzający do tworzenia grup roboczych. Wykonując tą delegację utworzono m.in. grupę roboczą do Spraw Uchodźców i Migracji. Może ona, w celu wymiany informacji, realizacji badań i wykonywania opieki w stosunku do uchodźców, prowadzić konsultacje z innymi organizacjami pozarządowymi i rządowymi, w tym głównie z tymi, dla których rozwiązywanie problemu uchodźstwa jest zadaniem statutowym. Chodzi tu o Urząd

Wysokiego Komisarza i Agencję ONZ dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie.

Również Foundation for Welfare and Education of Asian People utworzyła w 1979 roku Refugee Resettlement Assistance Headquarters, której celem jest m.in. kontakt z UNHCR w zakresie pomocy uchodźcom.³

Przytoczona powyżej grupa przepisów dotyczy rozwoju struktury organizacji pozarządowych, gdzie w ramach wykonywania zadań statutowych tworzone są nowe organy, do kompetencji których należą sprawy związane z uchodźstwem. Organizacji takich, biorąc pod uwagę ogólną liczbę współpracujących z Urzędem Wysokiego Komisarza, jest niewiele. Ta podstawa współpracy występuje więc sporadycznie, upoważnia do ogólnej kooperacji z Urzędem, nie wymieniając jednak szczegółowo form takiej współpracy. Decyzje organów organizacji pozarządowych wykonywane na podstawie delegacji statutowej należą do prawa wewnętrznego tych organizacji i muszą być zgodne z postanowieniami statutowymi.

Celowym wydaje się zwrócenie w tym miejscu szczególnej uwagi na jedną z najaktywniej działających organizacji - Ligę Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża. Już w 1952 roku na 18 Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża przyjęto rezolucję na temat prawnej pomocy zachęcającą Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża do dalszej działalności prowadzonej wspólnie z Ligą, narodowymi stowarzyszeniami, innymi rządowymi i pozarządowymi organizacjami, która może przyczynić się do rozwiązania problemu uchodźstwa.⁴ Późniejsza rezolucja Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża dotycząca pomocy uchodźcom⁵ wyraża poparcie dla działalności Czerwonego Krzyża i jego współpracy z Urzędem Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców. Nakłada ponadto na narodowe stowarzyszenia obowiązek informowania Ligę czy Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża o prowadzonych z UNHCR negocjacjach, które mogą doprowadzić do zawarcia formalnych umów w celu umożliwienia Lidze i Komitetowi uczestniczenie w takich negocjacjach. Liga Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża powinny jak

najszerzej prowadzić kooperację z UNHCR i innymi instytucjami (rządowymi czy pozarządowymi) działającymi na rzecz uchodźców. Rezolucja zawiera ponadto upoważnienie do prowadzenia regularnej konsultacji z Urzędem Wysokiego Komisarza w przedmiocie wspólnych zainteresowań, i ilekroć to będzie uznane za konieczne, będą koordynować ich humanitarną pomoc niesioną uchodźcom i *displaced persons* tak, aby ich akcje uzupełniały się.

Rezolucja ta wyraźnie upoważnia Ligę do współpracy z Urzędem Wysokiego Komisarza. Wymienia różne formy tej kooperacji, bowiem poza ogólnym upoważnieniem do współpracy i konsultacji rezolucja wprowadza nowe, nie spotykane w analizowanych powyżej prawnych podstawach formy. Zachęca Ligę Stowarzyszeń do udziału w negocjacjach umów prowadzonych między narodowymi stowarzyszeniami a Urzędem Wysokiego Komisarza i do koordynacji działań, kiedy każdy z podmiotów wykonuje własne programy. Zwłaszcza ta ostatnia forma współpracy zasługuje na podkreślenie, gdyż ma zapobiec dublowaniu się programów pomocy. Międzynarodowa Konferencja Czerwonego Krzyża, w której uczestniczą krajowe stowarzyszenia, przedstawiciele Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża i Ligi oraz państw sygnatariuszy Konwencji genewskich, jest zgodnie ze statutem najwyższym organem uchwalającym. Przyjęte przez Konferencję uchwały wytyczają kierunek działalności organizacji czerwonokrzyżskich, stanowią podstawę ich działalności.

3.3. Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego i Rady Gospodarczo-Społecznej

Omawiane w części 3.3. i 3.4. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego i Rady Gospodarczo-Społecznej, jak też nieformalne porozumienia wykraczają poza pojęcie podstaw prawnych przyjętych na wstępie, które mają charakter normatywny dla stron współpracy. Jednak ze względu na chęć całościowego przedstawienia tematu uznano za stosowne włączenie ich do niniejszych rozważań, gdyż zwłaszcza w przypadkach potrzeby niesienia natychmiastowej pomocy stanowią one cenne uzupełnienie omówionych powyżej podstaw prawnych.

Zgromadzenie Ogólne, jako organ główny Urzędu Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców, i Rada Gospodarczo-Społeczna, jako organ ściśle związany z pracami Urzędu, - z jednej strony, i jako organy do kompetencji których należy m.in. badanie międzynarodowych zagadnień społecznych i udzielanie w tych sprawach zaleceń członkom organizacji - z drugiej strony, wydały w swej działalności szereg rezolucji, których tematyka dotyczyła prac Urzędu Wysokiego Komisarza, jak też problematyki uchodźstwa.

Przyjmując za kryterium przedmiot rezolucji możemy podzielić je na dwie grupy: pierwsza związana jest z procedurą rozpatrywania rocznych sprawozdań Wysokiego Komisarza, druga - dotyczy pomocy dla określonej grupy uchodźców znajdujących się w ciężkiej sytuacji i potrzebujących pilnej pomocy.

Rezolucje zaliczane do pierwszej grupy i uchwalane przez Zgromadzenie Ogólne przy okazji rozpatrywania rocznych sprawozdań zawierają niekiedy apele skierowane do rządów, organizacji wyspecjalizowanych, organizacji rządowych i pozarządowych zajmujących się migracją o wspieranie, wszelkimi możliwymi sposobami, Wysokiego Komisarza w jego działalności na rzecz uchodźców włączając w to migrację, ułatwienie transportu, osiedlenie się i inne działania mające na celu poprawę sytuacji uchodźców.⁶ Rezolucje te zawierają też często zalecenia skierowane do Wysokiego Komisarza o kontynuowanie jego wysiłków mających na celu rozwiązywanie problemów uchodźców w kooperacji z rządami, ciałami ONZ i dobrowolnymi organizacjami.⁷

Natomiast rezolucje zaliczone do drugiej grupy wydawane są w związku z działalnością Urzędu Wysokiego Komisarza w odniesieniu do konkretnej grupy uchodźców. Zawarte w nich apele skierowane do rządów, organizacji rządowych i pozarządowych o poparcie finansowe i podjęcie wspólnych działań w wykonywaniu programu Urzędu czy koordynację z Urzędem własnych programów dotyczą określonego wycinka działalności Urzędu np. w zakresie pomocy uchodźcom węgierskim, chińskim, afrykańskim.⁸ W większości postanowień tych rezolucji mówi się ogólnie o "podjęciu wspólnych działań" m.in. z organizacjami pozarządowymi bez określania konkretnych form takiej ko-

operacji. Spotykane są jednak i inne postanowienia. Na przykład w rezolucji dotyczącej uchodźców algierskich w Maroku i Tunisie zaleca się Wysokiemu Komisarzowi użycia jego wpływów w celu zapewnienia kontynuacji operacji wykonywanych wspólnie przez Urząd i Ligę Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża.⁹ W innej dotyczącej studentów-uchodźców z Namibii, Zimbabwe i Płd. Afryki, nawołuje się m.in. organizacje pozarządowe do oferowania swoich możliwości w zakresie edukacji i szkolenia zawodowego.¹⁰ Postanowienia rezolucji dotyczącej kobiet uchodźców upoważniają Wysokiego Komisarza do koordynowania badań dotyczących sytuacji i potrzeb kobiet uchodźców.¹¹ Podobnie w rezolucji dotyczącej pomocy dla kobiet i dzieci uchodźców z Południowej Afryki i Namibii Zgromadzenie Ogólne nawołuje rządy, organizacje rządowe i pozarządowe do zwiększenia poparcia i solidarności z tą grupą uchodźców poprzez m.in. szerokie propagowanie informacji na temat ich sytuacji.¹² Zgromadzenie Ogólne w sporadycznych wypadkach sugeruje konkretne formy współpracy (np. w zakresie edukacji studentów, czy przeprowadzenie badań w celu poznania potrzeb i oceny położenia kobiet i dzieci uchodźców). Jest to odbiciem specyfiki potrzeb określonej grupy uchodźców.

Podobnie jak rezolucje Zgromadzenia Ogólnego, tak rezolucje Rady Gospodarczo-Społecznej, dotyczące określonych grup uchodźców zawierają postanowienia nawołujące rządy, organizacje rządowe i pozarządowe do współpracy i poparcia finansowego programów Wysokiego Komisarza.¹³ Również w przypadku rezolucji Rady Gospodarczo-Społecznej znajdują się i takie, które wymieniają konkretne formy współpracy (np. w zakresie edukacji, szkolnictwa zawodowego).¹⁴

Oceniając charakter prawny tych rezolucji należałoby podkreślić, że już samo sformułowanie par. 3 Statutu: "Wysoki Komisarz będzie stosował się..." pozwala sądzić, iż Wysoki Komisarz nie jest zobowiązany tymi dyrektywami. Ponadto wykładnia semantyczna rezolucji, w których "apeluje się o współpracę", "zaleca się" czy "życzy aby" potwierdza tezę, iż nie są to normy wiążące Urząd Wysokiego Komisarza ani organizacje pozarządowe. Zgodnie także z poglądem przeważającej części doktryny i praktyką należy przyjąć, że uchwały adresowane do państw członkowskich lecz dotyczące ich postępowania poza organi-

zają nie mają w stosunku do nich mocy wiążącej, są jedynie zaleceniami.¹⁵

Pomimo iż rezolucje Rady Gospodarczo-Społecznej i Zgromadzenia Ogólnego (poza tzw. prawem wewnętrznym organizacji) nie tworzą norm prawnych wiążących państwa, są one normami "politycznymi", "moralnymi" i jako takie odgrywają niejednokrotnie ważną rolę w kształtowaniu postaw całej społeczności międzynarodowej. Rezolucje takie swoimi moralnymi apelami przyczyniają się do wzmocnienia współpracy między Urzędem i organizacjami pozarządowymi w tak krytycznych dla wielu grup uchodźców sytuacjach. Są one istotnym uzupełnieniem podstaw prawnych współpracy, stanowią niejednokrotnie inspirację do podjęcia wspólnych działań na rzecz najbardziej potrzebujących uchodźców i podjęcia wysiłków zmierzających do przyjęcia sformalizowanych podstaw takiej współpracy.

3.4. Nieformalne porozumienia

Zdarza się często, iż współpraca między Urzędem Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców a organizacjami pozarządowymi wykonywana jest w oparciu o nieformalne porozumienia. Ma to miejsce wówczas, kiedy nagłe zdarzenia zmuszają tysiące ludzi do opuszczenia swojego państwa, a w nowym miejscu pobytu znajdują się w dramatycznej sytuacji, pozbawieni podstawowych środków do życia i opieki. Organizacje pozarządowe, w porównaniu z rządowymi, są mniej sformalizowane, co sprzyja ich szybkości reakcji. Często też ze względu na sytuację polityczną organizacje pozarządowe są potencjalnie jedyne mogącymi udzielić pomocy. Sytuacja jest skomplikowana również w przypadku, gdy uchodźcy znajdują się na terenie państwa, które nie jest stroną Konwencji o statusie uchodźców z 1951 roku i na jego terytorium nie ma swojej siedziby Oddział Urzędu Wysokiego Komisarza. W przypadkach takich nieoceniona jest pomoc niesiona przez organizacje pozarządowe. Często organizacje te kontaktują się bezpośrednio z Urzędem Wysokiego Komisarza w celu ustalenia kierunków opieki uchodźców. Wykształciły się tutaj dwa możliwe rozwiązania: pierwsze - najczęściej spotykane - doprowadza do włączenia tej akcji do programu nadzwyczajnej pomocy UNHCR i do czasu podpisania

formalnego porozumienia organizacje pozarządowe wykonują ten program na podstawie ustalonych nieformalnych porozumień; drugie- występuje w przypadku, kiedy osoby potrzebujące opieki z różnych względów nie zostają objęte programem pomocy Urzędu Wysokiego Komisarza. Wówczas ciężar zagwarantowania im materialnej pomocy spoczywa na organizacji pozarządowej. Lecz niejednokrotnie, na podstawie nieformalnych porozumień działalność taka, pomimo że nie jest włączona do programu Urzędu, jest w całości lub w części finansowana przez Urząd. Z tej drugiej formy pomocy korzystają organizacje pozarządowe m.in. w państwach europejskich, które nie są stronami Konwencji z 1951 roku. Na przykład, Polski Czerwony Krzyż niejednokrotnie otrzymywał finansową pomoc przeznaczoną na zabezpieczenie podstawowych środków egzystencji dla uchodźców (głównie z państw afrykańskich), dla których Polska była państwem pierwszego schronienia. Nieformalne porozumienia doprowadzały więc do współpracy, która polegała, w pierwszym etapie, na przybyciu do naszego kraju przedstawicieli Urzędu w celu przeprowadzenia wywiadów z osobami objętymi opieką Polskiego Czerwonego Krzyża i następnie sfinansowaniu pobytu osób, którym Wysoki Komisarz przyznał status uchodźcy. Następnie wysiłki UNHCR zmierzały do znalezienia tym osobom państwa, które wyraziło zgodę na ich przyjęcie. Ostatnim zaś etapem współpracy było zorganizowanie im podróży.¹⁶

PRZYPISY

1. patrz szerzej roz. 1.1 przypis 5.
2. Zasady Procedury zostaną szerzej omówione w roz. 4.2.2.
3. *Guide to Refugee Resettlement, Assistance programmes and facilities*, The Foundation for the Welfare and Education of Asian People, 1987, str. 1-5.
4. *International Red Cross Aid to Refugees*, Report submitted by the International Committee of the Red Cross and the League of the Red Cross Societies, Geneva 1981, CPA/7/1, str. 10.
5. Rezolucja XXI Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża *International Aid to Refugees*, tekst w: *Red Cross Action in Aid of Refugees*, Document prepared by the International Committee of the Red Cross and the League of the Red Cross Societies, Genewa 1983, CD/8/1.
6. postanowienia takie znajdują się m.in. w rezolucji 639 (VII) z 20 XII 1950r, 38/121 z 16 XII 1983 r.
7. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego: 2789 (XVI) z 6 XII 1971 r, 2956 (XVII) z 12 XII 1972 r, 3143 (XXVIII) z 3XII 1973 r, 3271 (XXIX) z 10 II 1974r, 4353 (XXX) z 9 XII 1975 r, 31/35 z 30 XXI 1976 r, 35/41 z 25 XI 1980 r, 36/125 z 14 XII 1981 r, 40/118 z 13 XII 1985 r.
8. np. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego: 1129 (XI) z 21 XI 1956 r (*Hungarian Refugees*); 1167 (XII) z 26 XI 1957 r (*Chinese refugees in Hong Kong*); 1500 (XVI) z 5 XII 1960 r; 1672 (XVI) z 18 XII 1961 r (*Refugees from Algeria in Morocco and Tunisia*); 1784 (XVII) z 7 XXII 1962 r (*the Problem of Chinese Refugees in Hong Kong*).
9. rezolucja 1500 (XV) z 5 XII 1960 r.
10. rezolucja 34/174 z 17 XII 1979 r.
11. rezolucja 35/135 z 11 XII 1980 r.
12. rezolucja 41/123 z 4 XII 1986 r.
13. rezolucje Rady Gospodarczo-Społecznej 1655 (LII) z 1 VI 1972 r; 1741 (LIV) z 4 V 1973 r; 1799 (LV) z 30 VII 1973 r; 1877 (LVII) z 16 VII 1974 r; 1980/44 z 23 VII 1980 r; 1980/54 z 24 VII 1980; 1981/4 z 4 V 1981 r; 1981/32 z 6 V 1981 r; 1982/3 z 4 IV 1982 r.
14. rezolucja Rady Gospodarczo-Społecznej 1078/55 z 2 VIII 1978 r.
15. W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1983, str. 105 i n. Autor wskazuje wyjątkowe przypadki, kiedy organizacje mię-

dzynarodowe mogą tworzyć normy prawne adresowane do państw i regulujące działalność państw poza organizacją. R. Bierzanek i J. Symonides podkreślają, że stosunek takich uchwał do obowiązującego prawa może być różny."Mogą one wyjaśniać i konkretyzować obowiązujące normy prawne (*secundum legem*), obejmować dziedziny nie objęte dotychczas normami prawnymi (*praeter legem*), a nawet zawierać treść kolidującą z obowiązującymi normami prawa międzynarodowego: R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, str. 289-292; D.H.N. Johnson: *The effect of Resolutions of the General Assembly of the United Nations*, *British Year Book of International Law* 1955-56, t. 32, str. 97 i n.; G. Piotrowski: *Les résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies*, *Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques* 1955, Nr 2, str. 113 i n.

16. szerzej na temat programów Polskiego Czerwonego Krzyża zobacz roz. 6.3.1.

CZEŚĆ II

FORMY WSPÓŁPRACY URZĘDU WYSOKIEGO KOMISARZA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH DO SPRAW UCHODźCÓW Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

W części II pracy podjęto próbę ukazania współpracy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi w trzech płaszczyznach: konsultacyjnej, wykonawczej i uzupełniającej. Założeniem tej części jest ukazanie form i zasad tej kooperacji. Dlatego też praktykę starano się ukazać od strony instrumentalno-prawnej wykorzystując dane statystyczne w zakresie niezbędnym dla ukazania określonego zjawiska. Analizie poddano głównie ostatnią dekadę, w kilku natomiast wypadkach, gdzie uznano za stosowne ukazanie pewnej ewolucji i dynamiki zjawiska, omówiono okresy wcześniejsze.

4. Konsultacja

Jedną z form współpracy Urzędu Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi jest konsultacja. Prowadzona jest ona w wielu różnorodnych formach. Stały rozwój współpracy między tymi partnerami tworzy potrzebę szukania coraz to nowych rozwiązań. Sam udział w pracach organów Urzędu i organizacji pozarządowych czy zasady odnoszące się do stosunków konsultacyjnych stają się niejednokrotnie niewystarczające. Dlatego też w niniejszej części podjęto próbę ukazania rozwoju form konsultacji pomiędzy Urzędem a organizacjami pozarządowymi.

4.1. Konsultacja w ramach wzajemnego udziału w pracach Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców i organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe utrzymują kontakty z Siedzibą Urzędu w Genewie, jak też z jego oddziałami na całym świecie.

Już w 1954 roku oddziały Urzędu utworzyły ciała doradcze (advisory boards) skupiające reprezentantów organizacji pozarządowych i reprezentantów rządów państw, na terytorium których wykonywany był program pomocy.¹ Zadaniem tych rad była pomoc w przygotowaniu projektów stałej i nadzwyczajnej pomocy w ramach programu United Nations Emergency Fund. Szczególną uwagę podczas regularnych spotkań oddziałów z organizacjami pozarządowymi zwrócono na te projekty organizacji pozarządowych, które dotyczyły planów operacyjnej działalności. Było to uwarunkowane głównie tym, że Statut nie upoważnia Urzędu Wysokiego Komisarza do podejmowania operacyjnej działalności i w tym zakresie musi ono liczyć na konsultacje i konkretne przedsięwzięcia organizacji pozarządowych.² W 1957 roku współpraca taka skupiała się głównie w Oddziałach Urzędu w Austrii i Niemczech, a więc na obszarach, gdzie była wykonywana największa część programu UNREF.³ Ten rodzaj konsultacji oddziałów Urzędu z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie poszczególnych państw daje możliwość szybszego reagowania w przypadku potrzeby szybkiego uchwalania programu nadzwyczajnej pomocy czy wykonania takiego programu. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych nastąpiło geograficzne przesunięcie działalności Urzędu na kontynent afrykański i azjatycki. Stworzyło to konieczność utworzenia w pierwszej kolejności oddziałów Urzędu na tych obszarach. Współpraca objęła realizację programów Urzędu, bądź własnych programów organizacji pozarządowych.

Ze względu na możliwość szerszego oddziaływania i koordynacji większej liczby organizacji pozarządowych ważniejsze i donioślejsze znaczenie ma konsultacja przeprowadzona w Siedzibie Urzędu Wysokiego Komisarza w Genewie. Już w pierwszych latach działalności Urzędu przeprowadzone były regularne spotkania między przedstawi-

celami Urzędu UNHCR a reprezentantami Standing Conference of Voluntary Agencies Working for Refugees i innych organizacji pozarządowych. W toku tych posiedzeń dyskutowano nad nowym programem i istniejącymi aktualnie potrzebami.⁴

Współpraca Urzędu Wysokiego Komisarza z organizacjami pozarządowymi nie jest jednostronna. Wysoki Komisarz przejawia bowiem szerokie zainteresowanie działalnością organizacji pozarządowych i to zarówno w płaszczyźnie krajowej, jak i międzynarodowej.

W początkowym okresie działalności Urzędu program pomocy był wykonywany głównie w odniesieniu do tzw. starych uchodźców w Europie i konsultacja z organizacjami pozarządowymi dotyczyła tego obszaru. Oddziały Urzędu utrzymywały ściśle kontakty z organizacjami pozarządowymi niosącymi pomoc uchodźcom.

I tak np. na regularnych spotkaniach Komitetu do Spraw Uchodźców we Włoszech (który skupia organizacje pozarządowe działające na tym terenie) omawiane były aktualne problemy z reprezentantem Urzędu.⁵ We Francji i Belgii, gdzie nie było żadnego ciała koordynującego działalność organizacji pozarządowych, reprezentanci oddziałów Urzędu UNHCR posiadali stały kontakt i popierali poszczególne organizacje pozarządowe w ich staraniach. W Holandii około 20 organizacji pozarządowych dokonywało centralizacji ich działalności w ścisłej konsultacji z oddziałami Urzędu. W Wielkiej Brytanii, gdzie istniały dwa ciała koordynujące działalność organizacji pozarządowych: Brytyjska Rada do Spraw Pomocy i Stała Konferencja Brytyjskich Organizacji do Spraw Pomocy Uchodźcom, reprezentant Wysokiego Komisarza uczęszczał na posiedzenia obu tych organów. Podobnie rzecz wyglądała w Niemczech, gdzie reprezentant Urzędu uczestniczył na posiedzeniach Rady Dobrowolnych Agencji - ciała koordynującego działalność dobrowolnych agencji na tym terenie. Szeroka płaszczyzna dla współpracy istniała w Austrii, gdzie kilka ciał zajmowało się problemem uchodźców. Reprezentant UNHCR brał udział w regularnych spotkaniach Grupy Roboczej Dobrowolnych Agencji pracujących na rzecz uchodźców, skupiającej międzynarodowe i krajowe organizacje pozarządowe jak też w pracach utworzonej przez te or-

ganizacje Rady. Współpraca z organizacjami pozarządowymi na terenie Austrii obejmowała także regularne spotkania organizacji pozarządowych przeprowadzane pod przewodnictwem reprezentanta Urzędu.⁶

W celu ułatwienia konsultacji z wieloma istniejącymi organizacjami pozarządowymi działającymi w poszczególnych państwach tworzono tzw. *umbrella* organizacje, które działały jako koordynator i łącznik między UNHCR i zainteresowanymi organizacjami.⁷ Regularne kontakty są utrzymywane między Urzędem Wysokiego Komisarza a Amerykańską Radą Dobrowolnych Agencji, Brytyjską Radą do Spraw Uchodźców, Norweską Radą do Spraw Uchodźców, Duńską Radą do Spraw Uchodźców, Stałą Konferencją Kanadyjskich Organizacji działających na rzecz Uchodźców.

Wobec stale wzrastającej liczby organizacji pozarządowych współpracujących z Urzędem utrudnionym stał się udział przedstawicieli Wysokiego Komisarza w pracach wszystkich organizacji.⁸ Zapewnienie reprezentacji Urzędu UNHCR na posiedzeniach zainteresowanych organizacji pozarządowych staje się więc utrudnione. Rozwiązania sytuacji dostarczyły *umbrella* organizacje, grupujące znaczną liczbę organizacji pozarządowych i odgrywające wobec tych zgrupowanych organizacji koordynacyjną rolę. Najaktywniejszą wśród nich i najściślej współpracującą z UNHCR okazała się *International Council of Voluntary Agencies Working for Refugees (ICVA)*. Komisja do Spraw Uchodźców ICVA stanowi forum dla dyskusji mających na celu zharmonizowanie działalności organizacji pozarządowych w dziedzinie pomocy uchodźcom. Utworzone przez ICVA specjalne grupy robocze zajmują się problemami, również z punktu zainteresowań UNHCR, dotyczącymi np. rozwoju rolnictwa.⁹ Przedstawiciele Urzędu uczestniczą również jako obserwatorzy w spotkaniach Grupy Roboczej do Spraw Uchodźców i Migracji ICVA.

