

Rozstrzyganie sporów pracowniczych w Organizacji Narodów Zjednoczonych

Wprowadzenie

Przetransponowanie zasad ochrony pracowników na grunt prawa międzynarodowej funkcji publicznej stanowiło jedynie pozornie proste zadanie. Z jednej strony statuty i regulaminy organizacji początkowo nie podejmowały tych kwestii w ogóle, a z drugiej stale zwiększająca się liczba zatrudnianych funkcjonariuszy, a także kwestie ustabilizowania ścieżki ich karier wymusiły wpisanie odpowiednich uprawnień i procedur w prawo wewnętrzne poszczególnych organizacji¹, co przełożyło się na rozwój międzynarodowych trybunałów administracyjnych², organów organizacji międzynarodowych powołanych do załatwiania sporów pomiędzy nimi a ich funkcjonariuszami³.

Przed powołaniem trybunałów administracyjnych spory pracownicze rozstrzygały też sądy państw, w których organizacje miały swoje siedziby, ale z takim rozwiązaniem zerwano z chwilą uznania odrębnej podmiotowości prawnej organizacji⁴. Naturalnym pierwowzorem był tu powołany w 1927 r. Trybunał Administracyjny Ligi Narodów⁵. Zamiast jednak wchodzić w rozważania nad zróżnicowaniem strukturalnym czy organizacyjnym poszczególnych trybunałów i ich jurysdykcji, celem niniejszego opracowania jest skupienie uwagi na zreformowanym systemie rozstrzygania sporów pracowniczych w Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ).

¹ G. Grabowska, *Funkcjonariusze międzynarodowi*, Katowice 1988, s. 108; M.B. Akehurst, *The Law Governing Employment in International Organizations*, Cambridge 1967, s. 12. Por. C.F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service (as Applied by International Administrative Tribunals)*, Oxford 1988, s. 3 i n.

² Zob. S. Bastid, *Les Tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence*, "Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye" 1957, vol. 92, s. 347.

³ Zob. J. Gomula, *The International Court of Justice and Administrative Tribunals of International Organizations*, "Michigan Journal of International Law" 1991, vol. 13, s. 86; por. W. Kilarski, *Trybunały administracyjne organizacji międzynarodowych*, [w:] J. Kolasa (red.), *Współczesne sądownictwo międzynarodowe. Zagadnienia instytucjonalne*, Wrocław 2009, s. 415.

⁴ M. Zieliński, *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Katowice 2011, s. 53; Gomula, *The International Court of Justice...*, s. 83.

⁵ Resolution adopted by the Assembly on September 26, 1927, containing the Statute and Rules of Court of the Administrative Tribunal (LN OJ 1928, s. 751).

1. Spory pracownicze w ONZ

Kluczowy z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi w ramach ONZ jest art. 101 Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ), który stanowi w ust. 1, że „Sekretarz Generalny mianuje personel na podstawie zasad ustalonych przez Zgromadzenie Ogólne”. Z kolejnych ustępów wynika, że personel na stałe przydzielony do organów Organizacji Narodów Zjednoczonych wchodzi w skład Sekretariatu. Ustęp 3 powołanego przepisu wymaga z kolei, by „Przy mianowaniu personelu i ustalaniu warunków służby [...] przede wszystkim mieć na uwadze konieczność zapewnienia najwyższego poziomu sprawności, kwalifikacji zawodowych i prawości. Należy również w należyтым stopniu uwzględnić znaczenie doboru personelu na możliwie najszerszej podstawie geograficznej”.

Organizacjom międzynarodowym przyznaje się na ogół immunitet jurysdykcyjny, a zatem ich pracownicy nie mają co do zasady prawa odwoływać się do sądów krajowych (zarówno sądów kraju przyjmującego, jak i ich własnego państwa, którego są obywatelami). Przywileje i immunitety gwarantują skuteczne wykonywanie mandatu organizacji międzynarodowej, mając podstawę tak w akcie założycielskim, jak i w umowie z krajem przyjmującym. Na poziomie ONZ immunitety zagwarantowano w art. 105 KNZ.

W opinii doradczej Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał, że po zorganizowaniu Sekretariatu Organizacji Narodów Zjednoczonych „nieuniknione są spory między Organizacją a pracownikami co do ich praw i obowiązków”. Ponieważ jednak Karta nie zawiera żadnego przepisu, który upoważniałby którykolwiek z głównych organów do orzekania w tych sporach, a art. 105 zabezpiecza immunitety jurysdykcyjne ONZ przed sądami krajowymi, sędziowie uznali, że „brak ochrony sądowej czy quasi-sądowej dla rozwiązania wszelkich sporów mogących powstać między ONZ a jej funkcjonariuszami byłby niezgodny z celem Karty, jakim jest promowanie wolności i sprawiedliwości dla jednostek, a także z nieustanną troską Organizacji Narodów Zjednoczonych o promowanie tego celu”⁶.

