

„Rules of the organization” w kontekście zdolności traktatowej organizacji międzynarodowych

„Rules of the Organization” in the Context of the Treaty-Making Capacity of International Organizations

Abstract

The paper deals specifically with the issue of the international legal personality of contemporary international organizations. This legal personality confers on international organizations certain capacities which they can use in their relations with other subjects of international law. Among these capacities, the capacity of international organizations to conclude treaties occupies a particularly prominent place. The author's hypothesis is that the treaty-making capacity of international organizations derives from general international law, but its application in practice is determined by the principle of speciality. Unlike states, international organizations do not have a general capacity, but their capacity is defined by their statutory functions and objectives. The Vienna Convention of 1986 provides that the capacity of international organizations to enter into treaties is determined by the rules of the organization. This concept includes first and foremost the constitutive instruments, but also decisions and resolutions adopted in accordance with them, as well as the established practice of international organizations.

KEYWORDS: international organization, international legal personality, treaty-making capacity, powers of the international organization, rules of the organization

SŁOWA KLUCZOWE: organizacja międzynarodowa, podmiotowość międzynarodowa, zdolność traktatowa, kompetencje organizacji międzynarodowej, reguły organizacji międzynarodowej

TADEUSZ GADKOWSKI – profesor nauk prawnych, Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, ORCID – 0000-0001-5837-8397, e-mail: tgadkowski@gmail.com

1 | Uwagi wprowadzające

W procesie ewolucji współczesnego prawa międzynarodowego szczególne znaczenie miało powstanie i dynamiczny rozwój organizacji międzynarodowych, zwłaszcza w drugiej połowie XX wieku. Proces ten spowodował odejście od dogmatu określającego, że „międzynarodowość” tego prawa w wymiarze podmiotowym oznaczała zwłaszcza to, iż jego podmiotowość była równoznaczna z suwerennością. Odejście od tego dogmatu nie było łatwe nawet w sytuacji, w której Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w swojej fundamentalnej opinii doradczej w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie ONZ z 1949 r. stwierdził, że podmioty prawa w danym systemie prawnym niekoniecznie są ze sobą identyczne w swojej naturze czy w wymiarze praw, a natura ta w istocie rzeczy zależy od potrzeb wspólnoty^[1]. Nie ulega jednak wątpliwości, że to stanowisko Trybunału – nawet jeżeli nie zakończyło doktrynalnych sporów w tym zakresie – to nie tylko utorowało drogę do faktycznej akceptacji podmiotowości prawnomiędzynarodowej Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych międzynarodowych organizacji rządowych, ale stanowiło również wystarczająco wartościową podstawę do budowania teoretycznej koncepcji podmiotowości organizacji międzynarodowych w ogóle^[2].

W opinii wielu autorów element podmiotowości prawnomiędzynarodowej jest zaliczany do niezbędnego minimum definicyjnego współczesnych organizacji międzynarodowych jako ich szczególna metacecha^[3]. Jest to niewątpliwie stanowisko nawiązujące do ponadczasowej w swojej treści definicji organizacji międzynarodowej Geralda Fitzmaurice’a, który przyjął, że własna podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowej jest jej konstytutywną cechą. Autor ten poszedł nieco dalej i w swojej definicji podkreślił, że własna podmiotowość, na którą składa się kilka podstawowych atrybutów, ma przede wszystkim umożliwić organizacjom międzynarodowym aktywny udział w stanowieniu prawa międzynarodowego, a zwłaszcza zawieranie umów międzynarodowych

¹ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, 178.

² Anne Peters, „Constitutional Theories of International Organisations: Beyond the West” *Chinese Journal of International Law*, t. XX (2021): 651.

³ Tadeusz Gądkowski, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych a ich zdolność traktatowa* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2019), 79.

z państwami i innymi organizacjami międzynarodowymi^[4]. To z kolei oznacza, że zdolność traktatowa, umiejscowiona w szerszym kontekście zdolności do kształtowania międzynarodowego porządku prawnego, jest najważniejszym atrybutem ich prawnomiędzynarodowej podmiotowości. Zdolność ta nie tylko umożliwia organizacjom bezpośredni udział w kształtowaniu prawa międzynarodowego, ale jej realizacja jest warunkiem skutecznego podejmowania przez nie innych działań w ramach pozostałych atrybutów tej podmiotowości. Trudno byłoby sobie wyobrazić skuteczne działania organizacji międzynarodowych w ramach *ius legationis*, czy *ius standi* bez możliwości szerokiego korzystania z podstawowej zdolności traktatowej. Należy przy tym pamiętać, że podmiotowość organizacji międzynarodowych i jej atrybuty, w tym zdolność traktatowa, są oderwane od suwerenności i dlatego, jeżeli *ius tractatum* państw ma z istoty swej charakter ogólny, to w odniesieniu do organizacji międzynarodowych zakres realizacji tej zdolności określa zasada specjalności, co w wymiarze przedmiotowym oznacza jej uwarunkowanie funkcjonalne.

