

TADEUSZ GADKOWSKI

Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

tgadkowski@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5837-8397>

Z PROBLEMATYKI OBIEKTYWNEJ PODMIOTOWOŚCI ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

ON THE ISSUE OF THE OBJECTIVE CONCEPT OF INTERNATIONAL LEGAL PERSONALITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Abstract. In contemporary international relations, cooperation through international organisations is fundamental to the functioning of the international community in all areas of cooperation. This study seeks to present and evaluate the concept of the international legal personality of international organisations, which is not widely accepted within international legal doctrine. The author will present and evaluate its essence and most important elements in the context of the general issue of international legal personality.

Keywords: State; international organization; international legal personality; objective concept of the international legal personality

UWAGI WSTĘPNE

Nie ulega wątpliwości, że w każdym systemie prawnym istnieją koncepcje teoretyczne, odnoszące się do podmiotowości. Jeżeli podmiot w takim czy innym systemie prawnym oznacza realny lub umowny byt, na gruncie prawa międzynarodowego podmiotowość – jako byt koncepcyjny – stanowi pewną modelową, a właściwie teoretyczną konstrukcję, która określa ustanowienie, trwanie i kres podmiotu tego prawa, a w szczególności nadaje mu określoną rolę prawną w ramach społeczności międzynarodowej¹. Podmiotowość prawa międzynarodowego

¹ M. PERKOWSKI, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008, s. 70.

jest więc złożoną koncepcją teoretyczną, bez zrozumienia której nie można uchwycić i określić szczególnej natury tego prawa. Podmiotowość tego prawa jako taka powoduje bardzo poważne konsekwencje na gruncie praktyki międzynarodowej, zwłaszcza gdy chodzi o faktyczny status oraz możliwość skutecznego działania różnych, a więc przede wszystkim państwowych, ale też pozostałych *non-State actors* jako podmiotów prawa międzynarodowego. Co szczególnie ważne, w przypadku tych innych podmiotów mamy do czynienia z nową kategorią podmiotowości, a więc z podmiotowością oderwaną od suwerenności². Dodatkowy problem polega na tym, że normy międzynarodowe nie regulują bezpośrednio problematyki podmiotowości³. Samo pojęcie podmiotowości prawa międzynarodowego jest zatem pojęciem języka prawniczego, aczkolwiek jest ono już obecne w języku traktatów, takich jak chociażby podstawowe kodyfikacje przygotowane przez Komisję Prawa Międzynarodowego (KPM).

W konsekwencji pojęcie podmiotowości prawnomiędzynarodowej powinno więc być postrzegane i rozumiane jako uogólnienie naukowe, jako koncepcja teoretyczna, zbudowana ponad istniejącym porządkiem normatywnym, w ramach którego nie zostało ono zdefiniowane⁴. Nadto powinno być ono rozumiane z uwzględnieniem jego charakteru jako kategorii historycznej, podlegającej zmianom na skutek różnych procesów ewolucyjnych, w kontekście oczywistych i znaczących przewartościowań, jakie zachodziły i zachodzą w ramach szeroko rozumianej społeczności międzynarodowej. W konsekwencji jest tak, że podmiotowość prawa międzynarodowego *in genere* jest tym zagadnieniem, które dzisiaj budzi wiele zasadniczych wątpliwości i pytań, powstających zarówno w związku z brakiem jego legalnej definicji, jak również w związku z brakiem normatywnego określenia katalogu podmiotów w tym systemie prawa, który niekoniecznie byłby zamknięty, jak określa art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS, Trybunał) w odniesieniu do źródeł prawa międzynarodowego⁵. Ponieważ, jak pisze M. Perkowski, brak zdefiniowanej podmiotowości prawa międzynarodowego oraz otwartość tej problematyki jako koncepcji naukowej powodują „naukowy niedosyt”, zrozumiałe jest poszukiwanie nowych punktów odniesienia, w oparciu o które możliwe będzie

² T. GADKOWSKI, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych a ich zdolność traktatowa*, Poznań 2019, s. 107-109.

³ Więcej w: J. KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge 2015, s. 43.

⁴ W. GÓRALCZYK, K. KARSKI, S. SAWICKI, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2024, s. 132.

⁵ M. LECH, *Współczesny dyskurs na temat kompleksowego charakteru podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzynarodowych*, [w:] *Podmiotowość w prawie międzynarodowym*, red. B. Mielnik, A. Wnukiewicz-Kozłowska, Wrocław 2013, s. 183.

porządkowanie tej problematyki badawczej, zwłaszcza w odniesieniu do statusu podmiotów niepaństwowych. Jest to szczególnie pożądane odnośnie do źródeł i charakteru ich podmiotowości międzynarodowej, jak również jej atrybutów oraz ich realizacji w praktyce⁶.

Problematyka ta ma szczególnie złożony wymiar w odniesieniu do podmiotowości organizacji międzynarodowych, zwłaszcza gdy chodzi o jej źródła i charakter. Należy pamiętać, że prawo międzynarodowe było i wciąż pozostaje definiowane przez pryzmat jego podmiotowości. Jego zasadnicza redefinicja w tym kontekście nastąpiła w wyniku dynamicznego rozwoju organizacji międzynarodowych jako szczególnych form zinstytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej. Pozostaje ono jednak ciągle państwowocentrycznym systemem prawnym i z tego punktu widzenia należy dyskutować nad problematyką określoną w tytule niniejszego tekstu. Założenie to, jak również konstrukcja merytorycznej części prezentowanego tekstu, powinno umożliwić realizację celu badań. Jest nim przedstawienie i krytyczna ocena obiektywnej koncepcji podmiotowości organizacji międzynarodowych przy wykorzystaniu tradycyjnych metod badań prawniczych, a zwłaszcza metody teoretycznoprawnej.

