

Andrzej Marian Świątkowski*

PRÓBA PODWAŻENIA OBOWIĄZKU LOJALNOŚCI PRACOWNIKÓW MIĘDZYNARODOWYCH WOBEC ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWEJ

Pracownicy sekretariatu ONZ oraz biur pozostałych organizacji międzynarodowych powinni być niezależni i lojalni wyłącznie wobec pracodawcy – organizacji międzynarodowej, która ich zatrudnia¹. Jednak utrzymaniu niezależności pracowników organizacji międzynarodowych nie sprzyjają zasady naboru kandydatów do pracy w tych organizacjach. Stosowana przez organizacje międzynarodowe zasada możliwie nieograniczonego w znaczeniu geograficznym obszaru rekrutacji pracowników sprzyja lobbingsowi stosowanemu przez władze poszczególnych państw członkowskich, a także władze regionalnych – opartych na politycznych kryteriach, wynikających ze wspólnoty interesów – organizacji niektórych państw. Organy statutowe organizacji międzynarodowych posługują się swoistą zasadą rotacji w obsadzaniu niektórych ważniejszych stanowisk w sekretariatach organizacji międzynarodowych.

Realizacji modelu lojalnego wyłącznie wobec społeczności międzynarodowej międzynarodowego funkcjonariusza publicznego nie sprzyjała sytuacja międzynarodowa w drugiej połowie ubiegłego stulecia. W annałach stosunków międzynarodowych odnotowane zostały przypadki presji władz niektórych państw członkowskich na organizacje międzynarodowe. Wobec Organizacji Narodów Zjednoczonych władze USA zastosowały presję finansową, polegającą na zapowiedzi zmniejszenia składki członkowskiej oraz wpłat finansowych na rzecz tej organizacji:

- 1) o 5 procent, z 25 do 20 procent, jeżeli ONZ nie znowelizuje art. 18 Karty, przepisu przyznającego każdemu państwu członkowskiemu jeden głos, i nie zmieni zasad głosowania oraz nie wprowadzi pojęcia głosu ważonego (*weighted voting*) opartego na wysokości składki członkowskiej (*The Kassebaum Amendment*)²,

* Prof. zw. dr hab., Uniwersytet Jagielloński.

¹ Więcej na ten temat piszę w przygotowywanym do druku tomie *Eksterytorialne stosunki pracy*. Niniejsze opracowanie jest jego fragmentem.

² R.W. Nelson, *International Law and the US Withholding of Payments to International Organizations*, „American Journal of International Law” 1986, nr 4, s. 973 i n.

- 2) o 8,34 procent w każdym miesiącu, jeżeli uprawnienia państwa Izrael udziału w pracach ONZ zostaną ograniczone lub zawieszono, albo gdy wymienione państwo zostanie wykluczone z tej organizacji³,
- 3) w razie ograniczenia przez Kongres opłat na rzecz organizacji międzynarodowych (*The Gramm-Rudman-Hollings Act*).

Na podstawie tego aktu w roku 1985 amerykańskie władze państwowe zredukowały opłaty na rzecz ONZ o 10 procent⁴. Szczególny charakter miała zapowiedź sankcji finansowej wobec ONZ w proteście przeciwko polityce władz ówczesnych państw socjalistycznych: byłego ZSRR i pozostałych państw członkowskich Europy Wschodniej, które zobowiązały swoich obywateli zatrudnionych w sekretariacie ONZ do wpłaty nadwyżki wynagrodzenia – otrzymywanego z racji pracy w ramach stosunku pracy w tej organizacji międzynarodowej – w wysokości różnicy między wynagrodzeniem ONZ a płacą na stanowisku w urzędzie publicznym w państwie członkowskim, do którego przyporządkowany został funkcjonariusz publiczny skierowany do pracy w ONZ (*The Sundquist Amendment*). Należy podkreślić, że władze Stanów Zjednoczonych nie występowały w obronie wynagrodzeń państwowych funkcjonariuszy publicznych ówczesnych państw socjalistycznych. Wymieniona poprawka zapowiadała ograniczenie amerykańskich kontrybucji finansowych na rzecz ONZ w wysokości równej kwotom wpłacanym do budżetu poszczególnych państw Europy Wschodniej przez obywateli tych państw, państwowych urzędników publicznych zatrudnionych w ONZ. Powyższa inicjatywa amerykańska miała wyłącznie charakter polityczno-propagandowy. Nie została sformułowana w sposób stanowczy. Zapowiedź władz USA odnosiła się do braku jakiegokolwiek poprawy sytuacji w stosowanej praktyce obowiązku zwrotu przez państwowych funkcjonariuszy publicznych, występujących w ONZ w roli międzynarodowych funkcjonariuszy publicznych, nadwyżki otrzymywanej z kasy tej organizacji, finansowanej ze składek państw członkowskich. Z uwagi na trudności w obliczeniu różnic między wynagrodzeniami wypłacanymi przez organizację międzynarodową a przysługującymi państwowym funkcjonariuszom publicznym, realizacja zapowiedzi władz amerykańskich ograniczenia kontrybucji finansowej na rzecz organizacji międzynarodowej wywoływałaby na pewno poważne kontrowersje między państwami członkowskimi. Miałaby z pewnością istotny wpływ na realizowanie statutowych zadań tej organizacji międzynarodowej.

Sankcje finansowe i zapowiedzi dalszych działań zostały ocenione jako sprzeczne z przepisami Karty ONZ, która stanowi, że wydatki ONZ są ponoszone proporcjonalnie przez państwa członkowskie tej organizacji, zgodnie z uchwałami podejmowanymi przez Zgromadzenie Ogólne (art. 17 ust. 2 Karty ONZ)⁵. W dniu 20 lipca 1962 roku Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wydał opinię prawną, zgodnie z którą do wydatków ONZ zaliczono wszelkie koszty związane z funkcjonowaniem tej organizacji⁶. Stanowisko Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości zostało zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne ONZ⁷.

³ *Ibidem*, s. 979.

⁴ Y. Beigbeder, *Threats to the International Civil Service*, London–New York 1988, s. 57.

⁵ *Ibidem*, s. 57–58.

⁶ Certain Expenses of the UN: Art. 17, Paragraph 2 of the Charter, International Court of Justice Reports, 151, 1962.

⁷ General Assembly Resolution No. 1854 of 19 December 1962. Zob. R.W. Nelson, *op.cit.*, s. 979.

W roku 1970 władze Stanów Zjednoczonych ograniczyły o połowę wysokość składki płaconej z racji członkostwa w Międzynarodowej Organizacji Pracy. Uzasadnienie tej decyzji miało charakter ściśle polityczny. Były ZSRR uzyskał nieproporcjonalnie duże wpływy na działalność MOP⁸. W 1974 roku USA zawiesiły wpłatę składki członkowskiej w UNESCO z powodu odmowy przyjęcia Izraela do europejskiej grupy państw członkowskich tej organizacji⁹. Sankcje finansowe wobec organizacji międzynarodowych stosowały także władze innych państw członkowskich: byłego ZSRR i Francji¹⁰. Jednakże USA na znak protestu przeciwko nadmiernym wpływom byłego ZSRR w MOP wystąpiły z tej organizacji w 1977 roku i powstrzymały się od udziału w jej pracach do roku 1990¹¹. W 1985 roku USA zrezygnowały z członkostwa w UNESCO¹². Rok później Stany Zjednoczone, w retorsji wobec orzeczenia z 27 czerwca 1986 roku wydanego na wniosek władz Nikaragui, wypowiedziały klauzulę dotyczącą obowiązku poddania się jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości¹³.

Oceniając politykę władz amerykańskich wobec organizacji międzynarodowych, prawnicy amerykańscy zwracali uwagę na przyczyny o charakterze politycznym – zmniejszanie się wpływów USA w ONZ oraz poważną rozbudowę zadań tej organizacji realizowanych przez zatrudnionych w sekretariacie generalnym jej pracowników międzynarodowych wypełniających funkcje publiczne¹⁴.

