

Rozdział I. Pojęcie regionalnej organizacji integracyjnej w świetle prawa międzynarodowego

§ 1. Wprowadzenie

Pojawienie się i rozwój regionalnych organizacji integracyjnych w stosunkach międzynarodowych wywołały znaczące trudności związane z ich kwalifikacją z perspektywy prawa międzynarodowego. Już z ich przeglądu można bowiem się zorientować, że z jednej strony wydają się one podobne do organizacji międzynarodowych, lecz z drugiej wykazują pewną specyfikę. *Prima facie* organizacje te przeobrażają tradycyjne położenie prawnomiędzynarodowe państw członkowskich, gdyż swoimi strukturami przenikają te państwa na różnych poziomach, rozwijają własne porządki prawne, które pozostając w genetycznym związku z prawem międzynarodowym, zrastają się jednak również z prawem krajowym państw członkowskich. Organizacje integracyjne coraz aktywniej włączają się także w zapewnienie porządku międzynarodowego i – szerzej – w obrót międzynarodowy, działając zamiast lub razem z państwami członkowskimi albo przynajmniej określając zasady i sposoby zachowań państw w stosunkach międzynarodowych. Nie jest jednak jasne, czy specyfika ta jest na tyle prawnie relewantna, aby uznać je za odrębne od organizacji międzynarodowych podmioty prawne.

Tymczasem zarówno w pracach nad kodyfikacją i stopniowym rozwojem prawa międzynarodowego (np. w ramach Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ), jak i w licznych opracowaniach doktrynalnych przyjmuje się w uproszczeniu dwa, dość oportunistyczne, stanowiska. Według pierwszego z nich uważa się, że z perspektywy prawa międzynarodowego organizacje integracyjne nic nie zmieniają w dotychczasowej sytuacji. Należy je więc traktować tak, jak klasyczne organizacje międzynarodowe, w najlepszym razie jako podgrupę organizacji międzynarodowych wypełniających specyficzną funkcję. W efekcie w analizach wykorzystuje się ich praktykę wewnętrzną i międzyna-

rodową na takiej samej zasadzie, jak praktykę klasycznych organizacji międzynarodowych. Ponadto takie same reguły prawa międzynarodowego stosuje się zarówno do tradycyjnych organizacji międzynarodowych, jak i do organizacji integracyjnych.

Drugie stanowisko abstrahuje od istotniejszych ustaleń na temat organizacji integracyjnych jako takich, zadawalając się stwierdzeniem, że Unia Europejska stanowi szczególnie przypadek, wymagający odrębnego traktowania. Powinno to prowadzić do konkluzji, że organizacji tej nie uwzględnia się *pars pro toto* w analizach dotyczących organizacji międzynarodowych. Specyfika tego przypadku nie jest jednak postrzegana w sposób konsekwentny. Prawo Unii Europejskiej jest bowiem niejednokrotnie omawiane przy okazji analizy uchwał organizacji międzynarodowych, a jej praktyka powoływana w ramach rozpatrywania praktyki organizacji międzynarodowych. W tym ujęciu nie jest też ostatecznie jasne, czy szczególnie kasus Unii Europejskiej może być *mutatis mutandis* odnoszony w całości albo w części również do innych organizacji integracyjnych, przynajmniej takich, które wykazują cechy podobne do posiadanych przez Unię Europejską.

Czym zatem są regionalne organizacje integracyjne i czy są one czymś innym od organizacji międzynarodowych? Czy organizacje te stanowią względnie jednorodną kategorię, czy też należałoby wyróżniać odrębne ich rodzaje? Odpowiedź na te pytania rozpoczniemy od refleksji dotyczącej pojmowania organizacji międzynarodowych. Zagadnienie to bywa niekiedy marginalizowane czy lekceważone jako problem czysto teoretyczny, nawet w pracach z zakresu prawa organizacji międzynarodowych. Niesłusznie. Ustalenie znaczenia terminu „organizacja międzynarodowa” pełni bowiem przynajmniej dwie funkcje. Po pierwsze, pozwala zidentyfikować tak nazwany podmiot prawa międzynarodowego (aktora stosunków międzynarodowych) oraz obserwować jego ewolucję i relacje z innymi podmiotami. Uprzedzając dalsze rozważania, warto podkreślić, że termin „organizacja międzynarodowa” jest terminem prawnym. Posługują się nim teksty prawne. Występuje także w praktyce orzeczniczej. Nie jest zatem obojętne, jak jest rozumiany. Po drugie, definiovanie w prawie, w tym w prawie międzynarodowym, przy całej jego złożoności i nieostrości, jest ważne z punktu widzenia zakresowego. Pozwala ono ustalić, jakie reguły prawne stosuje się do określonej kategorii pojęciowej. W rezultacie zakwalifikowanie określonego bytu jako należącego do danej kategorii podmiotowej pozwala również stosować do tego konkretnego bytu reguły dotyczące kategorii podmiotów, do których taki byt może być zakwalifikowany. Innymi słowy, jeżeli uznamy, że do organizacji międzynarodowych mają zasto-

sowanie określone reguły prawa międzynarodowego, to uznanie regionalnych organizacji integracyjnych za organizacje międzynarodowe pozwoli stosować te reguły także wobec organizacji integracyjnych. Z kolei niepełna kwalifikacja spowoduje, że do organizacji integracyjnych będzie można stosować tylko niektóre reguły dotyczące organizacji międzynarodowych (powstanie wówczas pytanie, jakie i w jakim stopniu). Wreszcie odrzucenie takiej możliwości wyzwoli problem reguł, jakie miałyby być stosowane jedynie do regionalnych organizacji integracyjnych.