W 1976 roku w Genewie spotkała się Grupa Robocza organizacji pozarządowych, której powierzono przygotowanie projektu Konwencji o azylu terytorialnym. Projekt ten, co prawda nie został przyjęty jako konwencja, prace Grupy Roboczej zostały jednak wysoko ocenione.¹⁰

UNHCR uczestniczył również w spotkaniach *Standing Committee on Scholarship for African Refugees*, który był utworzony przez ICVA w 1982 roku.¹¹ Jak widać UNHCR prowadzi konsultacje z partnerami nie tylko w uniwersalnych kwestiach np. opieki uchodźców, lecz także działa wspólnie w rozwiązywaniu regionalnych problemów. Działalność ta na początku lat 80-tych obejmowała głównie tereny Afryki i Centralnej Ameryki.

Tradycyjnie UNHCR prowadzi ścisłą współpracę z Ligą Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża. W marcu 1978 roku UNHCR uczestniczył w spotkaniach Ligi poświęconym tematyce przemieszczenia. Było to okazją do bezpośredniej konsultacji ze znaczną liczbą narodowych Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża¹² i innymi organizacjami pozarządowymi zajmującymi się problematyką uchodźców i migracji. W ostatnich latach UNHCR ma swoich reprezentantów na miesięcznych spotkaniach Ligi Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża zajmującymi się problemami klęsk żywiołowych i nadzwyczajnych nieszczęść ludności.¹³

4.2. Status konsultacyjny organizacji pozarządowych

4.2.1. Zasady mające zastosowanie przy ustanawianiu stosunków konsultacyjnych

Zasady Procedury Komitetu Wykonawczego Programu Wysokiego Komisarza w zakresie konsultacji z organizacjami pozarządowymi odwołują się do reguł ustanowionych przez Radę Gospodarczo-Społeczną a zawartych w rezolucji nr 288B (X) z 27 lutego 1950 roku zmienioną następnie rezolucją 1296 (XLIV) z 23 czerwca 1967 roku. Tak więc Komitet nie ustanawia własnych kategorii statusu konsultacyjnego (podobnie jak nie czynią tego UNCTAD, UNIDO, UNEP, UNICEF) dopuszczając do konsultacji te organizacje, które mają status konsultacyjny przyznany przez Radę Gospodarczo-Społeczną.

Komitet do Spraw Organizacji Pozarządowych - organ pomocniczy Rady - bada wszystkie kryteria,¹⁴ jakie powinny spełniać organizacje pozarządowe ubiegające się o przyznanie statusu konsultacyjnego i czyni Radzie zalecenia.¹⁵ O przyznaniu statusu konsultacyjnego decy-

duje Rada Gospodarczo-Społeczna, wpisania do rejestru dokonuje Rada lub Sekretarz Generalny.¹⁶

Cel stosunków konsultacyjnych został sprecyzowany w rezolucji 1296 (XLIV) z 23 czerwca 1967 roku. Mają one z jednej strony umożliwić Radzie lub jakiemuś jej organowi korzystanie z fachowych informacji i porady organizacji posiadających specjalne kompetencje w przedmiocie, dla których stosunki konsultacyjne zostały ustanowione, z drugiej strony umożliwiają organizacjom reprezentującym znaczną część opinii publicznej z wielu państw przedstawianie swych poglądów.¹⁷ Stosunki konsultacyjne zostają więc ustanowione nie tylko dla wykorzystania fachowych doświadczeń organizacji pozarządowych. Jest to również okazja dla tych drugich do prezentacji swoich poglądów i osiągnięć.

Istnieją trzy kategorie stosunków konsultacyjnych: I i II stopnia oraz wpisane do rejestru. Organizacje kategorii I są zainteresowane przeważającą częścią działalności Rady, wnoszą trwały wkład do osiągnięć NZ w dziedzinie międzynarodowej gospodarki, kwestii socjalnych, kulturalnych, edukacyjnych, zdrowia, nauki, technologii i praw człowieka i są ściśle związane z życiem gospodarczym i społecznym na obszarach, które reprezentują znaczną liczbę ludności z wielu państw.¹⁸ Organizacje kategorii II posiadają specjalne kompetencje tylko w niektórych sferach działalności Rady.¹⁹ Inne organizacje mogą zostać wpisane do specjalnie w tym celu prowadzonego rejestru, jeżeli nie mają ogólnego (I) lub specjalnego (II) statusu konsultacyjnego, a Rada Gospodarczo-Społeczna lub Sekretarz Generalny po konsultacji z Radą, lub Komitet do Spraw Organizacji Pozarządowych uzna, że mogą mieć pozytywny wkład do pracy Rady, jej organów pomocniczych czy innych ciał ONZ.²⁰

4.2.2. Formy konsultacji w ramach statusu konsultacyjnego

Kategoria statusu określa zakres uprawnień przysługujących organizacji pozarządowej na tej podstawie. Artykuł 39 Zasad Procedury Komitetu Wykonawczego Programu Wysokiego Komisarza upoważnia reprezentacje organizacji pozarządowych, które mają przyznany przez Radę Gospodarczo-Społeczną status konsultacyjny I i II stopnia do

składania na forum Komitetu oświadczeń pisemnych i wypowiedzi ustnych stosownie do zasad przyjętych w par. 28, 29 i 30 rezolucji 288 B (X) Rady Gospodarczo-Społecznej. Oświadczenia takie mogą składać organizacje pozarządowe w sprawach, w których są one szczególnie kompetentne. Oświadczenia te powinny być złożone w jednym z języków urzędowych, w terminie wystarczającym dla odbycia konsultacji między Sekretarzem Generalnym a daną organizacją przed rozważaniem oświadczenia; organizacja rozważa wszelkie uwagi, jakie Sekretarz Generalny może poczynić w toku konsultacji przed przekazaniem oświadczenia w ostatecznej formie; oświadczenia takie rozsyła się w całości, jeżeli zawiera mniej niż 2000 słów, a jeżeli zawiera więcej - organizacja składa streszczenie, które rozpowszechnia się. Organizacje wpisane do rejestru, zgodnie z powyższymi zasadami, mogą składać, na zalecenie Sekretarza Generalnego, oświadczenia pisemne lub wypowiedzi ustne. Artykuł 40 Zasad Procedury odsyła bowiem do art. 29 pkt e i 30 pkt b Rezolucji 288B (X).²¹

Wysoki Komisarz będzie ponadto informował organizacje pozarządowe posiadające status konsultacyjny o tymczasowym porządku dziennym każdej sesji Komitetu Wykonawczego.

Szczególne uprawnienia przyznano członkom Komisji do Spraw Uchodźców ICVA, bowiem dla celów konsultacji z Komitetem Wykonawczym Programu Wysokiego Komisarza przyznane zostały im takie uprawnienia, jakie mają organizacje pozarządowe wpisane do rejestru.²² ICVA posiada jako całość status konsultacyjny I stopnia przy Radzie Gospodarczo-Społecznej. Organizacje pozarządowe wchodzące w jej skład mogą mieć przyznany lub nie odrębny status konsultacyjny. Tak więc reprezentanci organizacji, które są członkami Komisji do Spraw Uchodźców posiadają, niezależnie od uprawnień przysługujących ICVA jako całości, uprawnienia takie, jak organizacje pozarządowe wpisane do rejestru. Jest to podkreśleniem szczególnej roli, jaką odgrywa ICVA i jej organy w pracach Komitetu Wykonawczego.

Pomimo odwołania się Komitetu Wykonawczego Programu Wysokiego Komisarza do zasad przyjętych przez Radę Gospodarczo-Społeczną w jej rezolucjach dotyczących stosunków konsultacyjnych istnieje

pewne istotne różnice między zakresem uprawnień przyznanym organizacjom pozarządowym. Z jednej strony bowiem Komitet przyznaje reprezentacjom organizacji pozarządowych wchodzących w skład Komisji do Spraw Uchodźców ICVA, które nie muszą posiadać statusu konsultacyjnego, takie uprawnienia jakie mają organizacje pozarządowe wpisane do rejestru, z drugiej zaś strony - zakres uprawnień przyznanych przez Komitet Wykonawczy w Zasadach Procedury jest mniejszy od tych, jakie udziela Rada Gospodarczo-Społeczna.²³

Zgodnie z Zasadami Procedury przyjętymi przez Komitet Doradczy, zastąpiony następnie przez Komitet Wykonawczy Programu Wysokiego Komisarza, posiedzenia tych organów są forum dla prezentacji swoich poglądów przez organizacje pozarządowe posiadające status konsultacyjny I, II stopnia, czy wpisanych do rejestru. W latach 80-tych około 80 organizacji pozarządowych brało udział na każdym posiedzeniu Komitetu Wykonawczego. Wśród nich największą aktywność przejawiają Liga Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i ICVA.

Oświadczenia składane przez przedstawicieli tych organizacji dotyczą przede wszystkim wykonywania funkcji międzynarodowej opieki i są wyrazem poparcia dla pracy Urzędu.²⁴ Organizacje te w swoich wystąpieniach wysuwają niejednokrotnie konkretne propozycje. Przedstawiciel ICVA na 38 sesji zalecił Wysokiemu Komisarzowi, aby do 39 sesji: 1) podjął starania zmierzające do przedstawienia i rozpowszechnienia wiarygodnych informacji na temat opieki i potrzeb kobiet uchodźców; 2) przedstawił sposób włączenia tych informacji do planów roboczych Urzędu; 3) wskazał praktyczne kroki podjęte w celu kooperacji z organizacjami pozarządowymi zmierzające do zwiększenia świadomości zainteresowanych kobiet uchodźców. Przedstawiciel ICVA powitał również z wielkim zadowoleniem utworzenie Working Group on Children at Risk, gdyż 11 września 1987 roku przedstawił Wysokiemu Komisarzowi i członkom Komitetu Wykonawczego swoje zainteresowanie tym przedmiotem. Podkreślił, że powołanie tej grupy ma pozytywny wpływ na program edukacyjny.²⁵ Na 40 zaś sesji Komitetu Wykonawczego przedstawiciel ICVA zwrócił uwagę na potrzebę prawnego uregulowania sytuacji tzw. *asylum seekers*. Podkreślił, że przygotowywane m.in. przez Radę Europy projekty umów dotyczące

uchodźców nie są rozpowszechnione, w związku z tym nie mogą być poddane szerszej dyskusji. Przedstawiciel ICVA uważa, że umowy te powinny tworzyć podstawy dla systemu wymiany informacji o uchodźcach, w tym również o *asylum seekers*.²⁶

Poglądy przedstawiane przez przedstawicieli ICVA i Ligi Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża w ich oświadczeniach dotyczyły międzynarodowej opieki. Podkreślić należy ich wpływ na decyzje Komitetu Wykonawczego, co znajduje swój wyraz w przyjmowanych przez ten Komitet postanowieniach końcowych. Komitet potwierdził potrzebę zbierania podstawowych informacji o kobietach uchodźcach i wezwał Wysokiego Komisarza do przygotowania na 39 sesję szczegółowego raportu na ten temat. Wyrażono także zaniepokojenie spowodowane rosnącą falą uchodźców i *asylum seekers* i nawołano do podjęcia stosownych środków zgodnych z fundamentalnymi zasadami międzynarodowej opieki.²⁷ Stosownie do sytuacji zaprezentowanej przez przedstawiciela ICVA²⁸ podkreślono szczególnie trudną sytuację dzieci i potrzebę otoczenia ich specjalną opieką. Nawoływano państwa do rejestracji dzieci uchodźców w państwie tymczasowego schronienia i zwrócono uwagę na niepokojąco szybko rosnącą liczbę przypadków bezpaństwowości. Uznano potrzebę zapewnienia tej grupie uchodźców podstawowej edukacji i wezwano rządy do współpracy w tej dziedzinie.²⁹

Konstruktywne propozycje przedstawione przez organizacje pozarządowe zostają niejednokrotnie zaaprobowane przez Komitet, co znajduje wyraz w postanowieniach końcowych. Świadczy to o głębokiej znajomości problemu i kompetencji organizacji pozarządowych, które są najbliższej potrzebujących i znają potrzeby tej grupy ludności.

Status konsultacyjny I, II stopnia czy wpis do rejestru daje tylko niewielu organizacjom sposobność do prezentacji swoich poglądów. Praktyka wskazuje, że o ile w posiedzeniach Komitetu Wykonawczego uczestniczy w charakterze obserwatorów większa liczba organizacji pozarządowych, o tyle niewiele z nich składa oświadczenia. Zasady Procedury ograniczyły w zasadzie udział organizacji pozarządowych do składania oświadczeń i powiadamiania organizacji pozarządowych o

porządku dziennym Komitetu Wykonawczego bez możliwości dyskusji punktów porządku dziennego.

4.3. Nowe formy konsultacji

4.3.1. Wstępne Spotkania Komitetu Wykonawczego

W wyniku zwiększonego zainteresowania organizacji pozarządowych pracami Komitetu Wykonawczego, i jako dowód uznania dla działalności organizacji pozarządowych na rzecz uchodźców, w październiku 1983 roku zwołano pierwsze Wstępne Spotkanie Komitetu.³⁰ Uczestniczyło w nim 66 organizacji pozarządowych z całego świata: 3 posiadające status konsultacyjny I stopnia, 27 - II stopnia i 36 innych organizacji współpracujących z Urzędem Wysokiego Komisarza. Spotkania takie mają na celu zapoznanie organizacji pozarządowych z głównymi punktami porządku dziennego posiedzeń Komitetu Wykonawczego, stanowią forum dla dyskusji kluczowych zagadnień programu Wysokiego Komisarza. Na tym spotkaniu poruszano kwestie dotyczące międzynarodowej opieki, akcji pomocy uchodźcom, przygotowań do Drugiej Międzynarodowej Konferencji Pomocy Uchodźcom w Afryce (ICARA II) i kooperacji między UNHCR a organizacjami pozarządowymi. Odnośnie międzynarodowej opieki przedstawiciel Urzędu podkreślił znaczenie utworzenia w 1977 roku Sub-Committee on International Protection Komitetu Wykonawczego i przedstawił trzy główne problemy, którymi zajmował się Sub-Committee. Dyskusja koncentrowała się wokół tzw. "niewłaściwego" udzielania statusu uchodźców, militarnych ataków na obozy uchodźców i sprawy tzw. *boat peoples*, którzy opuścili Wietnam przez morze i wezwania których są ignorowane przez wiele przepływających statków. Podczas dyskusji na temat akcji pomocy uchodźcom wiele organizacji pozarządowych podkreślało niezyczyliwe do nich nastawienie poszczególnych rządów, które zachęcały uchodźców do powrotu, a następnie próbowały ograniczyć akcje UNHCR na terenie swoich państw. Przedstawiciel Urzędu wyjaśnił, że w zasadzie mandat UNHCR rozciąga się na uchodźców poza państwem ich pochodzenia. Organizacje pozarządowe wyraziły także swoje życzenia wcześniejszego informowania o programach pomocy i uczestniczenia w przygotowywaniu projektów. Dyskusja nad

przygotowaniami do ICARA II zakończyła się skierowaniem do Sekretarza Generalnego rekomendacji, aby zaprosił organizacje pozarządowe do udziału w Konferencji i umożliwił ich reprezentantom przedstawienie swoich poglądów. Na zakończenie podkreślono rozwój relacji między UNHCR a organizacjami pozarządowymi w ostatnich latach. Na tym posiedzeniu organizacje pozarządowe zasugerowały również, aby mogły składać swoje oświadczenia na posiedzeniach Komitetu Wykonawczego do każdego punktu porządku dziennego.³¹

O potrzebie i znaczeniu tego typu spotkań świadczy fakt, że niektóre ze zgłoszonych rekomendacji doczekały się realizacji. I tak na posiedzeniach Komitetu Wykonawczego organizacje pozarządowe składają teraz oświadczenia również do poszczególnych punktów porządku dziennego,³² organizacje pozarządowe były też zaproszone do udziału w ICARA II.³³ Spotkania takie stały się stałym ogniwem współpracy, mają miejsce przed każdym posiedzeniem Komitetu Wykonawczego. Jest to wyraźne rozszerzenie uprawnień przyznanych w Zasadach Procedury, które upoważniają organizacje pozarządowe posiadające status konsultacyjny tylko do składania pisemnych i ustnych oświadczeń. Od 1983 roku organizacje pozarządowe uczestniczące we wstępnych corocznych spotkaniach Komitetu Wykonawczego mają możliwość dyskusji poszczególnych punktów porządku dziennego.

4.3.2. Utworzenie Grupy do Spraw Kontaktów między UNHCR a ICVA

W celu współdziałania z organizacjami pozarządowymi nie tylko w wykonywaniu, lecz także w formułowaniu programów Urzędu Wysockiego Komisarza utworzono specjalną grupę do kontaktów pomiędzy UNHCR a ICVA. Spotkania tej grupy są regularne i przedstawiciele UNHCR i ICVA zajmują się głównie sytuacjami nadzwyczajnymi.³⁴ Jest to kolejny przykład szukania nowych rozwiązań dla rozwijającej się współpracy między UNHCR a organizacjami pozarządowymi. Tak więc jedna z organizacji pozarządowych stała się stałym konsultantem przy uchwalaniu programu nadzwyczajnej pomocy.

4.3.3. Konsultacja 1981

Dalszym ważnym posunięciem zmierzającym do umocnienia relacji między UNHCR a organizacjami pozarządowymi było zorganizowanie Konsultacji w dniach od 20 do 22 maja 1981 roku w Genewie.³⁵ Uczestniczyło w niej 130 organizacji pozarządowych z 22 państw. Obrady toczyły się w pięciu zespołach: 1) kooperacji dla pomocy; 2) kooperacji w zakresie opieki; 3) kooperacji w dziedzinie przemieszczania uchodźców; 4) kooperacji w obsłudze socjalnej, włączając doradztwo i edukację; 5) do spraw publicznej informacji. Konsultacja trwała dwa dni, a jej prace zakończyły się wystąpieniami przewodniczących zespołów roboczych.

Zwołanie konsultacji między UNHCR a organizacjami pozarządowymi było wydarzeniem niezwykle doniosłym, podkreślającym rosnącą rolę organizacji pozarządowych w pracach Urzędu. Należy w tym miejscu podkreślić, że następstwem Konsultacji było utworzenie nieformalnej Grupy Konsultacyjnej UNHCR/NGO do spraw międzynarodowej opieki.³⁶ Spotkania tej Grupy odbywają się w Genewie, jej zadaniem jest wymiana informacji, rozważanie możliwości podjęcia stosownych akcji, stwarza to także możliwość dyskusji problemów dotyczących rozwoju międzynarodowej opieki uchodźców. Pierwsze spotkanie odbyło się w 1981 roku, gdzie przedstawiciele m.in. ICVA i innych organizacji pozarządowych wspólnie z przedstawicielami Urzędu dokonali przeglądu aktualnych problemów stojących przed Urzędem, które dotyczyły głównie definicji uchodźców, tymczasowego schronienia i pomocy przyznanej dla *displaced persons*.³⁷ Rosnące w Europie zainteresowanie sprawami azylu i międzynarodowej opieki spowodowało wzrost kontaktów z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się tą tematyką. Roczne nieformalne spotkania Grupy Konsultacyjnej dotyczące tej właśnie tematyki odbyło się w Genewie w 1985 roku.³⁸ Na spotkaniu Grupy Konsultacyjnej w 1988 roku, na które zaproszono 30 organizacji pozarządowych zasygnalizowano rozwijające się negatywne zjawiska w dziedzinie międzynarodowej opieki i nawoływano rządy o liberalną i humanitarną interpretację postanowień Konwencji z 1951 roku. Podczas dyskusji potwierdzono, że duża grupa osób potrzebujących międzynarodowej opieki znalazła się poza man-

datem Urzędu.³⁹ Rozwój stosunków pomiędzy UNHCR a organizacjami pozarządowymi znalazł swoje odbicie w ramach strukturalnych. Utworzenie tej grupy stworzyło możliwość stałych kontaktów w zakresie konsultacji z tymi organizacjami pozarządowymi, które nie posiadają statusu konsultacyjnego, a współpraca z UNHCR jest bardzo ścisła. Tematyką tych spotkań są aktualne problemy stojące przed Urzędem w zakresie opieki uchodźców.

Utworzenie Grupy Konsultacyjnej było podstawowym i najbardziej wymiernym rezultatem Konsultacji 1981 roku, ale nie jedynym. Należy również wspomnieć o wydaniu przez UNHCR spisie organizacji pozarządowych współpracujących aktualnie z Urzędem na terenie poszczególnych państw, zawierającego podstawowe dane o tych organizacjach.

Rozwijają się zgodnie z kierunkami przedstawionymi w rekomendacjach Konsultacji współpraca w zakresie publikacji, podejmowane są akcje na rzecz funduszy Urzędu, organizowane są międzynarodowe i regionalne konferencje i seminaria.

Innym przykładem rozwijającej się współpracy między UNHCR a organizacjami pozarządowymi jest zaproszenie tych drugich do przygotowania komentarza do raportu na Spotkanie Ekspertów do Spraw Wyżywienia Uchodźców i Rozwoju, zorganizowanego przez UNHCR w sierpniu 1984 roku. Komentarz ten organizacje pozarządowe przedstawiły Wysokiemu Komisarzowi na nieformalnym posiedzeniu Komitetu Wykonawczego w styczniu 1984 roku.⁴⁰ Organizacje potwierdzając w nim doniosłość mandatu Urzędu w tej dziedzinie: 1) nakłaniają Komisarza do objęcia opieką uchodźców, którzy znaleźli się w anormalnych sytuacjach, np. do kontynuowania opieki w odniesieniu do tych grup uchodźców, które zdecydowały się powrócić do państwa swego obywatelstwa, czy stałego poprzedniego miejsca pobytu; 2) popierają inicjatywy mające na celu zapobiegania exodusu uchodźców przez rozwój wczesnych systemów ostrzegania i pomocy, 3) zachęcają Wysokiego Komisarza do podejmowania akcji w sytuacjach, które powstają na terytoriach nie kontrolowanych przez żadne międzynarodowe ciało i uwzględnienia potencjalnej roli organizacji pozarządowych w takich sytuacjach; 4) zalecają kontynuować pomoc w odniesieniu do

uchodźców powracających tak długo, aż zakończona zostanie faza rehabilitacji i dopóki inne ciała nie przejmą na siebie odpowiedzialności; 5) zwracają uwagę na znaczenie koordynacji w tej dziedzinie.

Uaktywnienie i wzrost zaangażowania organizacji pozarządowych w pracach Komitetu Wykonawczego ukazały, że przyjęte przez Komitet Wykonawczy zasady w zakresie konsultacji z organizacjami pozarządowymi stały się niewystarczające. Upoważniały one organizacje pozarządowe tylko do składania pisemnych oświadczeń i wypowiedzi ustnych. Organizacje pozarządowe nie miały możliwości dyskusji z UNHCR kluczowych punktów porządku dziennego (były tylko powiadamiane o porządku dziennym). Powołane w 1983 roku Wstępne Spotkania Komitetu Wykonawczego dało podstawy i stworzyło forum dla dyskusji zagadnień obustronnie interesujących. Ukazuje to jak rozwój współpracy z organizacjami pozarządowymi tworzy potrzebę szukania nowych rozwiązań umożliwiających organizacjom pozarządowym szerszy udział w pracach Komitetu Wykonawczego.

Przykładów powstania nowych płaszczyzn współpracy w zakresie konsultacji, poza tymi przyjętymi w Zasadach Procedury, dostarcza nam aktualna praktyka tworzenia nowych organów, czy zwracania się do organizacji pozarządowych o sporządzanie komentarzy do ekspertyz. Wszystko to sprawia, że UNHCR w swoich kontaktach z organizacjami pozarządowymi wykorzystuje nowe formy kooperacji, upodobiłając coraz bardziej konsultacje UNHCR z organizacjami pozarządowymi do zasad przyjętych przez Radę Gospodarczo-Społeczną. Jednak jak wykazano powyżej konsultacja koncentruje się głównie wokół funkcji sprawowania międzynarodowej opieki.

