

Problematyka podmiotowości w kontekście minimum definicyjnego organizacji międzynarodowych

1. Uwagi wprowadzające

Prawo międzynarodowe zawsze było porządkiem prawnym o charakterze państwowocentrycznym, a idea suwerenności cały czas pozostaje jego ideą regulatywną¹. Oczywiście jego granice pojęciowe, które przecież nigdy nie były zakreślone ostatecznie, systematycznie rozszerzały się i rozszerzają wraz z nowymi, wcześniej niewystępującymi, często bardzo nieprzewidywalnymi i wymagającymi pionierskich regulacji normatywnych zjawiskami prawnymi. Znacznie bardziej skomplikowanym zagadnieniem, szeroko dyskutowanym w doktrynie, była i nadal pozostaje „międzynarodowość” tego prawa w wymiarze podmiotowym. Jest to szczególnie ważne, jako że zagadnienie podmiotowości w wyjątkowy sposób wiąże się z samym pojęciem prawa międzynarodowego, definiowanego zwykle właśnie przez pryzmat podmiotowości. Można nawet powiedzieć, że to właśnie podmiotowość jest najważniejszym czynnikiem określającym „międzynarodowość” prawa międzynarodowego.

Jeżeli więc klasyczne definicje prawa międzynarodowego były konstruowane przez odniesienie do szczególnie uprzywilejowanej pozycji prawnej państwa i tylko państwa, to współcześnie są one konstruowane przez znacznie szerszy pryzmat podmiotowy, a więc przez wskazanie państw i innych podmiotów, do których jego normy są adresowane. W konsekwencji znaczące przewartościowania na gruncie podmiotowości, związane zwłaszcza z dynamicznym rozwojem organizacji międzynarodowych, musiały doprowadzić do redefinicji prawa międzynarodowego². Proces ten spowodował, że przed prawem międzynarodowym pojawiły się wyzwania związane z postępującą aktywnością kolejnych, nowych uczestników stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza takich, którzy uzyskują status podmiotów prawa międzynarodowego

* Dr Andrzej Gadkowski, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, ORCID: 0000-0002-3891-345X.

** Prof. dr hab. Tadeusz Gadkowski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, ORCID: 0000-0001-5837-8397.

¹ Szerzej zob. R. Kwiecień, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Difin, Warszawa 2011, s. 59.

² Obszerna analiza tego zagadnienia: B. Mielnik, *Kształtowanie się podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.

innych niż państwa. Współczesna, a właściwie dzisiejsza społeczność międzynarodowa, w obrębie której funkcjonuje międzynarodowy porządek prawny, to już nie tylko „international community of States as whole”, jak to określił art. 53 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.³, ale „international community as a whole”, jak to z kolei określił Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) w wyroku w sprawie *Barcelona Traction* w kontekście istoty i charakteru peremptoryjnych norm prawa międzynarodowego i zobowiązań *erga omnes*⁴. Potwierdziła to zresztą Komisja Prawa Międzynarodowego (KPM) w kończącym jej prace w tej dziedzinie projekcie artykułów o odpowiedzialności państw za działania międzynarodowo bezprawne z 2001 r.⁵ W tym kontekście ważne jest jednak, aby jednoznacznie zakreślić ramy podmiotowe społeczności międzynarodowej rozumianej nie tyle jako społeczność z udziałem wszystkich aktualnych beneficjentów międzynarodowego porządku prawnego, ale beneficjentów, obdarzonych dodatkowo szczególnym przywilejem i statusem, a więc korzystających z przymiotu podmiotowości w tym systemie prawnym. Jest to o tyle ważne, ponieważ przez całe wieki rozwoju prawa międzynarodowego ten szczególny przywilej przysługiwał wyłącznie państwom, co było swego rodzaju „dogmatem” wynikającym z ich przyrodzonej suwerenności i stanowiącym zarazem istotę tego prawa. W klasycznym prawie międzynarodowym zakładano bowiem, że czynnikiem przesądzającym o jego podmiotowości jest suwerenność, a atrybut ten przysługiwał i przysługuje zresztą nadal wyłącznie państwom. W ten sposób podmiotowość prawa międzynarodowego była po prostu równoznaczna z suwerennością⁶. Należy oczywiście pamiętać o tym, że państwa jako pierwotne i przez całe wieki jedyne podmioty prawa międzynarodowego uzyskiwały tę podmiotowość na zasadzie kontynuacji podmiotowości władcy – niejako *per se*⁷. Jak obrazowo stwierdza Maciej Perkowski, „pierwsze były państwa i to one ukształtowały prawo międzynarodowe [...] skoro państwa unormowały swe wzajemne relacje, nic dziwnego, że początkowo nie uwzględniały normatywnie odrębnych form bytu”⁸.

³ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 r., tekst: “United Nations. Treaty Series” 1987, vol. 1155, s. 331; tekst polski: Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

⁴ *Barcelona Traction, Light, and Power Company, Limited, Judgment*, “International Court of Justice Reports” 1970, s. 32. Szerzej zob. np. M. Ragazzi, *The Concept of International Obligations ‘erga omnes’*, Oxford University Press, Oxford 1997, s. 201-202.

⁵ *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, International Law Commission Report 53rd Session 2001, Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10, UN Doc. A/56/10, s. 43-59; zob. szerzej D.D. Caron, *The ILC Articles on State Responsibility: The Paradoxical Relationship between Form and Authority*, “American Journal of International Law” 2002, vol. 96, s. 857 i n.

⁶ L. Ehrlich, *Suwerenność a morze w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1961, s. 59.

⁷ Szerzej zob.: J. Menkes, *Podmiotowość pozarządowej organizacji międzynarodowej*, [w:] B. Mielnik, A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), *Podmiotowość w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, s. 260-261.

⁸ M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Temida 2, Białystok 2008, s. 22.

Odejście od tego dogmatu oznaczało, że – jak pisał, ale w nieco innym kontekście podmiotowym Albert Geouffre de Lapradelle – „stare” prawo międzynarodowe zostało zastąpione przez „nowe”, z katalogiem podmiotów poszerzonych o innych niż państwa, niesuwerennych członków społeczności międzynarodowej⁹. To właśnie akceptacja podmiotowości organizacji międzynarodowych stanowiła największy przełom w procesie ewolucji współczesnego prawa międzynarodowego, swego rodzaju przewrót kopernikański i jego zasadniczą redefinicję¹⁰. Dobiegła więc końca długa „era samotnych państw” w wielowiekowym procesie rozwoju tego prawa, a proces ten trwa i toruje już drogę do przenikania na grunt prawa międzynarodowego kolejnych podmiotów, a więc np. podmiotów indywidualnych w dziedzinie międzynarodowego prawa praw człowieka. Ta minioną erą oznaczała podmiotową „samotność” państw niejako z ich własnego wyboru, jako że zmonopolizowały one podmiotowość prawa międzynarodowego, przez wieki tak jednoznacznie związaną z ich suwerennością, nawet przy świadomości faktu, że ani samo pojęcie suwerenności, ani jego istota i zakres nie zostały dotąd zdefiniowane w żadnej wiążącej regulacji normatywnej powszechnego prawa międzynarodowego¹¹. Jednakże, bez względu na każdy aktualny stan podmiotowości prawa międzynarodowego, suwerenność pozostaje i pozostanie wyłącznym atrybutem państwa i najbardziej rozpoznawalną jego cechą w systemie normatywnym tego prawa – stanowionego już nie wyłącznie przez państwa, ale do nich przede wszystkim adresowanego. Pamiętać jednak należy o tym, że ta podmiotowa „samotność” państw na gruncie prawa międzynarodowego miała jeszcze inną przyczynę. Jeżeli przy oczywistym i zrozumiałym braku gotowości państw do poszerzenia kręgu podmiotów prawa międzynarodowego o osoby fizyczne i osoby prawne, najbardziej prawdopodobnymi kandydatami do uzyskania takiego statusu pozostawały w połowie XX w. organizacje międzynarodowe, to przecież były one w tym czasie stosunkowo nowymi formami zinstytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej.

