

Piotr ŁASKI

Status prawnomiędzynarodowy Zakonu Maltańskiego

The International Status of the Maltese Order

Nawiązanie przez Rzeczpospolitą Polską w r. 1990 stosunków dyplomatycznych i podpisanie w r. 1991 konwencji pocztowej z Suwerennym Zakonem Kawalerów Maltańskich skłania do zastanowienia się nad statusem prawnomiędzynarodowym tego Zakonu. Przedmiotowa problematyka ma charakter nie tylko teoretyczny; zawiera także wiele aspektów praktycznych, których istota sprowadza się do ukazania udziału Zakonu we współczesnych stosunkach prawnomiędzynarodowych.

1. RYS HISTORYCZNY

Zakony rycerskie uważane są za istniejące w przeszłości związki religijne, powstałe w okresie wypraw krzyżowych podejmowanych przez chrześcijaństwo zachodnioeuropejskie w okresie od XI do XIII wieku w celu zdobycia Ziemi Świętej. Decydującym jednak motywem krucjat rycerskich były uniwersalistyczne dążenia papieżstwa oraz chęć zorganizowania na Wschodzie nowych państw chrześcijańskich, co rozszerzyłoby sferę wpływów i dochodów. W ówczesnym okresie zakony zaczęły zdobywać coraz większe znaczenie, doprowadzając niekiedy do utworzenia własnych państw.

Wiele z zakonów rycerskich przetrwało do czasów współczesnych. Wśród nich zaś wyjątkowym tworem jest Suwerenny Zakon Kawalerów

(Rycerzy) Maltańskich¹, zachowujący aktualnie, obok struktur ściśle rycerskich, wiele istotnych cech organizacji państwowej, co pociąga za sobą również określone następstwa prawnomiędzynarodowe.

Początki Zakonu Maltańskiego związane były z działalnością w XII wieku w Królestwie Jerozolimskim charytatywnego bractwa szpitalnego, sprawującego opiekę nad przybywającymi do tej części świata pielgrzymami. Na przelomie pierwszej i drugiej połowy XII wieku bractwo to zostało przekształcone w Zakon Rycerzy Szpitala św. Jana Jerozolimskiego (zwanych potocznie szpitalnikami lub joannitami) i uzyskało od Stolicy Apostolskiej liczne przywileje, mocą których zyskało niemal całkowitą samodzielność w zarządzie sprawami wewnętrznymi, pozostając poddane wyłącznie zwierzchnictwu papieża. W miarę upływu lat zgromadzenia zakonne joannitów zaczęły powstawać także w wielu państwach średnio-wiecznej Europy, również i w Polsce.²

Po upadku w r. 1291 Królestwa Jerozolimskiego joannici osiedlili się najpierw na Cyprze, by w r. 1310, po zdobyciu wyspy Rodos, na okres ponad dwóch stuleci ustanowić na niej własną siedzibę. Tutaj też Zakon ten po raz pierwszy w swojej historii uzyskał suwerenność terytorialną. Ówczesny papież Klemens V nadał joannitom prawa analogiczne do tych, które posiadali wówczas monarchowie.

Zmuszeni w r. 1525 przez wojska tureckie do opuszczenia wyspy Rodos joannici przenieśli swoją siedzibę na Kretę, następnie na Sycylię, wreszcie do Viterbo, niedaleko Rzymu, otrzymując w r. 1530, jako lenno na prawach suwerennych, śródziemnomorskie wyspy: Comino, Gozo i Maltę oraz miasto Tripoli na wybrzeżu Afryki Północnej. Pod koniec XVIII wieku (w r. 1798), po zajęciu przez wojska napoleońskie Malty, opuścili tę wyspę, przenosząc się czasowo do Petersburga (w Rosji), później na południe Włoch, by ostatecznie w r. 1834 osiąść na stałe w Rzymie. Od tego też czasu kawalerowie maltańscy powrócili ponownie do działalności o humanitarnym charakterze, będącej podstawą powstania Zakonu, zachowując jednocześnie, jako Zakon, suwerenne prawa, eksterytorialność pałacu w Rzymie, a także własną służbę dyplomatyczną.

¹ Oficjalna nazwa Zakonu brzmi: Zakon Suwerenny Rycerski Szpitalny św. Jana Jerozolimskiego z Rodos i Malty (*Ordre Souverain Militaire Hospitalier de Saint-Jean de Jérusalem, de Rhodes et de Malte*). Por. E. Potkowski: *Rycerze w habitach*, Warszawa 1978, s. 5 i n.; A. Wienand (red.): *Der Johanniter-Orden (Der Malteser Orden). Der ritterliche Orden des hl. Johannes vom Spital zu Jerusalem. Seine Aufgaben, seine Geschichte*, Köln 1977, s. 10 i n.

² Na ziemiach polskie joannici zostali sprowadzeni przez księcia Henryka sandomierskiego, który przed r. 1166 nadał im miejscowość Zagość z szeregiem wsi. W r. 1187 otrzymali oni kościoły w Poznaniu, a następnie w Tyńcu, Bardzie i Strzegomiu, gdzie wkrótce też powstały komandorie joannitów.

2. PODMIOTOWOŚĆ *SUI GENERIS* W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

W polskiej, a także w dużej mierze i w światowej nauce prawa międzynarodowego przeważa pogląd, iż podmiotem prawa międzynarodowego mogą być wyłącznie „[...] uczestnicy stosunków międzynarodowych posiadający prawa i obowiązki międzynarodowe oraz zdolność bezpośredniego nabywania praw i zaciągania zobowiązań międzynarodowych”.³ Nie ma natomiast wystarczających podstaw stanowisko przyznające podmiotowość prawnomiędzynarodową osobom fizycznym i prawnym.⁴