1. PODMIOTOWOŚĆ ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH – UWAGI OGÓLNE

Odnosząc powyższe uwagi do źródeł i charakteru podmiotowości organizacji międzynarodowych, należy pamiętać, że powinna być postrzegana w szczególnym kontekście, mianowicie jako podmiotowość oderwaną od suwerenności, która była, jest i będzie najważniejszym podmiotowym atrybutem państwa. W związku z tym podmiotowość organizacji międzynarodowych powinna być postrzegana w dwóch wymiarach. W kontekście swojego źródła jest ona oddzielną 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 takim sensie, że jako odrębna podmiotowość samodzielnego bytu na arenie międzynarodowej może być i jest przeciwstawiana innym podmiotom, a więc zarówno państwom, jak i organizacjom międzynarodowym. Nie może więc być ona traktowana *per non est*, co nie oznacza oczywiście obowiązku jej międzynarodowego uznania. Ustanowiona przez założycieli organizacja międzynarodowa z własną, autonomiczną wolą istnieje obiektywnie, ale źródłem tego obiektywnego bytu jest subiektywna w swojej

⁶ PERKOWSKI, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, s. 11 i 30.

naturze wola państw założycieli⁷. Z tego punktu widzenia można więc mówić o obiektywnym charakterze subiektywnej co do źródeł podmiotowości organizacji międzynarodowych. Pomimo jej organicznego oddzielenia od suwerenności jako wyłącznego atrybutu państwa, to właśnie ta państwowa suwerenność, którą obrazuje wola założycieli, pozostaje u narodzin ustanawianej przez nie organizacji międzynarodowej. Podmiotowość organizacji międzynarodowych nie jest więc *per se* suwerenna, ale jej korzenie tkwią w suwerenności pierwotnych podmiotów prawa międzynarodowego. Z niej też pośrednio wynikają poszczególne atrybuty podmiotowości, umożliwiające jej realizację w praktyce, a oznaczające również – w ramach zdolności traktatowej – stanowienie i współstanowienie prawa międzynarodowego⁸.

Interesujące jest w tym kontekście stanowisko J. Klabbersa o domniemaniu przypisania podmiotowości każdej instytucji współpracy ustanawianej jako organizacja międzynarodowa, a więc utworzonej zwłaszcza przez państwa na podstawie prawa międzynarodowego zdolnej do kreowania i wyrażania własnej woli poprzez swoje stałe organy i działającej na podstawie instrumentów prawa międzynarodowego⁹. W związku z tym można sformułować tezę, że instytucja współpracy ustanowiona jako organizacja międzynarodowa jest podmiotem prawa międzynarodowego niezależnie od postanowień instrumentu konstytucyjnego w tym zakresie. W literaturze podkreśla się w związku z tym, że podmiotowość organizacji międzynarodowej nie musi mieć charakteru prawnopozytywnego, a więc po stronie państw założycieli nie istnieje prawny obowiązek wyraźnego sformułowania ich woli w tej sprawie i zapisania *explicite* takiej podmiotowości w statucie lub w innym instrumencie konstytuującym nowy podmiot prawa międzynarodowego¹⁰. Wyrażne stwierdzenie w akcie konstytucyjnym podmiotowości organizacji międzynarodowej nie stanowi więc *conditio sine qua non* takiej podmiotowości¹¹.

Nie ulega wątpliwości, że podmiotowość organizacji międzynarodowych – innych niż państwa podmiotów w tym specyficznym systemie prawnym – świadczy

⁷ A. CZAPLIŃSKA, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowej*, Łódź 2014, s. 112.

⁸ Zob. A. GADKOWSKI, *Treaty – Making Powers of International Organizations*, Poznań 2018, s. 145-148.

⁹ J. KLABBERS, *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, [w:] *International Law Aspects of the European Union*, red. M. Koskenniemi, Oxford 1997, s. 23.

¹⁰ Dla przykładu: E. CAŁA-WACINKIEWICZ, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018, s. 128.

¹¹ Patrz konkluzje: J. MENKES, *Organizacje międzynarodowe i prawo organizacji międzynarodowych*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne – zarys systemu*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, W. S. Staszewski, Warszawa 2024, s. 246.

o zasadniczym przewartościowaniu, jakie nastąpiły w prawie międzynarodowym w ostatnich kilkudziesięciu latach. Wpłynęła ona w zdecydowany sposób nie tylko na kształt prawa międzynarodowego, ale również na sam sposób jego definiowania, determinowany przecież w znacznie większym stopniu problematyką podmiotowości, niż tradycyjnymi kryteriami przedmiotowymi, kryterium źródeł czy metodami regulacji. Z uwagi na ten zasadniczy, ale również wielowątkowy wymiar problematyki badawczej, w literaturze przedmiotu można znaleźć różne teorie lub koncepcje odnoszące się do problematyki podmiotowości organizacji międzynarodowych, opierające się zarówno na bogatym dorobku doktryny, jak również na praktyce międzynarodowej, w szczególności na reprezentatywnym orzecznictwie sądów międzynarodowych¹².