Analizę pojęcia organizacji międzynarodowych rozpoczniemy od spojrzenia na te podmioty z trzech perspektyw definicyjnych: orzeczniczej, legalnej (traktatowej) i doktrynalnej¹. W ten sposób ustalimy, jaki charakter ma definicja organizacji międzynarodowej i na jakie elementy definicyjne zwraca się w każdym z tych podejść uwagę. Następnie rozpatrywane będą podstawowe składniki definiujące organizacje międzynarodowe. W tym kontekście zostaną przedstawione także zasadnicze tendencje w zakresie modyfikacji pojmowania organizacji międzynarodowych. Analiza ta powinna łącznie doprowadzić do sformułowania podstawowych parametrów pojęciowych organizacji międzynarodowej.

Drugim krokiem będzie ustalenie rozumienia regionalnej organizacji integracyjnej. Będzie ono dokonane w podobny sposób, jak w przypadku organizacji międzynarodowych. A zatem najpierw ustalone zostaną charakter definicji regionalnej organizacji integracyjnej i jej kluczowe elementy. Uprzedzając dalsze rozważania, trzeba jednak zaznaczyć, że jak dotąd nie doszło do sformułowania orzeczniczych definicji organizacji integracyjnych. Z kolei doktryna kładzie raczej nacisk na charakter konkretnych organizacji integracyjnych aniżeli na ich definicję ustaloną wskutek analizy porównawczej. W efekcie rozważania w tym zakresie zostaną ograniczone do definicji legalnych. W dalszej kolejności wyjaśnione będą elementy definiujące regionalne organizacje integracyjne.

Ostatnim etapem będzie zestawienie ustaleń dokonanych w odniesieniu do organizacji międzynarodowych i regionalnych organizacji integracyjnych oraz sformułowanie konkluzji dotyczących ewentualnej specyfiki prawnomiędzynarodowej natury regionalnej organizacji integracyjnej.

¹ Trzeba mieć świadomość, że perspektywy te nie są w pełni rozłączne w tym przynajmniej rozumieniu, że przedstawiciele doktryny uczestniczą w opracowywaniu tekstów traktatów i niejednokrotnie są sędziami międzynarodowymi. Z drugiej strony, zwłaszcza współcześnie formułują koncepcje teoretyczne przez odwołanie się do międzynarodowej praktyki traktatowej i orzeczniczej.

§ 2. Co to jest organizacja międzynarodowa?

I. Uwagi wstępne

Wiek XIX i pierwsza połowa XX w. przyniosły pierwsze trwalsze zmiany w organizacji wspólnoty międzynarodowej. O ile od czasów starożytnych do XIX w. powstawały niekiedy różne związki państw, o tyle ich poziom zinstytucjonalizowania i trwałości pozostawał wiele do życzenia². Z nastaniem XIX w. sytuacja zaczęła ulegać zmianom. Państwa doszły do wniosku, że przynajmniej w niektórych dziedzinach niemających charakteru politycznego możliwa i potrzebna jest współpraca oparta na bardziej stabilnych i stałych kontaktach. W rezultacie zaczęto tworzyć struktury, zwane organizacjami międzynarodowymi (po raz pierwszy terminu tego użył *James Lorimer* w 1867 r.³) bądź instytucjami międzynarodowymi⁴. U zarania były one postrzegane jedynie jako forma przedłużenia polityki państw, względnie trwała forma realizacji ich wspólnych interesów. Struktury te zaczęto opierać na umowach międzynarodowych, w których określano ich cele i zadania, funkcje, organizację

² Pojęcie instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych jest pojęciem szerokim. Tworzenie organizacji międzynarodowych jest tylko jednym z przejawów tego zjawiska. Zob. *J. Kukulka*, Pojęcie i istota instytucjonalizacji w stosunkach międzynarodowych, [w:] *J. Kukulka* (red.), *Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1988, s. 305 i n.

³ Z kolei, jak ustalili *J. Klabbers*, *The Transformation of International Organizations Law*, EJIL 2015, vol. 26, No. 1, s. 44, pierwszą osobą, która posłużyła się terminem „organizacja międzynarodowa” w znaczeniu szerokim był *F. Bowes Sayre* w pracy *Experiments in International Administration* z 1919 r. Do tego czasu używano zróżnicowanych określeń, jak np. związki administracyjne (międzynarodowe) czy komisje rzeczne.

⁴ Chociaż terminem dominującym zarówno w praktyce międzynarodowej, jak i w dyskursie prawniczym jest określenie „organizacja międzynarodowa”, to jednak termin „instytucje międzynarodowe” wciąż nie wyszedł z użycia. W efekcie prawo regulujące zagadnienia związane ze statusem i działalnością organizacji/instytucji nazywane jest zamiennie prawem organizacji międzynarodowych (zob. *J. Klabbers*, *A. Wallendahl* (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham–Northampton 2011; *Droit des organisations internationales*, sous la direction de *E. Lagrange*, *J.-M. Sorel*, Issy-les-Moulineaux 2013) bądź międzynarodowym prawem instytucjonalnym (zob. *H.G. Schermers*, *N.M. Blokker*, *International Institutional Law*, Leiden–Boston 2011; *J. Klabbers*, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge 2002). Wyjątkowo dochodzi do powiązania obu nazw (*C.F. Amerasinghe*, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge 2005; trzeba tu zauważyć, że określenie „prawo instytucjonalne” zostało użyte raczej jako przeciwstawienie „prawa materialnemu” – s. 13–15). Pamiętać też trzeba, że pojęcie „instytucja międzynarodowa” (i w ślad za nim termin „międzynarodowe prawo instytucjonalne”) może być rozumiane szerzej i obejmować każdą formę instytucjonalną współpracy państw.

wewnętrzną (ustanawiano ich organy), zasady członkostwa. Organizacje międzynarodowe w swej pierwotnej funkcji miały uzupełniać i rozwijać klasyczną współpracę dyplomatyczną, w tym także nowszą jej postać – tzw. dyplomację kongresową, która była znana na arenie międzynarodowej zwłaszcza od czasów traktatów westfalskich (1648 r.)⁵. Stąd też wzięło się postrzeganie organizacji międzynarodowych jako instrumentów w rękach państw, które trwa niekiedy do dzisiaj⁶.