Analizując prawnomiędzynarodową istotę państwa, podkreślić należy, iż z punktu widzenia prawa międzynarodowego każde państwo jest jednostką geopolityczną, lecz nie każda jednostka geopolityczna jest państwem. Jakie zatem cechy powinna mieć jednostka geopolityczna, aby można było ją traktować jako państwo w sensie prawa międzynarodowego? Odpowiadając eksponuje się z zasady trójelementową definicję państwa. Wymienia się więc ludność, terytorium i władzę jako elementy stosunkowo najmniej sporne w określeniu państwa. Zarazem jednak podnosi się kwestię suwerenności państwa jako warunku istnienia jego podmiotowości prawnomiędzynarodowej i samodzielności. Wychodzi się przy tym z założenia, iż suwerenność powinna być uzupełniona elementami, „przez które pojawia się na forum międzynarodowym i za pomocą których można ustalić jej istnienie”.⁵ Elementy te, jak podkreśla L. Antonowicz, „[...] to zdolność traktatowa, prawo legacji oraz możliwość zrzeszania się w organizacjach międzynarodowych. Są to wprawdzie tylko przejawy suwerenności, ale przejawy konieczne, w braku których jednostka geopolityczna nie jest suwerenna, a zatem nie jest państwem”.⁶

Suwerenność oznacza przeto pełnię i wyłączność władzy sprawowanej przez państwo na jego terytorium, co definiowane jest mianem zwierzchnictwa terytorialnego.

Rozważając problematykę podmiotowości w prawie międzynarodowym, pamiętać też trzeba o stanowisku Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, który słusznie przestrzegając przed jednolitym traktowaniem wszystkich podmiotów, w swej opinii doradczej z 11 kwietnia 1949 r. podkreślił, że „[...] podmioty prawa w jakimś systemie prawnym niekoniecznie mają tę samą istotę i ten sam zakres praw, a istota ich zależy od potrzeb społecznych”.⁷

³ J. Symonides: *Podmioty prawa międzynarodowego*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 281.

⁴ *Loc. cit.*

⁵ L. Antonowicz: *Państwa i terytoria*, Warszawa 1988, s. 33.

⁶ *Loc. cit.*

⁷ *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, 1949, s. 179.

Mimo znacznego upływu lat od daty sformułowania tej opinii zauważyć należy, iż nie straciła ona na aktualności, albowiem można by wskazać na twory dysponujące uprawnieniami w sferze prawa międzynarodowego, mimo że ich atrybuty terytorialne i ludnościowe mogą budzić wątpliwości. Twory te przyjęło się określać mianem podmiotów *sui generis*, zasadniczo różnych od państwa.

Przedmiotowe zagadnienie związane jest również z istnieniem i funkcjonowaniem w stosunkach międzynarodowych Stolicy Apostolskiej jako pełnoprawnego, pierwotnego podmiotu prawa międzynarodowego. W polskiej doktrynie prawa międzynarodowego przeważa stanowisko, iż Stolica Apostolska jest *sui generis* podmiotem prawa międzynarodowego.⁸ Występuje bowiem odrębna podmiotowość Stolicy Apostolskiej i Watykanu, a związane są one ze sobą osobą papieża, będącego głową państwa watykańskiego, oraz faktem, że Watykan nie ma własnych celów państwowych, lecz „[...] jest narzędziem i gwarantem swobody wykonywania funkcji Stolicy Apostolskiej”.⁹

Wydaje się jednak, że traktowanie Watykanu jako zespolenia dwu odmiennych podmiotów byłoby uzasadnione przede wszystkim w świetle prawa kanonicznego, pozbawione zaś większego znaczenia w sferze prawa międzynarodowego, a to wynika z faktu, iż podmiotowość prawnomiędzynarodowa nie jest właściwością samoistną, lecz występującą w stosunku do innych podmiotów tego prawa. Te inne zaś podmioty „[...] mają zawsze do czynienia z jednym i tym samym podmiotem, choć występuje on w charakterze bądź Stolicy Apostolskiej, bądź państwa watykańskiego”.¹⁰

Formułując więc tezę o wspólnej podmiotowości Stolicy Apostolskiej i państwa watykańskiego, nawiązuje się nie tylko do historycznego faktu, iż dawne państwo kościelne wraz z papieżem występowało jako jeden podmiot prawa międzynarodowego, lecz — co więcej — podkreśla się, że i współcześnie, a praktyka międzynarodowa nie pozostawia w tej mierze wątpliwości, Stolica Apostolska jest równoprawnym z innymi państwami pierwotnym podmiotem prawa międzynarodowego. Nie jest zatem podmiotem *sui generis* prawa międzynarodowego.¹¹

⁸ Twierdzą tak np.: J. Symonides: *Elementy prawa międzynarodowego*, Warszawa 1978, s. 125; L. Ehrlich: *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 258; S. E. Nahlik: *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, ss. 178—179 i tenże hasło: „Stolica Apostolska” [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego...*, s. 366. Odmiennie: Antonowicz: *op. cit.*, s. 68 i n.

⁹ W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1933, s. 141.

¹⁰ Antonowicz: *op. cit.*, s. 69.

¹¹ *Ibid.*, ss. 70—71; L. Antonowicz: *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1993, s. 73.

O ile więc w przypadku Stolicy Apostolskiej atrybuty w postaci terytorium i ludności nie stanowią istotnej przeszkody w traktowaniu tegoż tworu jako podmiotu prawa międzynarodowego, o tyle budzą one wątpliwości w przypadku Zakonu Maltańskiego.

3. CHARAKTER I STRUKTURA ZAKONU MALTAŃSKIEGO

Zakon Maltański jest związkiem zarówno religijnym, jak i rycerskim, a zarazem posiada międzynarodowy charakter. Zrzesza on ok. 12 tys. kawalerów, w znacznej mierze wywodzących się z Włoch. Ich trzon stanowią przedstawiciele arystokratycznych rodów włoskich o kilkusetletniej tradycji szlachectwa. Reszta to przeważnie wpływowi zachodni przemysłowcy i politycy, finansisci oraz intelektualiści.