Znaczenie kontaktów z organizacjami pozarządowymi podkreśla fakt, że w 1976 roku wyodrębniona została w strukturze Urzędu UNHCR komórka do spraw łączności z organizacjami pozarządowymi. Jest ona odpowiedzialna za koordynację i konsultację z organizacjami pozarządowymi.⁴¹ Organizuje seminaria, sesyjne odprawy i zapewnia reprezentację UNHCR na wszystkich największych spotkaniach organizacji pozarządowych. Była odpowiedzialna za realizację przez UNHCR zadań wynikających z założeń International Youth Year i

uczestniczyła w spotkaniach poświęconym tym zagadnieniom w Genewie, Wiedniu i innych miejscach. UNHCR przygotowała projekty form pomocy młodym uchodźcom.⁴² Również niektóre organizacje pozarządowe wyodrębniły w swej strukturze komórki zajmujące się problemem uchodźców (np. Islamic African Relief Agency, ICVA).

4.4. Konferencje

Ważną formą konsultacji między UNHCR a organizacjami pozarządowymi są konferencje poświęcone problemom uchodźców. Liczne konferencje organizowane są przez organizacje pozarządowe, na których uczestniczą przedstawiciele UNHCR i odwrotnie. Ten niesformalizowany rodzaj konsultacji wnosi ważny wkład w rozwój istniejącej współpracy. Jest to również sposobność do tego, aby dyskusja dotycząca problematyki uchodźców toczyła się przy jednym stole pomiędzy przedstawicielami wielu organizacji pozarządowych i reprezentacją UNHCR.

Pierwsza konferencja zatytułowana *The Refugee Problem Today and Tomorrow* miała miejsce od 27 do 29 maja 1957 roku i była zorganizowana przez *Standing Conference of Voluntary Agencies Working for Refugees*. Druga odbyła się także w tym samym roku w Genewie pomiędzy 5 a 9 sierpnia i była sponsorowana przez *Non-Governmental Organizations Interested in Migration*.⁴³

Liczne międzynarodowe konferencje były organizowane i sponsorowane przez międzynarodowe organizacje z okazji Międzynarodowego Roku Praw Człowieka. Podkreślano na nich głównie znaczenie prawa schronienia i przyjęcia nowych prawnomiędzynarodowych instrumentów dla uchodźców.⁴⁴ Tematem *General Conference of International Council of Voluntary Agencies*, która odbyła się w czerwcu 1965 roku w Londynie były *Human needs and social justice*. Główny przedmiot dyskusji dotyczył spraw uchodźców i rozwoju.⁴⁵

UNHCR był także reprezentowany na *International Conference on World Refugee Problem*, zwołanej przez *United States Committee for Refugee przy współpracy American Council of Voluntary Agencies for*

Foreign Service i American Immigration and Citizenship Convention, która odbyła się w Waszyngtonie w listopadzie 1969 roku.⁴⁶

W listopadzie 1981 roku zaproszono UNHCR do udziału w ICVA General Conference, która miała miejsce w Colombo, Sri Lanka. Przedstawiciel Urzędu wystąpił na tej Konferencji z oświadczeniem, w którym podkreślił wkład organizacji pozarządowych w realizację jego głównej funkcji międzynarodowej opieki uchodźców. Organizacje pozarządowe uczestniczące w Konferencji zwróciły uwagę Wysokiego Komisarza na specjalne potrzeby i problemy uchodźców na terenie swojej działalności. Podkreślono głównie zasługi Ligi Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża w jednoczeniu rodzin uchodźców. Organizacje pozarządowe wnoszą ważny wkład w promocję prawa uchodźców i zachęcania poszczególnych rządów do przystąpienia do podstawowych aktów prawnomiędzynarodowych normujących sytuację prawną uchodźców. Zwrócono również uwagę na rolę Konsultacji z 1981 roku, która była punktem zwrotnym w rozwoju stosunków między UNHCR i organizacjami pozarządowymi.⁴⁷

Urząd Wysokiego Komisarza uczestniczył także w pracach konferencji odróżniającej się od poprzednich tym, że współorganizatorem jej obok organizacji pozarządowych była Organizacja Jedności Afryki, która odbyła się w Arusha w marcu 1983 roku. Zaproszono w niej UNHCR do wykonania rekomendacji, podkreślając tym samym szczególne znaczenie współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi w Afryce.⁴⁸

Potrzebę współpracy na kontynencie afrykańskim podkreślono podczas dwóch konferencji na temat pomocy uchodźcom w Afryce organizowanych pod auspicjami ONZ (ICARA I i ICARA II), na której uczestniczyli również przedstawiciele UNHCR i organizacji pozarządowych.

UNHCR miał swoich przedstawicieli na spotkaniach z organizacjami pozarządowymi z okazji UN Decade for Women, które odbyły się m.in. w Wiedniu, na NGO Forum w Nairobi, czy też na World Conference to Review and Appraise the Achievements of the UN Decade for Women, która odbyła się także w Nairobi w 1985 roku.⁴⁹

Na tej ostatniej Konferencji, gdzie uczestniczyło 164 organizacje pozarządowych, przedstawiciel UNHCR przedstawił raport o działalności Urzędu w zakresie pomocy kobietom uchodźcom. Akcje pomocy obejmowały materialną pomoc w dziedzinie zdrowia, edukacji, jak też poparcie dla różnego rodzaju form doradztwa. Podkreślono szczególnie ciężką rolę kobiet uchodźców spowodowaną brakiem możliwości zatrudnienia. Wysoki Komisarz przeto podjął działalność mającą na celu zredukowanie ich uzależnienia. Sytuacja, w jakiej się znalazły nie musi oznaczać nowej, trudnej dla nich roli. UNHCR respektując tradycje kulturowe kobiet uchodźców próbuje szukać rozwiązań tej sytuacji.⁵⁰

Konsultacja Ekumeniczna do Spraw Azylu i Opieki była zorganizowana przez Światową Radę Kościołów w Zurychu od 27 kwietnia do 2 maja 1986 roku. W dokumencie końcowym zwrócono m.in. uwagę na potrzebę utworzenia systemu wymiany informacji i poparcia dla wszystkich kościołów w szukaniu nowych rozwiązań problemu uchodźstwa. Polecono także dwóm organizacjom koordynację badań nad przyczynami tak wielkiego w ostatnich latach napływu uchodźców.⁵¹

Na potrzebę rozwoju informacji zwrócono uwagę podczas pierwszego spotkania na temat międzynarodowej dokumentacji dotyczącej uchodźców, które odbyło się w RFN w 1986 roku. Realizując rekomendacje tej Konferencji w 1987 roku wyodrębniono w strukturze Urzędu Centrum Dokumentacyjne. Znaczenie i potrzebę utworzenia takiego jednego centrum podkreślano wielokrotnie. Ułatwi ono bowiem szybki dostęp do informacji nie tylko pracownikom Urzędu, ale także organizacjom pozarządowym, zainteresowanym rządów i innym osobom.

Przedstawiciele Urzędu i organizacji pozarządowych uczestniczyli w ostatnich latach w konferencjach organizowanych przez organizacje rządowe czy rządy państw.⁵²

Urząd Wysokiego Komisarza również sam organizuje seminaria czy konferencje, na które zaprasza organizacje pozarządowe, stwarzając tym samym dodatkowe forum dla konsultacji.

W maju 1983 roku pod patronatem UNHCR zwołano dwudniowe seminarium na temat międzynarodowej opieki z udziałem prawnych ekspertów z organizacji pozarządowych i instytucji akademickich.⁵³

Na seminarium dotyczącym integracji w Europie, które odbyło się w Genewie we wrześniu 1983 roku reprezentowane były obok delegacji rządowych, organizacje pozarządowe. Jako obserwatorzy wystąpili m.in. przedstawiciele ICVA. Podkreślono rosnącą odpowiedzialność organizacji pozarządowych delegowaną im przez rządy w dziedzinie integracji uchodźców.⁵⁴

L. Gordenker podkreśla znaczenie konsultacji w pracy Urzędu Wysokiego Komisarza. Zwraca przy tym uwagę na możliwość sądowania tą drogą opinii rządowych i społecznych i zyskiwania aprobaty dla swoich programów.⁵⁵

Organizacje pozarządowe same nie są podmiotami prawa międzynarodowego. Posiadane jednak uprawnienia w dziedzinie konsultacji pozwalają kształtować działalność innych podmiotów, wśród nich Urzędu Wysokiego Komisarza i przez to wywierać wpływ na stosunki międzynarodowe.

PRZYPISY

1. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, Suppl. Nr 11 (A/2902 and Add. 1), 1955 r, str. 3.

2. *Report...*, Suppl. Nr 11 (A/31/23/Rev.1), str. 4.

3. *Report...*, Suppl. Nr 11 (A/3828/Rev.1), str. 2.

4. *Report...*, Suppl. Nr 11 (A/2902 and Add.1), str. 3; Suppl. Nr 11 (A/3123/Rev.1), str. 4; Suppl. Nr 11 (A/3585/Rev.1), str. 3.

5. *Report...*, Suppl. Nr 13 (A/2648), str. 4.

6. *Report...*, Suppl. Nr 13 (A/2648), str. 4.

7. *Report...*, Suppl. Nr 11 (A/6311 Rev.1), str. 4.

8. W 1966 tylko 23 organizacje pozarządowe uczestniczyło w realizacji Programu Wysokiego Komisarza, w 1968 - 95 (*Report...*, Suppl. Nr 11 (A/7211), 1968 r, str. 8), od końca lat siedemdziesiątych ich liczba wzrosła do blisko 200 (*Report...*, Suppl. Nr 12 (A/3512), 1980 r, str. 62).

9. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/9612), 1974r, str. 35.

10. *Protection Imput for UNHCR, Statement to ICVA Conference*, Colombo, str. 2-3, niepublikowane.

11. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/38/12), 1983 r, str. 36.

12. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/33/12), 1978 r, str. 48.

13. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/39/12), 1984 r, str. 35-36 i Suppl. Nr 12 (A/40/12), 1985 r, str. 40.

14. Dla celów ustanowienia stosunków konsultacyjnych za pozarządowe uważa się te organizacje, które nie są utworzone w drodze umowy międzynarodowej (par. 7 rezolucji 1296 (XLIV) z 23 maja 1968 roku zmieniającą rezolucję 288B (X)). Ponadto przedmiotem zainteresowań organizacji muszą być sprawy należące do zakresu międzynarodowych zagadnień gospodarczych, społecznych, kulturalnych, oświatowych, zdrowia publicznego i ochrony praw człowieka. Organizacje, których celem jest ochrona praw człowieka nie powinny ograniczać się do ochrony interesów partykularnych ugrupowań, sytuacji jednego narodu w określonym państwie lub grupie państw. Na szczególnie względy powinny zasługiwać te organizacje, których cele kładą nacisk na zwalczanie kolonializmu, apartheidu, dyskryminacji rasowej oraz innych rażących pogwałceń praw człowieka i podstawowych wolności (par. 17). Organizacje pozarządowe powinny włączyć się czynnie w działalność ONZ, udzielając poparcia dla działań ONZ, propagować znajomość ich zasad i działalności, zgodnie z własnymi celami oraz charakterem i zakresem swoich fun-

kcji (par. 3). Powinny one mieć uznaną międzynarodową pozycję, reprezentować poglądy głównych grup społecznych lub osób zainteresowanych w dziedzinie ich kompetencji, obejmując, gdy jest to możliwe, znaczną liczbę krajów w różnych częściach świata (par. 4). Organizacja musi mieć stałą siedzibę, organ wykonawczy i statut przyjęty w sposób demokratyczny (par. 5), musi być upoważniona do występowania w imieniu swych członków za pośrednictwem upoważnionych przedstawicieli (par. 6), musi być międzynarodowa pod względem swej struktury, a system głosów zapewnić wszystkim członkom równe prawa w procesie podejmowania decyzji (par. 7). Podstawowe środki finansowe międzynarodowych organizacji pozarządowych powinny pochodzić ze składek narodowych afiliowanych stowarzyszeń, albo też indywidualnych członków organizacji. Natomiast w przypadku otrzymania dobrowolnych wkładów pochodzących bezpośrednio czy pośrednio od rządów, ich wysokość oraz sposób wykorzystania powinny być w pełni wykazane w raportach (par. 8).

15. paragraf 40 pkt a Rezolucji 1296 (XLIV) z 23 maja 1968 r.

16. tamże paragraf 19.

17. tamże paragraf 14.

18. tamże paragraf 16 pkt e.

19. tamże paragraf 16 pkt b.

20. tamże paragraf 19.

21. W myśl par. 29 Sekretarz Generalny może zwracać się do organizacji wpisanych do rejestru o składanie oświadczeń pisemnych i stosownie do par. 30 pkt b - na zalecenie Sekretarza Generalnego i na własne żądanie komisja lub podkomisja może wysłuchać również organizację wpisaną do rejestru.

22. *Rules of Procedure of Executive Committee of the High Commissioner Programme*, 38 sesja, 1987 r, art. 41.

23. Poza uprawnieniami przyznanymi przez Komitet Wykonawczy, a dotyczącymi składania pisemnych oświadczeń, wysłuchiwanie wypowiedzi ustnych i informowania o porządku dziennym, organizacje kategorii I i II oraz wpisane do rejestru: a) mają prawo do zasiadania w charakterze obserwatora na publicznych posiedzeniach Rady Gospodarczo-Społecznej, jej Komitetów, Komisji i podkomisji; b) mają prawo brać udział w konferencjach zwoływanych przez Radę zgodnie z art. 62 pkt 4 Karty NZ. Organizacje kategorii I: a) mogą ponadto proponować Komitetowi do Spraw Organizacji Pozarządowych zwrócić się do Sekretarza Generalnego, aby umieścić w tymczasowym porządku dziennym Rady punkty szczególnie interesujące te organizacje; b) mogą proponować wpisanie punktów do tymczasowego porządku dziennego komisji; c) mają prawo złożyć w Radzie lub komitecie Rady ustne oświadczenia wprowadzające, ilekroć Rada rozpatruje punkt zaproponowany przez tą organizację a włączony do porządku dziennego Rady. Przewodniczący Rady lub przewodniczący komitetu, może, za zgodą odnośnego organu, zwrócić

się do takiej organizacji o złożenie w toku dyskusji nad danym punktem w Radzie lub Komitecie dodatkowego oświadczenia wyjaśniającego. Sekretarz Generalny udziela ponadto organizacjom pozarządowym ułatwień, które obejmują m.in. dostęp do dokumentacji, biblioteki ONZ, korzystanie z sal posiedzeń, zasięganie opinii funkcjonariuszy Sekretariatu ONZ. Sekretarz Generalny czy komisje mogą zwrócić się do organizacji kat. I i II i wpisanych do rejestru o przeprowadzenie określonych studiów lub badań, czy też opracowanie określonych materiałów.

24. *Report of the thirty-seventh Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme*, Genewa 1986, A/AC.96/688, str. 22.

25. *General Statement to the 38th session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme*, str. 1-8, niepublikowane.

26. G. Jaeger: *The 40th Session of the UNHCR Executive Committee (October 1989)*, International Journal of Refugee Law 1990, vol. 2, Nr 1, str. 124 i n.

27. *Conclusions adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, Nr 46 (XXXVIII) General, 1987 r, 38 sesja.

28. *Statement on International Protection to the 39th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme*, str. 1-4, niepublikowane.

29. *Conclusion endorsed by the Executive Committee upon the Recommendation of the Sub-Committee of the Whole on International Protection of Refugees*, Nr47 (XXXVIII) Refugees Children, 1987 rok, 38 sesja.

30. *Report...*, Nr 12 (A/39/12), str. 36.

31. Na podstawie: *Minutes of UNHCR Meetings with Non-Governmental Organizations prior to the 34th Session of the High Commissioner's Programme*, niepublikowane.

32. Zobacz powyżej: oświadczenie złożone przez ICVA na 38 sesji Komitetu Wykonawczego.

33. Omówienie tej Konferencji w części 4.4.

34. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/3412), str. 49.

35. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/3712), str. 59.

36. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/3912), str. 36.

37. *Future Development of Cooperation with Voluntary Agencies in the Light of the UNHCR/NGO Consultation of May 1981*, str. 2, niepublikowane.

38. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/4012), str. 39.

39. *UNHCR/NGO Consultation on the International Protection of Refugees*, Wydawnictwo UNHCR, 1988 rok.

40. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/39/12), str. 36.

41. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/36/12), str. 60.
42. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/40/12), str. 39-40.
43. *Report...*, Suppl. Nr 11 (A/3828/Rev.1), 1959 r, str. 20.
44. *Report...*, Suppl. Nr 11 (A/7211), 1969 r, str. 23 i Suppl. Nr 12 (A/7612), 1969 r, str. 8.
45. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/7612), 1969 r, str. 8.
46. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/8012), 1970 r, str. 41.
47. *Protection Imput for UNHCR Statement to ICVA Conference, Colombo*, niepublikowane.
48. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/38/12), 1983 r, str. 36.
49. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/40/12), 1985 r, str. 40.
50. *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women; Equality, Development and Peace, Nairobi 1985*, A/CONF, 116/26/Revv.1, str. 123-124.
51. *Ecumenical Consultation on Asylum and Protection*, 1986 r, EGF/mlg.
52. Dotyczy to np. International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa (organizowaną przez Organizację Jedności Afryki w dn. 22-24 sierpnia 1988r), International Conference on Central American Refugees (organizowaną przez rządy Kostaryki, Salwadoru, Gwatemali, Hondurasu, Meksyku, Nikaragui w dniach 29-31 maja 1989 r) czy International Conference on Indo-Chinese Refugees (zorganizowaną przez Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej w dniach 13-14 czerwca 1989 r).
53. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/39/12), 1984 r, str. 36.
54. *Report...*, Suppl. Nr 12 (A/39/12), 1984 r, str. 36
55. L. Gordenker: *Organizational Expansion and Limits in International Services for Refugees*; Refugees Today, International Migration Review 1981, vol. 15, Nr 53/54, str. 80-81.

5. Realizacja Programu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców

Statut Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców w zakresie szukania stałych rozwiązań dla problemów uchodźców odsyła do współpracy m.in. z organizacjami pozarządowymi. Rozważania niniejszej części będą stanowiły próbę odpowiedzi na pytanie: jaki jest zakres, formy i warunki realizacji Programu Wysokiego Komisarza przez organizacje pozarządowe?

5.1. Zakres pomocy w ramach Programu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców

5.1.1. Zabezpieczenie podstawowych środków egzystencji i nadzwyczajna pomoc

Jedną z form realizacji Programów Wysokiego Komisarza jest zabezpieczenie uchodźcom podstawowych środków egzystencji. Dla wykonania tej funkcji statutowej Wysoki Komisarz, po zasięgnięciu opinii Komitetu Wykonawczego uchwała każdego roku swój Program, który w zasadzie jest realizowany przez organizacje pozarządowe wskazane w tym projekcie. Szczegółowe warunki realizacji Programu określone są w umowach zawieranych między Wysokim Komisarzem a wykonawcami Programu.¹ Programy uchwalane są na okres roczny, taki też jest czas obowiązywania wspomnianych wyżej umów. Umowy, których przedmiotem jest realizacja programu w zakresie pomocy i zabezpieczenia podstawowych środków do życia stanowią najliczniejszą grupę zawieranych umów. W ich ramach występują różne formy pomocy, od żywności poprzez transport, sprzęt wyposażenia domowego, wodę, sanitariaty, opiekę medyczną, zabezpieczenie schronienia i edukację. Podstawowe racje żywności dostarczane są dla wszystkich potrzebujących, szczególną zaś troską objęte są takie grupy jak: niemowlęta, karmiące matki i kobiety ciężarne, którym zabezpiecza się mleko w proszku i inne produkty bogate w podstawowe witaminy. Je-

żeli chodzi o transport, to wypożyczone czy zakupione samochody wykorzystywane są m.in. do dostarczania podstawowych artykułów do obozów, tworzy zaś to potrzebę utrzymywania dróg w takim stanie, aby mogły być przejezdne. Niezwykle ważną formą pomocy, ze względu na warunki w jakich zazwyczaj przebywają uchodźcy, jest zabezpieczenie podstawowych warunków sanitarnych w obozach i dostarczenie wody.

Pomoc medyczna, w zależności od potrzeb, obejmuje profilaktykę i pomoc doraźną. Program zaś edukacyjny koncentruje się na organizowaniu szkolnictwa na poziomie podstawowym, kursów językowych i kursów kształcenia zawodowego.

Tego rodzaju programy zasadniczo są wykonywane w odniesieniu do większych grup uchodźców znajdujących się w obozach czy obozach przejściowych i stanowią niejednokrotnie jedyne źródło pomocy. Dlatego też znaczna część funduszy Urzędu przeznaczona jest na pokrycie tych programów, które obejmują ponad 50% wszystkich wydatków.²

Geograficznie największa część budżetu przeznaczona na ten program pomocy skierowana jest na potrzeby kontynentu afrykańskiego³ oraz Azji i Oceanii.⁴ Najmniejsza część funduszy pokrywa programy pomocy realizowane w Europie i Ameryce Północnej (około 3-4%).

W latach 80-tych największe rozmiary przybrała pomoc dla uchodźców afgańskich.⁵ Z programu tego skorzystało blisko 3 mln uchodźców afgańskich w Pakistanie (70% tej liczby stanowiły kobiety i dzieci). Na początku lat osiemdziesiątych program pomocy obejmował głównie dostawy wody pitnej, żywności i zabezpieczenie schronienia. W końcu 1983 roku, kiedy to liczba uchodźców względnie ustabilizowała się, zaczęto tworzyć obozy. Przybyły więc nowe formy pomocy, gdyż należało zabezpieczyć wodę w obozach, wyposażyć je w sanitariaty, dostarczyć transport. Od 1985 roku podjęto wysiłki zmierzające do jak największego usamodzielnienia się uchodźców i podjęcia przez nich w przyszłości pracy zarobkowej. Program edukacyjny po raz pierwszy objął oprócz szkolnictwa podstawowego i średniego także 776 studentów. W latach 1986-89 największa część funduszy by-

ła przeznaczona na opiekę medyczną, sporządzanie posiłków i program usamodzielnienia.⁶

Specyfiką zaś pomocy medycznej jest objęcie nią ofiar konfliktów zbrojnych, poddanie uchodźców zabiegom operacyjnym, a następnie długotrwałej rehabilitacji.

Programy Urzędu w Pakistanie były wykonywane przez rząd Pakistanu, organizacje pozarządowe i inne instytucje.⁷

Oprócz Pakistanu program pomocy i zabezpieczenia podstawowych środków egzystancji w najszerszym zakresie w latach 80-tych był realizowany m.in. w Malawi, Somalii, Sudanie, Hongkongu, Tajlandii czy Hondurasie. Na kontynencie afrykańskim, gdzie znaczna ilość państw objęta jest Programem Wysokiego Komisarza największe fundusze przeznaczone są na pokrycie programów w Somalii. Znajduje się tam około 800.000 uchodźców, głównie z Etiopii, dla których utworzono ponad 30 obozów. Również w Sudanie największą grupę stanowią uchodźcy z Etiopii (627 tys.), oprócz których znajdują się uchodźcy z Ugandy (100 tys.), Czadu (75 tys.) i Zairu (5 tys.). Wyasygnowanie zaś tak olbrzymiego funduszu na pokrycie potrzeb intensywnie przybywających od drugiej połowy 1986 roku uchodźców mozambijskich do Malawi było możliwe głównie dzięki specjalnym apelom uczynionym podczas 39 sesji Komitetu Wykonawczego. Liczbę tych uchodźców w kwietniu 1988 roku oceniono na 472 tys. Zasadniczo jednak w całym badanym okresie największa część tego programu objęła Pakistan, Somalię i Tanzanię.

We wszystkich tych przypadkach programy Wysokiego Komisarza obejmowały głównie dostawy żywności, wody, opiekę medyczną, organizowanie schronienia i edukację, przy czym największe kwoty przeznaczono na zorganizowanie transportu. W państwach, gdzie program pomocy realizowany jest od dłuższego czasu (np. w Somalii) podejmuje się kroki mające na celu przygotowanie uchodźców do zaspokojenia potrzeb żywnościowych w możliwie największym stopniu we własnym zakresie np. poprzez organizowanie własnych hodowli czy też tworzenie ogrodów uprawnych.

Program pomocy i zabezpieczenia podstawowych środków jest realizowany w podobnych formach i na kontynencie azjatyckim m.in. w Tajlandii i Hongkongu w odniesieniu do indochińskich uchodźców i *displaced persons*. Przy czym zabezpieczenie żywności dla osób potrzebujących w obozach pochłonęło w Tajlandii blisko 70% wszystkich funduszy przeznaczonych na ten program.

