

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.01.01>

prof. dr hab. Tadeusz GADKOWSKI

Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

ORCID 0000-0001-5837-8397

e-mail: t.gadkowski@uniwersytetkaliski.edu.pl

## Definicja organizacji międzynarodowej – dylematy Komisji Prawa Międzynarodowego

### 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. Niestety, w doktrynie prawa międzynarodowego istniały i nadal istnieją zasadnicze kontrowersje odnośnie do sposobu ich definiowania. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie minimum definicyjnego organizacji międzynarodowej Komisji Prawa Międzynarodowego. Minimum takie powinno uwzględniać nie tylko najważniejsze poglądy doktryny prawa międzynarodowego, ale również ewolucję roli organizacji w kształtowaniu międzynarodowego porządku prawnego.

**Słowa kluczowe:** państwo, organizacja międzynarodowa, międzynarodowa organizacja rządowa, podmiotowość międzynarodowa, kodyfikacja, Komisja Prawa Międzynarodowego.

### Wprowadzenie

W procesie stanowienia prawa międzynarodowego, jak również w procesie jego stosowania bardzo poważnym problemem jest często definiowanie podstawowych pojęć. Ich traktatowe definicje są zwykle kontrowersyjne, nie tylko z uwagi na specyficzny sposób stanowienia tego prawa, mającego – co do zasady – swoje źródło w woli państw, ale również dlatego, że są one formułowane z reguły na potrzeby konkretnej umowy międzynarodowej, co wyraźnie ogranicza i osłabia zakres ich stosowania. Mamy oczywiście definicje doktrynalne, wyraźnie zróżnicowane w zależności od przyjętych założeń i kryteriów metodologicznych.

Dobrym przykładem takiego pojęcia, wokół definicji którego dyskusja naukowa trwa nieprzerwanie od końca XIX wieku i które znacznie krócej pozostaje obecne w języku traktatów, jest pojęcie organizacji międzynarodowej. Uprawnione jest pytanie, czy jest możliwe skonstruowanie do końca poprawnej metodologicznie definicji tego pojęcia, która obejmowałaby swoim desygnatem te wszystkie zróżnicowane formy, w jakich w praktyce funkcjonują współczesne organizacje międzynarodowe. Pozostają one przecież najważniejszymi, obok państw, podmiotami prawa międzynarodowego i wywierają coraz większy wpływ na jego kształt i treść. Chodzi o definicję na tyle wartościową, że będzie ona uwzględniała *fairly general consensus* dotyczący elementów, stanowiących powszechnie akceptowalne minimum definicyjne<sup>1</sup>.

Z problemem tym zmierzyła się Komisja Prawa Międzynarodowego (Komisja, KPM) w czasie swoich prac kodyfikacyjnych. Z uwagi na skład Komisji, której członkami są zwykle wybitni uczeni, jej stanowisko odzwierciedlane w projektach poszczególnych kodyfikacji, determinowały najbardziej reprezentatywne poglądy doktryny, która odgrywa istotną rolę w konstruowaniu definicji organizacji międzynarodowej. Dążyła ona do konceptualizacji pojęciowej w tym zakresie, formułując interesujące definicje projektujące, ale też w oczywisty sposób wpływała i nadal wpływa na treść orzeczeń sądowych oraz na wykładnię praktyki traktatowej<sup>2</sup>. W wielu publikacjach z zakresu problematyki organizacji międzynarodowych, jak również w klasycznych podręcznikach prawa międzynarodowego, znajdujemy takie definicje oraz mniej lub bardziej wyczerpujące oceny i komentarze odnoszące się do proponowanego przez poszczególnych autorów minimum definicyjnego<sup>3</sup>. Są to jednak zwykle definicje osadzone w wąskim kontekście, a więc konstruowane na potrzeby dyskusowania konkretnej i szczegółowej problematyki badawczej oraz prezentowane dla celów dydaktycznych.

Z tego względu zasadne jest pytanie o możliwość osiągnięcia porozumienia w kwestii skonstruowania takiej definicji, której uniwersalny charakter w płaszczyźnie całego prawa międzynarodowego byłby w wystarczającym stopniu akceptowalny. W doktrynie często formułowane są poważne wątpliwości co do tego. Niektórzy autorzy, tak jak N. White wyraźnie stwierdzają, że obecne na gruncie doktryny definicje nie zapewniają ani systemowego, ani kontekstualnego rozumienia organizacji międzynarodowych<sup>4</sup>. Dla J. Klabbersa strukturalnie

<sup>1</sup> M. Virally, *Definition and classification of international organizations: a legal approach*, [w:] G. Abi-Saab (red.), *The concept of international organization*, Paris 1981, s. 51.

<sup>2</sup> C. Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, Warszawa 2019, t. 2, s. 17.

<sup>3</sup> Przegląd definicji patrz np. A. Gadkowski, *Treaty-making powers of international organizations*, Poznań 2018, s. 19 i nn., J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge 2015, s. 7 i nn., P. Sands, P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, London 2009.

<sup>4</sup> N. White, *The Law of International Organizations*, Manchester 2005, s. 2.

niemożliwe jest zdefiniowanie w sposób kompleksowy czegoś, co jest tworem społecznym<sup>5</sup>. J. Menkes i A. Wasilkowski konstatują w związku z tym, że nie udało się doprowadzić do sformułowania uniwersalnej w swoim wymiarze i jednocześnie dostatecznie precyzyjnej w swojej treści doktrynalnej definicji organizacji międzynarodowej<sup>6</sup>. Wszystkie te wątpliwości były obecne w dyskusji na forum KPM na różnych etapach jej prac kodyfikacyjnych. Dylematy związane z definiowaniem organizacji międzynarodowych, od dawna obecne w doktrynie prawa międzynarodowego, towarzyszyły pracom Komisji, zwłaszcza w dyskusji nad projektami traktatów kodyfikacyjnych przygotowywanych przez jej członków-sprawozdawców<sup>7</sup>. Wszystko to uzasadnia zaprezentowanie rozważań na ten temat, zwłaszcza w kontekście poszukiwania elementów minimum definicyjnego organizacji międzynarodowej.