Wcześniej jednak władze Stanów Zjednoczonych rozpoczęły proces negowania lojalności obywateli amerykańskich, pracowników sekretariatu ONZ, wyłącznie wobec Organizacji Narodów Zjednoczonych, mimo iż jako jedno z państw członkowskich założycieli tej organizacji międzynarodowej zdecydowanie popierały ideę autonomicznej międzynarodowej służby cywilnej, lojalnej wobec pracodawcy. Dowodem na potwierdzenie powyższej tezy jest odpowiedź władz amerykańskich na wniosek pierwszego sekretarza generalnego ONZ Trygve Lie, który zwrócił się o pomoc w znalezieniu odpowiednich kandydatów w Stanach Zjednoczonych do pracy w sekretariacie ONZ. Władze amerykańskie, powołując się na Kartę ONZ, stanowczo odmówiły rekomendowania kandydatów do pracy w tej organizacji międzynarodowej. W pisemnej odpowiedzi zacytowano fragmenty oficjalnych dokumentów ONZ, zgodnie z którymi prawo zatrudniania i zwalniania z pracy międzynarodowych funkcjonariuszy publicznych przysługuje wyłącznie sekretarzowi generalnemu ONZ. Stanowisko amerykańskie nie było dyplomatyczne, ponieważ sekretarz generalny ONZ nie zwracał się do władz publicznych USA o podejmowanie decyzji personalnych, lecz o zaproponowanie odpowiednich kandydatów, których on jako piastun statutowego organu ONZ mógłby zatrudnić. Przedstawiając Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ przyczyny, dla których zwrócono się w sprawie rekomendacji kandydatów do władz USA, sekretarz generalny ONZ tłumaczył, iż w sprawach personalnych powinien korzystać z pomocy władz

⁸ Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 46.

⁹ *Ibidem*, s. 46.

¹⁰ Y. Beigbeder, *Management Problems in UN Organizations*, London 1987, s. 147 i n.

¹¹ Y. Beigbeder, *The US Withdrawal from the ILO*, „Industrial Relations” 1979, vol. 34, No. 2, s. 233.

¹² *Idem*, *Threats...*, s. 46.

¹³ Communiqué No. 86/8, International Court of Justice Reports 1986.

¹⁴ P.D. Martin, *US Public Opinion and the UN* [w:] *The United States, the United Nations and the management of Total Change*, T.T. Gati (ed.), New York 1983, s. 287; Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 59.

publicznych państw członkowskich dla uzyskania i zweryfikowania informacji o kandydatach, jak również pracownikach zatrudnionych w organizacji międzynarodowej¹⁵. Pierwszy sekretarz generalny ONZ wprowadził zasadę, iż przed podjęciem decyzji o zatrudnieniu, a także o odnowieniu zatrudnienia pracownika organizacji międzynarodowej opinię popierającą kandydata powinny przedstawić władze publiczne państwa członkowskiego, którego obywatelem był kandydat lub pracownik ubiegający się o przedłużenie umowy o pracę z tą organizacją. Od początku istnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych ignorowano podstawową zasadę lojalności międzynarodowych funkcjonariuszy publicznych. Pracodawcy, organizacje międzynarodowe oczekiwali, iż władze publiczne wybiorą i przedstawią im odpowiednich kandydatów do pracy. Więcej, władze administracyjne ONZ z własnej inicjatywy, bez podstawy prawnej umożliwiały władzom państw członkowskich udział w podejmowaniu decyzji w sprawach odnoszących się do odnowienia umów o pracę osób zatrudnionych w charakterze pracowników międzynarodowych tej organizacji. Powyższa praktyka utrzymywała się przez długi okres w niektórych wyspecjalizowanych organizacjach Narodów Zjednoczonych, na przykład UNESCO. Wyjaśnienia tego stanu spraw, prezentowane w piśmiennictwie prawa międzynarodowego publicznego, ograniczały się do stwierdzenia, iż wpływ władz państw członkowskich na politykę zatrudnienia i awansów w organizacjach międzynarodowych był ograniczony. Dotyczył bowiem wyłącznie urzędników publicznych państw członkowskich delegowanych do pracy w danej organizacji międzynarodowej. Praktyka rekomendacji do pracy w organizacjach międzynarodowych nie miała zastosowania do pracowników administracyjnych, którzy nie posiadali statusu międzynarodowych funkcjonariuszy publicznych (*non-civil servants*)¹⁶.

Powyższa eksplikacja nie może się oprzeć rzeczowej krytyce z dwóch powodów. Ze statutów i regulaminów personelu organizacji międzynarodowych jednoznacznie wynika, że pracownicy merytoryczni organizacji międzynarodowej – osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, nawiązanej po doręczeniu im i zaaprobowaniu przez nich oferty pracy w specyficznej formie *letter of appointment* – do których obowiązków pracowniczych należy wykonywanie funkcji publicznych w imieniu i na rzecz organizacji międzynarodowej, są traktowani jako międzynarodowi funkcjonariusze publiczni (*international civil servants*). Pozostali pracownicy, zakwalifikowani przez Yves'a Beigbедера do kategorii *non-civil servants*, wykonują prace techniczne i pomocnicze. Do znacznej części tych zajęć organizacje międzynarodowe zatrudniają personel miejscowy. Z prawnego punktu widzenia pracownicy zatrudnieni przy pracach pomocniczych i mniej odpowiedzialnych pracach technicznych mają status pracowników organizacji międzynarodowej. Jednakże nie są zaliczani do korpusu pracowników organizacji międzynarodowych zobowiązanych w ramach umów o pracę do realizacji zadań wchodzących w skład międzynarodowych funkcji publicznych.

Drugi, ważniejszy argument, przedstawiony w literaturze prawa międzynarodowego publicznego, odnosi się do wpływu władz publicznych państw członkowskich na podejmowanie decyzji o delegowaniu do pracy w organizacji międzynarodowej urzędników państwowych zatrudnionych głównie w służbie zagranicznej poszczególnych państw

¹⁵ *The Personnel Policy of the UN*, „UN Bulletin” 1953, vol. XIV, No. 6, March 15th.

¹⁶ Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 48.

członkowskich. Delegacja (*secondment*), nawet jeżeli powoduje nawiązanie umowy o pracę z funkcjonariuszem publicznym, któremu państwo członkowskie udziela na okres pracy w organizacji międzynarodowej urlopu bezpłatnego, nie czyni z takiej osoby pracownika wiążącego z organizacją międzynarodową oczekiwanie (ekspektywę) na kontynuację kariery zawodowej. Przedłużenie umowy o pracę z pracownikiem delegowanym w organizacji międzynarodowej jest uzależnione od decyzji władz publicznych państwa członkowskiego w sprawie odnoszącej się do przedłużenia delegowanemu urzędnikowi krajowej służby publicznej urlopu bezpłatnego. Zatrudnienie w organizacji międzynarodowej na podstawie delegacji nie może być traktowane – i nie było w dotychczasowej praktyce organizacji międzynarodowych – jako jedna z podstawowych form zatrudniania i prowadzenia polityki personalnej przez władze organizacji międzynarodowych. Z tych powodów w początkach istnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych rekomendacje władz publicznych państw członkowskich do pracy miały ograniczony charakter, zaś nadanie temu zjawisku rozgłosu może być traktowane jako niezręczność, kolidująca z podstawową zasadą uznaną za obowiązującą w polityce personalnej organizacji międzynarodowych, zgodnie z którą nawiązywanie i odnawianie umów o pracę oraz awansowanie pracowników organizacji międzynarodowych powinno uwzględniać w pierwszym rzędzie lojalność wobec społeczności międzynarodowej oraz organizacji międzynarodowej, która została powołana przez państwa członkowskie w celu realizacji międzynarodowych zadań publicznych zaakceptowanych przez tę społeczność.

