

Elżbieta DYNIA

Charakter prawnomiędzynarodowy Brytyjskiej Wspólnoty Narodów

Правомеждународный характер Британского содружества наций

International Legal Character of the British Commonwealth of Nations

Zrozumienie i określenie Wspólnoty może nastęrczać wiele trudności zarówno tym, którzy nie znają dokładnie jej specyfiki jak i tym, którzy są jej znawcami. Jak pisze Peter Loyon w swojej pracy *Britain and the Commonwealth*, „[...] mało da się osiągnąć przez usiłowanie zdefiniowania Wspólnoty za pomocą fragmentarycznej analizy. Wskazane jest uchwycenie specyficznego charakteru tego dynamicznego fenomenu w sposób bardziej impresjonistyczny [...] Wspólnota wciąż się zmienia. Jest to nieuchwytnie dla obserwujących, a nawet trudne do zrozumienia. Usiłują oni więc skoncentrować się na analizie jej przeszłości.”¹ Brytyjczycy nigdy nie ustawali w rozmyślaniu i analizach nad prawno-polityczną naturą Wspólnoty. Na ten temat pisali: W. K. Hancock, I. D. B. Miller, N. Mansergh, P. G. Walker, I. Jennings, A. B. Keith, P. Loyon, I. E. S. Fawcett, A. Brady i inni autorzy, również polscy i radzieccy, podejmując próbę określenia Wspólnoty. Na przykład P. Loyon pisał o Wspólnocie w sposób następujący: „[...] dla mnie jest to związek przyjaciół, których wspólnie złączyła historia, mogących dobrowolnie przyjść jak również odejść i pragnących działać stosownie do swych możliwości dla dobra pozostałych, jak przystoi przyjaciołom.”² Według Z. Jedlickiego, „[...] jest to twór swoisty, na wskroś oryginalny, będący wynikiem określonej, wyższej

¹ P. Loyon: *Britain and the Commonwealth, Constraints and Adjustments in British Foreign Policy*, London 1972, ss. 121—122.

² *Ibid.*, s. 140.

ewolucji.”³ A. Brady pisał: „Wspólnota jest nie tylko wynikiem brytyjskiej imperialnej ekspansji i politycznej tradycji, jest to również wynik dynamicznego rozwoju miejscowego nacjonalizmu w łonie jej członków.”⁴ E. Satow określa Wspólnotę „[...] jako wolne stowarzyszenie niepodległych państw członkowskich, którego symbolem i w tym znaczeniu głową Wspólnoty jest królowa brytyjska Elżbieta II.”⁵ P. G. Walker określił Wspólnotę jako „[...] wyjątkową i niepowtarzalną organizację.”⁶ L. Oppenheim stwierdza: „[...] brytyjska Wspólnota Narodów może być pouczającym i godnym dalszego analizowania przykładem w dziedzinie organizacji o kompetencjach ogólnych i nawet ogólnościatowego stowarzyszenia państw.”⁷

Jak z tego wynika, poglądy autorów na temat Wspólnoty nie są precyzyjne i jednoznaczne. Niemożność precyzyjnego i jednoznacznego określenia Wspólnoty związana jest ze specyficznym charakterem tego związku. Słuszne więc wydaje się spostrzeżenie A. Klafkowskiego, który pisze: „[...] można stosunkowo łatwo określić, czym nie jest Brytyjska Wspólnota Narodów. Trudno natomiast określić, czym ona jest [...]”⁸ Na temat charakteru brytyjskiej Wspólnoty Narodów wypowiediano różne zdania w nauce prawa międzynarodowego. Poszczególni autorzy dopatrują się w niej cech unii personalnej, konfederacji, organizacji międzynarodowej, a najczęściej wyrażają pogląd, że jest to związek jedyny w swoim rodzaju. A. Klafkowski traktuje brytyjską Wspólnotę Narodów jako państwo złożone o specyficznych cechach ustrojowych.⁹ Taka klasyfikacja jest obecnie anachroniczna. Współczesna praktyka międzynarodowa wskazuje jednocześnie, że członkowie Wspólnoty Narodów są państwami, natomiast nie ma charakteru państwa Wspólnota jako całość. I. E. S. Fawcett uważa nawet, że nie jest ona osobą międzynarodową.¹⁰ W procesie rozpadu, jakiemu uległo brytyjskie imperium kolonialne, zapewne było stadium mieszczące się w pojęciu „państwa złożonego”. Wielkość i roz-

³ Z. Jedlicki: *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Wielkiej Brytanii i Dominii*, Kraków 1947, s. 82.