Skoro zdolność traktatowa jest tak jednoznacznie powiązana z podmiotowością prawa międzynarodowego, to jej źródeł należy poszukiwać w szerszym kontekście, tak jak to uczynił Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości we wspomnianej opinii doradczej. Nie można bowiem jednoznacznie przyjąć, że podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych ma wyłącznie subiektywny albo wyłącznie obiektywny charakter. Obie koncepcje teoretyczne w tym zakresie mają swoją wartość naukową, a więc zarówno tradycyjna koncepcja subiektywnej podmiotowości, jak również znacznie bardziej dyskusyjna koncepcja podmiotowości obiektywnej autorstwa Finna Seyersteda, której nie można odmówić głębokiej, intelektualnej wartości^[5]. Jest jednak tak, że wypracowywane przez naukę założenia koncepcji teoretycznych weryfikuje praktyka międzynarodowa, a na bazie tej praktyki można przyjąć, że podmiotowość prawnomiędzynarodowa rządowych organizacji międzynarodowych jest subiektywna w kontekście jej źródła, ale zarazem obiektywna w kontekście jej faktycznego istnienia, a zwłaszcza w kontekście

⁴ Gerald G. Fitzmaurice, „Report on the Law of Treaties by G.G. Fitzmaurice, Special Rapporteur” YILC, t. II (1956): 108.

⁵ Finn Seyersted, *Common Law of International Organizations* (Leiden-Boston, Brill, 2008), 43.

przeciwstawialności podmiotowości państw, jak również innych organizacji międzynarodowych^[6].

Zdolność traktatowa organizacji międzynarodowych powinna więc być dyskutowana w powiązaniu z ich podmiotowością. Uprawnione jest w związku z tym kolejne założenie, że podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowej będzie zawsze implikowała jej zdolność traktatową, bez potrzeby formułowania w akcie konstytucyjnym wyrażonego postanowienia w tej sprawie. Przesądzający jest w tej kwestii status organizacji jako podmiotu prawa międzynarodowego, a nie konkretny przepis sformułowany w statucie, czy w innym akcie konstytucyjnym. Przepis taki jest natomiast ważny, ale nie do końca rozstrzygający, gdy chodzi o konkretne kompetencje organizacji międzynarodowej do zawierania umów międzynarodowych. Takie kompetencje, jako kompetencje przyznane organizacji międzynarodowej, wynikają najczęściej z wyrażonych postanowień statutowych. W praktyce mogą to być jednak również kompetencje dorozumiane, wywodzone nie tylko z kompetencji wyrażnie przyznanych, ale – jak uczy doświadczenie niektórych organizacji międzynarodowych – również z wewnętrznego ustawodawstwa organizacji międzynarodowej, a nawet z jej statutowego celu, dla realizacji którego kompetencje wewnętrzne powinny zostać odpowiednio uzupełnione przez zewnętrzne kompetencje traktatowe^[7].

Każda organizacja międzynarodowa ma indywidualny charakter, co wynika zwłaszcza z faktu, że decyzja o jej ustanowieniu ma charakter indywidualno-konkretny i wyrażona jest w indywidualnym akcie woli, który może mieć różną nazwę, rangę, formę oraz treść^[8]. Ukierunkowana funkcjonalnie zdolność traktatowa konkretnej organizacji, nawiązująca do charakterystycznej dla jej podmiotowości zasady specjalności, w procesie jej realizacji w praktyce jest rządzona przede wszystkim odpowiednimi regułami organizacji, a zwłaszcza postanowieniami jej dokumentu

⁶ Gadkowski, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa*, 170.

⁷ Na temat dorozumianych kompetencji organizacji międzynarodowych patrz np. Krzysztof Skubiszewski, „Implied Powers of International Organizations”, [w:] *International Law at a Time of Perplexity. Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, red. Yoran Dinstein, Mala Tabory (Dordrecht, Martinus Nijhof Publishers, 1989), 857-858; Catherine Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law. International Organizations and the Law of Treaties* (Oxford and Portland, Oxford University Press, 2007), 69; Piet Eeckhout, *EU External Relations Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012), 80.

⁸ Andrzej Gadkowski, *Treaty-making Powers of International Organizations* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2018), 224.

konstytucyjnego. W związku z tym uzasadnione jest zbadanie tych „rules of the organization”, o których mówi art. 6 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów pomiędzy państwami i organizacjami międzynarodowymi lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi z 21 marca 1986 r.^[9] Jego analiza i ocena pod kątem określenia istoty i charakteru tych reguł będzie przedmiotem rozważań zaprezentowanych w szczegółowej części niniejszego tekstu.

2 | Zdolność traktatowa organizacji międzynarodowych

W doktrynie dosyć powszechne jest stanowisko, że zdolność traktatowa organizacji międzynarodowych, oznaczająca ich generalną zdolność do zawierania umów, wynika co do zasady z powszechnego prawa międzynarodowego^[10]. Takie podejście do istoty tej zdolności nie oznacza, że każda organizacja międzynarodowa może zawierać każdą umowę i może to czynić według własnego uznania. W przeciwieństwie do państw organizacje międzynarodowe nie mają przecież kompetencji ogólnej, a zasadą, która określa zarówno zakres ich zdolności międzynarodowej, jak i intensywność korzystania z tej zdolności w praktyce jest wspomniana wyżej zasada specjalności. Należy pamiętać o tym, że w odniesieniu do zdolności traktatowej państw Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. formułuje w art. 6 ich generalną zdolność traktatową, stanowiąc wyraźnie, że każde państwo posiada zdolność do zawierania traktatów. Jest to oczywiste, jako że zdolność traktatowa, będąca atrybutem suwerenności państwa, nie jest co do zasady limitowana zarówno przez pozytywne, jak i zwyczajowe prawo międzynarodowe. Natomiast w Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r. nie znajdujemy takiego generalnego sformułowania w odniesieniu do organizacji międzynarodowych^[11]. Jeżeli jednak konkretna organizacja

⁹ *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations*, vol. II (United Nations Publication, Sales No. E.94.V.5).