Nie ulega wątpliwości, że pośród wszystkich *non-state actors*, występujących w swoich własnych rolach podmiotowych w stosunkach międzynarodowych, to właśnie organizacje międzynarodowe pozostają pod wieloma względami najbliższe państwom. Stanowisko takie jednoznacznie sformułował José E. Alvarez w dyskusji nad rolą organizacji międzynarodowych w procesie stanowienia prawa międzynarodowego, kiedy pisał, że: „[z]e względu na ich quasi-państwowy status, organizacjom międzynarodowym przypisuje się zwykle osobowość międzynarodową zbliżoną do tej, jaką cieszą się pierwotne podmioty państwowcentrycznego prawa międzynarodowego”¹². Jeżeli autor ten pisał o organizacjach z przypisaną osobowością międzynarodową, to

⁹ A. de Lapradelle, *La question chinoise*, „Revue Generale de Droit International Public” 1901, vol. 8, s. 399.

¹⁰ L. Antonowicz, *Zagadnienie podmiotowości prawa międzynarodowego*, „Annales UMCS” 1997, vol. 17, s. 7 oraz M.N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s. 191.

¹¹ Szerzej zob.: T. Gadkowski, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych a ich zdolność traktatowa*, Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum, Poznań 20219, s. 14 i n.

¹² J.E. Alvarez, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 3.

miał oczywiście na myśli rządowe organizacje międzynarodowe. W procesie ich definiowania własna osobowość prawnomiędzynarodowa jest szczególnie ważnym elementem składającym się na minimum definicyjne, co będzie przedmiotem rozważań w dalszej części niniejszego tekstu. Bez wątpienia jednak własna, autonomiczna osobowość prawnomiędzynarodowa jako cecha wyróżniająca międzynarodowe organizacje rządowe pozwala traktować je w pewnym sensie „prawie jak państwa”. Uprawnione jest więc stanowisko, że takie właśnie postrzeganie i traktowanie organizacji międzynarodowych jest – z jednej strony – pochodną ich podmiotowości międzynarodowej i jednocześnie ważnym dowodem jej istnienia – z drugiej¹³. Jeżeli więc organizacje międzynarodowe pozostają pod wieloma względami najbliższe państwom, to – nawiązując do myśli sformułowanych już wyżej – należałoby w tym miejscu raz jeszcze podkreślić, że to państwa były pierwsze i to państwa ukształtowały i nadal kształtują w najszerszym zakresie międzynarodowy porządek normatywny. Gdy dodamy do tego fakt subiektywnego, co do źródła, charakteru podmiotowości organizacji międzynarodowych, to teza o państwowocentrycznym charakterze międzynarodowego porządku prawnego jawi się jeszcze bardziej wyraziście. Natomiast fakt, że organizacje międzynarodowe w coraz szerszym zakresie uczestniczą w procesie kształtowania i stanowienia prawa międzynarodowego, zarówno w drodze bezpośredniej realizacji ich kompetencji prawodawczych, jak i w ramach realizacji ich własnego *ius contrahendi*, co najwyżej w niewielkim stopniu osłabia tę tezę, ale przecież jej nie neguje. Teza ta jest uprawniona bez względu na zasadnicze przewartościowania, jakie nastąpiły i następują w ramach współczesnej społeczności międzynarodowej, jako że państwowocentryczność, pojmowana oczywiście we właściwych proporcjach, nadal pozostaje i pozostanie szczególnym wyróżnikiem międzynarodowego porządku prawnego. Ponadto teza ta jest uprawniona nie tylko w kontekście ewolucji współczesnej społeczności międzynarodowej, oznaczającej wielopłaszczyznową aktywność *non-state actors*, a zwłaszcza organizacji międzynarodowych, ale również w kontekście uzyskania przez takie nowe podmioty międzynarodowe określonego zakresu faktycznego i prawnego władztwa nad podmiotami funkcjonującymi w ramach krajowych porządków prawnych, co przekonująco obrazuje koncepcja wielopoziomowego globalnego zarządzania¹⁴.

¹³ Szczegółowo pisze o tym A. Czaplińska, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowoprawnej*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 21.

¹⁴ Na temat wielopoziomowego globalnego zarządzania (*multilevel global governance*) oraz globalnego prawa administracyjnego (*Global Administrative Law*) zob. np. M. Noortmann, A. Reinisch, M.J. Ryngaert (eds.), *Non-State Actors in International Law*, Hart Publishing, Oxford 2015 oraz P. Dann, *The Global Administrative Law of development cooperation*, [w:] A. Cassese (ed.), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2016, s. 415 i n.

2. Minimum definicyjne organizacji międzynarodowych a ich podmiotowość

2.1. Perspektywa podmiotowości międzynarodowej

W każdym systemie prawnym, w tym również w prawie międzynarodowym, istnieją koncepcje teoretyczne odnoszące się do jego podmiotowości. Podnosząc tę kwestię na gruncie prawa międzynarodowego, należy pamiętać o tym, że – ujmując rzecz genealogicznie – najpierw były podmioty, a w konsekwencji tego, ale później, podmiotowość. Jeżeli podmiot w takim czy innym systemie prawnym oznacza realny lub umowny byt, to podmiotowość prawa międzynarodowego – jako byt koncepcyjny – stanowi pewną modelową, a właściwie teoretyczną konstrukcję, która określa ustanowienie, trwanie i kres podmiotu, a przede wszystkim nadaje mu jako bytowi prawnemu określoną, aktywną rolę prawną w ramach społeczności międzynarodowej¹⁵. Podmiotowość prawa międzynarodowego jest więc koncepcją teoretyczną, bez zrozumienia której nie można uchwycić i określić niezwykle złożonej natury tego prawa¹⁶. Podmiotowość jako taka nie jest przecież tylko „sztuką dla sztuki”, ale powoduje bardzo poważne konsekwencje na gruncie praktyki międzynarodowej, zwłaszcza gdy chodzi o faktyczny status oraz możliwość skutecznego działania różnych, a więc zarówno państwowych, jak i pozostałych podmiotów prawa międzynarodowego¹⁷. Należy również pamiętać o tym, że normy międzynarodowe nie regulują bezpośrednio tego zagadnienia¹⁸. Samo pojęcie podmiotowości prawa międzynarodowego jest zatem pojęciem języka prawniczego, aczkolwiek jest ono już obecne w języku traktatów, takich jak chociażby kodyfikacje przygotowane przez KPM.

W konsekwencji pojęcie podmiotowości międzynarodowej powinno być postrzegane i rozumiane jako pewne uogólnienie naukowe, pewna koncepcja teoretyczna, zbudowana ponad istniejącym porządkiem normatywnym, w ramach którego pojęcie to nie zostało zdefiniowane¹⁹. Powinno być ono dodatkowo rozumiane z uwzględnieniem jego charakteru jako kategorii historycznej, a więc podlegającej zmianom na skutek różnych procesów i przeobrażeń, a także w kontekście znaczących przewartościowań zachodzących w ramach szeroko rozumianej społeczności międzynarodowej, a co za tym idzie – również w ramach prawa międzynarodowego. Natomiast dyskutowana na tym tle podmiotowość międzynarodowa organizacji międzynarodowych powinna być postrzegana w jeszcze bardziej szczególnym kontekście, a więc przede wszystkim jako podmiotowość oderwana od suwerenności,

¹⁵ M. Perkowski, *Podmiotowość prawa...*, s. 70.