Raporty Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców wymieniają ponad 30 państw, gdzie program pomocy i zabezpieczenia podstawowych środków jest realizowany jako odrębna forma Ogólnego Programu, największa zaś liczba państw realizuje ten program na kontynencie afrykańskim (17) i azjatyckim (7). Program ten obejmuje przede wszystkim uchodźców przebywających w obozach, a do podstawowych form tej pomocy należy zaliczyć: zorganizowanie schronienia (poprzez stworzenie obozów z całym zapleczem sanitarnym), zorganizowanie transportu, dostarczenie żywności, wody, objęcie uchodźców opieką medyczną i edukacją (głównie na poziomie podstawowym) oraz tworzenie kursów kształcenia zawodowego. Cechą charakterystyczną zaś tej formy pomocy jest jej doraźny charakter. Stąd też tak szeroki zakres problemów jest rozwiązywany w ramach tego programu. Ta forma opieki wykonywana jest zazwyczaj w pierwszym okresie korzystania przez uchodźców z pomocy, przybiera zaś w następnych latach formę miejscowego osiedlenia, repatriacji czy asymilacji.

Takie same formy pomocy przyjmują akcje podjęte w celu realizacji programu nadzyczajnej pomocy. Główną zaletą tych działań jest szybkość reagowania.

Specjalnie powołany w tym celu w Urzędzie oddział podejmuje działania zmierzające do jak najszybszego reagowania. Organizowane w 1985 roku w Genewie, Nairobi, Kostaryce i USA kursy miały na celu przygotowanie personelu (spośród pracowników Urzędu, innych organów ONZ, organizacji pozarządowych a także reprezentantów poszczególnych rządów) do działalności w tym zakresie. Istniejący nadzyczajny fundusz (Emergency Fund) pozwala Wysokiemu Komisarzowi na podejmowanie bezzwłocznych działań.

Fundusz ten wykorzystywany był na pokrycie m.in. pomocy udzielanej uchodźcom sudańskim i somalijskim w Etiopii, uchodźcom ugandyjskim w Kenii, uchodźcom z Mozambiku w Tanzanii i pomoc dla zairskich repatriantów w Angoli. Oprócz kontynentu afrykańskiego fundusz pokrywał głównie pomoc udzielaną laotańskim *asylum seekers* w Tajlandii, afgańskim uchodźcom w Pakistanie czy irackim uchodźcom w Iranie.

Nadzwyczajna pomoc udzielana może być w odniesieniu do uchodźców, jak też osób, które starają się o przyznanie takiego statusu. Często jest to pierwsza forma pomocy, jaka udzielana jest przez Urząd w odniesieniu do konkretnej grupy. Zakres tej formy pomocy jest bardzo szeroki. Obejmuje on bowiem, w zależności od potrzeb, żywność, opiekę medyczną, schronienie. W odróżnieniu zaś od Programu Wysokiego Komisarza w zakresie zabezpieczenia podstawowych środków egzystencji pomoc ta jest finansowana z nadzwyczajnego funduszu.

5.1.2. Lokalne osiedlenie

Drugie co do wielkości źródło wydatków Urzędu (po pomocy w zakresie zabezpieczenia podstawowych środków do życia) pokrywa koszty tzw. "trwałych rozwiązań",⁸ do których zalicza się dobrowolną repatriację, przesiedlenie i miejscowe osiedlenie. Ta ostatnia forma pomocy obejmuje uchodźców, którzy z różnych powodów nie mogą skorzystać z dobrowolnej repatriacji, a istnieją możliwości dla ich osiedlenia się w państwie aktualnego pobytu. Integracja z miejscową ludnością jest problemem bardzo złożonym i zależy od szeregu czynników. Na jej powodzenie znaczny wpływ mają uwarunkowania geograficzne i historyczne, podobieństwa kulturowe, językowe i socjalne obu zainteresowanych grup. Głównym celem akcji miejscowego osiedlenia uchodźców jest stworzenie sytuacji pełnego usamodzielnienia, w tym również finansowego, uchodźców. Program miejscowego osiedlenia w sposób trwały rozwiązuje problem danej grupy uchodźców w przeciwieństwie do "doraźnego" charakteru programu pomocy i zabezpieczenia podstawowych środków do życia. Ta forma Programu Wysokiego Komisarza, podobnie jak wyżej omówiona, była realizowana w ponad 30 państwach, w najszerszym zakresie na kontynencie afry-

kańskim i azjatyckim. Największe kwoty wyasygnowano na ten cel w Etiopii, Somalii, Sudanie, Zairze, Zimbabwie, Iranie i Ugandzie.

Osiedlenie uchodźców może przebiegać dwoma drogami. Pierwsza obejmuje tzw. spontaniczne osiedlenie, czyli "proces za pomocą którego grupa uchodźców osiedla się w państwie schronienia (czy to w już istniejących osadach, czy też przez utworzenie nowych osad w bliskim sąsiedztwie terenów, z których przybyli, zamieszkałych zazwyczaj przez ludność o podobnym pochodzeniu etnicznym) na podstawie porozumienia z władzami lokalnymi lub też z reprezentacją władz centralnych, lecz przy materialnej pomocy z zewnątrz mającej tylko pomocniczy charakter".⁹ Korzystanie przez znaczną liczbę osób z tej formy osiedlenia powoduje, iż Wysoki Komisarz, w celu pomocy tej grupie ludności, podejmuje pewne środki polegające głównie na wzmocnieniu istniejącej już infrastruktury i uzupełnieniu kadry nauczycielskiej czy medycznej, czy też uzupełnieniu innych potrzeb. Stąd też wydatki przeznaczone na pomoc tym uchodźcom są znacznie mniejsze niż w przypadku zorganizowanego osiedlenia, gdzie tworzy się od podstaw całą bazę na zabezpieczenie wszystkich niezbędnych potrzeb. Ten rodzaj pomocy był dostarczany przez Wysokiego Komisarza w odniesieniu do uchodźców z Burundii i Zairu w Tanzanii (rejon Kogoma) czy w zachodniej prowincji Zambii.¹⁰

L.W. Holborn podkreśla, że dla pomyślnego przebiegu spontanicznego osiedlenia niezbędnym jest istnienie pokrewieństwa etnicznego między uchodźcami a miejscową ludnością, terenów wolnych do zasiedlenia oraz przychylnego stanowiska ze strony rządu.¹¹

Szersze rozmiary przybiera "zorganizowane" osiedlenie, które oznacza planowy proces administracyjnych i technicznych kroków, za pomocą których grupa uchodźców jest upoważniona osiedlić się na terenie zazwyczaj niezamieszkałym lub zamieszkałym w małym stopniu, z zamiarem utworzenia nowej społeczności, która ostatecznie stanie się częścią ekonomicznego i gospodarczego systemu tego obszaru.¹² Powstają więc nowe osady specjalnie zaprojektowane dla osiedlenia się w nich uchodźców. W Somalii np. powołano w 1984 roku specjalną komórkę mającą opracować plany dla osiedlenia. Podo-

bnie inne programy osiedlenia realizowane po 1985 roku były wykonywane w oparciu o sporządzone uprzednio szczegółowe plany (np. w Republice Centralnej Afryki, Zairze, Ugandzie, Kostaryce i innych).

Program miejscowego osiedlenia realizowany w Afryce, Azji i niektórych państwach Ameryki Łacińskiej (głównie Kostaryce) obejmował rolnicze osiedlenie się, szkolnictwo, uzupełnienie żywności, szerokie doradztwo (nie tylko prawne), opiekę medyczną, przy czym około 90% funduszy wyasygnowanych na program osiedlania w poszczególnych państwach było przeznaczonych na stworzenie szerokiej infrastruktury dla rolnictwa. Stanowiąc to miało w przyszłości podstawowe źródło produkcji żywności i zatrudnienia uchodźców. Ośrodki, w których mają bowiem zamieszkać uchodźcy w liczbie od 100 do 300 rodzin są tak projektowane, aby w niedalekim sąsiedztwie znajdowały się pola uprawne, farmy hodowlane czy też zbiorniki do hodowli ryb. Z myślą o integracji z miejscową ludnością organizowana jest w coraz szerszym zakresie edukacja na poziomie szkoły średniej (np. w Bostwanie, Republice Centralnej Afryki, Etiopii, Kenii, Rwandzie, Somalii, Sudanie), w Kenii zaś rozpoczęto kursy nauki języka. W państwach rozwiniętych Urząd Wysokiego Komisarza tylko w niewielkim stopniu włącza się w proces integracji uchodźców, znikoma też część funduszy Urzędu przeznaczona jest na ten cel (np. w Europie w RFN, które w 1989 roku otrzymało największe fundusze na ten program kwota ta wynosi 517 tys. \$ USA). Małe grupy indochińskich uchodźców objęte są programem osiedlenia w Argentynie czy nawet w Europie: w Grecji, Portugalii i Hiszpanii. Główne wydatki pokrywają pomoc udzielaną indywidualnym uchodźcom, organizowanie kursów nauki języka, kursów kształcenia zawodowego, czy też szeroko rozumiane doradztwo.

Wysoki Komisarz w swoim raporcie podkreślał, że jego Urząd wykonując programy miejscowego osiedlenia kieruje się dwiema głównymi zasadami. Po pierwsze - od samego początku zachęca uchodźców nie tylko do wykonywania, lecz także do uczestniczenia już w planowaniu i procesie podejmowania decyzji dotyczących "ich" osiedlenia. Działa to mobilizująco i zwiększa udział uchodźców w przygotowywaniu dla nich miejsc osiedlenia. Znacznie zmniejsza ponadto koszty takich przedsięwzięć. Po drugie - przy projektowaniu osiedlenia należy

brać pod uwagę potrzeby uchodźców z uwzględnieniem poziomu życia sąsiednich społeczności, aby uniknąć znacznych dysproporcji w ich standardzie życia.¹³

B.N. Stein zauważa, że oprócz finansowych trudności wiele innych czynników utrudnia podjęcie decyzji w przedmiocie miejscowego osiedlenia. Chodzi tu m.in. o wyrażenie poparcia politycznej sprawie uchodźców, obawy przed oskarżeniem o udzielanie priorytetu sprawom uchodźców przed potrzebami własnych obywateli, dbałość, aby liczba uchodźców nie była zbyt duża, co utrudniłoby proces integracji czy wreszcie niepokój, że odmienne tradycje etniczne, socjalne i kulturowe uniemożliwią integrację.¹⁴

Miejscowe osiedlenie - jako forma realizacji Programu Wysokiego Komisarza jest operacją o tyle skomplikowaną, co kosztowną. Tworzy bowiem od podstaw warunki osiedlenia się pewnej grupy uchodźców, zmierza do zapewnienia im podstawowych potrzeb socjalnych, mając jednocześnie na względzie proces integracji z miejscową ludnością. Sposoby realizacji tego programu pokrywają się częściowo z programem pomocy i zapewnienia podstawowych środków. Oba obejmują edukację, zaopatrzenie w wodę, podstawowy sprzęt, zapewnienie schronienia, przy czym główną cechą miejscowego osiedlenia jest trwały charakter tej akcji w przeciwieństwie do "doraźnego" zabezpieczenia potrzeb. Analiza rozdziału funduszy przeznaczonych na realizację Ogólnego Programu pozwala wyodrębnić dwie grupy państw: pierwsza, gdzie równolegle w podobnym zakresie są realizowane obie formy pomocy (np. w Kenii, Lesoto, Filipinach, Hondurasie, Argentynie); i druga - gdzie przeważającą część lub całkowicie dominuje jedna z form (np. w Etiopii w 1989 roku program doraźnej pomocy nie był realizowany i aż 97% funduszy było przeznaczonych na miejscowe osiedlenie, analogiczna sytuacja występowała w Rwandzie, Zairze, Zimbabwie, Chinach, Iranie, Kostaryce. Vice-versa sytuacja była w Mozambiku, Indonezji, Papui, Nowej Gwinei oraz Pakistanie.

5.1.3 Dobrowolna repatriacja

Jednym z zadań statutowych Urzędu Wysokiego Komisarza jest szukanie stałych rozwiązań problemu uchodźców poprzez pomoc rządów i po aprobacie zainteresowanych rządów, organizacjom pozarządowym w organizowaniu repatriacji czy asymilacji z miejscową ludnością. Oczywiście repatriacja jest najbardziej pożądanym, lecz jednocześnie bardzo złożonym sposobem rozwiązywania problemu uchodźców.

W doktrynie prawa międzynarodowego G.S. Goodwin-Gill podkreśla, że obowiązek przyjęcia własnych obywateli jest obowiązkiem istniejącym pomiędzy państwami, będącym następstwem prawa wydalenia cudzoziemców.¹⁵ Dalej autor stwierdza, iż działalność Zgromadzenia Ogólnego prowadzona w latach 1980-81 nie tylko potwierdziła prawo uchodźców do powrotu do państwa ich obywatelstwa, lecz także prawo otrzymania rekompensaty przez tych, którzy z takiej możliwości nie skorzystają. I o ile treść pierwszego prawa jest rozwijana i znajduje odzwierciedlenie w praktyce państw i ich ustawodawstwie, o tyle drugie pozostaje pobożnym ideałem.¹⁶

Prawo jednostki do repatriacji jest potwierdzone m.in. w Konwencji Organizacji Jedności Afryki z 1969 roku regulującej specyficzne aspekty problemu uchodźców w Afryce czy ustawodawstwie wewnętrznym niektórych państw. Państwa są więc niekiedy zobowiązane nawet do przyjęcia osób, które chcą dobrowolnie skorzystać z repatriacji.

Lecz niejednokrotnie w praktyce, państwa powołując się na zasadę suwerenności i kompetencji własnej w zakresie regulacji spraw obywateli ograniczają prawo powrotu.¹⁷

Najważniejszym elementem determinującym repatriację jest jej dobrowolny charakter.

Sadrudin Aga Khan podkreśla, że przymusowa repatriacja byłaby równoważna z wydaleniem uchodźców, które jest *expressis verbis* zakazane przez Konwencję i zwyczaj międzynarodowy.¹⁸

Problemem repatriacji zajął się dwukrotnie, na zalecenie podkomitetu do spraw międzynarodowej opieki uchodźców (Sub-Committee of

the Whole on International Protection of Refugees), Komitet Wykonawczy Programu Wysokiego Komisarza.¹⁹ Podkreślono, iż dobrowolny charakter repatriacji powinien być nade wszystko respektowany. Celowym byłoby zawarcie porozumień między zainteresowanymi państwami, a w przypadkach koniecznych również z Wysokim Komisarzem. Dostrzeżono znaczenie przekazania rzetelnej informacji o sytuacji w państwie pochodzenia uchodźców (włączając w to wyjazd do tego państwa reprezentacji uchodźców, który nie pociągałby za sobą automatycznej utraty statusu uchodźców). Zachęca się jednocześnie rządy do dostarczenia formalnych gwarancji dla powracających i umożliwienia, stosownie do zawartych porozumień, Wysokiemu Komisarzowi kontroli sytuacji powracających uchodźców.²⁰

Na 36 sesji Komitet Wykonawczy podkreślił ponadto, że mandat Wysokiego Komisarza stanowi wystarczającą podstawę do promowania dobrowolnej repatriacji poprzez wysuwanie inicjatywy w tym zakresie, ułatwianie dialogu i komunikowania się pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami. Zaleca Wysokiemu Komisarzowi, w przypadku zaistnienia poważnych problemów repatriacji określonych grup, utworzenie *ad hoc* nieformalnej grupy konsultacyjnej. Wysoki Komisarz i inne agencje ONZ powinny uczestniczyć czy wspomagać proces integracji w państwie pochodzenia, zaś zainteresowane państwo nie powinno stawiać żadnych przeszkód dla swobodnego dostępu, w ramach mandatu Urzędu, do repatriantów, szczególnie podczas wykonywania zobowiązań wynikających z amnestii, czy innych gwarancji stanowiących podstawę pwrótu.²¹

Wysoki Komisarz podejmując działania na rzecz repatriacji bada wstępne warunki i gwarancje istniejące w państwie pochodzenia. Podkreśla każdorazowo, iż rzeczą najważniejszą jest dobrowolny charakter repatriacji, a jej warunki muszą być określone w umowie zawartej pomiędzy zainteresowanymi państwami, która powinna m.in. zapewnić bezpieczeństwo tych osób i socjalno-ekonomiczną reintegrację.²²

Ta najbardziej pożądana forma pomocy realizowana jest w około 18 państwach. Również środki wyasygnowane przez Wysokiego Komisarza na ten cel nie są zbyt duże. W 1989 roku największą kwotę (631

tys. \$ USA) przeznaczono na realizację programu dobrowolnej repatriacji w Somalii.

Podobnie jak w przypadku miejscowego osiedlania, również repatriacja przybiera formy zorganizowanej i spontanicznej. Znaczenie spontanicznego powrotu do państwa pochodzenia podkreślił Komitet Wykonawczy, apelując jednocześnie, aby akcje zorganizowanej repatriacji nie tworzyły przeszkód dla spontanicznego powrotu uchodźców.²³ Przykładem tego rodzaju repatriacji jest powrót uchodźców z Republiki Centralnej Afryki do Czadu, czy z Sudanu do Etiopii. Tego rodzaju akcje najczęściej są podejmowane równoległe do istniejących programów Urzędu czy też innych organizacji lub samych zainteresowanych państw. Zorganizowane zaś programy repatriacji objęły m.in. Somalię - gdzie Urząd Wysokiego Komisarza pokrył koszty transportu, zabezpieczenia żywności, koszty rejestracji i wydatki związane z dokumentami dla uchodźców powracających od 1986 roku do Etiopii. Od 1984 roku realizowany jest też program repatriacji etiopskich uchodźców z Dżibuti (gdzie Urząd pokrywa głównie koszty transportu). Podobnie wydatki Urzędu pokrywają koszty transportu zorganizowanej repatriacji uchodźców z Sudanu do Ugandy (gdzie przedstawiciel UNHCR uczestniczył w 1984 roku w nieformalnej konsultacji dotyczącej repatriacji, realizację zaś programu rozpoczęto pod koniec 1984 roku), i uchodźców czadyjskich (powrót tej grupy możliwy stał się po przystąpieniu w 1981 roku rządu Czadu do Konwencji o statusie uchodźców z 1951 roku. Nad repatriacją czuwa trójstronna komisja składająca się z przedstawicieli Czadu, Kamerunu i Urzędu Wysokiego Komisarza). Od 1980 roku wykonywany jest program repatriacji uchodźców laotańskich z Tajlandii, których liczba w 1980 roku osiągnęła 3 tysiące. Ten program finansowany jest głównie przez Norwegian Refugee Council.

W 1985 roku Program Wysokiego Komisarza objął 38.000 ugandyjskich uchodźców powracających z Sudanu i Zairu. W 1986 roku liczba repatriantów ugandyjskich wzrosła do 130.000. Na podstawie porozumienia zawartego pod koniec 1986 roku między rządami Somalii, Etiopii i Dżibuti rozpoczęła się dobrowolna repatriacja etiopskich uchodźców, których liczba w 1988 roku osiągnęła 37.000. Wcześniej,

bo już w 1980 roku po ogłoszeniu przez rząd etiopski amnestii trójstronna komisja składająca się z przedstawicieli Etiopii, Dżibuti i Urzędu Wysokiego Komisarza czuwała nad powrotem uchodźców. Podobne porozumienie zawarto pomiędzy rządami Zairu i Angoli w 1987 roku, co stworzyło podstawę dla repatriacji uchodźców z Zairu.

Dobrowolna repatriacja afgańskich uchodźców odbyła się na podstawie umowy zawartej między rządem Afganistanu a Pakistanu pod auspicjami ONZ 14 kwietnia 1988 roku w Genewie, w której zawarte są formalne gwarancje i zabezpieczenia dla powracających osób i upoważnia się Urząd Wysokiego Komisarza do niesienia pomocy przy repatriacji (art. 6), głównie poprzez: a) opracowanie i wykonanie programu pomocy dla repatriantów; b) określenie miejsc przekraczania granicy; c) rozważenie możliwości pomocy dla osób jej potrzebujących a żyjących w miejscach planowanego powrotu uchodźców; d) poszukiwanie partnerów dla realizacji programu. Urząd ma zapewniony swobodny dostęp do miejsc powrotu uchodźców.²⁴ Pojawia się więc nadzieja, przynajmniej na częściowe rozwiązanie problemu najliczniejszej na świecie grupy uchodźców. Jest to niewątpliwie pozytywna zapowiedź, realizacja jednak i dalszy rozwój tych działań będzie uzależniona od kształtowania się sytuacji politycznej w tym rejonie.

W Ameryce Łacińskiej zaś i na Karaibach Wysoki Komisarz podejmował wysiłki dla poparcia programów repatriacji Komisji repatriacyjnych powstałych w Argentynie i Urugwaju (celowość tworzenia takich komisji była podkreślana w rekomendacjach Komitetu Wykonawczego).²⁵ Podobna Komisja, w skład której wchodził również przedstawiciel Urzędu, zajmowała się repatriacją uchodźców gwatemalskich z Meksyku. Opracowała ona program pomocy i gwarancji dla bezpiecznego powrotu. Liczba zaś honduraskich uchodźców powracających z Dominikany znacznie wzrosła w 1986 roku w wyniku zmiany rządu w Haiti. Ogółem zarejestrowano 2052 osoby deklarujące chęć dobrowolnej repatriacji. Ogłoszenie w 1982 roku przez rząd boliwijski amnestii dało możliwość powrotu do swego państwa kilku tysiącom osób.

Specyficzny model dobrowolnej repatriacji został przyjęty w odniesieniu do uchodźców namibijskich. Stosownie bowiem do ustaleń przy-

jętych pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych wolne wybory w Namibii miały być poprzedzone akcją dobrowolnej repatriacji blisko 43 500 uchodźców z około 40 państw. Operacja ta rozpoczęła się 1 kwietnia 1989 roku.²⁶ Zmiany polityczne mające doprowadzić do niezależności Namibii poprzedziła więc przeprowadzona na dużą skalę akcja dobrowolnej repatriacji, która miała umożliwić uchodźcom udział w wyborach.

Repatriacja - jest najbardziej wskazaną formą rozwiązywania problemów uchodźców, jednakże rozmiarami swoimi jest daleko mniejsza od wyżej omówionej materialnej pomocy czy miejscowego osiedlenia. Realizację akcji repatriacyjnych utrudnia głównie fakt, iż chodzi o powrót do państwa, które uprzednio opuściła osoba prześladowana z powodów religijnych, rasowych, przynależności do określonej grupy etnicznej czy poglądów politycznych. Podejmując zatem wysiłki na rzecz repatriacji określonej grupy uchodźców należy na wstępie zbadać istniejące w danym kraju warunki dla przyjęcia tych osób, niezbędne jest poza tym współdziałanie obu zainteresowanych państw. Urząd Wysokiego Komisarza odgrywa bardzo ważną rolę w badaniu możliwości i wiarygodności zapewnień rządu państwa przyjmującego, jak również w inicjowaniu akcji repatriacji.

5.1.4. Przesiedlenie

Przesiedlenie - jako forma pomocy uchodźcom jest wykonywana wówczas, gdy ani dobrowolna repatriacja, ani osiedlenie w państwie pobytu nie jest możliwe. G.S. Goodwin-Gill podkreśla, że ta najmniej pożądana forma pomocy jest uwarunkowana wieloma różnymi czynnikami, w tym politycznymi, ekonomicznymi czy etnicznymi trudnościami w państwie pierwszego schronienia i ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa samym uchodźców. Kryzys w rozwiązywaniu problemu uchodźców uwydatnia konieczność odwoływania się do tej formy pomocy.²⁷ Podobnie jak repatriacja, również i przesiedlenie obejmuje stosunkowo niewielką grupę osób, realizowane jest w kilkunastu państwach, największe zaś fundusze są przeznaczone na pokrycie programu na kontynencie azjatyckim, w mniejszym zakresie w Europie i Afryce.