¹⁰ Jan Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 41.

¹¹ Brölmann, *The Institutional Veil*, 141.

międzynarodowa, jako mniej lub bardziej zinstytucjonalizowana forma współpracy międzynarodowej, posiada własną podmiotowość prawnomiędzynarodową, której szczególnym atrybutem jest zdolność traktatowa, to może ona zawierać umowy międzynarodowe. Teza ta znajduje wyraźne potwierdzenie w postanowieniach preambuły do Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r. Wskazane są w nich specyficzne cechy umów międzynarodowych, których stronami są organizacje międzynarodowe jako podmioty inne niż państwa, a ponadto postanowienia te określają jednoznacznie, że organizacje międzynarodowe mają zdolność do zawierania traktatów (*capacity to conclude treaties*), która jest potrzebna do wykonywania ich funkcji i realizacji ich celów. Takie ukierunkowanie zdolności traktatowej organizacji międzynarodowych na wykonywanie ich funkcji i realizację ich celów dobrze odzwierciedla zasadę specjalności oraz istotę ich podmiotowości prawnomiędzynarodowej, która tą zasadą jest rządzona^[12]. Należy w związku z tym zauważyć, że w doktrynalnej dyskusji nad podmiotowością organizacji międzynarodowych postanowienia te są często powoływane w kontekście uzasadniania tezy, że zdolność traktatowa organizacji międzynarodowych ma co do zasady rodowód w zwyczajowym prawie międzynarodowym^[13].

Jeżeli zdolność traktatowa stanowi nieodłączny element podmiotowości międzynarodowej nie tylko organizacji międzynarodowej, ale każdego podmiotu prawa międzynarodowego, to jej zakres jest różny w odniesieniu do poszczególnych kategorii podmiotów. Jednakże tylko w odniesieniu do suwerennych podmiotów państwowych możemy mówić o jej ogólnym charakterze. Stąd też, pomimo szerokiej i wielowątkowej dyskusji, jaka przebiegała na forum Komisji Prawa Międzynarodowego podczas prac nad projektem Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r., właśnie z uwagi na odmienną od państwowej podmiotowość organizacji międzynarodowych w ostatecznym tekście konwencji nie znalazł się przepis podobny w swojej treści do treści przepisu art. 6 Konwencji Wiedeńskiej z 1969 r.^[14] W szczegółowych dyskusjach na forum Komisji podnoszony był również argument znacznego

¹² Henry G. Schermers, Niels M. Blokker, *International Institutional Law* (Leiden-Boston, Brill, 2008), 1124.

¹³ Dla przykładu: Hungdah Chiu, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded* (The Hague, Martinus Nijhoff, 1966), 34.

¹⁴ Brölmann, *The Institutional Veil*, 141 i nast.; Olufemi Elias, „Who Can Make Treaties? International Organizations”, [w:] *The Oxford Guide to Treaties*, red. Duncan B. Hollis (Oxford: Oxford University Press, 2012), 80.

zindywidualizowania organizacji międzynarodowych pod kątem podstaw prawnych ich ustanawiania, funkcjonowania, członkostwa, struktury instytucjonalnej, celów, funkcji oraz kompetencji^[15]. Taki indywidualny charakter poszczególnych organizacji międzynarodowych, ustanawianych przez państwa we wszystkich praktycznie dziedzinach współpracy międzynarodowej i mających w swojej działalności realizować bardzo zróżnicowane oczekiwania fundatorów ich międzynarodowej podmiotowości, determinuje więc w praktyce kierunki, formy i zakres realizowania zdolności traktatowej przez każdą z nich^[16].

Takie właśnie stanowisko obrazują postanowieniach art. 6 Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r. które w swojej treści odzwierciedlają kompromis osiągnięty w czasie dyskusji na forum Komisji w sprawie specyfiki podmiotowości organizacji międzynarodowych i ich kompetencji^[17]. Przepis ten stanowi, że: „zdolność organizacji międzynarodowej do zawierania umów rządzona jest odnośnymi regułami tej organizacji”. Potwierdza to sformułowaną już wyżej tezę, że zdolności traktatowej organizacji międzynarodowej nie ustanawia ani sama Konwencja Wiedeńska, ani żadna inna umowa jako akt pozytywnego prawa międzynarodowego, a wynika ona – jako atrybut podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzynarodowych – z powszechnego prawa międzynarodowego. Oznacza to w konsekwencji, że domniemanie przemawia na rzecz zdolności traktatowej wyposażonych w podmiotowość prawnomiędzynarodową organizacji międzynarodowych. Takie domniemanie, uprawnione w kontekście istoty i charakteru podmiotowości organizacji międzynarodowych, może zostać

¹⁵ Nicolas Levrat, „Article 6 of the 1986 Vienna Convention: capacity of International Organizations to conclude Treaties”, [w:] *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary*, vol. I, red. Olivier Corten, Pierre. Klein (Oxford: Oxford University Press, 2011), 117.

¹⁶ Olufemi Elias pisze w tym kontekście, że każda organizacja międzynarodowa posiada „own distinctive legal image”, co wiąże się w konsekwencji z różnym zakresem realizacji ich zdolności w ramach poszczególnych atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej; Elias, *Who Can Make Treaties?*, 80.