W XIX w. pojawiły się najpierw partykularne organizacje o charakterze regulacyjnym⁷. Były to tzw. międzynarodowe komisje rzeczne (zwłaszcza Centralna Komisja Żegluga na Renie, 1815 r.; Europejska Komisja Dunaju, 1856 r.). Nieco później państwa zaczęły tworzyć unie (związki) o ambicjach powszechnych mające być formą efektywniejszej realizacji ich interesów w konkretnych, powiązanych z obrotem gospodarczym dziedzinach. Były to tzw. unie/związki celowe lub administracyjne (np. Międzynarodowa Unia Telegraficzna, 1865 r.; Powszechny Związek Pocztowy, 1874 r.). Na początku XX w. pojawiła się pierwsza organizacja, której cele i zadania objęły szerszą paletę spraw, w tym kwestie współpracy politycznej. Organizacją tą była Unia Panamerykańska (1910 r.). W późniejszym okresie, naznaczonym doświadczeniami I wojny światowej, postanowiono ustanowić powszechną organizację o kompetencji ogólnej, właściwą zwłaszcza w sferze politycznej. Organizacją tą była Liga Narodów (1919/1920 r.). We wspólnocie międzynarodowej stopniowo dokonywał się przewrót organizacyjny⁸.

⁵ J. Klabbers, *An Introduction*, s. 17.

⁶ E. David, *Droit des organisations internationales*, Bruxelles 2016, s. 87, odnosząc się do roli organizacji międzynarodowych w stosunkach międzynarodowych podnosi, że rozwój tych organizacji jest zjawiskiem względnie nowym. Jednak nie można mieć zbyt wielu złudzeń w sprawie zdolności organizacji do kontrolowania anarchii międzynarodowej. Organizacje międzynarodowe pojawiają się jako „une superstructure légère, aérienne par rapport au magma étatique. [...] C'est « l'affrontement dialectique inévitable », écrit R.J. Dupuy, entre O.I. qui tend à affirmer son pouvoir sur les états et ces derniers qui n'acceptent pas son pouvoir sur les Etats et ces derniers qui n'acceptent pas toujours la règle du jeu”.

⁷ Na temat genezy i rozwoju organizacji międzynarodowych zob. m.in. J.-M. Sorel, *L'institutionnalisation des relations internationales*, [w:] *Droit des organisations internationales*, s. 11 i n.; J. Klabbers, *An Introduction*, s. 18–23. Zob. też E. Łązniewska, P. Deszczyński (red.), *Kompendium wiedzy o organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 2011, s. 30–38.

⁸ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2010, s. 65, mówią o przewrocie organizacyjnym XX w., rozpoczynając jego omawianie od chwili powstania Ligi Narodów. Warto podkreślić, że przewrót ten nie był jednym momentem historycznym, lecz dłuższym procesem, który przebiegał przede wszystkim w świadomości międzynarodowej.

Przewrót ten podlega utrwaleniu po zakończeniu II wojny światowej. Ukonstytuowała się wówczas nie tylko nowa organizacja powszechna o ogólnym zakresie działania – Organizacja Narodów Zjednoczonych, lecz powstał cały system organizacyjny w formie powiązanych z ONZ tzw. organizacji (agend) wyspecjalizowanych (ang. *specialized agencies*; fr. *institutions spécialisées* – art. 57 Karty NZ)⁹. Jednocześnie na poszczególnych kontynentach zaczęły powstawać organizacje regionalne o szerokich celach i zadaniach (wyjątek stanowiła Azja, gdzie do tej pory nie powstała regionalna organizacja o kompetencji ogólnej i zasięgu kontynentalnym), a także powszechne i partycularne organizacje w różnych węższych dziedzinach współdziałania (od organizacji zajmujących się cłami – Rada Współpracy Celnej, potem Światowa Organizacja Celną – WOC, rybołówstwem czy ochroną środowiska morskiego, jak np. Organizacja Rybołówcza na Atlantyku Północnym – NAFO, Komisja Tuńczyka na Oceanie Indyjskim – IOTC, przez organizacje współpracy gospodarczej, jak np. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD, aż po sojusze wojskowe, jak np. Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego – NATO, czy nieistniejące już Organizację Traktatu Centralnego – CENTO albo Organizację Traktatu Azji Południowo-Wschodniej – SEATO). Wiele spośród organizacji zawarło z ONZ umowy o współpracy albo pozostaje w innych związkach instytucjonalnych z tą Organizacją.

Lata 70. i 80. XX w. przynoszą kryzys organizacji międzynarodowych, zwłaszcza organizacji powszechnych, i powrót do dyplomacji dwustronnej. W jego tle znalazła się Zimna Wojna. Jednocześnie dokonywał się proces proliferacji i dywersyfikacji międzynarodowych. Jednak dopiero zakończenie Zimnej Wojny umożliwiło istotną zmianę sytuacji i powrót do multilateralizmu jako filozofii działania w stosunkach międzynarodowych¹⁰.

Rozwojowi organizacji międzynarodowych towarzyszy refleksja nad istotą i międzynarodowym znaczeniem tych organizacji. Jednak zarówno w prawie międzynarodowym jako takim, jak i w prawie organizacji międzynarodowych nie dopracowano się powszechnie akceptowanej definicji organizacji między-

⁹ MTS w opinii doradczycy w sprawie *legalności użycia broni jądrowej w konflikcie zbrojnym* z 8.7.1996 r. stwierdził w par. 26: Karta NZ ustanowiła podstawy systemu zmierzającego do zorganizowania współpracy międzynarodowej w sposób spójny przez powiązanie z ONZ, dysponującej kompetencją ogólną, różnych autonomicznych i komplementarnych organizacji, wyposażonych w kompetencje sektorowe. Działalność organizacji wyspecjalizowanych jest koordynowana zwłaszcza na mocy umów między nimi a ONZ. I.C.J. Rep. 1996, s. 66 (s. 80).