Przesiedlenie jest zasadniczą formą pomocy dla indochińskich uchodźców. B.N. Stein pokreśla, że przesiedlenie jako jedna z trzech zasadniczych form trwałych rozwiązań problemu uchodźców jest używana w najmniejszym zakresie, przy czym w ostatnich latach wykorzystywano ją głównie w odniesieniu do indochińskich uchodźców wobec niemożności integracji czy repatriacji.²⁸ J. Patmogie i Z. Meriboute odnotowują, iż w rejonie południowo-wschodniej Azji brak jest państw, które pozwoliłyby na osiedlenie uchodźców na ich terytorium, głównie z powodu obaw przed utworzeniem nowej etnicznej grupy, która mogłaby zwiększyć polityczną i ekonomiczną niestabilność państw.²⁹ Tak więc tzw. państwa pierwszego schronienia (z wyjątkiem Chin i Japonii) nie oferują osiedlenia jako formy rozwiązania problemu uchodźców, co wobec niemożności repatriacji zmusza do przesiedlenia do państw trzecich. Od 1975 roku ponad milion osób skorzystało z tej formy pomocy w południowo-wschodniej Azji.³⁰ W dekadzie lat 80-tych największe kwoty wyasygnowano na przesiedlanie indochińskich uchodźców, głównie tzw. *boat peoples* z Wietnamu. W samym tylko 1987 roku przesiedlenie objęło 45.836 indochińskich uchodźców (z czego 51% stanowili Wietnamczycy, 36% uchodźcy z Laosu i 13% - z Kambodży). Poważnym zagrożeniem dla *boat peoples* są coraz częściej występujące ataki pirackie. Komitet Wykonawczy uznał potrzebę podjęcia działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa na morzu a także przygotowanie miejsc dla przesiedlenia tej grupy uchodźców.³¹

W Afryce liczba uchodźców objętych przesiedleniem jest, w porównaniu z ogólną liczbą uchodźców na tym kontynencie, stosunkowo niewielka. Podstawową formę realizacji Programu Wysokiego Komisarza na tym kontynencie stanowi lokalna integracja i dobrowolna repatriacja. Przesiedlenie jest realizowane głównie wówczas, gdy stanowi to jedyną możliwość zpewnienia uchodźcom bezpieczeństwa ze względu na sytuację w danym państwie, jak też w państwach sąsiednich. Ponad 2 tys. uchodźców korzysta rocznie z tej formy pomocy, z czego ponad połowa jako państwo przyszłego pobytu wybiera Stany Zjednoczone, rzadziej Kanadę i Australię czy niektóre państwa europejskie.

Pod koniec lat 80-tych znaczne rozmiary przybrało przesiedlenie etiopskich uchodźców z Zairu i Kenii.

Jeśli chodzi o kontynent europejski, to Urząd Wysokiego Komisarza udziela poparcia dla przesiedlania z państw, które tradycyjnie są uznawane za państwa pierwszego schronienia, a więc Austrii, Grecji, Włoch, Turcji i Jugosławii. W grupie osób przesiedlanych w ostatnich latach znaczną liczbę stanowią osoby ubiegające się o przyznanie statusu uchodźcy z państw Europy Wschodniej. Od początku lat 80-tych liczba ich niepokojąco rośnie. Deklarują oni najczęściej chęć wyjazdu do Australii, Stanów Zjednoczonych, Kanady. Należy w tym miejscu podkreślić, że nie wszystkie osoby objęte tą formą pomocy mogą być uznane za uchodźców w myśl postanowień Konwencji o statusie uchodźców z 1951 roku. W 1985 roku np. we Włoszech na 10.000 przybyłych z Europy Wschodniej osób tylko 350 uzyskało status uchodźcy. Z pozaeuropejskich państw przeważają uchodźcy z Iranu i Etiopii.

Wysoki Komisarz w ramach realizacji programu zabezpiecza uchodźcom zakwaterowanie i wyżywienie w "centrach tranzytowych", zapewnia ponadto niezbędną opiekę medyczną. Olbrzymie znaczenie ma również pomoc polegająca na doradztwie, pomoc przy wypełnianiu różnego rodzaju dokumentów oraz organizowanie kursów nauki języka.

5.2. Warunki realizacji Programu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców

Postanowienia Programu Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców są rezultatem dyskusji i konsultacji prowadzonych między rządami państw przymuszających uchodźców i udzielającym im schronienie, oddziałami Urzędu Wysokiego Komisarza i wykonawczymi partnerami, a wśród nich głównie organizacjami pozarządowymi. Propozycje programu i wydatków są przekazywane przez oddziały Urzędu do Siedziby Głównej w Genewie. Tam są przedmiotem analizy departamentów regionalnych, Fund-Raising Service i Programme Management Service. Po zaopiniowaniu przez Komitet Wykonawczy, Wysoki Komisarz uchwała Ogólny Program.

Jeżeli zaś chodzi o sprawy finansowe, to zgodnie z postanowieniami statutowymi działalność administracyjna Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców jest finansowana z budżetu Organizacji Narodów Zjednoczonych, natomiast pozostała działalność - z dobrowolnych wkładów (par. 20 Statutu). Wysoki Komisarz zarządza funduszem pochodzącym zarówno z publicznych (od rządów i organizacji rządowych) jak i prywatnych źródeł. Jednak działalność ta nie może być prowadzona całkowicie dobrowolnie, bez konsultacji i kontroli. Jest ona obramowana szeregiem przepisów zawartych w Statucie Urzędu, jak też rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego i Rady Gospodarczo-Społecznej. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego³² powołująca do życia Komitet Wykonawczy Programu Wysokiego Komisarza określa również zasady finansowania. Program nadzwyczajnej pomocy jest ustalany przez Wysokiego Komisarza na podstawie dyrektyw Komitetu Wykonawczego (par. 5 pkt f), natomiast pozostałe programy - w konsultacji z Komitetem (par. 8). Wysoki Komisarz jest upoważniony do podjęcia apeli o fundusze potrzebne dla dostarczenia materialnej pomocy uchodźcom objętym mandatem Urzędu w ramach tak ustalonych programów (par. 6). Każdego roku Wysoki Komisarz zwołuje Plending Conference, na której przedstawiciele rządów, organizacji rządowych i pozarządowych składają zapowiedzi udzielenia poparcia finansowego do ustalonego programu. Wyniki tej konferencji mają podstawowe znaczenie dla finansowej działalności Urzędu, stwarza to bowiem Wysokiemu Komisarzowi możliwość wcześniejszego poznania deklarowanych wysokości wkładów i propozycji ich wykorzystania. Wszelkie nieoczekiwane sytuacje powstałe między sesjami Komitetu Wykonawczego, a wymagające objęcia materialną opieką nowe grupy uchodźców powodują przesunięcie środków w ramach programu nadzwyczajnej pomocy i wykorzystanie funduszu rezerw. Tak więc zapewnienie środków finansowych na realizację Programu należy do zadań Wysokiego Komisarza.

W procesie projektowania istotną rolę odgrywają ukształtowane w tym zakresie zasady. Urząd wykonując swój mandat pomaga jedynie rządów w wykonywaniu międzynarodowych zobowiązań i podjętych przez nie humanitarnych akcji. Warunkiem dla objęcia materialną opie-

ką uchodźcy jest brak jego własnych środków na utrzymanie i niedostępność takich środków z rządowych czy społecznych źródeł. Standard pomocy dla uchodźców nie powinien być mniejszy niż ogólnie przyjęty przez państwo, w którym uchodźca przebywa. Kalkulacje budżetowe są dokonywane przy uwzględnieniu potencjalnej zmiany liczby uchodźców. Nieprzewidziane wydatki i te spowodowane inflacją są pokrywane z funduszu rezerw. Przy programowaniu należy uwzględniać także kierunki polityki rządu określonego państwa w sferze pomocy uchodźcom. Wszelkie bowiem zmiany mogą spowodować trudności w realizacji Programu.³³

Niezwykle ważnym warunkiem dla realizacji Programu, decydującym o jego powodzeniu, jest sprzyjająca sytuacja polityczna w określonym państwie.

Na podstawie tak sporządzonego Programu zostają podpisane umowy z ich wykonawcami.³⁴ W 1987 roku okło 40 organizacji pozarządowych wykonywało Program Wysokiego Komisarza.³⁵ Postanowienia tych umów określają zakres uprawnień i obowiązków stron porozumienia (w przypadku umów dwustronnych: organizacji pozarządowej i Urzędu, przy umowach trójstronnych zaś - oprócz wyżej wymienionych także zainteresowanego rządu).

Urząd Wysokiego Komisarza ponosi pełną odpowiedzialność nie tylko w okresie uchwalania ale również realizacji Programu. Zapewnia wykonawcom odpowiednie środki, zabiega o przyznanie przez rząd odpowiednich ułatwień (korzystny kurs wymiany, zwolnienie z opłat celnych, wydzierżawienie, tam gdzie to niezbędne dla realizacji Programu, ziemi), kontroluje działalność organizacji (rozpatruje Financial Report, Analysis of Project Expenditure i Self-Evaluation Report), decyduje, w przypadku powstania trudności, o kontynuowaniu bądź zawieszeniu wykonywania Programów.

Organizacje pozarządowe są tylko wykonawcami postanowień Programu uchwalonego przez Wysokiego Komisarza. Dysponują budżetem przeznaczonym na program, odpowiadają za zakup towarów niezbędnych do jego realizacji. Zapewniają ubezpieczenie budynków i wykorzystanie ich wyłącznie do celów programu. O umowach dotyczą-

cych przyszłego wykorzystania tych obiektów organizacja musi powiadomić Wysokiego Komisarza. Zmiany w budżecie dokonywane przez organizację nie mogą przekraczać 10% całości i muszą być konsultowane z Wysokim Komisarzem. Urząd nie ponosi odpowiedzialności za wydatki przewyższające kwoty przewidziane w umowie, jak też za szkody czy inne roszczenia pracowników drugiej strony.

F.C. Cuny podkreśla, że UNHCR powinien rozwijać ściślejszą współpracę z operacyjnym partnerem jeszcze przed zawarciem i wejściem w życie umowy. Pozwoliłoby to wyeliminować możliwe niespodzianki jak np. pominięcie pewnej ważnej sfery potrzeb.³⁶

Urząd Wysokiego Komisarza ponosi pełną odpowiedzialność za przygotowanie i realizację programów, wybiera wykonawców, którzy z kolei są zobowiązani do przedkładania Wysokiemu Komisarzowi raportów ze swojej działalności mającej *stricte* wykonawczy charakter. Wszelkie zobowiązania podejmowane przez organizacje pozarządowe podczas realizacji Programu przyjmowane są w imieniu Wysokiego Komisarza.

PRZYPISY

1. zob. roz. 2.3.2.
2. 66% w 1980 r (do roku 1984 - łącznie z innymi formami pomocy oprócz tzw. trwałych rozwiązań), 59% w 1981 r, 59% w 1982 r, 55% w 1983 r, 59% w 1984 r, 57,3% w 1985 r, 56,1% w 1986 r i 54,6% w 1987 r, 45% w 1988 r, 44% w 1989 r.
3. 27,8% w 1980 r, 18,2% w 1981 r, 16% w 1982 r, 15% w 1983 r, 18,6% w 1984 r, 35% w 1985 r, 32,7% w 1986 r, 40,2% w 1987 r, 42,2% w 1988 r, 35% w 1989 r.
4. 71% w 1980 r, 76% w 1981 r, 73% w 1982 r, 72% w 1983 r, 67% w 1984 r, 44% w 1985 r, 48% w 1986 r, 43% w 1987 r, 47% w 1988 r, 52% w 1989 r.
5. Na program ten przeznaczono ponad 40 mln \$ USA rocznie, 15% wszystkich funduszy w Pakistanie przeznaczona jest na pokrycie podstawowych środków.
6. *Profite for Refugee Emergency - Prone Countries - Pakistan*, UNHCR 1986, Aneks I; *UNHCR activities financed by voluntary funds* 1986 A/AC.96/677 (Part IV), str. 17-25 i 1988 A/AC.96/708 (Part V), str. 24-30.
7. Wśród organizacji pozarządowych jako wykonawców Programu Urzędu należy wymienić: Action Internationale Contre la Faim, Catholic Relief Services, German Agency for Technical Cooperation, Médecins sans Frontières, Operation Handicap Internationale, Australian Relief Committee, Danish Committee for Aid to Afghan Refugees, International Rescue Committee, Pakistan Red Crescent Society, Save the Children Federation.
8. Na tą formę pomocy w 1980 roku przeznaczono 34% wszystkich wydatków Ogólnego Programu, w 1981 r - 41%, 1982r - 41%, 1983 r- 45%, 1984 r- 41%, 1985 r- 34,8%, 1986- 38,6%, 1987- 40,5%., 1988 r- 50% i w 1989 r- 46%.
9. AFR/REF/CONF. 1967/Nr 8, str. 13, za: L.W.Holborn: *Refugees: A Problem of Our Time*, New York 1975, str. 904.
10. *UNHCR activities financed...*, 1986, A/AC.96/677 (Part II), str. 80, 92.
11. L.W. Holborn: *Refugees...*, str. 905.
12. AFR/REF/CONF.1967/Nr 8, str. 18, za: L.W. Holborn: *Refugees...*, str. 905-906.
13. *UNHCR activities financed...* 1986, A/AC.96/677 (Part I), s. 10.
14. B.N. Stein: *Durable Solutions for Developing Country Refugees*: International Migration Review 1986, vol. 20, str. 273-274.

15. G.S. Goodwin-Gill: *The Refugee in International Law*, Nowy Jork 1983, str. 221.

16. tamże, str. 221-222.

17. m.in. ustawodawstwo chilijskie z 1974 roku zakazuje powrotu m.in. osób uznanych za działających na szkodę interesów państwa. Z kolei Tymczasowy Rząd Rewolucyjny Południowego Wietnamu podkreślił, iż do suwerennych praw rządu należy problem repatriacji, przy czym każdy przypadek powinien być badany osobno. G.S. Goodwill-Gill: *The Refugee...*, str. 221.

18. S. Aga Khan: *United Nations High Commissioner for Refugees on Legal Problems relating to Refugees and Displaced Persons*, HCR/120/29/77, str. 42.

19. Conclusion Nr 18(XXXI) *Voluntary Repatriation* przyjęty przez Komitet Wykonawczy na 31 sesji w 1980 roku i Nr 40(XXXVI) *Voluntary Repatriation* przyjęty na 36 sesji w 1985 roku.

20. Conclusion Nr 18(XXXI) z 1980 roku.

21. Conclusion Nr 40(XXXVI) z 1985 roku.

22. *UNHCR activities financed...*, A/AC.96/677 (part I, 1986 rok, str. 6.

23. pkt 4 Conclusion Nr 40 (XXXVI) *Voluntary Repatriation* z 1985 roku.

24. *Overview of UNHCR Activities*. Report submitted by the High Commissioner for 1987-88, 1988, A/AC.96/709, str. 16-17.

25. pkt j Conclusion Nr 40(XXXVI) z 1985 roku.

26. *Refugees* 1990, Nr 5, str. 21-24.

27. G.S. Goodwin-Gill: *The Refugee...*, str. 223.

28. B.N. Stein: *Durable Solutions...*, str. 277-279.

29. J.Patrnogic, Z.Meriboute: *Movements of Refugees*, International Institute of Humanitarian Law, Collection of Publications-4, br, str. 18.

30. *UNHCR Fact Sheet: South East Asia* 1989, vol. 3, Nr 1, str. 1.

31. Conclusions Nr 31(XXXIV) z 1983r, 34 (XXXV) z 1984r, 38 (XXXVI) z 1985 r

32. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 1166 (XII) z 26 X 1957 roku.

33. *UNHCR activities financed by voluntary funds: Report for 1985-86 and proposed programmes and budget for 1987*, A/AC.96/677 (part I), str. 16-18.

34. zobacz szerzej w rozdz. 2.3.2. i 2.3.3.

35. w tej liczbie znalazły się m.in. Croissant Rouge Algérien, Agencies for Volunteer Service, Austrian Relief Committee for Afghan Refugees, Bostwan Council for Refugees, British Red Cross Society, British Refugee Council, Caritas Hong Kong, Caritas Austria, Care, Caritas Japan, Catholic Relief Assistance, Catholic

Relief Services, Consortium of Save the Children Federation and Experiment in International Living, Danish Committee for Aid to Afghan Refugees, Foundation for the Welfare and Education of Asia People, Hong Kong Christian Aid to Refugees, International Rescue Committee, Irish Red Cross Society, Kenya Catholic Secretariat, Lutheran World Federation, Malaysian Red Cross Society, Médecins sans Frontières, National Council of Churches of Kenya, Operation Handicap Internationale, Pakistan Red Crescent, Refugee Assistance Foundation, Refugee Council of Austria, Rissho Kosei-Kai, Save the Children Fund, Singapore Red Cross Society, Social Work Foundation, World Council of Churches, World University Service.

36. F.C. Cuny: *The UNHCR and Relief Operations: A Changing Role*, *Refugees Today*, International Migration Review 1981, vol. 15, Nr 53/54, str. 18.

6. Uzupełnienie działalności Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców

Organizacje pozarządowe prowadzą ścisłą współpracę z Urzędem Wysokiego Komisarza w zakresie konsultacji, są też głównymi wykonawcami programów. Jednakże organizacje te podejmują własne wysiłki na rzecz uchodźców, które stanowią cenne uzupełnienie Programu Wysokiego Komisarza. Organizacje pozarządowe przyczyniają się do finansowego wsparcia działalności Urzędu, wnoszą też znaczny wkład w rozpowszechnianie informacji o uchodźcach, ich statusie i potrzebach oraz o pracy UNHCR.

6.1. Wkłady finansowe organizacji pozarządowych

Wkład organizacji pozarządowych na rzecz finansowego poparcia działalności Urzędu przybiera dwie formy działania: pierwsza, w której organizacje pozarządowe występują jako propagator działalności Urzędu i nawołują do finansowego poparcia i druga - w której organizacje pozarządowe same wnoszą dobrowolne wkłady, w gotówce lub naturze.

Raport Wysokiego Komisarza kilkakrotnie podkreślał wysiłki organizacji pozarządowych na rzecz finansowego poparcia. W 1966 roku kilka organizacji pozarządowych działających na terenie Europy utworzyło grupę roboczą, której głównym celem była akcja mająca doprowadzić do wzrostu dobrowolnych wkładów na działalność Urzędu. Propagowano sprzedaż dwóch płyt: *All Star Festival* i *International Piano Festival*, dochód z których w wysokości ponad 150 tys. \$ USA przeznaczono na działalność Urzędu.¹

Inną akcją podjętą wspólnie przez Urząd i organizacje pozarządowe na rzecz wzrostu funduszu była sprzedaż płyty *World Star Festival*.²

Poza tymi akcjami organizacje pozarządowe nieustannie podejmują starania o polepszenie sytuacji finansowej Urzędu. W ostatnim czasie

znaczny wkład w tym zakresie wniosły tzw. *umbrella* organizacje działające w poszczególnych państwach i łączące wysiłki kilku organizacji pozarządowych działających na rzecz uchodźców.³ Doskonały rezultat przyniosły takie wspólne działania UNHCR i organizacji pozarządowych w Norwegii, gdzie w ciągu jednego wieczoru zebrano 15 mln \$ USA. Podczas ogólnokrajowej kampanii w 1981 roku w Danii zebrano 7 mln \$. Podobny rezultat osiągnięto podczas akcji przeprowadzonej przez organizacje pozarządowe w Szwecji i Holandii.⁴

Dzięki organizacjom pozarządowym akcje mające na celu wzrost funduszy obejmują bardzo szeroki obszar. Organizacje te, pomimo że same nie wnoszą zbyt wielkich wkładów finansowych na rzecz Urzędu (nie mogą one przecież podejmować działalności komercyjnej) przyczyniają się w wielkim stopniu do podejmowania działań mających na celu wzrost funduszy. W wielu bowiem wypadkach z przyczyn politycznych, ich starania wzbudzają większe zaufanie niż działalność organizacji rządowych.

Jak wskazano powyżej drugi kierunek działalności organizacji pozarządowych przejawia się we wnoszeniu wkładów finansowych przez same organizacje pozarządowe. Ten sposób poparcia dla programu Urzędu Wysokiego Komisarza istniał od pierwszych lat działalności Urzędu a w ostatniej dekadzie przybrał następujące rozmiary:

rok	kwota - w \$ US	% ogólnych wkładów
1980	23.595.000	5,7
1981	14.625.000	3,2
1982	9.551.666	2,8
1983	5.273.598	1,7
1984	5.337.515	1,6
1985	16.446.061	4,1
1986	8.285.921	1,9
1987	7.707.986	1,7
1988	6.830.523	1,4
1989	4.470.000	0,8

Źródła: Reports of the United Nations High Commissioner for Refugees; oraz Non-Governmental Contributions to UNHCR - niepublikowane.

Wkłady dokonywane przez organizacje pozarządowe w odniesieniu do ogólnego poparcia finansowego udzielanego przez rządy państw i organizacje rządowe nie są rzeczą jasną wielkościami imponującymi. Główną przyczyną tego jest niekomercyjny charakter działalności samych organizacji pozarządowych. Zgodnie bowiem z postanowieniami statutowymi, są one finansowane ze składek członkowskich i różnych darowizn. Symboliczne więc poparcie finansowe należy odczytywać raczej jako wyraz ogólnego poparcia dla pracy Urzędu niż starań o pokrycie wydatków związanych z realizacją programu, chociaż i one stanowią cenne uzupełnienie wszystkich innych wkładów. Poparcie finansowe organizacji pozarządowych wynosi kilka procent ogólnych wkładów, wielkości te były jednak większe na początku lat osiemdziesiątych.

Istnieje natomiast wielkie zróżnicowanie w udziałach samych organizacji pozarządowych. Waha się ono w granicach od 25 \$ USA (wpłaconych w 1985 roku przez UN Association z Kanady) do 6.755.359 \$ USA darowanych przez Association Blankets Africa (z Japonii w 1985 roku).⁵

Średnio około 60-90 organizacji pozarządowych popiera finansowo działalność Urzędu, przy czym udział około 20 organizacji pokrywa od 81 do 90 % całości wkładów organizacji pozarządowych.⁶

Powyższe wnioski z finansowego poparcia organizacji pozarządowych na rzecz Urzędu UNHCR należy, dla pełnej analizy, uzupełnić następującymi:

1) w liczbie organizacji pozarządowych czyniących największe wkłady znajdują się głównie organizacje z państw Europy Zachodniej (Holandii, RFN, Danii, Finlandii, Norwegii, Szwecji, Anglii), Stanów Zjednoczonych i Japonii. Wynika to z ogólnych uwarunkowań, gdyż tradycyjnie organizacje pozarządowe w największej liczbie i najprężniej rozwijały się w tych państwach. Poza tym nie bez znaczenia są tutaj możliwości finansowe samej organizacji, która w państwach rozwiniętych, o wysokim poziomie gospodarczym ze względu na wysoki wkład jej członków, i nie tylko, dysponuje większymi funduszami, w porównaniu z organizacjami działającymi na terenie państw trzecie-

go świata. Znajduje to również odbicie w analizie wszystkich organizacji pozarządowych dokonujących wkładów na rzecz Urzędu;

2) znaczną aktywność w tej dziedzinie wykazują tzw. *umbrella* organizacje, a wśród nich Finnish Refugee Council, Norwegian Refugee Council, Austcare, Danish Refugee Council, OXFAM. Organizacje te łączą i koordynują działania swoich członków, ustalając wspólne kierunki rozwoju, w tym również w dziedzinie finansów;

3) zdecydowanie największe wkłady są dokonywane przez Stichting-Vluchteling z Holandii;⁷

4) organizacje pozarządowe znajdujące się na liście darczyńców zazwyczaj nie są zaangażowane w wykonywanie programów Wysokiego Komisarza. Jak wskazano w pkt 1 powyżej wkłady dokonywane są głównie przez organizacje pozarządowe z Europy Zachodniej, Stanów Zjednoczonych i Japonii, a więc z państw, na terytoriach których Programy Wysokiego Komisarza nie są realizowane lub w bardzo małym zakresie. Programy Wysokiego Komisarza wypełniane są głównie w Afryce i Azji (patrz rozdz. 5), gdzie liczba działających organizacji pozarządowych jest niewielka i ograniczone są ich możliwości finansowe.

Zapowiedzi udzielenia poparcia finansowego przedstawiane są w każdym roku przez rządy, organizacje rządowe i pozarządowe podczas Plending Conference. Czasami podczas nieformalnych spotkań pracowników Urzędu z organizacjami pozarządowymi, na których przekazywane są fundusze na działalność Urzędu organizacje pozarządowe sugerują ich przeznaczenie. Jako przykład niech posłuży spotkanie, jakie odbyło się 6 września 1988 roku w Genewie pomiędzy przedstawicielami Urzędu i Soka Gakkai z Japonii, podczas którego przewodniczący i dyrektor generalny tej organizacji przekazali 80 mln jenów (615.384,62 \$ USA) z sugestią przeznaczenia tych funduszy na pokrycie Ogólnego Programu Wysokiego Komisarza w Etiopii (20 mln jenów), Pakistanie (10 mln jenów), Kenii (15 mln) i Tanzanii (również 15 mln jenów) oraz na specjalny program pomocy dla uchodźców z Kampuczy powracających do państwa swojego obywatelstwa czy poprzedniego stałego miejsca zamieszkania i na działalność informacyjną

w Japonii.⁸ Nie sporządza się przy tej okazji żadnych pisemnych umów darowizny.