¹⁷ Wynikiem tej dyskusji była konkluzja Komisji, że: „the result of compromise based essentially on the finding that this article should in no way be regarded as having the purpose or effect of deciding the question of the status of international organizations in international law; that question remains open, and the proposed wording is compatible both with the concept of general international law as the basis of international organizations’ capacity and with the opposite concept”; YILC, t. II (1982): 24 (część druga).

obalone przez wyraźne postanowienie aktu konstytucyjnego konkretnej organizacji o zaprzeczeniu zdolności traktatowej^[18].

W praktyce występują oczywiście głębokie różnice pomiędzy umowami zawieranymi przez organizacje międzynarodowe, ale ta sprawa związana jest z procesem realizowania w przez poszczególne organizacje ich kompetencji do zawierania umów międzynarodowych. Z natury rzeczy są to przede wszystkim kompetencje powierzone przez państwa w postanowieniach statutowych, ale mogą one realizować i realizują również kompetencje dorozumiane w zakresie kształtowania swoich stosunków zewnętrznych, a więc kompetencje rozumiane jako *treaty-making powers*. W odniesieniu natomiast do zdolności traktatowej, rozumianej jako *treaty-making capacity*, nie powinno się tej zdolności różnicować w takim sensie, aby przypisywać ją jednym organizacjom międzynarodowym, a odmawiać innym. Z postanowień art. 6 Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r. wynika również, że zgodnie z potwierdzoną w jej preambule zasadą specjalności, zdolność ta jest ukierunkowana na wykonywanie funkcji organizacji międzynarodowych i realizację ich celów. Natomiast już samo wykonywanie przez konkretną organizację międzynarodową tak umocowanej zdolności traktatowej jest rządzone prawem pozytywnym, więc „odnośnymi regułami organizacji”.

Precyzując powyższe uwagi można stwierdzić, że zdolność traktatowa jako szczególnie atrybut podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzynarodowych, podobnie zresztą jak w odpowiednich proporcjach inne atrybuty tej podmiotowości, ma swoje ogólne podstawy w powszechnym prawie międzynarodowym. Trudno byłoby przesądzać do końca kwestię takich podstaw w odniesieniu do pozostałych atrybutów podmiotowości, ale co do zdolności traktatowej, to sprawa ta wydaje się mieć szczególnie wysoka rangę. Wyżej zostało już podkreślone, że pierwszorzędny charakter i szczególna pozycja szczególnej zdolności organizacji międzynarodowych, jaką jest zdolność traktatowa wynikają z faktu, że jej istnienie w dużej mierze warunkuje skuteczną realizację przez organizacje międzynarodowe innych atrybutów ich podmiotowości. Trudno byłoby sobie wyobrazić realizację przez organizacje międzynarodowe ich *ius legationis* czy *ius standi* bez odpowiedniego korzystania przez nie z własnych kompetencji do zawierania umów, realizowanych w ramach własnej zdolności traktatowej, mającej przecież swoje znacznie szersze, aniżeli traktatowe źródła.

18 Przykłady patrz: Gadkowski, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa*, 199.

Powyższe uwagi uzasadniają sformułowanie konkluzji, że przepis art. 6 Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r. powinien być odczytywany i interpretowany w następujący sposób: podczas gdy ogólna zdolność traktatowa organizacji międzynarodowych wynika z powszechnego prawa międzynarodowego, to w procesie jej praktycznej realizacji jest ona rządzona odpowiednimi regułami konkretnej organizacji, które w praktyce są źródłem jej *treaty-making powers*^[19]. Wydaje się, że na poparcie tej tezy można przywołać stanowisko, które sformułował J. Brierly, pierwszy sprawozdawca KPM w procesie kodyfikacji prawa traktatów. Wskazał on na inherentny charakter zdolności traktatowej organizacji międzynarodowych, która w praktyce oznacza ich kompetencje do zawierania umów zgodnie z literą i duchem ich instrumentów konstytucyjnych^[20].

3 | Rules of the organization

Prezentując sposób rozumienia oraz istotę powołanych w art. 6 Konwencji reguł organizacji, należy pamiętać o tym, że w pierwotnym projekcie tego przepisu zostało zaproponowane nieco inne określenie, a mianowicie „odpowiednie reguły organizacji” (*relevant rules of the organization*). Określenie to spotkało się ze sprzeciwem delegacji reprezentujących różne organizacje międzynarodowe, w tym również Wspólnotę Europejską. Uważały one, że proponowane sformułowanie stwarzałoby niebezpieczeństwo nazbyt szerokiego i dowolnego interpretowania reguł organizacji. Ostatecznie więc Komisja przyjęła koncepcję szerszego rozumienia tego pojęcia, pozostając przy *rules of organization*^[21]. Przykład ten wskazuje na zróżnicowane podejście Komisji do podobnej problematyki, jako że we wcześniejszej Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. przepis jej art. 5, określający zakres przedmiotowy zastosowania jej postanowień stanowi, że ma ona zastosowanie do każdego traktatu, który jest aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej, oraz do każdego

¹⁹ Brölmann, *The Institutional Veil*, 204.

²⁰ YILC, t. II (1950): 230, para. 44; patrz też komentarz: Clive Parry, *The Law of Treaties*, w *Manuel of Public International Law*, red. Max Sørensen (London-Melbourne-Toronto: St. Martin's Press, 1968), 184.