Przyjmując, że nie wszystkie koncepcje są jednakowo wartościowe dla określenia istoty i charakteru podmiotowości organizacji międzynarodowych, należy podkreślić, że w dyskusji naukowej dotyczącej tej problematyki wciąż dominujące i otwarte pozostaje zasadnicze pytanie o charakter podmiotowości organizacji międzynarodowych¹³. Spór doktrynalny w tej mierze toczy się od dawna i koncentruje się na formułowaniu argumentów na rzecz lub przeciwko jednej z dwóch przeciwstawnych koncepcji doktrynalnych, które w największym stopniu odnoszą się do zasadniczych pytań o źródła ustanowienia, charakter oraz istotę organizacji międzynarodowych, a więc subiektywnej i obiektywnej koncepcji ich podmiotowości¹⁴. Niektórzy autorzy prezentują dwie koncepcje takiej podmiotowości, a więc o teorii subiektywnej i obiektywnej¹⁵, a jeszcze inni o dwóch stanowiskach w kwestii tej podmiotowości, a więc o stanowisku subiektywnym i obiektywnym¹⁶. Niewątpliwie jednak obie te koncepcje nawiązują w swojej treści do dwóch ważnych aspektów problematyki podmiotowości organizacji międzynarodowych, które można ująć następująco. Aspekt pierwszy, o bardziej fundamentalnym znaczeniu, dotyczy ogólnie samego stwierdzenia istnienia odrębnej podmiotowości organizacji międzynarodowej jako samodzielnego,

¹² Z bogatego dorobku doktryny patrz np. B. MIELNIK, *Kształtowanie się podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2008, s. 84-90 (teoria funkcjonalna, strukturalna, obiektywna i materialna); M. RAMA-MONTALDO, *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, „British Yearbook of International Law” 44 (1970), s. 111-155 (teoria indukcyjna, obiektywna, formalna i materialna).

¹³ Por. J. MENKES, A. WASILKOWSKI, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2010, s. 216.

¹⁴ Szersze rozważania na ten temat: CZAPLIŃSKA, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowej*, s. 101.

¹⁵ Mielnik, *Kształtowanie się podmiotowości w prawie międzynarodowym*, s. 86-87.

¹⁶ C. MIK, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. 2, Warszawa 2019, s. 127-128.

autonomicznego bytu o statusie podmiotu prawa międzynarodowego. Aspekt drugi natomiast dotyczy następstw takiej podmiotowości w stosunku do innych podmiotów prawa międzynarodowego, a więc państw (zarówno jej członków, jak również państw trzecich) oraz innych organizacji międzynarodowych, zwłaszcza pod kątem przeciwstawialności (*opposability*) takiej odrębnej podmiotowości¹⁷. Do obu tych aspektów nawiązują uwagi zaprezentowane niżej.

2. PODMIOTOWOŚĆ ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH – KONCEPCJA OBIEKTYWNA

Autorzy prezentujący problematykę podmiotowości organizacji międzynarodowych znacznie częściej dyskutują nad koncepcją ich podmiotowości subiektywnej, która dobrze obrazuje oczywisty związek z pozytywistyczną koncepcją prawa narodów¹⁸. Według niej żadne państwo nie może zostać związane czymś, na co nie wyraziło swojej zgody, a skrajnym tego przejawem było powszechnie powoływane stanowisko Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, sformułowane w wyroku w sprawie statku *Lotus*. Trybunał stwierdził w nim, że:

International law governs relations between independent States. The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed¹⁹.

Nawet jeżeli odrzucimy to nadmiernie rygorystyczne stanowisko w kontekście procesu ewolucji współczesnego prawa międzynarodowego, uprawnione będzie twierdzenie, że z samej jego istoty należy wyprowadzić wniosek, iż naturalnym i najbardziej przekonującym wyjaśnieniem powstawania różnych instytucji współpracy międzynarodowej pozostaje wola suwerennych podmiotów, a więc państw. Mogą one nie tylko bezpośrednio kształtować własną sytuację

¹⁷ Szczegółowo na ten temat: CZAPLIŃSKA, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych*, s. 102.

¹⁸ Szerzej: T. GADKOWSKI, *Z problematyki subiektywnej podmiotowości organizacji międzynarodowych*, [w:] *Prawo międzynarodowe w służbie ludzkości. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Menkesa*, red. E. Cala-Wacinkiewicz, A. Kozłowski, B. Krzan, J. Nowakowska-Małusecka, A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, I. Wrońska, Warszawa 2024, s. 89.

¹⁹ PCIJ Publ., Series A, No. 10 (1927), s. 18.

prawną, ale również na nią wpływać poprzez ustanawianie różnych instytucji współpracy międzynarodowej. Według tej koncepcji, przyznanie podmiotowości organizacji międzynarodowej jest zależne wyłącznie od bezpośrednio lub pośrednio wyrażonej woli państw jako jej kreatorów, które nadto pozostają jej jedynymi dysponentami²⁰.

Prezentowana natomiast w niniejszym tekście koncepcja podmiotowości obiektywnej wychodzi z całkowicie innych przesłanek. Jej zwolennicy bowiem zbyt automatycznie przypisują podmiotowość prawnomiędzynarodową wypełniającej pewne warunki instytucji współpracy międzynarodowej, przez co podmiotowość taka jest bardziej zbliżona do podmiotowości państw. W obu sytuacjach wystarczy spełnić określone warunki obiektywne, aby być uznanym za podmiot prawa międzynarodowego²¹. Zakłada się więc, że zaistnienie pewnych obiektywnie istniejących przesłanek oznacza, iż z mocy prawa zwyczajowego lub ogólnych zasad prawa międzynarodowego powstaje jego nowy, pełnoprawny podmiot²². Oznaczałoby to, że po przekazaniu określonych uprawnień i kompetencji na rzecz organizacji uzyskuje ona status bytu samoistnego jako podmiotu niezależnego od jej faktycznych twórców, a więc państw. Takiego nowego podmiotu jako obiektywnego bytu nie mogą zignorować inne podmioty prawa międzynarodowego²³. Nawiązując do źródeł tej koncepcji i odwołując się do postanowień opinii doradczej MTS z 1949 roku, J. Klabbers konstatuje, że tezy sformułowane w tej opinii ułatwiają w praktyce nie tylko zrozumienie, ale również akceptację tak szeroko rozumianej domniemanej podmiotowości organizacji międzynarodowych²⁴.