W monografii prawniczej poświęconej eksterytorialnym stosunkom pracy nie zajmuję się problemami polityki międzynarodowej. Nie wchodzi więc w przyczyny, dla których pierwszy sekretarz generalny ONZ zawarł w 1948 roku z Departamentem Stanu USA poufne porozumienie, na mocy którego władze amerykańskie zobowiązały się ujawnić Organizacji Narodów Zjednoczonych obywateli amerykańskich, pracowników ONZ uznanych przez władze publiczne USA za członków lub sympatyków politycznych organizacji lewicowych. Z punktu widzenia międzynarodowego prawa pracy powyższe porozumienie naruszało zasadę eksterytorialności stosunków pracy nawiązanych przez organizację międzynarodową z zatrudnionymi przez nią pracownikami. W okresie pierwszych pięciu lat istnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych był to już drugi przypadek, po porozumieniu zawartym w roku 1947 w Lake Success (*The Headquarters Agreement*), naruszenia międzynarodowego prawa pracy. Według Y. Beigbedera, Trygve Lie wyraził zgodę na poddanie Amerykanów zatrudnionych w ONZ klauzuli zezwalającej na badanie lojalności wobec Stanów Zjednoczonych (*loyalty clearance*), zanim została wprowadzona przez władze Stanów Zjednoczonych do amerykańskiego porządku prawnego¹⁷. Akt federalny uchwalony 23 września 1950 roku wprowadził w USA powszechną lustrację. Zobowiązał wszystkie organizacje komunistyczne działające w Stanach Zjednoczonych oraz ich członków, a także byłych członków do zgłoszenia deklaracji istnienia (organizacje) i przynależności (członkowie oraz byli członkowie) władzom federalnym pod sankcjami prawnymi. W publicznej deklaracji nowojorskiej specjalnej federalnej wielkiej ławy przysięgłych (*The Special Federal Grand Jury of New York*) zawarte zostało stwierdzenie o szczególnie dużym skupisku

¹⁷ *Ibidem*, s. 49.

członków, byłych członków i sympatyków organizacji komunistycznych wśród „nie-lojalnego wobec USA” amerykańskiego personelu w siedzibie Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku¹⁸. Odmowa stawienia się obywateli amerykańskich zatrudnionych w sekretariacie ONZ w Nowym Jorku przed Podkomitetem Komitetu Senatu Stanów Zjednoczonych do spraw Bezpieczeństwa Wewnętrznego (*Internal Security*), z powołaniem się na immunitet dyplomatyczny przysługujący pracownikom tej organizacji międzynarodowej oraz V poprawkę do Konstytucji USA, spowodowała podjęcie przez sekretarza generalnego decyzji o rozwiązaniu stosunków pracy¹⁹. Jako powód rozwiązania stosunków pracy podano, iż pracownicy międzynarodowi, którzy odmówili złożenia wyjaśnień przed organami władzy publicznej USA, powołanymi do zbadania „działalności antyamerykańskiej”, zostali uznani przez pracodawcę – organizację międzynarodową winnymi naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych i tym samym stracili zdolność do wypełniania międzynarodowych funkcji publicznych. Wśród zwolnionych z pracy byli pracownicy zatrudnieni na podstawie umów o pracę zawartych na czas nieokreślony, nazywanych w źródłach międzynarodowego prawa pracy „stałymi umowami o pracę” (*permanent contracts of employment*). Powyższe określenie nie ma odpowiednika w polskiej terminologii prawniczej. Wiąże się ono z zagwarantowaniem stabilizacji zatrudnienia, zwolnienia stron indywidualnych stosunków pracy (pracodawcy i pracownika) z obowiązku odnawiania terminowych umów o pracę zawieranych na czas oznaczony. W amerykańskim piśmiennictwie prawa pracy odpowiednikiem sformułowania „stała umowa o pracę” jako podstawa prawna ustabilizowanego zatrudnienia jest sformułowanie *tenure*, stosowane w stosunkach pracy nauczycieli akademickich, pracowników wypełniających także ważne funkcje publiczne. Wyposażony w powyższe, specjalne uprawnienie pracownik (*tenured professor*) ma gwarancję pozostawania w stosunku pracy do chwili nabycia uprawnień do świadczeń emerytalnych i jest chroniony przed jednostronnymi oświadczeniami woli pracodawcy zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z zachowaniem ustalonego okresu wypowiedzenia. W przypadku pracowników organizacji międzynarodowych uważanych za międzynarodowych funkcjonariuszy publicznych praca traktowana jako rodzaj służby publicznej na rzecz społeczności międzynarodowej pojmowana była jako rodzaj „stałego” zatrudnienia. Przeważało rozwiązanie tego rodzaju stosunków pracy uważane było przez fachowców i opinię publiczną za poważne naruszenie zasady pewności zatrudnienia. W dodatku akt federalny nie był bezpośrednio adresowany do obywateli amerykańskich pozostających w eksterytorialnych stosunkach pracy. Reguły eksterytorialności organizacji międzynarodowej obejmowały również stosunki pracy, podobnie jak inne stosunki prawne nawiązane między organizacją międzynarodową a osobami fizycznymi zatrudnionymi przez tę organizację w celu realizowania jej statutowych celów i zadań publicznych w społeczności międzynarodowej. Dopiero 9 stycznia 1953 roku władze amerykańskie opublikowały rozporządzenie (*Executive Order*) No. 10422,

¹⁸ R.C. Hartnett, *U.S. Communists in the United Nations*, America, New York, 1952, 17/1, s. 421.

¹⁹ W.G. Friedman, *The United Nations and National Loyalties*, „International Journal” 1952, No. 8/53, s. 17 i n.; W. Modnerow, *Observation sur l'affaire des fonctionnaires américains congédiés par le Secrétaire général à la demande du gouvernement des États-Unis*, „Politique étrangère” 1954, N° 19, s. 501 i n.; G. Langrod, *La fonction publique internationale*, Leyde 1964, s. 223 i n.

wprowadzające obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych przez obywateli tego państwa jako konieczny warunek ubiegania się o zatrudnienie i nawiązania eksterytorialnych stosunków pracy z ONZ i innymi wyspecjalizowanymi organizacjami międzynarodowymi. Sprzeczność powyższej regulacji z eksterytorialnością organizacji międzynarodowej została podniesiona w fachowej literaturze międzynarodowego prawa publicznego oraz międzynarodowego prawa administracyjnego. Y. Beigbeder podkreśla, że ćwierć wieku wcześniej sekretariat Ligi Narodów został postawiony w podobnej sytuacji przez faszystowskie włoskie władze państwowe, które w celu uniemożliwienia przeciwnikom Mussoliniego podjęcia pracy w sekretariacie generalnym tej organizacji międzynarodowej wprowadziły obowiązek poddania obywateli Włoch, kandydatów do pracy w Lidze Narodów, ocenie państwowych władz publicznych²⁰.

Sekretarz generalny ONZ T. Lie uzasadniał podjęte decyzje o wyciąganiu konsekwencji wobec pracowników międzynarodowych pozostających w eksterytorialnych stosunkach pracy, niepodlegających regulacji przepisów wydanych przez władze jakiegokolwiek państwa członkowskiego organizacji międzynarodowej, przekonaniem, iż żaden pracownik organizacji międzynarodowej nie powinien angażować się w niezgodną z prawem działalność (*subversive activity*) wobec państwa, którego jest obywatelem, jak i każdego innego państwa członkowskiego²¹. Jego zdaniem, żaden obywatel amerykański, członek Komunistycznej Partii USA, pozbawiony z tego powodu prawa zatrudnienia w urzędach publicznych własnego państwa, nie powinien zostać przyjęty do pracy w ONZ ani kontynuować zatrudnienia w tej organizacji. Specjalne traktowanie regulacji prawnych Stanów Zjednoczonych w polityce personalnej ONZ było spowodowane tym, iż główna siedziba Organizacji Narodów Zjednoczonych została umiejscowiona na terytorium amerykańskim²². Powyższe wyjaśnienie musi zostać uznane za nieoczekiwane także z tego powodu, że było złożone przez T. Lie, norweskiego specjalistę z dziedziny prawa pracy²³, ponieważ koliduje z obowiązującą niemal od początku funkcjonowania organizacji międzynarodowych praktyką niepoddawania ich ani stosunków prawnych, w jakie te organizacje wstępują, w tym także stosunków pracy, przepisom prawa obowiązującym w państwie, w którym zlokalizowana została siedziba tych organizacji. Jednakże decyzja sekretarza generalnego o rozwiązaniu stosunków pracy z pracownikami ONZ, którzy odmówili poddania się lustracji, została podjęta po zapoznaniu się z opinią prawną, według której postępowanie pracowników organizacji międzynarodowej stanowiło naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych, ponieważ stwarzało domniemanie faktyczne ich zaangażowania się w działalność niezgodną z prawem²⁴.

Mimo iż organizacje wyspecjalizowane Narodów Zjednoczonych miały w mniejszym stopniu charakter polityczny niż ONZ, władze USA objęły w pierwszej połowie

²⁰ Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 49; zob. również A.W. Rovine, *The First Fifty Years: The Secretary-General in World Politics, 1920–1970*, A.W. Sijthoff (ed.), Leyden 1970, s. 254.