¹⁶ K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969, s. 39.

¹⁷ T. Gadkowski, *Podmiotowość...*, s. 107 i n.

¹⁸ Szerzej zob. np. J. Klabbers, *An Introduction to International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2015, s. 43 i n.

¹⁹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2011, s. 104.

która była i pozostaje swego rodzaju „megaatrybutem” podmiotowym państwa. W związku z tym ta „nowa” podmiotowość powinna być postrzegana w dwóch wymiarach. Co do swojego źródła, jest ona oddzieloną od suwerenności podmiotowością subiektywną, opartą na woli państw-założycieli, a więc w istocie na ich suwerenności. Z drugiej jednak strony jest ona podmiotowością obiektywną w tym sensie, że jako odrębna podmiotowość samodzielnego i autonomicznego bytu, jakim pozostaje organizacja, może być ona przeciwstawiana pozostałym podmiotom, a więc zarówno państwom, jak i innym organizacjom międzynarodowym. Ustanowiona przez założycieli organizacja międzynarodowa z własną, autonomiczną wolą istnieje obiektywnie, chociaż źródłem jej obiektywnego bytu jest subiektywna w swojej naturze wola państw²⁰.

Mając na uwadze tytuł niniejszego tekstu, należy spojrzeć na podmiotowość w kontekście definiowania pojęcia organizacji międzynarodowej. Niestety jest tak, że definiowanie podstawowych pojęć na gruncie prawa międzynarodowego okazuje się zwykle bardzo trudne. Stąd ich autentyczne, traktatowe definicje są często kontrowersyjne, a ponadto są formułowane z reguły na potrzeby konkretnej umowy międzynarodowej, co w oczywisty sposób osłabia ich wartość merytoryczną. Natomiast definicje doktrynalne, o szczególnie dużej często wartości naukowej, są zwykle zróżnicowane, w zależności od przyjętych założeń i kryteriów metodologicznych. Reprezentatywnym przykładem takiego pojęcia, wokół definicji którego dyskusja naukowa trwa nieprzerwanie od końca XIX w. i które znacznie krócej pozostaje obecne w języku traktatów, jest pojęcie organizacji międzynarodowej. Z uwagi na trudności definicyjne w tym zakresie nie jest odosobnione stanowisko, że w istocie nie jest możliwe skonstruowanie do końca poprawnej pod względem formalnym takiej definicji tego pojęcia, która obejmowałaby swoim desygnatem te wszystkie zróżnicowane formy, w jakich w praktyce funkcjonują współczesne organizacje międzynarodowe i która byłaby w reprezentatywnym zakresie akceptowalna²¹. Oczywiście w doktrynie znajdujemy prawdziwą mnogość definicji tego pojęcia²². Jak podkreśla Cezary Mik, doktryna odegrała podwójną rolę w konstruowaniu takiej definicji. Po pierwsze – dążyła ona do konceptualizacji pojęciowej w tym zakresie poprzez formułowanie definicji projektujących oraz wpływała i wpływa na treść

²⁰ Szczegółowo zob.: T. Gadkowski, *Podmiotowość...*, s. 153 i n.

²¹ Szczegółowo tę problematykę prezentuje M. Mendelson, *The definition of 'International Organization' in the International Law Commission's Current Project on the Responsibility of International Organizations*, [w:] M. Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today. Essays in Honour of Oscar Schachter*, Kluwer Law International, The Hague 2005, s. 371 i n.

²² Zwraca na to uwagę m.in. J. Kolasa, *Pojęcie współczesnej organizacji międzynarodowej*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1981, nr 2-3, s. 165 i n. Szeroki przegląd definicji zob. np. A. Czaplińska, *Odpowiedzialność...*, s. 19 i n.; J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 81 i n.; B. Krzan, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu działalności organizacji międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, s. 57 i n. oraz T. Gadkowski, *Podmiotowość...*, s. 55 i n.

orzeczeń oraz na wykładnie praktyki traktatowej – po drugie, przez co przyczyniła się do pojęciowego uporządkowania tego zagadnienia²³.

2.2. Stanowisko Komisji Prawa Międzynarodowego

Pozostawiając definicje doktrynalne poza zakresem naszych rozważań, należy podkreślić, że skalę trudności w tym zakresie dobrze obrazują bogate prace kodyfikacyjne KPM. W pracach kodyfikacyjnych prawa traktatów, pomimo dosyć widocznego powoływania i nawiązywania do klasycznej i ponadczasowej definicji organizacji międzynarodowej Geralda Fitzmaurice'a, jak również pomimo przygotowania autorskich definicji przez dwóch innych sprawozdawców Komisji (James Leslie Brierly i Hersch Lauterpacht), przeważało przekonanie o konieczności odejścia od definicji, która byłaby definicją nazbyt doktrynalną, na rzecz definicji wyraźnie uproszczonej, ale jednoznacznie odzwierciedlającej publicznoprawny charakter organizacji międzynarodowej²⁴. Stąd we wszystkich trzech konwencjach z zakresu prawa traktatów znajdujemy jednolite określenie oznaczające, że dla ich potrzeb „[o]rganizacja międzynarodowa oznacza organizację międzyrządową”. Ta ogólna, niejako klasyczna definicja została powielona również w kolejnej konwencji wiedeńskiej z 14 marca 1975 r. o reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi o charakterze uniwersalnym²⁵.

Z zasadniczo inną sytuacją mamy do czynienia w procesie kodyfikacji problematyki odpowiedzialności międzynarodowej w ogóle, a zwłaszcza problematyki odpowiedzialności organizacji międzynarodowych²⁶. W komentarzu do art. 57 projektu artykułów o odpowiedzialności międzynarodowej państw za czyny międzynarodowo bezprawne KPM zaprezentowała szerszą perspektywę w postrzeganiu istoty organizacji międzynarodowej rządowej i dla potrzeb tej kodyfikacji zdefiniowała organizację międzynarodową jako organizację międzyrządową, posiadającą własną, odrębną osobowość prawnomiędzynarodową i odpowiadającą za własne zachowania – zarówno jej organów, jak i funkcjonariuszy²⁷. Komisja dostrzegła i podkreśliła w tym kontekście, że własna podmiotowość prawnomiędzynarodowa jest cechą konieczną międzynarodowej organizacji rządowej i uznała ją za ważny element w ramach minimum definicyjnego tego pojęcia. W kontekście problematyki odpowiedzialności założenie to wydaje się w pełni uzasadnione, jako że dla jej realizacji w praktyce osobowość prawnomiędzynarodowa samodzielnego podmiotu, jakim jest organizacja międzynarodowa, oznaczająca w tym kontekście zwłaszcza możliwość bezpośredniego podejmowania i realizowania działalności rodzącej

²³ C. Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. 2. *Teoria i praktyka regionalnej integracji państw*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 17.

²⁴ Piszą o tym np. A. Czaplińska, *Odpowiedzialność...*, s. 34 i n. oraz A. Gadkowski, *Treaty – Making Powers of International Organizations*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2018, s. 15 i n.

²⁵ Tekst konwencji zob.: „Zbiór Dokumentów” 1976, nr 11, poz. 122, s. 1265 i n.