Władzą ustawodawczą Zakonu jest Kapituła Generalna, zwoływana co 5 lat, składająca się z najwyższych dostojników Zakonu, delegatów przeorstw i stowarzyszeń narodowych. Celem wyboru Wielkiego Mistrza lub Namiestnika zwołuje się na konklawe pełną Radę Państwa, której decyzję personalną ogłasza się dopiero po uzyskaniu aprobaty papieża.¹²

Głową (szefem) Zakonu jest Wielki Mistrz, któremu — zgodnie z art. 12 Karty Konstytucyjnej (ustawy zasadniczej) Zakonu — przysługują uprawnienia i honory suwerena. Innymi słowy — zakres kompetencji Wielkiego Mistrza można by porównywać z uprawnieniami prezydenckimi. Wielkiemu Mistrzowi oprócz oficjalnego tytułu: Jego Najeminentniejszej Wysokości Księcia i Wielkiego Mistrza przysługują także tytuły i honory kardynalskie, nadane w przeszłości przez papieży i cesarzy.¹³

Centralną władzą wykonawczą są Wysokie Urzędy Wielkiego Magisterium. Są to: Wielki Komtur (będący jednocześnie zastępcą Wielkiego Mistrza), Wielki Kanclerz (odpowiednik premiera), Szpitalnik, Receptor Wspólnego Skarbu. Obok Wielkiego Mistrza lub Namiestnika, czterech radców i dwu zastępców radców wchodzi oni w skład Suwerennej Rady, będącej odpowiednikiem Rady Ministrów.¹⁴

Suwerennej Radzie podlegają liczne biura wykonawcze, jak np.: Urząd Kanclerski (obejmujący sekretariaty spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, wspólnego skarbu czy departament prasy i informacji), Służba Szpitalna, Protokół Dyplomatyczny Wielkiego Mistrza, Poczty Magistralne czy Wysoki Konsultor Historyczny Wielkiego Magisterium.

¹² *Carta Constituzionale del Sovrano Militare Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Gerusalemme detto di Rodi detto di Malta*, Roma 1979; T. M. Gazzoni: *L'Ordre de Malte et sa Charte Constitutionnelle*, Rome [b.r.w.], s. 3 i n.

¹³ Por. *Une Croisade Moderne*, Roma 1969, s. 5 i n.

¹⁴ Gazzoni: *op. cit.*, s. 19.

Rolę doradczą spełniają konsultorzy Suwerennej Rady oraz Rada Prawnicza i Rada Heraldyczna; rolę kontrolną sprawuje Izba Obrachunkowa wybierana przez Kapitułę, a władzę sądowniczą sprawują trybunały mistrzowskie (magistralne) pierwszej i drugiej instancji. Te ostatnie rozstrzygają sprawy z wyjątkiem podlegających, stosownie do postanowień Kodeksu prawa kanonicznego, trybunałom eklezjastycznym.

Przy sądach Zakonu funkcjonuje też instytucja prokuratora, którym jest Reporter Trybunałów Mistrzowskich. Sądy orzekają w sprawach im przekazanych, włączając w to także apelacje. W przypadku zaś wniesienia rewizji od wyroku Karta Konstytucyjna przewiduje właściwość Watykańskiego Sądu Kasacyjnego, działającego wówczas jako Sąd Najwyższy Zakonu.¹⁵

Organizacja terytorialna Zakonu Maltańskiego jest dwojakiego rodzaju: funkcje jednostek podziału administracyjnego można by przypisać przeorstwom, które dzielą się na zwykle, wiceprzeorstwa i wielkie. Jest ich osiem: Rzymu, Lombardii i Wenecji, Neapolu i Sycylii, Bohemii i Austrii, św. Jadwigi (RFN) oraz W. Brytanii i Irlandii.¹⁶ Natomiast stowarzyszenia narodowe są strukturami organizacyjnymi działalności Zakonu w danym państwie lub narodowości. Jest ich 40, w tym między innymi emigracyjne polskie, rumuńskie i węgierskie, jedno „ziomkowskie” (śląskie) z siedzibą w Berlinie. Oba rodzaje struktur mają własne statuty oraz władze wzorowane na władzach centralnych Zakonu.

4. PODMIOTOWOŚĆ I SUWERENNOŚĆ PRAWNOMIĘDZYNARODOWA ZAKONU MALTAŃSKIEGO

Czy przytoczone uprzednio fakty pozwalają na stwierdzenie istnienia pierwotnej podmiotowości prawnomiędzynarodowej Zakonu? Przedmiotowe zagadnienie rozpatrzyć należy w trzech płaszczyznach: podmiotowości i suwerenności Zakonu; przejawów podmiotowości międzynarodowej Zakonu oraz podmiotowości Zakonu w świetle interpretacji art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (dalej skrót: MTS).

4.1. Podmiotowość i suwerenność

W polskiej doktrynie prawa międzynarodowego podmiotowość prawnomiędzynarodowa jest zazwyczaj łączona z suwerennością. Oba pojęcia stosowane są w nauce prawa międzynarodowego, mimo że brak jest ich definicji. Skłania to niektórych znawców prawa międzynarodowego do

¹⁵ *Carta Constituzionale...*, s. 15.

¹⁶ „*Rivista Internazionale SMOM*”, dicembre 1987, s. 16 i n.

uznawania wymienionych pojęć za wyłącznie teoretyczne lub prawnicze. Jednak z pojęcia suwerenności wynika, że pokrywa się ono z pojęciem podmiotowości prawa międzynarodowego, a analiza historyczna wykazuje, że suwerenność jest zjawiskiem mającym charakter pierwotny, nie pochodzący z nadania; nie jest więc zjawiskiem pochodnym.