²¹ *The Personnel Policy of the UN*, s. 6, 10.

²² Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 50.

²³ T. Lie, *In the Cause of Peace*, New York 1954, s. 12; Y. Beigbeder pisze, że T. Lie był politykiem socjal-demokratycznym, antyfaszystą i antynazistą podczas II wojny światowej oraz antykomunistą. *Threats...*, s. 38.

²⁴ Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 50.

lat pięćdziesiątych XX wieku procedurą lustracyjną obywateli amerykańskich, pracowników sekretariatów tych organizacji. Najbardziej znane w literaturze przedmiotu przypadki to sprawa Davida Neala Leffa, pracownika UNESCO, oraz Gordona McIntire'a, pracownika FAO²⁵. Terminowa umowa o pracę zawarta z D.N. Leffem przez UNESCO nie została odnowiona z uwagi na poważne wątpliwości władz amerykańskich odnośnie do jego lojalności wobec USA. Pracownik bowiem odmówił poddania się przesłuchaniu prowadzonemu przez Wielką Ławę Przysięgłych w Nowym Jorku, mimo wyraźnego polecenia wydanego mu przez dyrektora generalnego UNESCO stawienia się na przesłuchanie. D.N. Leff odwołał się od decyzji pracodawcy o odmowie przedłużenia terminowej umowy o pracę do Trybunału Administracyjnego MOP (*International Labour Organization Administrative Tribunal* – ILO AT), organu rozpatrującego spory w zakresie stosunków pracy między organizacjami międzynarodowymi i ich pracownikami. Trybunał Administracyjny MOP²⁶ uchylił zaskarżoną decyzję, podkreślając, iż odmowa wykonania polecenia pracodawcy przez pracownika nie pozostaje poza kontrolą pracodawcy, chociaż przyczyny, dla których powyższe polecenie zostało wydane – poddanie się postępowaniu lustracyjnemu – nie pozostają w bezpośrednim związku z obowiązkami pracownika organizacji międzynarodowej. W kolejnym orzeczeniu Trybunał Administracyjny MOP²⁷ wyraźnie stwierdził, że władze organizacji międzynarodowej nie uważają się za zobowiązane do wykonywania decyzji władz państw członkowskich. Eksterytorialny charakter stosunków pracy w organizacjach międzynarodowych pozostaje w sprzeczności z zobowiązaniem pracowników organizacji międzynarodowych do poddania się wewnętrznej procedurze lustracyjnej, wprowadzonej na mocy przepisów prawa obowiązującego w państwie członkowskim. Wydanie przez pracodawcę – UNESCO, reprezentowanego przez obywatela amerykańskiego, pracownikowi tej organizacji, również obywatelowi USA, polecenia służbowego stawienia się przed organem władzy publicznej w Stanach Zjednoczonych uznał Trybunał Administracyjny MOP za drastyczny przypadek nadużycia władzy przez pracodawcę. Zaznaczył, że udzielenie przez organizację międzynarodową pomocy prawnej władzom publicznym USA musiałoby być ocenione jako precedens, który mógłby poważnie zakłócić funkcjonowanie organizacji międzynarodowych, gdyby inne państwa członkowskie ONZ miały prawo zwrócenia się do organizacji międzynarodowych z wnioskami o dokonanie czynności regulowanych procedurą ustanowioną w przepisach prawa tychże państw. Podkreślił również, iż akceptacja przez pracodawcę – organizację międzynarodową obowiązku poddania się procedurze lustracyjnej wprowadzonej w USA pozostawałaby w sprzeczności z regułami pewności zatrudnienia w stosunkach pracy w organizacji międzynarodowej, niepodlegającej z racji eksterytorialności przepisom prawnym ustanowionym w porządku prawnym poszczególnych państw członkowskich. Trybunał Administracyjny MOP stwierdził również, iż obowiązek lojalności obywatela wobec własnego państwa nie może być utożsamiany z obowiązkiem uczciwości w eksterytorialnych stosunkach pracy. Na podstawie przedstawionych powyżej argumentów Trybunał Administracyj-

²⁵ Por. G. Langrod, *The International Civil Service*, A.W. Sijthoff (ed.), Leyden 1968, s. 212 i n.; zob. również J. Behrstock, *The English Case: Troubled Times at the UN*, London 1987.

²⁶ Orzeczenie nr 15 z 6 września 1954 r.

²⁷ Nr 18 z 26 kwietnia 1955 r.

ny MOP orzekł, że decyzja dyrektora generalnego UNESCO o odmowie odnowienia terminowej umowy o pracę z powodem stanowi przypadek niezgodnego z prawem podejmowania władczych decyzji przez pracodawcę w sprawach z zakresu prawa pracy regulowanych przepisami partykularnego („zakładowego”) prawa pracy – statutem i regulaminem personelu UNESCO. Oceniając zachowanie pracodawcy, Trybunał Administracyjny MOP orzekł, że dyrektor generalny UNESCO, podejmując zaskarżoną decyzję, nadużył przysługującego mu uprawnienia do nieodnowienia terminowej umowy o pracę. Niezgodnie z przepisami obowiązującymi w organizacji międzynarodowej wykorzystał przysługujące mu prawo do podejmowania władczych decyzji w eksterytorialnych stosunkach pracy. Postawił pracownika organizacji międzynarodowej w niekorzystnej sytuacji, ponieważ dał podstawę do uznania, że podjęta przez pracodawcę decyzja o odmowie przedłużenia terminowej umowy o pracę pozostawała w związku z niewykonywaniem lub niewłaściwym wykonywaniem przez pracownika organizacji międzynarodowej obowiązków pracowniczych. Trybunał Administracyjny MOP zasądził na rzecz poszkodowanego pracownika równowartość jego dwuletniego wynagrodzenia tytułem odszkodowania za wyrządzoną szkodę – utratę zatrudnienia. Analogiczne orzeczenia zostały wydane w innych sprawach, w których pracownicy UNESCO – obywatele amerykańscy odwołali się od decyzji pracodawcy o odmowie odnowienia terminowych umów o pracę z powodu niepoddania się postępowaniu lustracyjnemu prowadzonemu przez władze publiczne Stanów Zjednoczonych²⁸.

W przypadku G. McIntire, pracownika FAO, obywatela amerykańskiego, którego pracodawca powiadomił o zmianie podstawy stosunku pracy z umowy terminowej zawartej na okres pięciu lat na umowę o pracę na czas nieokreślony (*indefinite contract*), „stałą umowę o pracę” (*permanent contract*), która miała zacząć obowiązywać po upływie okresu próbnego. Przed nawiązaniem „stałej umowy o pracę” pracodawca powiadomił pracownika, iż rozwiązuje stosunek pracy z powodu niewykonywania obowiązków pracowniczych. Pracownik zaskarżył do Trybunału Administracyjnego MOP powyższą decyzję. W trakcie postępowania ujawniono, iż powodem rozwiązania terminowej umowy o pracę oraz niezawarcia „stałej umowy o pracę” była pisemna, poufna informacja przekazana z Departamentu Stanu USA dyrektorowi generalnemu FAO, który był obywatelem Stanów Zjednoczonych, o zastrzeżeniach amerykańskich władz publicznych odnośnie do lojalności pracownika. Trybunał Administracyjny MOP uznał rozwiązanie terminowej umowy o pracę za bezpodstawne i zasądził na rzecz pracownika zwolnionego przed upływem terminu, na jaki została zawarta umowa na czas określony, odszkodowanie i zadośćuczynienie²⁹.

Oceniając orzeczenia Trybunału Administracyjnego MOP w sprawach o naruszenie przez władze organizacji międzynarodowych (UNESCO i FAO) eksterytorialnych stosunków pracy, w piśmiennictwie międzynarodowego prawa publicznego i międzynarodowego prawa administracyjnego podnoszono, że żaden z pracowników organizacji międzynarodowych, który utracił zatrudnienie, nie został przywrócony do pra-

²⁸ Orzeczenia Trybunału Administracyjnego MOP w sprawach: nr 17 Duberg; nr 19 Wilcox; nr 21 Berstein; nr 22 Froma; nr 23 Pankey; nr 24 Van Gelder.