¹⁰ Zob. D. Simon, *L'Organisation internationale*, [w:] *Perspectives du droit international et européen*. Recueil d'études à la mémoire de G. Apollis, Paris 1992, s. 53–65, 69–70.

narodowej. Nie wypracowała jej praktyka prawna (traktatowa, orzecznicza), ani doktryna. Nie oznacza to wszakże, że spory doktrynalne uniemożliwiają konstruowanie pojęcia „organizacja międzynarodowa”.

Jakkolwiek najwcześniejsze definicje organizacji międzynarodowej mają z pewnością charakter doktrynalny, to jednak współczesną prezentację problematyki warto zacząć od pokazania sposobów pojmowania organizacji międzynarodowych w praktyce prawnej. W swoich najnowszych ujęciach doktryna odwołuje się bowiem do praktyki prawnej zarówno aprobująco, jak i krytycznie. Praktyka prawna stanowi więc obecnie dla nauki prawa podstawowy punkt odniesienia. W ramach praktyki prawnej spojrzymy najpierw na praktykę orzeczniczą. Tutaj bowiem pojawiają się pierwsze przybliżenia istoty organizacji międzynarodowej. Następnie omówiona zostanie praktyka traktatowa. Stanowiska doktrynalne zostaną pokazane w znaczącym uproszczeniu, mniej w ujęciu ewolucyjnym, bardziej jako krytyka orzecznictwa czy też definicji traktatowych, a przede wszystkim jako próba stworzenia definicji uniwersalnych. Pierwszeństwo zostanie tutaj dane przedstawicielom doktryny prawa organizacji międzynarodowych, jakkolwiek są oni jednocześnie reprezentantami szerszej pojmowanej doktryny prawa międzynarodowego.

W dalszej części zostaną scharakteryzowane poszczególne, powtarzające się w praktyce i teorii, elementy pojęcia „organizacja międzynarodowa”. Będą one omawiane także w perspektywie dążenia do redefiniowania zastanych paradygmatów. W ostatnim przypadku istotne będą ustalenia Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ dotyczące odpowiedzialności organizacji międzynarodowych za czyny międzynarodowo bezprawne przyjęte w 2011 r.¹¹. Dążąc do ustalenia reguł odpowiedzialności Komisja pochyliła się bowiem również nad rozumieniem „organizacji międzynarodowej”.

¹¹ Artykuły zostały przyjęte do wiadomości przez Zgromadzenie Ogólne ONZ na mocy rezolucji z 9.12.2011 r. (A/RES/66/100) i do niej załączone. Zgromadzenie jednak nie zamknęło sprawy, lecz skierowało tekst Komisji do rządów państw członkowskich i do organizacji międzynarodowych w celu jego skonsultowania. Komisja opatrzyła tekst Artykułów interesującymi komentarzami. Zob. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf.

II. Trzy perspektywy definiowania organizacji międzynarodowych

1. Orzecznicze sposoby postrzegania organizacji międzynarodowych

Jeden z pierwszych opisów orzecznich organizacji międzynarodowej znajdujemy w opinii doradczej Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie *jurysdykcji Europejskiej Komisji Dunaju* z 8.12.1927 r.¹² Trybunał uznał, że, fakt, iż Komisja działa na zasadzie zupełnej niezależności od władzy terytorialnej (rumuńskiej) i dysponuje niezależnymi środkami działania oraz przywilejami i immunitetami, które zwykle nie są przyznawane organizmom międzynarodowym (fr. *organismes internationaux*, ang. *international organizations*), nie oznacza, że dysponuje ona wyłączną suwerennością terytorialną. Jednym suwerenem na opiniowanym terytorium pozostaje Rumunia. Natomiast kryterium pozwalającym rozgraniczyć władzę Rumunii i Komisji w odniesieniu do tego samego terytorium jest kryterium funkcji. Pozwala ono określić, jakie funkcje zostały przyznane Komisji. Trybunał podkreślił w tym kontekście, że Komisja nie jest państwem, lecz instytucją międzynarodową (fr. *institution internationale*; ang. *international institution*), która ma szczególny cel i kompetencje wynikające ze Statutu Ostatecznego, które umożliwiają jej osiągnięcie tego celu. Jednocześnie ma ona kompetencję do wypełnienia tych funkcji w pełnym ich zakresie, chyba że Statut nakłada na nią ograniczenia. Rozpatrując szerokie uprawnienia Komisji, Trybunał przypomniał też, że ograniczenia wykonywania praw suwerennych, które państwo zaakceptowało na mocy traktatu (w tym przypadku Rumunii, która na mocy Statutu Ostatecznego ustanowiła Komisję Dunaju, powierzając jej określone kompetencje), nie może być uważane za naruszenie suwerenności tego państwa.

W ten sposób STSM uznał po raz pierwszy w orzecznictwie międzynarodowym, że państwa mogą tworzyć odrębne byty prawne, od nich niezależne – organizacje międzynarodowe. Organizacje te mogą mieć szerokie uprawnienia, w tym także dotyczące zarządzania terytorium. Nie stają się jednak przez to państwami, nie dysponują kompetencjami domniemanymi. Ich uprawnienia są determinowane statutem, funkcjami i celami im przypisanymi. Zarazem przyznanie im organizacji i wykonywanie ich przez organizację niechybnie prowadzi do ograniczenia wykonywania praw suwerennych państw członkowskich. Nie stanowi to wszelako naruszenia suwerenności, gdyż (i na tyle,

¹² P.C.I.J. Publ. Series B, No. 14, s. 63–64, 36.

na ile) odbywa się na zasadzie swobodnie wyrażonej traktatem – statutem woli tych państw¹³.