Nie sposób nie zauważyć, że koncepcja obiektywnej podmiotowości organizacji międzynarodowych jest dość zdecydowanie identyfikowana z osobą F. Seyersteda, który wypracował jej wysoką intelektualną rangę do tego stopnia, że dzisiaj każdy badacz problematyki podmiotowości prawa międzynarodowego, a zwłaszcza podmiotowości organizacji międzynarodowych, musi ją uwzględnić w swoich naukowych dociekaniach. Uznał on argumentację zaprezentowaną w opinii doradczej MTS z 1949 roku za niewystarczającą i nieprzekonującą. Zaprezentowana w niej obiektywna przeciwstawialność podmiotowości ONZ

²⁰ Reprezentatywne stanowisko w tej sprawie patrz np. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, s. 523; H.G. SCHERMERS, N.M. BLOKKER, *International Institutional Law*, Leiden–Boston 2011, s. 339.

²¹ KLABBERS, *Presumptive Personality*, s. 86.

²² B. CONFORTI, *Dritto Internazionale*, Napoli 2003, s. 29; KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*, s. 52.

²³ Por. A. STUMER, *Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections*, „Harvard International Law Journal” 48 (2007), nr 2, s. 57.

²⁴ KLABBERS, *Presumptive Personality*, s. 231.

oznacza dla tego autora coś więcej. Chodzi o to, że obiektywna, a więc w konsekwencji niezależna od woli państw założycieli jest również sama natura podmiotowości organizacji międzynarodowej. Teza F. Seyersteda o obiektywnej naturze podmiotowości odnosi się nie tylko do podmiotowości ONZ, ale i wszystkich organizacji międzynarodowych²⁵.

Koncepcja obiektywnej natury podmiotowości organizacji międzynarodowych nawiązuje do istoty podmiotowości państw. W punkcie wyjścia F. Seyersted stawia bowiem tezę, że tak jak faktem obiektywnym jest istnienie państwa, a także organizacji międzynarodowej. Decydujące jest więc samo istnienie – tak państwa, jak i organizacji międzynarodowej, sposób powstania natomiast zarówno państwa, jak i organizacji międzynarodowej ma znaczenie drugorzędne. Tak jak podmiotowość państwa wynika bezpośrednio z prawa międzynarodowego, tak samo podmiotowość organizacji wynika bezpośrednio z tego prawa i wiąże się z automatycznym spełnieniem przesłanek o obiektywnym charakterze²⁶. Jeżeli te przesłanki są spełnione, organizacja międzynarodowa staje się *ipso facto* „powszechnym podmiotem prawa międzynarodowego” (*general subject of international law*)²⁷. Jest oczywiste, że klasycznymi przesłankami państwowości są: terytorium, ludność i władza najwyższa o charakterze władzy suwerennej. Dla F. Seyersteda to właśnie posiadanie suwerennych, a więc samodzielnych i niezależnych organów władzy jest „wspólnym mianownikiem”, pozwalającym określać zarówno podmiotowość państw, jak i organizacji międzynarodowych. W jego koncepcji bowiem ogólną przesłanką determinującą podmiotowość organizacji międzynarodowych jest posiadanie organów o charakterze międzynarodowym, utworzonych przez dwa lub więcej suwerennych ze swojej istoty państw, przy założeniu jednak, że są to organy, które: (1) nie są poddane władzy żadnego pojedynczego państwa ani innej zorganizowanej wspólnoty, a tylko wspólnej władzy działających przez swoich przedstawicieli w tych organach państw członkowskich; (2) podejmują i realizują we własnym imieniu „suwerenne” działania o międzynarodowym charakterze; (3) nie są upoważnione do zaciągania poprzez swoje działania zobowiązań jedynie w imieniu państw członkowskich.

Jest oczywiste, że dla państwa i jego podmiotowości w ogóle, a zwłaszcza dla podmiotowości prawnomiędzynarodowej, posiadanie suwerennych organów jest atrybutem o zasadniczym znaczeniu. Jednakże operowanie w stosunku

²⁵ STUMER, *Liability of Member States for Acts of International Organizations*, s. 9.

²⁶ F. SEYERSTED, *Common Law of International Organizations*, Leiden–Boston 2008, s. 43; C.F. AMERASINGHE, *Principles of Institutional Law of International Organizations*, Cambridge 2005, s. 79.

²⁷ Zob. więcej: CZAPLIŃSKA, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowej*, s. 107.

do organizacji międzynarodowej pojęciem suwerenności, czy to w odniesieniu do niej samej, czy to w odniesieniu do jej organów, jest zabiegiem dosyć ryzykownym. Zdolność do kreowania i wyrażania własnej woli organizacji poprzez jej autonomiczne organy to oczywiście element niezbędny w ramach minimum definicyjnego organizacji międzynarodowej, ale ta własna wola jako *volonté distincte* to jednak tylko, albo najwyżej, własna wola organizacji, odrębna od woli państw członkowskich. Co do istoty pojęcia *volonté distincte*, które zwykle jest dyskutowane jako podstawowy składnik międzynarodowej osobowości prawnej, w literaturze nie ma zgody co do jej jednoznacznego pojmowania. C. Brölmann pisze wręcz o „metafizycznym charakterze” tego pojęcia²⁸. Z pewnością może być ona rozumiana jako autonomia, ale czy może być rozumiana jako suwerenność, którego to pojęcia F. Seyersted używa na równi w stosunku do państwa i do organizacji międzynarodowej? Dla niego jednak właśnie ta „suwerenna władza” nad sobą jest dla organizacji międzynarodowych najważniejszym, a może nawet jedynym obiektywnym kryterium powszechnej podmiotowości prawa międzynarodowego. Na gruncie prawa międzynarodowego taka „suwerenna władza” organizacji miałaby oznaczać niezależność organizacji i jej organów, a więc niepodleganie jakiegokolwiek innej władzy, w tym władzy państw, jak również samorządność rozumianą jako samodzielne zarządzanie sprawami zarówno *pro foro interno* i *pro foro externo*, a więc w jej stosunkach zewnętrznych, realizowanych w relacjach z państwami i innymi organizacjami międzynarodowymi. Analizując te elementy „suwerennej władzy” organizacji międzynarodowej, rodzi się skojarzenie ze sposobem pojmowania i definiowania suwerenności przez L. Ehrlicha poprzez odwołanie się do obu jej klasycznych elementów składowych, a więc całości i samowładności. Jeżeli F. Seyersted w swoich wywodach stawia na równi podmiotowość państw i podmiotowość organizacji międzynarodowych, takie skojarzenie wydaje się uprawnione, oczywiście przy świadomości istnienia właściwych proporcji. Wydaje się jednak, że autor tego stanowiska rozszerza swoje rozumienie „suwerennej władzy” organizacji międzynarodowych. Pisze on bowiem, że podobnie jak państwa posiadają one zdolność do podejmowania wszelkich suwerennych czy międzynarodowych aktów, które są w danej sytuacji wykonywane. Zaznacza, że organizacje międzynarodowe tylko dlatego nie występują na forum międzynarodowym z pozycji równej państwom, ponieważ zazwyczaj reprezentują interesy odmienne od interesów państw. Konstatuje ostatecznie, że: „Organizacje międzynarodowe są,