Pomimo zaleceń komisji przygotowawczej nie udało się utworzyć trybunału administracyjnego w ONZ. Na przeszkodzie stanął tu opór niektórych państw członkowskich (w tym zwłaszcza USA i ZSRR), nieprzychylnych do ochrony służby cywilnej. Dlatego utworzono Trybunał Administracyjny ONZ z opóźnieniem, 24 listopada 1949 r. Późniejsze utworzenie Trybunału miało wpływ na cały system międzynarodowego sądownictwa administracyjnego⁷, wykluczyło bowiem możliwość objęcia jego jurysdykcją innych organizacji wyspecjalizowanych, które np. wykorzystywały Trybunał Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: MOP)⁸. Już bowiem w 1946 r., bezpośrednio po likwidacji Ligi, MOP musiała znaleźć alternatywny sposób lub

⁶ *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, Advisory Opinion of 13 July 1954, “International Court of Justice Reports” 1954, s. 56.

⁷ S. Villalpando, *International Administrative Tribunals*, [w:] J. Katz Cogan, I. Hurd, I. Johnstone, *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford 2016, s. 1088 i n.

⁸ Jak w przypadku Światowej Organizacji Zdrowia – zob. M.B. Akehurst, *The Law...*, s. 14-15.

sposoby rozstrzygania sporów z udziałem jej personelu. W tym celu Międzynarodowa Konferencja Pracy odtworzyła Trybunał Ligi (w tym samym składzie) pod nazwą Trybunał Administracyjny Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILOAT)⁹. Jej statut był prawie identyczny ze statutem trybunału Ligi, za wyjątkiem dodania doń nowego art. XII.

Z kolei art. 12 Statutu Trybunału Administracyjnego ONZ przewidywał możliwość objęcia jego jurysdykcją „każdą wyspecjalizowaną agencję na warunkach specjalnego porozumienia między nią a Sekretarzem Generalnym ONZ”. Stosowne porozumienia zawarły w latach 60. XX w. Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i Międzynarodowa Organizacja Morska. Już w połowie poprzedniej dekady, na zlecenie Zgromadzenia Ogólnego, rozszerzono jurysdykcję Trybunału do decydowania o wnioskach dotyczących nieprzestrzegania przepisów Wspólnego Funduszu Emerytalnego (*UN Joint Staff Pension Fund*) wynikających z decyzji Wspólnej Komisji Emerytalnej Pracowniczej. Natomiast Międzynarodowa Organizacja Dna Morskiego, Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza oraz Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości zostały objęte jurysdykcją Trybunału w kolejnych dekadach.

W doktrynie proponowano połączenie jurysdykcji obu trybunałów administracyjnych (ONZ i MOP)¹⁰, ale te propozycje nigdy nie wyszły poza fazę koncepcyjną.

Trybunał Administracyjny ONZ funkcjonował na podstawie statutu, przyjętego rezolucją 351 (IV) Zgromadzenia Ogólnego) oraz regulaminu z 7 czerwca 1950 r. Składał się z siedmiu członków wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ na czteroletnią kadencję (z możliwością powtórnego wyboru). Trybunał działał od 1 stycznia 1950 r. do 31 grudnia 2009 r. Historia jego funkcjonowania nie była bezproblemowa. Już w pierwszych latach jego działalności Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) stwierdził w opinii doradczej, że Trybunał Administracyjny ONZ „jest ustanowiony [...] jako niezależny i prawdziwie sądowniczy organ wydający ostateczne wyroki bez możliwości odwołania w ograniczonym zakresie swoich funkcji”¹¹. W kolejnej opinii doradczej MTS potwierdził międzynarodowy charakter trybunałów administracyjnych (odnosząc się do Trybunału MOP, ale można z powodzeniem ekstrapolować tę opinię względem Trybunału Administracyjnego ONZ)¹².

⁹ *Ibidem*, s. 14.

¹⁰ Zob. np. P. Tavernier, *La fusion des Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'O.I.T. – nécessité ou utopie?*, „Annuaire Français de Droit International” 1979, vol. 25, s. 442 i n.; por. M. Lachs, *The Judiciary and the International Civil Service*, [w:] K.-H. Böckstiegel et al. (Hrsg.), *Völkerrecht. Recht der internationalen Organisationen. Weltwirtschaftsrecht. Law of Nations. Law of International Organizations. World's Economic Law. Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern*, Köln 1988, s. 301 i n.