²⁶ J. Menkes, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych w pracach Komisji Prawa Międzynarodowego*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2007, R. VI, s. 68 i n.

²⁷ *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*, “Yearbook of International Law Commission” 2001, vol. II, Part 2, s. 141.

konkretne skutki prawne w płaszczyźnie międzynarodowej, jest z pewnością niezwykle istotnym, jeżeli nie najistotniejszym elementem definiowania organizacji międzynarodowej²⁸.

W związku z tym osobowość prawna jako szczególna cecha organizacji międzynarodowej była wyraźnie akcentowana w pracach kodyfikacyjnych na temat odpowiedzialności organizacji międzynarodowych pomimo tego, że Specjalny Sprawozdawca Komisji w tej sprawie – Giorgio Gaja – zaproponował definicję, która wyraźnie odbiegała od klasycznego minimum definicyjnego tego pojęcia²⁹. Przyjął on oczywiste założenie międzyrządowego charakteru organizacji międzynarodowej, tak szeroko wykorzystywane w dotychczasowych pracach kodyfikacyjnych. Mając jednak na uwadze cały kontekst odpowiedzialności międzynarodowej, a zwłaszcza skomplikowaną i kontrowersyjną przecież istotę tej instytucji, zarówno gdy idzie o jej charakter, źródła, jak i sposób realizacji, uznał, że w punkcie wyjścia należy szczególnie precyzyjnie zdefiniować podmiot odpowiedzialności, a więc organizację międzynarodową, wskazując na kilka najbardziej istotnych i niezbędnych jego zdaniem elementów definicyjnych. Wyszedł on z założenia, że prawdziwa różnorodność rządowych organizacji międzynarodowych i oczywiste zróżnicowanie pomiędzy nimi powodują konieczność znalezienia kryterium pozwalającego na wyraziste i jednoznaczne zawężenie takiej definicji dla potrzeb tej szczególnej kodyfikacji. W związku z tym G. Gaja zaproponował odwołanie się do kryterium funkcji, jakie realizuje organizacja. Stąd zaproponowana przez niego w art. 2 projektu definicja organizacji międzynarodowej stanowiła, że pojęcie to oznacza organizację, pośród której członków znajdują się państwa, o ile wykonuje ona w ramach swoich funkcji określone funkcje zarządzające³⁰.

Widać więc, że w koncepcji Specjalnego Sprawozdawcy funkcje organizacji międzynarodowej uzyskały rangę elementu zdecydowanie dominującego, wyznaczającego wręcz zakres definicji tego pojęcia. Można jednak przyjąć, że G. Gaja kwalifikował funkcje jako szczególnie ważny aspekt świadczący o odrębności organizacji międzynarodowych od ich członków, a w konsekwencji o ich odrębnej podmiotowości. Podkreślał przecież, że warunkiem skutecznego realizowania przez organizacje międzynarodowe ich funkcji (*governmental functions*) pozostaje podmiotowość prawnomiędzynarodowa. Można przyjąć, że to dosyć oryginalne kryterium definicyjne miało umożliwić wyodrębnienie organizacji międzynarodowych realizujących funkcje, które są podobne, a nawet identyczne z funkcjami państwa, tym bardziej, że w zamyśle

²⁸ Przykładowo zob.: Ł. Augustyniak, *Podmiotowość organizacji międzynarodowych jako przesłanka przypisania im odpowiedzialności*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 4, s. 95 i n.; A. Czaplińska, *Odpowiedzialność...*, s. 38-39; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 427 i n.

²⁹ Spośród bogatej literatury zob. np. P. Sarooshi, *International Organizations and State Responsibility*, [w:] M. Ragazzi (ed.), *Responsibility of International Organizations*, Martinus Nijhoff, Leiden 2013, s. 79 i n.

³⁰ G. Gaja, *First report on responsibility of international organizations*, 26.03.2003, United Nations Documentation A/CN.4/532, s. 34, https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_532.pdf [dostęp 13.08.2022].

autora *governmental functions*, rozumiane jako funkcje władcze, obejmowały zarówno funkcje prawodawcze, jak i wykonawcze oraz sędownicze³¹.

Biorąc pod uwagę tradycyjne elementy minimum definicyjnego organizacji międzynarodowych, należy zauważyć, że w tej pierwszej autorskiej koncepcji definicji, zaproponowanej przez Sprawozdawcę Komisji, widać odejście od takich nie-jako klasycznych elementów składających się na to minimum, jak np. kryterium międzynarodowego instrumentu – zwykle traktatu, jako podstawy prawnej ustanowienia organizacji, wyraziste kryterium członkostwa, czy wreszcie kryterium własnej, autonomicznej podmiotowości międzynarodowej.

W tej sytuacji nie może dziwić fakt, że propozycja sprawozdawcy nie spotkała się z akceptacją Komisji³². Nie referując kolejnych raportów Specjalnego Sprawozdawcy i kolejnych etapów dyskusji na forum Komisji oraz etapów przyjmowania projektu artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, należy podkreślić, że po dosyć jednoznacznej krytyce definicji zaproponowanej przez Sprawozdawcę Komisja stanęła na stanowisku, że ostateczna definicja tego pojęcia powinna wyraźnie nawiązywać do powoływanych w doktrynie i weryfikowalnych ogólnych cech organizacji międzynarodowych. Komisja miała na myśli cechy uzasadniające szczególne miejsce organizacji w międzynarodowym porządku prawnym i zarazem wyraźnie osadzone w ramach minimum definicyjnego rządowej organizacji międzynarodowej, oczywiście przy uwzględnieniu wymagań wynikających ze specyfiki odpowiedzialności międzynarodowej jako przedmiotu kodyfikacji. Cechami takimi powinny więc być zwłaszcza: po pierwsze – podstawa prawna ustanowienia organizacji, po drugie – jej własna podmiotowość prawnomiędzynarodowa oraz po trzecie – struktura jej członkostwa³³. To stanowisko wydaje się być uzasadnione, jako że w procesie definiowania tak fundamentalnych dla prawa międzynarodowego pojęć należy odwoływać się do podstawowych dla tego systemu prawnego konstrukcji teoretycznych, jak również do jego fundamentalnych instytucji. W tym przypadku racjonalne powinno być również odwołanie się przez Komisję do definicji proponowanych już wcześniej, a zwłaszcza w trakcie prac nad kodyfikacją problematyki odpowiedzialności międzynarodowej w ramach projektu artykułów o odpowiedzialności międzynarodowej państw za czyny międzynarodowo bezprawne. Komisja zaprezentowała więc szerszą perspektywę w postrzeganiu istoty rządowych organizacji międzynarodowych, a więc perspektywę ich własnej podmiotowości prawnomiędzynarodowej, odrębnej od podmiotowości państw członkowskich³⁴.

³¹ Szczegółowo: *ibidem*, s. 9-20.

³² Prace referuje E. Lis, *Kodyfikacja odpowiedzialności międzynarodowej organizacji międzynarodowych*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 21, s. 83 i n.

³³ Obrazuje to stanowisko Przewodniczącego Komitetu Redakcyjnego: J.L. Kateka, *Responsibility of International Organization – Statement of the Chairman of the Drafting Committee*, United Nations Documentation, A/CN.4/L.623.

³⁴ Ocena zob. C.F. Amerasinghe, *An Assessment of the ILC's Articles on Responsibility of International Organizations*, [w:] M. Ragazzi (ed.), *Responsibility...*, s. 71 i n.