²⁸ C. BRÖLMANN, *The Institutional Veil in Public International Law. International Organizations and the Law of Treaties*, Oxford 2007, s. 21.

z prawnego punktu widzenia, ogólnymi podmiotami prawa międzynarodowego, w taki sam sposób, jak państwa”²⁹.

Wszystko to oznacza, że dla zwolenników tej koncepcji istnienie organizacji międzynarodowej, podobnie jak istnienie państwa, jest faktem obiektywnym, a sama organizacja powstaje tak jak państwo, a więc na podstawie powszechnego prawa międzynarodowego. Podmiotowość organizacji międzynarodowej ma więc charakter pierwotny – jej powstanie i istnienie są niezależne od woli państw założycieli³⁰. Klasyczny instrument konstytucyjny jako akt założycielski organizacji międzynarodowej, który odzwierciedlałby w swojej formie konsensualny charakter powstania organizacji, jest więc w istocie rzeczy zbędny. Faktyczne funkcjonowanie organizacji jest w tej koncepcji oderwane od konkretnego instrumentu rządzonego prawem międzynarodowym o statutowym charakterze. Deprecjonowanie, a nawet dyskwalifikowanie konstytucyjnej roli rządzonego prawem międzynarodowym instrumentu założycielskiego, którym zwykle jest umowa międzynarodowa, oznaczałoby w praktyce deprecjonowanie roli umowy jako najważniejszego źródła międzynarodowych uprawnień i obowiązków. Z tego punktu widzenia tak często powoływany w literaturze przykład Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG), która przez pierwsze lata działała w oderwaniu od uchwalonego dopiero po 10 latach jej funkcjonowania prawnomiędzynarodowego instrumentu założycielskiego, nie byłby więc dla zwolenników tej koncepcji przykładem kontrowersyjnym. Decyzja polityczna o utworzeniu Rady została podjęta na konferencji politycznej w Moskwie w styczniu 1949 roku³¹. Do wiadomości publicznej fakt ten został przekazany w formie komunikatu prasowego TASS. Powstała w ten sposób organizacja międzynarodowa rozpoczęła i realizowała swoją działalność bez właściwego, rządzonego prawem międzynarodowym instrumentu konstytucyjnego. Dopiero w grudniu 1959 roku został podpisany przez przedstawicieli ośmiu państw członkowskich statut tej organizacji³². Ten wszedł w życie 13 kwietnia 1960 roku³³. Jeżeli organizacja faktycznie funkcjonowała przez te lata, z perspektywy tej koncepcji nie można było w żaden sposób

²⁹ F. SEYERSTED, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*, „Nordisk Tidsskrift for International Ret” (1982), nr 51, s. 28.

³⁰ SEYERSTED, *Common Law of International Organizations*, s. 46.

³¹ Założycielami Rady były: Bułgaria, Czechosłowacja, Polska, Rumunia, Węgry i ZSRR.

³² Sześć państw-założycieli oraz Albania i NRD.

³³ Szczegółowe rozważania w: J. SANDORSKI, *Rada Wzajemnej Współpracy Gospodarczej. Forma prawna integracji gospodarczej państw socjalistycznych*, Poznań, 1977, s. 7-14. Inne przykłady to: Organizacja Państw Amerykańskich (OPA), która jako kontynuutorka powstała w 1910 roku Unii Panamerykańskiej uzyskała formalną podstawę traktatową (Karta z Bogoty) dopiero w 1948 roku, a więc po 38 latach istnienia, oraz Organizacja Państw Eksporterów Ropy Naftowej (OPEC), która została ustanowiona na konferencji w Bagdadzie we wrześniu 1960 roku,

kwestionować jej podmiotowości międzynarodowej, a zwłaszcza zdolności do działania i korzystania z atrybutów tej podmiotowości.