W odniesieniu do Zakonu Maltańskiego zagadnienia suwerenności nie należy rozpatrywać w aspekcie władztwa terytorialnego, tak jak czyni się to w odniesieniu do państwa. Zakon nie sprawuje bowiem aktualnie zwierzchnictwa nad żadnym terytorium, które z punktu widzenia prawa międzynarodowego mogłoby być określane jako terytorium Zakonu. Nie zmienia tego stanu rzeczy fakt, iż dysponuje on siedzibą w Rzymie. Sam Zakon nie był zresztą nigdy traktowany jako suwerenna jednostka terytorialno-polityczna, przeciwnie — jako twór bezterytorialny, a posiadał tę cechę przez całe swoje dzieje, nawet w okresie władania określonymi obszarami. Nie zaważyło to wszelako na jego niezależności w stosunkach międzynarodowych. Opinię tę zdaje się potwierdzać okoliczność, iż właśnie po utracie w r. 1798 Małty Zakon po raz pierwszy włączył do swojej nazwy określenie „suwerenny”, chcąc w ten sposób podkreślić, iż powraca do statusu prawnego przysługującego mu jeszcze przed r. 1310, a więc przed zajęciem wyspy Rodos. A był on wówczas, zgodnie z prawem międzynarodowym epoki feudalizmu, podmiotem prawa międzynarodowego. Opierając się na założeniu ciągłości statusu Zakonu, wiele katolickich państw europejskich uznało jego suwerenność, gdy papież w r. 1879 przywrócił ponownie Zakonowi urząd Wielkiego Mistrza, mimo że Zakon nie dysponował od wielu dziesiątków lat żadnym terytorium.

Suwerenność Zakonu uznał także rząd włoski tak w drugiej połowie XIX wieku, jak i w pierwszej obecnego stulecia, przy czym stanowisko to znalazło swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądów tegoż państwa.¹⁷ Innymi państwami, które opierając się na zasadzie ciągłości historycznej uznały suwerenność Zakonu Maltańskiego, są Argentyna i Nikaragua. Władze tych państw argumentowały, że jeśli Zakon „prowadzi swoje sprawy wewnętrzne i zagraniczne bez ingerencji jakiegokolwiek innego państwa, to uznaje się Suwerenny Zakon Maltański za niezależną jednostkę międzynarodową”.¹⁸

Także specjalny Trybunał Kardynalski, powołany w r. 1951 przez ówczesnego papieża Piusa XII, w odpowiedzi na pytanie o charakter prawny określenia „suwerenność Zakonu”, w orzeczeniu z 24 stycznia 1953 r.

¹⁷ Na przykład w wyrokach Sądu Kasacyjnego z 13 marca 1935 r., z 25 czerwca 1945 r., z 26 lipca 1947 r. i z 24 czerwca 1974 r.

¹⁸ Por. „Revista de la Sociedad de Derecho y Ciencias Sociales” (Buenos Aires) 1949, t. 4, nr 35, s. 126.

stwierdził, że na przymiot „Zakon Suwerenny” składa się szereg przywilejów uznanych przez Stolicę Apostolską, a także wiele państw, a przysługujących Zakonowi jako „podmiotowi prawa międzynarodowego”, przy czym w świetle prawa międzynarodowego przywileje te są atrybutami pojęcia „suwerenność”. Wprawdzie, zdaniem Trybunału Kardynalskiego, jakkolwiek nie tworzą one dla Zakonu kompleksu uprawnień i przywilejów właściwych jednostkom suwerennym w pełnym tego słowa znaczeniu, czyli państwom, to jednak uwzględniając jego charakter jako instytucji tak religijnej, jak i świeckiej oraz ścisły związek między tymi dwoma elementami, przymiot „Zakon Suwerenny”, jako przymiot funkcjonalny, jest skierowany na zabezpieczenie celów i zadań tego zgromadzenia we współczesnym świecie.¹⁹

Z przytaczanych fragmentów orzeczenia wynika, że Trybunał przyjął w przedmiotowym wyroku koncepcję tzw. suwerenności funkcjonalnej Zakonu, aczkolwiek w orzeczeniu takiego zwrotu nie użyto. Zrodziło to szereg wątpliwości interpretacyjnych co do tego, jak należy rozumieć to pojęcie. Otóż najbardziej odpowiednie jest przyjęcie, że suwerenność funkcjonalna Zakonu nie może wyjść poza granice jego kompetencji. Można by stwierdzić, że Trybunał Kardynalski uznał „suwerenność funkcjonalną zakonu w sferze jego międzynarodowej działalności humanitarnej”, przy czym uczynił to bez naruszania już posiadanych przez Zakon praw i przywilejów nabytych historycznie, a składających się na pojęcie suwerenności. Można zatem przyjąć, że jedynymi ograniczeniami suwerenności Zakonu są te, które wynikają z jego działalności międzynarodowej. A zatem Zakon posiada ograniczoną suwerenność funkcjonalną, lecz zarazem taką, która czyni go niezależnym od innych podmiotów.²⁰

Stwierdzić więc należałoby, że Zakon Maltański nie posiada aktualnie suwerenności w takim znaczeniu, w jakim mają ją państwa, jednak w działalności międzynarodowej jest on niezależny od innych podmiotów prawa międzynarodowego, a jedynymi ograniczeniami jego suwerenności są ograniczenia wynikające z celów i zadań, jakie ma on do spełnienia w stosunkach międzynarodowych.

¹⁹ „Acta Apostolicae Sedis”, 30 novembris 1953, t. 45, nr 15, s. 767.

²⁰ A. C. Breycha-Vauthier: *L'Ordre S. M. Jérôsolymitains de Malte, Evolution récente autour d'une ancienne organisation internationale*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1956, t. 16, nr 3—4, s. 509; B. de Fischer: *L'Ordre Souverain de Malte aujourd'hui*, „Revue internationale de la Croix-Rouge”, Janvier 1975, s. 5.

4.2. Przejawy podmiotowości prawnomiędzynarodowej Zakonu

W opinii wielu znawców prawa międzynarodowego o tym, które państwo jest podmiotem tegoż prawa, decyduje praktyka. Podkreśla się jednocześnie, że najistotniejsze przejawy podmiotowości prawnomiędzynarodowej to: utrzymywanie stosunków dyplomatycznych z innymi państwami, zawieranie umów międzynarodowych, członkostwo w organizacjach międzynarodowych oraz udział w konferencjach międzynarodowych.²¹

Zakon Maltański realizuje swoje prawa w formie w pełni samodzielnej. Ma przeto tak czynne, jak i bierne prawo legacji oraz prawo zawierania umów międzynarodowych. Posiada więc atrybuty typowe dla państw suwerennych. Większość jednak zawartych przez Zakon umów dotyczyła stosunków dyplomatycznych oraz działalności humanitarnej. W odniesieniu zaś do uczestniczenia w kongresach międzynarodowych zazwyczaj przyznawano delegacji Zakonu status obserwatora, choć historycznie rzecz ujmując, Zakon zachował zdolność podmiotowego uczestniczenia w kongresach międzynarodowych. Co się zaś tyczy członkostwa w organizacjach międzynarodowych, to Zakon posiada stałe przedstawicielstwa, korzystające ze statusu podobnego do przedstawicieli państw.