⁴ A. Brady: *Democracy in the Dominions, A Comparative Study in Institutions*, Toronto 1952, s. 126.

⁵ E. Satow: *Rukowodstvo po diplomaticheskoj praktikie*, Moskwa 1961. ss. 392—393.

⁶ P. G. Walker: *Policy for Commonwealth*, Fabian International Ssays, London 1957, s. 165.

⁷ L. Oppenheim: *International Law*, London—New York—Toronto 1957, s. 21..

⁸ A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 161.

⁹ A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1971, ss. 127—128.

¹⁰ I. E. S. Fawcett: *The British Commonwealth in International Law*, London 1963, s. 88.

maitość podstaw prawnych tego procesu niezwykle utrudnia ustalenie jego poszczególnych etapów.¹¹

Charakter prawny Wspólnoty trudno zdefiniować, gdyż wymyka się ona znanym w prawie międzynarodowym klasyfikacjom. Nie może być uważana za państwo związkowe — federację, gdyż jej istotą jest posiadanie centralnych organów w stosunkach międzynarodowych i występowanie jako jeden podmiot prawa międzynarodowego. Części składowe federacji rezygnują z prowadzenia stosunków międzynarodowych na rzecz całości i nie mają w związku z tym w ogóle lub mają w bardzo ograniczonym stopniu zdolność do czynności w stosunkach międzynarodowych. W konsekwencji części związku nie są podmiotami prawa międzynarodowego. Nie jest też Wspólnota związkiem państw — konfederacją, gdyż ta jest luźnym związkiem państw, opartym na umowie międzynarodowej w celu prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i obronnej. Z reguły nie ma ona centralnej władzy wykonawczej. Części składowe pozostają suwerennymi i samodzielными podmiotami prawa międzynarodowego, natomiast związek może posiadać ograniczoną podmiotowość

W zasadzie Wspólnota może być uznana za specyficzną organizację międzynarodową. Nie posiada bowiem pisanego aktu prawnego, który mógłby być uznany za statut (charakteru takiego nie ma Statut Westminsterki z r. 1931). Brak ten kompensują więzy innego rodzaju, takie jak wspólny rodowód, wspólna historia, tradycja prawna i nierzadko wspólnota interesów. Zgodnie z raportem E. Balfoura, celem jej istnienia jest pokój, bezpieczeństwo i postęp. Niegdyś istotnym elementem wiążącym było wspólne poddaństwo mieszkańców państw członkowskich wobec Korony.

Wspólnota jest szczególną formą prawnomiędzynarodowych stosunków i więzi łączących państwa, które wcześniej wchodziły jako kolonie czy dominia w skład byłego Imperium Brytyjskiego. Deklaracja uchwalona w Singapurze w r. 1971 określa Wspólnotę jako „[...] dobrowolne stowarzyszenie niezawisłych, suwerennych państw, z których każde jest odpowiedzialne za własną politykę, prowadząc konsultacje i kooperację we wspólnych interesach swych ludów i w popieraniu międzynarodowego porozumienia i pokoju światowego.” Deklaracja stwierdza też, że „członkostwo Wspólnoty da się pogodzić z wolnością rządów członkowskich do niezaangażowania lub należenia do innego ugrupowania, stowarzyszenia lub sojuszu.” Podkreśla, że Wspólnota ma się opierać na „konsultacji, dyskusji i współpracy.”¹²

Aktualnie członkowie Wspólnoty występują na arenie międzynarodowej

¹¹ L. Antonowicz: *Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1974, s. 41.

¹² *Kronika* 1971, 76 D-71.

wej jako suwerenne podmioty prawa międzynarodowego. Zawierają pomiędzy sobą jak również z państwami spoza Wspólnoty umowy dwu- i wielostronne, które są regulowane przez prawo międzynarodowe i podlegają rejestracji w Sekretariacie Organizacji Narodów Zjednoczonych. Uczestniczą w Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacjach międzynarodowych. Wykonują czynne i bierne prawo legacji — w stosunkach wzajemnych przedstawiciele dyplomatyczni członków Wspólnoty noszą nazwę Wysokich Komisarzy i posiadają status prawny przedstawicieli dyplomatycznych w randze ambasadorów. Spory zaistniałe pomiędzy nimi mogą być rozstrzygane przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