6.2. Publikacje organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe wnoszą poważny wkład w zakresie informacji. UNHCR w swoim miesięczniku *Refugees* prezentuje w dziale *NGO Forum* organizacje pozarządowe współpracujące z Wysokim Komisarzem. Również liczne organizacje pozarządowe publikują periodyki (np. *Ny Frenid*, *New Future* - Norwegian Refugee Council) i niezliczone ilości broszur, w których naświetlają sytuację uchodźców i działalność organizacji niosących im pomoc. Wielką zaletą tych publikacji jest możliwość dotarcia do bardzo szerokiego grona czytelników. Są one wydawane na całym świecie w różnych językach i mają w związku z tym szerszą, w porównaniu z publikacjami Urzędu, możliwość oddziaływania na opinię publiczną. Oprócz form broszurowych organizacje pozarządowe poświęcają uchodźcom część swoich rocznych raportów⁹ lub też publikują odrębne monografie na ten temat. Znaczne osiągnięcia w tej dziedzinie ma ICVA, która wydała m.in. *Assistance to African Refugees by Voluntary Organizations*, ICVA 1981, British Refugees Council (*Setting for a Future*) czy World University Service.¹⁰

W ostatnich latach rozwija się produkcja filmów poświęconych problematyce uchodźstwa. Realizacja tych filmów jest podejmowana przez UNHCR, Danish Refugee Council i Austcare. Na podkreślenie zasługuje działalność Nippon Television 24 Hours Charity Committee (Japonia) związanej z telewizją japońską. Każdego roku w sierpniu zostaje jej udostępniony na 24 godz. IV kanał telewizyjny, w którym prezentowane są m.in. filmy dokumentalne, wywiady na temat zagadnień społecznych, w tym również potrzeb i pomocy dla uchodźców. Podczas tego programu prowadzona jest kampania o poparcie finansowe dla pracy Urzędu. Jednak największą korzyścią tego rodzaju działalności, wartej naśladowania, jest propagowanie, za pomocą jakże sugestywnego środka - obrazu, działalności Urzędu i innych organizacji i docieranie jednocześnie do szerokich mas odbiorców.

6.3. Własne programy organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe realizują też własne programy w zakresie pomocy uchodźcom. Wydaje się celowym zasygnalizowanie w tym miejscu kilku aspektów tej działalności.

6.3.1. Działalność Ligi Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i jej krajowych stowarzyszeń

Wśród organizacji pozarządowych niosących pomoc uchodźcom szczególne miejsce zajmuje Liga Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża. Statutowym celem tej organizacji jest m.in. dostarczanie, wszystkimi możliwymi środkami, pomocy ofiarom różnych nieszczęść i katastrof oraz udzielanie pomocy ofiarom konfliktów zbrojnych (art. 5 pkt c), i) Statutu Ligi). Do tej ostatniej grupy bardzo często należą uchodźcy, czy osoby, które na skutek takich konfliktów stają się uchodźcami. Wobec braku opieki ze strony państwa swojego obywatelstwa czy poprzedniego stałego miejsca zamieszkania pomoc niesiona przez Ligę Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża jest niejednokrotnie jedynym sposobem poprawy ich sytuacji. Często też same rządy, nie chcąc dopuścić na swój teren organizacji rządowych, zwracają się do Ligi o wykonywanie na ich terenie programów pomocy. Znaczenie programów Ligi i stowarzyszeń krajowych podkreśla fakt, że mogą one objąć opieką osoby, które znajdują się poza mandatem Urzędu. Również w przypadku dostarczenia natychmiastowej, bezzwłocznej pomocy działalność narodowych stowarzyszeń Czerwonego Krzyża, jak i innych organizacji pozarządowych ze względu na ich znaczną elastyczność jest wielce pożyteczna.

W dekadzie lat osiemdziesiątych programy pomocy Ligi Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i narodowych stowarzyszeń obejmowały, podobnie jak Program Wysokiego Komisarza, głównie kontynent afrykański i azjatycki. Jest to odzwierciedleniem ogólnej tendencji zmiany rozmieszczenia geograficznego uchodźców.

Jeśli zaś idzie o zakres podmiotowy udzielanej pomocy, to oprócz osób posiadających status uchodźcy (jak uchodźcy z Etiopii, Burundii, Zairu, Birmy i in.) objął on również te grupy, które takiego statusu nie

posiadają, niemniej znajdują się w trudnej sytuacji i oczekują pomocy. Wśród tych ostatnich znajdują się *displaced persons*, repatrianci, osoby wydalone z terytorium jakiegoś państwa czy ofiary konfliktów zbrojnych. O ile działalność w odniesieniu do pierwszej grupy ma z reguły charakter uzupełniający do Programu Wysokiego Komisarza, o tyle pomoc niesiona drugiej grupie może być niejednokrotnie jedynym źródłem materialnego wsparcia. Jak bowiem wskazano w części 1.1. zgodnie z postanowieniami statutowymi mandatem Urzędu Wysokiego Komisarza są objęte osoby mające przyznany status uchodźcy. W praktyce jednak stosownie do postanowień rezolucji Zgromadzenia Ogólnego¹¹ Wysoki Komisarz może część funduszy przeznaczyć na pomoc tym osobom, które znajdują się poza jego mandatem, a których położenie jest zbliżone do uchodźców. Do tego jednak każdorazowo Zgromadzenie Ogólne czy Rada Gospodarczo-Społeczna uchwała rezolucje. Zgromadzenie Ogólne upoważniło Wysokiego Komisarza do wykonywania *dobrych usług* i przekazywania wkładów w celu dostarczenia pomocy uchodźcom, którzy nie są objęci kompetencjami ONZ.¹² Polecono również Wysokiemu Komisarzowi podjęcie odpowiednich środków w celu niesienia pomocy poszczególnym, konkretnym grupom potrzebującym np. uchodźcom chińskim, angolskim¹³ czy też tymczasowo rozszerzono funkcje w celu realizacji Convention on the Reduction of Statelessness.¹⁴

W praktyce Wysoki Komisarz objął opieką także tzw. *displaced persons*. Ani Statut Urzędu, ani Konwencja z 1951 roku nie definiuje tego pojęcia. Po raz pierwszy oficjalnie pojawiło się ono w 1975 roku w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego dotyczącej humanitarnej pomocy dla indochińskich *displaced persons*.¹⁵ Brak w związku z tym formalnego określenia różnic między uchodźcą a *displaced persons*. Lecz z wystąpień Wysokiego Komisarza prezentowanych na forum Komitetu Wykonawczego wynika pogląd, iż uchodźca znajduje się poza granicami państw swojego obywatelstwa czy ostatniego stałego miejsca zamieszkania, podczas gdy *displaced persons* nie.¹⁶ Jednakże G.S. Goodwin-Gill podkreśla, że niektóre rezolucje Zgromadzenia Ogólnego upoważniają Wysokiego Komisarza do objęcia opieką *displaced persons* znajdujące się poza państwem swojego obywatelstwa czy sta-

łego miejsca zamieszkania. Twierdzi zatem, że *displaced persons* może pozostawać poza granicami państwa swojego obywatelstwa, a do powodów opuszczenia kraju zalicza: wewnętrzne konflikty, okupację, zewnętrzną dominację czy inne wypadki poważnie naruszające porządek publiczny i występujące na całym terytorium państwa lub na jego znacznej części.¹⁷ S. Aga Khan zauważa, że *displaced persons* zasadniczo zachowują swój narodowy status i w związku z tym nie tworzą *a priori* specjalnego prawnego problemu. Szereg jednak czynników (takich jak opuszczenie swoich domów z przyczyn podobnych jak uchodźcy i doznanie w związku z tym podobnych trudności spowodowanych brakiem podstawowych środków do życia) upodabnia ich status do uchodźcy.¹⁸ W praktyce Zgromadzenie Ogólne zwróciło się do Wysokiego Komisarza o objęcie opieką tylko grupy *displaced persons* indochińskich i etiopskich czy *displaced persons* w Czadzie, Malawi i Centralnej Afryce.¹⁹ Aby więc Wysoki Komisarz objął swoją opieką osoby znajdujące się poza mandatem Urzędu musi to nastąpić w wyniku zaleceń przyjętych przez Zgromadzenie Ogólne, co zwłaszcza w sytuacjach nagłych utrudnia niesienie natychmiastowej pomocy. Podkreśla to zatem znaczenie akcji podejmowanych na rzecz *displaced persons* przez Ligę np. w Sudanie, Somalii, Pakistanie i Wietnamie (gdzie odnotowano ich największą liczbę). Ciężar pomocy tym osobom spoczywa więc na Lidze i innych organizacjach.

Podobnie ważne znaczenie mają akcje pomocy skierowane do repatriantów. I, pomimo iż jednym z zadań statutowych Urzędu jest ułatwianie dobrowolnej repatriacji (par. 1), nieoceniona jest w tym zakresie działalność Ligi i innych organizacji pozarządowych. Często bowiem akcje Urzędu kończą się z chwilą przekroczenia przez repatriantów granicy państwowej, zainteresowany rząd odmawia bowiem dostępu na teren swojego państwa argumentując to tym, że osoby te objęte są ponownie opieką państwa. Zdarza się także, że wśród ofiar konfliktów zbrojnych znajdują się uchodźcy. Tragizm ich sytuacji pogłębia brak opieki ze strony państwa obywatelstwa. Liga wykonując swoje statutowe cele i działając zgodnie z normami międzynarodowymi niesie pomoc i tej grupie ofiar konfliktów.¹⁹

Jeśli idzie o formy tej pomocy, to objęły one głównie pomoc medyczną (zabezpieczenie medykamentów i opieki lekarskiej) i dostarczenie żywności oraz podstawowego sprzętu do wyposażenia (koce, ubrania, sprzęt kuchenny).

Znaczna liczba krajowych stowarzyszeń Czerwonego Krzyża udzielała natychmiastowej pomocy (12 organizacji - pomocy medycznej, 20 - żywnościowej i 23 innej).²⁰

Również znaczną część osób objętych pomocą narodowych stowarzyszeń Czerwonego Krzyża stanowili *displaced persons* (w Angoli, Panamie, Filipinach, Ugandzie i Zambii). W Ugandzie na zaproszenie rządu tego państwa objęto pomocą 21 obozów, w których zarejestrowano około 45.000 *displaced persons*.²¹

Jeżeli chodzi o geograficzne rozmieszczenie udzielanej pomocy, to objęło ono głównie kontynent azjatycki, gdzie akcje pomocy koncentrowały się wokół tzw. *boat peoples*, którzy łódkami opuszczali Wietnam i afgańskich uchodźców w Pakistanie. W Afryce natomiast kontynuowano akcje pomocy w odniesieniu do uchodźców z Etiopii, Zambii, Rwandy, Angoli.²² W Etiopii w latach 1982-83 Liga Stowarzyszeń wykonywała Program Wysokiego Komisarza obejmujący powracających do tego państwa uchodźców.²³ Potwierdzeniem znacznego zaangażowania się Ligi w działalność na kontynencie afrykańskim było wyodrębnienie w strukturze tej organizacji w 1980 roku Task Force for Eastern Africa.²⁴

Celowym wydaje się omówienie w tym miejscu programu Polskiego Czerwonego Krzyża w zakresie pomocy uchodźcom.²⁵ Działalność tą możemy podzielić na dwa okresy. Pierwszy obejmuje lata 1984-1989, kiedy to udzielono pomocy 320 osobom różnej narodowości (Libańczykom, Palestyńczykom, Tamilom ze Sri Lanki, Kurdom z Iraku, Iranu i Turcji oraz afrykańczykom z Etiopii, Sudanu, Somalii, a także uchodźcom z Rumunii i Czechosłowacji). PCK udzielił im pomocy w formie pełnego utrzymania (od kilku tygodni do roku i dłużej) i zaopatrzenia w odzież, obuwie itp. Wydatki na pobyt tych uchodźców pokrywane były z dwóch źródeł. Za osoby, którym Urząd Wysokiego Komisarza nadał status uchodźcy Wysoki Komisarz zwrócił równo-

wartość ok. 70.000.000 zł, koszt zaś pobytu pozostałej grupy finansowany był z funduszu solidarnościowego Zarządu Głównego PCK. We wrześniu 1989 roku PCK włączył się do akcji pomocy organizowanej i finansowanej przez Ambasadę RFN w Warszawie a skierowanej do Niemców opuszczających tą drogą była NRD. Drugi okres działalności Polskiego Czerwonego Krzyża rozpoczął się w 1990 roku niespotykanym dotychczas napływem uchodźców, głównie Libańczyków i Etiopczyków lecz także Angolanów i Albańczyków (którzy przebywali początkowo w Ambasadzie RP w Tiranie). W ciągu paru dni przybyło kilkaset osób, którym głównie Szwecja odmówiła przyjęcia na swoje terytorium. PCK zapewnia wszystkim tym cudzoziemcom zakwaterowanie, odzież, wyżywienie, środki czystości, bilety lotnicze dla osób wyjeżdżających z Polski, a także opiekę medyczną i leki. Dzienny koszt utrzymania jednej osoby w ośrodku wynosi ponad 40.000 zł. I podobnie jak w poprzednim okresie różne są źródła finansowania tej pomocy. Pobyt osób, którym UNHCR przyznał status uchodźcy jest w pełni pokryty przez Wysokiego Komisarza. Pozostałe zaś koszty są finansowane z funduszu PCK, Szwedzkiego Czerwonego Krzyża (który przekazał ok. 50.000 dol. USA oraz odzież, środki czystości i mleko w proszku), a także dotacji Rządu Polskiego, który po raz pierwszy przekazał na ten cel kwotę 10 miliardów zł.

Analiza działalności Polskiego Czerwonego Krzyża w zakresie pomocy potrzebującym cudzoziemcom pozwala sformułować wniosek, iż status osób korzystających z opieki jest zróżnicowany. Znajdują się bowiem wśród nich uchodźcy, ale także osoby nie mające takiego statusu (jak np. Niemcy, część Rumunów, Syryjczyków).

Działalność Ligi Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i narodowych stowarzyszeń ma głównie charakter uzupełniający w odniesieniu do Urzędu Wysokiego Komisarza. Skierowana jest bowiem bardzo często do osób pozostających poza mandatem Urzędu. Doniosłe znaczenie ma działalność prowadzona na rzecz *displaced persons* i ofiar konfliktów. Własne programy tych organizacji przybierają formy opieki medycznej, zabezpieczenia żywności, ubrań i innych podstawowych środków do życia.

6.3.2. Działalność innych organizacji pozarządowych

a) Zakres podmiotowy udzielanej pomocy

Krąg podmiotów objętych programami organizacji pozarządowych nie jest jednolity. Obejmuje on z jednej strony uchodźców objętych mandatem Urzędu Wysokiego Komisarza, z drugiej zaś - grupy osób wyłączone spod tego mandatu. Jeżeli chodzi o tę drugą grupę, to obejmuje ona głównie *displaced persons*. Osoby te są objęte programami m.in: Catholic Fund for Overseas Development (w odniesieniu do afgańskich *displaced persons*),²⁶ Catholic Relief Services (w Kenii),²⁷ OXFAM - Belgium (w Namibii).²⁸ Również Islamic African Relief Agency przeznacza zwiększone środki dla *displaced persons* w Sudanie,²⁹ a International Rescue Committee obejmuje opieką grupy w Afganistanie.³⁰

Podobnie jak w przypadku Ligi Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża oraz krajowych stowarzyszeń również inne organizacje pozarządowe prowadzą działalność na rzecz repatriantów. Lutheran World Federation objęła opieką uchodźców powracających do Zimbabwe³¹ i znaczną grupę (liczącą około 150.000) powracających do Sudanu.³² Norwegian Refugee Council objął swoim programem uchodźców powracających z Kamerunu i Gabonu do Gwinei,³³ a Islamic African Relief Agency repatriantów namibijskich.³⁴ Akcją nadzwyczajnej pomocy zostali objęci powracający do Czadu i Zimbabwe.³⁵

Zasadnicza jednak pomoc była skierowana do uchodźców. Określenie liczby osób korzystających z pomocy organizacji pozarządowych jest niemożliwe, bowiem niektóre grupy uchodźców objęte są programami kilku organizacji pozarządowych, jak też innych instytucji, wśród nich Urzędu Wysokiego Komisarza. Największą grupę objętą programami pomocy w ostatnich latach stanowili uchodźcy z Afganistanu.³⁶ Oprócz regularnego programu Urzędu wiele organizacji pozarządowych wykonywało w odniesieniu do tej ludności swoje własne programy.³⁷

Zasadniczo programy organizacji pozarządowych obejmują od tysiąca do kilkudziesięciu tysięcy osób. Najmniej liczne grupy objęte były programami m.in. Africa Educational Trust (120 osób programem

nauczania w Wielkiej Brytanii), Christian Council of Lesotho (183 w Płd. Afryce, 2 - w Angoli, 1 - w Mozambiku i 1 - w Szwajcarii), World Council of Churches (30 osób korzystało z programu szkolnego w Etiopii i 126 w Liberii).³⁸ Natomiast najliczniej korzystano z programu pomocy w Sudanie (100.000 uchodźców objętych pomocą medyczną przez AUSTCARE), w Tamzanii (150.000 objętych programem rolniczego osiedlenia realizowanym m.in. przez Lutheran World Federation), Somalii gdzie 140.000 uchodźców z Etiopii korzystało z programu pomocy medycznej Médecins sans Frontières i 300.000 z programu żywnościowego i edukacyjnego kobiet - Mennonite Central Committee).³⁹

Generalnie akcje pomocy organizacji pozarządowych są prowadzone na rzecz uchodźców, ważne też znaczenie ma objęcie opieką takie grupy jak *displaced persons*, czy repatriantów. W wyjątkowych tylko przypadkach liczba osób objętych programem organizacji pozarządowej przekracza kilkaset tysięcy. Wynika to m.in. z ograniczonych możliwości samych organizacji pozarządowych, które są przecież finansowane z dobrowolnych składek i zatrudniają niewielką liczbę pracowników.

b) Formy pomocy w ramach własnych programów organizacji pozarządowych

Akcje pomocy na rzecz uchodźców są wykonywane przez organizacje pozarządowe na całym niemal świecie. Daje to gwarancję objęcia opieką uchodźców, w odniesieniu do których nie jest realizowany Program Wysokiego Komisarza. Organizacje pozarządowe ze względu na mały stopień zinstytucjonalizowania mogą skutecznie działać w sytuacjach nagłych. Ta forma pomocy dostarczania żywności, podstawowych środków do życia, ubrań, zagwarantowania schronienia, ma zasadnicze znaczenie głównie w sytuacjach, gdy żadna międzynarodowa instytucja nie podjęła jeszcze w tym zakresie czynności.

Jednym z celów utworzonej w 1980 roku Austrian Relief Committee for Afghan Refugees było organizowanie nadzwyczajnej pomocy uchodźcom afgańskim. Obecnie organizacja ta w Pakistanie wykonuje program medyczny, szkolny, rolniczego osiedlenia i przygotowuje wa-

runki dla powrotu uchodźców do swojego państwa.⁴⁰ Nadzwyczajną pomoc tym uchodźcom wykonywała również OXFAM.⁴¹

Podobnie programem nadzwyczajnej pomocy realizowanym m.in. przez International Rescue Committee byli objęci indochińscy uchodźcy.⁴²

Program nadzwyczajnej pomocy AUSTCARE poza Bangladeszem obejmował głównie kontynent afrykański i wykonywany był w Eritrei, Malawi, Mozambiku. W programach tych uczestniczyły również Eritrean Relief Association, Australian Council of Churches, Malawi Christian Service Committee, Christian Council of Mozambique.

Na kontynencie afrykańskim akcje nadzwyczajnej pomocy największe rozmiary przybrały w Mozambiku, Sudanie, Etiopii, Somalii, Zimbabwie. Wykonywały je głównie OXFAM,⁴³ Care⁴⁴ oraz inne organizacje.⁴⁵ O wielkości i znaczeniu tego rodzaju programów świadczy fakt, że niektóre organizacje pozarządowe przeznaczają około 50% swoich wydatków na akcje nadzwyczajnej pomocy.⁴⁶

Innymi, również częstymi formami pomocy, realizowanymi głównie na kontynencie afrykańskim i azjatyckim jest szeroko pojmowana pomoc medyczna i edukacyjna. Ta ostatnia obejmuje organizowanie szkolnictwa podstawowego i czasami również średniego. Ważną formą tej działalności jest organizowanie różnych rodzajów kursów przygotowania zawodowego. Pomoc medyczna w zależności od potrzeb przybiera formę doraźnej pomocy i profilaktyki.

Poza tymi trzema podstawowymi formami działalności organizacji pozarządowych na kontynencie afrykańskim czy azjatyckim (nadzwyczajna pomoc, opieka medyczna i edukacja) był też wykonywany, w niewielkich rozmiarach, program miejscowego osiedlenia czy doradztwo. Około 200.000 uchodźców skorzystało z akcji osiedlenia w Tanzanii, natomiast World Council of Churches rozwija program doradczy w Gabonie, Kenii i Wschodnim Sudanie.⁴⁷

Własne programy organizacje pozarządowe realizują także w Europie. Skala tych programów i ich forma jest różna od tych prezentowanych powyżej. Szeroko jest realizowany program doradztwa. Wykony-

wany jest on głównie w odniesieniu do osób, które przybyły na teren państw europejskich z zamiarem ubiegania się o przyznanie statusu uchodźcy. Organizacje pozarządowe przejawiają aktywną rolę w informowaniu o warunkach i sposobie uzyskania statusu w danym państwie, o obowiązującym w tym zakresie ustawodawstwie na terenie danego państwa, jak też i państw sąsiednich. Okazjonalnie też podejmują działania mające na celu dostarczenie nagłej nadzwyczajnej pomocy.⁴⁸

Należy też podkreślić pomoc udzielaną przez organizacje pozarządowe w procedurach przyznawania statusu uchodźcy, polegającą m.in. na przeprowadzaniu wywiadów z kandydatami na uchodźców.⁴⁹

Realizowany program edukacyjny obejmuje głównie kursy językowe i kursy szkolenia zawodowego. Sporadycznie obejmuje również szkolnictwo wyższe.⁵⁰

Przy okazji omawiania uzupełniającej roli organizacji pozarządowych należy wspomnieć, że niektóre własne programy tych organizacji są finansowane m.in. przez Urząd Wysokiego Komisarza. Wkłady Urzędu na działalność Austrian Relief Committee for Afghan Refugees stanowią w 1988 roku około 25% wszystkich wkładów,⁵¹ czy 12 % dla International Rescue Committee.⁵² Urząd finansuje również programy AUSTCARE i Norwegian Refugee Council w Afryce.⁵³

PRZYPISY

1. *Report of the High Commissioner for Refugees* 1966 r, Nr 11(A/6311/Rev.1), str. 4 i 11 i 1967 r, Nr 11(A/6711), str. 3-4.

2. *Report...* 1969 r, Nr 12(A/7612) str. 8-9 i 47.

3. *Report...* 1971 rok, Nr 12(A/84/2) str. 47.

4. *UNHCR Cooperation with Non-Governmental Organization*, Wydawnictwo UNHCR, Genewa 1982 r, str.7.

5. *Non-Governmental Contribution to UNHCR 1979-1988*, niepublikowane.

6. W 1979 roku wynosił on 89%, w 1980 - 86,5%, w 1981 -81%, w 1982 - 89%, w 1983 - 90%, w 1984 - 89%, w 1985 - 89%, w 1986 - 84%, w 1987 - 90%. Do tych organizacji zalicza się: Stichting-Vluchteling (Holandia), Radda Barnen (Szwecja), Norwegian Refugee Council (Norwegia), Diakonishen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (RFN), Austcare (Australia), Development Aid from People to People (Dania), OXFAM (Anglia), Finnish Refugee Council (Finlandia), Star Publications (Malezja), Caritas (RFN), Danish Refugee Council (Dania), Redd Barna (Norwegia), Lutheran World Federation (Szwajcaria), Save Children Foundation (Anglia), Section International de Caritas (Belgia), Sudanaid (Sudan), Christian Aid (Anglia), Soka Gakkai (Japonia), Lutheran World Relief (USA) i inne.

7. w 1979 roku - 45% całości wkładów organizacji pozarządowych, w 1980 - 30%, w 1981 - 31%, w 1982 - 29 %, w 1983 - 29 %, w 1984 - 2 %, w 1985 - 6,4 %, w 1986 - 18 %, w 1987 - 20 %.

8. Note for the Deputy High Commissioner's meeting with Soka Gakkai - 31 VIII 1988, niepublikowane.

9. np. *Annual Report of the Tolstoy Foundation, Annual Report of the ICVA, Annual Report of Save the Children, Annual Report of the Christian Council of Tanzania* czy specjalne raporty Ligi Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża.

