

Palestyna – państwo nieuznawane¹

Agata Kleczkowska

Polska Akademia Nauk

Problematyka państwowości Palestyny pozostaje jednym z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień współczesnego prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. Mimo stanowiska prezentowanego w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ, a także przystąpienia Palestyny do wielu ważnych umów międzynarodowych, na prawach takich samych jak powszechnie uznane państwa, część państw wyraża nadal wątpliwości, jeśli chodzi o istnienie Państwa Palestyńskiego. Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie, że Palestyna spełniła kryteria państwowości, a państwa, które do tej pory nie dokonały jej uznania, dopuszczają się tzw. uznania spóźnionego. W pierwszej części artykułu są więc krótko omówione wzajemne relacje między instytucją uznania a zjawiskiem państwowości. Dalej scharakteryzowana jest obecność Palestyny na forum ONZ. Kolejna część poświęcona została omówieniu spełnienia przez Palestynę kryteriów państwowości. Następnie przedstawione są przykłady relacji bilateralnych Palestyny i nieuznających jej państw, co służy wskazaniu, czym jest uznanie spóźnione i dorozumiane. Ostatnia część została poświęcona problematyce uznania spóźnionego.

Słowa kluczowe: Palestyna, państwowość, prawo międzynarodowe publiczne, uznanie.

Z dniem 1 kwietnia 2015 r. Palestyna została stroną Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK). Oznacza to, że spór, jaki toczył się od kilku lat wokół możliwości dopuszczenia Palestyny do prac Trybunału, związany głównie z problemem międzynarodowego statusu Palestyny, został rozstrzygnięty na jej korzyść. Ważniejsze jednak od tego, kto miał rację w tej dyspacie, jest to, co jej wynik oznacza dla Palestyny w szerszym kontekście – przyjęcie Palestyny do grona państw stron Statutu Rzymskiego po raz kolejny definiuje ją jako państwo. Po przystąpieniu do szeregu najważniejszych umów międzynarodowych i nadaniu Palestynie statusu „państwa nieczłonkowskiego – obserwatora” przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych (ZO ONZ) wydaje się, że zaprzeczanie państwowości Palestyny jest negowaniem faktów.

Agata Kleczkowska – Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

¹ Artykuł powstał w związku z pracą nad projektem badawczym pt. „Sytuacja prawna podmiotów nieuznawanych w prawie międzynarodowym”, realizowanym ze środków Narodowego Centrum Nauki (numer umowy UMO-2014/13/B/HS5/01490).

Niemniej jednak głównym problemem, z którym muszą się zmierzyć liderzy Państwa Palestyńskiego, jest właśnie problem członkostwa w ONZ. Mimo że przyjęcie do powszechnej organizacji międzynarodowej nie świadczy o uznaniu państwa przez wszystkich dotychczasowych członków, to pozycja ONZ i znaczenie członkostwa w organizacji mają charakter szczególny. Palestyna może przez następne dekady przystępować do różnych umów międzynarodowych o fundamentalnym znaczeniu dla społeczności międzynarodowej, ale to właśnie przyjęcie Palestyny do ONZ ostatecznie potwierdziłoby i zamknęłoby dalszą dyskusję na temat jej państwowości. Jak zostanie pokazane poniżej, problem palestyńskiej aplikacji wynika z nieuznawania Palestyny, a nie ma związku ze spełnieniem przez nią kryteriów państwowości.

Niniejszy artykuł ma na celu udowodnienie, że zachowanie tej części państw, która nie zgadza się na uznanie Palestyny, blokując również możliwość jej członkostwa w ONZ, stanowi przejaw tzw. uznania spóźnionego. W tym celu zostaną scharakteryzowane pozycja Palestyny na forum ONZ, elementy państwowości palestyńskiej, uczestnictwo Palestyny w umowach międzynarodowych oraz przykłady współpracy uznanych państw z Palestyną.

Uwagi ogólne

Powstanie państwa jest faktem pierwotnym, na który prawo międzynarodowe nie ma wpływu; Theodore Christakis wskazuje nawet, że próby udowodnienia oddziaływania prawa na proces kształtowania się państwa są „zbędne i daremne” (*inutiles et vaines*)². Państwo bowiem powstaje po obiektywnym spełnieniu warunków materialnych, którym prawo przypisuje konkretne konsekwencje³. Tymi warunkami są: określone terytorium, stała ludność, efektywny rząd oraz zdolność do udziału w międzynarodowych relacjach. Istnienie państwa jest więc kwestią faktów, a nie prawa; albo państwo obiektywnie istnieje, albo nie, i nie ma na to wpływu akt uznania, który tylko w swoisty sposób „weryfikuje” istnienie państwa, a więc może mieć jedynie charakter aktu deklaratoryjnego⁴. To wszystko powoduje, że akt uznania można uważać za „podwójnie neutralny”: po pierwsze, uznanie nie wpływa na powstanie państwa; po drugie, jeśli powstanie państwa jest kwestią faktów, a nie prawa, to uznanie nie może mieć innego charakteru niż podmiot, którego dotyczy, więc również musi być neutralne z punktu widzenia prawa⁵. Jak trafnie ujęto w art. 1 rezolucji dotyczącej uznania nowych państw i nowych rządów Instytutu Prawa Międzynarodowego,

² T. Christakis, *The State as a „primary fact”: Some thoughts on the principle of effectiveness*, w: M.G. Kohen (red.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 139.

³ *Ibidem*, s. 140–141.

⁴ M. Jovanović, *Recognition of Kosovo independence as a violation of international law*, „Annals of the Faculty of Law in Belgrade International Edition” 2008, t. 3, s. 111.

⁵ *Ibidem*.

„istnienie nowego Państwa z wszystkimi skutkami prawnymi, które są związane z takim istnieniem, nie może być dotknięte odmową uznania przez jedno lub więcej państw”⁶. Stwierdzenia te wpisują się w tzw. deklaratoryjną teorię uznania, która przynajmniej teoretycznie dominuje w doktrynie i praktyce państw, a także znajduje potwierdzenie w art. 3 Konwencji z Montevideo⁷. Uznanie jest więc aktem politycznym, co oznacza, że istnienie państwa nie może być od niego uzależnione. Nawet bowiem w sytuacji istnienia obiektywnych przesłanek, takich jak faktyczna kontrola militarna i polityczna rządu nad danym terytorium, inne państwa nie mają obowiązku uznać państwa, na którego terytorium taki rząd działa⁸.

Palestyna na forum ONZ

Dzieje państwowości palestyńskiej i jej przejawy na forum międzynarodowym są nierozdzielnie związane z aktywnością Ligi Narodów i ONZ. Najpierw Palestyna została objęta Mandatem (tzw. Mandat Palestyński), sprawowanym przez Wielką Brytanię w ramach pracy Ligi Narodów, który teoretycznie nie faworyzował żadnej części ludności palestyńskiej, ale jednocześnie dawał szczególną możliwość narodowi żydowskiemu na rozwój i umocnienie swojej pozycji w regionie (np. art. 2 Mandatu mówił: „Mandatariusz będzie odpowiedzialny za stworzenie dla regionu takich warunków politycznych, administracyjnych i ekonomicznych, że zabezpieczą one powstanie domu dla narodu żydowskiego”⁹).

Wielka Brytania po 28 latach sprawowania mandatu, zniechęcona sytuacją w regionie i aktami terroryzmu przeciwko brytyjskim siłom, dokonywanym przez bojówki syjonistów, scedowała swój mandat na ONZ¹⁰. Konsekwencją tego było przyjęcie przez ZO ONZ rezolucji nr 181, zawierającej plan podziału Palestyny na państwo żydowskie (przypisano mu około 57% jej obszaru) oraz arabskie (43%)¹¹. Rezolucja ta wyraźnie mówiła w pkt 3, części 1 A o powstaniu „niepodległych Arabskich i Żydowskich Państw i Specjalnego Międzynarodowego Reżimu dla Miasta Jerozolimy”¹². W dalszej części stanowiła m.in., że każde z nowo powstałych państw będzie miało własną konstytucję, będzie nadawało obywatelstwo swoim rezydentom, ponosiło za siebie zobowiązania

⁶ *Institut de Droit International: Resolutions Concerning the Recognition of New States and New Governments*, „The American Journal of International Law” 1936, t. 30, nr 4, Supplement: Official Documents, s. 185.

⁷ *The political existence of the state is independent of recognition by the other states*, League of Nations Treaty Series, t. 165, s. 19.