²⁹ Orzeczenie nr 13 z 3 września 1953 r.

cy³⁰. Prawnicy specjalizujący się w prawie pracy są świadomi, iż w razie nieodnowienia terminowej umowy o pracę nie ma podstaw prawnych do reaktywowania stosunku pracy, ponieważ nieprzedłużona umowa o pracę, zawarta na czas określony, nie została rozwiązana przez pracodawcę, lecz nienawiązana ponownie z powodu odmowy jej przedłużenia przez pracodawcę. Z punktu widzenia konstrukcji prawnych regulowanych przepisami prawa pracy można byłoby rozważać, czy organ rozstrzygający spór na korzyść pracownika nie powinien zobowiązać pracodawcy do zawarcia kolejnej terminowej umowy o pracę. Trybunał Administracyjny MOP nie zamieścił w uzasadnieniach powołanych orzeczeń wywodów prawnych na ten temat. W przypadku spraw wniesionych przez pracowników międzynarodowych przeciwko UNESCO, zakończonych wydaniem orzeczeń o odszkodowaniu na rzecz pracowników, którzy z powodu odmowy poddania się lustracji przed organami władzy publicznej w Stanach Zjednoczonych utracili pracę w tej organizacji międzynarodowej, zarząd wykonawczy (*Executive Board*) UNESCO wniósł odwołania od orzeczeń Trybunału Administracyjnego MOP do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości ONZ. Pracodawca zarzucił, iż organ powołany do rozpoznawania spraw wyłącznie z zakresu prawa pracy regulującego eksterytorialne stosunki pracy w organizacji międzynarodowej przekroczył swoje kompetencje i orzekł o konstytucyjnych uprawnieniach dyrektora generalnego jako kierownika sekretariatu organizacji międzynarodowej i jego stosunkach z państwem członkowskim. W opinii prawnej z 23 października 1956 roku, przedstawionej przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, powyższe zostały oddalone³¹. Władze amerykańskie poddały publicznej krytyce dyrektora generalnego UNESCO za brak skutecznego zwolnienia z pracy wszystkich obywateli amerykańskich zatrudnionych w tej organizacji, którzy odmówili poddania się procedurom lustracyjnym w USA³².

Orzeczenia Trybunału Administracyjnego MOP zostały pozytywnie ocenione w środowisku prawników specjalizujących się w prawie międzynarodowym publicznym. Uznano, iż międzynarodowa judykatura zdecydowanie stanęła w obronie zasady eksterytorialności stosunków pracy nawiązanych z pracownikami organizacji międzynarodowych i sprzeciwiła się ingerencji władz państwa członkowskiego w podejmowanie decyzji w sprawach personalnych przez pracodawców niepodlegających krajowej jurysdykcji żadnego państwa członkowskiego. Zasądzenie odszkodowań i zadośćuczynienia na rzecz pracowników bezpodstawnie zwolnionych z pracy zostało uznane za wystarczającą sankcję prawną³³. Mimo utraty zatrudnienia przez pracowników organizacji międzynarodowych z powodu odmowy poddania się lustracji, orzeczenia Trybunału Administracyjnego MOP potraktowane zostały jako dowód możliwości utrzymania eksterytorialnego charakteru stosunków pracy w organizacjach międzynarodowych i niezależności pracowników zatrudnionych w tych organizacjach w trakcie wykonywa-

³⁰ Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 53–54.

³¹ *International Court of Justice Reports*, 1956, s. 77 i n.

³² I.L. Cloude, *Sword into Plowshares*, New York 1971, s. 188.

³³ Trybunały Administracyjne Narodów Zjednoczonych i MOP zasądzały na rzecz pracowników zatrudnionych na podstawie „stałych umów o pracę” odszkodowania w wysokości równej wynagrodzeniu za pracę od dnia niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę do dnia wydania orzeczenia oraz zadośćuczynienia za utratę zatrudnienia w wysokości od 6 do 10 tysięcy dolarów. Por. Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 62, przyp. 24.

nia funkcji publicznych. Przede wszystkim pierwszy sekretarz generalny ONZ, ale także dyrektorzy generalni wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych (UNESCO, FAO i WHO), które nie wypełniały ściśle politycznej roli, ponieważ nie były bezpośrednio skoncentrowane wyłącznie na utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa w świecie, zostali poddani krytyce za przyzwolenie narzucenia władzom państwa członkowskiego pracownikom organizacji międzynarodowych, pełniącym międzynarodowe funkcje publiczne, standardów lojalności w eksterytorialnych stosunkach pracy. Przyzwolenie sekretarza generalnego ONZ na utratę niezależności przez pracowników organizacji międzynarodowej sprawiło, iż został on zmuszony do rezygnacji ze względów politycznych z zajmowanego stanowiska.

Jego następcą, Dag Hammarskjöld, powołany na stanowisko sekretarza generalnego ONZ w dniu 7 kwietnia 1953 roku, podjął energiczne działania na rzecz przywrócenia wśród pracowników sekretariatu ONZ tradycyjnych cech charakterystycznych dla zatrudnienia w charakterze międzynarodowego funkcjonariusza publicznego: lojalności wyłącznie wobec społeczności międzynarodowej, niezależności i bezstronności w wykonywaniu obowiązków pracowniczych. Nowy sekretarz generalny uznawał zasadę wzajemnej zależności między pozycją organizacji międzynarodowej a sytuacją prawną międzynarodowych funkcjonariuszy publicznych pozostających w eksterytorialnych stosunkach pracy z organizacjami międzynarodowymi³⁴. Zajmował również stanowisko wzajemnej zależności uprawnień i obowiązków pracowników organizacji międzynarodowych. W szczególności uważał, że pracownicy organizacji międzynarodowej mają prawo oczekiwać, iż ich niezależność jako międzynarodowych funkcjonariuszy publicznych pozostawać będzie pod ochroną przepisów prawa międzynarodowego. Zdecydowanie uważał, że społeczność międzynarodowa, organizacje międzynarodowe jako strony eksterytorialnych stosunków pracy mogą żądać od zatrudnionych przez nie pracowników wywiązywania się z obowiązków sformułowanych w przepisach prawa międzynarodowego, przede wszystkim z obowiązku lojalności wobec społeczności międzynarodowej stowarzyszonej w określonej organizacji międzynarodowej³⁵. W celu podniesienia rangi statusu prawnego pracowników ONZ znowelizowane zostały źródła międzynarodowego prawa pracy – statuty i regulaminy personelu sekretariatu Narodów Zjednoczonych. Zwiększony do 80 procent został odsetek pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony, czyli na podstawie tzw. stałych umów o pracę³⁶. Oznaczało to, że Zgromadzenie Ogólne, wyrażając zgodę na zawieranie terminowych umów o pracę tylko z jedną piątą pracowników sekretariatu tej organizacji, aprobowало koncepcję sekretarza generalnego zwiększenia stabilizacji zatrudnienia poważnej większości pracowników tej organizacji międzynarodowej³⁷. Drugi sekretarz ge-

³⁴ N.A. Graham, R.S. Jordan, *The International Civil Service: Changing Roles and Concepts*, New York 1980.

³⁵ Zob. M.W. Zacher, *Dag Hammarskjöld's United Nations*, New York 1970; B. Urquhart, *Hammer-skjöld*, New York 1972; *Hammarskjöld Revisited: The UN Secretary General as in Force in World Politics*, Durham 1983.

³⁶ Zob. Resolution 1095(XI) z 27 lutego 1957 r. oraz Doc. A/3558, s. 31 i n.