10. Organizacja ta wydała m.in. *The Forgotten Overseas Students: Towards a Policy for Refugees*, Londyn 1986. Spośród innych organizacji należy wymienić: American Council for Voluntary Agencies for Foreign Service: *The Role of Voluntary Resettlement Agencies in Refugee Resettlement in the United Staes*, Nowy Jork 1979; International Commission of Jurist: *Kambodians Living in Thailand*, Genewa 1987; All Africa Conference of Churches: *Handbook for Refugee Workers*, Nairobi 1983; i *Working Together in Helping Africa's Refugees*, Nairobi 1971.

11. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 1388(XIV) z 20 XI 1959 roku pkt 2 stanowi: "Authorizes the High Commissioner, in respect of refugees who do not

come within the competence of the United Nations, to use his good offices in the transmission of contributions designed to provide assistance to these refugees".

12. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 1388 (XIV) z 20 listopada 1959 roku.

13. Rezolucje 1167 (XII) i 1784 (XVII) dotyczące indochińskich uchodźców w Hong Kongu; Rezolucje 1388 (XIV), 1501 (XV), 1671 (XVI) dotyczące angolskich uchodźców w Hong Kongu oraz Rezolucje nr: 1673 (XVI), 1783 (XVII), 1959 (XVIII), 3143 (XXVIII).

14. Rezolucja 3274 (XXIX)) Zgromadzenia Ogólnego z 20 grudnia 1974 roku. Szerzej na ten temat: G. Jaeger: *Status and International Protection of Refugees*, niepublikowane, GE.72-2584, str. 34-35; P.van Krieker: *The High Commissioner for Refugees and Stateless Persons*, Netherlands International Law Review 1979, Nr 26, str. 25 i n; S. Aga Khan: *United Nations High Commissioner for Refugees on Legal Problem Relating to Refugees and Displaced Persons*, niepublikowane, HCR/120/29/77/GE./77-5201, str. 46-54; P. Weis: *The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and Human Rights*, Revue de Droit International et Comparé 1968, vol. 1, str. 253.

15. Rezolucja 3455 (XXX) z 9 XII 1975 roku: D. McNamera stwierdza, iż obecnie Urząd obejmuje swoją działalnością znaczną grupę *displaced persons* będących ofiarami konfliktów wewnętrznych. Mc Namera: *Determination of the Status of Refugees-Evolution of the Definition*, Symposium on the Promotion, Dissemination and Teaching of Fundamental Human Rights of Refugees - 1981, Genewa 1982, str. 78.

16. za: G.S. Goodwin-Gill: *The Refugees in International Law*, Nowy Jork 1983, str. 10. Również J. Björklund wyraża pogląd, iż *displaced persons* to taka grupa osób, która zmuszona jest przenieść się z jednej części do innej tego samego państwa. J. Björklund: *The Non-Governmental Approach to International Relief*, International Geneva Yearbook 1988, Dordrecht 1988, str. 156.

17. G.S. Goodwin-Gill: *The Refugees...*, str. 10, 216.

18. S. Aga Khan: *United Nations High Commissioner for Refugees on Legal Problem relating to Refugees and Displaced Persons*, HCR/120/29/77, str. 3.

19. patrz szerzej: J. Patrnođić: *International Protection of Refugees in Armed Conflicts w: Annales de Droit International Medical*, July 1981.

20. *Red Cross Action in Aid of Refugees*, Document prepared by the International Committee of the Red Cross and the League of Red Cross Societies, Genewa 1983, CD/8/1, Aneks C, str. 7.

21. tamże, Aneks C, str. 8.

22. tamże, Aneks C, str. 8-10.

23. tamże, Aneks C, str. 13.

24. *Assistance to African Refugees by Voluntary Organizations*, Genewa 1981-ICVA, str. 52.

25. Omówienie na podstawie *Sprawozdania dotyczącego cudzoziemców - uchodźców będących pod opieką Polskiego Czerwonego Krzyża*, Warszawa 1989, niepublikowane i *Informacji nt. cudzoziemców - uchodźców będących pod opieką Polskiego Czerwonego Krzyża*, Warszawa 1990, niepublikowane.

26. *Assistance to African...*, str. 20.

27. tamże, str. 24.

28. tamże, str. 79.

29. *A Statement on IARA's role with refugees in Africa*, wyd. Islamic African Relief Agency, b.r., niepublikowane, str. 5.

30. International Rescue Committee. *Annual Report 1988*, str. 3.

31. *Assistance to African...*, str. 54.

32. tamże, str. 55.

33. tamże, str. 67.

34. *A Statement...*, str. 5.

35. *Assistance to African...*, str. 37, 39.

36. Liczbę tych uchodźców oceniono na 2,7 mln. Dane za: *Profile for Refugee Emergency - Prone Countries - Pakistan UNHCR-1986*, str. 29.

37. Wśród nich należy wymienić: Afghan Medical Aid, Afghan Health and Social Assistance Organization, Afghan Refugees Humanitarian Islamic Unity, Afghan Surgical Hospital, CARITAS Pakistan, Freedom Medicine, Human Concern Relief Fund Society, International Aid Committee, Islamic Relief Agency, Kuwait Red Crescent, League of the Red Cross and Red Crescent Societies, Medical Training Hospital for Afghans, Norwegian Refugee Council, Swedish Committee for Afghanistan and Union Aid for Afghan Refugees, tamże, str. 39.

38. *Assistance to African...*, str. 1, 28, 99-100.

39. tamże, str. 9, 56, 61, 63, 76.

40. Australian Relief Committee for Afghan Refugees, Annual Report 1988, str. 7.

41. *OXFAM at work throughout the world*, May 1987-April 1988, str. 1.

42. International Rescue Committee, Annual Report 1988, str. 6.

43. *OXFAM at work...*, str. 16.

44. Care, Annual Report 1987, str. 16-17 i Care: A Profile, wyd. Care, b.r., str. 9

45. Wśród nich: Caritas Tanzania, Christian Aid, Detscher Caritassverband,

Lutheran World Ministries, Sudanaid w: *Assistance to African...*, str. 15,27, 34-35, 37-39, 57, 89.

46. np. OXFAM - 45 %, *OXFAM review 1987-88*, str. 15; czy Care - 42 %: *Care Annual report 1987*, str. 5

47. *Assistance to African...*, str. 29-30, 99-102.

48. patrz szerzej: *A Handbook for agencies assisting refugees*, wyd. European Consultation on Refugees and Exiles 1983.

49. tamże oraz Norwegian Refugee Council, biuletyn informacyjny, Diakonia Sweden, A Summary of the report for the period 1987.07.01 to 1988.06.30, British Refugee Council, Annual Report 1987-88; An Asylum Seeker's Way Through the System, publ. przez Danish Refugee Council 1989, str. 10 i n.

50. International World University Service, *Activities Report 1985/87*, str. 23.

51. Austrian Relief Committee for Afghan Refugees, *Annual Report 1988*, str. 89.

52. International Rescue Committee, *Annual Report 1987*, str. 22.

53. *Assistance to African...*, str. 8-9.

Zakończenie

Celem pracy było ukazanie podstaw prawnych oraz określenie płaszczyzn, warunków i form współpracy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi. Rezultaty przeprowadzonej analizy skłaniają do kilku uwag.

Podstawowe znaczenie dla całości rozważań ma określenie statusu prawnego stron współpracy. Z jednej bowiem strony występuje Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców - a więc organ pomocniczy Zgromadzenia Ogólnego, z drugiej zaś - organizacje pozarządowe. Ta odmienność podmiotów związana jest z niejednakowym charakterem prawnym aktów je tworzących. Urząd Wysokiego Komisarza został powołany rezolucją Zgromadzenia Ogólnego. Szczegółowa analiza zakresu pojęcia "prawo wewnętrzne organizacji" i jego charakteru prawnego wykazała, że o ile treść tego pojęcia jest przedstawiana na ogół jednolicie, co pozwala na określenie tego prawa według kryterium przedmiotu, o tyle rozbieżności wśród przedstawionych poglądów związane są z kryterium źródeł prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych. Poddając krytycznej analizie ujęcie L. Foscaneanu jako zbyt szerokie przyjęto, zgodnie ze stanowiskiem znacznej części doktryny prawa międzynarodowego, iż za normę prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowej należy uznać decyzje organów organizacji odnoszące się do jej funkcjonowania i mające na celu realizację zadań wyznaczonych przez statut. Przyjęto również, iż akty te pochodzące od organów samej organizacji a regulujące sprawy w zakresie międzynarodowych stosunków mają charakter pochodny od dokumentów założycielskich, zawierają bowiem rozwinięcie zasad zawartych w statucie organizacji, których prawnomiędzynarodowy charakter nie jest kwestionowany. Organizacje międzynarodowe (które są pochodnymi i niepełnymi podmiotami prawa międzynarodowego) dla normalnego funkcjonowania muszą tworzyć swoje prawo wewnętrzne. Przyjęto zatem tezę, iż prawo wewnętrzne

organizacji jest prawem międzynarodowym. Powyższe ustalenia pozwoliły na sformułowanie wniosku, iż Statut Urzędu Wysokiego Komisarza jest aktem prawa wewnętrznego organizacji, a tym samym źródłem prawa międzynarodowego.

Wychodząc z ustaleń, iż statuty organizacji pozarządowych współpracujących z Urzędem Wysokiego Komisarza nie są umowami międzynarodowymi poddano je ocenie z punktu widzenia prawa krajowego. Przyjęcie podmiotowego kryterium podziału norm społecznych pozwoliło na wyodrębnienie obok powszechnie uznanych norm prawnych również innych rodzajów norm m.in. norm organizacji społecznych. Dało to z kolei podstawę do wniosku, iż statuty organizacji pozarządowych (które nie są przecież organami państwowymi) należy zaliczyć do norm organizacji.

Z powyższego wynika zasadnicza różnica charakteru prawnego aktu o podstawowym znaczeniu dla każdej organizacji. Statut Urzędu jest bowiem źródłem prawa międzynarodowego publicznego, statuty zaś organizacji pozarządowych - normami organizacji. Mamy więc do czynienia z dwoma odrębnymi systemami prawnymi. Statut Urzędu zawiera postanowienia dające podstawę do współpracy w zakresie wykonywania dwóch głównych funkcji Urzędu, pozostawiając uznaniu stron formy tej kooperacji. Statuty organizacji pozarządowych w zakresie upoważnienia do współpracy z Urzędem można podzielić na trzy grupy: pierwsza - wymienia *expressis verbis* Urząd Wysokiego Komisarza jako partnera współpracy; druga - zawiera upoważnienie do współpracy z organizacjami międzynarodowymi; i trzecia - (spotykana sporadycznie) gdzie brak jest takich zapisów. Stwierdzono ponadto, iż również w przypadku statutów organizacji pozarządowych formy współpracy nie są wymienione.

W pracy wskazano na specyficzną strukturę Urzędu Wysokiego Komisarza. Organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego jest bowiem Urząd, ale wszystkie kompetencje przekazano Wysokiemu Komisarzowi. Wiąże się z tym określone konsekwencje. W praktyce bowiem, np. w umowach, często terminy te używane są zamiennie.

Wiele miejsca poświęcono problematyce podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzynarodowych i, zgodnie z powszechnie spotykanym w doktrynie stanowiskiem, przyjęto możliwość korzystania przez te organizacje z atrybutów podmiotowości. Szczególną uwagę zwrócono na zdolność traktatową organizacji jako ten najważniejszy atrybut podmiotowości. Przyjmując za punkt wyjścia poglądy Komisji Prawa Międzynarodowego i przedstawicieli doktryny stwierdzono, że organizacje posiadają zdolność traktatową nawet w przypadku nieuregulowania tego zagadnienia przez normy prawne danej organizacji. Jednak zdolność ta jest ograniczona do funkcji i celów określonych w statucie. Zawieranie pewnej kategorii umów (np. umów w sprawie siedziby) jest tak powszechnie akceptowane, że możemy mówić o istnieniu normy zwyczajowej. Ustalono, iż Statut Urzędu Wysokiego Komisarza zawiera upoważnienie do zawierania umów z zainteresowanymi państwami, i że w praktyce umowy takie były zawierane. Urząd korzysta ponadto z przywilejów i immunitetów oraz czynnego prawa legacji. Ustalono też, że wszystkie atrybuty Urząd wykonuje samodzielnie, we własnym imieniu, a nie ONZ jako całości. Oczywiście wszystkie te uprawnienia są pochodną podmiotowości prawnomiędzynarodowej Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Zgodnie z przeważającym w doktrynie poglądem podmiotowości prawnomiędzynarodowej nie można natomiast przypisać organizacjom pozarządowym współpracującym z Urzędem.

Powyższe ustalenia wykazały potrzebę wprowadzenia podziału umów będących podstawą do współpracy według kryterium podmiotu na dwie grupy: pierwszą zawieraną pomiędzy Urzędem a zainteresowanymi państwami; i drugą - której stronami są Urząd i organizacje pozarządowe. Przyjęto, iż dla identyfikacji umów zawartych pomiędzy państwami a organizacjami międzynarodowymi jak też między samymi organizacjami międzynarodowymi, w przypadku wątpliwości co do charakteru prawnego tych umów, podstawowe znaczenie ma ocena charakteru prawnego stron (w tym głównie posiadanie przez nie *ius contrahendi*), formy umowy i zamiaru stron. Przeprowadzona pod tym kątem analiza umów w sprawie siedziby zawartych między Urzędem a państwami pozwala zakwalifikować je jako umowy międzynarodo-

we. Charakteru takiego nie możemy zaś przypisać umowom zaliczanym do drugiej grupy - a mianowicie umowom zawartym z organizacjami pozarządowymi. Analiza postanowień umów zawartych na podstawie Programu Wysokiego Komisarza pozwala ustalić, iż są to umowy cywilnoprawne - umowy zlecenia zawierane pomiędzy równoprawnymi, w prawie wewnętrznym, podmiotami tego prawa. I tu podobnie jak w przypadku statutów podstawa do współpracy zawarta jest w różnych umowach, z których jedne zaliczone zostały do źródeł prawa międzynarodowego publicznego, drugie mają charakter umów cywilnoprawnych - umów zlecenia. Przy czym upoważnienie do współpracy zawarte w umowach międzynarodowych ma jedynie charakter ogólny, umowy zaś cywilnoprawne (zawarte przecież między samymi zainteresowanymi podmiotami) szczegółowo określają warunki oraz zakres uprawnień i obowiązków stron.

Inne podstawy współpracy (uchwały organów organizacji) zostały zaliczone, zgodnie z wcześniej przyjętymi tezami, do źródeł prawa międzynarodowego publicznego lub norm organizacji.

Z powyższego wynika, iż podstawy prawne dla współpracy Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców z organizacjami pozarządowymi możemy zaliczyć do źródeł prawa międzynarodowego publicznego, norm cywilnoprawnych oraz norm organizacji. Nie są to zatem normy jednolite pod względem charakteru prawnego. Nie są też jednolite pod względem treści w zakresie upoważnienia do współpracy. Niektóre bowiem (jak statuty, umowy w sprawie siedziby) stanowią ogólną podstawę do kooperacji, inne (jak umowy zawarte na podstawie Programu Wysokiego Komisarza, zasady dotyczące ustanowienia stosunków konsultacyjnych) szczegółowo określają formy wspólnych działań.

Przeprowadzone w dalszej części badania potwierdziły tezę, iż stały rozwój organizacji pozarządowych i zwiększający się ich udział w sferze konsultacyjnej w pracach Urzędu tworzy potrzebę szukania coraz to nowych form współpracy. Przyjęte w ramach Komitetu Wykonawczego Zasady Procedury okazały się niewystarczające. Praktyka wskazuje na ciągłe rozszerzanie zakresu uprawnień organizacji pozarządo-

wych w ramach konsultacji z Komitetem Wykonawczym oraz tworzenie nowych organów i nowych form dla tej współpracy (np. utworzenie Grupy do spraw Kontaktów UNHCR-ICVA, Grupy Konsultacyjnej UNHCR/NGO). Zwoływanie zaś konferencji międzynarodowych stwarza możliwość wymiany poglądów dla tych organizacji pozarządowych, które nie posiadają statusu konsultacyjnego. Ustalono na podstawie przeprowadzonych badań, że konsultacja koncentruje się wokół funkcji sprawowania międzynarodowej opieki w stosunku do uchodźców objętych mandatem Urzędu.

Druga funkcja Urzędu - szukanie stałych rozwiązań problemów uchodźców - realizowana jest w ramach Programu Wysokiego Komisarza. Ustalono, że ponad 50% ogólnego budżetu przeznaczony jest na zabezpieczenie podstawowych środków egzystencji, głównie na kontynencie afrykańskim i w Południowo-Wschodniej Azji. Pozostała część budżetu przeznaczona jest na pokrycie kosztów tzw. "trwałych rozwiązań" (dobrowolnej repatriacji, lokalnego osiedlenia i przesiedlenia). Ustalono, że dobrowolna repatriacja i lokalne osiedlenie mogą przybierać dwie formy: zorganizowaną i spontaniczną, co związane jest z różnym udziałem Urzędu w tych przedsięwzięciach. Z przeprowadzonych badań wynika, że Wysoki Komisarz ponosi pełną odpowiedzialność za przygotowanie i realizację Programu, zapewnia środki, kontroluje działalność organizacji pozarządowych. Stwierdzono też, iż zasadniczo Programem Wysokiego Komisarza objęci są uchodźcy, wyjątkowo też tzw. *asylum seekers* czy *displaced persons*. Generalnie jednak osoby te są objęte opieką organizacji pozarządowych w ramach ich własnych programów. Ustalono również, iż niektóre organizacje pozarządowe bardzo aktywnie uczestniczą w finansowaniu działalności Urzędu, z przeprowadzonych zaś badań wynika, iż znaczna część tych dotacji pochodzi od organizacji pozarządowych z państw europejskich, Stanów Zjednoczonych i Japonii, a więc organizacje, które nie są zaangażowane w realizację Programu Urzędu.

Powyższą analizę należy uzupełnić kilkoma wnioskami *de lege ferenda*:

1. Jeżeli chodzi o zakres osób objętych działalnością Urzędu, to w praktyce dotyczy to także tzw. *displaced persons*, a w ramach tzw. *dobrych usług* także uchodźców nie objętych kompetencjami ONZ. Wydaje się, że byłoby celowym znalezienie generalnego rozwiązania rozszerzającego definicję uchodźcy. Należałoby zatem uwzględnić kształtującą się tendencję rozszerzania zakresu tego pojęcia i precyzyjnie sformułować status *displaced persons*, którzy *de facto* bywają objęci działalnością Urzędu w zakresie niesienia materialnej pomocy. Stworzyłoby to możliwość szybszego reagowania przez Urząd w nagłych wypadkach (bez potrzeby uchwalania przez Zgromadzenie Ogólne rezolucji w tym zakresie) i rozciągnięcia na te osoby również sfery międzynarodowej opieki;

2. Podstawy prawne zawierają, bądź to ogólne upoważnienie do współpracy bez określenia jej form (np. statuty, umowy w sprawie siedziby), bądź też dotyczą wycinkowego zagadnienia kooperacji np. konsultacji. Jedynie realizacja przez organizacje pozarządowe Programu Wysokiego Komisarza dokonywana jest w oparciu o umowy ustalające bardzo szczegółowo zakres praw i zobowiązań stron. Ale to również obejmuje tylko jedną płaszczyznę wspólnych działań. Należałoby zatem przyjąć bardziej szczegółowe (niż w statucie) podstawy współpracy także dla innych sfer (np. międzynarodowej opieki, szeroko pojętej konsultacji, środków podejmowanych w sytuacjach wyjątkowych i nagłych, które obecnie bardzo często są realizowane na podstawie nieformalnych porozumień). Wydaje się, że rozwiązanie takie byłoby celowe zwłaszcza w odniesieniu do organizacji pozarządowych działających na terenie państw, gdzie nie są wykonywane programy pomocy, a gdzie współpraca może przybrać inne formy. Doskonałym przykładem takich podstaw może tu być umowa zawarta między Urzędem Wysokiego Komisarza a Fińskim Czerwonym Krzyżem dotycząca ogólnej współpracy.

3. Płaszczyzna kooperacji, w której organizacje pozarządowe przejawiają bodaj największą aktywność dotyczy funkcji szukania stałych rozwiązań problemów uchodźców. Należałoby zatem dążyć do rozwoju drugiego statutowego zadania Urzędu - sprawowania międzynarodowej opieki. Dotychczas współpraca z organizacjami pozarządowymi w

tym zakresie obejmuje tylko konsultację. Konsultacja jednak w istniejących formach stwarza ograniczone możliwości, nie wszystkie bowiem organizacje pozarządowe współpracujące z Urzędem mają status konsultacyjny, nie wszystkie też są zapraszane do udziału w konferencjach, które co jest rzeczą zrozumiałą nie stwarzają możliwości permanentnej współpracy. Wspomniane powyżej umowy mogłyby w tym zakresie szczególnie przydatne.

4. Organizacje pozarządowe jako wykonawcy Programu Wysokiego Komisarza i jako organy działające najbliżej potrzebujących doskonale znają ich potrzeby i miejscowe uwarunkowania. Należy więc stworzyć warunki i podstawy dla większego wpływu organizacji pozarządowych na etapie uchwalania programu.

5. Sądzę, że szczególnie przydatnym byłoby podjęcie starań zmierzających do szerszej wymiany informacji o własnych programach organizacji pozarządowych i podjęcia kroków na rzecz ścisłej koordynacji w tym zakresie. Uważam, iż rolę takiego centrum informacyjno-koordynacyjnego można powierzyć komórce do spraw łączności z organizacjami pozarządowymi UNHCR lub jednej z *umbrella* organizacji np. ICVA.

Bibliografia

LITERATURA

Aga Khan S.: *United Nations High Commissioner for Refugees and Displaced Persons*, HCR/120.29/77.

- *United Nations High Commissioner for Refugees on Legal Problem Relating to Refugees and Displaced Person*, HCR/120/29/77/GE.177-5201

Agreements of International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties, Wien, New York 1971.

Ansbach T.: *Zur teilnahme internationaler organisationen am internationalen rechtssöpfungprozess*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1984, Nr 643, Prawo CXI.

Ballreich H.: *The Legal Capacity of International Non-Governmental Organizations in the German Federal Republic*, Bulletin de l'Union des Associations Internationales 1953, Nr 6-7.

Barberis J.A.: *Nouvelles question concernant la personalite juridique internationale*, Recueil des Cours, Hague 1983, t. I.

Bettati M.: *Le Droit des Organizations Internationales*, Paryż 1987

- *Le Statut Juridique du Refugié en Droit International*, w: *The Refugee Problem on Universal, Regional and National Level*, Thesaurus Acroasium 1987.

Bierzanek R.: *Metody rozwoju i formułowania prawa międzynarodowego a ONZ*, Państwo i Prawo 1948, Nr 2.

Bjorklund J.: *The Non-Governmental Approach to International Geneva Yearbook 1983*, Dordrecht 1988.

Bledsoe R.L., Boczek B.A.: *The International Law Dictionary*, Oxford 1987.

Bogusławskij M.M.: *Mieżdunarodnoje czastnoje prawo*, Moskwa 1982.

Bowett D.W.: *The law of international institutions*, London 1982.

Cahier P.: *Le droit interne des organisations internationales*, Revue Générale de Droit International Public 1963, Nr 3.

Cassoni M.G.: *Les criteres de classification des organisations non-gouvernementales*, International Associations 1970, Nr 6-7.

Chiang Pei-Heng: *Non-Governmental Organizations at the United Nations*, New York 1981.

Chuang R.Y.: *The International Air Transport Association. A Care Study of a Quasi-Governmental Organization*, Leyden 1972.

Cuny F.C.: *The UNHCR and Relief Operations: A Changing Role*; Refugees Today, International Migration Review 1981, vol. 15, Nr 53/54.