W odniesieniu do pojmowania i działania organizacji międzynarodowych przełomowe znaczenie miała jednakże opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *odszkodowania za szkody poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych* z 11.4.1949 r.¹⁴. Zdaniem Trybunału, rozwój prawa międzynarodowego znajdował się w toku jego historii pod wpływem wymogów życia międzynarodowego, a stopniowy wzrost kolektywnych działań państw dostarczył szeregu przykładów działania podejmowanego w płaszczyźnie międzynarodowej przez pewne podmioty (ang. *entities*), które nie są państwami. W efekcie Trybunał stwierdził, że rozwój ten doprowadził do powstania ONZ, będącej organizacją międzynarodową, której cele i zasady są określone w Karcie NZ. Trybunał wskazał, że Karta nie ogranicza Organizacji do roli zwykłego ośrodka, w którym byłyby harmonizowane wysiłki narodów ukierunkowane ku osiągnięciu wspólnych celów. Karta ustanawia jej organy, przypisuje własne zadania, określa pozycję państw członkowskich w stosunku do Organizacji, nakazując im jej wspieranie w wszelkich działaniach, wykonywanie decyzji Rady Bezpieczeństwa i zaleceń Zgromadzenia Ogólnego. Karta przyznaje Organizacji zdolność prawną, przywileje i immunitety na terytoriach państw członkowskich i zdolność do zawarcia z państwami członkowskimi umów w tej materii. Trybunał podkreślił, że na ówczesne czasy ONZ jest najbardziej rozwiniętym typem organizacji międzynarodowej. Dysponuje ona kompetencją niezbędną do wykonywania jej funkcji. Według MTS, Organizacja jest osobą międzynarodową (fr. *personne internationale*; ang. *international person*), co jednak nie powoduje, że jest państwem, czy też, że jej prawa i obowiązki są takie, jak państwa. Trybunał podkreślił, że tym bardziej nie jest ona superpaństwem, cokolwiek termin ten miałby znaczyć¹⁵.

¹³ Zob. też m.in. E. Karska, K. Karski, Europejska Komisja Dunaju: organizacja międzynarodowa, która nazywano „państwem rzeczonym”, [w:] B. Mikołaczyk, J. Nowakowska-Maluścka (red.), Prawo organizacji międzynarodowych wobec problemów współczesnego świata. Księga Jubileuszowa dedykowana Pani profesor Genowefie Grabowskiej, Bydgoszcz–Katowice 2014, s. 176 i n., zwł. s. 194–198.

¹⁴ ICJ Rep. 1949, s. 178–179. Szerszą analizę wywodów MTS w odniesieniu do podmiotowości prawnej organizacji międzynarodowych zob. rozdz. II monografii.

¹⁵ MTS przypomniał to sformułowanie w opinii doradczej w sprawie *wykładni Porozumienia z 25.3.1951 r. między WHO a Egiptem* z 20.12.1980 r., par. 37 („As was pointed out by the Court in one of its early Advisory Opinions, there is nothing in the character of international organizations to justify their being considered as some form of “super-State”), ICJ Rep. 1980, s. 72 (s. 89).

W opinii z 1949 r. MTS nie sformułował orzeczniczej definicji organizacji międzynarodowej. Niemniej uznał, że organizacje międzynarodowe są produktem rozwoju prawa międzynarodowego, efektem działań kolektywnych państw (choć nie przesądził, na ile trwałym). Są ich dziełem, a zatem nie są podmiotami pierwotnymi. Zarazem w opinii doradczej Trybunał wiele razy podkreślił ich samodzielność w stosunku do państw członkowskich. Dla niego, organizacje międzynarodowe nie są jedynie platformą współpracy państw, lecz autonomicznymi osobami międzynarodowymi. Organizacja ma własne cele, zadania, organy i kompetencje niezbędne do ich realizacji. Ma też zdolność działania w sferze międzynarodowej, w tym w zakresie zawierania umów międzynarodowych niezbędnych do osiągnięcia celów i wypełnienia ich funkcji. Wszystkie te elementy znajdują podstawę w statucie organizacji i w następującej praktyce. Są one specyficzne dla organizacji międzynarodowej, która jest bytem różnym od państw i której nie przekształcają w superpaństwo.

Z perspektywy definiowania organizacji międzynarodowych interesujący jest również wyrok MTS z 20.4.2010 r. w sprawie *papierni na rzece Urugwaj* wydany w sporze między Urugwajem a Argentyną¹⁶. Symbolicznie nawiązuje on do opinii doradczej STSM w sprawie *Europejskiej Komisji Dunaju*, a zarazem dopełnia wcześniejsze orzecznictwo MTS. W wyroku Trybunał rozważał m.in. naturę Komisji Administracyjnej Rzeki Urugwaj (CARU), działającej na podstawie Statutu z 1975 r. Uznał on, że jako byt wyposażony w osobowość prawną przyznaną w celu wypełnienia wyznaczonych funkcji i dysponujący niezbędnymi zasobami oraz informacjami i ułatwieniami koniecznymi do działania, CARU poważnie odbiega od „zwykłego pasa transmisyjnego między Stronami”, dysponując szerokimi własnymi kompetencjami. Zauważył ponadto mimochodem, że CARU jest organizacją międzynarodową. W takiej klasyfikacji nie przeszkadza stwierdzenie, że może składa się ona jedynie z dwóch państw członkowskich. Przypomniawszy również, odwołując się do opinii doradczej z 1996 r., że o kompetencjach organizacji decyduje zasada specjalności.