Skład członkowski Wspólnoty jest bardzo zróżnicowany. Wśród członków Wspólnoty można przeprowadzić podział na państwa, które były kiedyś dominiami i które przeważnie zajmowały zbieżne stanowiska z brytyjskim, oraz państwa, które stały się członkami Wspólnoty po uzyskaniu niepodległości. Różnice występujące pomiędzy państwami Wspólnoty są czynnikiem utrudniającym osiągnięcie jedności poglądów w wielu kwestiach i czynnikiem powodującym szukanie przez wiele z nich sprzymierzeńców we własnym regionie geograficznym, co przyczyniło się do powstania w ramach Wspólnoty organizacji o charakterze regionalnym.¹³ Państwa członkowskie Wspólnoty z państwami trzecimi należą również do innych organizacji regionalnych spoza Wspólnoty.¹⁴ Wspomniane różnice w ostateczności nie stanowią jednak przeszkody w uzgadnianiu przez

¹³ Poszukiwanie przez państwa Commonwealthu sprzymierzeńców i sojuszników we własnym regionie geograficznym popierali w swoim czasie Brytyjczycy, inicjując powołanie szeregu tworców państwowych o charakterze federacyjnym. Np.: istniejąca w latach 1959—1967 Federacja Południowej Arabii (związek 7 szejkanatów arabskich, pozostających pod protektorem Wielkiej Brytanii); Federacja Maledywska utworzona 1 II 1948 r., a 31 VIII 1957 r. proklamowana jako państwo niepodległe w ramach Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, która od 16 IX 1963 r. przekształciła się w Federację Maledywską; Federacja Karaibska (Federacja Indii Zachodnich), istniejąca w latach 1958—1962. Powstałe w latach 1964—1972 ugrupowania regionalne miały już charakter gospodarczy, a nie tylko polityczny. Były one tworzone głównie z inicjatywy poszczególnych krajów Commonwealthu, a nie Zjednoczonego Królestwa. Np. Federacja Izb Handlu Państw Commonwealthu.

¹⁴ Na przykład 9 afrykańskich członków Commonwealthu należy do Afrykańskiego Banku Rozwoju (African Development Bank). Australia, Maledywska, Nowa Zelandia od r. 1966 należą do Rady Azji i Pacyfiku (Asian and Pacific Council — ASPAC), a wraz z Sri Lanką, Fidżi, Hongkongiem, Indiami, Papuą-Nową Gwineą, Samoą, Singapurem, Tongą i Wyspami Salomona należą do Azjatyckiego Banku Rozwoju (Asian Development Bank). Maledywska należy do Stowarzyszenia Azji Południowo-Wschodniej (Association of South-East — ASA) oraz wraz z Singapurem do Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of South East Asian Nations — ASEAN). Barbados, Jamajka, Trynidad i Tobago są członkami Organizacji Państw Amerykańskich (Organization of American States — OAS). Natomiast Ghana, Sierra Leone, Bostwana, Gambia, Kenia, Lesotho, Malawii, Mau-

nie wspólnego stanowiska wobec istotnych problemów polityki światowej, a także wobec nurtujących je problemów, co znajduje swoje potwierdzenie w komunikatach Konferencji Premierów. W rzeczywistości jednak państwa członkowskie różni nie tylko forma rządów czy ustroju, lecz także przynależność do układów wojskowych (do NATO wchodzi tylko Wielka Brytania i Kanada) oraz prowadzenie odmiennej, a nawet przeciwstawnej polityki zagranicznej. Tak więc Wspólnota, jako całość, nie jest ciałem jednolitym.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego trudno jest określić, czym jest Wspólnota Narodów, jakkolwiek Konferencja Imperialna w r. 1926 sformułowała definicję, określając Wspólnotę jako zespół samodzielnych państw, równych pod względem prawnym, wzajemnie sobie nie podporządkowanych, jakkolwiek złączonych wspólnym stosunkiem do Korony Brytyjskiej i zjednoczonych na zasadzie członkostwa w Brytyjskiej Wspólnocie Narodów.

Uwzględniając wieloletni okres emancypacji państw członkowskich, wydaje się, że w chwili obecnej Wspólnota raczej ze względu na swoją rzeczywistą działalność niż dzięki swej formalnej strukturze posiada dużo cech organizacji międzynarodowej. Przemawiają za tym następujące fakty:

- 1) Wspólnota jest stowarzyszeniem państw suwerennych;
- 2) Wspólnota różni się od organizacji międzynarodowej tym, że nie posiada statutu będącego umową międzynarodową (charakteru takiego nie ma Statut Westminsterki); w drodze praktyki wykształcił się jednak zespół norm regulujących sytuacje zwykle normowane w statutach, np. co do celów stowarzyszenia, praw i obowiązków członków, nabycia i utraty członkostwa, systemu organów i ich kompetencji;
- 3) Wspólnota ma charakter stałego stowarzyszenia w określonych odstępach czasu zbiera się Konferencja Premierów, której prace przygotowuje Sekretariat;
- 4) oficjalnym celem Wspólnoty jest współpraca państw członkowskich w dziedzinie ich pokojowego rozwoju ekonomicznego i społecznego.¹⁵

Wielu autorów¹⁶, między innymi autorzy radzieccy¹⁷ i polscy¹⁸ za-

ritius, Zambia należą do Organizacji Jedności Afrykańskiej (Organization of African Unity — OAU).