## 1. Definicja organizacji międzynarodowej – wcześniejsze prace kodyfikacyjne Komisji Prawa Międzynarodowego

Problematyka pojęciowa w odniesieniu do organizacji międzynarodowych tylko incydentalnie była obecna w pracach KPM na pierwszych etapach jej prac kodyfikacyjnych (prawo traktatów i prawo dyplomatyczne). Stała się ona natomiast przedmiotem znacznie bardziej szczegółowego zainteresowania Komisji w procesie kodyfikacji problematyki odpowiedzialności międzynarodowej.

W pracach kodyfikacyjnych prawa traktatów Komisja dosyć jednoznacznie odwoływała się do definicji zaproponowanych przez trzech pierwszych sprawozdawców (J. Brierly, H. Lauterpacht i G. Fitzmaurice). Szczególnie interesująca była definicja zaproponowana przez G. Fitzmaurice'a, dla którego pojęcie organizacji międzynarodowej oznaczało ustanowione traktatem zrzeszenie państw, z własną konstytucją i organami, posiadające osobowość prawną odrębną od osobowości państw członkowskich i będące podmiotem prawa międzynarodowego z własną zdolnością traktatową<sup>8</sup>. Warto zauważyć już w tym miejscu, że definicja ta posiada ponadczasowy charakter i jest jedną z najczęściej powoływanych, gdy chodzi o elementy minimum definicyjnego organizacji międzynarodowej<sup>9</sup>.

Komisja przyjęła jednak w swoich pracach stanowisko oznaczające konieczność odejścia od definicji, która byłaby definicją nazbyt doktrynalną, na rzecz

<sup>5</sup> J. Klabbers, *An Introduction...*, s. 7.

<sup>6</sup> J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje...*, s. 81.

<sup>7</sup> Szerzej: T. Gadkowski, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych a ich zdolność traktatowa*, Poznań 2019, s. 33 i nn.

<sup>8</sup> YILC 1956, vol. II, s.108.

<sup>9</sup> A. Gadkowski, op. cit., s. 13 i nn. oraz H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Leiden – Boston 2011, s. 37.

definicji wyraźnie uproszczonej, ale jednoznacznie odzwierciedlającej publicznoprawny charakter organizacji międzynarodowej<sup>10</sup>. W procesie kodyfikacji prawa traktatów, zakończonym przyjęciem Konwencji wiedeńskiej z 23 maja 1969 r. (KW 1969) chodziło wyraźnie o wyłączenie z zakresu obowiązywania i stosowania tej regulacji organizacji pozarządowych o prawnoprywatnym charakterze, a więc organizacji nietworzonych przez podmioty prawa międzynarodowego i niepodlegających reżimowi tego prawa (NGOs)<sup>11</sup>. Komisja wyszła z założenia, że takie niepodlegające prawu międzynarodowemu organizacje pozarządowe nie mają pierwszorzędnego znaczenia z punktu widzenia prawa traktatów. Stąd w art. 2(1)(i) Konwencji znajdujemy stwierdzenie, że dla jej potrzeb organizacja międzynarodowa oznacza organizację międzyrządową (IGO)<sup>12</sup>. Identyczna w swej ogólności i treści definicja została przyjęta w kolejnej kodyfikacji prawa traktatów, a więc w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów pomiędzy państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz pomiędzy organizacjami międzynarodowymi z 20 marca 1986 r. (KW 1986) w jej art. 2(1)(i)<sup>13</sup>. Uzasadnienie było podobne, a więc wyraźny zamiar podkreślenia publicznoprawnego charakteru organizacji międzynarodowych, jakimi są IGOs. Chodziło nadto o przyjęcie możliwie elastycznego rozwiązania definicyjnego, które mogłoby objąć różne IGOs bez względu na to, w jakim zakresie spełniają one poszczególne kryteria przyjmowane przy definiowaniu organizacji międzynarodowych<sup>14</sup>.

Przyjęta przez Komisję definicja pozwala w założeniu na objęcie podmiotowym zakresem jej obowiązywania wszystkich IGOs, a więc funkcjonujących na podstawie prawa międzynarodowego, których członkami są państwa, z ewentualnym udziałem innych jeszcze podmiotów tego prawa. Stanowisko takie jednoznacznie sformułował L. Diaz-Gonzales jako sprawozdawca KPM dla przygotowania projektu KW 1986. Podkreślił on, że praktycznie wszyscy członkowie Komisji zalecali mu ostrożne i pragmatyczne podejście do kwestii definiowania organizacji międzynarodowej, wolne od pogłębionych dyskusji teoretycznych. W konkluzji stwierdził, że nie jest właściwe ani potrzebne, aby próbować wypracować i zaproponować dokładną definicję tego, czym jest organizacja międzynarodowa<sup>15</sup>. Z uwagi jednak na materię objętą tą kodyfikacją warto zwrócić uwagę na art. 6 KW 1986, który stanowi, że zdolność organizacji międzynarodowej do zawierania traktatów rządzona jest odnośnymi regułami tej organizacji, co

<sup>10</sup> M.E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden 2009, s. 95–96 oraz A. Czaplińska, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowo prawnej*, Łódź 2014, s. 34 i nn.

<sup>11</sup> Komentarz Komisji do art. 2: YILC 1966, vol. II, s. 190.

<sup>12</sup> Tekst Konwencji: Dz. U. z 1990 r., nr 74, poz. 439.

<sup>13</sup> Tekst Konwencji: A/CONF./29/15.