W tym kontekście uprawnione będzie stanowisko, że dla zwolenników koncepcji obiektywnej podmiotowości każda instytucja współpracy międzynarodowej, która faktycznie spełnia to obiektywne kryterium, posiadania suwerennych, a więc samodzielnych i niezależnych organów władzy, będzie organizacją międzynarodową z własną międzynarodową podmiotowością i ze wszystkimi wynikającymi z tego statusu konsekwencjami, w tym również w zakresie realizacji jej kompetencji, których granice byłyby trudne do zakreslenia. Piszący z pozycji zwolennika tej koncepcji M. Rama-Montaldo podkreśla, że podmiotowość organizacji międzynarodowych wynika ze szczególnych kryteriów obiektywnych, które powodują powstanie po stronie organizacji takich praw, które umożliwiają wyrażanie jej autonomicznej woli w płaszczyźnie międzynarodowej w charakterze podmiotu prawa międzynarodowego i w konsekwencji wchodzenie w różne relacje z innymi podmiotami nawet wtedy, kiedy prawa te nie są dokładnie określone w akcie założycielskim organizacji, a sama jej działalność byłaby sprzeczna z wolą państw³⁴. Gdyby w kontekście takiego stanu rzeczy spróbować sformułowania oceny z perspektywy państw, wydaje się, że taki niepaństwowy podmiot prawa międzynarodowego, wyposażony w suwerenne organy i w kompetencje, które byłyby związane z jego zdolnością do działania, wynikającą z tak rozumianej obiektywnej podmiotowości, a więc mająca taki sam charakter jak podmiotowość państw, nie byłby podmiotem życzliwie przez nie akceptowanym. Akceptacja przez państwa podmiotowości organizacji międzynarodowej, całkowicie oderwanej od ich woli, byłaby z oczywistych względów trudna. Nawet jeżeli własna, autonomiczna wola jako *volonté distincte* jest „przywilejem” organizacji międzynarodowej i ważnym elementem minimum definicyjnego tego pojęcia, to jednak nie jest to wola stojąca ponad państwami i nie może ona ani umożliwiać, ani też legalizować potencjalnych działań organizacji godzących w ich interesy. Ponadto, na gruncie tej koncepcji, niezależna od uznania podmiotowość organizacji międzynarodowych może być przeciwstawiana wobec państw trzecich bez potrzeby uznania jej przez te państwa. Tak generalnie pojmowana i tak daleko idąca obiektywna przeciwstawialność podmiotowości organizacji międzynarodowych w zdecydowany sposób „zreformowałaby” nie tylko sposób postrzegania nadal wyjątkowej, bo powiązanej z suwerennością podmiotowości międzynarodowej państw, ale również ich wyjątkowej pozycji

a jej statut został przyjęty w formie rezolucji uchwalonej na drugiej konferencji ogólnej w Caracas w styczniu 1961 roku.

³⁴ RAMA-MONTALDO, *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, s. 124; Mielnik, *Kształtowanie się podmiotowości w prawie międzynarodowym*, s. 86.

na gruncie prawa międzynarodowego. Stąd też koncepcja F. Seyersteda, pomimo bardzo interesującego i z całą pewnością kompetentnego przez swoją głęboką perspektywę spojrzenia na prawo międzynarodowe, nie uzyskała tak powszechnej akceptacji, jak oparta na woli państw klasyczna koncepcja subiektywnej podmiotowości organizacji międzynarodowych. O akceptacji tej ostatniej przekonująco świadczy ewolucja statusu prawnego Unii Europejskiej i jej droga od *sui generis* organizacji międzynarodowej do organizacji z własną osobowością międzynarodową, zapisaną przez państwa w wyraźnych i jednoznacznych postanowieniach traktatowych.

Należy zauważyć, że w literaturze podnoszone i analizowane są różne argumenty negujące albo osłabiające wartość koncepcji F. Seyersteda. Autor niniejszego tekstu nie neguje głęboko przemyślanej i szczegółowo udokumentowanej koncepcji tego wybitnego przedstawiciela nauki prawa międzynarodowego, ale bez wątpienia można w niej znaleźć kilka słabszych elementów. Wielu autorów słusznie zwraca uwagę na eksponowanie przez twórców i zwolenników tej koncepcji formalnego aspektu ustanawiania organizacji, bez przykładania należytej wagi albo wręcz pomijania aspektu materialnego. Przecież to aspekt materialny, rozumiany jako oparte na prawie międzynarodowym porozumienie państw, stanowi podstawowy element dla ustanowienia i funkcjonowania nowej instytucji współpracy międzynarodowej o szczególnym charakterze, bo wyposażonej w podmiotowość prawa międzynarodowego ze wszystkimi tego konsekwencjami. Takie porozumienie odzwierciedla prawdziwie konsensualny charakter ustanowienia organizacji międzynarodowej. Właśnie porozumienie, a w szczególności jego treść, a nie formalne odzwierciedlenie woli założycieli ma znaczenie zasadnicze zarówno dla powstania, jak i dla funkcjonowania każdej instytucji współpracy międzynarodowej, a tym bardziej instytucji o statusie prawnym zbliżającym się do statusu prawnego samych jej fundatorów. Jeżeli nawet organizacja międzynarodowa powstaje i funkcjonuje jako byt obiektywny, u źródeł jej ustanowienia musi pozostawać coś, co będzie odzwierciedlało konsensualny charakter tego faktu. Przekonująco pisze o tym A. Czaplińska, która w nawiązaniu do założeń tej koncepcji oznaczających, że tak jak powstanie państwa jest faktem obiektywnym, tak samo powstanie organizacji międzynarodowej jest również takim faktem, wskazuje, że takie porównanie jest uprawnione, ale do relacji państwo–osoba fizyczna na gruncie prawa krajowego. Ustanowienie organizacji międzynarodowej natomiast przypomina bardziej ustanowienie osoby prawnej na gruncie tego prawa. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku mamy do czynienia z konsekwencjami określonej czynności prawnej o charakterze konsensualnym. Reasumując, należy wyrazić opinię, że utożsamianie braku bezwzględnego wymogu określonej formy instrumentu konstytuującego organizację

międzynarodową z brakiem konsensualnego charakteru jej ustanowienia może budzić poważne wątpliwości³⁵.