¹⁵ Z. I. Pietraś: *Brytyjska Wspólnota Narodów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1967, nr 12, s. 87.

¹⁶ A. A. Berle: *Theories of Crisis, A Primer of Foreign Relations*, by A. A. Berle, New York 1957, s. 34; Fawcett: *op. cit.*, s. 87; Pietraś: *op. cit.*, s. 80; por. W. Suchecki: *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, ss. 8—10 oraz 150.

¹⁷ W. N. Durdniewski, S. B. Kryłow: *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Przekład pod red. L. Gelberga, Warszawa 1950, ss. 396—397.

¹⁸ J. Symonides: *Elementy prawa międzynarodowego*, Warszawa 1978, s. 52.

licząc Wspólnotę Narodów do organizacji międzynarodowych. Również A. J. Peaslee w swym zbiorze konstytucyjnych dokumentów organizacji międzynarodowych zamieszcza Wspólnotę Narodów¹⁹, podobnie czyni Z. Klepacki²⁰, a także E. I. Osmańczyk, który określa Wspólnotę jako gospodarczo-polityczny związek Wielkiej Brytanii z jej byłymi koloniami i aktualnymi terytoriami zależnymi²¹.

Wspólnota Narodów jest organizacją międzynarodową, jednak specyficzną, gdyż nie posiada statutu w postaci jednolitego aktu konstytucyjnego, tylko akty prawne, które stanowią podstawę jej funkcjonowania.²² W wypadku Wspólnoty brak jednolitego statutu znajduje uzasadnienie w jej genezie. Powstała bowiem ona w wyniku rozpadu systemu kolonialnego i została stworzona przez Wielką Brytanię w celu utrzymania jej wpływów na podległych terytoriach. Tak więc Commonwealth stał się płaszczyzną przeciwdziałania całkowitemu oderwaniu się niepodległych państw od metropolii i w oczach Brytyjczyków widziany był jako najlepszy wzorzec dla przyszłej organizacji. Rozwój Wspólnoty oscylował w kierunku przekształcenia jej w organizację międzynarodową. Świadczą o tym wielokrotnie podejmowane próby, zmierzające do powołania wspólnych organów. Początkowo Wspólnota nie posiadała takich organów (poza osobą monarchy), w późniejszym okresie doszło do ich powołania.²³

Wprawdzie przekształcenie Wspólnoty w organizację nie uzasadniały ani szczególne względy polityczne, ani gospodarcze, gdyż jej cele i zadania w pewnej mierze zbliżone byłyby do celów i zadań Organizacji Narodów Zjednoczonych, to jednak można dostrzec dążenia w tym kierunku. Procesu tego nie były w stanie zahamować istniejące we Wspólnocie tendencje do tworzenia ugrupowań regionalnych. Należało się więc spodziewać, że kompetencje organizacji działających dotychczas pod auspicjami Commonwealthu nie przejmą odpowiednie agendy ugrupowań o charakterze regionalnym, lecz utrwali się ich charakter agencji specjalnych Commonwealthu jako organizacji międzynarodowej.

Organizacje międzynarodowe, tzw. międzyrządowe, to jest takie,

¹⁹ A. J. Peaslee: *International Governmental Organizations Constitutional Documents*, The Hague 1961, ss. 297—316 oraz ss. 683—687.

²⁰ Z. Klepacki: *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1975, s. 525.

²¹ E. I. Osmańczyk: *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974, s. 5976.

²² Do aktów tych należą: IX Rezolucja Wojennej Konferencji Imperialnej z r. 1917, Raport Konferencji Imperium Brytyjskiego w sprawie Stanowiska Prawnego Dominiów i stosunków wewnętrznych Imperium z r. 1926, Statut Westminsterki z 11 XII 1931, Deklaracja Zasady Commonwealthu z r. 1971 oraz Deklaracja o Zwalczaniu Rasizmu i Uprzedzeń Rasowych z r. 1979.