<sup>14</sup> Komentarz Komisji: Doc. A/CONF. 129/4, vol. 2, s. 8 i nn.

<sup>15</sup> YILC 1985, vol. II, Part One, s. 105.

oznacza, że zdolność traktatowa została uznana za element konstytutywny IGOs. Jeżeli mówimy o kodyfikacji prawa traktatów, to powinniśmy wskazać jeszcze na dopełniającą ten proces Konwencję wiedeńską o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów z 23 sierpnia 1978 r. (KW 1978), której art. 2(1)(n) ponownie powtarza standardową definicję organizacji międzynarodowej z wcześniejszych kodyfikacji<sup>16</sup>.

Z podobnych założeń KPM wyszła w procesie kodyfikacji innych dziedzin prawa międzynarodowego, a zwłaszcza prawa dyplomatycznego. Jej wcześniejsze stanowisko zostało powielone w art. 1(1) Konwencji wiedeńskiej o reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi o charakterze uniwersalnym z 14 marca 1975 r. (KW 1975)<sup>17</sup>. Z komentarza do jej projektu wynika, iż w czasie dyskusji na forum Komisji uznano, że takie proste określenie definicyjne, dotyczące samej istoty organizacji międzynarodowych jako instytucji współpracy pomiędzy państwami, jest wystarczające dla celów przygotowywanej konwencji. Reguluje ona bowiem problematykę szeroko pojętej reprezentacji na forum IGOs, których członkostwo jest zarezerwowane właśnie dla państw<sup>18</sup>. Oznacza to ponownie wyłączenie z zakresu jej stosowania NGOs, jako organizacji o zasadniczo innym statusie w prawie międzynarodowym. Komisja w dalszym ciągu wychodziła więc z założenia o państwowocentrycznym charakterze międzynarodowego porządku prawnego, tak długo dominującym w jego doktrynie. Pomimo szerokiego udziału NGOs we wszystkich dziedzinach współpracy międzynarodowej zdolność traktatowa, a więc zdolność do kreowania normatywnego porządku międzynarodowego, pozostaje podstawowym atrybutem podmiotowości międzynarodowej IGOs, a w konsekwencji ważnym elementem minimum definicyjnego organizacji międzynarodowych w ogóle<sup>19</sup>.

## **2. Definicja organizacji międzynarodowej – prace kodyfikacyjne Komisji Prawa Międzynarodowego nad problematyką odpowiedzialności międzynarodowej**

W trakcie kolejnych prac kodyfikacyjnych KPM ten międzyrządowy, publiczno-prawny charakter organizacji międzynarodowej przestał jednak być wyłącznym kryterium definiowania tego pojęcia. Odnosi się to zwłaszcza do kodyfikacji problematyki odpowiedzialności międzynarodowej w ogóle, a w szczególności

<sup>16</sup> Tekst: UNTS vol. 1946, s. 3. Tę charakterystyczną cechę wszystkich trzech konwencji wiedeńskich podkreśla np. M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 55.

<sup>17</sup> Tekst: UN Doc. A/CONF./67/16.

<sup>18</sup> YILC 1971, vol. II, s. 285.

<sup>19</sup> Szczegółowo: T. Gadkowski, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych a ich zdolność traktatowa*, Poznań 2019, s. 193 i nn.

odpowiedzialności organizacji międzynarodowych<sup>20</sup>. Już w komentarzu do art. 57 Projektu artykułów o odpowiedzialności międzynarodowej państw za czyny międzynarodowo bezprawne Komisja zaprezentowała szerszą perspektywę w postrzeganiu istoty IGOs i dla potrzeb tej kodyfikacji zdefiniowała organizację międzynarodową jako organizację międzyrządową, posiadającą własną, odrębną podmiotowość i odpowiadającą za własne zachowania – zarówno jej organów, jak i funkcjonariuszy<sup>21</sup>. KPM dostrzegła i podkreśliła w tym kontekście, że własna podmiotowość prawnomiędzynarodowa jest cechą konieczną IGO i uznała ją za ważny element w ramach minimum definicyjnego tego pojęcia. Podmiotowość taka, wyeksponowana w klasycznej definicji G. Fitzmaurice’a, inaczej niż we wcześniejszych kodyfikacjach, została wyraźnie przywołana przez Komisję w procesie kodyfikacji odpowiedzialności międzynarodowej. Jest to zrozumiałe, zwłaszcza z uwagi na specyfikę kodyfikowanej problematyki. Dla realizacji takiej odpowiedzialności osobowość prawnomiędzynarodowa samodzielnego podmiotu, jakim jest IGO, oznaczająca w tym kontekście zwłaszcza możliwość podejmowania i realizowania bezpośrednio działalności rodzącej konkretne skutki prawne w płaszczyźnie międzynarodowej, jest bardzo istotnym elementem definiowania organizacji międzynarodowej<sup>22</sup>.

W tej sytuacji podmiotowość jako szczególna cecha organizacji międzynarodowej była mocno akcentowana w pracach kodyfikacyjnych na temat odpowiedzialności organizacji międzynarodowych<sup>23</sup>. Specjalny sprawozdawca KPM w tej sprawie – G. Gaja przyjął eksponowane wcześniej przez Komisję założenie międzyrządowego charakteru organizacji międzynarodowej. Podkreślał publicznoprawny charakter organizacji międzynarodowych, o którym decydowało zwłaszcza członkostwo państw. Mając jednak na uwadze cały kontekst odpowiedzialności międzynarodowej 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. Cecha osobowości prawnomiędzynarodowej nie została uznana przez sprawozdawcę za wystarczającą, jako że we współczesnym prawie międzynarodowym mamy wielość podmiotów, jako *non-State actors* stosunków międzynarodowych. Ponadto wyszedł on z założenia, że prawdziwa różnorodność IGOs oznacza konieczność znalezienia kryterium pozwalającego na wyraziste i jednoznaczne zawężenie takiej definicji dla potrzeb tej szczególnej

<sup>20</sup> J. Menkes, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych w pracach Komisji Prawa Międzynarodowego*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2007, rok VI, s. 68 i nn.