⁸ C.I. Gable, *Taiwan Relations Act: Legislative re-recognition*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law” 1979, t. 12, s. 513.

⁹ Zob. http://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp (data dostępu: 20.12.2015).

¹⁰ W.P. Nagan, A.M. Haddad, *Recognition of Palestinian statehood: A clarification of the interests of the concerned parties*, „Georgia Journal of International and Comparative Law” 2012, t. 40, s. 352.

¹¹ Ibidem.

¹² Resolution Adopted on The Report of The Ad Hoc Committee on The Palestinian Question, A/RES/181 (1948), s. 132.

finansowe itd.¹³, co więcej, określała również bardzo dokładnie ich granice¹⁴. Sama rezolucja nie doprowadziła bezpośrednio do powstania wymienianych w niej państw, była tylko niewiążąca propozycją pokojowego rozstrzygnięcia podziału Palestyny, która jednak nie została zrealizowana.

Po przyjęciu rezolucji nr 181 i jej odrzuceniu przez palestyńskich Arabów, w Palestynie wybuchła wojna domowa, która poważnie uderzyła w tamtejszą wspólnotę arabską – izraelskie paramilitarne bojówki podbijały kolejne arabskie miasta i wsie, a także stopniowo przejmowały kontrolę nad terytoriami, które w rezolucji nr 181 zostały przypisane Izraelowi, choć z czasem ich wpływy zaczęły wykraczać daleko poza te ramy. Tysiące Palestyńczyków zostało wysiedlonych przez izraelskie siły, inni musieli uciekać ze swoich domów ze względu na toczące się walki¹⁵. Po tym jednak jak w maju 1948 r. Izrael ogłosił deklarację niepodległości, rozpoczął się konflikt na o wiele większą skalę, ponieważ arabskie państwa zdecydowały się na otwarty konflikt zbrojny z Izraelem¹⁶. Wyrazem rosnących wpływów państw arabskich w Palestynie, które zarówno usiływały pomóc palestyńskim uchodźcom, jak i realizować własne partykularne interesy, była decyzja z 20 września 1948 r. Komitetu Politycznego Ligi Arabskiej o utworzeniu arabskiego rządu w Palestynie z siedzibą w Gazie, nazwanego Rządem Wszchpalestyny (All-Palestine Government). Mimo że cieszył się on poparciem społecznym, nigdy jednak nie wypełnił kryterium efektywności, z uwagi na to, że nie miał do dyspozycji ani własnego budżetu, ani struktur administracji, ani własnej armii, a w Gazie w rzeczywistości sprawowali władzę egipscy wojskowi¹⁷. Rząd ten miał więc znaczenie bardziej symboliczne i nie można stwierdzić, że powstały wówczas struktury państwa lub choćby jego zaczątków.

Nie odnosząc się szczegółowo do historii utworzenia państwa izraelskiego, należy tylko podkreślić, że w wyniku toczących się procesów politycznych doszło do powstania i powszechnego uznania państwa Izrael, podczas gdy w tym samym czasie powstał międzynarodowy spór co do statusu arabskiej Palestyny. Od lipca 1948 r. Izrael kontrolował większość terytorium, które miało stać się częścią państwa arabskiego na podstawie rezolucji nr 181, w tym zachodnią część Jerozolimy, a Egipt i Jordania kontrolowały wschodnią Jerozolimę oraz pozostałą część Strefy

¹³ Ibidem, s. 138.

¹⁴ Ibidem, s. 142–146.

¹⁵ *Occupied Palestinian Territories, Country of Origin Information Report*, 15.05.2012, UK Border Agency, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/310437/Occupied_Palestinian_Territories_COI_report_2012.pdf (data dostępu: 15.02.2016; dalej: *Occupied Palestinian Territories*).

¹⁶ J.S. Nye, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, tłum. M. Madej, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 266.

¹⁷ N. Masalha, *The PLO Resolution 194 and the right of return: Evolving Palestinian attitudes towards the refugee question from the 1948 Nakba to the Camp David Summit of July 2000*, „Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law” 2000–2001, t. 7, s. 134–135.

Gazy i Zachodni Brzeg Jordanu¹⁸ (ten ostatni został włączony do Królestwa Jordanii w 1950 r.¹⁹).

Od 1948 r. ZO ONZ przyjęło wiele rezolucji, odnoszących się do statusu prawnomiędzynarodowego Palestyny, w których głosy z poparciem dla samostanowienia i państwowości Palestyny oddawały nie tylko państwa arabskie, lecz także przedstawiciele takich państw jak Rosja, Chiny, Malezja, Argentyna, Malta, Portugalia i wielu innych. Warto więc odwołać się do treści przynajmniej niektórych z podjętych przez ZO ONZ uchwał.

W 1970 r. w rezolucji nr 2672 ZO ONZ uznało, że naród palestyński ma prawo do samostanowienia²⁰. Zostało to potwierdzone rezolucją nr 3236 ZO ONZ z 22 listopada 1974 r., w której zadeklarowano „niezbywalne prawa narodu palestyńskiego w Palestynie, zawierające: a) prawo do samostanowienia bez zewnętrznej ingerencji; b) prawo do narodowej niepodległości i suwerenności”²¹. ZO ponadto w tej rezolucji „uznało prawo narodu palestyńskiego do ponownego otrzymania jego praw wszelkimi sposobami zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych” (par. 5). Co więcej, Zgromadzenie wezwało wszystkie państwa do wsparcia Palestyńczyków w ich walce o przywrócenie tych praw (par. 6). Zwrócono się również do „Sekretarza Generalnego, aby ustanowił kontakty z Organizacją Wyzwolenia Palestyny (OWP) we wszystkich sprawach dotyczących kwestii Palestyny” (par. 7). Kolejną rezolucją (A/RES/29/3237) ZO „zaprosiło Organizację Wyzwolenia Palestyny do uczestnictwa w sesjach i pracach Zgromadzenia Ogólnego w charakterze obserwatora”, podobnie jak do uczestnictwa w sesjach i pracach wszystkich międzynarodowych konferencji zwoływanych pod auspicjami wszystkich organów ONZ (par. 1–3). Również Rada Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ) zapraszała OWP do udziału w swoich pracach, gdy na forum Rady były poruszane ważne kwestie związane z Palestyną²². Przykładowo RB ONZ w 1975 r. zaprosiła OWP do udziału w dyskusji dotyczącej napadów Izraelczyków na palestyńskie obozy dla uchodźców w Libanie²³.

Kolejna próba ustanowienia państwa palestyńskiego została podjęta 15 listopada 1988 r. Było to możliwe dzięki postanowieniu jordańskiego władcy króla Husseina, który 31 lipca 1988 r. ogłosił, że jego decyzją ulegają rozwiązaniu wszystkie „więzi

¹⁸ *Occupied Palestinian Territories*.

¹⁹ P. Robins, *Shedding half a Kingdom: Jordan's dismantling of ties with the West Bank*, „Bulletin (British Society for Middle Eastern Studies)” 1989, t. 16, nr 2, s. 165.

²⁰ *Palestinian Statehood and collective recognition*, by the United Nations, DRAFT for comment, 27.07.2011, Sir Joseph Hotung Programme for Law, Human Rights and Peace Building in the Middle East, s. 5; <https://www.soas.ac.uk/lawpeacemideast/file70357.pdf> (data dostępu: 20.12.2015).

²¹ A/RES/29/3236 (1974), par. 1.

²² J. Quigley, *The Palestine declaration to the International Criminal Court: The statehood issue*, „Rutgers Law Record” 2009, t. 35, s. 5.

²³ J.D. Howley, *Measuring up: Do the Palestinian homeland constitute a valid state under international law*, „Penn State International Law Review” 1990, t. 8, nr 2, s. 343.

administracyjne i prawne między obydwojoma brzegami [Jordanu]²⁴. W odpowiedzi na tę deklarację Palestyńska Rada Narodowa proklamowała powstanie niepodległego państwa na spotkaniu w Algierze, decydując o niepodległości 253 głosami do 46²⁵. W Palestyńskiej Deklaracji Niepodległości wyraźnie stwierdzono: „Pomimo historycznej niesprawiedliwości wyrządzonej palestyńskim Arabom, przez ich rozbitcie i pozbawienie prawa do samostanowienia po rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych 181 z 1947 r., która podzieliła Palestynę na dwa państwa, arabskie i żydowskie, ta rezolucja nadal stanowi podstawę prawną prawa palestyńskich Arabów do narodowej suwerenności i niepodległości”²⁶. Użyte więc w Deklaracji sformułowanie powtarza treść rezolucji ZO ONZ nr 29/3236. Słowa te świadczą o tym, że naród palestyński chce rozwiązania dwupaństwowego, zgodnie z ustaleniami przyjętymi przez ONZ²⁷.