Wracając więc do tych klasycznych elementów minimum definicyjnego rządowej organizacji międzynarodowej i uwzględniając szerszy kontekst kodyfikacji problematyki odpowiedzialności międzynarodowej, Komisja zaproponowała w art. 2(a) projektu przyjętych artykułów następującą definicję: „[o]rganizacja międzynarodowa oznacza organizację utworzoną na podstawie traktatu albo innego instrumentu prawa międzynarodowego i posiadającą własną osobowość prawnomiędzynarodową. Członkami organizacji międzynarodowych mogą być, obok państw, także inne podmioty”³⁵. Przyjmując taką definicję, która wyraźnie odbiega od definicji proponowanej pierwotnie przez Specjalnego Sprawozdawcę, Komisja – odwołując się do tradycyjnych elementów minimum definicyjnego organizacji międzynarodowej – w zdecydowanie inny sposób wyeksponowała te elementy, które zasadnie uznała za decydujące w kontekście problematyki odpowiedzialności międzynarodowej. Odnosnie do kryterium własnej podmiotowości międzynarodowej G. Gaja – proponując swoją kontrowersyjną, autorską definicję organizacji międzynarodowej – dostrzegał również to kryterium, ale go w należyty sposób nie wyodrębnił. Jak to już zostało wyżej podkreślone, kwalifikował on eksponowane przez siebie w sposób szczególny funkcje jako szczególnie ważny aspekt świadczący o odrębności organizacji międzynarodowych od ich członków, a w konsekwencji o ich odrębnej podmiotowości. Jeżeli organizacje międzynarodowe mają skutecznie i efektywnie realizować swoje funkcje, a zwłaszcza *governmental functions*, tak jak je określił G. Gaja, powinny one funkcjonować w obrocie międzynarodowym jako instytucje współpracy z własną podmiotowością odrębną od podmiotowości państw członkowskich. Przecież tylko taki status umożliwia im realizację tych funkcji, w istocie rzeczy podobnych, a niekiedy nawet identycznych z funkcjami państwa³⁶.

Zaproponowana ostatecznie przez Komisję definicja o niejako „materialnym” charakterze, uwzględniająca najważniejsze elementy minimum definicyjnego organizacji międzynarodowej, wydaje się być optymalna na potrzeby kodyfikacji problematyki ich odpowiedzialności. Nie bez znaczenia jest, że propozycja ta ma znacznie szerszy wymiar i nawiązuje do ogólnej koncepcji organizacji międzynarodowych, co oznacza, że może ona stanowić dobrą podstawę do budowania uniwersalnej definicji tego pojęcia poprzez oparcie się na elementach definicyjnych w niej zawartych oraz niezbędne poszerzenie ich o inne jeszcze, które razem będą stanowiły niezbędne minimum definicyjne. Nie chodzi oczywiście o poszukiwanie i dodawanie kolejnych elementów definicyjnych o coraz bardziej szczegółowym charakterze, ale o znalezienie tych podstawowych, o charakterze najmniejszego możliwego wspólnego mianownika, które w maksymalnie pełnym stopniu i niezależnie od konkretnej dziedziny współpracy będą wyrażały międzyrządowy charakter organizacji międzynarodowej. Eksponowana we wcześniejszych definicjach Komisji „międzyrządowość”

³⁵ *Report of the International Law Commission Sixty third session (26 April–3 June and 4 July–12 August 2011)*; General Assembly Official Records 66th session, Supplement No. 10, Doc. A/66/10.

³⁶ Zob. przypis 29.

organizacji międzynarodowych wymaga więc znalezienia i kilku podstawowych cech o wymiarze optymalnego minimum definicyjnego.

Należy więc przyjąć, że dobrą podstawę dla takich poszukiwań będą stanowiły cechy uznane za takie przez Komisję. Jest to tym bardziej uzasadnione, że nawiązują one wyraźnie do powoływanej powszechnie, zarówno w pracach kodyfikacyjnych, jak i w doktrynie, definicji G. Fitzmaurice'a, która postrzegana jest jako przykład niezwykle trafnego i ponadczasowego ujęcia katalogu takiego minimum. Organizacja międzynarodowa jest bowiem przez niego definiowana jako „ustanowione traktatem zrzeczenie państw z własną konstytucją i wspólnymi organami, posiadające osobowość prawną odrębną od osobowości państw członkowskich i będące podmiotem prawa międzynarodowego z własną zdolnością traktatową”³⁷. Do definicji G. Fitzmaurice'a nawiązuje wiele współczesnych definicji organizacji międzynarodowej, dla autorów których była ona cenną inspiracją. Niektórzy piszą wręcz o niej jako o nieodściżonym wzorcu definicji organizacji międzynarodowej³⁸.

Wszystko to sprawia, że zaproponowanie przekonującej definicji organizacji międzynarodowej – takiej, która byłaby możliwa do zastosowania w maksymalnie szerokim zakresie i w odniesieniu do różnych dziedzin współpracy międzynarodowej – stanowi interesujące wyzwanie naukowe. Definicja taka powinna uwzględniać bogate doświadczenia i obszerny dorobek dyskusji naukowej odnośnie do sposobu pojmowania organizacji międzynarodowej jako szczególnej instytucji współpracy międzynarodowej. Została ona zaprezentowana nie tylko w znaczących publikacjach naukowych, ale również w bardzo reprezentatywny sposób na forum KPM, na potrzeby prowadzonych przez nią prac kodyfikacyjnych. Powinna też uwzględniać istniejący – jak to określa Michel Virally – *fairly general consensus* dotyczący elementów, które powinna zawierać³⁹. Poza klasycznymi i powszechnie dzisiaj akceptowanymi elementami minimum definicyjnego, stanowiącymi „najmniejszy wspólny mianownik”, niezbędny dla dokonania przekonującej charakterystyki wszystkich takich instytucji, które w prawie międzynarodowym powinny i mogą być określane pojęciem organizacji międzynarodowej, należy ustalić i wyeksponować taki szczególny element lub takie szczególne elementy, które będą w najbardziej przekonujący sposób określały istotę organizacji jako pełnoprawnego, ale innego niż państwa (aczkolwiek pod różnymi względami osiągniętego poziom państwa), podmiotu prawa międzynarodowego. Należy więc założyć, że takim ważnym elementem definicyjnym, wyróżniającym organizacje międzynarodowe spośród innych, mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych form współpracy międzynarodowej z udziałem państw, będzie ich odrębność organizacyjna na gruncie prawa międzynarodowego, przejawiająca się w ich prawnomiędzynarodowej podmiotowości. Ten szczególny element definicyjny musi zostać uzupełniony przez element międzynarodowej

³⁷ G. Fitzmaurice, *The Law and Procedure of the International Court of Justice: Treaty Interpretation and Certain Other Treaty Points*, „British Yearbook of International Law” 1951, vol. 28, s. 108.

³⁸ Tak np. A. Czaplińska, *Odpowiedzialność...*, s. 70.