²¹ YILC, t. II (1982): 23-24.

traktatu przyjętego w ramach organizacji międzynarodowej, jednakże bez uszczerbku dla jej jakichkolwiek odpowiednich reguł.. Konwencja nie definiuje jednak tego pojęcia i nie używa go w swoich kolejnych postanowieniach^[22]. Z kolei w Konwencji Wiedeńskiej o reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi o charakterze uniwersalnym z 1975 r. znajdujemy zarówno pojęcie reguł organizacji (np. art. 1 i art. 10), jak również pojęcie odpowiednich reguł organizacji (art. 3), przy czym art. 1 (34) formułuje definicję tego pierwszego. Ponadto należy zauważyć, że art. 2 (b) projektu artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych zdefiniował na potrzeby tej kodyfikacji pojęcie reguł organizacji w sposób identyczny, jak to uczynił art. 2 (1) (j) Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r.^[23]. Niestety żadna z tych konwencji nie określa istoty i charakteru definiowanego pojęcia.

W konsekwencji przyjęcia stanowiska, że wskazane w przepisie art. 6 Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r. reguły organizacji należy odczytywać jako faktyczne źródła *treaty-making powers* organizacji międzynarodowej rodzi uzasadnione pytanie o sposób ich rozumienia. Odpowiadając na to pytanie, można byłoby poprzestać na obrazowym określeniu Catherine Brölmann, że chodzi tu o „institutional make-up of the organization”, ale to nie byłaby odpowiedź satysfakcjonująca, jako że chodzi o pytanie szczególnie ważne z punktu widzenia praktyki traktatowej organizacji międzynarodowych^[24]. Musimy się więc odwołać do postanowień art. 2 (1) (j) Konwencji z 1986 r., w których – na wzór innych, wyżej wskazanych konwencji kodyfikacyjnych Komisji Prawa Międzynarodowego – pojęcie reguł organizacji zostało zdefiniowane przy klasycznym założeniu, że znaczenie tego pojęcia zostało ustalone dla celów konkretnej konwencji. Z przepisu tego wynika, że z uwagi na indywidualny charakter każdej organizacji międzynarodowej, mające również indywidualny charakter, reguły danej organizacji należy rozumieć w taki sposób, że obejmują one w szczególności: jej dokument konstytucyjny, przyjęte zgodnie z nim decyzje i rezolucje oraz utrwaloną praktykę tej organizacji^[25]. Nie ulega wątpliwości, że pierwszorzędne

²² Analiza tych postanowień patrz np. Olivier Corten, Pierre Klein, Maxime Didat, Ian M. Sinclair, *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités: Commentaire article par article*, t. I (Bruxelles: Bruylant, 2006), 151

²³ ILC Report 63rd Session (2011), UN Doc. A/66/10.

²⁴ Brölmann, *The Institutional Veil*, 93.

²⁵ Christiane Ahlborn, „The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility”, *International Organizations Law Review*, vol. VIII (2011): 397.

znaczenie mają w tym zakresie postanowienia aktu konstytucyjnego jako statutu organizacji międzynarodowej, niezależnie od jego formy i kształtu, uzupełnione o akty przyjmowane na jego podstawie w formie uchwał różnej rangi i mocy, a także utrwaloną praktykę organizacji^[26]. W kontekście praktyki traktatowej konkretnej organizacji międzynarodowej można więc powiedzieć, że jej kompetencje w tym zakresie (*treaty-making powers*) mają różne źródła, określane ogólnym mianem reguł organizacji. To właśnie na podstawie takich reguł możemy określić nie tylko zakres kompetencji traktatowych konkretnej organizacji międzynarodowej, ale również indywidualny charakter i zakres jej własnych kompetencji w ogóle. Interpretacja indywidualnych kompetencji traktatowych danej organizacji międzynarodowej musi być oparta na wielu podstawach, a więc przede wszystkim na jej statucie czy innym instrumencie konstytucyjnym, ale również na decyzjach i rezolucjach przyjmowanych zgodnie z nim oraz na utrwalonej praktyce tej organizacji. Zróżnicowanie samych organizacji międzynarodowych, ale także zróżnicowane formy i treści ich instrumentów konstytucyjnych, uchwał ich organów – zarówno decyzji, jak i rezolucji i wreszcie zróżnicowanie ich praktyki, wszystko to w zdecydowany sposób wpływa na wyraźne i istotne często zróżnicowanie ich *treaty-making powers* zarówno w odniesieniu do ich zakresu, jak i sposobu realizacji w praktyce.

Z oczywistych względów najwyższe miejsce w tym katalogu reguł organizacji międzynarodowych zajmują statuty, które najczęściej mają formę umów międzynarodowych, a więc są źródłami prawa o pierwotnym charakterze. To właśnie w ich postanowieniach wola założycieli jest wyeksponowana w szczególnie wyraźny sposób, a procesem ich obowiązywania i stosowania rządzą uniwersalne reguły prawa traktatów. Są one nie tylko podstawą prawną ustanowienia nowej organizacji, ale stanowią jej dokument konstytucyjny na cały czas jej międzynarodowej aktywności i w związku z tym są podstawą, na której opierają się akty prawa wtórnego, zarówno adresowane *pro foro ex terno*, jak i niezbędne dla codziennego funkcjonowania organizacji i realizacji jej statutowych celów oraz funkcji. Statuty organizacji międzynarodowych mające formę umowy są szczególnie ważne z punktu widzenia możliwości budowania przez organizację jej własnego porządku prawnego, obejmującego regulacje normatywne o różnym

²⁶ Zgodnie z art. 2 (1) (j) takie reguły organizacji to w szczególności: „the constituent instruments, decisions and resolutions adopted in accordance with them, and established practice of the organization”; komentarz KPM na ten temat patrz: YILC, t. II (1981): 124 i nast. (część druga).

charakterze^[27]. Określając umowny charakter dokumentu konstytucyjnego, Shabtai Rosenne wyraźnie podkreśla konstytucyjny, a nie kontraktualny charakter takiego statutu organizacji międzynarodowej^[28]. Określenie „konstytucja”, jakie znajdujemy w tytułach niektórych umów stanowiących statuty organizacji międzynarodowych, bardzo trafnie oddaje istotę i charakter dokumentu stanowiącego statut konkretnej organizacji^[29]. Pamiętać przy tym należy o postanowieniach preambuły do Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r., które jednoznacznie stwierdzają, że praktyka traktatowa organizacji międzynarodowej w odniesieniu do umów zawieranych z państwami albo z innymi organizacjami międzynarodowymi musi być zgodna z jej instrumentem konstytucyjnym.