Z tego schematycznego przeglądu orzecznictwa międzynarodowego wynika, że:

- 1) organizacje międzynarodowe są z punktu widzenia prawa międzynarodowego zjawiskiem nowym, istotnym o tyle, o ile są one trwałe oraz dysponują istotnymi kompetencjami i włączają się w obrót międzynarodowy;

¹⁶ Zob. § 87, 89, ICJ Rep. 2010, s. 14 (s. 53).

- 2) organizacje międzynarodowe tworzą państwa, chociaż same nie są państwami, ani superpaństwami; organizacje mogą składać się nawet tylko z dwóch państw;
- 3) jakkolwiek stworzone przez państwa, organizacje międzynarodowe dysponują pewną samodzielnością (autonomią) czy nawet niezależnością od członków, której granice wyznaczają osobowość prawna i zdolność prawna organizacji, jej przywileje i immunitety, cele, funkcje, posiadane organy, zasoby i inne elementy niezbędne do ich działania, i w tym znaczeniu są podmiotami odrębnymi od swych twórców; nie jest jednak oczywiste, czy posiadanie przez organizację podmiotowości prawnej jest warunkiem jej uznania za organizację międzynarodową;
- 4) organizacje międzynarodowe są podmiotami prawa międzynarodowego różnymi od państw w szczególności pod względem zakresu kompetencji, praw i obowiązków, chociaż zakres władzy konkretnej organizacji międzynarodowej może być niekiedy bardzo szeroki;
- 5) organizacje międzynarodowe służą osiągnięciu wspólnych celów określonych przez ich twórców przez wypełnianie funkcji wyznaczonych w statutach;
- 6) tworząc organizacje międzynarodowe i przyznając im określoną władzę (może mieć ona m.in. charakter regulacyjny), państwa mogą ograniczyć korzystanie z własnych praw suwerennych;
- 7) kompetencje organizacji międzynarodowych mogą być zróżnicowane; zarazem mogą wynikać nie tylko ze statutu, lecz mogą być również dorozumiane.

2. Definiowanie organizacji międzynarodowej w praktyce traktatowej

Definicje traktatowe organizacji międzynarodowej pojawiają się w zasadzie po II wojnie światowej¹⁷. Nie spotkamy ich zbyt często. Jedną z pierwszych definicji legalnych organizacji międzynarodowej (aczkolwiek bardzo lapidarną) znajdziemy w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (KWPT) z 23.5.1969 r. Przez organizację międzynarodową rozumie się w niej organizację międzyrządową (art. 2 ust. 1 lit. i). W komentarzu Komisji Prawa Międzynarodowego zwrócono krótko uwagę, że chodziło tutaj nie tyle akcentowanie

¹⁷ Na potrzeby tego opracowania przez definicje traktatowe będą rozumiane nie tylko definicje zawarte w pisemnych umowach międzynarodowych (traktatach), lecz także w „miękkich”, poniekąd przedkonwencyjnych, unormowaniach opracowanych w formie pisemnej przez Komisję Prawa Międzynarodowego, mających wszakże postać artykułowaną (np. Artykuły Komisji Prawa Międzynarodowego dotyczące odpowiedzialności organizacji międzynarodowych).

państwocentrycznego charakteru organizacji międzynarodowej, ile odróżnienie jej od międzynarodowych organizacji pozarządowych¹⁸.

Definicję przyjętą w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów przejęto do innych konwencji. W ten sposób w Konwencji wiedeńskiej o przedstawicielstwie państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi o charakterze powszechnym z 14.3.1975 r. organizację międzynarodową zdefiniowano równie krótko jako organizację międzyrządową (art. 1 ust. 1 pkt 1). Komisja Prawa Międzynarodowego uzasadniła swoją decyzję w taki sposób, że Konwencja nie dotyczy organizacji międzynarodowych jako takich, lecz przedstawicielstwa państw w stosunkach z organizacjami o charakterze powszechnym¹⁹. Bez głębszej refleksji definicję organizacji międzynarodowej jako organizacji międzyrządowej przyjęto też w Konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów z 6.11.1978 r. (art. 2 ust. 1 lit. n)²⁰, czy w projekcie Artykułów w sprawie statusu kuriera dyplomatycznego oraz bagażu dyplomatycznego nietowarzyszącego kurierowi dyplomatycznemu oraz projektu protokołów opcyjnych z 1989 r.²¹.

Prima facie identyczne rozumienie organizacji międzynarodowej znajduje się również w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami

¹⁸ Zob. uwagę 14 w komentarzu Komisji Prawa Międzynarodowego do art. 2 projektu KWPT z 1966 r.; Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries, Yearbook of the International Law Commission (YILC) 1966, vol. II, s. 190; tekst: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_1_1966.pdf. *Ph. Gautier*, komentując art. 2 KWPT, zwraca uwagę, że definicja przyjęta przez Komisję miała charakter minimalistyczny. Wysiłki podejmowane przez niektórych członków Komisji w kierunku nadania definicji organizacji międzynarodowej znaczenia bardziej materialnego (np. *J.L. Brierly* – sprawozdanie z 1950 r., *G. Fitzmaurice* – sprawozdanie z 1956 r.) zakończyły się niepowodzeniem. Wysiłki te nie znajdowały wsparcia w stanowisku samych organizacji międzynarodowych. Zgodnie z poglądem *P. Reutera*, także sprawozdawcy w Komisji Prawa Międzynarodowego, wobec braku konsensusu i ograniczonej użyteczności praktycznej uznano, że definicje materialne należy pozostawić doktrynie. Zob. *Ph. Gautier*, komentarz do art. 2 KWPT, [w:] *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article, sous la direction de O. Corten i P. Klein*, Bruxelles 2006 (dalej: *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*), vol. I, s. 75–76.