<sup>21</sup> YILC 2001, vol. II, Part 2, s. 141.

<sup>22</sup> W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, s. 427–428 oraz A. Czaplińska, op. cit., s. 38–39.

<sup>23</sup> Np. P. Sarooshi, *International Organizations and State Responsibility* [w:] M. Ragazzi (red.), *Responsibility of International Organizations*, Leiden 2013, s. 79 i nn.

kodyfikacji. W związku z tym zaproponował on odwołanie się do kryterium funkcji, w konsekwencji czego zaproponowana w art. 2 projektu definicja organizacji międzynarodowej była następująca: „dla celów niniejszego projektu pojęcie organizacja międzynarodowa oznacza organizację, pośród której członków znajdują się państwa, o ile wykonuje ona w ramach swoich funkcji określone funkcje zarządzające”<sup>24</sup>. Oznaczało to, że w jego koncepcji funkcje organizacji międzynarodowej uzyskały rangę elementu zdecydowanie dominującego, wyznaczającego wręcz zakres definicji tego pojęcia. Wydaje się nawet, że autor kwalifikował funkcje jako szczególnie ważny aspekt świadczący o odrębności prawnej organizacji międzynarodowych, a w konsekwencji o ich odrębnej podmiotowości. To nowe kryterium definicyjne miało więc umożliwić wyodrębnienie organizacji międzynarodowych realizujących funkcje, które są podobne, a nawet identyczne z funkcjami państwa. Te tzw. *governmental functions*, rozumiane jako funkcje władcze, obejmowały zarówno funkcje prawodawcze, jak i wykonawcze oraz sędownicze<sup>25</sup>.

Należy również zauważyć, że w tej autorskiej koncepcji definicji organizacji międzynarodowej widać brak innego jeszcze elementu definicyjnego, powoływanego tradycyjnie przez wielu autorów, a mianowicie kryterium międzynarodowego instrumentu (zwykle traktatu), jako podstawy prawnej ustanowienia organizacji. Dla określenia organizacji jako międzynarodowej niezbędna jest międzynarodowa podstawa prawna, a więc uznanie przez G. Gaję tego kryterium za niejako drugorzędne może budzić uzasadnione wątpliwości<sup>26</sup>. Ponadto autor nieprecyzyjnie i dosyć niefortunnie określił kryterium członkostwa, które zwykle traktowane jest jako ważny element definicyjny organizacji międzynarodowej, jako że pozostaje szczególnym wyznacznikiem statusu prawnego każdej rządowej organizacji międzynarodowej z członkostwem państw. Natomiast przypisanie decydującej roli funkcjom organizacji i pojmowanie ich jako decydującego elementu definicyjnego tego pojęcia wydaje się nazbyt ryzykowne. Zróżnicowanie funkcji poszczególnych organizacji w różnych dziedzinach ich funkcjonowania, trudności interpretacyjne w odniesieniu do takich pojęć, jak: funkcje, zadania, cele, a nawet kompetencje, a wreszcie nieprecyzyjne i trudne do zdefiniowania pojęcie *governmental functions* – to wszystko powoduje, że zaproponowana przez sprawozdawcę definicja spotkała się z uzasadnionym dystansem i krytyką<sup>27</sup>. Niektórzy autorzy podkreślają jednak, że koncepcji tej nie

<sup>24</sup> UN Doc. A/CN. 4/532, s. 34.

<sup>25</sup> Szczegółowo: G. Gaja, *ibidem*, s. 9–20.

<sup>26</sup> UN Doc. A/CN. 4/532, s. 25.

<sup>27</sup> Patrz np. M. Mendelson, *The definition of 'International Organization' in the International Law Commission's Current Project on the Responsibility of International Organizations*, [w:] M. Ragazzi (red.), *International Responsibility Today. Essays in Honour of Oscar Schachter*, The Hague 2005, s. 371 i nn.

można odmówić pewnej oryginalności w kontekście definiowania konkretnych zjawisk prawnych, jak również „pewnej świeżości” w kontekście nowego spojrzenia na taką szczególną instytucję współpracy, jaką jest organizacja międzynarodowa. Zauważają przy tym nawiązanie przez autora do oryginalnej koncepcji organizacji międzynarodowej zaprezentowanej w połowie lat sześćdziesiątych XX wieku przez F. Seyersteda<sup>28</sup>. Nie wydaje się jednak, żeby koncepcja sprawozdawcy przybliżyła naukę do skonstruowania takiej definicji organizacji międzynarodowej, która byłaby oryginalna w tym sensie, że w oparciu o klasyczne, jak również ewentualne nowe kryteria definicyjne, oddawałaby istotę współczesnych organizacji międzynarodowych i ich faktyczną rolę, zwłaszcza w procesie stanowienia i stosowania prawa międzynarodowego.

Oceniając tę koncepcję należy zauważyć, że wyodrębnienie przez sprawozdawcę na podstawie przyjętych kryteriów wyraźnie węższej kategorii organizacji międzynarodowych, poprzez ograniczenie jej do tych, które realizują *governmental functions*, oznaczało w konsekwencji znaczące ograniczenie zakresu podmiotowego przygotowywanego projektu. Od ważnych projektów kodyfikacyjnych oczekuje się, aby były one oparte na bardziej przekonujących i bardziej uniwersalnych przesłankach. Przekonująca w swojej treści definicja organizacji międzynarodowej powinna odwoływać się do podstawowych cech definicyjnych, wypracowanych przez doktrynę i weryfikowanych przez praktykę, która jest realizowana z szerokim i aktywnym udziałem takich organizacji jako pełnoprawnych członków społeczności międzynarodowej.