Przepis art. 6 Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r., stanowiąc o regułach organizacji międzynarodowych w kontekście ich *treaty-making powers*, wymienia w następnej kolejności *secondary law*, a więc akty przyjmowane przez organizacje na podstawie statutu, jako uchwalane zgodnie z nim decyzje i rezolucje. Z prawa pierwotnego przechodzimy więc na poziom prawa wtórnego organizacji międzynarodowej, dla stanowienia którego źródła znajdujemy w dokumencie konstytucyjnym i które zajmuje bardzo ważne miejsce w ramach porządku prawnego każdej organizacji. Różne akty organizacji międzynarodowych mają w swojej istocie charakter pochodny, jako że są źródłami opartymi na umowie jako instrumencie konstytucyjnym i w tym sensie nazywane są prawem wtórnym w stosunku do umowy. Pomimo tego, że prawo wtórne organizacji międzynarodowej jest stanowione zasadniczo *pro foro interno* i jest częścią jej wewnętrznego porządku prawnego, możliwe zewnętrzne skutki takich norm powodują często dla państw członkowskich skutki oznaczające możliwość powstania dla nich praw i obowiązków *pro foro externo* i mogą być przez to traktowane jako element w systemie źródeł prawa międzynarodowego. Należy również pamiętać o tym, że niektóre akty organizacji międzynarodowych, jako przejaw praktyki i (lub) *opinio iuris*, mogą być pojmowane w kategoriach elementów prawa zwyczajowego, a nawet jako elementy umów

²⁷ Evelyne Lagrange, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales* (The Hague: Kluwer, 2002), 38.

²⁸ Shabtai Rosenne, „Is the Constitution of an International Organization an International Treaty?” *Comunicazioni e Studi*, t. XII (1966): 23.

²⁹ Np. Konstytucja MOP, Konstytucja FAO, Konstytucja UNESCO.

zawieranych w formie uproszczonej^[30]. Generalnie rzecz ujmując ranga aktów prawa wtórnego jest jednak zasadniczo inna, aniżeli ranga instrumentu konstytucyjnego o charakterze traktatowym^[31]. Z drugiej jednak strony, jeżeli spojrzymy na szczególnie pod każdym względem przykład prawa wtórnego Unii Europejskiej, to musimy stwierdzić, że kompetencje organizacji międzynarodowej i jej instytucji w tym zakresie oraz sam reżim prawa wtórnego, mogą zostać ustanowione na bardzo wysokim poziomie. Prawo Unii w ogóle (w tym prawo wtórne), albo lepiej powiedzieć: *acquis communautaire*, stanowi przecież autonomiczny system prawny, który funkcjonuje zarówno na poziomie zarówno prawa międzynarodowego, jak i prawa krajowego, mając pierwszeństwo przed tym ostatnim^[32].

Chociaż art. 6 Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r. wymienia decyzje i rezolucje, to w praktyce nazwy takich aktów mogą być i są bardzo zróżnicowane, podobnie jak podmioty, do których są adresowane (państwa, organy organizacji międzynarodowej, osoby fizyczne)^[33]. Różny jest też ich charakter prawny, a niektóre z nich stanowią samoistne źródła prawa międzynarodowego^[34]. Trudno byłoby oczywiście zaakceptować idące nazbyt daleko stanowisko Dionisio Anzilottiego, który twierdził, że reguły proceduralne organów Ligi Narodów miały taką samą moc prawną jak Pakt Ligi Narodów^[35]. Znacznie bardziej przekonujące jest stanowisko sędziów P. Spendera i G. Fitzmaurice’a, którzy w odrębnej sprawie Afryki Południowo-Zachodniej wyrazili stanowisko, że fakt przyjęcia przez organ organizacji międzynarodowej aktu z upoważnienia statutowego nie oznacza, że uzyskuje on rangę równą statutowi^[36]. Z pewnością jednak ocena takich

³⁰ Władysław Czapliński, Anna Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe* (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 164.

³¹ W literaturze prezentowane było również stanowisko, że takie akty organizacji międzynarodowych są takim samym źródłem prawa, jak umowa – statut organizacji; patrz np. Dionisio Anzilotti, *Cours de droit international* (Paris: Recueil Sirey, 1929), 295.

³² Stwierdzają to powszechnie znane wyroki ETS: C 6/64 Costa v E.N.E.L., ECR [1964] 585, s. 593 oraz C 26/62 Van Gend en Loos, ECR [1963] 1, s. 12.

³³ Przykładowe nazwy z praktyki organizacji międzynarodowych: *declarations, recommendations, guidelines, regulations, directives, standards*.

³⁴ Na temat różnic terminologicznych i mocy wiążącej uchwał organów organizacji międzynarodowych patrz np. Jerzy Menkes, Andrzej Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 2010), 317.