²³ Na Konferencji Premierów w r. 1964 podjęto decyzję o utworzeniu Sekretariatu Wspólnoty, który rozpoczął działalność w czerwcu 1965 r. (DP 1964, 686A-64).

których członkami są państwa, uznaje się obecnie często za podmioty prawa międzynarodowego. Należy się więc zastanowić, czy zaliczając Wspólnotę do tej grupy organizacji międzynarodowych można powiedzieć, że posiada ona również podmiotowość prawnomiędzynarodową?

Podmiotem prawa międzynarodowego jest ten, kto posiada prawo i obowiązki wynikające bezpośrednio z prawa międzynarodowego, a więc jest adresatem norm prawa międzynarodowego.²⁴ Istotnym dowodem posiadania uprawnień wynikających bezpośrednio z prawa międzynarodowego jest zdolność do czynności prawnych, a zatem zdolność do wywołania skutków w sferze prawnomiędzynarodowej, gdyż implikuje ona międzynarodową zdolność prawną. Nie ulega wątpliwości, że podmiotami prawa międzynarodowego są państwa posiadające międzynarodową zdolność do czynności prawnych, tzn. utrzymywania stosunków dyplomatycznych i konsularnych, uczestniczenia w organizacjach międzynarodowych, zawierania umów, występowania z roszczeniami i ich dochodzeniem poprzez odwołanie się do pokojowych sposobów załatwiania sporów międzynarodowych, ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej, sprawowania opieki dyplomatycznej itp. Zastrzeżenie to jest niezbędne, mogą bowiem istnieć twory czy organizacje terytorialne uznawane za państwa ze względu na strukturę wewnętrzną — konstytucyjną, np. części składowe federacji, które nie mogą jednak bezpośrednio, z pominięciem władzy centralnej, uczestniczyć w obrocie międzynarodowym; w konsekwencji nie mogą być też uznane za podmioty.

Prawa i obowiązki międzynarodowe oraz zdolność bezpośredniego ich nabywania (a zatem podmiotowość) mają jednak współcześnie nie tylko państwa, lecz również niesuwerenni uczestnicy stosunków międzynarodowych: organizacje międzynarodowe i Stolica Apostolska. Wprawdzie suwerenność nie warunkuje podmiotowości, odgrywa jednak istotną rolę w kwestii jej nabycia i zakresie. Podmioty suwerenne — państwa — posiadają pierwotny charakter, zakres ich zdolności do czynności prawnych jest pełny. W przeciwieństwie do nich, podmioty niesuwerenne mają charakter pochodny i ograniczony. Ich podmiotowość jest rezultatem nadania lub uznania. O ile podmiotowość prawnomiędzynarodową warunkuje się przymiotami, które posiadać może tylko państwo, jak: suwerenność, ludność czy terytorium, o tyle organizacja nie spełnia i nie może spełniać takich wymogów. Jeśli jednak za kryterium podmiotowości uznaje się zdolność do czynności prawnych na płaszczyźnie międzynarodowej, to można wskazać organizacje, które dysponują dość znacznymi kompetencjami w tym zakresie i mogą być uznane za podmioty prawa międzynarodowego. Stwierdzenie, że organizacje międzynarodowe mogą być pod-

²⁴ Por. W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1979, s. 129.

miotami prawa międzynarodowego, nie oznacza ani postawienia organizacji ponad państwem, ani twierdzenia, że organizacja korzysta z takich samych praw jak państwo. Z natury rzeczy organizacja ma w stosunku do państw charakter pochodny. Korzysta z podmiotowości w zakresie ustalonym przez tworzące organizację państwa w umowie międzynarodowej. Jest powoływana do życia i rozwiązywana w zależności od woli zainteresowanych państw. Organizacja nie ma woli, która byłaby niezależna od woli państw członkowskich. Nie tworzy też prawa międzynarodowego w stopniu, w jakim czynią to państwa. Podmiotem prawa międzynarodowego nie jest każda organizacja międzynarodowa, lecz tylko taka, która posiada kompetencje międzynarodowe.