Przekonanie takie ukierunkowało dalszą dyskusję na forum KPM nad kolejnymi raportami w sprawie kodyfikacji problematyki odpowiedzialności organizacji międzynarodowych. Oczywiście nie we wszystkich z nich wróciła kwestia definicji organizacji międzynarodowej, jako że były one poświęcone różnym aspektom odpowiedzialności. Szczególne znaczenie dla omawianej problematyki miał kolejny, siódmy raport sprawozdawcy, obejmujący zagadnienia prezentowane już wcześniej, przy uwzględnieniu komentarzy przedstawionych przez państwa i organizacje międzynarodowe, oraz postanowienie ogólne, w którym znajdujemy zupełnie nowe podejście do sposobu definiowania organizacji międzynarodowych<sup>29</sup>. Należy podkreślić, że w 2009 r. Komitet Redakcyjny przyjął inną, wyraźnie odbiegającą od pierwotnej propozycji sprawozdawcy wersję art. 2(a), będącą w istocie rzeczą propozycją samej Komisji z roku 2003<sup>30</sup>. Na sesji w 2009 r. Komisja przyjęła projekt 66 artykułów łącznie z komentarzem, który za pośrednictwem Sekretarza Generalnego przekazała państwom i organizacjom

<sup>28</sup> A. Czaplińska, op. cit., s. 41 i F. Seyersted, *International Personality of Intergovernmental Organizations*, „Indian Journal of International Law” 1964, vol. 4/1, s. 1 i nn.

<sup>29</sup> G. Gaja, *Seventh Report on Responsibility of International Organizations* (2009), A/CN.4/610.

<sup>30</sup> UN Doc. A/58/10, s. 38.



międzynarodowym<sup>31</sup>. Na sesji w 2011 r. dyskutowała natomiast nad ósmym raportem G. Gai, uwzględniającym liczne komentarze w stosunku do tego projektu<sup>32</sup>. Ostatecznie, 3 czerwca 2011 r. KPM przyjęła projekt 67 artykułów, a 5 sierpnia komentarz do tych artykułów<sup>33</sup>. Przyjęty w ten sposób projekt przekazała Zgromadzeniu Ogólnemu (ZO) z zaleceniem odnotowania, w formie odpowiedniej rezolucji, faktu przyjęcia projektu i załączenia jego treści do tekstu rezolucji. Komisja zarekomendowała również rozważenie w dalszej perspektywie kwestii nadania projektowi formy konwencyjnej<sup>34</sup>. ZO przyjęło do tej pory kilka rezolucji w tej sprawie, w których m. in. rekomendowało projekt państwom członkowskim i organizacjom międzynarodowym bez przesądzania o przyszłej jego formie prawnej oraz poprosiło państwa i organizacje międzynarodowe o uwagi na temat przyszłych działań dotyczących jego realizacji. Sprawa ta była następnie przedmiotem obszernej i wielowątkowej dyskusji na forum Komitetu VI Prawnego ZO. Uwzględniając wyniki tej dyskusji, w grudniu 2023 r. Zgromadzenie Ogólne uchwaliło kolejną rezolucję, w której zdecydowało o wprowadzeniu do agendy swojej 81 sesji w 2026 r. punktu dotyczącego odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, z rozważeniem zwłaszcza ostatecznej formy prawnej projektu przyjętych artykułów<sup>35</sup>.

### **3. Definicja organizacji międzynarodowej – rekomendowane przez Komisję Prawa Międzynarodowego minimum definicyjne**

Trudno przesądzać o ostatecznym kształcie i formie przyszłej kodyfikacji problematyki odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, ale warto spróbować odnieść się do rekomendowanego przez ZO projektu artykułów KPM w części dotyczącej definicji organizacji międzynarodowej. Po generalnej krytyce sugestii G. Gai Komisja stanęła na stanowisku, że ostateczna definicja tego pojęcia powinna nawiązywać wyraźnie do powoływanych w doktrynie i zarazem weryfikowalnych ogólnych cech organizacji międzynarodowych, uzasadniających ich szczególne miejsce w międzynarodowym porządku prawnym. Cechy te powinny pozostawać w ramach określonego minimum definicyjnego, uwzględniając przy tym wymagania wynikające ze specyfiki odpowiedzialności międzynarodowej. Cechami takimi powinny więc być zwłaszcza: po pierwsze – podstawa prawna ustanowienia organizacji, po drugie – jej własna podmiotowość

<sup>31</sup> A/CN.4/L.743 oraz UN Doc. A/64/10, Chapter 4.

<sup>32</sup> G. Gaja, *Eight Report on Responsibility of International Organizations* (2009), A/CN.4/640.

<sup>33</sup> GA Records 66th Session, Supplement No. 10, Doc. A/66/10.

<sup>34</sup> Szczegółowo: E. Lis, *Kodyfikacja odpowiedzialności międzynarodowej organizacji międzynarodowych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21, s. 83 i nn.

<sup>35</sup> A/RES/78/124.

prawnomiędzynarodowa oraz po trzecie – struktura jej członkostwa<sup>36</sup>. To stanowisko wydaje się być uzasadnione, jako że w procesie definiowania fundamentalnych dla prawa międzynarodowego pojęć należy odwoływać się zarówno do jego podstawowych konstrukcji teoretycznych, jak również do jego fundamentalnych instytucji. Pamiętać przy tym należy, że to nie Komisja jest prawodawcą, a ostatecznymi autorami takich definicji, formułowanych w umowach kodyfikacyjnych, pozostają państwa. Dodać również należy, że racjonalne powinno być przy tym odwołanie się przez KPM do wskazanych już wyżej definicji z prac nad kodyfikacją problematyki odpowiedzialności międzynarodowej, a zwłaszcza do projektu artykułów o odpowiedzialności międzynarodowej państw za czyny międzynarodowo bezprawne. W projekcie tym Komisja zaprezentowała szerszą, ale bardzo ważną perspektywę w postrzeganiu istoty IGOs, a więc perspektywę ich własnej podmiotowości, odrębnej od podmiotowości państw członkowskich<sup>37</sup>.