³⁹ M. Virally, *Definition and Classification of international organizations: A Legal Approach*, [w:] G. Abi-Saab (ed.), *The Concept of International Organization*, UNESCO, Paris 1981, s. 51.

podstawy ustanowienia i funkcjonowania organizacji, nie powstającej przecież automatycznie i w próżni, ale w konsekwencji wyrażenia woli przez fundatorów takiej nowej podmiotowości. Ponadto aby taka nowa podmiotowość mogła być realizowana, musi być ona zdolna do kreowania i wyrażania własnej woli, co oznacza, że ważnym elementem definicyjnym będzie element instytucjonalny, a więc mniej lub bardziej rozbudowana struktura organizacyjna z organem lub organami, które taką własną wolę organizacji mogą rzeczywiście wyrażać. Należy jednak pamiętać o tym, że niezależnie od przyjętego minimum definicyjnego, w ramach którego eksponowane mogą być takie podstawowe elementy, stanowiące – tak jak odrębna podmiotowość – rzeczywiste metacechy organizacji międzynarodowej i niezależnie od tego, na jak bardzo wysokim poziomie zostaną ustanowione jej kompetencje, to każda organizacja międzynarodowa pozostaje w istocie rzeczy *non-state entity* i z tego poziomu należy oceniać jej miejsce i rolę w procesie realizacji współpracy międzynarodowej, a zwłaszcza jej prawnomiędzynarodowy status.

2.3. Proponowane minimum definicyjne

Na podstawie powyższych założeń można przyjąć, że organizacja międzynarodowa powinna być rozumiana jako instytucja współpracy międzynarodowej ustanowiona zwłaszcza przez państwa na podstawie prawa międzynarodowego, zdolna do kreowania i wyrażania własnej woli, posiadająca odrębną podmiotowość prawnomiędzynarodową, umożliwiającą jej udział w stanowieniu prawa międzynarodowego, a zwłaszcza zawieranie umów międzynarodowych⁴⁰.

Przyjęcie powyższych założeń oznacza, że w tak sformułowanej definicji organizacji międzynarodowej pierwszorzędą rolę odgrywają aspekty instytucjonalne, skoncentrowane na typowo instytucjonalnych oraz formalno-strukturalnych cechach tej szczególnej instytucji współpracy międzynarodowej. Dla uchwycenia istoty prawnej organizacji międzynarodowej i dla zdefiniowania jej w taki sposób, aby wyeksponować jej specyfikę w kontekście innych, w różnym stopniu zinstytucjonalizowanych form współpracy międzynarodowej, to właśnie te aspekty, a nie aspekty funkcjonalne, pozwalają ustalić najważniejsze, ale zarazem niezbędne metacechy organizacji międzynarodowej.

Wartość wszystkich tych elementów składających się na przyjęte minimum definicyjne powinna być eksponowana i dyskutowana na jednakowo wysokim poziomie, ale z punktu widzenia problematyki wynikającej z tytułu niniejszego tekstu należy w szczególny sposób odnieść się do elementu odrębnej podmiotowości prawnomiędzynarodowej instytucji współpracy definiowanej jako organizacja międzynarodowa. W podmiotowości w szczególny sposób przejawia się bowiem autonomia woli organizacji, oznaczająca zwłaszcza możliwość podejmowania przez organizację (jej organ lub organy) własnych decyzji jako decyzji autonomicznych, stanowiących wyraz woli samej organizacji, a więc decyzji, które nie muszą być tożsame ze

⁴⁰ Zob. T. Gadkowski, *Podmiotowość...*, s. 77 i n.

stanowiskiem jej członków zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i wspólnym⁴¹. Taka autonomiczna wola organizacji międzynarodowej nie oznacza oczywiście, że w jej relacjach z państwami członkowskimi wola tych ostatnich nie ma żadnego znaczenia. Wręcz przeciwnie – tak jak wola państw leży u podstaw ustanowienia organizacji, tak samo może decydować i decyduje o jej trwaniu. Innymi słowy można powiedzieć, że to właśnie wola państw założycieli pozostaje pierwotnym źródłem indywidualnej, autonomicznej woli organizacji międzynarodowej. Tak jak wola państwa jest formułowana i wyrażana przez jego organy, podobnie również organ lub organy formułują i wyrażają własną wolę organizacji. Stanowisko takie bardzo czytelnie zaprezentowali Henry G. Schermers i Niels M. Blokker, podkreślając, że decyzje podejmowane przez własny organ organizacji międzynarodowej nie są decyzjami grupy państw członkowskich, ale decyzjami autonomicznego organu organizacji, wyposażonego w odpowiednie kompetencje, którego wola oznacza coś więcej aniżeli suma woli tych państw. Autorzy powołali się przy tym na stanowisko MTS, wyrażone w powszechnie powoływanej opinii doradczej w sprawie legalności użycia przez państwo broni jądrowej w konflikcie zbrojnym z 1996 r., w której Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że instrument konstytucyjny nie tylko powołuje do życia nową organizację międzynarodową, ale również ustanawia nowy podmiot z własną, odrębną od państw członkowskich autonomią⁴². W literaturze powtarzane jest stanowisko, że istotę pojęcia „własna wola” lepiej oddaje francuskie określenie *volonté distincte*, które zwykle jest dyskutowane jako podstawowy składnik międzynarodowej osobowości prawnej⁴³. Precyzowanie jej istoty, zwłaszcza w kontekście woli państw jako twórców takiej nowej osobowości prawnej, nie jest jednak łatwe. Catherine Brölmann pisze wręcz o „metafizycznym charakterze” pojęcia *volonté distincte* i podkreśla, że w literaturze nie ma zgody co do jej jednoznacznego pojmowania⁴⁴.

Odrębność organizacyjna organizacji międzynarodowej w najbardziej wyrazisty sposób przejawia się w jej prawnomiędzynarodowej podmiotowości, którą z kolei obrazuje jej szczególny atrybut, jakim jest zdolność prawotwórcza, a zwłaszcza zdolność traktatowa. Własna podmiotowość organizacji międzynarodowych oznacza w praktyce istnienie konkurencyjnych w stosunku do państw kompetencji, w tym również kompetencji traktatowych. Jeżeli więc organizacja międzynarodowa posiada

⁴¹ W opinii odrębnej dołączonej do opinii doradczej MTS z 1980 r. w sprawie interpretacji porozumienia z 25 marca 1951 r. pomiędzy Międzynarodową Organizacją Zdrowia a Egiptem Manfred Lachs podkreślił wyrażnie, że organizacja międzynarodowa, pojmowana jako utworzony przez państwa nowy podmiot prawa międzynarodowego uzyskuje specjalny status, niejako *vis-à-vis* państw ją ustanawiających. Chociaż pozostaje ona pod ich kontrolą, jako że odzwierciedla ich wolę, jak i podlega ich zbiorowej woli, to jej decyzje mogą pozostawać i często pozostają w konflikcie z wolą jej poszczególnych członków; zob. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between WMO and Egypt*, Advisory Opinion of 20 December 1980, "International Court of Justice Reports" 1980, s. 111.

⁴² H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston 2011, s. 44; zob. też *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion, "International Court of Justice Reports" 1996, s. 75.

⁴³ Patrz np. B. Krzan, *Odpowiedzialność...*, s. 59.

⁴⁴ C. Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law. International Organizations and the Law of Treaties*, Hart Publishing, Oxford 2007, s. 21.

taką podmiotowość, to może ona podejmować samodzielne działania w międzynarodowej płaszczyźnie traktatowej bez konieczności pośredniczenia w tym procesie przez państwa członkowskie. W sytuacji, w której państwa ustanawiają organizację międzynarodową i powierzają jej określone zadania, organizacja pozbawiona podmiotowości międzynarodowej nie byłaby w stanie ich realizować. Podmiotowość taka, jako konstytutywna cecha organizacji międzynarodowych, determinuje zarówno ich status, jak i jego prawne konsekwencje w stosunkach z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Gdyby wzorcem dla podmiotowości organizacji międzynarodowej miała być podmiotowość państwa, to o tej pierwszej musielibyśmy jednak powiedzieć, że jako konstytutywna cecha każdej organizacji międzynarodowej jest ona jednak podmiotowością oddzieloną od suwerenności, co jednoznacznie określa jej istotę i charakter oraz determinuje punkt wyjścia w formułowaniu i prezentowaniu problematyki badawczej w tym zakresie. Podmiotowość organizacji międzynarodowej jest w praktyce w różny sposób i w różnym zakresie realizowana. Naturalnym i najbardziej oczekiwanym sposobem jej uaktywnienia jest zawieranie przez organizację umów międzynarodowych. Sytuacja taka oznacza także uznanie jej odrębnej podmiotowości przez inne podmioty – strony takich umów. Również i w tej sytuacji nasuwa się uprawnione skojarzenie z sytuacją dorozumianego uznania państwa poprzez zawarcie z nim przez państwo uznające dwustronnej umowy międzynarodowej.