Uznając Wspólnotę Narodów za specyficzną organizację międzynarodową, należy zastanowić się, czy państwa będące członkami Wspólnoty nie przyznały jej pewnych uprawnień w sferze prawnomiędzynarodowej, tak jak to ma miejsce w przypadku niektórych międzynarodowych organizacji międzyrządowych. Uprawnienia i obowiązki, jakie posiadają organizacje międzynarodowe na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej, wynikają przede wszystkim z ich statutów, a więc umów powołujących je do życia oraz innych umów międzynarodowych. Główna rola statutu organizacji międzynarodowej polega na ujęciu w ramy norm prawnych procesu działania jej organów. Stopień ograniczania swobody działania organów zależy od ścisłości sformułowania norm statutowych. W związku z tym można rozróżnić dwa modele statutu organizacji międzynarodowej. Pierwszy zmierza do bardziej szczegółowego i wyczerpującego ustalenia kompetencji i uprawnień organów organizacji. Przy takim modelu przyjmuje się na ogół, że organy dysponują tylko wyraźnie im przyznanymi kompetencjami i uprawnieniami, a postanowienia statutu w tej sprawie nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Drugi model statutu ogranicza się właściwie tylko do sformułowania ogólnych celów organizacji i warunków członkostwa oraz do ustanowienia głównego organu i procedury podejmowania decyzji przez ten organ. Dalszy rozwój strukturalny oraz określenie konkretnych zadań, a także sposobów ich realizacji pozostawia się decyzjom tego organu. Przy takim modelu statutu organom organizacji pozostawia się dużą swobodę określania zakresu i sposobu swojego działania oraz możliwość stosowania rozszerzającej lub, inaczej mówiąc, funkcjonalnej interpretacji postanowień statutowych.²⁵ W przypadku Wspólnoty akty konstytucyjne stanowiące podstawę jej funkcjonowania swoim charakterem zbliżone są bardziej do modelu drugiego i nie zawierają uprawnień, które przyznawałyby Wspólnocie zdolność do wywoływania skutków w sferze prawnomiędzynarodowej.

²⁵ W. Morawiecki: *Funkcje organizacji międzynarodowej*, Warszawa 1971, ss. 53—54.

Każda organizacja międzynarodowa stara się o utrzymanie względnie stałego składu swoich członków. Skład członkowski przesądza o politycznym charakterze organizacji. Od niego zależny jest układ sił politycznych wewnątrz organizacji: dominująca rola pewnych państw członkowskich lub ich ugrupowań albo też względna równowaga różnych państw i ich ugrupowań. Skład członkowski decyduje też o zdolności organizacji do działania. Będzie ona wzrastać w warunkach większego stopnia zgodności interesów państw członkowskich i zmniejszać się, gdy w organizacji znajdą się państwa o interesach sprzecznych. W związku z tym państwa należące do organizacji przywiązują dużą wagę do możliwości kontrolowania przez siebie jej składu, a w szczególności do sprawy przyjmowania nowych członków. Nie ma właściwie obecnie organizacji, do której przystąpienie byłoby uzależnione tylko od woli zainteresowanego w tym państwa. We Wspólnocie warunkiem przyjęcia nowego państwa jest jego niezależność, uznanie królowej albo jako panującego monarchy albo jako głowy Wspólnoty oraz jednomyślna zgoda wszystkich państw członkowskich. Członkostwo oparte jest na zasadzie dobrowolności i nieprzymuszonej woli pozostawiania we Wspólnocie. W zakresie członkostwa występują pewne podobieństwa pomiędzy Wspólnotą a Organizacją Narodów Zjednoczonych.

Przyjmując za kryterium charakter członków organów organizacji międzynarodowych, W. Morawiecki przeprowadził ich podział na organy międzyrządowe, administracyjne i międzyparlamentarne.²⁶ Przyjmując tę klasyfikację w odniesieniu do Wspólnoty, możemy powiedzieć, że Konferencje Premierów są organem międzyrządowym, organem plenarnym, w którego skład wchodzi wszyscy członkowie organizacji i skład członkowski organizacji znajduje w nim pełne odzwierciedlenie. Organem administracyjnym jest Sekretariat Wspólnoty, który zapewnia obsługę techniczną odbywanych na najwyższym i na najniższych szczeblach konsultacjom pomiędzy państwami członkowskimi. Natomiast organem międzyparlamentarnym jest Stowarzyszenie Parlamentarzystów Wspólnoty Narodów, składające się z członków krajowych wyższych i lokalnych organów przedstawicielskich (parlamentów krajowych, terytorialnych, rad municypalnych) państw członkowskich Wspólnoty.

Pod auspicjami Wspólnoty działa duża liczba organizacji rządowych²⁷

²⁶ Por. *ibid.*, s. 58.