³⁷ G. Langrod, *The International Civil Service*, s. 242. Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 32, podaje, że w 1956 r. w sekretariacie ONZ 89% pracowników było zatrudnionych na podstawie „stałych nominacji” (*permanent appointments*).

neutralny opowiedział się wyraźnie za zwiększeniem znaczenia ONZ w społeczności międzynarodowej oraz usamodzielnienia pracowników tej organizacji międzynarodowej wypełniających międzynarodowe funkcje publiczne. Według Daga Hammarskjölda, ONZ powinna pełnić aktywną rolę polityce międzynarodowej i w razie potrzeby, czyli w przypadkach zagrożenia pokoju w świecie, musi inspirować konieczne akcje interwencyjne³⁸. Natomiast jej pracownicy, odpowiedzialni za realizację powyższych zadań publicznych, „powinni być całkowicie niezależni od wpływu wszelkich ideologicznych grup interesów”³⁹. W powołanej książce D. Hammarskjöld wyraźnie stwierdził, że na podstawie uchwał statutowych organów Narodów Zjednoczonych sekretarz generalny ONZ, który powinien być neutralny, może zostać zobowiązany do podjęcia konkretnych działań wbrew stanowisku niektórych władz państw członkowskich⁴⁰. W takiej sytuacji powinien zorganizować i wykonać akcję, do której podjęcia został zobowiązany. W przypadku braku instrukcji odnoszących się do sposobu realizacji zleconego mu zadania, D. Hammarskjöld zajął stanowisko, że sekretarz generalny ONZ ma obowiązek działać z własnej inicjatywy i na własne ryzyko. Neutralność sekretarza generalnego, jego samodzielność i niezależność w stosunkach międzynarodowych oraz lojalność uczestniczących w realizacji zadań publicznych ONZ pracowników międzynarodowych wyłącznie wobec organizacji międzynarodowej były postrzegane przez D. Hammarskjölda jako konieczne warunki powodzenia misji międzynarodowych w kontrolowanych sytuacjach⁴¹. Uważał, że sekretarz generalny, który działa za pośrednictwem podległych mu pracowników międzynarodowych stałego sekretariatu ONZ, może z powodzeniem wykonać zlecone mu zadania, mimo poważnych różnic stanowisk między większością państw członkowskich a władzami niektórych państw stowarzyszonych w tej organizacji międzynarodowej, a więc w razie skomplikowanej sytuacji politycznej, wyłącznie wtedy, gdy wykonawca uchwał organów statutowych ONZ – sekretarz generalny tej organizacji, jest zobowiązany stosować przepisy Karty Organizacji Narodów Zjednoczonych i nie ulegać presji politycznej żadnej ze stron konfliktu i ich popleczników⁴². Rozeznanie sytuacji politycznej dokonane przez sekretarza generalnego ONZ powinno być dokonywane wyłącznie na podstawie Karty ONZ, rezolucji organów statutowych tej organizacji, przepisów międzynarodowego prawa publicznego, opinii ciał doradczych ONZ oraz stanowisk misji przedstawicielskich państw członkowskich. Decydując o podjęciu i sposobie wykonywania międzynarodowych funkcji publicznych, sekretarz generalny powinien kierować się podstawowymi zasadami zapisanymi w *Staff Regulations* oraz regulaminach personelu tej organizacji międzynarodowej: lojalnością wyłącznie wobec społeczności międzynarodowej stowarzyszonej w Organizacji Narodów Zjednoczonych, bezstronnością, a także powinien umieć dokonać rozróżnienia między zasadniczymi wartościami etycznymi: dobrem i złem⁴³. Według tych samych dyrek-

³⁸ *Servants of peace: a selection of speeches and statements of Dag Hammarskjöld*, Secretary General of the United Nations, 1953–1961, New York 1962.

³⁹ D. Hammarskjöld, *The International Civil Servant in Law and in Fact*, Oxford 1961, s. 14.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 22.

⁴¹ Th. Meron, *Status and Independence of the International Civil Servant*, Académie de droit international de la Haye 1980, s. 285 i n.

⁴² *Ibidem*, s. 24.

⁴³ *Ibidem*, s. 27.

tyw powinni postępować pracownicy organizacji międzynarodowej podczas realizacji z upoważnienia sekretarza generalnego w imieniu ONZ powierzonych im na podstawie zawartych umów o pracę międzynarodowych funkcji publicznych. W literaturze międzynarodowego prawa publicznego podkreślono, że Dag Hammarskjöld zwracał uwagę na konieczność stworzenia urzędu „silnego” sekretarza generalnego ONZ, wyposażonego w prawo do podejmowania autonomicznych akcji międzynarodowych, upoważnionego do samodzielnego działania w nagłych sytuacjach zagrożenia dla pokoju w świecie nawet bez wskazówek Rady Bezpieczeństwa lub Zgromadzenia Ogólnego ONZ⁴⁴. We wprowadzeniu do rocznego sprawozdania przedstawionego w pierwszym roku dekady lat sześćdziesiątych XX wieku sekretarz generalny ONZ stwierdził, iż zobowiązany był do dokonania wyboru między dwoma przeciwstawnymi modelami realizacji międzynarodowych funkcji publicznych: statycznym i dynamicznym. Zadecydował o wyborze tego drugiego modelu, charakteryzującego się koniecznością samodzielnego inicjowania akcji do osiągnięcia celów, dla których założona została organizacja międzynarodowa, zgodnie z przepisami Karty ONZ i przy zachowaniu obiektywizmu⁴⁵.

Dag Hammarskjöld przywrócił wartość lojalności, podstawowej cesze w eksterytorialnych stosunkach pracy międzynarodowych funkcjonariuszy publicznych, pozostających w stosunkach pracy z Organizacją Narodów Zjednoczonych i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, wobec społeczności międzynarodowej i organizacji międzynarodowych zrzeszających państwa tworzące tę społeczność⁴⁶. W literaturze międzynarodowego prawa publicznego został nazwany człowiekiem, który wyprzedził swoje pokolenie (*man of the next generation*)⁴⁷. Nie był jednak w stanie zmienić stosunku władz publicznych byłego ZSRR i innych socjalistycznych państw członkowskich Europy Wschodniej do podstawowego obowiązku pracownika organizacji międzynarodowej – lojalności wyłącznie wobec społeczności międzynarodowej, a nie określonego państwa członkowskiego lub grupy państw, których władze publiczne były powiązane wspólną ideologią. Znaczny wpływ na opinię ukształtowaną w środowisku zachodnich prawników specjalizujących się w międzynarodowym prawie publicznym miała sytuacja polityczna w świecie w drugiej połowie XX stulecia oraz stanowisko władz byłego ZSRR wobec organizacji międzynarodowych. Organizacja Narodów Zjednoczonych, a także wyspecjalizowane organizacje międzynarodowe były postrzegane przez polityków radzieckich jako niepełnowartościowe podmioty stosunków międzynarodowych. Politycy byłego ZSRR kwestionowali uprawnienia władz ONZ do inicjowania i prowadzenia niezależnych akcji międzynarodowych. Ich zdaniem ONZ stanowiła wyłącznie forum, na którym władze państw członkowskich podzielonych na przeciwstawne polityczne bloki, reprezentowane przez supermocarstwa: Stany Zjednoczone oraz były ZSRR, konfrontowały odmienne stanowiska. Organizacja Narodów Zjednoczonych nie była postrzegana przez większość państw członkowskich jako globalny *melting pot*, umożliwiający władzom państw członkowskich wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach

⁴⁴ Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 36.

⁴⁵ *Introduction to Annual Report of the Secretary General for 1960–1961*, s. 1.

⁴⁶ D. Hammarskjöld, *The international civil servant in law and in fact: a lecture delivered to congregation on 30 May 1961*, Oxford 1961, *passim*.

⁴⁷ M. Zacher, *op.cit.*, s. 249.

leżących w gestii tej organizacji. Działania podejmowane przez ONZ były odbierane głównie jako wypadkowa aktualnego układu sił na arenie międzynarodowej między państwami członkowskimi i stałymi lub przejściowymi koalicjami politycznymi zawieranymi przez te państwa. Według zachodnich obserwatorów polityki zagranicznej, władze byłego ZSRR postrzegały ONZ z jednej strony jako zagrożenie dla pozycji państw socjalistycznych w świecie, a z drugiej – jako platformę stwarzającą szansę przeprowadzenia publicznej krytyki władz państw kapitalistycznych, przede wszystkim USA. Politycy radzieccy dokładali starań, aby zaprezentować społeczności międzynarodowej były ZSRR jako państwo całkowicie oddane walce o pokój w świecie, bezustannie żądające na forum międzynarodowym ograniczenia wydatków na zbrojenia, przeprowadzenia powszechnego rozbrojenia, likwidacji kolonializmu. Równocześnie władze byłego ZSRR postrzegały ONZ jako organizację stwarzającą im możliwość rozprzestrzeniania obowiązujących doktryn politycznych w krajach Trzeciego Świata⁴⁸. Organizacja Narodów Zjednoczonych była traktowana przez były ZSRR oraz inne państwa socjalistyczne jako poligon, na którym ścierały się dwa przeciwstawne systemy polityczne, prowadzone przez supermocarstwa. Trudno więc było oczekiwać, iż koncepcja władz socjalistycznych międzynarodowej służby cywilnej będzie zgodna z wypracowanym w Lidze Narodów modelem profesjonalnej administracji, lojalnej wyłącznie wobec społeczności międzynarodowej, bezstronnych i niezależnych pracowników wypełniających w ramach swoich obowiązków pracowniczych zadania postawione przez kierownictwo organizacji międzynarodowej. Konkurujące bloki przeciwstawnych ideologicznie państw członkowskich ubiegały się o zwiększenie wpływów w sekretariatach organizacji międzynarodowych. Obowiązująca w ONZ zasada zrównoważonej geograficznej dystrybucji w procesie obsadzania stanowisk w instytucjach międzynarodowych przybrała prawną formę ubiegania się o zatrudnienie na stanowiskach administracyjnych pracowników – obywateli państw członkowskich z obu konkurencyjnych bloków politycznych. Państwa socjalistyczne, będące w mniejszości w społeczności międzynarodowej stowarzyszonej w organizacjach międzynarodowych, nie miały szans wyrównania paritetu zatrudnienia w sekretariatach administracyjnych poszczególnych organizacji. W pierwszym roku funkcjonowania ONZ w stałym sekretariacie tej organizacji w jej siedzibie nowojorskiej niemal połowę pracowników (48,4 procent) stanowili obywatele amerykańscy. Ponad 30 procent pracowników wywodziło się z państw Europy Zachodniej. Tylko 6,6 procent zatrudnionych było obywatelami ówczesnych państw socjalistycznych Europy Wschodniej⁴⁹. Przyczyny poważnego różnicowania reprezentacji były rozmaite, poczynając od obiektywnych, spowodowanych większą łatwością naboru do pracy w państwie, w którym umiejscowiona została główna siedziba sekretariatu ONZ, a także lepszym przygotowaniem zawodowym, zwłaszcza językowym, do pracy w tej organizacji w państwach, których obywatele posługiwali się językiem uznanym za jeden z języków oficjalnych w ONZ, a kończąc na niechęci struktur biurokratycznych tej organizacji międzynarodowej do podejmowania wysiłków w celu rekrutowania do pracy kandydatów z państw Europy Wschodniej. W tym miejscu dotykam problemu ściśle politycznego. Władze publiczne w żadnym z ówczesnych państw socjalistycz-

⁴⁸ Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 66–67.

⁴⁹ UN Doc. JIU/REP/81/10.

nych w Europie Wschodniej nie dopuszczały możliwości prowadzenia naboru do pracy w organizacjach międzynarodowych przez jakiegokolwiek inne podmioty lub osoby trzecie. Monopol na pośrednictwo w zatrudnieniu w organizacjach międzynarodowych miały wyłącznie władze publiczne tych państw. W ich imieniu w stosunkach z organizacjami międzynarodowymi zawsze występowały władze publiczne upoważnione do zajmowania się sprawami zagranicznymi. Regułą było więc delegowanie do pracy w sekretariatach organizacji międzynarodowych funkcjonariuszy władzy publicznej państw członkowskich. Koncepcja międzynarodowej służby cywilnej, składającej się z pracowników pozostających w stosunkach pracy z organizacjami międzynarodowymi, obowiązująca w ówczesnych socjalistycznych państwach członkowskich Europy Wschodniej, pozostawała w diametralnej sprzeczności z tradycyjnym, wypracowanym w Lidze Narodów modelem zatrudnienia pracowników międzynarodowych. Nawiązując do wczesnych dyskusji prowadzonych w okresie poprzedzającym założenie Ligi Narodów, kiedy w społeczności międzynarodowej zastanawiano się, czy sekretariaty organizacji międzynarodowych powinny mieć charakter międzynarodowy (*international*) czy międzyrządowy (*intergovernmental*), należy stwierdzić, iż władze państw socjalistycznych pod wpływem władz byłego ZSRR reprezentowały konsekwentne, choć niekorzystne dla własnych interesów, przeświadczenie o konieczności zachowania w sekretariatach tych organizacji reprezentacji rządowej. W związku z takim stanowiskiem, władze ówczesnych państw socjalistycznych, przede wszystkim byłego ZSRR, z jednej strony ubiegały się o stanowiska pracowników administracyjnych w sekretariatach organizacji międzynarodowych po to, aby zatrudniać na nich funkcjonariuszy publicznych pozostających w służbie państwowej. W piśmiennictwie międzynarodowego prawa publicznego są podane przypadki, w których przedstawicielstwo dyplomatyczne byłego ZSRR w obronie obywatela radzieckiego pozostającego w stosunku pracy z sekretariatem ONZ, podejrzanym przez organy ścigania USA o prowadzenie nielegalnej działalności (szpiegostwo), powołały się na przysługujący mu immunitet dyplomatyczny jako funkcjonariuszowi publicznemu Ministerstwa Spraw Zagranicznych byłego ZSRR⁵⁰. Delegując funkcjonariusza publicznego do pracy w organizacji międzynarodowej, władze radzieckie ani nie rozwiązały z nim służbowego stosunku pracy, ani nie uchyliły mu immunitetu dyplomatycznego przysługującego z racji reprezentowania za granicą interesów byłego ZSRR. Uznały, iż zatrudniony w sekretariacie ONZ może oficjalnie pozostawać aktywnym funkcjonariuszem państwowej służby publicznej⁵¹.

⁵⁰ Kazus Gubiszczewa, marzec 1949 r. Zob. M. Bedjaoui, *Fonction publique international et influence nationals*, Paris 1958, s. 225 i n.

⁵¹ Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 68. Podobny przypadek, choć uniemożliwiający wykorzystanie immunitetu dyplomatycznego przyznanego przez władze b. ZSRR, podaje w autobiografii A.N. Schevchenko, *Breaking with Moscow*, New York 1985, s. 218, 221. Autor pisze, że przed skierowaniem do pracy w sekretariacie ONZ w Nowym Jorku, gdzie Schevchenko miał zostać zatrudniony na stanowisku zastępcy sekretarza generalnego ONZ, ówczesny minister spraw zagranicznych b. ZSRR A. Gromyko oświadczył mu: „Nie zapomnij nigdy Schevchenko, najpierw jesteś radzieckim ambasadorem, a nie międzynarodowym urzędnikiem”. Schevchenko pisze, że gdy obywatele radzieccy, pracownicy organizacji międzynarodowej wchodzili w skład personelu przedstawicielstwa b. ZSRR przy ONZ, ich prawa i obowiązki jako pracowników sekretariatu były regulowane przepisami wydanymi przez władze radzieckie – *Położeniuje o sowrudnikach miezdunarodnykh organizacii*. Mieli obowiązek przygotowywać przemówienia i wystąpie-