³⁵ Anzilotti, *Cours de droit*, Sirey, 295-296.

³⁶ Joint dissenting opinion of Sir Percy Spender i Sir Gerald Fitzmaurice, *South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Preliminary

aktów powinna być dokonywana na podstawie postanowień instrumentu konstytucyjnego oraz w świetle całego porządku prawnego konkretnej organizacji międzynarodowej.

Interesującą konstrukcją, jaką znajdujemy pośród reguł organizacji wymienionych w art. 6 Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r., jest też utrwalona praktyka organizacji, jako niepisane źródło takich kompetencji traktatowych, wychodząca z całą pewnością poza zwykłą interpretację ich instrumentów statutowych^[37]. Pojęcie to pojawiło się w dyskusji na forum Komisji Prawa Międzynarodowego w czasie prac kodyfikacyjnych nad projektem kodyfikacji prawa traktatów^[38]. Warto zauważyć, że konwencje prawa traktatów odwołują się do takiej praktyki nie tylko w kontekście zdolności traktatowej. Art. 31 Konwencji Wiedeńskiej z 1969 r., określając reguły interpretacji umów międzynarodowych stanowi, że interpretując umowę w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu oraz wykorzystując dla tego celu szerszy kontekst określony w tych postanowieniach, należy również brać pod uwagę każdą późniejszą praktykę stosowania umowy, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji. Wydaje się, że taka interpretacja, uwzględniająca łącznie z kontekstem bardzo bogatą często praktykę stosowania umowy, jest szczególnie ważna w procesie interpretacji umów stanowiących statuty organizacji międzynarodowych. Chodzi zwłaszcza o szczególną interpretację dokonywaną przez sądy międzynarodowe, w dużej mierze pod kątem oceny tego, czy akt prawny organizacji międzynarodowej został przyjęty zgodnie z postanowieniami jej instrumentu konstytucyjnego. Z interpretacją taką mieliśmy do czynienia również w orzecznictwie STSM i MTS^[39]. Należy odnotować, że już w czasie dyskusji na forum KPM nad kolejnymi projektami kodyfikacji eksponowane były wyraźnie różne wątki problematyki praktyki jako źródła prawa organizacji międzynarodowych. Chodziło zarówno o formy takiej praktyki, jak również o jej zakres, a także o to, czy ma ona oznaczać wyłącznie praktykę organów organizacji międzynarodowych czy również praktykę państw członkowskich. Dyskusji

Objections, Judgment of 21 December 1962, ICJ Reports 1962, p. 491.

³⁷ Patrz przykładowo: Repertory of the Practice of the Security Council and the Repertory of the Practice of the United Nations Organs; UNGA Res. 686(7) I 796 (8).

³⁸ A/CONF./39/C.1/SR.8 (1968).

³⁹ Dla przykładu: Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, ICJ, Reports 1971, s. 22.

takiej towarzyszyła pełna świadomość niezwykle zróżnicowanej praktyki poszczególnych organizacji międzynarodowych w tym zakresie^[40]. Bardzo ciekawym elementem dyskusji w tej sprawie były komentarze poproszonych o zaprezentowanie swojego stanowiska konkretnych organizacji i organów międzynarodowych, zwłaszcza funkcjonujących w systemie ONZ. Z komentarzy tych jednoznacznie wynika aprobata rozwiązania polegającego na włączeniu praktyki do kategorii *rules of the organization*^[41]. Wydaje się więc, że taka utrwalona praktyka organizacji międzynarodowych znalazła swoje stałe miejsce w ramach kategorii pojęciowej reguł organizacji międzynarodowej, obecnej w kolejnych kodyfikacjach prawa międzynarodowego. Stanowi ona już nie tylko część ogólnego prawa interpretacji instrumentów konstytucyjnych organizacji międzynarodowych, ale odgrywa coraz bardziej istotną rolę w procesie uzasadniania ich kompetencji traktatowych.

4 | Podsumowanie

Praktyka zawierania umów przez współczesne organizacje międzynarodowe oraz ich bogactwo i zróżnicowanie tematyczne w przekonujący sposób odzwierciedlają możliwości, jakie organizacje wykorzystują, występując w roli podmiotów prawa międzynarodowego dysponujących własną zdolnością traktatową. Korzystając z tego szczególnego atrybutu swojej podmiotowości wchodzą one w wielowątkowe relacje traktatowe z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Jest oczywiste, że te najbardziej naturalne relacje traktatowe powstają pomiędzy organizacjami międzynarodowymi i ich państwami członkowskimi, ale w praktyce

⁴⁰ Na temat dyskusji w tej sprawie patrz np. *YILC*, t. II (1982): 21 (część druga).

⁴¹ Najbardziej wyraziste odwołanie się do utrwalonej praktyki organizacji znalazło się w komentarzu WHO, w którym czytamy: „[w]hat matters most in this case is the retention of a reference to the established practice of the organization as one category of ‘rules’ of that organization. It is evident in the view of WHO that, when considering the attribution of conduct by an agent, organ or other person or entity to the organization, the role of the practice of that organization in the delimitation or specification of such attribution cannot be ignored and should be given formal status through its inclusion in the concept of ‘rules of the organization’”; patrz Doc. A/CN. 4/545, s. 27.

międzynarodowej szczególne miejsce zajmują umowy zawierane z państwami trzecimi oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi. Ta właśnie strona aktywności traktatowej organizacji międzynarodowych pozwala im w istotny i najbardziej spektakularny sposób współuczestniczyć w procesie stanowienia prawa międzynarodowego.