4.3. Podmiotowość Zakonu w świetle art. 38 Statutu MTS

Zarówno w nauce prawa międzynarodowego, jak i w praktyce międzynarodowej art. 38 Statutu MTS przyjęto za podstawę systematyki źródeł prawa międzynarodowego, mimo że nie jest to zgodne z charakterem tego przepisu.²² Stanowi on jednak odbicie stosunku doktryny do zasad praktyki, dlatego warto zwrócić uwagę na kilka ustaleń. Pierwszym z nich jest to, że wymienia on najpierw (art. 38 pkt a) „[...] umowy międzynarodowe [...] ustanawiające normy wyraźnie uznane przez państwa [...]”. Otóż stwierdzić należy, że w dużej liczbie umów państwa uznały Zakon Maltański za w pełni równorzędny im podmiot prawnomiędzynarodowych stosunków dwustronnych. Podobne uregulowania znaleźć można w stosunkach oficjalnych Zakonu z niektórymi organizacjami międzynarodowymi. Natomiast wymieniony w punkcie następnym (art. 38, pkt b Statutu MTS) „zwyczaj międzynarodowy jako dowód powszechnej praktyki, przyjętej jako prawo”, porównany ze stanem faktycznym eksponuje uzna-

²¹ L. Antonowicz: *Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1974, s. 154; J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1993, s. 66.

²² A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 130.

nie Zakonu za podmiot prawa międzynarodowego przez ponad 70 państw, z którymi Zakon utrzymuje oficjalne stosunki publicznoprawne.²³

Przytaczane dalej w Statucie MTS (art. 38 pkt c) „zasady ogólne prawa uznane przez narody cywilizowane” w świetle przytoczonych wywodów pozwalają uważać, że podmiotowość prawnomiędzynarodowa Zakonu jest zgodna z tymi zasadami.

Ponadto w Statucie MTS (art. 38 pkt d) jako środki pomocnicze do stwierdzenia przepisów prawnych wymieniono wyroki sądowe oraz zdania najznakomitszych znawców prawa publicznego różnych narodów. Zdaniem A. Klafkowskiego, obok orzeczeń trybunałów międzynarodowych, należałoby uwzględnić także wyroki sądów państwowych.²⁴ Wprawdzie te ostatnie nie tworzą ani prawa wewnętrznego, ani międzynarodowego, jednak odgrywają istotną rolę przy ustalaniu i stwierdzaniu norm prawa międzynarodowego. Między innymi trybunały włoskie niejednokrotnie potwierdzały w nich podmiotowość prawnomiędzynarodową Zakonu.²⁵ A więc wskazywały na istnienie normy dającej podstawę do takiej kwalifikacji.

Zarysowane wyżej argumenty pozwalają, jak się wydaje, na konkluzję, że przyjęta w art. 38 Statutu MTS systematyka źródeł prawa w zestawieniu ze stanem faktycznym, normami, zwyczajem, orzecznictwem i doktryną prawa międzynarodowego potwierdza posiadanie przez Zakon Maltański pierwotnej podmiotowości prawnomiędzynarodowej, którą nabył on w przeszłości (w XII wieku) własną mocą, kontynuując ją nieprzerwanie do czasów współczesnych.

5. POZYCJA ZAKONU MALTAŃSKIEGO WOBEC STOLICY APOSTOLSKIEJ

Artykuł 4 § 1 Karty Konstytucyjnej Zakonu z 27 kwietnia 1961 r. postanawia, że „[...] pozycję prawną Zakonu wobec Stolicy Apostolskiej określa orzeczenie sądowe wydane 24 stycznia 1953 r. przez Trybunał

²³ G. E. do Nascimeto e Silva: *Diplomacy in International Law*, Leiden 1972, s. 40.

²⁴ Klafkowski: *op. cit.*, s. 128.

²⁵ Na przykład w orzeczeniach Sądu Kasacyjnego z 13 czerwca 1935 r., z 25 czerwca 1945 r., z 26 lipca 1947 r., z 14 lipca 1953 r. i z 24 czerwca 1974 r. W odniesieniu do wymienionych przykładowo orzeczeń C. Berezowski uważa, iż przyjęto w nich fikcyjną konstrukcję podmiotowości prawnomiędzynarodowej Zakonu, tak jakby Zakon Maltański dzięki niej był uznany przez innych członków społeczności międzynarodowej. Por. C. Berezowski: *Zagadnienie zwierzchnictwa terytorialnego*, Warszawa 1957, s. 27 i *id.*: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966, t. 1, s. 123; por. „*Revue Critique de Droit International Privé*” 1955, nr 1, s. 159 i n.

Kardynalski. W wyroku tym stwierdza się, że Zakon, będąc związkiem religijnym, podlega w zakresie religijnym normom prawa kanonicznego i w tym też zakresie zależny jest od Stolicy Apostolskiej, przy czym charakter religijny Zakonu „ograniczony jest do rycerzy profesyjnych i kapelanów, którzy do niego należą”.²⁶ Uznając religijną podległość Zakonu, podkreślono zarazem jego publiczną i prawnomiędzynarodową niezależność.

W ramach zaś zależności o charakterze religijnym Stolica Apostolska posiada szereg prerogatyw w stosunku do Zakonu, co powoduje, że do ważności niektórych decyzji władz Zakonu niezbędne jest uzyskanie papieskiej aprobaty, np. do wyboru Wielkiego Mistrza Zakonu. Wspomniana aprobata powinna być wyrażona w szczególnej formie — jako brewe. Jednakże w praktyce wyszła ona z użycia, toteż zgoda papieska komunikowana jest w formie noty Sekretarza Stanu Stolicy Apostolskiej adresowanej do legata papieskiego przy Zakonie. Może to świadczyć o rezygnacji przez Stolicę Apostolską z aktów władczych wobec Zakonu, co oznacza przejście w sferze prawnomiędzynarodowej do stosunków równoprawnych.