Część komentatorów uznaje dzień 15 listopada 1988 r. za datę faktycznego powstania nowego państwa²⁸. Niemniej jednak „Deklaracja Niepodległości pozostaje odzwierciedleniem mentalnego nastawienia narodu, jego cierpienie, wizji państwa, które chciałby stworzyć, i zobowiązań, w których chciałby uczestniczyć, aby stać się członkiem międzynarodowej społeczności”²⁹. Zgodnie z tym poglądem deklaracja niepodległości nie doprowadziła więc do powstania niepodległego Państwa Palestyńskiego, a jedynie była kolejnym krokiem w tym kierunku³⁰. W 1988 r. Organizacja Wyzwolenia Palestyny nie sprawowała efektywnej kontroli nad terytoriami, które miałyby wchodzić w skład tego nowo powstałego państwa, wydaje się więc, że Deklaracja była rzeczywiście jedynie „patetycznym, retorycznym oświadczeniem”³¹. Mając na uwadze ten fakt, należy jednak pamiętać, że od 1988 r. nastąpiło wiele wydarzeń w odniesieniu do Palestyny, które wypełniły słowa Deklaracji Niepodległości treścią konieczną do spełnienia kryteriów państwowości.

²⁴ „Since there is a general conviction that the struggle to liberate the occupied Palestinian land could be enhanced by dismantling the legal and administrative links between the two banks, we have to fulfill our duty, and do what is required of us.”, Address to the Nation, Amman, 31.07.1988, http://www.kinghussein.gov.jo/88_july31.html (data dostępu: 20.12.2015)..

²⁵ F.A. Boyle, *The creation of the State of Palestine*, „European Journal of International Law” 1990, t. 1, s. 301.

²⁶ Zob. <http://www.nad-plo.org/userfiles/file/Document/declaration%20of%20independence%20En.pdf> (data dostępu: 20.12.2015).

²⁷ F.A. Boyle, *The creation...*, op.cit., s. 303.

²⁸ Zob. np. A. Al-Qasem, *Palestine*, „Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law” 1998–1999, t. 5, s. 271; K. Manusama, „Lawfare” in the conflict between Israel and Palestine?, „Amsterdam Law Forum” 2013, t. 5, s. 122; D. Benoliel, R. Perry, *Israel, Palestine, and the ICC*, „Michigan Journal of International Law” 2010, t. 32, nr 1, s. 80; J. Quigley, *The Palestine declaration...*, op.cit., s. 8.

²⁹ A. Khalil, *Israel, Palestine and International Law*, „Miskolc Journal of International Law” 2005, t. 2, nr 3, s. 23.

³⁰ Ibidem.

³¹ S.R. Silverberg, *Diplomatic recognition of States in statu nascendi: The case of Palestine*, „Tulsa Journal of Comparative & International Law” 1998–1999, t. 6, s. 38.

Na Palestyńską Deklarację Niepodległości niezwłocznie zareagowała ONZ. Już 15 grudnia 1988 r. ZO ONZ przyjęło rezolucję nr 43/177, w której kilkakrotnie posłużono się sformułowaniem *State of Palestine*, wskazując, że ZO jest „świadome proklamowania Państwa Palestyńskiego przez Palestyńską Radę Narodową” oraz „potwierdza proklamację Państwa Palestyńskiego przez Palestyńską Radę Narodową”. Już w 1990 r. Francis A. Boyle wskazywał, że – mając na uwadze treść rezolucji oraz liczbę głosów oddanych za jej przyjęciem (były to 104 głosy wobec 36 wstrzymujących się i 2 przeciw³²) – ZO dokonało uznania Państwa Palestyńskiego, które jest „konstytutywne, definitywne i powszechnie rozstrzygające”³³.

W tej samej rezolucji nr 43/177 zdecydowano również o zmianie w terminologii używanej przez ZO ONZ, które zrezygnowało z posługiwania się zwrotem „Organizacja Wyzwolenia Palestyny” na rzecz określenia „Palestyna” (par. 3), choć oficjalnie, w kategoriach formalnych, nie oznaczało to zmiany statusu Palestyny na forum ONZ³⁴.

Również w 1988 r. Sekretariat Narodów Zjednoczonych dokonał zmiany statusu Palestyny w *The Blue Book* – roczniku statystycznym ONZ; wcześniej Palestyna znajdowała się w kategorii organizacji, które zostały zaproszone do udziału w pracach ONZ, natomiast po zmianach trafiła do kategorii jednostek (*entities*); nawet jeśli nie miało to znaczenia prawnego, to świadczyło o zmianie podejścia do statusu Palestyny i postrzeganiu jej już nie jako organizacji, choć również jeszcze nie jako państwa.

Rezolucją nr 52/250³⁵ ZO zdecydowało o przyznaniu Palestynie „dodatkowych praw i przywilejów uczestnictwa w sesjach i pracach Zgromadzenia Ogólnego”, które wymieniono w aneksie do rezolucji. Są to m.in. prawo uczestnictwa w publicznych debatach, prawo wpisania się na listę mówców w kwestiach innych niż dotyczące Palestyny i Bliskiego Wschodu, prawo odpowiedzi oraz prawo zgłaszania interwencji.

W 2011 r. ZO ONZ w rezolucji nr 66/146³⁶ potwierdziło „prawo narodu palestyńskiego do samostanowienia, w tym prawo do niepodległego Państwa Palestyńskiego” (par. 1), a także wezwało wszystkie państwa do „wsparcia i pomocy narodu palestyńskiego w szybkiej realizacji ich prawa do samostanowienia” (par. 2).

Fundamentalne znaczenie ma jednak rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 67/19 z 26 listopada 2012 r., na mocy której przyznano Palestynie status nieczłonkowskiego państwa obserwatora (*non-member observer State status*). W preambule tego dokumentu przywołano wiele wcześniejszych rezolucji, w tym rezolucję nr 181, dokonującą podziału Palestyny na dwa państwa, oraz nr 3237, nadającą OWP status obserwatora, jak również wiele rezolucji RB ONZ odnoszących się do pokoju między Izraelem a Palestyną, a także fakty z historii walki Palestyny o własne państwo oraz wymieniono najważniejsze zasady prawa międzynarodowego. W par. 1 ponownie potwierdzono

³² General Assembly Provisional Verbatim Record of the Eighty-Second Meeting, A/43/PV.82., s. 80.

³³ F.A. Boyle, *The creation...*, op.cit., s. 303.

³⁴ A. Khalil, *Israel, Palestine...*, op.cit., s. 23.

³⁵ A/RES/52/250 (1998).

³⁶ A/RES/66/146 (2011).

prawo narodu palestyńskiego do samostanowienia i utworzenia własnego państwa, a w par. 2 przyznano mu status nieczłonkowskiego państwa obserwatora. W dalszej części rezolucji wyrażono „nadzieję, że Rada Bezpieczeństwa rozpatrzy korzystnie aplikację przedłożoną przez **Państwo Palestyńskie** [pogrubienie – autor] do przyjęcia do pełnego członkostwa w Narodach Zjednoczonych” (par. 3).

Jak zostało powiedziane, przyjęcie państwa w poczet członków ONZ stanowi ostateczne potwierdzenie prawnomiędzynarodowego statusu tego państwa. Dlatego państwa, które mają wpływ na procedurę aplikacyjną potencjalnych nowych członków, ostrożnie i z dużym dystansem politycznym podchodzą do zgłoszeń kontrowersyjnych, zwłaszcza takich, co do których rozstrzygnięcie miałoby wpływ na interesy ich oraz ich sojuszników. Tłumaczy to, przynajmniej częściowo, dlaczego Palestyna do tej pory, mimo że od przyjęcia ostatniej z wymienionych rezolucji minęły trzy lata, nie jest członkiem ONZ, a jej wniosek o przyjęcie do tej organizacji znajduje się od 2012 r. pod rozważą Rady Bezpieczeństwa ONZ³⁷. Rezolucje ZO ONZ nie mają co prawda wiążącej mocy prawnej, ale mają duże znaczenie polityczne, dlatego należy się zastanowić, czy tak wielokrotne przyjmowanie, w ciągu ostatnich 40 lat, rezolucji, w których konsekwentnie wymieniano Państwo Palestyńskie, nie świadczy o tym, że społeczność międzynarodowa (a przynajmniej jej większość) uznaje jego istnienie.