- Detter J.:** *Law Making by International Organizations*, Stockholm 1965.
- Ehrlich S.:** *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979.
- Fawcett J.E.S.:** *The legal character of international agreement*, British Year Book of International Law 1953, vol. 30.
- Feldman D.:** *International Personality*, Recueil des Cours, Hague 1985, t. 191.
- Foscaneanu L.:** *Le droit interne de l'organisation des Nations Unies*, Annuaire Français de Droit International 1957, t. III.
- Frankowska M.:** *Z problematyki identyfikacji aktów prawnych w prawie międzynarodowym*, Państwo i Prawo 1980, Nr 8.
- Gaja G.:** *A "New" Vienna Convention on the Treaties between States and International Organizations or between International Organizations: A critical commentary*; British Year Book of International Law 1987, v. LVIII.
- Garibaldi O.M.:** *The Legal Status of General Assembly Resolutions: Some Conceptual Observations*, American Society of International Law Proceedings of the 73rd Annual Meetings 1979.
- Gelders V.:** *La législation belge sur les Associations Internationales*: Bulletin de l'Union des Associations Internationales 1952, Nr 4.
- Goodwin-Gill G.S.:** *The Refugee in International Law*, New York 1985.
- Gordenker L.:** *Organizational Expansion and Limits on International Services for Refugees Today*, International Migration Review 1981, v.15, Nr 53/54.
- Góralczyk W.:** *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1989.
- Grahl-Madsen A.:** *International Solidarity and the Protection of Refugees*; Congress on International Solidarity and Humanitarian Actions, San Remo 1980
- *The Status of Refugees in International Law*, Leyden 1966.
- Greig D.W.:** *International Law*, London 1976.
- Hartman G.:** *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties, w: Agreements of International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Wien, New York 1971.
- Holborn L.W.:** *Refugees: A Problem of Our Time*, New York 1975.
- Hunghan S.J.D.:** *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so concluded*, Haga 1966.
- Jaeger G.:** *Participation of Non-Governmental Organizations in the Activities of the United Nations High Commissioner for Refugees*, HCR/155/11/80/Rev.1;v.1;
- *Status and International Protection of Refugees*, GE.79-2584;
- *The 40th Session of the UNHCR Executive Committee (October 1990)*, International Journal of Refugee Law 1990, vol. 2, Nr 1.
- Jakubowski J.:** *Osoby prawne w polskim prawie prywatnym międzynarodowym*, Państwo i Prawo 1969, Nr 8-9.
- *Prawo międzynarodowe prywatne zarys wykładu*, Warszawa 1984.

Johnson H.: *The effect of resolutions of the General Assembly of the United Nations*, British Year Book of International Law 1955-56, t. 32.

Kelsen H.: *The Law of the UN, Supl.*, London 1951.

Klepacki Z.M.: *Encyklopedia teorii i praktyki organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1990;

- *Organy organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1973;

- *Proces podejmowania decyzji w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1979.

Knott J.E.: *Freedom of Association (A Study of the Role of International Non*

- *Governmental Organizations in the Development Process of Emerging Countries)*, Brussels 1962, Union of International Associations 1962, Nr 11,

Kocot K.: *Organizacje międzynarodowe. Systematyczny zarys zagadnień prawa międzynarodowego*, Wrocław 1971.

Kolasa J.: *Z zagadnień tzw. prawa wewnętrznego organizacji międzynarodowych*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1979, Nr 125, Prawo XXXII.

Kowalski J.: *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986;

- *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1979.

Krieken P.: *The High Commissioner for Refugees and Stateless Persons*, Netherlands International Law Review 1979, Nr 26.

Lachs M.: *Umowy wielostronne*, Warszawa 1958;

- *Współczesne organizacje międzynarodowe*, Państwo i Prawo 1963, Nr 12.

Lador-Lederer J.: *International Non-Governmental Organizations and Economic Entities*, Leyden 1963.

Lankosz K.: *Organizacje pozarządowe "międzynarodowe czy transnarodowe"?*, w: Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 1978, Nr 93.

Lauterpacht M.: *International law*, Cambridge 1975, vol. 2.

Lee L.T.: *Toward a world without refugees: the UN Group of Governmental Experts on International Co-operation to Avert New Flows of Refugees*; British Year Book of International Law 1986, v. LVII.

Lenz R.: *Le Status Juridique des ONG en Suisse*; Bulletin de l'Union des Associations Internationales 1952, Nr 4.

Ludwiczak W.: *Przynależność osób prawnych w świetle prawa prywatnego międzynarodowego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1968, Nr 3.

Łopatka A.: *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1968.

Łukaszuk J.J.: *Międzynarodowa organizacja jak strona w międzynarodowych doговорach*, Sowietskij Jeżegodnik Międzynarodowo Prawa 1960.

Madl F.: *The Law of international transaction*, Budapest 1982.

Makarczyk J.: *Organy pomocnicze a statuty organizacji międzynarodowych*, Państwo i Prawo 1972, Nr 1.

Malmstrom A.: *The Legal Status of International Non-Governmental Organizations in Sweden*, Bulletin de l'Union des Associations Internationales 1956, Nr 8.

Maynard P.D.: *The Legal Competence of the United Nations High Commissioner for Refugees*, The International and Comparative Law Quarterly 1982, vol. 31.

McNamera D.: *Determination of the Status of Refugees - Evolution of the definition*, Symposium on the Promotion, Dissemination and Teaching of Fundamental Human Rights of Refugees- 1981, Genewa 1982.

McMahon G.J.: *International non-Governmental Organizations in United States Law*, Bulletin de l'Union des Associations Internationales 1956, Nr 7.

Melander G.: *Futher Development of International Refugee Law*; w: The Refugee Problem on Universal, Regional and National Level, Thesaurus Acroasium 1987, vol. XIII.

Michałowska-Gorywoda K.: *Pojęcie i rodzaj decyzji organizacji międzynarodowych oraz klasyfikacja i analiza decyzji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, Zeszyty Naukowe SGPiS 1971, Nr 84.

Michałowska-Gorywoda K., Morawiecki W., Mulewicz J.: *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t.2, *Główne organizacje powszechne i grupowe*, Warszawa 1987.

Międzynarodnaja prawosubiektność. Niektoryje woprosy teorii, pod red. D.Feldmana, Moskwa 1971.

Międzynarodnoje czastnoje prawo, Moskwa 1984.

Morawiecki W.: *Funkcje organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1971;

- *Międzynarodowe organizacje gospodarcze*, t.1, *System międzynarodowych organizacji*, Warszawa 1987.

- *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965.

- *Prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowej*, Państwo i Prawo 1969, Nr 1.

Morozow G.I.: *Międzynarodnyje organizaczi, Niektoryje woprosy teorii*, Moskwa 1974.

Morozow G.I. (pod red.): *Aktualnyje problemy dziejatielności międzynarodnych organizaczi*, Moskwa 1982.

Muntarbhorn V.: *Determination of the Status of Refugees: Definition in Context*, w: Symposium on the Promotion... .

Nahlik S.: *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976;

- *Podmiotowość organizacji międzynarodowych w świetle nauki radzieckiej*, Państwo i Prawo 1976, Nr 10;

- *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967.

O'Connel D.P.: *La personnalité en droit international*, Revue Générale de Droit International Public 1963, Nr 1.

Okeke Ch.N.: *Controversial subjects of contemporary international law*, Rotterdam 1974.

Patrnoic J.: *International Protection of Refugees in Armed Conflicts*, *Annales de Droit International Medical*, July 1981.

Patrnoic J., Meriboute Z.: *Movements of Refugees*, International Institute of Humanitarian Law, Colletion of Publications-4, b.r.

Pazdan M.: *Prawo prywatne międzynarodowe zarys wykładu*, Warszawa 1987.

Piotrowski G.: *Les résolutions de l'Assemblé Générale des Nations Unies*, *Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques and Politiques* 1955, Nr 2.

Plasilova H.V.: *Le Statut Juridique des Organisations Internationales non gouvernementales au Mexique*, *Association Internationales* 1952, Nr 8.

Pollard R.: *International Associations in English Law*, *Bulletin de l'Union des Associations Internationales* 1952, Nr 4.

Potopow W.I.: *Bieżący i międzynarodowe prawo*, Moskwa 1986.

Przewoźnik B.: *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych*, *Annales Universitatis M.Curie-Skłodowska Lublin* 1964, t. XI.

Reugger P.: *The Juridical aspects of the International Organization of the International Red Cross*, *Recueil des Cours* 1953/1, t. 82.

Rodgers R.S.: *Facilitation Problems on International Association. Legal, Fiscal and Administrative Facilities of International Non-Governmental Organizations*, Brussels 1960.

- *A general theory of international organizations*, *International Association* 1961, Nr 2.

Rousseau Ch.: *Droit international public avec Chapitres supplémentaires par P.M.Dupuy*, Paryż 1987.

Roma-Montaldo M.: *International Personality and Implied Powers of International Organizations*, *British Year Book of International Law* 1970.

Schermers H.C.: *International institutional law*, Leyden 1980.

Seidler G., Groszyk H., Makarczyk J.: *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1982.

Seyersted F.: *Objective International Personality of Intergovernmental Organization*, Kjobenhavn 1964.

Skubiszewski K.: *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych*, Poznań 1965.

Sonnenfeld R.: *Organizacja międzynarodowa jako strona traktatu*, Warszawa 1983;

- *Uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ, zagadnienia prawne*, Warszawa 1979.

Speckaert G.S.(współ.): *L'avenir des organisations internationales non gouvernementales*, Bruxelles-Union des Associations Internationales 1956.

Stein B.N.: *Durable Solutions for Developing Country Refugees*, *International Migration Review* 1986, vol. 20.

Stjepanovic N.: *Le Status Juridique des Associations en Yugoslavie*, Bulletin de l'Union des Associations Internationales 1956, Nr 7.

Symonides J.: *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980.

Szibajewa E.A. *Prawowej status mieżprawicielstwiennych organizacji*, Moskwa 1972.

Szibajewa E.A., Potocznyj M.: *Prawowyje woprosy struktury i dziejatielnosti mieżdunarodnych organizacji*, Moskwa 1988.

Tammes A.J.: *Decision of international organizations as a source of international law*, Recueil des Cours 1958-II, t. 94.

The Legal Capacity of International Associations established in the Netherlands, Bulletin de l'Union des Associations Internationales 1952, Nr 4.

Tremeaud H.: *Les Réfugiés sans Mandat du Haut Commissaire des Nations Unies*, Revue Générale de Droit International Public 1959, Nr 3.

Tunkin G.I.: *Zagadnienia teorii prawa międzynarodowego*, Warszawa 1964.

Tupin R.: *Podmiotowość prawna organizacji międzynarodowych*, Sprawy Międzynarodowe 1978, Nr 3.

Uszakow N.A.: *Subiekty sowriemiennowo mieżdunarodnowo prawa*, Sowietiskij Jezegodnik Mieżdunarodnowo Prawa 1964-65.

Veiter T.: *Begriffe und Definitionen zum Flüchtlingsland*, w: *The Refugee Problem on Universal, Regional and National Level*, Thesaurus Acroasium 1987, vol. XIII.

von Stedingk Y.: *Die Organisation des Flüchtlingswesens in Österreich seit dem Zweiten Weltkrieg*, Wiedeń 1970.

Wallave R.M.M.: *International Law. A Student introduction*, London 1986.

Weis P.: *The International Protection of Refugees*, The American Journal of International Law 1954, vol. 48, Nr 2.

-The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and Human Rights, w: *Revue de Droit International et Comparé* 1968, vol. 1.

White L.C.: *International Non-Governmental Organizations. Their purposes, methods and accomplishments*, New Brunswick 1951.

Wierzbicki B.: *Ewolucja pojęcia "uchodźca" w prawie międzynarodowym*, Państwo i Prawo 1989, Nr 11.

Wierzbowski M.: *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977.

Zakrzewski W.: *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979.

UCHWAŁY ORGANÓW GŁÓWNYCH I POMOCNICZYCH ONZ

1. Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ:

319(IV) z 1949 r
428(V), 429(V), 430(V) z 1950 r
538(VI), 539(VI), 629(VII), 638(VII), 639(VII) z 1952 r
727(VIII), 728(VIII) z 1953 r
832(IX), 864(IX) z 1954 r
925(X), 928(X), 952(X) z 1955 r
1006(ES-II), 1071(XI), 1129(XI) z 1956 r
1039(XI), 1165(XII), 1166(XII), 1167(XII), 1172(XII) z 1957 r
1269(XIII), 1284(XIII), 1285(XIII), 1286(XIII) z 1958 r
1366(XIV), 1388(XIV), 1389(XIV), 1390(XIV) z 1959 r
1499(XV), 1500(XV), 1501(XV), 1502(XV), 1546(XV) z 1960 r
1637(XVI), 1671(XVI), 1672(XVI), 1673(XVI) z 1961 r
1783(XVII), 1784(XVII), 1790(XVII) z 1962 r
1890(XVIII), 1958(XVIII), 1959(XVIII) z 1963 r
2038(XX), 2039(XX), 2040(XX), 2041(XX), 2047(XX), 2028(XX) z 1965 r
2139(XXI), 2197(XXI), 2198(XXI) z 1966 r
2264(XXII), 2294(XXII) z 1967 r
2380(XXIII), 2399(XXIII) z 1968 r
2522(XXIV) z 1969 r
2653(XXV), 2650(XXV) z 1970 r
2759(XXVI), 2789(XXVI), 2790(XXVI) z 1971 r
2912(XXVII), 2956(XXVII), 2957(XXVII), 2958(XXVII) z 1972 r
3053(XXVIII), 3143(XXVIII) z 1973 r
3227(XXIX), 3271(XXIX), 3272(XXIX), 3274(XXIX) z 1974 r
3370(XXX), 3454(XXX), 3455(XXX), 3456(XXX) z 1975 r
31/22, 31/35, 31/36, 31,126 z 1976 r
32/67, 32/68, 32/69, 32/70, 32/119, 32/314 z 1977 r
33/25, 33/26, 33/165 z 1978 r
34/60, 34/61, 34/174 z 1979 r
35/41, 35/42, 35/135, 35/180, 35/181, 35/182, 35/183, 35/184, 35/187 z 1980 r
36/121D, 36/124, 36/125, 36/153, 36/156, 36/158, 36/161, 36/170, 36/235 z 1981 r
37/173, 37/174, 37/175, 37/178, 37/195, 37/196, 37/197, 37/238, 37/319 z 1982 r
38/88, 38/89, 38/90, 38/91, 38/95, 38/120, 38/121 z 1983 r
39/104, 39/105, 39/106, 39/107, 39/108, 39/109, 39/139, 39/140 z 1984 r

40/117, 40/118, 40/119, 40/132, 40/133, 40/134, 40/135, 40/136, 40/138, 40/130 z 1985 r
41/122, 41/123, 41/124, 41/136, 41/137, 41/138, 41/139, 41/140, 41/141 z 1986 r
42/129, 42/130, 42/132, 42/138, 42/139 z 1987 r
43/116, 43/117, 43/118, 43/119, 43/141, 43/142, 43/143, 43/144, 43/147, 43/148, 43/149, 43/312 z 1988 r
44/136, 44/137, 44/138, 44/149, 44/150, 44/151, 44/152, 44/153, 44/154, 44/157 z 1989 r

2. Rezolucje Rady Gospodarczo-Społecznej ONZ:

248(IX) z 1949 r
319(XI) z 1950 r
393(XIII) z 1951 r
437(XIV) z 1952 r
500(XVI) z 1953 r
549(XVIII) z 1954 r
565(XIX), 589(XX) z 1955 r
628(XXII) z 1956 r
639(XXIII), 650(XXIV) z 1957 r
672(XXV), 682(XXVI), 686(XXVI) z 1958 r
725(XXVIII) z 1959 r
769(XXX) z 1960 r
824(XXXII) z 862(XXXII) z 1961 r
896(XXXIV) z 1962 r
965(XXXVI) z 1963 r
1022(XXXVII) z 1964 r
1071(XXXIX) z 1965 r
1122(XLI), 1186(XLI) z 1966 r
1253(XLIII), 1288(XLIII) z 1967 r
1354(XLV) z 1968 r
1433(XLVII) z 1969 r
1655(LII), 1705(LIII) z 1972 r
1741(LIV)1799(LV) z 1973 r
1877(LVII) z 1974 r
2011(LXI) z 1976 r
1978/36, 1978/39, 1978/55 z 1978 r

1980/8, 1980/9, 1980/10, 1980/11, 1980/43, 1980/44, 1980/45, 1980/53, 1980/54,
1980/55 z 1980 r
1981/4, 1981/5, 1981/31, 1981/32 z 1981 r
1982/2, 1982/3, 1982/4 z 1982 r
1986/25 z 1986 r
1897/89 z 1987 r
1988/110 z 1988 r
1989 r

3. Uchwały Komitetu Wykonawczego Programu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców

Rules of Procedure of the Executive Committee of the High Commissioner Programme - 1987

Conclusion Nr 18(XXXI) z 1980 r

Conclusion Nr 40(XXVI) z 1985 r

Conclusion Nr 46 (XXXVIII) z 1987 r

Conclusion Nr 47 (XXXVIII) 1987 r

STATUTY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Constitution of Catholic Relief Services

Constitution of International Rescue Committee

Constitution of the Danish Refugee Council

Constitution of the International Association of Lions Clubs

Estatutos de la Asociacion Cruz Roja Costarricense

Estatutos de la Asociation Denominada Caritas de Honduras

Memorandum of Association of AUSTCARE

Memorandum of Association of OXFAM

Statut de l'Association Ecoles sans Frontières

Statute of Amnesty International

Statute of International Council of Voluntary Agencies

Statute of International Social Service

Statute of Jesuit Refugees Service

Statute of League of Red Cross Societies

Statute of Médecins sans Frontières

Statute of SUDANAID

Statute of World University Service

Statuten der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe
Statut Polskiego Czerwonego Krzyża
Statuts d'enfants du monde
Status de Comité belge d'Aide aux Réfugiés
Status de Handicap International
The Constitution of the Islamic African Relief Agency
The Constitution of the Lutheran World Federation

INNE DOKUMENTY I PUBLIKACJE ORGANIZACJI RZĄDOWYCH I POZARZĄDOWYCH

A Handbook for agencies assisting refugees, wyd. European Consultation on Refugees and Exiles, 1983.

An Asylum Seeker's Way Through the System, wyd. Danish Refugee Council 1989.

Annual Report of the Christian Council of Tanzania

Annual Report of the ICVA

Annual Report of Save the Children

Annual Report of the Tolstoy Foundation

Assistance to African Refugees by Voluntary Organizations, Wyd. ICVA, Genewa 1981.

A Statement on IARA's role with refugees in Africa, wyd. Islamic African Relief Agency, b.r., niepublikowane.

Australian Relief Committee for Afghan Refugees, *Annual Report 1988*.

British Refugee Council, Annual Report 1987-88

Care Annual Report 1987

Care: A Profile, wyd. Care, b.r.

Diakonia Sweden, *A Summary of the Report for the period 1987.07.01 to 1908.06.30*.

Guide to Refugee Resettlement, Assistance Programmes and Facilities, publ. - The Foundation for the Welfare and Education of Asian People 1987.

Court of International Justice Reports 1949, 1954, 1956, 1962.

Ecumenical Consultation on Asylum and Protection, 1986, EGF/mlg.

Future Development of Cooperation with Voluntary Agencies in the Light of the UNHCR/NGO consultation of May 1981, niepublikowane.

General Statement to the 38th session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, niepublikowane.

Informacja nt. cudzoziemców- uchodźców będących pod opieką Polskiego Czerwonego Krzyża, Warszawa 1990, niepublikowane.

- International Rescue Committee, *Annual Report 1987, 1988*.
- International World University Service, *Activities Report 1985/87*.
- Minutes of UNHCR Meetings with Non-Governmental Organizations prior to the 34th Session of the High Commissioner's Programme, niepublikowane.
- Non-Governmental Contribution to UNHCR 1979-1988*, niepublikowane.
- Note for the Deputy High Commissioner's meeting with Soka Gakkai*- 31 VIII 1988, niepublikowane.
- Overview of UNHCR Activities*. Report submitted by the High Commissioner for 1987-88, A/AC.96/709.
- OXFAM at work throughout the world*, May 1987 - April 1988.
- OXFAM review 1987-88*.
- Protection Input for UNHCR Statement to ICVA Conference*, niepublikowane.
- Red Cross Action in Aid of Refugees*, Document prepared by International Committee of the Red Cross and the League of the Red Cross Societies, Genewa 1983, CD/8/1.
- Repertory of Practice of United Nations Organs 1955, vol. I.
- Report of the thirty-seventh Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Genewa 1986, A/AC.96/688.
- Report of the United Nations High Commissioner for Refugees - za lata 1953-1989.
- Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*, Nairobi 1985, A/CONF. 116/26/Rev.1.
- Sprawy dotyczące cudzoziemców - uchodźców będących pod opieką Polskiego Czerwonego Krzyża*, Warszawa 1985, niepublikowane.
- Statement on International Protection to the 39th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, niepublikowane.
- UNHCR activities financed by voluntary funds*; Raporty za lata 1980-1989.
- UNHCR Cooperation with Non-Governmental Organization*, Wyd. UNHCR, Genewa 1982.
- UNHCR/NGO Consultation on International Protection of Refugees*, Wyd. UNHCR 1988.
- United Nations Action in the Field of Human Rights*, UN 1983/ST/HC/2/Rev. 2.
- Year Book of International Law Commission 1950, vol.III, 1962, vol. II.
- Year Book of International Organizations 1981, Union of International Association 1983/84.

UMOWY

1. Umowy zawarte między Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców a zainteresowanym rządem

Agreement with the Government of the Republic of... and the United Nations High Commissioner for Refugees concerning the establishment of the Branch Office of the High Commissioner in..., (model draft), niepublikowana

Umowy zawarte pomiędzy Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców a: Algierią (27.9.84), Angolą (18.2.77), Argentyną (21.11.84), Austrią (1.1.86), Bahrajnem (6.12.86), Bangladeszem (7.7.85), Belgią (21.1.76), Brazylią (20.7.82), Dżibuti (23.3.78), Egiptem (10.2.54), Etiopią (18.7.66) Francją (18.2.53), Gabonem (15.11.77), Hiszpanią (14.3.88), Holandią (16.7.82) Indiami (15.10.68), Indonezją (15.6.79), Iranem (25.7.84), Japonią (14.2.79), Jemenem (12.11.87), Kamerunem (8.5.82), Kenią (27.9.72), Kostaryką (12.1.82), Laosem (23.1.75), Malawi (28.4.88), Maltą (16.1.87), Meksykiem (5.10.82), Mozambikiem (28.5.87), Papuą Nową Gwineją (2.9.86), Peru (9.4.84), Portugalią (14.3.78), Rwandą (12.9.73), Salwadorem (1987r), S.Marino (13.1.87), Singapurem (25.4.83), Somalią (4.7.79), Sri Lanką (1.10.87), Sudanem (15.9.68), Szwecją (31.8.85), Tajlandią (1.12.77), Togo (21.1.70), USA (5.11.81), Wietnamem (11.6.75), Włochami (2.4. 52), Zairem (1.4.75), Zambią (12.8.85), Zimbabwe (28.4.80) - niepublikowane.

2. Umowy zawarte między Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców a organizacjami pozarządowymi

a) umowy zawarte na podstawie Programu Wysokiego Komisarza

Umowy zawarte pomiędzy Urzędem Wysokiego Komisarza NZ do Spraw Uchodźców a:

Malaysian Red Cross Society: Assistance to Vietnamese Refugees and Displaced Persons from Indo-China (87/AP/MLS/MA/1);

Croissant Rouge Algerien, Alger: Assistance en Materie de Sante en Faveur des Groupes les plus Vulnerables des Réfugiés Sahraouis en Algerie (87/AP/ALG/MA/5);

Malaysian Red Crescent Society: Regular language, cultural orientation and vocation for Indo-Chinese Refugees in Malaysia (97/AP/MLS/RE/1);

Bostwana Council for Refugees: Scholarship to Refugees at Secondary School in Bostwana (87/AP/BOT/ED/1);

International Social Service: Provision of Co-ordination and Supervision of Social Service and Education Activities in Thailand (87/AP/THA/CL/3);

Pertubuhan Kebajikan Islam Malaysia: Assistance to Indo-Chinese Muslim Refugees in Malaysia (87/AP/MLS/LS/1);

Service Social International, Section Suisse: Aide au Repatriement Volontaire de Réfugiés d'Amérique Latine (87/AP/SWI/RP/1);

United Kingdom Immigrants Advisory Service: Legal Assistance for Asylum - Seekers in the United Kingdom (87/AP/GBR/LA/1-87/TF/GBR/LA/1);

Pakistan Red Crescent: Identification and Rehabilitation of Disabled Afghan Refugees in the North West Frontier Province (87/AP/PAK/HD/2/PRC).

b) Umowy o współpracy zawarte pomiędzy Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców a organizacjami pozarządowymi:

Agreement of understanding between the Danish Refugee Council and the United Nations High Commissioner for Refugees;

Agreement of understanding between the Finnish Red Cross and the United Nations High Commissioner for Refugees;

Agreement of understanding between Norwegian Refugee Council and United Nations High Commissioner for Refugees.

3. Inne umowy:

Agreement between the UN and USA regarding the Headquarters of the UN, 26 VI 1947, UNTS, vol. 11, str. 20;

Agreement between the Government of the French Republic and UNESCO regarding the headquarters of the UNESCO and the privileges and immunities if the organization on french territory, 2 VII 1954, UNTS, vol. 357, str. 9.