

dr Wojciech Kilarski
Uniwersytet Wrocławski

Funkcjonariusze międzynarodowi – zarys problemu

Spółeczność międzynarodowa podlega ciągłej ewolucji, zarówno odnośnie swojego składu, jak i regulacji stosunków wzajemnych. Jednym z istotniejszych wydarzeń wpływających na kształt i charakter stosunków międzynarodowych było pojawienie się, na przełomie XIX i XX w., organizacji międzynarodowych jako odrębnych podmiotów obrotu prawnomiędzynarodowego¹. Dynamiczny rozwój zarówno ich ilości jak i znaczenia, spowodował wiele nowych problemów, zarówno politycznych jak i prawnych. Jednym z nowych zjawisk było pojawienie się, początkowo stosunkowo nielicznej grupy osób, z czasem nazwanej funkcjonariuszami międzynarodowymi. Zróżnicowanie ich sytuacji prawnej i faktycznej powoduje istotny problem w próbie określenia ich statusu prawnego. W związku z tym funkcjonariusze międzynarodowi byli i są przedmiotem refleksji naukowej, zarówno z punktu widzenia prawnego jak i politologicznego. Z zalem należy jednak stwierdzić, że zainteresowanie funkcjonariuszami międzynarodowymi, czy szerzej międzynarodową funkcją publiczną, ze strony polskiej doktryny nie było i nie jest zbyt szerokie. Z wyjątkiem kilku chlubnych wyjątków², brakuje w Polsce pogłębionej analizy prawnomiędzynarodowej w tym zakresie. Celem tego artykułu nie jest, co oczywiste, wyczerpanie tematu, ale raczej danie Czytelnikowi możliwości przekrojowego i ogólnego spojrzenia na funkcjonariuszy międzynarodowych i ich pozycję w stosunkach międzynarodowych.

Geneza

Pojawienie się wyodrębnionej grupy funkcjonariuszy międzynarodowych było procesem związanym z wykształcaniem się organizacji międzynarodowych jako podmiotów stosunków międzynarodowych. Zgadzać się z tezą, że ich prekursorów szukać

1 Szerzej na temat pojęcia i charakteru organizacji międzynarodowych zob. np. J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006.

2 Podstawową monografią na ten temat jest G. Grabowska, *Funkcjonariusze międzynarodowi*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1988.

można już w starożytnej Grecji³, podkreślić należy, iż przełomowe znaczenie przyniosła pierwsza połowa XIX wieku. Czas ten, charakteryzujący się szybkim rozwojem przemysłu, komunikacji i środków łączności, siłą rzeczy spowodował konieczność nawiązywania lub wzmacniania współpracy międzypaństwowej. Nowe wyzwania wymagały także nowych metod postępowania. Okazało się bowiem, że klasyczna metoda w postaci umowy międzynarodowej nie wystarcza, by sprostać nowym wyzwaniom. Dlatego też państwa zdecydowały się powołać do życia nową formy współpracy – związki administracyjne, których podstawowym zadaniem było administrowanie (zarządzanie) określoną dziedziną. Pierwszą w pełni ukształtowaną organizacją o takim charakterze była Międzynarodowa Unia Telegraficzna⁴, utworzona w 1865 roku. W następnych latach powstawały kolejne organizacje zajmujące się poszczególnymi dziedzinami. Oczywiście było, że dla swego efektywnego funkcjonowania potrzebowały one sprawnych i profesjonalnie przygotowanych pracowników, a nie mogły być oparte na osobach jedynie reprezentujących swoje kraje. W ten sposób zatem, wraz z powstawaniem związków administracyjnych, zaczęła wykształcać się grupa osób o szczególnym statusie prawnym. Nie były one traktowane bowiem jak klasyczni przedstawiciele państw, ale jako ci, których zadaniem jest działanie na rzecz i w interesie raczej samej organizacji.

W początkowym okresie istnienia związków administracyjnych trudno jest jednoznacznie określić status prawny ich pracowników. Bowiem w zależności od organizacji w różny sposób określano ich podległość konkretnemu systemowi prawnemu. Dominuje pogląd, że można te osoby określić mianem funkcjonariuszy wewnętrznych państw, realizujących konkretne zadania międzynarodowe⁵. Pierwszym związkiem administracyjnym, w którym formalnie dokonano „umiędzynarodowienia” jego personelu był Międzynarodowy Instytut Rolny⁶, utworzony w 1905 r. W umowie powołującej go do życia zawarte zostały zapisy o niezależności pracowników sekretariatu Instytutu od rządów państw członkowskich⁷. Można więc stwierdzić, że od tego momentu powoli postępuje ewolucja pracowników związków administracyjnych w kierunku przekształcenia się w funkcjonariuszy międzynarodowych. Patrząc na tę ewolucję, można stwierdzić, że największy wpływ na kształtowanie się ich statusu prawnego w okresie do 1945 r. wywarła praktyka dwu organizacji: Ligi Narodów i Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Były to bowiem największe w tym czasie organizacje międzynarodowe, zatrudniające najwięcej funkcjonariuszy. Kształtowanie statusu prawnego funkcjonariuszy przebiegało w nich według nieco innych schematów. W Lidze Narodów realizowano wzorzec brytyjski służby publicznej w odniesieniu do pracowników jej Sekretariatu, natomiast MOP powielała model francuski w ramach Międzynarodowego

3 J. Menkes, A. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 32.

4 International Telegraph Union, obecnie Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna (International Telecommunication Union).

5 G. Grabowska, *op. cit.*, s. 12.

6 International Institute of Agriculture, którego funkcje w 1946 r. zostały przejęte przez FAO.

7 J. Menkes, A. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 176.

Biura Pracy. Adaptowanie systemu brytyjskiego dla potrzeb stworzenia międzynarodowej służby publicznej było bardziej efektywne i ostatecznie to zasady sformułowane w ramach Ligi Narodów wyznaczyły pierwszy standard, określający status prawny i faktyczny funkcjonariuszy międzynarodowych.

Bardzo istotnym impulsem dla kształtowania się międzynarodowej służby publicznej stało się powołanie do życia w 1945 r. Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i stworzenie systemu organizacji wyspecjalizowanych, związanych formalnie i funkcjonalnie z ONZ. Pociągnęło to za sobą znaczące zwiększenie liczby funkcjonariuszy międzynarodowych, co z kolei skłoniło ONZ do podjęcia prac zmierzających do uregulowania i ujednoczenia statusu prawnego tych osób. Pomysł stworzenia organu międzynarodowego zajmującego się „standaryzacją” sytuacji funkcjonariuszy międzynarodowych pojawił się już w 1946 r.⁸, ale wymiar prawny zyskał po upływie kolejnych prawie trzydziestu lat. W rezolucji 3042 (XXVII) z 19 grudnia 1972 r.⁹, Zgromadzenie Ogólne ONZ zdecydowało o utworzeniu Komisji Międzynarodowej Służby Cywilnej¹⁰, ale dopiero dwa lata później, 18 grudnia 1974 r., na mocy rezolucji 3357 (XXIX) Zgromadzenie Ogólne przyjęło jej statut. Komisji udało się stworzyć pewne założenia uniwersalnego modelu międzynarodowej służby publicznej. W praktyce jednak są one stosowane w ramach tzw. wspólnego systemu ONZ. Poza tym systemem pozostaje dzisiaj znacząca większość organizacji międzynarodowych, standardy te nie są zatem wprost powszechnie obowiązujące.

Obecnie w obrocie prawnomiędzynarodowym funkcjonuje ponad 7 tys. międzynarodowych organizacji międzyrządowych, w których znajduje zatrudnienie ponad 140 tys. funkcjonariuszy międzynarodowych¹¹. Wobec niezrealizowania postulatu stworzenia ujednoczonej międzynarodowej służby cywilnej, tworzą oni bardzo zróżnicowaną mozaikę regulacji prawnych. W takiej sytuacji można jedynie pokusić się o przedstawienie pewnych głównych, w miarę wspólnych zasad kształtujących status prawny funkcjonariuszy międzynarodowych.

Pojęcie

Brak jednolitych norm dotyczących funkcjonariuszy międzynarodowych, w połączeniu z różnorodną praktyką organizacji międzynarodowych, spowodował w praktyce niemożność przyjęcia jednej, prawnie wiążącej definicji funkcjonariusza międzynarodowego. Każda z organizacji międzynarodowych wskazuje zatem swoje własne pojęcie funkcjonariusza¹². Pozostaje zatem odwołanie się do doktryny i orzecznictwa sądów

8 Mowa jest o tym np. w art. XI umowy z 14 grudnia 1946 r. o współpracy pomiędzy ONZ i MOP.

9 Teksty rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ dostępne są na <http://www.un.org/documents/resga.htm>.

10 International Civil Service Commission (ICSC). Więcej na temat aktywności Komisji: <http://icsc.un.org>.

11 Dane na podstawie *Yearbook of International Organizations*, dostęp online na stronie <http://www.uia.be/yearbook>.

12 Por. np. art. 1a Regulaminu pracowniczego urzędników Wspólnot Europejskich (dalej: RPUWE) - Rozporządzenie Rady nr 259/68 EWG, Euratom, EWWiS z 29 lutego 1968 r. - Dz. U. WE L 56 z 4 marca 1968 r. z późniejszymi zmianami.

międzynarodowych, szczególnie trybunałów administracyjnych organizacji międzynarodowych. Najczęściej pojęcie funkcjonariusza międzynarodowego buduje się nie przez podanie wprost samej definicji, ale raczej przez wskazanie czynników czy cech, których zaistnienie po stronie konkretnej jednostki, spowoduje zaliczenie jej do grona funkcjonariuszy międzynarodowych.

W doktrynie dość powszechnie przywołuje się klasyczne już pojęcie funkcjonariusza międzynarodowego, sformułowane w 1931 r. przez Suzanne Basdevant. W swojej pracy doktorskiej określiła ona funkcjonariusza międzynarodowego jako „osobę, której przedstawiciele państw lub organ działający w ich imieniu, powierzyli, na mocy umowy międzynarodowej, wykonywanie w warunkach szczególnego reżimu prawnego, w sposób ciągły i wyłączny funkcji w interesie wszystkich zainteresowanych państw”¹³. Mimo upływu wielu lat, tak sformułowane pojęcie nie straciło nic na swej aktualności. Można zatem wskazać, że zaliczenie kogoś do grona funkcjonariuszy międzynarodowych wymaga spełnienia następujących warunków:

- ♦ traktatowa podstawa wykonywania funkcji;
- ♦ zobowiązanie do podejmowania działań jedynie w interesie organizacji międzynarodowej;
- ♦ wyłączny charakter danej funkcji;
- ♦ trwały charakter danej funkcji;
- ♦ objęcie danej osoby szczególnym reżimem prawnym, określającym jej status prawny.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że funkcjonariusze międzynarodowi nie są jedynymi osobami poprzez które organizacje międzynarodowe wykonują swoje funkcje. W skład personelu organizacji międzynarodowych wchodzi także szereg innych osób, których zadaniem jest podejmowanie działań zleconych przez nie¹⁴. To zróżnicowanie statusu prawnego osób działających na rzecz organizacji międzynarodowych doprowadziło do wykształcenia się, obok pojęcia funkcjonariusza międzynarodowego, także pojęcia agenta międzynarodowego. Definicję agenta międzynarodowego wskazał w opinii doradczej z 1949 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Uznał on za agenta każdą osobę, która została przez organ organizacji międzynarodowej zobowiązana do wykonywania, lub do pomocy w wykonywaniu jej funkcji. Osoba taka, zdaniem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, jest agentem międzynarodowym bez względu na to czy pobiera wynagrodzenie, czy też nie, oraz bez względu na charakter zatrudnienia (stałe lub czasowe). Zatem agentem jest „każda osoba, przez którą organizacja działa”¹⁵. Jest to zatem pojęcie dość szerokie, w którym mieszczą się oczywiście funkcjonariusze międzynarodowi.

13 S. Basdevant, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris 1931, s. 53.

14 We Wspólnocie Europejskiej na przykład są to tzw. inni pracownicy, do których zalicza się personel tymczasowy, personel pomocniczy, personel kontraktowy, personel miejscowy oraz specjalnych doradców – por. *Warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich* (Rozporządzenie Rady nr 259/68 EWG, Euratom, EWWiS z dnia 29 lutego 1968 r. - Dz. U. WE L 56 z 4 marca 1968 r. z późniejszymi zmianami).

15 *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif: C. I. J. Recueil 1949, s. 177.

W pracy organizacji międzynarodowych zaangażowani są także oficjalni przedstawiciele państw członkowskich, których status prawny podobny jest do przedstawicieli dyplomatycznych.

Uprawnienia

Zakres uprawnień funkcjonariuszy międzynarodowych jest bardzo zróżnicowany. Każda organizacja samodzielnie decyduje jakie uprawnienia przyzna swoim funkcjonariuszom. Wskazać można jednakże kilka najważniejszych i powtarzających się uprawnień, które stały się dzisiaj charakterystyczne dla funkcjonariuszy międzynarodowych jako całości. Można je podzielić na uprawnienia grupowe (a więc przysługujące funkcjonariuszom jako pewnej wyodrębnionej grupie) i uprawnienia indywidualne (a więc przysługujące każdemu funkcjonariuszowi z osobna).

Funkcjonariuszom międzynarodowym przysługują przede wszystkim te uprawnienia grupowe, które umożliwiają im podejmowanie wspólnych działań w celu ochrony ich wspólnych interesów. Najbardziej oczywistym uprawnieniem jest zatem zagwarantowanie prawa do zrzeszania się. W praktyce organizacji międzynarodowych uprawnienie to nie było właściwie nigdy kontestowane. Już w 1928 r. powstał pierwszy komitet, którego zadaniem było reprezentowanie funkcjonariuszy MOP¹⁶. Obecnie większość aktów określających status prawny funkcjonariuszy międzynarodowych wprost wskazuje na ich prawo do tworzenia stowarzyszeń¹⁷. Przy czym w niektórych wypadkach funkcjonariusze międzynarodowi mają je mocno ograniczone, np. w ramach MOP z góry narzucono jej pracownikom określoną formę zrzeszenia¹⁸.

Mniej jednoznaczna jest praktyka organizacji międzynarodowych odnośnie prawa do tworzenia związków zawodowych. Istotną różnicę zauważyć można porównując tzw. wspólny system ONZ i Wspólnoty Europejskie. W pierwszym wypadku brak jest jakichkolwiek formalnych postanowień w tym zakresie, natomiast wskazany wyżej art. 24 b RPU-WE wprost wyposaża urzędników Wspólnot Europejskich w prawo do ich tworzenia.

Nierozstrzygnięty formalnie do dziś pozostaje natomiast problem ewentualnego przysługiwania funkcjonariuszom międzynarodowym prawa do strajku. W tym zakresie brak jest jakichkolwiek formalnoprawnych zapisów, zarówno pozwalających jak i zakazujących organizowania strajków. Możliwe są w takiej sytuacji dwa rodzaje argumentacji. Pierwsza opiera się na zasadzie, że jeśli coś nie jest zakazane wprost, to nie może być nielegalne¹⁹. Przeciwnicy przyznania prawa do strajku natomiast wskazują, że nawet w przypadku braku formalnego zakazu, przeprowadzenie strajku byłoby sprzeczne z zasadą lojalności funkcjonariusza wobec organizacji międzynarodowej²⁰. Przyjąć za-

16 G. Grabowska, *op. cit.*, s. 63.

17 Przykładowo można tu wskazać zas. 8.1 (b) Staff Regulations ONZ (dalej: SRONZ) czy art. 24b RPUWE.

18 Por. art. 10.1 Staff Regulations MOP (dalej SRMOP).

19 Por. A. Pellet, *La grève des fonctionnaires internationaux*, *Revue Générale de Droit International Public* 1975, s. 932.

20 G. Grabowska, *op. cit.*, s. 69.

tem trzeba, że problem nie jest rozstrzygnięty i w praktyce przyznanie prawa do strajku zależy będzie od praktyki konkretnej organizacji międzynarodowej²¹.

Zakres uprawnień indywidualnych jest daleko szerszy w porównaniu z grupowymi. Nie ma możliwości, by w ramach niniejszego artykułu wskazać je wszystkie, dlatego ich przegląd zostanie ograniczony jedynie do tych występujących najczęściej.

Podstawowym uprawnieniem indywidualnym funkcjonariuszy międzynarodowych jest objęcie ich zasadą niedyskryminacji, zarówno na etapie rekrutacji, jak i w okresie zatrudnienia. Prawo do równego traktowania czasem bywa wskazywane jako jedna z podstawowych zasad w aktach konstytuujących organizację międzynarodową²². W przeważającej liczbie jednak zasada równości wynika z aktów niższego rzędu, regulujących sytuację prawną funkcjonariuszy w danej organizacji. W najszerszym zakresie zasadę tę obecnie reguluje RPUWE. Poza zapewnieniem klasycznej niedyskryminacji w traktowaniu osób podlegających regulaminowi²³, wprowadza on możliwość zastosowania tzw. dyskryminacji odwrotnej. Dopuszcza bowiem przyznawanie specjalnych korzyści osobom płci niedostatecznie reprezentowanej²⁴.

Kolejnym uprawnieniem, o którym można powiedzieć, że ma charakter zasadniczy jest wolność przekonań i swoboda wyrażania opinii. Funkcjonariuszom międzynarodowym ona niewątpliwie przysługuje, ale w nieco ograniczonym zakresie. Mogą oni z tej wolności korzystać, lecz w taki sposób aby nie naruszało to obowiązującej ich także zasady lojalności wobec organizacji. W sposób najbardziej bezpośredni wyrażono to założenie w art. 17a ust. 1 RPUWE, który stanowi: „Urzędnik korzysta z wolności wypowiedzi z poszanowaniem zasad lojalności i bezstronności.”²⁵.

Funkcjonariuszom międzynarodowym, podobnie jak każdemu człowiekowi, przysługuje także prawo do poszanowania życia prywatnego. Podobnie jednak jak w wypadku wolności wypowiedzi, zapewnienie tego poszanowania nie jest absolutne. W każdym bowiem momencie, także w czasie nie pełnienia obowiązków, funkcjonariusz międzynarodowy ma obowiązek takiego zachowania się, które nie będzie wpływać negatywnie na jego status międzynarodowy, jak i na interesy jego organizacji²⁶.

Niezwykle istotną sferą uprawnień indywidualnych funkcjonariuszy międzynarodowych są te o charakterze ekonomicznym i socjalnym. Od początku kształtowania się organizacji międzynarodowych podkreślano, że odpowiedni poziom uprawnień ekonomicznych (w tym przede wszystkim pensji) pozwoli na przyciągnięcie do organizacji najlepszych fachowców²⁷. Pozostanie jednak zawsze kwestią dyskusyjną, czy zarobki

21 Szerzej na temat prawa do strajku zob. A. Plantey, F. Lorient, *Fonction publique internationale. Organisations mondiales et européennes*, CNRS Editions Paris 2005, s. 144 i n.

22 Por. art. 8 *Karty Narodów Zjednoczonych* - Dz. U. nr 23, poz. 90 z 1947 r. z późniejszymi zmianami.

23 Art. 1d ust. 1 RPUWE.

24 Art. 1d ust. 2 RPUWE.

25 Podobne zapisy można znaleźć w większości regulaminów pracowniczych organizacji międzynarodowych – por. np. zas. 1.2 pkt f) SRONZ czy art. 1.2 SRMOP.

26 Por np. zas. 1.2 pkt f) SRONZ czy art. 12 RPUWE.

27 G. Grabowska, *op. cit.*, s. 70-71.

funkcjonariuszy międzynarodowych są na właściwym poziomie. Najbardziej rozbudowany system w tym zakresie posiadają aktualnie, jak się wydaje, Wspólnoty Europejskie. Zatem na jego podstawie najlepiej będzie przedstawić sytuację ekonomiczno-socjalną funkcjonariuszy. Wspólnota zapewnia swoim urzędnikom przede wszystkim wynagrodzenie za wykonywaną pracę. Na wynagrodzenie to składa się pensja podstawowa, dodatki rodzinne²⁸ oraz inne dodatki²⁹. Poza tym funkcjonariusz wspólnotowy objęty jest ubezpieczeniem na wypadek choroby, choroby zawodowej i wypadku³⁰. Wreszcie, po spełnieniu warunków wskazanych w RPUWE, jest objęty wspólnotowym systemem emerytalno-rentowym³¹. Do uprawnień socjalnych zaliczyć także należy uprawnienie do urlopu wypoczynkowego i innych urlopów szczególnych.

Na koniec tego krótkiego przeglądu uprawnień wskazać trzeba uprawnienie, którego zagwarantowanie jest w gruncie rzeczy w interesie zarówno funkcjonariusza jak i samej organizacji. Chodzi tu o prawo do stałego podnoszenia swych kwalifikacji zawodowych. Znacząca część organizacji międzynarodowych ułatwia bowiem swym funkcjonariuszom możliwość podnoszenia poziomu wiedzy³².

Przywileje i immunitety

Efektywne wykonywanie funkcji międzynarodowej wymaga, poza zapewnieniem właściwych warunków pracy, także zagwarantowania odpowiedniej sfery niezależności funkcjonariuszom międzynarodowym. Najlepszym rozwiązaniem w tym zakresie jest objęcie ich przywilejami i immunitetami. Pozostając opartymi początkowo na zwyczaju międzynarodowym, obecnie przywileje i immunitety wynikają z różnego rodzaju regulacji normatywnej. Począwszy od aktów konstytuujących organizację międzynarodową³³, a skończywszy na prawie wewnętrznym państw-siedzib organizacji międzynarodowych³⁴. Przywileje i immunitety funkcjonariuszy międzynarodowych są w zasadzie wzorowane na rozwiązaniach przyjętych w stosunkach dyplomatycznych. W początkowym okresie wręcz odsyłało wprost do przywilejów i immunitetów dyplomatycznych³⁵.

Przywileje i immunitety funkcjonariuszy międzynarodowych obecnie mają charakter funkcjonalny. Przepisy ich dotyczące bardzo wyraźnie podkreślają, że funkcjo-

28 W skład ich wchodzi: dodatek na gospodarstwo domowe, dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu i dodatek edukacyjny.

29 Art. 62 i następne RPUWE.

30 Art. 73 i następne RPUWE.

31 Zob. rozdział 3. Tytułu V RPUWE.

32 Zob. np. art. 24a RPUWE.

33 Np. art. 105 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych.

34 Np. tzw. International Organizations Immunities Act, przyjęty przez Kongres Stanów Zjednoczonych 29 grudnia 1945 r. (tekst dostępny np. na stronie http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad034.asp), czy też International Organizations Immunities Act, przyjęty w 1974 r. w Republice Wysp Marshalla (tekst dostępny na stronie http://www.pacii.org/mh/legis/consol_act/ioia1974419/).

35 G. Grabowska, *op. cit.*, s. 82.

nariusze mogą z nich korzystać jedynie w interesie swojej organizacji³⁶. Służą one zatem ułatwieniu działań w imieniu organizacji, a nie dla prywatnych korzyści funkcjonariusza. Przywileje i immunitety nie zwalniają funkcjonariuszy z odpowiedzialności za niewykonywanie zobowiązań prywatnych ani z konieczności przestrzegania obowiązujących przepisów ustawowych i porządkowych. Z takiego charakteru przywilejów i immunitetów wynika także fakt, iż zrzec się ich może nie konkretny funkcjonariusz międzynarodowy, ale organizacja międzynarodowa.

Wielość rozwiązań przyjmowanych w poszczególnych organizacjach międzynarodowych powoduje, że spektrum przywilejów i immunitetów przysługujących funkcjonariuszom międzynarodowym jest dość szerokie. Wskazać można jednak takie, które są przewidziane w większości organizacji. Na pierwszym miejscu niewątpliwie wymienić należy immunitet jurysdykcyjny. Jego treścią jest wyłączenie funkcjonariusza spod jurysdykcji władz państwa siedziby, ale wyłącznie w zakresie odpowiedzialności za podejmowane przez niego czynności służbowe³⁷. Czasem taki immunitet chroni funkcjonariusza także po zakończeniu pełnienia przez niego funkcji³⁸. W przypadku ewentualnego naruszenia takiego immunitetu organizacji międzynarodowej przysługuje, analogicznie jak państwu w stosunkach dyplomatycznych, prawo do wykonywania opieki dyplomatycznej wobec jej funkcjonariusza³⁹.

Kolejną sferą, w której funkcjonariuszom międzynarodowym przyznano pewne przywileje są przepisy podatkowe. Zasadą jest przede wszystkim zwolnienie funkcjonariuszy międzynarodowych od konieczności zapłaty podatków od dochodów, wynagrodzeń i dodatków wypłacanych im przez organizację⁴⁰. Nie musi to jednak oznaczać w ogóle braku konieczności płacenia podatku od dochodów. Możliwe jest na przykład objęcie funkcjonariuszy systemem podatkowym samej organizacji, jak to ma miejsce w wypadku Wspólnot Europejskich⁴¹. Jeżeli chodzi natomiast o podatki pośrednie, to obecnie raczej nie przewiduje się formalnych mechanizmów prowadzących do zwolnienia z nich funkcjonariuszy międzynarodowych⁴².

Poza tymi głównymi przywilejami i immunitetami istnieje cały szereg formalnych zwolnień i ułatwień zarówno dla funkcjonariuszy, jak i czasem dla członków ich rodziny. Wskazać tu można tytułem przykładu wyłączenia spod przepisów imigracyjnych⁴³,

36 Por. np. zas. 1.1 pkt. f) SRONZ, art. 1.7 SRMOP czy też art. 23 RPUWE.

37 Por. np. § 18 pkt. a) *Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ* - Dz. U. nr 39, poz. 286 z 1948 r., czy też art. 12 pkt. a) *Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich* - Dz. U. nr 90, poz. 864 z 2004 roku.

38 Np. art. 12 pkt. a) *Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich*.

39 G. Grabowska, *op. cit.*, s. 86 -87.

40 Por. np. § 18 pkt. b) *Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ*, czy też art. 13 zdanie drugie *Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich*.

41 Por. art. 13 zdanie pierwsze *Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich*.

42 Choć były stosowane różnego rodzaju rozwiązania praktyczne wywołujące ten sam skutek – por. G. Grabowska, *op. cit.*, s. 89 – 90.

43 Por. np. § 18 pkt. d) *Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ*, czy też art. 12 pkt. b) *Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich*.

pewne ułatwienia w zakresie przepisów walutowych⁴⁴ czy też dość ograniczone zwolnienia celne⁴⁵.

Wśród przepisów dotyczących przywilejów i immunitetów funkcjonariuszy międzynarodowych nie pojawia się natomiast *explicite* najważniejszy immunitet w stosunkach dyplomatycznych, tj. nietykalność osobista. W literaturze wskazuje się, że jest możliwe skorzystanie z nietykalności osobistej w drodze analogii do stosunków dyplomatycznych. Dotyczy to jednak tylko wyraźnie wskazanych funkcjonariuszy, najczęściej najwyższych funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych⁴⁶. Brak wprost wskazania nietykalności osobistej jako przysługującej funkcjonariuszom międzynarodowym oraz coraz częstsze jej naruszenia, szczególnie wobec personelu ONZ, doprowadziły do przyjęcia Konwencji o bezpieczeństwie personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych i personelu współdziałającego⁴⁷. Ma ona zapewnić przynajmniej minimum poczucia bezpieczeństwa dla personelu ONZ, działającego często w dość niestabilnych częściach świata.

Obowiązki

Wykonywanie międzynarodowej funkcji publicznej wiąże się nie tylko z dość szerokim zakresem uprawnień. Funkcjonariusz międzynarodowy poddany jest konieczności przestrzegania szeregu obowiązków. Stanowią one swoiste zabezpieczenie, z punktu widzenia organizacji międzynarodowej, prawidłowej pracy funkcjonariusza międzynarodowego.

Podstawowym obowiązkiem jest przestrzeganie zasady lojalności wobec organizacji. Przejawia się ona w zapisach mówiących o: wyłącznie międzynarodowym charakterze obowiązków funkcjonariusza; zakazie przyjmowania jakichkolwiek instrukcji od rządu, organu, organizacji lub osoby spoza jego organizacji; konieczności działania wyłącznie w interesie organizacji⁴⁸. Często, szczególnie w systemie organizacji związanych z ONZ, zapisy te wzmacniane są poprzez umieszczenie zobowiązania do lojalności w tekście ślubowania, składanego przy obejmowaniu funkcji⁴⁹.

Obowiązek lojalności pociąga za sobą inne, ograniczające lub wyłączające możliwość podejmowania innych działań niż wykonywanie międzynarodowej funkcji pub-

44 Por. np. § 18 pkt. e) *Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ*, czy też art. 12 pkt. c) *Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich*.

45 Zwolnienia te mają na celu ułatwienie funkcjonariuszom międzynarodowym zagospodarowanie się w nowym miejscu pracy i obejmują możliwość przywozu i wywozu bez opłat ruchomości i przedmiotów osobistego użytku – por. np. § 18 pkt. g) *Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ*, czy też art. 12 pkt. d) i e) *Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich*.

46 G. Grabowska, *op. cit.*, s. 87 - 89.

47 Konwencja o bezpieczeństwie personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych i personelu współdziałającego, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 grudnia 1994 r. - Dz.U. nr 172 poz. 1671 z 2003 r. Weszła ona w życie 15 stycznia 199 r., natomiast w stosunku do Polski 21 czerwca 2000 roku.

48 Por. np. zas. 1.1 pkt. a) SRONZ, art. 1.1 SRMOP czy też art. 11 RPUWE. W tym ostatnim wypadku wprost wskazuje się, że urzędnik wspólnotowy winien wykonywać swoje obowiązki „w poszanowaniu obowiązku zachowania lojalności wobec Wspólnot”.

49 Por. np. zas. 1.1 pkt. b) SRONZ czy też art. 1.4 SRMOP.

licznej. Na pierwszym miejscu wskazać należy objęcie funkcjonariuszy międzynarodowych zasadą *incompatibilitas*. Oznacza to niemożność podejmowania jakiejkolwiek działalności zarobkowej lub niezarobkowej, chyba że za zgodą organizacji⁵⁰. Bardziej zróżnicowane pozostają zapisy dotyczące sprawowania przez funkcjonariusza urzędów publicznych. W systemie Wspólnot Europejskich zarówno kandydowanie, jak i sprawowanie takiego urzędu jest dopuszczalne⁵¹, natomiast w MOP już samo kandydowanie na urząd publiczny o charakterze politycznym powoduje konieczność rezygnacji z pracy w organizacji⁵². Wykonywanie międzynarodowej funkcji publicznej związane jest także z przestrzeganiem zasady *désintéressement*. Oznacza to niemożność przyjmowania tytułów, odznaczeń, wyróżnień, przywilejów, prezentów lub jakiegokolwiek rodzaju wynagrodzeń z jakiegokolwiek źródła zewnętrznego⁵³. Zasada ta bywa czasem łagodzona przez umożliwienie przyjęcia tego rodzaju honorów za zgodą organizacji⁵⁴, lub akceptacji takich honorów pochodzących z określonych źródeł⁵⁵.

W pozostałym zakresie na funkcjonariuszach międzynarodowych ciążą obowiązki określone w przepisach konkretnej organizacji międzynarodowej. Nie da się ich w sposób szczegółowy zanalizować w ramach tego artykułu. Z pośród tego rodzaju obowiązków zawodowych jako najczęściej pojawiający się wskazać można konieczność hierarchicznego podporządkowania. Organizacje międzynarodowe są bowiem, w większym lub mniejszym stopniu, strukturą administracyjną, w której hierarchiczne podporządkowanie jest potrzebne dla zapewnienia efektywności działania. Nakaz przestrzegania hierarchicznego podporządkowania, różnie sformułowany, można znaleźć w szeregu regulacji określających status prawny funkcjonariuszy poszczególnych organizacji⁵⁶.

Efektywność obowiązków nałożonych na funkcjonariuszy międzynarodowych wzmocniona jest poprzez poddanie ich odpowiedzialności dyscyplinarnej. Niewykonanie bądź nienależyte wykonanie ciążących na funkcjonariuszu obowiązków powoduje wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i ewentualne nałożenie sankcji dyscyplinarnej. Rozwiązania przyjęte w praktyce są bardzo różnorodne – praktycznie każda organizacja ma swoje własne procedury dyscyplinarne⁵⁷. W związku z tym ograniczyć należy się w tym miejscu do wskazania najczęściej występujących typów sankcji dyscyplinarnych. Może to być: ostrzeżenie ustne, upomnienie na piśmie, późnienie wanadu, obniżenie rangi, obniżenie uposażenia, czasowe zwolnienie ze służby z prawem do wynagrodzenia, czasowe zwolnienie ze służby bez prawa do wynagrodzenia, zwolnienie za wypowiedzeniem czy też zwolnienie bez wypowiedzenia⁵⁸.

50 Por. np. zas. 1.2 pkt. o) i p) SRONZ czy też art. 12b RPUWE.

51 Art. 15 RPUWE.

52 Art. 1.6 SRMOP.

53 Por. np. zas. 1.2 pkt. j) SRONZ czy też art. 11 akapit drugi RPUWE.

54 Por. np. art. 1.5 SRMOP.

55 Por. np. zas. 1.2 pkt. l) SRONZ czy też art. 11 akapit drugi RPUWE.

56 Por. np. zas. 1.2 pkt. c) SRONZ, art. 1.1 SRMOP czy też art. 21a RPUWE.

57 Por. np. art. X SRONZ, Rozdział XII SRMOP czy też Tytuł VI RPUWE.

58 G. Grabowska, *op. cit.*, s. 57.