Zakon reprezentowany jest przy Stolicy Apostolskiej nie przez tzw. prokuratora, co zwykle zachodzi w przypadku zakonów religijnych, lecz przez przedstawiciela dyplomatycznego w randze ambasadora²⁷, mającego jednocześnie tytuł posła nadzwyczajnego i pełnomocnego. Jest nią osoba świecka, co ma podkreślać niezależność Zakonu od Watykanu w sferze stosunków międzynarodowych. Stosownie do tego w oficjalnych publikacjach Stolicy Apostolskiej przedstawiciel dyplomatyczny Zakonu wymieniany jest wśród akredytowanych przy Stolicy Apostolskiej przedstawicieli dyplomatycznych, a nie wśród przedstawicieli reprezentujących zakony religijne.

Potwierdzeniem takiego stosunku do Zakonu podczas oficjalnych wizyt składanych papieżowi jest między innymi traktowanie Wielkiego Mistrza jako głowy obcego państwa. Notyfikowany jest też mu każdorazowy wybór nowego papieża.

Zależność Zakonu Maltańskiego w sferze religijnej od Stolicy Apostolskiej w niczym nie narusza więc jego suwerenności w działalności *stricto* świeckiej.

²⁶ G. B. Hafkemeyer: *Der Rechtsstatus des Souveränen Malteser-Ritter-Ordens als Völkerrechtssubjekt ohne Gebietshoheit*, Hamburg 1955, s. 111.

²⁷ Art. 4 § 3 Karty Konstytucyjnej Zakonu z r. 1961.

6. PRAWO LEGACJI ZAKONU MALTAŃSKIEGO

Zakonowi Maltańskiemu przysługuje zarówno czynne, jak i bierne prawo legacji, uznane bullą papieża Klemensa V w r. 1466. Z prawa tego Zakon korzystał od czasu objęcia we władanie Malty i aż do r. 1798 opierało się ono głównie na suwerenności terytorialnej sprawowanej nad tą wyspą.

Od połowy XVIII wieku joannici posiadali stałych przedstawicieli dyplomatycznych — na zasadzie wzajemności — w randze ambasadora lub ministra przy głównych dworach europejskich: austriackim, francuskim, hiszpańskim, neapolitańskim, a także przy Stolicy Apostolskiej i w Wenecji.

Utrata zwierzchnictwa terytorialnego nad Maltą spowodowała ograniczenie utrzymywanych przez Zakon stosunków dyplomatycznych. O ile bowiem na początku XIX wieku kilka jeszcze państw akredytowało u siebie przedstawicieli dyplomatycznych Zakonu, o tyle u schyłku tegoż stulecia posiadał on swoich przedstawicieli jedynie przy Stolicy Apostolskiej i na dworze wiedeńskim.

Wkrótce po ustanowieniu swojej siedziby w Rzymie rząd włoski oficjalnie uznał (w r. 1844) przysługujące Zakonowi prawo legacji czynnej i biernej mimo braku określonego terytorium, co stanowiło istotny element stabilizujący pozycję tego związku na płaszczyźnie międzynarodowej.²⁸

Począwszy od lat dwudziestych obecnego stulecia Zakon Maltański uznawany jest za odrębną jednostkę geopolityczną przez coraz większą liczbę państw, które dokonują z nim wymiany przedstawicieli dyplomatycznych.

O ile bowiem w r. 1937 Zakon Maltański utrzymywał stosunki dyplomatyczne zaledwie z 5 państwami, o tyle w r. 1954 liczba ta wzrosła do 16 państw, a w r. 1965 było już: ambasad 32, a delegatur 5, natomiast w r. 1980 liczba państw uznających wzrosła do 40 przy utrzymaniu 5 delegatur.²⁹

Aktualnie (w r. 1994) Zakon w sensie formalnym utrzymuje 51 ambasad w państwach obcych oraz 6 stałych przedstawicielstw i 1 ambasadę przy rządowych organizacjach międzynarodowych.³⁰ Ponadto Zakon ma delegatury w 5 dalszych państwach oraz obserwatorów przy kilku organizacjach międzynarodowych. W niektórych jednak przypadkach misje dy-

²⁸ M. M. White man: *Digest of International Law*, Washington 1963, t. 1, s. 584 i n.

²⁹ Por. „Liste du Corps Diplomatique accrédité auprès de l'Ordre Souverain”, *Palais Malte* (Roma), février 1980 oraz *Annuaire 1980*, Palazzo Malte (Roma) 1980, s. 59

³⁰ *Ibid.*, *Annuaire 1990*, Roma 1990, s. 8.

plomatyczne Zakonu w kilku państwach są łączone albo też mianowany formalnie przedstawiciel dyplomatyczny nie rezyduje w państwie urzędowania, jak to uczyniono w przypadku Polski.

Zakon przyjmuje misje dyplomatyczne 49 państw, przy czym Stolica Apostolska utrzymuje stosunki dyplomatyczne z Zakonem za pośrednictwem osoby Kardynała-Patrona. Natomiast poszczególne państwa łączą swoje przedstawicielstwa przy Zakonie z misją przy Stolicy Apostolskiej. Tym sposobem Zakon może przyjmować stałe misje dyplomatyczne na terytorium państwa włoskiego mimo braku odpowiedniego porozumienia w tej kwestii z rządem włoskim.