¹⁹ Zob. projekt Artykułów z 1971 r.; Draft articles on the Representation of States in Their Relations with International Organizations with commentaries, YILC 1971, s. 285; tekst : http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/5_1_1971.pdf.

²⁰ UNTS vol. 1946, s. 3. Konwencja weszła w życie 6.11.1996 r., lecz ratyfikowało ją tylko 22 strony.

²¹ Zob. Draft Articles on the Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag Not Accompanied by Diplomatic Courier (including draft Optional Protocols), with commentaries, YILC 1989, vol. II, s. 18, tekst: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_5_1989.pdf.

a organizacjami międzynarodowymi i między organizacjami międzynarodowymi (KWPTOM) z 21.3.1986 r. (art. 2 ust. 1 lit. i). Jest przy tym interesujące, że Komisja przyjęła rozbudowaną argumentację swojej decyzji. Uznała ona, że definicja organizacji międzynarodowej odpowiada praktyce międzynarodowej. Niemniej dostrzegła, że organizacje międzynarodowe złożone są „głównie z państw i, w wyjątkowych przypadkach, z jednej lub dwóch organizacji międzynarodowych, oraz że w pewnych przypadkach mają członków stowarzyszonych, którzy nie są jeszcze państwami lub którzy mogą być innymi organizacjami międzynarodowymi”. Komisja odnotowała przy tym niektóre przypadki uznane w tym kontekście za szczególne (np. udział ONZ w Międzynarodowym Związku Telekomunikacyjnym, czy EWG w GATT).

Komisja nie zdecydowała się jednak zmienić definicji, gdyż jej zdaniem jest ona bardzo elastyczna i nie przesądza reżimu rządzącego poszczególnymi organizacjami czy strukturą wewnętrzną, ani też „zakresem (ang. *amount*) zdolności prawnej, której podmiot wymaga w celu jego postrzegania jako organizacji międzynarodowej w rozumieniu niniejszego projektu”. Jak podkreśliła to Komisja, podstawowym celem projektu było bowiem nie ustalanie statusu prawnego organizacji międzynarodowej, lecz reżimu mającego zastosowanie do traktatów, których stroną mogą być organizacje międzynarodowe. Stwierdziła wręcz: „Niniejszy projekt artykułów jest przeznaczony do stosowania do takich traktatów, niezależnie od statusu danych organizacji”. Na odmiannę Komisja stwierdziła, że zależy jej na tym, aby projekt stosował się do wszelkich (jakkolwiek oczywiście międzyrządowych) organizacji międzynarodowych, niezależnie od ich charakteru, byle tylko organizacja mogła zawrzeć przynajmniej jeden traktat²².

W ten zasadniczy nurt zdawkowego definiowania organizacji międzynarodowych wpisuje się również projekt Komisji Prawa Międzynarodowego dotyczący Artykułów o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne z 2000 r. W komentarzu do projektu Artykułów przyjęto klasyczne rozumienie organizacji międzynarodowej jako organizacji międzyrządowej. Przy

²² Zob. pkt 18–23 komentarza Komisji Prawa Międzynarodowego do projektu Artykułów z 1982 r.; Draft articles on the law of treaties between States and international organizations or between international organizations with commentaries; YILC 1982, vol. II, s. 20–21; tekst: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_2_1982.pdf.

tym zastrzeżono jedynie, że organizacja taka ma własną osobowość prawną i ponosi odpowiedzialność, jeśli działa przez swe organy²³.

Znaczącego wyłomu w tradycyjnym podejściu do traktatowego definiowania organizacji międzynarodowych dokonała Komisja Prawa Międzynarodowego dopiero w trakcie prac nad projektem Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych za czyny międzynarodowo bezprawne. Stało się to w znacznym stopniu pod wpływem *G. Gaji*, specjalnego sprawozdawcy Komisji, który w 2003 r. zaproponował odejście od definicji przyjętej w ramach prawa traktatów²⁴. Jednym z założeń stało się przekonanie, że definicja organizacji międzynarodowej ma istotne znaczenie dla zakresu Artykułów. Nie można więc zadowolić się jej dotychczasowym określeniem traktatowym. Zarazem z oczywistych względów w grę wchodziły tylko takie organizacje międzynarodowe, które posiadają osobowość prawa międzynarodowego (tylko one są zdolne do ponoszenia odpowiedzialności).

G. Gaja zmierzał do wyznaczenia pewnej grupy organizacji międzynarodowych, do których projekt Komisji mógłby mieć zastosowanie. Uznał, że będą to organizacje pełniące funkcje rządowe (legislacyjne, wykonawcze, sądowe). W tym kontekście międzyrządowy charakter organizacji objaśniał przez pryzmat tego, kto ostatecznie kontroluje działalność organizacji, kto może zmodyfikować lub zakończyć jej działalność. Stwierdził, że organizacje międzyrządowe to te, w których decydująca rola przypada państwom. Znaczenie wtórne ma to, jaki jest skład organów organizacji. Z jego perspektywy nie miało znaczenia również to, jaki charakter ma dokument konstytuujący organizację (czy jest to traktat, czy nie). Ważne było, jakie funkcje organizacja pełni. To właśnie w następstwie wykonywania funkcji będzie ona nabywała osobowość prawną i będzie zdolna do poniesienia odpowiedzialności prawnomiędzyna-

²³ Zob. komentarz do art. 57 projektu Artykułów (odpowiedzialność organizacji międzynarodowych), YILC 2001, vol. II, s. 141, tekst: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

²⁴ First report on responsibility of international organizations; A/CN.4/532, s. 7–17; tekst: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/300/28/PDF/N0330028.pdf?OpenElement>. Trzeba jednak zauważyć, że do zmiany paradygmatu niewątpliwie przyczyniły się m.in. krytyczne wobec dotychczasowej definicji poglądy doktryny. *G. Gaja* zresztą w szerokim zakresie skorzystał z jej osiągnięć. Zob. też *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 Memory of Oscar Schachter, Leiden–Boston 2005, s. 376–377; *A. Czapliska*, Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodoprawnej, Łódź 2014, s. 39–44.

rodowej. W rezultacie zaproponował on, aby termin „organizacja międzynarodowa” „odnosił się do organizacji, która obejmuje wśród jej członków państwa, o tyle, o ile wykonuje ona w ramach swej własnej zdolności pewne funkcje rządowe” (art. 2)²⁵.