Nawiązując do praktyki międzynarodowej, można wskazać, że na takie zasadnicze znaczenie zdolności traktatowej organizacji międzynarodowej jako podstawowej przesłanki pozwalającej na indukcyjne wnioskowanie o jej podmiotowości w prawie międzynarodowym zwrócił uwagę MTS w opinii doradczej z 1 lutego 2012 r. w kontekście orzeczenia nr 2867 Trybunału Administracyjnego Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILOAT) w sprawie skargi wniesionej przeciwko Międzynarodowemu Funduszowi Rozwoju Rolnictwa (IFAD)⁴⁵. W opinii tej Trybunał dokonał analizy statusu Mechanizmu Globalnego (GM), który został ustanowiony jako organ traktatowy dla realizacji celów środowiskowej konwencji paryskiej w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i pustynnieniem zwłaszcza w Afryce z 17 czerwca 1994 r.⁴⁶ Jako organ traktatowy o charakterze autonomicznej instytucji implementacyjnej został on organizacyjnie powiązany z Funduszem na mocy postanowień specjalnego Memorandum of Understanding w sprawie obsługi GM z 1999 r., którego stronami były: Konferencja Stron jako organ Konwencji i IFAD. Porozumienie to nie zawierało jednak żadnych postanowień odnoszących się do podmiotowości międzynarodowej tego organu traktatowego. Pytanie, jakie rozstrzygał MTS, było związane z tym, że IFAD zakwestionował wyrok Trybunału Administracyjnego ILO, jaki został wydany na podstawie powództwa zwolnionego pracownika. Fundusz argumentował, że GM posiada odrębną osobowość

⁴⁵ *Judgment No. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a Complaint Filed Against the International Fund for Agricultural Development*, Advisory Opinion, "International Court of Justice Reports" 2012, s. 35.

⁴⁶ Tekst konwencji zob.: "United Nations. Treaty Series" 1999, vol. 1954, s. 3; tekst polski: Dz. U. z 2002 r. poz. 1538.

prawną i w związku z tym roszczenie pracownika powinno być skierowane przeciwko niemu. MTS uznał, że istnieje wyraźna różnica pomiędzy GM i IFAD. Co do Funduszu, to nie istnieją żadne wątpliwości, że na mocy postanowień art. 10 (1) porozumienia o jego utworzeniu ma on zarówno międzynarodową, jak i krajową osobowość prawną. Co szczególnie ważne – posiada on i realizuje w praktyce własną zdolność traktatową w relacjach z państwami i innymi organizacjami międzynarodowymi, a także z wyposażonymi w taką zdolność organami traktatowymi, czego przykładem było wskazane wyżej MOU z udziałem Konferencji Stron. Odnośnie do GM Trybunał uznał inaczej i wskazał, że z mocy Konwencji (UNCCCD) nie posiada on zdolności traktatowej, jak również nie realizuje jej w praktyce⁴⁷.

Wyjaśniając te kwestie w kontekście relacji pomiędzy podmiotowością organizacji międzynarodowych a ich zdolnością traktatową i w związku z niejednoznacznym rozumieniem tych relacji, należy wyraźnie podkreślić, że z kompetencji organizacji do zawierania umów międzynarodowych nie należy wywodzić jej prawnomiędzynarodowej podmiotowości. Jest bowiem tak, że to właśnie podmiotowość jest źródłem zdolności traktatowej⁴⁸. *Ius tractatum* jest szczególnym przejawem tej podmiotowości w praktyce funkcjonowania organizacji międzynarodowej. Nie musi być przy tym wyraźnie zapisana w statucie czy innym dokumencie konstytucyjnym⁴⁹. W rzeczywistości może być tak, a uczy tego przykład Organizacji Narodów Zjednoczonych, że w praktyce zostaje zaakceptowana faktycznie realizowana zdolność traktatowa organizacji, a kwestia wyjaśnienia jej podmiotowości prawnomiędzynarodowej staje się przedmiotem późniejszych dyskusji i rozstrzygnięć, tak jak to miało miejsce w opinii doradczej MTS z 1949 r.⁵⁰

Przyjęcie założenia, że odrębna podmiotowość prawnomiędzynarodowa jest szczególnie ważną metacechą organizacji międzynarodowej, powoduje, że w większości współczesnych definicji organizacji międzynarodowej stanowi ona istotny składnik minimum definicyjnego. Jest to reguła z oczywistymi w takiej sytuacji wyjątkami. Jeżeli np. C. Mik jednoznacznie przyjmuje i podkreśla, że podmiotowość jest koniecznym elementem definicji organizacji międzynarodowej⁵¹, to już np. Kazimierz Kocot pisze, że międzynarodowa osobowość prawna nie jest istotnym elementem pojęcia organizacji międzynarodowej⁵², a Rudolf Streinz równie wyraźnie

⁴⁷ Komentarz zob. np. D. Gallo, *The Right of Access to Justice for the Staff of International Organizations*, [w:] R. Virzo, I. Ingravallo (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston 2015, s. 513 i n.

⁴⁸ A. Czaplińska, *Odpowiedzialność...*, s. 94 i R. Sonnenfeld-Tomporek, *Organizacja międzynarodowa jako strona traktatu*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1994, nr 4, s. 44 i n.

⁴⁹ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 107.

⁵⁰ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, „International Court of Justice Reports” 1949, vol. 174, s. 174 i n.

⁵¹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 98.

⁵² K. Kocot, *Organizacje międzynarodowe. Systematyczny zarys zagadnień prawa międzynarodowego*, Ossolineum, Wrocław 1971, s. 164-165.