Palestyna a Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości

Omawiając sytuację Palestyny na forum ONZ, nie sposób nie wspomnieć o orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS). Na pierwszym miejscu należy wymienić przede wszystkim opinię doradczą w sprawie budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich³⁸. Tytuł opinii, będący zresztą konsekwencją pytania skierowanego do MTS przez ZO, wskazuje na to, że przedmiotem postępowania jest budowa muru nie w Państwie Palestyńskim, ale na terytoriach palestyńskich, okupowanych przez Izrael (w stosunku do których wykonuje on m.in. jurysdykcję). Ponadto należy zwrócić uwagę przede wszystkim na fragmenty par. 138 i 139 opinii, w której MTS rozważa możliwość powołania się przez Izrael na prawo do samoobrony jako uzasadnienie budowy muru. Konkluzja Trybunału sprowadza się w tym punkcie do stwierdzenia, że o skorzystaniu z prawa do samoobrony może być mowa, jeśli na państwo nastąpił atak zbrojny, przeprowadzony z terytorium innego państwa. Skoro więc Izrael kontroluje Okupowane Terytoria, zagrożenie dla Izraela pochodzi z wewnątrz samego państwa, nie może być mowy o samoobronie w przypadku wewnętrznej przemocy. Tym samym MTS stwierdził, że Palestyna nie stanowi odrębnego od Izraela państwa.

³⁷ 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.

³⁸ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2004, s. 136.

Niemniej inne fragmenty opinii doradczej MTS dostarczają argumentów wskazujących na to, że Trybunał potraktował jednak Palestynę i Izrael jako dwa odrębne organizmy. Dla przykładu Trybunał wskazywał, że budowa muru i prośba ZO ONZ o wydanie opinii doradczej „nie jest tylko dwustronną sprawą między Izraelem a Palestyną” (par. 49). Co więcej, nie odniósł się do meritum argumentacji Izraela, że MTS nie powinien wydać opinii doradczej, ponieważ „Palestyna, biorąc pod uwagę jej odpowiedzialność za akty przemocy przeciwko Izraelowi i jego ludności, na które odpowiedzią ma być mur, nie może dochodzić przed Sądem zadośćuczynienia za sytuację, która wynika z jej własnych bezprawnych działań” (par. 63). MTS odpowiedział zwięźle na ten argument, że to ZO ONZ poprosiło o opinię doradczą i opinia zostanie „wydana dla Zgromadzenia Ogólnego, a nie dla konkretnego państwa lub jednostki” (par. 64). Ponadto należy zauważyć, że terminologia, którą posługuje się Trybunał w opinii, jest niekonsekwentna – MTS raz odnosi się do „Palestyny”, a innym razem do „Okupowanych Terytoriów Palestyńskich”. Chociaż stanowisko Trybunału różni się zatem od podejścia wyrażanego w rezolucjach ZO ONZ, to i tak nie można uznać, że MTS jednoznacznie stwierdził, iż Palestyna nie jest państwem.

Ciekawe wnioski nasuwa również porównanie opinii doradczej w sprawie budowy muru oraz opinii wydanej przez MTS w kwestii jednostronnej deklaracji niepodległości Kosowa³⁹. Mimo dwóch wydanych deklaracji niepodległości przez Palestynę MTS nie odniósł się do żadnej z nich w opinii doradczej dotyczącej budowy muru, wymienił jedynie deklarację niepodległości Izraela z 1948 r. (par. 71). Jednocześnie Trybunał w opinii doradczej w sprawie Kosowa doszedł do wniosku, badając stan powszechnego prawa międzynarodowego, że prawo międzynarodowe nie zawiera zakazu wydawania jednostronnych deklaracji niepodległości (par. 84). Mimo że sytuacje Palestyny i Kosowa znacząco różnią się od siebie, jeśli chodzi o stany faktyczne, to wnioski zawarte w opinii doradczej MTS w sprawie Kosowa mają znaczenie nie tylko dla tej konkretnej sprawy, lecz także *in abstracto*. Opinia doradcza w sprawie Kosowa została wydana po opinii dotyczącej budowy muru, więc MTS nie miał możliwości odniesienia się do swoich ustaleń o legalności deklaracji niepodległości w opinii dotyczącej Palestyny. Jeśli jednak zastosować wnioski z opinii doradczej dotyczące Kosowa do sytuacji Palestyny, okaże się, że obie palestyńskie deklaracje niepodległości były legalne (oddzielną kwestią jest oczywiście pytanie dotyczące ich konsekwencji prawnych dla powstania państwa, czym MTS już się nie zajął).

Palestyna a kryteria państwowości

Mimo że celem niniejszego artykułu nie jest szczegółowe prezentowanie kwestii związanych z kryteriami państwowości i spełnieniem tych wymogów przez Palestynę,

³⁹ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, s. 403.

należy jednak poczynić w tym miejscu kilka uwag, odnoszących się do obecnego kształtu państwa palestyńskiego oraz spełnienia przez Palestynę kryteriów państwowości.

Według danych Palestyńskiego Centralnego Biura Statystycznego, łącznie na terytoriach należących do Państwa Palestyńskiego mieszka ponad 4 mln 500 tys. osób (w tym w Strefie Gazy 1 mln 760 tys., a na Zachodnim Brzegu Jordanu 2 mln 790 tys. ludzi)⁴⁰. Dane te dotyczą osób na stałe zamieszkujących wskazane terytoria palestyńskie i wystarczą do uznania, że kryterium „stałej ludności”, jako jedno z kryteriów państwowości, zostało spełnione, ponieważ wymóg ten odnosi się właśnie do stałych rezydentów danego terytorium. Kwestia obywatelstwa mieszkańców Palestyny jest natomiast bardziej skomplikowana. Mimo że przywoływane w dalszej części tekstu Prawo Podstawowe mówi w art. 7, że obywatelstwo palestyńskie zostanie uregulowane prawem, to obecnie sprawa ta jest znacznie bardziej złożona, ze względu na możliwość zastosowania wobec mieszkańców Palestyny w tym przedmiocie reżimu prawnego zarówno Izraela, Jordanii, jak i Egiptu⁴¹. Niemniej jednak Palestyńska Rada Narodowa, na podstawie porozumienia z Oslo, od 1995 r. wydaje paszporty palestyńskie. Ułatwiają one przemieszczanie się po terytoriach palestyńskich i izraelskich. Ponadto dokumenty te są uznawane za „paszport” w rozumieniu *Immigration and Nationality Act* przez amerykański Departament Stanu (nawet mimo braku uznania przez USA Palestyny), co powoduje, że mogą być podstawą ubiegania się o wizę wyjazdową do USA⁴².

Jeśli chodzi o strukturę władzy w Palestynie, należy zauważyć, że składa się na nią kilka różnych podmiotów. Przede wszystkim jest to Palestyńska Władza Narodowa (Palestinian National Authority), utworzona na podstawie porozumienia z Oslo z 1993 r., zbudowana z dwóch gałęzi władzy: ustawodawczej w postaci Palestyńskiej Rady Legislacyjnej (Palestinian Legislative Council) oraz wykonawczej w formie rządu⁴³. Oddzielnym organem władzy pozostaje prezydent, wybierany w bezpośrednich wyborach, który jest jednocześnie dowódcą sił zbrojnych, a także desygnuje premiera rządu. Podstawą sprawowania przez te podmioty władzy, jak również fundamentem ustroju państwa jest tzw. Prawo Podstawowe (*Basic Law*)⁴⁴. Zgodnie z jego regulacjami w Palestynie funkcjonuje ustrój demokracji parlamentarnej (art. 5).

Dowodem na to, że wymienione instytucje nie działają tylko formalnie, lecz także faktycznie, mogą być dane pochodzące z terytorium Palestyny. Przykładowo w 2014 r. całkowite dochody rządu centralnego wyniosły ponad 4 mld dolarów, w tym ponad

⁴⁰ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/site/lang__en/881/default.aspx#Population (data dostępu: 15.02.2016).

⁴¹ *Occupied Palestinian Territories*.

⁴² United States Bureau of Citizenship and Immigration Services, *Palestine/Occupied Territories: Information on passports issued by the Palestine National Authority*, 17.12.1998, PAL99001.ZCH, <http://www.refworld.org/docid/3df0b9914.html> (data dostępu: 15.02.2016).

⁴³ Zob. <http://www.miftah.org/Display.cfm?DocId=9055&CategoryId=4>; <http://palestine.dk/palestine/government/> (data dostępu: 15.02.2016).

⁴⁴ Zob. <http://www.palestinianbasiclaw.org/basic-law/2003-amended-basic-law> (data dostępu: 15.02.2016).

2 mld dolarów pochodziło z podatków⁴⁵. W roku szkolnym 2014/2015 w Palestynie działało ponad 2800 szkół⁴⁶, a w 2013 r. na wszystkich terytoriach palestyńskich było łącznie 80 szpitali⁴⁷. W 2012 r. palestyński rząd wydał na ochronę środowiska 66,8 mln dolarów, z czego 26 mln pochodziło z budżetu Palestyny⁴⁸. W 2014 r. w Palestynie działało 11 teatrów i 21 muzeów, 24 stacje telewizyjne i 65 stacji radiowych⁴⁹. Powyższe liczby nie są same w sobie dowodem na istnienie państwa, ponieważ równie dobrze mogą świadczyć jedynie o autonomii; niemniej jednak w połączeniu z pozostałymi danymi, zwłaszcza tymi odnoszącymi do sprawowania władzy na terytoriach palestyńskich, dowodzą, że Palestyna nie jest tylko państwem istniejącym „na papierze”, w międzynarodowym aktach prawnych i porozumieniach, ale ma realny wymiar, zwłaszcza dla osób mieszkających na tych terytoriach.

Niezależną od władzy ustawodawczej i wykonawczej gałęzią jest sądownictwo. W 2013 r. w sądach w Strefie Gazy rozpoznano ponad 515,5 tys. spraw cywilnych, a na Zachodnim Brzegu 281 tys. spraw⁵⁰. Łącznie w całym Państwie Palestyńskim sprawy rozpoznawało 178 sędziów⁵¹. W 2013 r. w Strefie Gazy popełniono ponad 25 tys. przestępstw, a prawie 6 tys. sprawców skazano⁵².

Niemniej jednak tak jasna nie jest już sytuacja terytorium Państwa Palestyńskiego. Składają się na nie Strefa Gazy (pozostająca od 2007 r. pod kontrolą Hamasu) oraz Zachodni Brzeg Jordanu, częściowo kontrolowany przez Palestynę i Izrael razem, częściowo zaś oddzielnie przez oba państwa⁵³. Warto przytoczyć konkluzje zawarte w Raporcie Komitetu ds. Przyjęcia Nowych Członków do ONZ, dotyczącym wniosku Palestyny⁵⁴. Odniesiono się w nim m.in. do problemu spełnienia przez Palestynę kryteriów państwowości. Co do wymogu stałej ludności i określonego terytorium w Raporcie stwierdzono, że te kryteria zostały spełnione, a brak jasno określonych granic nie może być przeszkodą na drodze do państwowości (par. 10–11). W Raporcie zwrócono jednak uwagę na to, że Hamas sprawuje kontrolę jedynie nad Strefą Gazy, a okupacja Izraela uniemożliwia rządowi palestyńskiemu sprawowanie pełnej kontroli

⁴⁵ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/GFS%202014.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁴⁶ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/Education2014-01E.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁴⁷ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/site/lang__en/881/default.aspx#Health (data dostępu: 15.02.2016).

⁴⁸ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/GS%20E2A%202013.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁴⁹ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/cul_mi_e.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁵⁰ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/court_e1.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁵¹ Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/judg_e1.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁵² Zob. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/main%20ind_e.htm (data dostępu: 15.02.2016).

⁵³ Zob. http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_area_c_map_2011_02_22.pdf (data dostępu: 15.02.2016).

⁵⁴ 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.

nad pozostałym terytorium. Zarazem, jak zaznaczono, „okupacja przez obcą Siłę nie może oznaczać, że suwerenność okupowanego terytorium przechodzi na okupującą Siłę” (par. 11). Mając wszak na uwadze to, że władze palestyńskie sprawują efektywną kontrolę tylko na około 40% terytorium, które ma należeć do Państwa Palestyńskiego, można wyprowadzić stąd wniosek, że Palestyna spełniła warunek efektywnego rządu, choć nie w stosunku do całego terytorium.

Z Raportu wynika, że największe wątpliwości Komitetu budziły pozostałe kryteria przyjęcia nowego członka do ONZ, a mianowicie to, czy Palestyna jest państwem rzeczywiście „miłującym pokój” oraz czy będzie w stanie wypełniać obowiązki nałożone na nią przez Kartę Narodów Zjednoczonych (KNZ) w związku z członkostwem w organizacji (par. 16–19), a nie wypełnienie przez Palestynę kryteriów państwowości. Potwierdzeniem tego jest fakt, że Komitet zarekomendował przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne rezolucji ustanawiającej Palestynę „Państwem Obserwatorem” jako „pośredni krok” (par. 20). Wynika z tego jednoznacznie, iż Komitet uznał, że Palestyna spełnia kryteria państwowości, jest państwem, a wątpliwości wzbudza jedynie to, czy spełnia pozostałe kryteria członkostwa, niemające związku z byciem państwem.

Komitet nie miał również wątpliwości, że Palestyna ma zdolność nawiązywania relacji z innymi państwami (par. 14); w tym miejscu Raportu wskazano m.in. na przyjęcie Palestyny w poczet kilku organizacji międzynarodowych oraz to, że została ona uznana przez 130 państw. Jeśli chodzi o to ostatnie z kryteriów państwowości, kwestia ta została rozwinięta poniżej.

Niemniej jednak należy przytoczyć również opinie krytyczne wobec spełnienia przez Palestynę kryteriów państwowości. Jednym z najczęściej przywoływanych w literaturze jest stanowisko Jamesa Crawforda, który w artykule z 1990 r.⁵⁵ wskazywał, że Palestyna nie spełnia kryteriów państwowości, ponieważ praktycznie całe jej terytorium jest okupowane przez Izrael, który faktycznie sprawuje funkcję rządu na tych terytoriach, a ani sama OWP, ani Palestyńska Rada Narodowa nigdy nie sprawowały efektywnie funkcji rządu. Ponadto, mimo niewątpliwego wpływu OWP na okupowane terytoria nie powstała tam „zorganizowana, samorządząca się wspólnota”⁵⁶. Należy jednak pamiętać, że od czasu, gdy to stanowisko zostało sformułowane, minęło już 26 lat, Palestyna znajduje się obecnie w zupełnie innym miejscu, jeśli chodzi o jej sytuację polityczną lub prawną, a większość opinii prezentowanych współcześnie skupia się – bardziej niż na szczegółowym omówieniu kryteriów państwowości – na możliwościach uzyskania przez Palestynę członkostwa w ONZ⁵⁷.

⁵⁵ J. Crawford, *The creation of the State of Palestine: Too much too soon?*, „European Journal of International Law” 1990, t. 1, nr 1.

⁵⁶ Ibidem, s. 308–309.

⁵⁷ Zob. np. K. Elgindy, *Palestine goes to the UN: Understanding the new statehood strategy*, „Foreign Affairs” 2011, t. 90, nr 5; C.F. Whitman, *Palestine’s statehood and ability to litigate in the International Court of Justice*, „California Western International Law Journal” 2013, t. 44, nr 1.

Palestyna jako strona umów międzynarodowych

Jednym z najważniejszych porozumień, w zawarciu których uczestniczyli przedstawiciele Palestyny, są Porozumienia z Oslo. *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements* (nazywana Porozumieniem z Oslo I) rozpoczyna się od słów „Rząd Państwa Izraelskiego i zespół OWP (tworzący jordańsko-palestyńską delegację na Konferencję Pokojową Bliskiego Wschodu), reprezentując naród palestyński [...]”⁵⁸. Porozumienie zostało więc zawarte nie przez Palestynę (jako państwo), ale przez „zespół OWP”. W Deklaracji i załącznikach do niej jest oprócz tego mowa m.in. o „narodzie palestyńskim”, „Palestyńczykach”, „stronie palestyńskiej”, „palestyńskich delegacjach”, „przedstawicielach Palestyńczyków” i „władzy palestyńskiej”. Zarówno ten niejasny język, jak i sama konstrukcja Porozumienia wzbudziły wątpliwości państw Zachodu co do tego, czy Palestyna utworzyła państwo, które powstrzymałyby je od ewentualnego uznania nowego państwa⁵⁹. Ponadto stronami Deklaracji byli: rząd Izraela i Organizacja Wyzwolenia Palestyny, a więc gdy powstało Porozumienie, nie było przekonania co do tego, że OWP udało się utworzyć na tyle efektywny rząd, aby dopuścić go w takiej formie do zawarcia wiążącego porozumienia z innym państwem. Podobnie było w przypadku *Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip* (Porozumienie z Oslo II), które zostało zawarte między „rządem państwa Izrael” oraz „Organizacją Wyzwolenia Palestyny, będącą przedstawicielem narodu palestyńskiego”⁶⁰.

Tym bardziej należy podkreślić zmianę, jaka dokonała się w ciągu ostatnich kilku lat. Palestyna jest bowiem obecnie stroną wielu ważnych umów międzynarodowych jako państwo i na zasadach równych wszystkim pozostałym, powszechnie uznanym państwom, które są ich stronami. Można tu wymienić m.in. Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, Konwencję przeciwko torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu i poniżającemu traktowaniu i karaniu, Konwencje genewskie oraz I, II i III Protokół dodatkowy do nich, Konwencję praw dziecka i protokół fakultatywny, Konwencję na rzecz eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, Konwencję o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego z Regulaminem, Konwencję w sprawie ochrony i promocji różnorodności kulturowej, Konwencję w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, Konwencję w sprawie środków zakazujących i zapobiegających nielegalnemu importowi, eksportowi i przekazywaniu własności dóbr kultury oraz wspomniany Statut Rzymski.

⁵⁸ „The Government of the State of Israel and the PLO team (in the Jordanian-Palestinian delegation to the Middle East Peace Conference) (the ‘Palestinian Delegation’), representing the Palestinian people [...]”; *Annex: Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*, „European Journal of International Law” 1993, t. 4, s. 572.

⁵⁹ S.R. Silverberg, *Diplomatic recognition...*, op.cit., s. 37–38.

⁶⁰ *Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*, „Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law” 1995, t. 2, s. 297.

Przykłady relacji bilateralnych

Palestyna–Kanada⁶¹

Od 1993 r. w Ramallah działa Biuro Przedstawiciela Kanady, które jest odpowiedzialne za koordynowanie pomocy gospodarczej i rozwojowej w Palestynie; z kolei od 1995 r. w Ottawie funkcjonuje Generalna Delegacja Palestyny, odpowiedzialna za reprezentowanie interesów Palestyńczyków w Kanadzie.

Wśród programów, z pomocą których Kanada wspiera Palestynę, można wymienić operację kanadyjskich sił zbrojnych pod nazwą „Proteus”, która ma na celu pomoc w budowaniu palestyńskich sił bezpieczeństwa. W dziedzinie wymiaru sprawiedliwości Kanada wspiera rozwój w Palestynie zasady rządów prawa, szkoląc sędziów, ulepszając technologię prowadzonych śledztw w sprawach karnych i badań medycyny sądowej, budując sądy itd.

Palestyńczycy korzystają z ułatwień, które stwarza dla nich *Canada-Israel Free Trade Agreement* z 1997 r. Co więcej, Kanada podpisała z OWP *Joint Canadian-Palestinian Framework on Economic Cooperation and Trade*, która przyznaje Palestynie preferencyjne taryfy i koncesję na eksport produktów wytworzonych na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy.

Palestyna–Wielka Brytania

Palestynę w przedsięwzięciach gospodarczych wspiera również Wielka Brytania. Przy premierze Wielkiej Brytanii działa Specjalny Wysłannik Premiera ds. Handlu z Jordanią, Kuwejtem i Terytoriami Palestyńskimi. Jego zadaniem jest nawiązywanie kontaktów handlowych między Palestyną a Wielką Brytanią, wspieranie współpracy gospodarczej, zawieranie partnerstw między przedsiębiorstwami należącymi do obu państw itd.⁶²

Ponadto baronessa Moriss, pełniąca obecnie funkcję Specjalnego Wysłannika stoi również na czele funduszu *Medical Aid for Palestinians*, podejmującego zadania związane zarówno z pomocą medyczną w nagłych przypadkach, jak i z opieką lekarza pierwszego kontaktu, opieką nad matką i dzieckiem czy pomocą osobom niepełnosprawnym⁶³.

W Wielkiej Brytanii działa Generalna Delegacja Palestyny, podniesiona do rangi misji w 2011 r.⁶⁴ Wielka Brytania z kolei ma swojego reprezentanta w Gazie, który stoi na czele Biura Przedstawiciela Zjednoczonego Królestwa⁶⁵.

⁶¹ *Canada-West Bank/Gaza Strip relations*, http://www.canadainternational.gc.ca/west_bank_gaza-cisjordanie_bande_de_gaza/bilateral_relations_bilaterales/canada-wbg-cg.aspx?lang=eng (data dostępu: 20.12.2015).

⁶² *British Prime Minister's Trade Envoy visits the OPTs*, <https://www.gov.uk/government/world-location-news/british-prime-ministers-trade-envoy-visits-the-opts> (data dostępu: 20.12.2015).

⁶³ Zob. <http://www.map-uk.org/how-we-work/our-approach> (data dostępu: 20.12.2015).

⁶⁴ Zob. <http://palestinianmissionuk.com/about-us/mission-statement/> (data dostępu: 20.12.2015).

⁶⁵ Zob. <http://www.embassypages.com/missions/embassy12372/> (data dostępu: 20.12.2015).

Palestyna–Japonia

Pomoc Japonii dla Palestyny osiągnęła rozmiar kwoty 1,6 mld dolarów. Składają się na nią działania mające na celu polepszenie poziomu życia, wzmocnienie administracji rządowej i promocję zrównoważonego rozwoju. Dwoma szczególnymi japońskimi przedsięwzięciami są: budowa „Korytarza na rzecz Pokoju i Dobrobytu”, który ma na celu promocję rozwoju gospodarczego i społecznego w Jerycho i Dolinie Jordanu, oraz budowa Rolniczo-Przemysłowego Parku w Jerycho, mającego wspomóc rozwój prywatnego sektora. Japonia wspiera również m.in. palestyńskich uchodźców oraz sektor turystyczny⁶⁶. W Tokio swoją siedzibę ma Biuro Przedstawiciela Palestyny, a w Ramallah – Biuro Przedstawiciela Japonii⁶⁷.

Uznanie wyraźne i dorozumiane

Zgodnie z informacją podawaną przez Misję Palestyny przy ONZ Palestyna utrzymuje relacje dwustronne ze 137 państwami. 137 państw uznało więc państwowość Palestyny, ale nie ma wśród nich ani Wielkiej Brytanii, ani Kanady, ani Japonii.

Prawo międzynarodowe przewiduje dwie formy uznania – wyraźną i dorozumianą. Uznanie wyraźne można określić jako „notyfikowanie [...] [uznania] zainteresowanemu podmiotowi w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości”⁶⁸. Uznanie w tej formie zazwyczaj przybiera postać uroczystej deklaracji, w której dokonujące go państwo oświadcza, że będzie od momentu wydania aktu uznania traktować dany twór jako państwo⁶⁹. Taki charakter mają np. ostatnie głośne akty uznania dokonane przez Francję i Szwecję. Parlament francuski i rząd szwedzki podjęły decyzję o uznaniu Palestyny za państwo, dając temu wyraźny wyraz w podjętych uchwałach⁷⁰.

Uznanie dorozumiane (milczące lub *per facta concludentia*) następuje „przy okazji” innej czynności, gdzie z postępowania państwa uznającego „wynika domniemanie, że państwo to uznało taką a taką organizację”⁷¹. Uznanie niekoniecznie bowiem przyjmuje formę stwierdzenia wprost, że „państwo X uznaje państwo Y”, a w akcie uznania

⁶⁶ Japan-Palestinian Authority Relations, <http://www.mofa.go.jp/files/000042388.pdf> (data dostępu: 20.12.2015).

⁶⁷ Zob. <http://www.embassypages.com/missions/embassy12748/> (data dostępu: 20.12.2015).

⁶⁸ R. Bierzanek, J. Jakubowski, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 149.

⁶⁹ A. Wyrozumska, W. Czaplinski, *Prawo międzynarodowe publiczne – zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 296.

⁷⁰ *Sweden officially recognises state of Palestine*, <http://www.theguardian.com/world/2014/oct/30/sweden-officially-recognises-state-palestine> (data dostępu: 20.12.2015); *French MPs recognise Palestine as state*, <http://www.aljazeera.com/news/europe/2014/12/french-mps-hold-palestine-vote-201412261417482498.html> (data dostępu: 20.12.2015). W przypadku głosowania we francuskim parlamencie należy zwrócić uwagę na to, że parlament nie prowadzi polityki zagranicznej i nie ma kompetencji do dokonywania uznania, a w związku z tym rezolucja francuskiego parlamentu ma charakter jedynie symboliczny.

⁷¹ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983, s. 148.

nie musi pojawić się słowo „uznanie”⁷². Ważne, aby z czynności państwa wynikała intencja uznania nowego państwa (art. 7 Konwencji z Montevideo). Możliwość dorozumianego uznania jest konsekwencją wolnej woli państw, które mogą w dowolny sposób zrealizować swoją intencję uznania danej organizacji⁷³.

Formami uznania dorozumianego mogą być: zawarcie umowy dwustronnej z nowo powstałym państwem (zwłaszcza jeśli umowa miałaby charakter polityczny i pod warunkiem, że nie byłaby tymczasowa⁷⁴) lub przesłanie wiadomości z gratulacjami z okazji uzyskania niepodległości⁷⁵. Jeśli chodzi o nawiązanie z nowym państwem stosunków dyplomatycznych czy konsularnych⁷⁶, należy zwrócić uwagę na fakt, że nawiązanie stosunków dyplomatycznych jest aktem dyskrecjonalnym, tak samo jak dokonanie uznania, jeden z tych aktów nie musi więc wynikać z drugiego, tzn. może dojść do uznania państwa i nienawiązania stosunków dyplomatycznych. Jeśli chodzi o nawiązanie stosunków konsularnych – udzielenie *exequatur* przedstawicielowi nieuznawanego dotychczas państwa nie musi być równoznaczne z uznaniem go (np. na Tajwanie działa brytyjski konsulat, choć Wielka Brytania nie uznaje tego państwa)⁷⁷. Wątpliwości co do tego, czy zachowanie państwa stanowi akt uznania dorozumianego, może wywoływać wspomniane przystąpienie do powszechnych organizacji międzynarodowych⁷⁸, ale również np. utrzymywanie jakichkolwiek kontaktów, oficjalnych lub nieoficjalnych⁷⁹.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, należałoby się zastanowić, czy mimo braku wyraźnego uznania takie państwa jak Wielka Brytania, Kanada czy Japonia nie dokonały uznania dorozumianego Palestyny, choćby w związku z tym, że współpraca między tymi państwami nie ogranicza się jedynie do pomocy humanitarnej czy działania na rzecz zakończenia konfliktu izraelsko-palestyńskiego, ale obejmuje również rozwinięte kontakty gospodarcze, i to nie tylko utrzymywane lokalnie, w Palestynie, lecz także związane z funkcjonowaniem Generalnych Delegacji czy Biur Przedstawicieli przy tych państwach.

Niemniej jednak można wskazać na wiele przykładów utrzymywania nieoficjalnych relacji z nieuznanymi państwami. Ilustracją tego mogą być stosunki między USA a Estonią, Litwą i Łotwą. Przez dwa lata, zanim doszło do uznania tych państw w 1922 r., USA utrzymywały w nich swoich komisarzy oraz rezydentów konsularnych,

⁷² P. Saganek, *Akty jednostronne państw w prawie międzynarodowym*, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Warszawa 2010, s. 411.

⁷³ M. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 462.

⁷⁴ Ibidem, s. 463.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ A. Wyrozumka, W. Czaplinski, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, op.cit., s. 296.

⁷⁷ M. Shaw, *International Law*, op.cit., s. 463.

⁷⁸ A. Wyrozumka, W. Czaplinski, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, op.cit., s. 296; W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe...*, op.cit., s. 148.

⁷⁹ M. Shaw, *International Law*, op.cit., s. 463.

co nie oznaczało w żaden sposób uznania dorozumianego⁸⁰. Co więcej, nawet realizowanie oficjalnych kontaktów (*démarches officieuses*) przez personel dyplomatyczny akredytowany w nieuznawanym państwie nie pociąga za sobą skutku w postaci uznania takiego państwa, ponieważ państwo może w opisanej sytuacji kierować się po prostu potrzebą ochrony własnych interesów narodowych na terytorium kontrolowanym przez nieuznaną jednostkę (Costa Podesta czyni taką uwagę w stosunku do uznania rządu *de facto*, ale można ją również odnieść do uznania państwa)⁸¹.

Niemniej, jak zauważa Herbert B. Briggs,

gdy z nieuznawanym reżimem są zawierane umowy międzynarodowe, są wymieniani przedstawiciele lub gdy regularni przedstawiciele dyplomatyczni lub konsularni negocjują z nieuznawanym reżimem [...], granica pomiędzy uznaniem i brakiem uznania jest w najlepszym przypadku co najmniej cienka. Można byłoby stwierdzić, że prowadzenie *relations officieuses* z nieuznawanym reżimem oznacza uznanie *de facto*, ale w praktyce państwa zaprzeczają temu; a ponieważ udzielanie lub wycofywanie uznania jest sprawą polityki, intencja nieuznającego państwa musi być uznana za determinujący czynnik⁸².

Ponadto relacje nieoficjalne mogą mieć charakter stały i być kontynuowane przez pewien czas. Należy jednak nadmienić, że gdy taka sytuacja się przedłuża, to ograniczone możliwości we wzajemnych kontaktach, jakie wiążą się z brakiem uznania, mogą okazać się niewystarczające, co z kolei może doprowadzić do nawiązania oficjalnych relacji z danym państwem, to zaś może się okazać formą uznania państwa⁸³.

W tym miejscu więc, dla oceny, czy akt państwa miał stanowić uznanie dorozumiane, wywołujące skutki w prawie międzynarodowym, należy przywołać art. 1 *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations*⁸⁴ (dalej: *Guiding Principles*). Stanowi on bowiem, że deklaracja państwa może mieć skutek w postaci powstania zobowiązań prawnych dla tego państwa, jeśli, po pierwsze, jest złożona publicznie, a po drugie, manifestuje wolę państwa związania się pewnymi obowiązkami. Jeśli deklaracja złożona przez państwo spełni te dwa warunki, wówczas to, czy będzie ona miała charakter wiążący, będzie zależało od dobrej woli państwa, które ją złożyło. Gdy i ta przesłanka zostanie spełniona, państwa, wobec których deklaracja została złożona, będą mogły wywodzić z niej swoje

⁸⁰ H.B. Briggs, *Relations officieuses and intent to recognize: British recognition of Franco*, „American Journal of International Law” 1940, t. 34, s. 52.

⁸¹ C. Podesta, *Règles à suivre pour la reconnaissance d'un gouvernement de facto par des états étrangers*, „Revue générale de droit international public” 1922, t. 29, s. 50.

⁸² H. B. Briggs, *Relations officieuses...*, op.cit., s. 57.

⁸³ C. Podesta, *Règles à suivre...*, op.cit., s. 51.

⁸⁴ Zob. http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_9_2006.pdf&lang=EF (data dostępu: 20.12.2015).

uprawnienia i oczekiwać, że państwo składające deklarację będzie wywiązywać się z wynikających z niej zobowiązań⁸⁵.

Mimo więc bliskich kontaktów między takimi państwami jak Wielka Brytania, Kanada czy Japonia z Palestyną, jeśli żadne z przedsięwziętych przez nie działań nie zawiera woli związania się przez państwa pewnymi obowiązkami, nie stanowi aktu uznania w formie dorozumianej. Jak już nadmieniono, uznanie jest prerogatywą państwa, państwo to zatem w sposób dyskrejonalny podejmuje decyzję, czy chce dokonać uznania, czy nie, i dopiero decyzja o uznaniu danej jednostki terytorialnej za państwo wywołuje skutki prawne⁸⁶. Nawet jeśli z racjonalnego punktu widzenia te przykładowe państwa utrzymują z Palestyną stosunki bardziej bliskie i przyjazne niż z wieloma innymi państwami, uznanymi w relacjach dwustronnych, to i tak nie może być mowy o akcie uznania; w przeciwnym razie uznanie nie stanowiłoby aktu woli państwa (które wyraźnie wzbraniają się przed aktywnością mogącą uchodzić za uznanie państwowości Palestyny). Biorąc jednak pod uwagę fakt, że – jak wspomniano powyżej – Palestyna spełniła kryteria państwowości, a więc stała się państwem, jak również mając na względzie zachowanie państw (choćby tych wymienionych), które nie dokonały dotychczas uznania Palestyny, należy rozważyć w odniesieniu do nich kwestię uznania spóźnionego.

Uznanie spóźnione?