W ostatecznym brzmieniu Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych w art. 2 lit. a Komisja Prawa Międzynarodowego przyjęła jednak odmienną definicję²⁶. Według niej, organizacja międzynarodowa oznacza „organizację ustanowioną przez traktat lub inny instrument regulowany prawem międzynarodowym i posiadającą swoją własną osobowość międzynarodową. Organizacje międzynarodowe mogą obejmować jako członków, oprócz państw, inne podmioty”²⁷.

W komentarzu do projektu Artykułów Komisja wyjaśniła, że zdecydowała się na odstąpienie od tradycyjnego, międzyrządowego rozumienia organizacji międzynarodowej z trzech powodów: 1) międzyrządowość wykazuje niski poziom informacyjny: nie jest jasne, czy międzyrządowość dotyczy dokumentu konstytuującego czy rzeczywistego członkostwa w organizacji; 2) międzyrządowość jest nieadekwatna w szeregu przypadkach, gdyż w niektórych organizacjach międzynarodowych reprezentowane są także organy państwowe inne niż rządowe; 3) wzrastająca liczba organizacji obejmuje wśród członków nie tylko państwa, ale też inne podmioty.

W odniesieniu do podstawy działania organizacji Komisja stwierdziła, że niektóre organizacje działają w ogóle lub działały przez pewien czas lub stale bez traktatowej podstawy (np. Rada Nordycka, KBWE/OBWE, OPEC). W każdym razie ważne jest to, aby dokument konstytuujący podlegał prawu międzynarodowemu, a nie prawu krajowemu (nie jest organizacją międzynarodową np. Międzynarodowy Związek Zachowania Przyrody)²⁸. Doniosłe jest

²⁵ ILC Report 2003, A/58/10, s. 38–44.

²⁶ Zob. S. *Bouwhuis*, The International Law Commission's Definition of International Organizations, IOLR 2012, vol. 9, No. 2, s. 451 i n. Autor podkreśla, że Komisja zdecydowała się przyjąć definicję organizacji międzynarodowej, a nie organizacji międzyrządowej (s. 454). Zob. też szerzej A. *Czaplińska*, Odpowiedzialność, s. 44–67.

²⁷ Ang. „an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities”; fr. „toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Outre des États, une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États”.

²⁸ Zob. wątpliwości na tle sformułowania Komisji podniesione przez M. *Mendelsona*, The Definition of 'International Organization' in the International Law Commission's Current Project

również dysponowanie formalnie przyznaną lub faktycznie nabytą podmiotowością prawa międzynarodowego, odrębną od osobowości prawnomiędzynarodowej państw członkowskich (trzeba jednak pamiętać, że formalnie definicja stworzona jest na potrzeby ustalania odpowiedzialności prawnej organizacji międzynarodowych). Komisja Prawa Międzynarodowego podkreśliła, że współcześnie nie tylko państwa mogą współtworzyć organizację międzynarodową. Innymi podmiotami mogą być organizacje międzynarodowe, terytoria czy nawet podmioty prywatne. Tendencja do ukształtowania bardziej mieszanego składu organizacji wynika z wyzwań współpracy w niektórych działach prawa międzynarodowego. Organizację może ustanowić tylko jedno państwo i jedna organizacja.

Według Komisji, definicja organizacji międzynarodowej nie ma charakteru uniwersalnego. Zarazem fakt, że organizacja międzynarodowa nie dysponuje pewnymi cechami nie oznacza, że niektóre reguły i zasady ustalone w Artykułach nie mogą mieć do niej zastosowania. Ponadto Komisja podkreśliła, że opracowane Artykuły mają znaleźć zastosowanie do wszelkich organizacji międzynarodowych, bez względu na ich funkcje, typ, rozmiar członkostwa i zasoby, chyba że i w takim zakresie, w jakim stanowią one reżimy szczególne prawa międzynarodowego (ale nadal prawa międzynarodowego)²⁹.

Jak wynika z dokonanego przeglądu, definicje legalne organizacji międzynarodowych były formułowane w sposób dość schematyczny. Najczęściej przy okazji ich sporządzania wprowadzano zastrzeżenia, zgodnie z którymi definicje te stworzono jedynie na potrzeby konkretnych traktatów lub ich projektów. Przynajmniej zatem formalnie nie nadawano im waloru ogólnego. Mają one znaczenie prawne przede wszystkim dla stron traktatów i, ewentualnie, organów działających bądź orzekających na ich podstawie.

Definicje traktatowe używają najczęściej formuły, zgodnie z którą organizacje międzynarodowe to organizacje międzyrządowe. Są to więc definicje zdawkowe, kładące nacisk na skład czy funkcję organizacji. Zarazem, w związku z szerokim rozumieniem organizacji międzynarodowych w doktrynie prawa międzynarodowego, definicje legalne zmierzają do eliminacji ewentualnych wątpliwości i wykluczenia z ich zakresu międzynarodowych organizacji pozarządowych.

on the Responsibility of International Organizations, [w:] *M. Ragazzi* (ed.), *International Responsibility*, s. 377–380.

²⁹ Zob. projekt Artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, YILC 2011, vol. II, cz. 2, s. 6–11. Tekst wraz z komentarzem Komisji Prawa Międzynarodowego: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf.