

Status Palestyny w Organizacji Narodów Zjednoczonych

Agata Kleczkowska

1. Wstęp

W doktrynie prawa międzynarodowego publicznego dyskutuje się od dawna międzynarodowoprawny status Palestyny. Spór ten skupia się głównie wokół zagadnień związanych z państwowością Palestyny, ale nie ogranicza się jedynie do kryteriów państwowości. O państwie można bowiem mówić odnosząc się nie tylko do przyjmowanej w doktrynie jego definicji, ale argument przemawiający za państwowością może stanowić także m.in. przynależność do Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). Samo bowiem członkostwo w Organizacji jest już dowodem na to, że dana jest jednostka terytorialna jest państwem¹⁷. Palestyna obecnie posiada status stałego obserwatora ONZ, nie jest to jednak nadal sytuacja zadawalająca dla Palestyny z prawnego i politycznego punktu widzenia. Stara się bowiem ona o przyjęcie do Organizacji, co nie będzie procesem ani łatwym ani szybkim. Rada Bezpieczeństwa rozpatruje od 2011 r. aplikację Palestyny dotyczącą członkostwa w ONZ, ale nie widać w tym badaniu postępów. Na razie Palestyna osiągnęła pierwszy sukces - w listopadzie 2012 r. Zgromadzenie Ogólne nadało Palestynie status państwa nieczłonkowskiego - stałego obserwatora, a więc organ najważniejszej organizacji międzynarodowej oficjalnie posłużył się w odniesieniu do Palestyny nazwą „państwo”. Jest to jednak dopiero początek długiej drogi do członkostwa w ONZ.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie obecnej pozycji Palestyny w ONZ i podsumowanie roli, jaką do tej pory Palestyna pełniła w Organizacji. W związku z tym, najpierw należy dokonać charakterystyki instytucji stałego obserwatora w ogólnym ujęciu i w odniesieniu do ONZ, wskazać na jej znaczenie i funkcje, aby następnie móc scharakteryzować sposób wykonywania tej roli przez Palestynę. W dalszej kolejności trzeba przedstawić znaczenie rezolucji A/67/L.28 z listopada 2012 r. W końcu analizie zostanie poddany proces przyjęcia nowego członka do ONZ, ze wskazaniem drogi, którą przebyła już Palestyna. Ostatnia część zostanie poświęcona na wnioski.

¹⁷ M. Shaw, *International Law*, Cambridge 2008, s. 464.

2. Palestyna w ONZ

W 1974 r. Organizacja Wyzwolenia Palestyny (dalej: OWP) zyskała status Stałego Obserwatora przy ONZ na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 3237¹⁸. Zgromadzenie zaprosiło w niej OWP do uczestnictwa w pracy swojej i wszystkich międzynarodowych konferencji odbywających się pod auspicjami ONZ. W 1988 r. Narodowa Rada Palestyny proklamowała powstanie Państwa Palestyny, w reakcji na co Zgromadzenie w rezolucji 43/177 z 1988 r. zdecydowało, że „pojęcie «Palestyna» będzie używane zamiast określenia «Organizacja Wyzwolenia Palestyny» w systemie Narodów Zjednoczonych”¹⁹.

W 1988 r. Sekretariat Narodów Zjednoczonych dokonał zmiany statusu Palestyny w *The Blue Book*, publikacji stanowiącej rodzaj rocznika statystycznego ONZ - wcześniej Palestyna znajdowała się w kategorii organizacji, które zostały zaproszone do udziału w pracach ONZ, po zmianach trafiła do kategorii jednostek (ang. *entities*), którym przyznano takie szczególne uprawnienia²⁰.

Ostatnia zmiana w przedmiocie statusu Palestyny w ONZ miała miejsce niedawno, bowiem rezolucją Zgromadzenia Ogólnego A/67/L.28 z 26 listopada 2012 r. przyznano Palestynie status nieczłonkowskiego państwa obserwatora (ang. *non-member observer State status*). W związku z tym, w następnej kolejności należy poczynić uwagi związane z instytucją stałego obserwatora.

3. Stały obserwator

Definicja stałego obserwatora

Konwencja Wiedeńska o reprezentacji państw w ich stosunkach z międzynarodowymi organizacjami o charakterze uniwersalnym z 1975 r. (dalej: Konwencja Wiedeńska) w art. 1 (1) (8) zawiera definicję misji stałego obserwatora (ang. *permanent observer mission*). Jest to więc „misja o charakterze stałym, reprezentująca państwo, wysłana na forum organizacji międzynarodowej przez państwo niebędące członkiem organizacji”^{21,22}. Na podstawie takiej charakterystyki pojęcia misji można wskazać na kilka jej cech.

¹⁸ A/Res/3237, 22.11.1974 r.

¹⁹ A/ Res 43/177, 15.12.1988 r.

²⁰ <http://www.un.int/wcm/content/site/palestine/pid/11550>, 15.02.2013.

²¹ *Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character*, „Official Records of the United Nations Conference on the Representation of States in their Relations with International Organizations”, Vol. II (1975).

²² W przypadku ONZ status stałego obserwatora może zostać nadany państwu lub organizacji międzyrządowej. Wszystkie więc uwagi poczynione w relacji do państwa - stałego obserwatora należy odpowiednio odnieść do organizacji (Konwencja Wiedeńska bowiem nie czyni rozróżnienia stałych obserwatorów na państwa i organizacje, opisuje sytuację wyłącznie państw).

Po pierwsze, misja stałego obserwatora reprezentuje państwo. W praktyce status ten jest więc nadawany państwom uznanym przez wszystkie albo przez większość państw członkowskich²³. Po drugie, co oczywiste, misja stałego obserwatora, mimo dopuszczenia przedstawicieli obserwatora do pracy w pewnej formie na forum organizacji międzynarodowej, nie jest zrównana w swojej pozycji z rolą, jaką pełni członek organizacji²⁴. Co za tym idzie, stały obserwator ma szansę nie angażować się bezpośrednio w spory toczące między członkami organizacji, może zachować neutralną pozycję²⁵. Niemniej jednak, pociąga to za sobą także mniejsze uprawnienia, jeśli chodzi o udział w pracy organizacji. Po trzecie, i nazwa misji i definicja podkreślają jej stały charakter. Nie chodzi więc tutaj o pozwolenie na reprezentację państwa *ad hoc*, w odniesieniu tylko do jednego problemu lub w ramach tylko jednego organu, ale status ten ma na celu zaangażowanie państwa w pełni w pracę organizacji.

Na koniec należy zauważyć, że ustanowienie misji stałego obserwatora ma, zgodnie z art. 5 (2) Konwencji Wiedeńskiej, charakter fakultatywny (ang. *Non members States may (...) establish permanent observer missions (...)*) i jest poddane w tym zakresie w pełni prawu wewnętrznemu organizacji, na które składają się nie tylko normy pisane, ale również praktyka ustanowiona w ramach danej organizacji²⁶.

„Stały obserwator” nie jest jedyną nazwą, jaka jest używana, wymiennie mówi się też o quasi-członkostwie (*quasi-membership*), gościach honorowych (*honores guests*) czy niegłosującym członku (*nonvoting Member*)²⁷.

Pojęcie „stałego obserwatora” na forum ONZ

Instytucja stałego obserwatora nie jest oryginalnym wytworem ONZ, bowiem praktyka nadawania statusu obserwatorów pojawiła się już w XIX wieku, obserwatorzy byli również mianowani w czasie prac Ligi Narodów²⁸.

W przypadku ONZ, status Stałego Obserwatora ma swoje korzenie wyłącznie w praktyce państw, nie ma natomiast żadnego poparcia w Karcie Narodów Zjednoczonych²⁹ (KNZ). Praktykę tę

²³ J. A. Frowein, *United Nations and Non-Member States*, The International Journal, Vol. 25, Toronto 1970, s. 337.

²⁴ P. Sarlo, *Seated at the Right Hand: The Holy See as Permanent Observer to the United Nations and Its Long-Running Efficacy in That Capacity*, Holy Cross Journal of Law and Public Policy, Vol. 16, Worcester 2012, s. 256.

²⁵ Tamże, s. 277-278.

²⁶ Draft Articles on the Representation of States in their Relations with International Organizations, International Legal Materials, Vol. 11, New York 1972, s. 13.

²⁷ A. G. Mower, Jr., *Observer Countries: Quasi Members of the United States*, International Organization, Vol. 20, Cambridge 1966, s. 266-267.

²⁸ G. Grabowska, *Observers of states in international organizations*, Polish Yearbook of International Law, Vol. 10, Warszawa 1980, s. 234.

²⁹ <http://www.un.org/en/members/aboutpermobservers.shtml>, 4.02.2012.

datuje się od 1946 r., kiedy to Sekretarz Generalny dopuścił delegację rządu szwajcarskiego do pracy w ramach ONZ właśnie w charakterze stałego obserwatora³⁰. Wynikało to z faktu, iż Szwajcaria chciała z jednej strony zachować neutralność, z drugiej - dążyła do włączenia jej do pracy ONZ. Przedstawiciele Federacji obserwowali więc nieformalnie dwie pierwsze sesje Zgromadzenia Ogólnego, a w 1946 r. ustanowiono biuro - łącznik (ang. *liaison office*) Szwajcarii z ONZ w Konsulacie Generalnym Szwajcarii w Nowym Jorku³¹. W 1948 r. Szwajcaria „zdecydowała o przekształceniu biura w autonomiczną misję, na czele której stanął stały obserwator akredytowany przy Sekretarzu Generalnym ONZ”³².

W literaturze czasem wskazuje się, iż mimo istniejącej praktyki, nie można jednoznacznie wskazać przesłanek, którymi kieruje się ONZ przy nadawaniu statusu stałego obserwatora³³. Pewnych kryteriów dostarcza jednak fragment Opinii Prawnej Sekretariatu Narodów Zjednoczonych³⁴, której pierwsza część odnosi się właśnie do akredytacji stałych obserwatorów przy ONZ. W pierwszym paragrafie stwierdza się, że przy podejmowaniu decyzji o wyposażeniu stałego obserwatora w pewne uprawnienia, wykształciła się polityka pozwalająca nadać je tylko tym państwom nieczłonkowskim ONZ „które są pełnymi członkami jednej lub więcej organizacji wyspecjalizowanych i są powszechnie uznane przez członków ONZ”³⁵. Omówienie tych kryteriów na przykładzie Palestyny nastąpi w punkcie 5.

Nie można też powiedzieć, iż mimo braku odpowiednich regulacji KNZ, status stałego obserwatora nie pojawia się w żadnym akcie prawnym - przeciwnie, statusu tego dotyczą niektóre postanowienia aktów wydawanych przez ONZ, choć są one nieliczne. Można tu wymienić np. projekt rezolucji przedłożony przez Salvador na piątej sesji Zgromadzenia Ogólnego, w której Salvador wezwał do przyjęcia do grona stałych obserwatorów państwa, które ubiegały się wówczas o członkostwo w ONZ, w tym Irlandię, Włochy i Austrię. Rezolucja została jednak odrzucona³⁶.

³⁰ Tamże.

³¹ S. H. Choi, *Status, Rights and Duties of Observers for Non-Member States of the United Nations*, „The Korean Journal of Comparative Law”, Vol. 19, Seoul 1991, s. 137.

³² G. Grabowska, *Observers...* dz.cyt., s. 240.

³³ J. A. Frowein, *United...* dz.cyt., s. 337.

³⁴ *Selected Legal Opinions Of The Secretariat Of The United Nations And Related Inter-Governmental Organizations*, „United Nations Juridical Yearbook”, New York 1962, ST/LEG/8, s. 236

³⁵ Tamże.

³⁶ *Repertory of Practice of United Nations Organs*, „Repertory of Practice” (1945-1954), Vol. 1, s. 211.

Funkcje misji stałego obserwatora

Artykuł 7 Konwencji Wiedeńskiej wskazuje na funkcje misji stałego obserwatora. Po pierwsze, jest to więc „zapewnienie reprezentacji państwa wysyłającego i ochrona jego interesów w odniesieniu do Organizacji oraz utrzymywanie z nią więzi”. Należy w tym miejscu wskazać w jaki sposób dochodzi do ustanowienia tej „reprezentacji państwa”. Zgodnie z art. 10 Konwencji Wiedeńskiej, dokumenty akredytujące szefa misji stałego obserwatora powinny zostać wydane przez Głowę Państwa, Szefa Rządu albo Ministra Spraw Zagranicznych lub przez inną kompetentną władzę, jeśli zasady Organizacji na to pozwalają³⁷. W przypadku ONZ, prośba o nadanie statusu stałego obserwatora trafia następnie do Sekretarza Generalnego³⁸, który podejmuje decyzję odnośnie nadania takiego statusu samodzielnie, z odstępstwami jeśli chodzi o nadanie statusu stałego obserwatora państwom nieczłonkowskim³⁹ (w przypadku ONZ bowiem status stałego obserwatora może zostać nadany państwu nieczłonkowskiemu albo organizacji międzyrządowej⁴⁰). Szczegóły dotyczące strony „technicznej” ustanowienia stałego obserwatora znajdują się w *Manual of Protocole* w Rozdziale V poświęconym rejestracji członków stałych misji i obserwatorów⁴¹. Ze statusem stałego obserwatora łączy się też immunitet dyplomatyczny - szef misji stałego obserwatora cieszy się takim przywilejem przez sam fakt przynależności do misji dyplomatycznej swojego państwa, podobnie pozostali członkowie misji⁴².

Kolejna funkcja jest związana z „ustanowieniem działalności w ramach organizacji i przekazywaniem informacji na ten temat rządowi państwa wysyłającego”. Przedstawiciele działający w ramach misji stałego obserwatora mogą uczestniczyć we wszystkich sesjach organów ONZ z wyjątkiem tych, które nie mają charakteru publicznego⁴³. Mają również dostęp do oficjalnych dokumentów wydawanych dla członków ONZ, z odstępstwami na rzecz dokumentów, które nie mają charakteru publicznego, a stanowią np. prywatną komunikację między państwem członkowskim a Sekretarzem Generalnym⁴⁴.

Trzecia funkcja polega na „promowaniu współpracy z Organizacją i negocjowaniu z nią”. Misja stałego obserwatora przy organizacji międzynarodowej, a zwłaszcza przy ONZ, zawsze zapewnia państwu udział, czasem nawet dosyć aktywny, w bieżącej międzynarodowej polityce i

³⁷ Konwencja Wiedeńska.

³⁸ G. Grabowska, *Observers... dz.cyt.*, s. 241-242.

³⁹ <http://www.un.int/wcm/content/site/palestine/pid/11550>, 13.02.2012.

⁴⁰ <http://www.un.org/en/members/aboutpermobservers.shtml>, 15.02.2012.

⁴¹ *Manual of Protocol*, ST/SG/4/Rev.7.

⁴² Tamże, s. 268.

⁴³ A. G. Mower, Jr, *Observer... dz.cyt.*, s. 267.

⁴⁴ Tamże, s. 267, 269.

stwarza możliwość zawierania ważnych porozumień, bardziej niż jakakolwiek inna forma współpracy z Organizacją.

4. Funkcje Palestyny jako stałego obserwatora

Z jednej strony stały obserwator, tak jak zostało wskazane powyżej, na pewno nie ma takiej samej albo nawet zbliżonej pozycji do roli pełnionej przez członka ONZ. Z drugiej jednak strony, trudno powiedzieć, żeby rola, jaką stały obserwator pełni, miała wymiar czysto symboliczny i ograniczała się do biernego udziału w pracy Organizacji. Na pewno status stałego obserwatora pozwolił Palestynie na uniknięcie izolacji politycznej i stworzył możliwość, aby kwestia Palestyny i dyskusja dotycząca jej statusu na gruncie prawa międzynarodowego publicznego nie została zmarginalizowana. Na przykładzie Palestyny widać też jak ewoluowało znaczenie instytucji stałego obserwatora - od kategorii przewidzianej dla państw, które chciały zachować neutralność, do sposobu włączenia do głównego nurtu polityki międzynarodowej podmiotów, których status jest sporny (już w czasach zimnej wojny zresztą stałymi obserwatorami mianowano państwa, które ze względów politycznych nie mogły liczyć, przynajmniej przez pewien czas, na przyjęcie do grona członków ONZ⁴⁵).

Wracając do pierwszej ze wspomnianych funkcji związanych z tą instytucją, stały obserwator, czyli w tym kontekście osoba reprezentująca państwo, przedstawia swój list mianowania (*letter of appointment*) Sekretarzowi Generalnemu ONZ. W 2005 r. Riyad H. Mansour przedłożył taki list ówczesnemu Sekretarzowi Generalnemu ONZ Kofi'emu Annan'owi, przystępując do pracy jako nowy Stały Obserwator⁴⁶. Palestyna, zgodnie z poczynionymi już uwagami, posiada także swoje biuro jako stały obserwator, które znajduje się w Nowym Jorku.

Jeśli chodzi o drugą z wymienionych funkcji misji stałego obserwatora, Palestyna obserwuje sesje Zgromadzenia Ogólnego, Rady Bezpieczeństwa, Rady Ekonomiczno-Społecznej, *Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts*, Trzeciej Konferencji ONZ, Konferencji Prawa Morza, *The Economic Commission for Western Asia* oraz Grupy Azjatyckiej ONZ (Palestyna jest członkiem dwóch ostatnich struktur)⁴⁷. Ponadto, różne organy ONZ wiele razy decydowały także o dopuszczeniu Palestyny do swoich prac w szerszym wymiarze niż tylko bierne śledzenie spotkań. Na przykład, w 1975 r. Rada Bezpieczeństwa

⁴⁵ S. H. Choi, *Status... dz.cyt.*, s. 138.

⁴⁶ UN Press Release BIO/3704, 5.10.2005 r.

⁴⁷ <http://www.un.int/wcm/content/site/palestine/pid/11550>, 24.02.2013.

zdecydowała o dopuszczeniu Palestyny do debat w czasie swoich posiedzeń⁴⁸; w 1988 r. Zgromadzenie pozwoliło Palestynie na wydawanie jej własnych komunikatów i nadało im status oficjalnych dokumentów ONZ⁴⁹; w 1998 r. Zgromadzenie zezwoliło Palestynie na wspieranie jako wnioskodawca rezolucji i nadało jej prawo decydowania o porządku obrad w kwestiach dotyczących Palestyny i Bliskiego Wschodu⁵⁰.

Jeśli chodzi o trzecią z funkcji, jakie realizuje stały obserwator, należy podkreślić, że w przypadku Palestyny funkcja ta ma wymiar szczególny. Palestyna bowiem nie tylko „promuje współpracę z Organizacją”, ale stara się stać jej częścią. Udział w pracach ONZ jest dla Palestyny szansą na pokazanie, że jest ona w stanie sprostać zadaniom i funkcjom realizowanym przez członków ONZ - uznane państwa, a co za tym idzie, Palestyna jest w stanie podołać obowiązkom wynikającym z własnej państwowości.

Mając więc na uwadze powyższe stwierdzenia dotyczące statusu stałego obserwatora, należy stwierdzić, że dotychczasowa misja Palestyny przy ONZ spełniała funkcje przewidziane dla tej instytucji, a nawet miała pewien szczególny, żeby nie powiedzieć uprzywilejowany, charakter. Dowodem tego może być również miejsce zajmowane przez przedstawicieli Palestyny w Zgromadzeniu Ogólnym - jeszcze bez zmiany jej statusu na państwo nieczłonkowskie - Stałego Obserwatora, przedstawiciele Palestyny siedzieli na sali obrad pośród państw nieczłonkowskich, a przed pozostałymi stałymi obserwatorami⁵¹.

5. Nadanie Palestynie statusu *non-member Observer State*

Wracając do wspomnianych kryteriów nadawania statusu stałego obserwatora z Opinii Prawnej Sekretariatu ONZ, należy zauważyć, że Palestyna z pewnością spełnia pierwsze kryterium, związane z pełnym członkostwem w organizacjach wyspecjalizowanych ONZ. W przypadku Palestyny jest to członkostwo w UNESCO, którego członkiem stała się w 2011 r.

Jeśli chodzi o drugie kryterium, tzn. powszechne uznanie przez członków ONZ, trudno jednoznacznie stwierdzić, że warunek ten został spełniony. Przy podejmowaniu decyzji w sprawie nadania Palestynie jako nieczłonkowskiemu państwu statusu stałego obserwatora 138 państw

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ A/Res/43/160, 9.12.1988 r.

⁵⁰ A/Res/52/250, 13.07.1998 r.

⁵¹ M. Wählisch, *Beyond a Seat in the United Nations: Palestine's U.N. Membership and International Law*, Harvard International Law Journal Online, Vol. 53, Harvard 2012, s. 230.

zagłosowało za przyjęciem rezolucji, 9 było przeciw, a 41 wstrzymało się⁵². Nie jest to wynik dający podstawę do stwierdzenia, że państwowość Palestyny jest powszechnie uznawana, ale jednocześnie rezultat głosowania osiągnięty w Zgromadzeniu Ogólnym bez problemu pozwolił na zmianę kategorii stałych obserwatorów przez Palestynę. Niemniej jednak, w przypadku nadaniu takiego statusu zdarzało się już, że nie brano pod uwagę generalnego poparcia dla jakiegoś państwa albo konkretnego reżimu, tylko na bieżąco testowano poparcie dla danej sprawy⁵³.

Skutki nadania statusu państwa nieczłonkowskiego - stałego obserwatora

Analizując treść rezolucji A/67/L.28 i wcześniejszą pozycję Palestyny w ONZ, wydawać mogłoby się, że rola Palestyny w Organizacji tak naprawdę nie uległa zmianie, bo pozostała ona mimo wszystko „tylko” stałym obserwatorem, a prawdziwe zmiany może przynieść dopiero przyjęcie Palestyny jako członka do ONZ. W rzeczywistości jednak już ta rezolucja przyniosła zasadniczą odmianę - „stanowi [bowiem] wskazanie przez najbardziej reprezentacyjny polityczny organ ONZ, że Palestyna jest państwem”⁵⁴.

Tak jak zostało wspomniane w punkcie 5., biorąc pod uwagę wynik głosowania w przedmiocie rezolucji, uznanie Palestyny nie miało charakteru powszechnego, jeśli przez powszechność rozumie się poparcie wszystkich lub prawie wszystkich państw. Ponadto, w literaturze wskazuje się, że ponad 100 państw uznało Palestynę za państwo, co również nie stanowi rezultatu, który pozwalałby mówić o niemalże jednoznacznym poparciu społeczności międzynarodowej dla Państwa Palestyny⁵⁵. Nie zmienia to jednak faktu, iż po raz pierwszy tak ważny politycznie podmiot jak ONZ odniósł się do Palestyny jako do państwa.

Status międzynarodowopravny Palestyny może jednak wzbudzać cały czas poważne wątpliwości. Nawet jeśli przyjąć, że w kwestii uznania dominującą pozycję zajmuje teoria deklaratywna (podmiot staje się państwem wraz ze spełnieniem kryteriów państwowości, a nie zaakceptowania go jako taki przez pozostałe państwa⁵⁶), to i tak można mieć wątpliwości czy Palestyna te kryteria już spełniła. O ile można stwierdzić bowiem wypełnienie warunków związanych z ludnością i terytorium, o tyle można zastanawiać się nad spełnieniem kryterium dotyczącego rządu.

⁵² <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43640#.UR6kbPLeDKd>, 15.02.2013.

⁵³ A. G. Mower, Jr., *Observer...* dz.cyt., s. 275.

⁵⁴ J. Cerone, *Legal Implications of the UN General Assembly Vote to Accord Palestine the Status of Observer State*, ASIL Insights, Vol. 16 Issue 37, <http://www.asil.org/insights121208.cfm>, 21.02.2013.

⁵⁵ J. Crawford, *The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon?*, European Journal of International Law, Vol. 1, Oxford 1990, s. 309.

⁵⁶ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 143.

Co prawda Konwencja z Montevideo o prawach i obowiązkach państw⁵⁷ w art. 1 wymienia jako kryterium „rząd” (*government*) bez dodatkowych określeń, ale w praktyce stawia się jeszcze jedno dodatkowe wymaganie tej władzy - efektywność działania⁵⁸. Nie chodzi bowiem o to, aby ustanowić jakąkolwiek władzę, ale aby była ona w stanie zaprowadzić porządek i stabilność na całym terytorium nad całą ludnością. Tymczasem, jak wynika z ustaleń komitetu zajmującego się rozpatrzeniem aplikacji Palestyny do ONZ (Zob. punkt 6.), to Izrael kontroluje 60% terytorium palestyńskiego⁵⁹. Można przyjąć więc, że Zgromadzenie Ogólne wyraziło pewną deklarację polityczną, choć trudno powiedzieć, że prawne kryteria państwowości zostały spełnione.

Z uznaniem Palestyny za państwo wiąże się wiele konsekwencji, bynajmniej nie tylko politycznych, np. możliwość wyrażenia przez Palestynę zgody na jurysdykcję Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK), który mógłby osądzić akty, których dopuścił się Izrael względem ludności Palestyny lub na jej terytorium (zgodnie z art. 12 (3) Statutu Rzymskiego MTK)⁶⁰. Podobnie, Palestyna może przyjąć jurysdykcję MTS, na podstawie art. 35 (2) Statusu MTS⁶¹.

6. Członkostwo Palestyny w ONZ

Art. 4 KNZ zawiera warunki wymagane do przyjęcia do Organizacji. Przede wszystkim, jednostka składająca wniosek musi spełniać podstawowy w tym przypadku wymóg, tzn. być państwem⁶². Art. 4 określa więc trzy kryteria, które muszą być spełnione, aby państwo mogło stać się członkiem ONZ. Po pierwsze musi być to państwo miłujące pokój, które po drugie zaakceptuje zobowiązania zawarte w Karcie i po trzecie, jest w stanie i wyraża chęć, w opinii Organizacji, sprostać tym zobowiązaniom. Pierwsza opinia doradcza wydana przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (dalej: MTS) dotyczyła problemu czy warunki członkostwa wymienione w art. 4 Karty są wyliczeniem wyczerpującym⁶³. MTS udzielił odpowiedzi pozytywnej na ten problem. Ponadto Trybunał zauważył, że przesłanki z art. 4 nie tylko warunkują przyjęcie do ONZ, ale również są to jednocześnie podstawy, w oparciu o które można odmówić nadania statusu członka⁶⁴.

⁵⁷ League of Nations Treaty Series, vol. 165, s. 19.

⁵⁸ J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford 2006, s. 55-56.

⁵⁹ Report of the Committee on the Admission of New Members concerning the application of Palestine for admission to membership in the United Nations, S/2011/705, 11.11.2011 r., paragrafy 10-12 (dalej: Report of the Committee).

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ J. Cerone, *The UN and the Status of Palestine – Disentangling the Legal Issues*, ASIL Insights, Vol. 15 Issue 26, <http://www.asil.org/insights110913.cfm>, 21.02.2013.

⁶² B. Conforti, C. Focarelli, *Law and Practice of the United Nations*, Leiden 2010, s. 30.

⁶³ Admission of a State to the United Nations (Charter, Art. 4), Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1948, p. 57, s. 12.

⁶⁴ Tamże, s. 9.

Za najważniejszy ze wspomnianych warunków MTS uznał postawę „państwa miłującego pokój”, jako że wymóg ten został wymieniony w pierwszej kolejności (ang. *Membership in the United Nations is open to all other peace-loving States (...)*); stanowi on warunek wstępny dla kandydata na członka⁶⁵. Rozpatrując kandydaturę Palestyny, odpowiednie organy również zwróciły szczególną uwagę na spełnienie tej przesłanki.

Droga Palestyny do członkostwa w ONZ

Procedura przyjęcia do ONZ zakłada, że państwo aplikujące składa do Sekretarza Generalnego wniosek, który zgodnie z art. 134 *Rules of Procedure*⁶⁶ powinien zawierać deklarację, że państwo akceptuje zobowiązania zawarte w Karcie. 23 września 2011 r. Palestyna złożyła swoją aplikację, podpisaną przez prezydenta Palestyny Mahmouda Abbasa. Załącznikiem do aplikacji jest deklaracja, w której prezydent Abbas „uroczyście deklaruje, że Państwo Palestyna jest narodem miłującym pokój i że akceptuje zobowiązania zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych i uroczyście podejmuje się wypełniać je”⁶⁷. Jeszcze tego samego dnia Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki-moon przekazał aplikację Palestyny do Rady Bezpieczeństwa⁶⁸. Procedura nakazuje także, żeby Sekretarz Generalny przesłał kopię wniosku Zgromadzeniu Ogólnemu (art. 135 *Rules of Procedure*).

Następnie Rada Bezpieczeństwa opiniuje wniosek, zgodnie z wymogami art. 60 *Provisional Rules Of Procedure Of The Security Council*⁶⁹. 28 września 2011 r. Rada odbyła formalne spotkanie w sprawie wniosku, w czasie którego członkowie Rady wyrazili różne opinie w kwestii uznania Palestyny i spełnienia kryteriów członkostwa w ONZ⁷⁰.

Decyzją Rady i zgodnie z art. 59 *Provisional Rules Of Procedure*, przewodniczący Nawaf Salam przekazał aplikację Palestyny do Komitetu zajmującego się przyjęciem nowych członków (*Committee on the Admission of New Members*)⁷¹. W listopadzie 2011 r. Komitet odbył dwukrotnie spotkania, których wynikiem był raport przygotowany przez przewodniczącego komitetu⁷². W sprawozdaniu tym stwierdzono, że Palestyna jako aplikant sprostowała wszystkim wymogom

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ Rules of Procedure of the General Assembly, A/520/Rev.17 (2008).

⁶⁷ A/66/371-S/2011/592, annex I, 23.08.2011 r. Tekst oryginalny deklaracji: I have the honour to solemnly declare that the State of Palestine is a peace-loving nation and that it accepts the obligations contained in the Charter of the United Nations and solemnly undertakes to fulfill them.

⁶⁸ http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39722#.USAKR_LeDKc, 15.02.2013.

⁶⁹ Provisional Rules of Procedure of the Security Council, S/96/Rev.7.

⁷⁰ *Report of the Security Council 1 August 2011-31 July 2012*, „General Assembly Official Records”, Sixty-seventh Session, Supplement No. 2, A/67/2, s. 53.

⁷¹ <http://www.un.org/apps/news/story.asp?newsid=39863&cr1=#.USAJuPLeDKc>, 16.02.2013.

⁷² Tamże.

formalnym, niemniej jednak istnieją wątpliwości czy Palestyna spełnia również warunki członkostwa, zwłaszcza, iż komitet uznał, że rozważania w tej kwestii powinny być prowadzone z uwzględnieniem „szerszego kontekstu politycznego”⁷³. Komitet opowiedział się za koncepcją powstania dwóch państw w granicach sprzed 1967 r., co jego zdaniem może być osiągnięte tylko w drodze negocjacji⁷⁴. Odniesiono się również do kryteriów państwowości z Konwencji z Montevideo, stwierdzając, że o ile kryteria dotyczące ludności i terytorium są spełnione, o tyle sytuacja nie jest tak jednoznaczna jeśli chodzi o wymóg rządu. Okupacja Izraela bowiem uniemożliwia wykonywanie władzy nad całą populacją Palestyny, choć oczywiście sam fakt okupacji nie może spowodować przejścia suwerenności na siły okupujące⁷⁵. Pojawiły się również wątpliwości czy Palestyna mogłaby być uznana rzeczywiście za państwo „miłujące pokój”⁷⁶. Ostatecznie Komitet stwierdził, że nie jest w stanie jednoznacznie rekomendować przyjęcia Palestyny do ONZ⁷⁷.