Mając na uwadze te uwarunkowania, Komisja zaproponowała w art. 2(a) projektu przyjętych artykułów następującą definicję: „organizacja 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”<sup>38</sup>. Przyjmując taką definicję, która przynajmniej w swoim brzmieniu odbiega od definicji zaproponowanej pierwotnie przez G. Gaję, Komisja w istocie rzeczy nie zburzyła jego koncepcji, chociaż – odwołując się do tradycyjnych elementów minimum definicyjnego – w wyrażenie inny sposób wyeksponowała te elementy, które zasadnie uznała za decydujące w kontekście problematyki odpowiedzialności. W istocie rzeczy G. Gaja, proponując swoją autorską definicję, dostrzegał znaczący walor nie tylko kryterium członkostwa, co przecież wprost wynika z jego propozycji, ale również kryterium własnej podmiotowości organizacji międzynarodowych. Jak to już zostało wyżej podkreślone, kwalifikował on eksponowane przez siebie funkcje jako szczególnie ważny aspekt świadczący o odrębności organizacji międzynarodowych, a w konsekwencji o ich odrębnej podmiotowości. Jeżeli IGOs mają skutecznie i efektywnie realizować swoje funkcje, a zwłaszcza *governmental functions* tak, jak je określił G. Gaja, powinny funkcjonować w obrocie międzynarodowym jako instytucje współpracy z własną podmiotowością, odrębną od podmiotowości państw członkowskich. Tylko taki status umożliwia im realizację tych funkcji, w istocie rzeczy podobnych, a niekiedy nawet identycznych z funkcjami państwa.

<sup>36</sup> UN Doc. A/CN. 4/L. 623.

<sup>37</sup> C.F. Amerasinghe, *An Assessment of the ILC's Articles on Responsibility of International Organizations*, [w:] M. Ragazzi (red.), op. cit., s. 71 i nn.

<sup>38</sup> GA Official Records 66th session, Supplement No. 10, Doc. A/66/10.

Zaproponowana ostatecznie przez KPM opisowa definicja, niejako o materialnym charakterze, uwzględniająca najważniejsze elementy minimum definicyjnego organizacji międzynarodowej, wydaje się być optymalna na potrzeby kodyfikacji. Wydaje się jednak, że propozycja ta ma znacznie szerszy wymiar i nawiązuje do ogólnej koncepcji organizacji międzynarodowych, a to oznacza, że może ona stanowić dobrą podstawę do budowania uniwersalnej definicji tego pojęcia poprzez oparcie się na jej elementach definicyjnych i rozważne poszukiwanie jeszcze innych, które razem będą stanowiły niezbędne minimum definicyjne. Chodzi przecież o znalezienie elementów podstawowych, o charakterze najmniejszego możliwego wspólnego mianownika, które w maksymalnie pełnym stopniu i niezależnie od konkretnej dziedziny współpracy będą wyrażały międzyrządowy charakter organizacji międzynarodowej.

Punkt wyjścia dla takich poszukiwań mogą stanowić cechy uznane za takie przez Komisję. Będzie to więc bez wątpienia międzynarodowa podstawa prawna ustanowienia organizacji, oznaczająca instrument założycielski konstytuujący organizację międzynarodową. Ten charakterystyczny element definicyjny osadza niejako instytucję współpracy, jaką jest organizacja międzynarodowa, w ramach właściwego porządku prawnego, co powoduje dalej, że zbędne staje się eksponowanie w definicji kolejnych elementów odwołujących się do porządku prawa międzynarodowego rządzącego współpracą w ramach ustanowionej w ten sposób organizacji. Organizacja ustanowiona i funkcjonująca na podstawie instrumentu właściwego prawu międzynarodowemu staje się niejako automatycznie integralną częścią międzynarodowego porządku prawnego, a jej funkcjonowanie regulują normy tego porządku.<sup>39</sup> W kontekście tego elementu definicyjnego rodzi się jednak wiele istotnych pytań. Będzie to pytanie o status takiego instrumentu, a zwłaszcza jego umowny lub pozaumowny charakter, jak również o jego formę – wyraźną bądź dorozumianą, a następnie kolejne pytania, np. o to, czy od charakteru takiego instrumentu konstytuującego organizację, a więc niejako od jego prawnomiędzynarodowej rangi, zależy faktyczny status prawny ustanowionej na jego podstawie organizacji<sup>40</sup>.

W drugiej kolejności będzie to element odrębności organizacyjnej, który oznacza zarówno własną podmiotowość międzynarodową ustanowionej na takiej podstawie prawnej organizacji, jak również państwowy charakter jej członków. Gdy chodzi o tę pierwszą kwestię, to wydaje się, że element własnej podmiotowości organizacji, odrębnej od podmiotowości jej członków, powinien być bardziej sprecyzowany w rozwiniętej definicji, jako że o takiej podmiotowości wnioskujemy na podstawie kilku podstawowych atrybutów, spośród których

<sup>39</sup> J. Klabbers, *An Introduction to international Institutional Law*, Cambridge 2012, s. 10.

<sup>40</sup> A. Gadkowski, *Constituent Instruments of Contemporary International Organizations*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2025, nr 2, s. 164.

należy wybrać ten szczególny jako wiodący. Nie przesądzając w tym miejscu o kształcie ostatecznego rozwiązania w tym zakresie można stwierdzić, że dla każdego podmiotu prawa międzynarodowego zdolnością szczególną jest jego własna zdolność traktatowa, dzięki realizacji której może on nie tylko kształtować swoją pozycję międzynarodową, ale może też czynnie uczestniczyć w procesie stanowienia międzynarodowego porządku prawnego.

Interesujące jest to, że KPM zdecydowała się w tym projekcie na odstąpienie od dotychczasowego odwoływania się wprost do międzyrządowego rozumienia organizacji międzynarodowej. C. Mik, komentując tę zmianę stanowiska, odwołuje się do dyskusji na forum Komisji i wyjaśnia, że zdecydowała się ona na to zwłaszcza dlatego, że międzyrządowość wykazuje „niski poziom informacyjny” i nie jest jasne, czy dotyczy samego instrumentu konstytucyjnego, czy rzeczywistego członkostwa organizacji. Ponadto zauważa on, że pojęcie międzyrządowości jest nieadekwatne do praktyki, jako że w różnych organizacjach międzynarodowych reprezentowane są organy państwowe inne niż rządowe. Nie bez znaczenia jest również wzrastająca liczba IGOs z członkostwem innych niż państwa podmiotów<sup>41</sup>. W opinii Komisji o rządowym charakterze organizacji międzynarodowej przesądza również struktura jej członkostwa oznaczająca wyłączne, albo prawie wyłączne członkostwo państw. Jeżeli ograniczamy krąg rozważań do IGOs, wyposażonych często w znaczące kompetencje zarówno o wewnętrznym, jak i zewnętrznym charakterze, to państwowy charakter ich członków wydaje się być również sprawą podstawową, decydującą o zaklasyfikowaniu (lub nie) konkretnej instytucji współpracy jako organizacji międzynarodowej.

Uprawnione będzie dalej kolejne pytanie, a mianowicie pytanie o element instytucjonalny, a więc wymóg posiadania przez organizację własnych organów lub organu, który to element nie został wyeksponowany wprost w projekcie KPM. Jeżeli jednak analizujemy kolejne postanowienia tego projektu, to warunek ten wydaje się być oczywisty, zwłaszcza w kontekście tych artykułów, które określają zasady przypisania organizacji naruszenia prawa, stwierdzających o zachowaniu jej organów jako podstawowym kryterium takiego przypisania. IGOs są przecież postrzegane jako struktury z własnym, mniej lub bardziej rozbudowanym systemem instytucjonalnym, w ramach którego znajdują się i funkcjonują ich własne organy. Są one pojmowane jako elementy instytucjonalne struktury organizacji międzynarodowych, za pomocą których podejmują one różne działania, stanowiące wyraz ich własnej woli<sup>42</sup>. W odniesieniu do odpowiedzialności międzynarodowej i na bazie dorobku KPM można powiedzieć, że przypisanie danemu podmiotowi (organowi, funkcjonariuszowi) czynu jest, obok naruszenia

<sup>41</sup> C. Mik, op. cit., s. 14.

<sup>42</sup> P. Klein, *The Attribution of Acts to International Organizations*, [w:] J. Crawford, A. Pellet, S. Olesson (red.), *The Law of International Responsibility*, Oxford 2010, s. 298.

międzynarodowego zobowiązania, jedną z dwóch przesłanek koniecznych do zaistnienia czynu międzynarodowo bezprawnego, co warunkuje dalej przypisanie odpowiedzialności samej organizacji międzynarodowej<sup>43</sup>.

W swoim komentarzu do tak zakreślonego minimum definicyjnego z art.2 (a) projektu Komisja podkreśliła, że nawet wtedy, kiedy organizacja międzynarodowa nie posiada jednej, a nawet więcej niż jednej spośród cech wymienionych w tym przepisie, a więc pozostaje tym samym poza skalą przyjętego dla celów tego projektu minimum definicyjnego, nie musi to automatycznie oznaczać, że określone zasady i rozwiązania zaproponowane i ostatecznie zawarte w projekcie przyjętych artykułów nie mają zastosowania również do takiej organizacji<sup>44</sup>.

## Uwagi końcowe

Wszystko to oznacza w praktyce możliwość funkcjonowania poza zakresem definicji zaproponowanej przez KPM różnych mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych podmiotów współpracy międzynarodowej, które – nie spełniając umownych kryteriów definicyjnych – będą uznawane za organizacje międzynarodowe<sup>45</sup>. Jednoznaczne kwalifikowanie różnych instytucji jako IGOs często nie jest łatwe i jest obarczone ryzykiem ich niewłaściwej albo nieprecyzyjnej kwalifikacji pojęciowej, zwłaszcza z punktu widzenia niejednoznacznego katalogu cech stanowiących niezbędne minimum definicyjne tego pojęcia. Pojęcia bardzo ważnego, które odnosi się do szczególnie ważnej instytucji współpracy międzynarodowej, korzystającej z przymiotu podmiotowości międzynarodowej, oznaczającego jednak bardzo zróżnicowane dzisiaj, a przez to trudne do jednoznacznego zakwalifikowania instytucjonalne formy takiej współpracy. Już samo to uzasadnia sformułowanie tezy, że IGOs, pomimo ich dynamicznego rozwoju w ostatnich kilkudziesięciu latach, w wyniku czego uzyskały niekwestionowany status najważniejszych spośród *non-State actors* podmiotów prawa międzynarodowego, wyposażonych przez państwa w bardzo poważne kompetencje skierowane również *pro foro externo*, pozostają w dalszym ciągu tą kategorią pojęciową, która była i jest w zróżnicowany sposób definiowana w procesie kodyfikacji poszczególnych dziedzin prawa międzynarodowego.

Należy jednak zauważyć i podkreślić kolejną ewolucję stanowiska KPM w tej sprawie, czego wyrazem jest art. 1 aneksu IX Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r., w którym została przyjęta jeszcze inna, w porównaniu

<sup>43</sup> Ł. Augustyniak, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych za działania ich funkcjonariuszy*, Poznań 2015, s. 22 i nn.

<sup>44</sup> UN Doc. A/58/10, s. 38, s. 1–3 oraz UN Doc. A/66/10, s. 72.

<sup>45</sup> A. Czaplińska, op. cit., s. 61.

do tych, które wcześniej zaproponowała definicja organizacji międzynarodowej. Przepis ten stanowi, że „dla celów artykułu 305 oraz niniejszego aneksu ‘organizacja międzynarodowa’ oznacza międzyrządową organizację, utworzoną przez państwa, której państwa członkowskie przekazały kompetencje w dziedzinach uregulowanych przez niniejszą konwencję, łącznie z kompetencją do zawierania umów odnoszących się do tych spraw”<sup>46</sup>. Nie oceniając wartości merytorycznej tej definicji podkreślić należy wyraźną zmianę stanowiska Komisji. Autor niniejszego tekstu z satysfakcją odnotowuje fakt, że w tej definicji znajdujemy wyraźne odniesienie do zdolności traktatowej, która pozostaje podstawowym atrybutem podmiotowości międzynarodowej IGOs, a w konsekwencji również ważnym elementem minimum definicyjnego organizacji międzynarodowej<sup>47</sup>.

Rozważając tę problematykę w kontekście prac kodyfikacyjnych KPM i wskazując na oczywiste trudności w tym zakresie, wynikające w dużej mierze z ryzyka związanego z definiowaniem podstawowych pojęć prawa międzynarodowego, przypomina się refleksja sformułowana przez M. Lachsa, iż „kodyfikacja staje się zadaniem intelektualnie delikatnym i złożonym, jako że kryje w sobie ryzyko sankcjonowania norm dnia wczorajszego, a tym samym zatrzymywania postępu w imię postępu. Utrwalając przeszłość i nazywając ją prawem, łatwo wpaść w pułapkę, która zamknie drogę prawu przyszłości. Z drugiej strony, postulując przyszłość i nazywając ją prawem, a więc kodyfikując zasady jeszcze nie w pełni dojrzałe, łatwo narazić się na ryzyko odrzucenia ich przez teraźniejszość”<sup>48</sup>.

## Bibliografia

- Amerasinghe C.R., *An Assessment of the ILC's Articles on Responsibility of International Organizations*, [w:] M. Ragazzi (red.), *Responsibility of International Organizations*, Leiden 2013.
- Augustyniak Ł., *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych za działania ich funkcjonariuszy*, Poznań 2015.
- Czaplińska A., *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowoprawnej*, Łódź 2014.
- Czapliński W., A. Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014.
- Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 1997.

<sup>46</sup> Tekst: UNTS, vol. 1833, s. 3; tekst polski: Dz. U. z 2002 r., nr 59, poz. 543.

<sup>47</sup> T. Gadkowski, op. cit., s. 193 i nast.

<sup>48</sup> M. Lachs, *Rzecz o nauce prawa międzynarodowego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1986, s. 228.

- Gadkowski A., *Constituent Instruments of Contemporary International Organizations*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2025, nr 2.
- Gadkowski A., *Treaty-making powers of international organizations*, Poznań 2018.
- Gadkowski T., *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych a ich zdolność traktatowa*, Poznań 2019.
- Lis E., *Kodyfikacja odpowiedzialności międzynarodowej organizacji międzynarodowych*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 21.
- Klabbers J., *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge 2015.
- Klein P., *The Attribution of Acts to International Organizations*, [w:] J. Crawford, A. Pellet, S. Oleson (red.), *The Law of International Responsibility*, Oxford 2010.
- Mendelson M., *The definition of ‘International Organization’ in the International Law Commission’s Current Project on the Responsibility of International Organizations*, [w:] M. Ragazzi (red.), *International Responsibility Today. Essays in Honour of Oscar Schachter*, The Hague 2005.
- Lachs M., *Rzecz o nauce prawa międzynarodowego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1986.
- Menkes J., *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych w pracach Komisji Prawa Międzynarodowego*, „*Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego*” 2007, rok VI.
- Mik C., *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. 2, Warszawa 2019.
- Ragazzi M. (red.), *International Responsibility Today. Essays in Honour of Oscar Schachter*, The Hague 2005.
- Ragazzi M. (red.), *Responsibility of International Organizations*, Leiden 2013.
- Sands P., Klein P., *Bowett’s Law of International Institutions*, London 2009.
- Sarooshi P., *International Organizations and State Responsibility*, [w:] M. Ragazzi (red.), *Responsibility of International Organizations*, Leiden 2013.
- Seyersted F., *International Personality of Intergovernmental Organizations*, „*Indian Journal of International Law*” 1964, vol. 4/1.
- Schermers H.G., Blokker N.M., *International Institutional Law*, Leiden – Boston 2011.
- Villiger M.E., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden 2009.
- Virally M., *Definition and Classification of international organizations: a legal approach*, [w:] G. Abi-Saab (red.), *The concept of international organization*, Paris 1981.
- White N., *The Law of International Organizations*, Manchester 2005.

## Definition of an international organization – International Law Commission dilemmas

### Summary

In contemporary international relations, cooperation through international organizations is a fundamental pillar of the functioning of the international community in all areas of such cooperation. International governmental organizations (IGOs), widely recognized as subjects of international law, play an increasingly significant role in both its development and implementation. However, legal scholarship has long been divided over the definition of international organizations, and these debates persist today. This article aims to present the International Law Commission's minimum definition of international organizations. This definition will consider both the most significant doctrinal perspectives in international law, as well as the evolving role of IGOs in shaping the international legal order.

**Keywords:** State, international organization, international governmental organization, international subjectivity, codification, International Law Commission.