Ponadto nie można też nie zauważyć, że koncepcja obiektywnej podmiotowości organizacji międzynarodowych w znacznie mniejszym stopniu niż koncepcja podmiotowości subiektywnej chroni autonomię innych podmiotów prawa międzynarodowego. W ramach koncepcji subiektywnej przeciwstawialność podmiotowości organizacji międzynarodowej wobec państw trzecich jest ustanowiona na „rozsądnym” poziomie i zależy od uznania przez takie państwa konkretnej organizacji międzynarodowej. Na gruncie koncepcji obiektywnej sytuacja prawna państw trzecich wobec organizacji jest wyraźnie słabsza, jako że niezależna od uznania podmiotowość organizacji może być przeciwstawiana wobec państw trzecich bez potrzeby uznania jej przez te państwa. Oznacza to, że państwom trzecim można byłoby, wbrew ich woli, przeciwstawić podmiotowość konkretnej organizacji międzynarodowej. Z pozycji każdego państwa, w tym również państwa nieczłonkowskiego, określanego w tym przypadku jako „państwo trzecie”, sytuacja taka byłaby trudna do zaakceptowania. W jeszcze trudniejszej sytuacji mogłyby znaleźć się państwa członkowskie. Co prawda w tej sytuacji przeciwstawialność podmiotowości organizacji międzynarodowych wobec państw członkowskich występuje w klasycznej postaci, ale ich faktyczna pozycja wobec „własnej” organizacji jest wyraźnie osłabiona³⁶. Raz ustanowiona organizacja mogłaby trwać jako oderwany od ich woli byt obiektywny, z suwerennymi organami i trudnymi do jednoznacznego zakreslenia kompetencjami, nawet wbrew woli założycieli. Można pójść jeszcze dalej i stwierdzić, że hipotetycznie byłoby też możliwe trwanie podmiotowości takiej organizacji w sytuacji, w której założyciele chcieliby jej zaprzeczyć, ale przeważająca byłaby wola państw trzecich, wobec których podmiotowość organizacji byłaby przecież przeciwstawialna. W kwestii przeciwstawialności takiej podmiotowości, na bazie tej koncepcji, F. Seyersted otrzymał silne poparcie ze strony R. Higgins, która dowodziła, że uzależnianie przeciwstawialności podmiotowości organizacji międzynarodowych od uznania samej organizacji pomija obiektywną rzeczywistość prawną. Autorka podkreślała przy tym, że jeżeli istnieją atrybuty, istnieje podmiotowość, jako że nie jest to kwestia uznania, a obiektywna rzeczywistość³⁷.

³⁵ CZAPLIŃSKA, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowej*, s. 64-65.

³⁶ GADKOWSKI, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych a ich zdolność traktatowa*, s. 170.

³⁷ R. HIGGINS, *Problems and Process – International Law and How WE Use It*, Oxford 1995, s. 47.

Wydaje się, że istotne wątpliwości powinien budzić również ten element koncepcji obiektywnej podmiotowości organizacji międzynarodowych, który zakłada, że podmiotowość ta nie różni się od podmiotowości państw. Oczywiście F. Seyersted zauważa, że państwa i organizacje międzynarodowe w różnym zakresie korzystają z atrybutów tej podmiotowości i w związku z tym w różnym zakresie i w zróżnicowanej skali realizują swoje kompetencje w ramach własnej zdolności do działania. Według niego dzieje się tak przede wszystkim z uwagi na uwarunkowania faktyczne, a nie prawne. Sprowadzanie zróżnicowanego poziomu realizacji kompetencji przez obie kategorie podmiotów tylko do przyczyn o charakterze faktycznym, a niedostrzeganie występujących niekiedy w tym zakresie uwarunkowań prawnych, jest jednak daleko idącym i ryzykownym uproszczeniem. Należy jednak pamiętać o tym, że minimalne kompetencje wspólne, stanowiące treść podmiotowości międzynarodowej, są i muszą być wspólne dla wszystkich kategorii podmiotów prawa międzynarodowego, bez ich różnicowania z uwagi na rodzaj podmiotowości. Nawet jeżeli to założenie zwolennicy koncepcji podmiotowości obiektywnej akceptują, to jednak nie jest uprawniona teza, że identyczne są prawa, obowiązki oraz cele i funkcje wynikające z podmiotowości różnych kategorii podmiotów, a zwłaszcza państw i organizacji międzynarodowych.

UWAGI KOŃCOWE

Już kilkadziesiąt lat temu M. Akehurst sformułował refleksję, że problematyka podmiotowości organizacji międzynarodowych musi być traktowana jako koncepcja relatywna, a nie absolutna³⁸. Zaprezentowane wyżej rozważania zdają się potwierdzać to stanowisko. Konstruowanie koncepcji teoretycznych odnośnie do charakteru podmiotowości organizacji międzynarodowych nie jest łatwe, bo musi uwzględniać nie tylko istotę podmiotowości prawa międzynarodowego, która również jest konstrukcją teoretyczną, ale także istotę tego prawa i jego ewolucję, przy szczególnym uwzględnieniu dynamiki zmieniających się międzynarodowych realiów i uwarunkowań. Realia te były przez ostatnie dziesiątki lat determinowane nie tylko zasadniczym rozszerzaniem się zakresu przedmiotowego współpracy regulowanej prawem międzynarodowym, ale także znaczącym udziałem podmiotów niepaństwowych w procesie realizacji tej współpracy. Pośród wszystkich *non-State actors* współczesnych stosunków międzynarodowych z przymiotu podmiotowości prawa międzynarodowego korzystają zwłaszcza organizacje międzynarodowe, które – wyposażone również w kompetencje prawotwórcze – w istotny sposób i w coraz szerszym zakresie wpływają na kształt międzynarodowego porządku prawnego. Ich podmiotowość,

³⁸ M. AKEHURST, *A Modern Introduction to International Law*, London 1977, s. 72.