Wniosek Palestyny znajduje się cały czas pod rozważą Rady. Zgodnie z art. 18 (2) KNZ, w ważnych sprawach, do których zalicza się między innymi przyjęcie nowego członka do ONZ, Rada podejmuje decyzje większością 2/3 głosów członków obecnych i głosujących (z tym że zgodę na przyjęcie muszą wyrazić wszyscy stali członkowie Rady Bezpieczeństwa).

Jeśli Rada Bezpieczeństwa zarekomenduje wniosek Zgromadzeniu Ogólnemu, Zgromadzenie rozważy jeszcze raz kryteria z art. 4 Karty i podejmie decyzję 2/3 głosów członków obecnych i głosujących (art. 136 *Rules Of Procedure*). Jeżeli decyzja jest pozytywna dla aplikanta, członkostwo staje się efektywne w dacie podjęcia przez Zgromadzenie decyzji (art. 138). W przypadku gdy Rada nie zarekomenduje wniosku Zgromadzeniu, istnieje jeszcze możliwość odesłania wniosku z powrotem do Rady do ponownego namysłu⁷⁸.

7. Podsumowanie

Kwestia nadania Palestynie czy to statusu stałego obserwatora czy przyjęcia jej do grona państw członkowskich ONZ ma niewątpliwie nie tylko charakter prawny, ale również polityczny. Wiele, jeśli nie wszystkie decyzje podejmowania w odniesieniu do Palestyny, były i są związane z aktualną sytuacją w sporze izraelsko-palestyńskim. Z tej perspektywy będzie też oceniana na pewno kandydatura Palestyny na członka ONZ, czego dowodzą choćby wątpliwości organów rozpatrujących

⁷³ Report of the Committee, paragraf 4.

⁷⁴ Tamże, paragraf 6.

⁷⁵ Tamże, paragrafy 9-12.

⁷⁶ Tamże, paragraf 15.

⁷⁷ Tamże, paragraf 21.

⁷⁸ M. Wählich, *Beyond... dz.cyt.*, s. 260-261.

aplikację palestyńską odnośnie spełnienia kryterium państwa miłującego pokój z art. 4 KNZ. Należy wyrazić nadzieję, że kwestia członkostwa Palestyny w ONZ nie zostanie na długo zatrzymana na poziomie Rady Bezpieczeństwa bez żadnej decyzji i wkrótce społeczność międzynarodowa dowie się, czy kolejne państwo dołączyło do najważniejszej organizacji na świecie, a tym samym zostało zaakceptowane przez dotychczasowych aktorów międzynarodowej sceny.

Streszczenie

Celem pracy jest przedstawienie obecnej pozycji Palestyny w ONZ i podsumowanie roli, jaką do tej pory Palestyna pełniła w Organizacji. W tym celu najpierw należy dokonać charakterystyki instytucji stałego obserwatora w ogólnym ujęciu i w odniesieniu do ONZ, wskazać na jej znaczenie i funkcje, aby następnie móc scharakteryzować sposób wykonywania tej roli przez Palestynę. W dalszej kolejności należy przedstawić skutki nadania Palestynie statusu *non-member Observer State*. Ostatnia część zostanie poświęcona na zaprezentowanie starań Palestyny o przyjęcie do ONZ, biorąc pod uwagę kryteria członkostwa z art. 4 Karty Narodów Zjednoczonych oraz procedurę przyjęcia do Organizacji. Zakończenie pracy stanowi podsumowanie dokonanych rozważań.

Summary

The goal of the article is to present the contemporary status of Palestine in the United Nations Organization and to sum up the role played by Palestine till now. Thus, one need to start with describing the institution of the Permanent Observer in general and in relation to the United Nations, all along with pointing its meaning and functions. Then, it can be related to Palestine status. Next, the results of granting the non-member Observer State status to Palestine are displayed. The last part of the work is devoted to the presentation of the Palestine's efforts to be admitted to the United Nations, taking into account the criteria of membership from article 4 of the United Nations Charter and the procedure of admission. Finally, the conclusions can be drown.