²⁷ Organizacjami rządowymi są: Ekonomiczna Rada Konsultatywna Wspólnoty Narodów, utworzona w r. 1958, Biura Rolne Wspólnoty Narodów, utworzone w r. 1929, składające się z 3 instytutów i 11 biur, Rada Transportu Lotniczego Wspólnoty Narodów, utworzona w r. 1945, działająca na rzecz postępu i rozwoju komunikacji lotniczej państw Wspólnoty, Komitet Wspólnoty Narodów do Spraw Koordynacji w Dziedzinie Oświaty, utworzony w r. 1959, rozpatrujący uzgodnione na konferencjach Wspólnoty w sprawach oświaty programy pomocy i działający na

oraz pozarządowych²⁸, przyczyniających się do usprawnienia współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Posiadają one charakter zbliżony do organizacji wyspecjalizowanych i spełniają wobec Wspólnoty podobne funkcje do tych, jakie spełniają wobec Organizacji Narodów Zjednoczonych jej organizacje wyspecjalizowane.

Wspólnota Narodów od r. 1976 posiada status obserwatora, przyznany jej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, na wzór tego, jaki posiadają już Organizacja Państw Amerykańskich, Organizacja Jedności Afrykańskiej, Liga Państw Arabskich, Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Europejska Wspólnota Gospodarcza, status ten daje Wspólnocie prawo uczestnictwa w pracach Komitetów Zgromadzenia, ale bez prawa głosowania.²⁹

Prawnomiędzynarodowa zdolność do działania Wspólnoty Narodów jest uregulowana w aktach prawnych, które przeważnie są wynikiem tak zwanych konferencji imperialnych. Skomplikowany układ stosunków prawnych Wspólnoty Narodów znajduje wyraz w podstawowym akcie prawnym, zwanym Statutem Westminsterskim z 11 XII 1931 r.³⁰ Akt ten ujmuje w 12 punktach podstawowe zasady zdolności różnych jej organów we wzajemnych stosunkach między jej członkami. Od daty wydania Statutu Westminsterskiego z r. 1931 wiele się zmieniło w strukturze Wspólnoty Narodów oraz w kompetencjach poszczególnych jej organów. Jest to zagadnienie zarówno nauki prawa państwowego, jak i prawa międzynarodowego.

Reasumując, należy stwierdzić, że Wspólnota Narodów, jako całość, nie ma charakteru państwa. Państwa członkowskie nie przyznały jej również uprawnień w sferze prawnomiędzynarodowej. Nie posiada ona prawa zawierania umów z państwami oraz innymi organizacjami międzynarodowymi, korzystania z przywilejów i immunitetów, dochodzenia swych roszczeń przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości oraz prawa legacji. Słowem, Wspólnota Narodów nie ma zdolności do czynności prawnych w stosunkach międzynarodowych, nie posiada podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Za jedyny argument, mogący przemawiać na rzecz podmiotowości prawnomiędzynarodowej Wspólnoty, można uznać status obserwatora, jaki przyznało jej w r. 1976 Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych.

rzecz współpracy państw Wspólnoty w tej dziedzinie, Organizacja Telekomunikacyjna Wspólnoty Narodów, utworzona w r. 1969, która zastąpiła istniejącą od r. 1948 Radę Telekomunikacyjną Wspólnoty Narodów.

²⁸ Przykładem organizacji pozarządowej jest Stowarzyszenie Parlamentarzyistów czy Związek Prasy Wspólnoty Narodów, który ma status konsultacyjny przy UNESCO.

²⁹ Por. *Kronika* 1976, 1222 B-76.

³⁰ L. Gelberg: *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna, Wybór dokumentów*, Warszawa 1954—1960, ss. 338—343.

РЕЗЮМЕ

Содружество наций было основано в 1926 г. на имперской конференции распадающейся Британской империи как форма связи между Великобританией и её доминионами. Сначала оно носило название „Британское содружество наций”, его настоящее название было принято в 1949 г. Содружество является особой формой правомеждународных отношений и связей, соединяющих государства, ранее входившие в состав Британской империи в качестве колоний или доминионов, и в принципе можно его считать специфической международной организацией. Однако оно не имеет записанного правового акта, который можно было бы рассматривать как статут (Вестминстерский статут 1931 г. лишен такого характера). Этот недостаток компенсируется такими общими для членов Содружества признаками как генезис, история, правовая традиция и общность интересов. На конференции глав правительств — членов Содружества, состоявшейся в Сингапуре в 1971 г., была предпринята попытка ответить на вопрос, чем же является Содружество наций. На этой конференции была принята декларация, которая определила Содружество как „добровольное объединение независимых суверенных государств, каждое из которых отвечает за свою политику, проводя консультации и кооперации в интересах своих народов и для поддержки согласия между народами и мира во всем мире”. Декларация также гласит, что „принадлежность к Содружеству согласуется с правом правительств стран — членов Содружества оставаться независимыми или же принадлежать к какой-либо группировке, союзу или объединению”. В декларации подчеркивается, что Содружество должно основываться на „консультациях, дискуссии и сотрудничестве”.