Prawo legacji czynnej i biernej, z jakiego korzysta aktualnie Zakon, należy do uprawnień historycznie przez niego nabytych. Ponieważ jednak uprawnienie to nie jest współcześnie powszechnie aprobowane, przeto jego realizacja w praktyce zależy od indywidualnego uznania państwa zamierzającego nawiązać stosunki z Zakonem. Toteż określenie Zakonu z punktu widzenia prawa dyplomatycznego jako anomalnego podmiotu prawa legacji można by uważać za uzasadnione o tyle, o ile zmierza ono do podkreślenia szczególnej pozycji Zakonu w tym zakresie.³¹

Stosunki dyplomatyczne Zakonu z państwami regulowane są zasadami traktatowego prawa dyplomatycznego oraz zwyczajami międzynarodowymi. Wprawdzie Konwencja Wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z r. 1961 nie ma zastosowania do stosunków dyplomatycznych utrzymywanych przez Zakon, przewiduje bowiem w art. 2, iż jej postanowienia odnoszą się wyłącznie do stosunków dyplomatycznych między państwami.³² W praktyce jednak mocą bilateralnych porozumień dotyczących nawiązania stosunków dyplomatycznych z Zakonem jej postanowienia są stosowane i w tych przypadkach.

Ambasady czy delegatury Zakonu w poszczególnych państwach mają status odrębnych przedstawicielstw dyplomatycznych identyczny jednak ze statusem przysługującym pozostałym przedstawicielom dyplomatycznym tej samej rangi. W rezultacie przedstawiciele Zakonu Maltańskiego posiadają taki sam status jak inni dyplomaci odpowiedniej rangi.

W przypadku zaś gdy przedstawicielem Zakonu jest osoba będąca obywatelem państwa przyjmującego, to stosownie do zasad prawa dyplomatycznego, jeśli państwo przyjmujące nie przyzna jej dodatkowych przywilejów i immunitetów, korzysta ona jedynie z immunitetu jurysdyk-

³¹ I. P. Bliszczenko, W. N. Durdieniewski: *Diplomaticzeskoje i konsulskoje prawo*, Moskwa 1962, s. 50.

³² Konwencja Wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961, Dz. U. 1965, nr 37, poz. 309; *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1969, t. 2, s. 155.

cyjnego i nietykalności co do czynności urzędowych, spełnianych z racji wykonywania swych funkcji.

Poza przedstawicielami dyplomatycznymi w poszczególnych państwach Zakon Maltański ma także stałe przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych, szczególnie tych, których działalność o charakterze humanitarnym przeważa nad polityczną. Zakon utrzymuje stałe przedstawicielstwa między innymi przy Światowej Organizacji Zdrowia, Międzynarodowym Komitecie Czerwonego Krzyża, UNESCO, Wspólnotach Europejskich, Wysokim Komisarzu NZ ds. Uchodźców; ponadto posiada swoich przedstawicieli przy niektórych organizacjach politycznych: Radzie Europy czy Organizacji Państw Ameryki Środkowej.³³

7. ZDOLNOŚĆ TRAKTATOWA ZAKONU MALTAŃSKIEGO

Zdolność prawna Zakonu Maltańskiego do zawierania umów międzynarodowych uznawana jest aktualnie przez państwa. Współcześnie zawierane przez Zakon umowy międzynarodowe dotyczą tak stosunków dwu-, jak i wielostronnych. Umowy zawierane z państwami czy organizacjami międzynarodowymi odnoszące się do sfery stosunków dyplomatycznych³⁴ zawierane są zwykle w formie wymiany not, rzadziej w postaci odrębnego, specjalnie podpisywanego przez strony, aktu.

Dużą pod względem liczebności grupę stanowią dwustronne umowy pocztowe zwane konwencjami. Mają one z zasady „asymetryczny” charakter, ponieważ Zakon nie jest w stanie zapewnić wzajemności usług związanych z terytorium ani też ochrony praw zgodnej z normami Powszechnego Związku Poczтового, którego Zakon nie jest członkiem.

Kolejną grupę umów zawieranych z państwami i organizacjami międzynarodowymi są umowy dotyczące prowadzenia szpitali czy niesienia pomocy rannym i chorym w konfliktach zbrojnych.

Natomiast w ramach współpracy z organizacjami międzynarodowymi Zakon zawarł umowy między innymi z Międzynarodową Unią Pomocy, Światową Organizacją Zdrowia i Międzynarodowym Komitetem ds. Migracji Europejskiej.

Odmiennie przedstawia się możliwość korzystania ze zdolności traktatowej przez Zakon w przypadku umów wielostronnych, będących wyni-

³³ J. Sozański: *Zakres udziału Zakonu Maltańskiego w stosunkach prawno-międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9, s. 26.

³⁴ A. Pezzana: *The Juridical and Historical Foundation of Sovereignty of Military Hospitaller Order of St. John of Jerusalem of Rhodes and Malta*, Rome [b.r.w.], s. 5 i n.

kiem prac konferencji międzynarodowych poświęconych prawu humanitarnemu. Delegacji Zakonu przyznawany był na tych konferencjach status obserwatora, co wykluczało zarówno prawo do udziału w głosowaniu nad projektami opracowywanych umów, jak i możliwość udziału Zakonu w tychże umowach.

Jedynie na zorganizowanej w r. 1869 konferencji Międzynarodowego Czerwonego Krzyża przedstawiciele Zakonu korzystali z takich samych praw jak pozostali uczestnicy reprezentujący państwa na tejże konferencji, a to z powodu uznania delegacji Zakonu za reprezentację rządu na wygnaniu. Z uwagi na to, iż rozwiązanie takie wzbudziło liczne wątpliwości i opory ze strony delegacji wielu państw, zaczęto skłaniać się, w miarę upływu czasu, ku rozwiązaniu polegającemu na traktowaniu przedstawicieli Zakonu na konferencje międzynarodowe dotyczące prawa humanitarnego jako przedstawicieli organizacji międzynarodowej i tym samym przyznaniu im statusu wyłącznie obserwatorów.

Status taki przyznano delegacji Zakonu na konferencji dyplomatycznej w Genewie w r. 1929 poświęconej opracowaniu konwencji dotyczącej polepszenia losu rannych i chorych w armiach czynnych.

Analogiczny status przyznano delegacji Zakonu na odbywającej się w latach siedemdziesiątych obecnego wieku w Genewie, pod auspicjami Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, konferencji dyplomatycznej poświęconej potwierdzeniu i rozwojowi międzynarodowego prawa humanitarnego w konfliktach zbrojnych³⁵ oraz na konferencji dotyczącej ograniczenia i zakazu stosowania w konfliktach zbrojnych szczególnie niehumanitarnych rodzajów broni konwencjonalnej.