¹¹ „International Court of Justice Reports” 1954, s. 53.

¹² *Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon Complaints Made against UNESCO*, Advisory opinion of 23 October 1956, „International Court of Justice Reports” 1956, s. 97.

2. Reformy

Historia reform tego systemu rozciąga się na ponad cztery dekady¹³. Można wspomnieć w tym kontekście o rezolucji 33/119, w której ZO zażądało od Sekretarza Generalnego ONZ zbadania możliwości ustanowienia jednego wspólnego trybunału administracyjnego w ramach systemu Narodów Zjednoczonych¹⁴. W kolejnych dekadach rozważano możliwość utworzenia urzędu Ombudsmana¹⁵, do czego doszło ostatecznie w 2002 r.

Z inicjatywy Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 2006 r. powołano Panel ds. przeprojektowania (*Redesign panel*)¹⁶. Rozpoczął on pracę w lutym 2006 r. i przedłożył swoje sprawozdanie Sekretarzowi Generalnemu w celu przekazania go Zgromadzeniu Ogólnemu w lipcu 2006 r.¹⁷ Zawarta w raporcie krytyka wymiaru sprawiedliwości ONZ była bezpośrednia i ostra. Zwrócono w nim uwagę, że „wymiar sprawiedliwości w Organizacji Narodów Zjednoczonych nie jest ani profesjonalny, ani niezależny”. Ówczesny system uznano za „niezwykle powolny, niedofinansowany, nieefektywny, a przez to ostatecznie nieskuteczny”. Wyraźnie stwierdzono, że „Nie spełnia wielu podstawowych standardów rzetelnego procesu ustanowionych w międzynarodowych instrumentach dotyczących praw człowieka”, wskutek czego „pracownicy Organizacji mają niewielkie lub żadne zaufanie do obecnego systemu”¹⁸.

W raporcie Panelu ds. przeprojektowania wezwano do utworzenia „całkowicie nowego systemu wymiaru sprawiedliwości”, podając w tym celu 25 zaleceń. Propozycje te obejmowały utworzenie Biura Wymiaru Sprawiedliwości, przyznanie dostępu do systemu wszystkim osobom zatrudnionym przez ONZ (a nie tylko tym, którzy mają status „członków personelu”), zniesienie procedury kontroli administracyjnej podejmowanej przez kierownictwo, rozpatrzenie skargi przed przystąpieniem do postępowania sądowego, wzmocnienie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich poprzez utworzenie Wydziału Mediacji, profesjonalizację pomocy prawnej udzielanej personelowi oraz decentralizację administracji wymiaru sprawiedliwości w celu zapewnienia dostępu pracownikom przebywającym na misjach pokojowych. Ale przede wszystkim Panel ds. przeprojektowania zalecił utworzenie dwupoziomowego systemu sądowego, składającego się z trybunału ds. sporów i trybunału apelacyjnego.

Przez sześć dekad Organizacja Narodów Zjednoczonych posiadała specjalny organ właściwy do rozstrzygania skarg pracowniczych na Organizację. W 2008 r., na mocy rezolucji 63/253, Zgromadzenie Ogólne zdecydowało się zlikwidować

¹³ P. Hwang, *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, „Law and Practice of International Courts and Tribunals” 2009, vol. 8, s. 191.

¹⁴ UN Doc. A/RES/33/119 (1978).

¹⁵ UN Doc. A/RES/40/258 (1985), § 7.

¹⁶ Utworzony na mocy UN Doc. A/RES/59/283 z 13 kwietnia 2005 r.

¹⁷ The Redesign Panel, Report of the Redesign Panel on the United Nations System of Administration of Justice, delivered to the General Assembly, UN Doc. A/61/205 (2006).

¹⁸ *Ibidem*, § 5.

dotychczasowy Trybunał Administracyjny i w jego miejsce wprowadzić nowy system rozstrzygania sporów pracowniczych.

Nowy system zawiera zarówno środki nieformalne pozasądowe (Rzecznik, mediacja itd.), jak i elementy bardziej sformalizowane: w 2009 r. uruchomiono Trybunał ds. Sporów ONZ, natomiast Trybunał Apelacyjny odbył swoją pierwszą sesję w 2010 r.