В настоящее время члены Содружества выступают на международной арене как суверенные субъекты международного права. Они заключают двусторонние или многосторонние договоры как друг с другом, так и с государствами, не принадлежащими к Содружеству (эти договоры регулируются международным правом и подлежат регистрации в Секретариате ООН), принимают участие в работе ООН и других международных организаций. Кроме того, реализуют право на легацию, причем во взаимоотношениях дипломатические представители стран Содружества носят название высоких комиссаров; они обладают правовым статусом дипломатических представителей в ранге послов. Все споры между этими государствами решаются Международным судом.

Правомеждународная способность Содружества наций регулируется правовыми актами, которые, как правило, являются результатом имперских конференций. Сложные правовые отношения членов Содружества находят отражение в главном правовом акте, получившем название Вестминстерского статута, который был принят 11 декабря 1931 г. В 12-и пунктах этого акта содержатся основные принципы правовых взаимоотношений разных его органов. С тех пор произошли большие изменения как в самой структуре Содружества наций, так и в компетенциях отдельных его органов. Однако исследованием этих проблем должны заняться специалисты государственного и международного права.

Подытоживая, можем сказать, что Содружество наций как целое не имеет характера государства. Государства — члены Содружества не наделили его также правомочиями в правомеждународной области. Оно не обладает правом заключения договоров с государствами и международными организациями, правом пользования привилегиями и иммунитетами, не может требовать решения своих притязаний в Международном суде, не имеет права легации. Одним словом, Содружество наций в международных отношениях неправомерно, не обладает меж-

дународной правосубъектностью. Единственным аргументом в пользу того, что Содружество наделено международной правосубъектностью, можно считать статус наблюдателя, который был ему дан ООН в 1976 г.

SUMMARY

The Commonwealth of Nations was created in 1926, out of the declining British Empire, at an imperial conference as a form of ties between Great Britain and its dominions. It was first called the British Commonwealth of Nations, the present name having been adopted in 1949. The Commonwealth is a particular form of international-legal relations and ties between the states which first made up, as colonies or dominions, the former British Empire. It can thereby be regarded as a special international organization since it has no written act which could be considered its statute (the 1931 Westminster Statute having no such character). The absence of such a document is compensated for by the ties of different kind, such as the common origin, common history, legal tradition and often common interests. An attempt to answer the question of what the Commonwealth of Nations is, was made at a conference of the heads of governments of the member countries in Singapore in 1971. The Singapore Declaration defines the Commonwealth as a free association of independent and sovereign states, each responsible for its policy in consulting and cooperating in the common interests of the people and in supporting international agreement and the world peace. The Declaration also says that membership in the Commonwealth can be reconciled with the freedom of member governments to be non-aligned or to belong to another group, association or alliance. The Declaration emphasizes that the Commonwealth is based on "consultation, discussion and cooperation".

At present, members of the Community function in the international forum as sovereign subjects of international law. They conclude bi- and multilateral treaties between one another and with countries outside the Commonwealth. These treaties are regulated by international law and registered with the UN Secretariat. The Commonwealth countries belong to the NUO and other international organizations and exercise the passive and active right of legation. In mutual relations, diplomatic agents of the member countries are called High Commissioners and have the status of ambassadors. Disputes between members can be decided by the International Tribunal of Justice.

The Commonwealth's international-legal capacity to act is regulated in legal documents mostly resulting from the so-called imperial conferences. The complex legal system of the Commonwealth of Nations is reflected in the fundamental document called the Westminster Statute of 11 December 1931. The document specifies in twelve points the fundamental principles of the powers of the Commonwealth's organs in the mutual relations between member states. Since the Westminster Statute was passed, there have been numerous changes both in the structure of the Commonwealth and the powers of its organs. This problem should be dealt with both by the science of international law and state law.

Finally, it must be emphasized that the Commonwealth of Nations does not possess, as a whole, the character of state. Its member states did not grant it any rights even in the international-legal sphere. It has no right to conclude treaties with other states or other international organizations, to exercise privileges or im-

munities, or to present claims before the International Tribunal, or the right of legation. The Commonwealth of Nations has thus no powers for legal actions in international relations and is no international-legal subject. The only argument for the Commonwealth as an international-legal subject is its status of the observer granted in 1976 by the UN General Assembly.