W świetle poczynionych uwag stwierdzić należałoby, iż Zakon Maltański ma zdolność do zawierania umów o charakterze dwustronnym. Nie przejawia natomiast takiej zdolności w odniesieniu do traktatów wielostronnych, a wyjątek stanowi dopuszczenie Zakonu do udziału w Statucie Międzynarodowego Komitetu Medycyny i Farmacji Wojskowej, którego stroną jest od r. 1946. Wynika stąd, że Zakon ma zdolność realizacji podmiotowego *ius contrahendi* jedynie w ograniczonym zakresie.³⁶

8. STOSUNKI ZAKONU MALTAŃSKIEGO Z PAŃSTWEM WŁOSKIM

Wzajemne stosunki pomiędzy Zakonem Maltańskim a państwem włoskim mają stosunkowo długą historię znaczoną wzajemnymi deklaracjami i oświadczeniami. Jednakże dopiero w r. 1868 rząd włoski złożył dekla-

³⁵ Góralczyk: *op. cit.*, ss. 378—379; Klafkowski: *op. cit.*, ss. 441—442.

³⁶ D. P. O'Connell: *International Law*, London 1965, t. 1, s. 229.

rację stwierdzającą, że Zakon Maltański „nigdy nie przestał być suwerenny w europejskim prawie narodów”.³⁷

W okresie między pierwszą i drugą wojną światową władze włoskie na mocy dekretów królewskich z lat 1921, 1923, 1925 i 1927 uznały status prawny Wielkiego Mistrza i Kanclerza Zakonu za identyczny ze statusem prawnym szefów rządów państw obcych. Nieformalnie uznawały także prawo legacji Zakonu, aczkolwiek dopiero w r. 1960 zawarły w formie wymiany not umowę bilateralną potwierdzającą powyższy stan prawny. Rząd włoski zaakceptował też — wprawdzie jedynie *de facto* — prawo Zakonu do prowadzenia poczty, bicia monety oraz wydawania orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych.

Innym przejawem uznawania przez rząd włoski pozycji Zakonu było podniesienie w r. 1981 przedstawicielstwa Zakonu przy Kwirynale (siedzibie prezydenta republiki włoskiej) do rangi ambasady. Skutkiem tego głowa państwa włoskiego, przyjmując Wielkiego Mistrza, nadaje takim wizytom charakter wizyt oficjalnych. Wreszcie zauważyć należy, że Zakon wykonuje swoje prawnomiędzynarodowe uprawnienia z pewnym uszczerbkiem dla suwerenności państwa włoskiego, na które to ostatnie milcząco przystaje, albowiem sprzeciw Włoch, z pewnością uzasadniony i uprawniony, odebrałyby Zakonowi możliwość korzystania z atrybutów podmiotu prawa międzynarodowego.

9. KONKLUZJE

Dokonany przegląd zagadnień dotyczących statusu prawnomiędzynarodowego Zakonu Maltańskiego prowadzi do wniosku, że uczestniczy on podmiotowo we współczesnych stosunkach prawnomiędzynarodowych, aczkolwiek jego udział podlega pewnym ograniczeniom.

Istota podmiotowości Zakonu jest odmienna od podmiotowości państwa czy innych podmiotów prawa międzynarodowego. W konsekwencji więc odmienny jest też zakres tej podmiotowości w różnych sferach. I tak: czynne prawo legacji wykonywane jest jedynie w stosunku do państw uznających Zakon, bierne zaś opiera się na kurtuazyjnym przyzwoleniu władz państwa włoskiego.

Podobnie przedstawia się kwestia zawierania umów, gdyż *ius contrahendi* Zakonu jest ograniczone zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo. Można by więc uważać, że Zakon nie ma zdolności traktatowej w zakresie umów wielostronnych oraz wobec tych państw, które nie uznają jego historycznie uzasadnionej podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Nie

³⁷ R. Prantner: *Malteserorden und Völkergemeinschaft*, Berlin 1974, s. 76.

wykonując zaś zwierzchnictwa terytorialnego, a co za tym idzie i ludnościowego, z tego drugiego powodu nie ma zdolności do utrzymywania stosunków konsularnych. Zatem możliwość udziału Zakonu w tworzeniu norm prawnomiędzynarodowych traktatowych oraz zwyczajowych jest w określonym stopniu ograniczona.

W konkluzji należałoby stwierdzić, że Zakon Maltański, charakteryzując się pewną odmiennością swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej, realizuje jednak — wprawdzie w specyficzny sposób wynikający z jego istoty — wiele atrybutów tejże podmiotowości w stosunku do państw, które je uznają.³⁸

S U M M A R Y

The establishment of diplomatic relations by the Government of the Polish Republic in 1990 and the signing of the postal convention in 1991 with the Sovereign Order of Maltese Knights raises the issue of the international status of the Maltese Order. This is a highly interesting question about the international personality of non-state subjects of international law.

Established in Palestine in the 11th century to help the sick and wounded crusaders, the Sovereign Order of Maltese Knights first had its seat on the Isle of Rhodos and then in Malta (from the 15th century), where it was treated by some countries as the subject of international law until the Napoleonic times. After it was transferred to Rome it became an ordinary church order, yet recognized by Italy as the subject of international law, which was confirmed, among others, by a Roman cassation court in 1945.

The Order has currently its own diplomatic representatives in over 50 countries, including the Holy See. It also has the right to conclude treaties (*ius contrahendi*) and participates in numerous international congresses as observer. Moreover, it has standing representation with many international organizations.

The Maltese Order has its seat in a Roman palace, which is regarded as the national territory of the Order. It can thus be assumed that, although currently it is not a state and without a territory, yet the Maltese Order enjoys some attributes of international personality in relations with the countries which recognize them. We may therefore conclude that at present the Maltese Order is a particular subject of international law, which is accepted by the international community.

³⁸ Antonowicz: *Podręcznik prawa...*, s. 74.