Trybunał ds. Sporów składa się z trzech pełnoetatowych i sześciu¹⁹ półetatowych sędziów, powoływanych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ na zalecenie Rady ds. Wewnętrzny Wymiar Sprawiedliwości na jedną, nieodnawialną kadencję siedmioletnią. Sędziowie są obecnie powoływani przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, a zatem to państwa mają wpływ na ich wybór, w przeciwieństwie do wcześniejszego systemu, gdy sędziów powoływał Sekretarz Generalny z listy przygotowanej przez Radę Wewnętrzną Sprawiedliwości (*Internal Justice Council*).

W drugiej instancji działa Trybunał Odwoławczy, który rozpatruje odwołania, wnoszone przez którąkolwiek ze stron, od wyroków TSONZ. Składa się z siedmiu niezależnych sędziów. Trybunał odwoławczy działa sesyjnie – zasadniczo w Nowym Jorku, ale gdy uzasadnia to wpływ spraw, możliwe jest przeprowadzenie sesji TSONZ w Genewie lub Nairobi.

Oba trybunały są wspierane przez własne sekretariaty, które są nadzorowane przez Biuro Administracji Wymiaru Sprawiedliwości Sekretariatu ONZ.

Przed złożeniem formalnej skargi do Trybunału ds. Sporów przeprowadzane jest badanie wewnętrzne, tzn. powodowie muszą umożliwić specjalnie do tego powołanej jednostce (*Management Evaluation Unit*) rozpatrzenie zakwestionowanej decyzji. W przypadku spraw, które trafiają do trybunałów, Biuro Pomocy Prawnej dla Pracowników (OSLA) zapewnia porady prawne i reprezentację wnioskodawcom.

Wnioski o wszczęcie postępowania może złożyć każdy były i obecny członek personelu ONZ oraz każda osoba składająca roszczenie w imieniu niezdolnego do działania lub zmarłego członka personelu ONZ. Trybunał może orzec anulowanie/unieważnienie kontestowanej decyzji, ustalając, w wypadku decyzji dotyczącej powołania, awansu lub odwołania, odszkodowanie, które strona pozwana będzie mogła wypłacić alternatywnie do unieważnienia, i/lub odszkodowanie w wysokości w zasadzie nieprzekraczającej dwuletniej pensji podstawowej netto wnioskodawcy²⁰. Wyroki są wiążące dla stron, z których każda może złożyć odwołanie do Trybunału Odwoławczego²¹.

¹⁹ Do 2019 r. Trybunał ds. Sporów liczył dwóch sędziów półetatowych, ich liczbę potrojono na mocy rezolucji ZOONZ – UN Doc. A/RES/73/276 z 22 grudnia 2018 r. Powołana rezolucja oznaczała też koniec funkcjonowania trojga sędziów *ad litem*, działających w okresie przejściowym.

²⁰ Art. 10(5)(b) Statutu Trybunału ds. Sporów. W szczególnych okolicznościach Trybunał będzie mógł przekroczyć ten limit.

²¹ Na podstawie art. 12 Statutu Trybunału ds. Sporów istnieje też możliwość złożenia wniosku o rewizję ostatecznego wyroku w przypadku ujawnienia faktu o decydującym znaczeniu, który nie był znany ani stronie wnioskującej, ani trybunałowi w momencie wydawania wyroku. Wniosek rewizyjny będzie można wnieść w ciągu 30 dni od odkrycia takiego faktu, ale nie później niż po upływie roku od wydania wyroku.

Wśród możliwych podstaw do wniesienia odwołania należy wymienić zarzuty przekroczenia swojej jurysdykcji lub kompetencji przez TSONZ, niewykonanie jurysdykcji posiadanej przez TSONZ, popełnienie błędu co do prawa lub istotnego błędu proceduralnego przez TSONZ albo też popełnienie błędu co do faktów przez TSONZ, skutkujące przyjęciem oczywiście nieuzasadnionej decyzji. Podobnie jak w pierwszej instancji, Trybunał Odwoławczy ONZ może orzec o unieważnieniu podważanej decyzji, ustalając, w wypadku decyzji dotyczącej powołania, awansu lub odwołania, odszkodowanie, które strona pozwana będzie mogła wypłacić alternatywnie do unieważnienia, a ponadto orzec o odszkodowaniu. Wyroki Trybunału Odwoławczego są wiążące dla stron, ostateczne i nieodwołalne, za wyjątkiem procedury rewizyjnej na podobieństwo postępowania przed Trybunałem ds. Sporów.

3. Uwagi końcowe

ONZ zajęło ponad sześćdziesiąt lat, aby uświadomić sobie, jak ważne jest posiadanie skutecznie „niezależnego, przejrzystego i profesjonalnego, wyposażonego w odpowiednie zasoby [...] systemu wymiaru sprawiedliwości zgodnego z odpowiednimi przepisami prawa międzynarodowego i zasadami rządów prawa i rzetelnego procesu”²².