stwierdza, że podmiotowość nie jest warunkiem konstytutywnym istnienia takiej organizacji⁵³. Jeszcze inni określają takie instytucje współpracy bez własnej podmiotowości międzynarodowej jako *non-treaty based institutions* albo *soft organizations* nawet wtedy, kiedy spełniają one wymagania oznaczające posiadanie innych cech z katalogu elementów minimum definicyjnego⁵⁴. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, która prezentuje również autorską, szeroko rozbudowaną definicję organizacji międzynarodowej i nie wymienia w niej wprost elementu własnej podmiotowości, uważa jednak, że organizacje międzynarodowe posiadają co do zasady taką podmiotowość, należy więc uznać ją za warunek konieczny⁵⁵. Zdecydowanie przeważające w doktrynie stanowisko, że podmiotowość prawnomiędzynarodowa jest cechą konieczną każdej organizacji międzynarodowej, jest konsekwencją szerokiego przyjęcia założenia, które w swoim rozumowaniu przyjął i rozwinął G. Fitzmaurice, że istnienie podmiotowości międzynarodowej, będącej źródłem zdolności traktatowej, jest konstytutywną cechą organizacji, umożliwiającą jej wyrażanie własnej woli w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, odrębnej od woli państw członkowskich, a skutecznej również w stosunku do podmiotów trzecich. Niektórzy autorzy próbują pogodzić oba te nurty i proponują niejako kompromisowe rozwiązania. Dla przykładu Anna Wyrozumska wskazuje na możliwość takiego klasyfikowania organizacji międzynarodowych, które będzie pozwalało wyróżnić organizacje międzynarodowe *sensu largo* i organizacje międzynarodowe *sensu stricto*⁵⁶. Do tej pierwszej grupy należałaby każda organizacja międzynarodowa, oznaczająca „związek państw realizujący wspólne cele, nawet taki, którego działania można przypisać tylko państwom członkowskim”. Ta szeroka definicja organizacji międzynarodowej wyraźnie odbiega od elementów minimum klasyfikacyjnego, w tym również oderwana jest od wymogu posiadania przez taki związek państw osobowości prawnomiędzynarodowej. Natomiast do drugiej grupy byłyby kwalifikowane organizacje jak wyżej, ale z własną osobowością międzynarodową. W takiej sytuacji nie każda organizacja międzynarodowa korzystałaby z przymiotu podmiotowości prawa międzynarodowego. Wydaje się, że definicja organizacji międzynarodowej jako szczególnie ważnej instytucji współpracy opartej na prawie międzynarodowym powinna być na tyle czytelna i jednoznaczna, aby uwzględniać podstawowe przesłanki formułowane systematycznie na gruncie nauki prawa międzynarodowego, jak również wynikające z praktyki międzynarodowej w bardzo zróżnicowanych dziedzinach współpracy. Taka czytelność i jednoznaczność definicji organizacji międzynarodowej będzie zapewniona w dużej mierze w sytuacji, w której będzie w niej wyrażone usytuowanie elementu podmiotowości międzynarodowej. Nie bez powodu cytowana już wyżej C. Brölmann, która podkreśla znaczenie tej konstytutywnej cechy organizacji, pisze, że niektórzy autorzy, jak np. Ignaz

⁵³ R. Streinz, *Europarecht*, Müller, Heidelberg 2001, s. 51.

⁵⁴ J. Klabbers, *Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law*, "Netherlands Yearbook of International Law" 2001, vol. 30, no. 3, s. 403 i n.

⁵⁵ E. Cała-Wacinkiewicz, *Charakter prawny...*, s. 128 i n.

⁵⁶ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, s. 105; zob. też: A. Cassese, *International Law*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 72.

Seidl-Hohenveldern i Ian Brownlie, proponują i formułują nie tyle definicję samej organizacji międzynarodowej, ale w istocie rzeczy definicję „organizacji międzynarodowej z własną podmiotowością”⁵⁷.

3. Uwagi końcowe

W konkluzji można stwierdzić, że zaproponowana wyżej definicja organizacji międzynarodowej, nawiązująca do niektórych innych, powoływanych wcześniej definicji, w tym do definicji KPM z projektu artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, oparta jest na domniemaniu, że wszystkie organizacje posiadają podmiotowość prawnomiędzynarodową, niezależnie od sformułowania odpowiedniego postanowienia instrumentu konstytucyjnego na ten temat. Definicja ta zakłada *a contrario* istnienie ustanowionych na podstawie umowy lub innego instrumentu międzynarodowego instytucji współpracy, ale nieposiadających takiej podmiotowości, a więc niebędących organizacjami międzynarodowymi. Wzruszenie takiego domniemania jest możliwe poprzez stwierdzenie państw jako kreatorów jej podmiotowości, że ustanawiana na mocy ich woli konkretna organizacja, jako instytucja współpracy międzynarodowej, nie jest przez nie w taką podmiotowość wyposażona. Takie reprezentatywne sytuacje znajdujemy w praktyce międzynarodowej⁵⁸. Dla przykładu: w Deklaracji szczytu w Budapeszcie z 1994 r., na którym formalnie została podjęta decyzja o przekształceniu Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, znajdujemy stwierdzenie, że przekształcenie takie w niczym nie zmienia charakteru zobowiązań, jak również statusu konferencji/organizacji, która nadal pozostaje forum współpracy państw, nie stając się przy tym odrębnym od nich podmiotem prawa międzynarodowego⁵⁹. Tytułem kolejnego przykładu można wskazać na dwie instytucje współpracy międzynarodowej, często powoływane w literaturze, a mianowicie: Global Water Partnership Network i Global Water Partnership Organization. We wspólnym statucie z 2011 r. czytamy, że pierwsza z nich nie posiada osobowości międzynarodowej, natomiast druga w taką osobowość została wyraźnie wyposażona⁶⁰. Podmiotowość międzynarodowa jest więc tym elementem definicji organizacji międzynarodowej, który w wyrazisty sposób pozwala kwalifikować różne formy i instytucje

⁵⁷ C. Brölmann, *The Institutional Veil...*, s. 20.

⁵⁸ Przykłady zob.: H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International...*, s. 988.

⁵⁹ Na temat prawnomiędzynarodowego statusu OBW zob. np. L. Boisson de Chazournes, A. Gadkowski, *The External Relations of the OSCE*, [w:] N. Steinbrück Platise, C. Moser, A. Peters (eds.), *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge University Press, Cambridge 2019, s. 199 i n.; zob. też: *Decision I. Strengthening the CSCE*, "International Legal Materials" 1995, vol. 31, s. 773.

⁶⁰ Art. 1(2) Statutu stanowi, że „The Network does not have legal personality”, a art. 1(3) wyraźnie wskazuje, że „[t]he Organization shall possess full legal personality under international law”; tekst: www.gwp.org [dostęp 13.08.2022]; zob. też: E. Fromageau, *The Global Water Partnership: Between Institutional Flexibility and Legal Legitimacy*, "International Organizations Law Review" 2011, vol. 8, no. 2, s. 367 i n.

współpracy międzynarodowej. W praktyce umożliwia ona organizacji skuteczne funkcjonowanie i działanie w płaszczyźnie międzynarodowej. Własna podmiotowość, na którą składa się kilka podstawowych atrybutów, ma przede wszystkim umożliwić organizacji międzynarodowej aktywny udział w stanowieniu prawa międzynarodowego, a zwłaszcza zawieranie umów międzynarodowych z państwami i innymi organizacjami międzynarodowymi. Przyjęcie takiego założenia wydaje się być uzasadnione zwłaszcza w kontekście tezy, że zdolność traktatowa, umiejscowiona w szerszym kontekście zdolności do kształtowania międzynarodowego porządku prawnego, jest szczególną zdolnością organizacji międzynarodowej jako najważniejszy atrybut jej prawnomiędzynarodowej podmiotowości. Zdolność ta nie tylko umożliwia organizacji bezpośredni udział w kształtowaniu prawa międzynarodowego, ale jej realizacja jest warunkiem skutecznego podejmowania przez nią innych działań w ramach pozostałych atrybutów tej podmiotowości. Trudno byłoby sobie wyobrazić skuteczne działania organizacji międzynarodowych w ramach jej *ius legationis* czy *ius standi* bez możliwości szerokiego korzystania z pierwotnej niejako zdolności traktatowej. Należy przy tym pamiętać, że podmiotowość organizacji międzynarodowych i jej atrybuty są oderwane od suwerenności i dlatego jeżeli poszczególne zdolności w odniesieniu do państwa mają charakter ogólny, to w odniesieniu do organizacji międzynarodowej zakres ich realizacji określa zasada specjalności, co w przedmiotowym wymiarze oznacza jej uwarunkowanie funkcjonalne.