Władze byłego ZSRR oponowały przeciwko zatrudnianiu swoich obywateli w charakterze pracowników ONZ na podstawie umów o pracę zawieranych na czas nieokreślony, tzw. stałych umów o pracę⁵². Uważały, że zawarcie takiej umowy gwarantuje pracownikowi organizacji międzynarodowej nadmierną stabilizację. Jako główną formę zatrudnienia preferowały umowy o pracę na czas oznaczony. Staraly się o zawieranie tego typu umów z państwowymi funkcjonariuszami publicznymi oddelegowanymi do pracy w ONZ na czas określony. Oficjalnie uzasadniały swoje stanowisko potrzebą systematycznej wymiany personelu organizacji międzynarodowej, co miało przeciwdziałać biurokratyzowaniu sekretariatu, zwiększyć wydajność pracy. Według amerykańskich sowietologów, powyższa polityka w poważnym stopniu obniżała wpływ radzieckich pracowników ONZ na pracę sekretariatu tej organizacji. Z powodu częstej rotacji kadry, ale przede wszystkim z uwagi na krótki okres zatrudnienia w organizacji międzynarodowej, obywatele byłego ZSRR zatrudnieni w sekretariacie ONZ nie mieli szansy awansu na kierownicze stanowisko administracyjne⁵³. Obywatele byłego ZSRR delegowani do pracy w ONZ na stosunkowo krótki okres nie mieli możliwości zaznajomienia się ze sprawami prowadzonymi w biurach, do których zostali przydzieleni. Bariera językowa, niepełne kwalifikacje zawodowe, izolowanie się w miejscu pracy były głównymi przyczynami ich marginalizacji w środowisku pracowników organizacji międzynarodowych⁵⁴. Powyższy stan rzeczy odpowiadał wszystkim zainteresowanym stronom: władzom byłego ZSRR, które przejawiały małe zainteresowanie działalnością sekretariatu, uważając, iż pełni on wyłącznie pomocniczą funkcję o charakterze administracyjnym, oraz obywatelom byłego ZSRR zatrudnionym w sekretariacie ONZ, obawiającym się, że zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony zamiast czasowej delegacji ograniczy ich szanse na promocję w państwowym organie władzy publicznej w Moskwie. Również kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych sekretariatu ONZ byli zainteresowani małą aktywnością zawodową podległych im pracowników skierowanych do pracy w Nowym Jorku przez władze radzieckie. Analizując specyfikę polityki zatrudnienia władz publicznych byłego ZSRR w sekretariacie ONZ, należy stwierdzić, iż wyżej w byłym ZSRR bardziej ceniona była praca w oficjalnych przedstawicielstwach dyplomatycznych za granicą od zatrudnienia w organizacjach międzynarodowych. Mimo oficjalnie znacznie wyższego wynagrodzenia wypłacanego pracownikom organizacji międzynarodowych, obywatele radzieccy byli zobowiązani zwrócić do kasy przedstawicielstwa dyplomatycznego byłego ZSRR różnicę między wypłaconym wynagrodzeniem z racji zatrudnienia w organizacji międzynarodowej a stawką przysługującego im wynagrodzenia z tytułu zaszerogowania do grupy wynagrodzenia na stanowisku, jakiemu zostali przyporządkowani w przedstawicielstwie dyplomatycznym własnego państwa. Y. Beigbeder podaje, że, z wyjątkiem Węgier, władze państw socjalistycznych stosowały praktykę pobierania od obywateli swoich państw kontrybucji finansowej z wynagrodzenia za pracę wypłacanego

nia przedstawicieli radzieckich władz państwowych występujących w ONZ oraz przekazywać informacje o poszczególnych sprawach załatwianych przez sekretariat ONZ (s. 221).

⁵² T. Meron, *The UN Secretariat: the Rules and the Practice*, Lexington, Mass. 1977, s. 28 i n.

⁵³ A.Z. Rubinstein, *The Soviets in International Organizations*, Princeton, NJ 1964, s. 279 i n.

⁵⁴ Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 72.

przez organizacje międzynarodowe⁵⁵. Z pieniędzy „dobrowolnie” wpłacanych przez pracowników organizacji międzynarodowej do kasy przedstawicielstw dyplomatycznych poszczególnych państw członkowskich pokrywane były, tytułem rekompensaty, czynsze za lokale mieszkalne wynajmowane przez przedstawicielstwa dyplomatyczne państw członkowskich pracownikom organizacji międzynarodowych. Dobrowolne kontrybucje z wynagrodzenia za pracę w organizacjach międzynarodowych były znacznie wyższe od opłat za wynajem lokali mieszkalnych⁵⁶. Ówczesne europejskie państwa socjalistyczne rozmaicie określały podstawę obliczenia wysokości „dobrowolnej” kontrybucji finansowej. Czasami było to zasadnicze wynagrodzenie. Niekiedy pełne wynagrodzenie i wszelkie świadczenia majątkowe, do których pracownik nabywał prawa z racji zatrudnienia w organizacji międzynarodowej oraz niektórych przywilejów dyplomatycznych (zwolnienia od podatków). W drastycznych przypadkach władze niektórych państw członkowskich domagały się od obywatela – pracownika wyspecjalizowanej organizacji Narodów Zjednoczonych „dobrowolnej” kontrybucji finansowej w wysokości przewyższającej dwie trzecie zasadniczego wynagrodzenia za pracę⁵⁷. Zjawisko „dobrowolnych” kontrybucji finansowych świadczonych przez pracowników organizacji międzynarodowych spowodowało podjęcie w 1982 roku uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, zwracającej uwagę władzom państw członkowskich zaangażowanych w tę praktykę na niezgodność potrąceń z wynagrodzenia za pracę, wypłacanego pracownikom organizacji międzynarodowych, z postanowieniami *Staff Regulations* i regulaminami personelu Organizacji Narodów Zjednoczonych ujemnych następstw dla ograniczenia atrakcyjności zatrudnienia w ramach delegowania do pracy⁵⁸. Y. Beigbeder podaje, że władze państw socjalistycznych zignorowały powyższą rezolucję⁵⁹. Mogły to uczynić bez następstw dla stosunków pracy oraz atrakcyjności delegowania do pracy w organizacjach międzynarodowych kolejnych funkcjonariuszy państwowych ze względu na szczególne przeliczniki walut oraz siłę nabywczą dolara w Europie Wschodniej.

W latach stałego napięcia politycznego między przeciwstawnymi blokami państw członkowskich ONZ nie było możliwości realizowania tradycyjnej, wypracowanej w Lidze Narodów koncepcji eksterytorialnych stosunków pracy w organizacjach międzynarodowych. Socjalistyczny obóz państw członkowskich nie był zainteresowany w przyznaniu pracownikom organizacji międzynarodowych statusu niezależnych, bez-

⁵⁵ *Ibidem*, s. 81–82.

⁵⁶ A. Schevchenko (*op.cit.*, s. 131–132, s. 232) pisze, że „dobrowolne kontrybucje finansowe” pokrywały wszystkie zobowiązania finansowe radzieckiego przedstawicielstwa dyplomatycznego przy ONZ. Podaje przykład: pracownik zatrudniony na stanowisku zakwalifikowanym do kategorii P5, który w latach siedemdziesiątych XX w. otrzymywał miesięczne wynagrodzenie w sekretariacie ONZ w wysokości 2000 USD, był zobowiązany do „dobrowolnej” wpłaty do kasy przedstawicielstwa kwoty 1200 USD, ponieważ według taryfikatorów radzieckich przysługiwało mu prawo do miesięcznego wynagrodzenia w wysokości 800 USD. Powołując się na niezidentyfikowanego informatora, Y. Beigbeder (*Threats...*, s. 81, s. 89, przyp. 89) pisze, że obywatele polscy zatrudnieni w sekretariacie ONZ byli zobowiązani do wpłaty do kasy stałego przedstawicielstwa PRL przy ONZ w postaci „dobrowolnej” kontrybucji 15 procent miesięcznego wynagrodzenia.

⁵⁷ Przypadek Dumitrescu zatrudnionego na stanowisku dyrektora w UNESCO. Zob. A. Pellet, *A propos de l'affaire Dumitrescu à l'UNESCO*, „Journal de Droit international” 1979, no. 3, s. 572.

⁵⁸ *General Assembly Resolutions* 37/126, 11, 17 December 1982.

⁵⁹ Y. Beigbeder, *Threats...*, s. 82.

stronnych i lojalnych wyłącznie wobec pracodawcy statusu międzynarodowych funkcjonariuszy publicznych. Obywatele państw socjalistycznych zatrudnieni w organizacjach międzynarodowych uważani byli przez władze publiczne państw delegujących za państwowych funkcjonariuszy publicznych czasowo skierowanych do pracy za granicą w organizacji międzynarodowej. Pracownicy organizacji międzynarodowych delegowani do pracy w ONZ i innych wyspecjalizowanych organizacjach międzynarodowych faktycznie podlegali przepisom państwa członkowskiego, z którym pozostawali w stosunkach pracy i które skierowało ich do pracy w organizacji międzynarodowej. Powyższa praktyka kolidowała z koncepcją międzynarodowej służby cywilnej, złożonej z pracowników organizacji międzynarodowej, rekrutowanych do pracy z różnych państw członkowskich, pozostających wyłącznie z organizacją międzynarodową w stosunkach pracy, niepodlegających przepisom prawa pracy żadnego państwa członkowskiego. Dla wykształcenia eksterytorialnych stosunków pracy w organizacjach międzynarodowych konieczne jest wyegzekwowanie przez pracodawcę – organizację międzynarodową podstawowej zasady lojalności pracowników wyłącznie wobec pracodawcy. Władze ówczesnych socjalistycznych państw członkowskich uniemożliwiały wykształcenie autentycznie eksterytorialnych stosunków pracy w organizacjach międzynarodowych, bowiem nie uważały sekretariatów tych organizacji za instytucje międzynarodowe, lecz międzyrządowe.