podobnie jak podmiotowość prawa międzynarodowego w ogóle, która jako koncepcja teoretyczna nie jest uregulowana normami prawa pozytywnego, oznacza coś więcej niż podmiotowość prawa krajowego. Oprócz klasycznych atrybutów podmiotowości prawnej znajdujemy w niej ten szczególny atrybut, jakim jest zdolność do stanowienia lub współstanowienia prawa, adresowanego również *pro foro externo*. Prezentowana w tym właśnie kontekście ocena obiektywnej koncepcji podmiotowości organizacji międzynarodowych powinna być rozumiana jako wyraz właściwego realizmu w postrzeganiu tego prawa i jego współczesnej istoty. Formułowanie zdecydowanych ocen odnośnie do kierunków ewolucji współczesnego prawa międzynarodowego i jego podmiotowości nie jest łatwe. Z całą pewnością jednak jego podmiotowość nie jest ukształtowana ostatecznie, a dyskusja na temat jej istoty, charakteru i kształtu będzie w dalszym ciągu inspirowała naukę prawa międzynarodowego. Ta konstatacja w oczywisty sposób odnosi się do podmiotowości organizacji międzynarodowych. Praktyka międzynarodowa wskazuje wyraźnie na to, że w kontekście jej zakresu coraz bardziej zbliża się ona do podmiotowości państw. Nie oznacza to oczywiście bezkrytycznego akceptowania koncepcji obiektywnej podmiotowości organizacji międzynarodowych, zwłaszcza w jej klasycznej postaci autorstwa F. Seyersteda.

BIBLIOGRAFIA

- AKEHURST Michael, *A Modern Introduction to International Law*, London 1977.
- AMERASINGHE Chiththarajan Felix, *Principles of Institutional Law of International Organizations*, Cambridge 2005.
- BRÖLMANN Celine, *The Institutional Veil in Public International Law. International Organizations and the Law of Treaties*, Oxford 2007.
- CAŁA-WACINKIEWICZ Ewelina, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018.
- CONFORTI Benedetto, *Dritto Internazionle*, Napoli 2003.
- CZAPLIŃSKA Anna, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowo prawnej*, Łódź 2014.
- GADKOWSKI Andrzej, *Treaty-making powers of international organizations*, Poznań 2018.
- GADKOWSKI Tadeusz, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych a ich zdolność traktatowa*, Poznań 2019.
- GADKOWSKI Tadeusz, *Z problematyki subiektywnej podmiotowości organizacji międzynarodowych*, [w:] *Prawo międzynarodowe w służbie ludzkości. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Menkesa*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, A. Kozłowski, B. Krzan, J. Nowakowska-Małusecka, A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, I. Wrońska, Warszawa 2024, s. 89-102.

- GÓRALCZYK Wojciech, KARSKI Karol, SAWICKI Stefan, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2024.
- HIGGINS Rosalyn, *Problems and Process – International Law and How WE Use It*, Oxford 1995.
- KLABBERS Jan, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge 2015.
- KLABBERS Jan, *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, [w:] *International Law Aspects of the European Union*, red. M. Koskenniemi, Oxford 1997, s. 231-253.
- LECH Marcin, *Współczesny dyskurs na temat kompleksowego charakteru podmiotowości prawo-międzynarodowej organizacji międzynarodowych*, [w:] *Podmiotowość w prawie międzynarodowym*, red. B. Mielnik, A. Wnukiewicz-Kozłowska, Wrocław 2013, s. 183-202.
- MIELNIK Barbara, *Kształtowanie się podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2008.
- MENKES Jerzy, *Organizacje międzynarodowe i prawo organizacji międzynarodowych*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne – zarys systemu*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, W. S. Staszewski, Warszawa 2024, s. 217-264.
- MENKES Jerzy, WASILEWSKI Andrzej, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2010.
- MIK Cezary, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, Warszawa 2019.
- PERKOWSKI Maciej, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008.
- RAMA-MONTALDO Manuel, *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, „British Yearbook of International Law” 44 (1970), s. 111-155.
- SANDORSKI Jan, *Rada Wzajemnej Współpracy Gospodarczej. Forma prawna integracji gospodarczej państw socjalistycznych*, Poznań, 1977.
- SANDS Philippe, KLEIN Pierre, *Bowett's Law of International Institutions*, London 2009.
- SEYERSTED Finn, *Common Law of International Organizations*, Leiden–Boston 2008.
- SEYERSTED Finn, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*, „Nordisk Tidsskrift for International Ret” (1982), nr 51, s. 3-112.
- SCHERMERS Henry G., BLOKKER Niels M., *International Institutional Law*, Leiden–Boston 2011.
- STUMER Andrew, *Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections*, „Harvard International Law Journal” 48 (2007), s. 553-580.

Z PROBLEMATYKI OBIEKTYWNEJ PODMIOTOWOŚCI ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

STRESZCZENIE

We współczesnych stosunkach międzynarodowych współpraca z udziałem organizacji międzynarodowych stanowi zasadniczy filar funkcjonowania społeczności międzynarodowej we wszystkich

dziedzinach takiej współpracy. Międzynarodowe organizacje rządowe, jako powszechnie akceptowane podmioty prawa międzynarodowego, biorą coraz większy udział w procesie jego stanowienia i stosowania. Celem artykułu jest zaprezentowanie oraz ocena obiektywnej koncepcji podmiotowości organizacji międzynarodowych, która nie jest powszechnie akceptowana w nauce prawa międzynarodowego. Jej istota oraz najważniejsze elementy zostaną zaprezentowane w kontekście ogólnej problematyki podmiotowości prawa międzynarodowego.

Słowa kluczowe: państwo; organizacja międzynarodowa; podmiotowość międzynarodowa; obiektywna koncepcja podmiotowości międzynarodowej