Działanie nowego systemu ocenia się zasadniczo pozytywnie²³. Podobnie w 2016 r. komisja oceniająca wysokiego szczebla stwierdziła, że nowy system „stanowi ulepszenie w stosunku do poprzedniego systemu”, ale jednocześnie zwróciła uwagę, że konieczne są dalsze ulepszenia²⁴. Na przykład tylko około połowa osób pracujących dla ONZ ma dostęp do nowego systemu. Warto w tym kontekście wskazać, że nie są nim objęci chociażby pracownicy kontraktowi czy konsultanci²⁵. Doceniając zatem wiele istotnych usprawnień w stosunku do poprzedniego systemu, nie należy ustawać w kolejnych wysiłkach na rzecz optymalizacji ochrony funkcjonariuszy międzynarodowych.

²² A. Megzari, *The Internal Justice of the United Nations: A Critical History 1945-2015*, Leiden/Boston 2015, s. 449. Tłum. własne.

²³ A. Axenidou, *New Trends in the Administration of Justice of International Organization*, „Proceedings of the American Society of International Law 2012”, vol. 106, s. 358 i n.; por. wystąpienia innych panelistów, *ibidem*, s. 353, 362.

²⁴ UN Doc. A/71/62/Rev.1 (Report of the Interim Independent Assessment Panel on the system of administration of justice at the United Nations), at 2. See also UN Doc. A/71/163 (comments on the report by the Panel).

²⁵ Zob. np. K. Stasiak, *Wewnętrzny system sprawiedliwości ONZ i jego doświadczenia w funkcjonowaniu po reformie 2009 r.*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz et al. (red.), *System Narodów Zjednoczonych z polskiej perspektywy*, Warszawa 2017, s. 223-233; K. Stasiak, A. Szarek-Zwijacz, *The United Nations Internal Dispute Resolution System After the Reform - the Real Chance for Justice?*, [w:] J. Nowakowska-Małusecka (ed.), *New Challenges for International Law*, Katowice 2016, s. 175-186.

Bibliografia

- Akehurst M.B., *The Law Governing Employment in International Organizations*, Cambridge 1967.
- Amerasinghe C.F., *The Law of the International Civil Service (as Applied by International Administrative Tribunals)*, Oxford 1988.
- Axenidou A., *New Trends in the Administration of Justice of International Organization*, "Proceedings of the American Society of International Law" 2012, vol. 106.
- Bastid S., *Les Tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence*, "Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye" 1957, vol. 92.
- Gomula J., *The International Court of Justice and Administrative Tribunals of International Organizations*, "Michigan Journal of International Law" 1991, vol. 13.
- Grabowska G., *Funkcjonariusze międzynarodowi*, Katowice 1988.
- Hwang P., *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, "Law and Practice of International Courts and Tribunals" 2009, vol. 8.
- Kilariski W., *Nowy system sądowego rozstrzygania sporów pracowniczych w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3264, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. LXXXIII.
- Kilariski W., *Trybunały administracyjne organizacji międzynarodowych*, [w:] J. Kolasa (red.), *Współczesne sądownictwo międzynarodowe*, t. 1. *Zagadnienia instytucjonalne*, Wrocław 2009.
- Lachs M., *The Judiciary and the International Civil Service*, [w:] K.-H. Böckstiegel et al. (Hrsg.), *Völkerrecht. Recht der internationalen Organisationen. Weltwirtschaftsrecht. Law of Nations. Law of International Organizations. World's Economic Law. Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern*, Köln 1988.
- Megzari A., *The Internal Justice of the United Nations: A Critical History 1945-2015*, Leiden/ Boston 2015.
- Stasiak K., *Wewnętrzny system sprawiedliwości ONZ i jego doświadczenia w funkcjonowaniu po reformie 2009 r.*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz et al. (red.), *System Narodów Zjednoczonych z polskiej perspektywy*, Warszawa 2017.
- Stasiak K., Szarek-Zwijacz A., *The United Nations Internal Dispute Resolution System After the Reform – the Real Chance for Justice?*, [w:] J. Nowakowska-Małusecka (ed.), *New Challenges for International Law*, Katowice 2016.
- Tavernier P., *La fusion des Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'O.I.T. – nécessité ou utopie?*, „Annuaire Français de Droit International” 1979, vol. 25.
- Villalpando S., *International Administrative Tribunals*, [w:] J. Katz Cogan, I. Hurd, I. Johnstone, *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford 2016.
- Zieliński M., *Międzynarodowe decyzje administracyjne*, Katowice 2011.