Jak to już zostało wykazane wyżej, zdolność traktatowa organizacji międzynarodowych nie ma, w przeciwieństwie do państw, charakteru ogólnego, a ich prawnomiędzynarodowa podmiotowość jest rządzona zasadą specjalności. Oznacza to, że wynikające z tej podmiotowości atrybuty umożliwiają jej realizację w praktyce i mają zwłaszcza na celu umożliwienie organizacjom międzynarodowym wykonywanie ich statutowych funkcji oraz realizację ich statutowych celów. Atrybuty te, oznaczające pewne podstawowe zdolności organizacji do podejmowania w oparciu o prawo międzynarodowe skutecznych działań na płaszczyźnie międzynarodowej, mają umożliwić im nie tylko efektywne funkcjonowanie w środowisku międzynarodowym, ale przede wszystkim mają zapewnić skuteczne wykonywanie ich kompetencji, które mają zwłaszcza charakter kompetencji przyznanych przez państwa. Formułując w tej sprawie konkretną tezę w odniesieniu do zdolności traktatowej organizacji międzynarodowych należałoby stwierdzić, że zakres jej wykonywania wyznaczają funkcje danej organizacji, tak jak to określa jej statut i potwierdza praktyka^[42]. Z tego względu i w nawiązaniu do powoływanych już postanowień art. 6 Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r., z których jasno wynika, że zdolność traktatowa organizacji międzynarodowych ukierunkowana jest na wykonywanie ich funkcji i realizację ich celów, uprawniona będzie teza, że ograniczenie kompetencji traktatowych organizacji międzynarodowych w stosunku do podobnych kompetencji państw ma charakter przedmiotowo-funkcjonalny^[43]. W nawiązaniu do uwag sformułowanych wyżej w odniesieniu do podstaw zdolności traktatowej organizacji międzynarodowych możemy nadto powiedzieć, że w procesie jej praktycznej realizacji zdolność ta jest rządzona odpowiednimi regułami konkretnej organizacji. Kategoria powołanych w art. 6 Konwencji Wiedeńskiej z 1986 r. „rules of the organization” jest niejednorodna, a składają się na nią nie tylko regulacje

⁴² Christian Dominicé, „La personnalité juridique dans le système de droit des gens”, [w:] *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski*, red. Jerzy Makarczyk (The Hague-London-Boston: Brill, 1996), 170.

⁴³ Patrz np. Maria Frankowska, *Umowy międzynarodowe. Wprowadzenie do prawa traktatów* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1977), 55.

normatywne o charakterze statutowym, ale również określone elementy *soft law*, a nawet utrwalona praktyka każdej organizacji międzynarodowej.

Bibliografia

- Ahlborn Christiane „The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility” *International Organizations Law Review*, vol. 8 (2011): 397-482.
- Anzilotti Dionisio, *Cours de droit international*. Paris, Recueil Sirey, 1929.
- Brölmann Catherine, *The Institutional Veil in Public International Law. International Organizations and the Law of Treaties*. Oxford-Portland: Oxford University Press, 2007.
- Chiu Hungdah, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1966.
- Corten Olivier, Pierre Klein, Maxime Didat, Ian M. Sinclair, *Les Conventions de Vienne sur le Droit des Traités: Commentaire article par article*, vol. I Bruxelles: Bruylant, 2006.
- Czapliński Władysław, Anna Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*. Warszawa; C.H. Beck, 2014.
- Dominicé Christian, „La personnalité juridique dans le système de droit des gens”, [w:] *Theory of International Law at the Threshold of the 21th Century. Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski*, red. Jerzy Makarczyk. 147-171. The Hague-London-Boston: Brill, 1996.
- Eeckhout Piet, *EU External Relations Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Elias Olufemi, „Who Can Make Treaties? International Organizations”, [w:] *The Oxford Guide to Treaties*, red. Duncan B. Hollis. 73-91. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Frankowska Maria, *Umowy międzynarodowe. Wprowadzenie do prawa traktatów*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1977.
- Gadkowski Andrzej, *Treaty-making Powers of International Organizations*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2018.
- Gadkowski Tadeusz, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych a ich zdolność traktatowa*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2019.
- Klabbers Jan, *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

- Lagrange Evelyne, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*. The Hague: Kluwer, 2002.
- Levrat Nicolas, „Article 6 of the 1986 Vienna Convention: capacity of International Organizations to conclude Treaties”, [w:] *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary*, vol. I, red. Olivier Corten, Pierre Klein. 117-124. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Menkes Jerzy, Wasilkowski Andrzej, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 2010.
- Parry Clive, „The Law of Treaties”, [w:] *Manuel of Public International Law*, red. Max Sørensen. 1-54. London-Melbourne-Toronto, St. Martin's Press, 1968.
- Peters Anne, „Constitutional Theories of International Organisations: Beyond the West” *Chinese Journal of International Law*, t. XX (2021): 649-698.
- Rosenne Shabati, „Is the Constitution of an International Organization an International Treaty?” *Comunicazioni e Studi*, t. XII (1966): 23-89.
- Seyersted Finn, *Common Law of International Organizations*. Leiden-Boston: Brill, 2008.
- Schermers Henry G., Niels M. Blokker, *International Institutional Law*. Leiden-Boston: Brill, 2008.
- Skubiszewski Krzysztof, „Implied Powers of International Organizations”, [w:] *International Law at a Time of Perplexity. Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, red. Yoran Dinstein, Mala Tabory. 855-868. Dordrecht: Martinus Nijhof Publishers, 1989.