Colin Warbrick dokonuje podziału decyzji państw co do wydania aktu uznania na decyzje, które można określić jako *not recognizing* – gdy państwo mogłoby dokonać uznania (a przynajmniej nie stoją temu na przeszkodzie żadne problemy natury prawnej), ale nie robi tego ze względów politycznych, oraz *non recognition* – gdy uznanie byłoby sprzeczne z prawem międzynarodowym⁸⁷, ze względu na zobowiązania państwa wynikające z prawa zwyczajowego lub konwencyjnego albo decyzji RB ONZ, która wypowiedziała się negatywnie co do dopuszczalności dokonania uznania w konkretnym przypadku [np. rezolucja RB ONZ nr 216 (1965), w której Rada wezwała do nieuznawania deklaracji niepodległości wydanej przez Rodezję]⁸⁸.

⁸⁵ *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, with commentaries thereto*, „Yearbook of the International Law Commission”, 2006, t. 2, cz. 2, s. 370.

⁸⁶ C. Warbrick, *States and recognition in international law*, w: M.D. Evans (red.), *International Law*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 240.

⁸⁷ M. Shaw (*International Law*, op.cit., s. 468) wskazuje również, że doktryna *non-recognition* może mieć zastosowanie, gdy na przeszkodzie uznania stoją wątpliwe moralnie działania państwa, które doprowadziły do określonej sytuacji faktycznej. S. Rosenne wyróżnia z kolei *non-recognition ab initio*, gdy jest ono przejawem przyjętej linii polityki państwa, i *non-recognition*, które wynika z decyzji organu międzynarodowego, takiego jak RB ONZ. Zob. S. Rosenne, *The Perplexities of Modern International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2004, s. 247.

⁸⁸ C. Warbrick, *States and recognition...*, op.cit., s. 242.

Część z państw, argumentując, dlaczego nie uznają Palestyny, powołuje się jednak nie na kryteria państwowości czy przeszkody o charakterze prawnym, a na zarzut działalności terrorystycznej, która jest przypisywana np. Organizacji Wyzwolenia Palestyny. Ponadto warunkiem uznania Palestyny ma być uznanie przez Palestynę istnienia państwa Izrael. Przykładowo senator Withers, reprezentujący australijskiego ministra spraw zagranicznych, oświadczył w 1977 r. w australijskim Senacie⁸⁹, że wpuszczenie na terytorium Australii przedstawicieli Organizacji Wyzwolenia Palestyny w charakterze obserwatorów na obrady Unii Międzyparlamentarnej nie oznacza uznania OWP. Ponadto senator zauważył, że „rząd Australii jednoznacznie sprzeciwia się użyciu terroryzmu we wszystkich jego formach, w tym dla realizowania celów politycznych i zwłaszcza gdy dotyczy on ludności cywilnej”. Uznanie jest więc niemożliwe dopóty, dopóki OWP nie uzna prawa Izraela do istnienia⁹⁰.

Innym, jaskrawym przykładem uzależnienia uznania Palestyny od zaprzestania działalności terrorystycznej i uznania Izraela jest polityka USA. W 1975 r. ówczesny sekretarz stanu USA Henry Kissinger oświadczył, że Stany Zjednoczone nie uznają Państwa Palestyńskiego, dopóki Palestyna nie uzna Izraela i nie zacznie wykonywać postanowień rezolucji RB ONZ nr 242 i 338⁹¹. Słowa Kissingera znalazły potwierdzenie w uchwale przyjętej w amerykańskim Kongresie, zgodnie z którą „żaden pracownik ani osoba działająca w imieniu rządu Stanów Zjednoczonych nie uzna ani nie będzie negocjować z Organizacją Wyzwolenia Palestyny lub jej przedstawicielami, tak długo jak Organizacja Wyzwolenia Palestyny nie uzna prawa Izraela do istnienia, nie zaakceptuje Rezolucji Rady Bezpieczeństwa 242 i 338 i nie wyrzeknie się używania terroryzmu”⁹². Ponadto w 1988 r. Kongres USA przyjął Akt Antyterrorystyczny, w którym stwierdza się, że „OWP i podmioty z nią związane są organizacją terrorystyczną i groźbą dla interesów Stanów Zjednoczonych i podmiotów z nimi powiązanych oraz dla prawa międzynarodowego i nie powinny uzyskiwać korzyści z działalności w Stanach Zjednoczonych”⁹³. Za niezgodne z prawem uznano otrzymywanie od OWP „czegokolwiek cennego poza materiałami informacyjnymi”, „wydawanie funduszy od OWP” oraz „ustanawianie lub utrzymywanie biura, siedziby, terenu lub jakichkolwiek innych urzędzeń bądź placówek w zasięgu jurysdykcji Stanów Zjednoczonych, na życzenie, pod kierunkiem lub ze środków zapewnianych przez OWP”⁹⁴. W związku z regulacją Aktu OWP nie może

⁸⁹ *Recognition*, „Australian Yearbook of International Law” 1976–1977, t. 7, s. 433–434.

⁹⁰ Australia do dzisiaj nie uznała Palestyny: <http://palestineun.org/about-palestine/diplomatic-relations/> (data dostępu: 20.12.2015).

⁹¹ C. Mark, *Palestinians and Middle East peace: Issues for the United States*, Congressional Research Service 2004, s. 3, <http://fas.org/man/crs/IB92052.pdf> (data dostępu: 20.12.2015).

⁹² PUBLIC LAW 98–473–OCT. 12, 1984, sec. 535.

⁹³ Anti-Terrorism Act of 1987, United States Code, 2006 Edition, Supplement 5, Title 22, Chapter 61, §5201 (b).

⁹⁴ *Ibidem*, § 5202.

prować na terytorium USA żadnej działalności poza czynnościami związanymi z utrzymaniem misji przy ONZ⁹⁵.

Skoro jednak Palestyna spełnia kryteria państwowości, jak zostało wskazane powyżej, oraz została uznana przez tak wiele państw, jest stroną tak wielu ważnych umów międzynarodowych jako państwo i na takich samych zasadach jak inne uznane państwa, a ZO ONZ posługuje się w odniesieniu do Palestyny określeniem *State of Palestine*, należałoby zapytać, czy polityka *not recognizing* nie składa się w tym przypadku po prostu na tzw. uznanie spóźnione, niezależnie od którego istnieje i działa w stosunkach międzynarodowych Państwo Palestyńskie.

Uznanie spóźnione zachodzi w sytuacji, „gdy z przyczyn politycznych państwo lub grupa państw odmawia uznania istnienia jakiegoś państwa, które obiektywnie istnieje i zostało wcześniej uznane przez większość pozostałych państw”⁹⁶. Historycznym przykładem uznania spóźnionego może być sytuacja amerykańskich republik powstałych w XIX w. USA uznały je w 1822 r., Wielka Brytania trzy lata później, ale Hiszpania dokonała ich uznania dopiero w latach 60. XIX wieku⁹⁷.

Jeśli chodzi o konsekwencje uznania spóźnionego, przede wszystkim brak uznania obiektywnie istniejącego państwa może powodować jego problemy w dochodzeniu swoich praw czy egzekwowaniu obowiązków od innych państw⁹⁸. Odwołując się raz jeszcze do przykładu stosunków między USA i Palestyną, można przywołać sprawę toczącą się przed sądem w Nowym Jorku, założoną przez rodzinę Leona Klinghoffera, który zginął w czasie porwania statku Achille Lauro przez palestyński Front Wyzwolenia Narodowego, przeciwko Organizacji Wyzwolenia Palestyny. OWP złożyła odwołanie od wyroku sądu, odrzucającego skargę OWP, w której organizacja twierdziła m.in., że ma immunitet przed sądami w USA. OWP powoływała się na *Foreign Sovereign Immunities Act*⁹⁹. Zgodnie z § 1602 tegoż Aktu ma on „służyć interesom sprawiedliwości” i chronić „prawa zarówno obcych państw, jak i dochodzących roszczeń w sądach Stanów Zjednoczonych”¹⁰⁰. W § 1604 stwierdza się, że „zgodnie z istniejącymi umowami międzynarodowymi, których Stany Zjednoczone są stroną w czasie wykonywania tego Aktu, obce państwo będzie posiadać immunitet od jurysdykcji sądów Stanów Zjednoczonych”¹⁰¹. W Akcie nie zdefiniowano, czym jest „państwo” (dookreślono jedynie pojęcie „obcego państwa”, które jednak nie odwołuje się do kryteriów państwowości¹⁰²), ale sąd przyjął, że jest to „jednostka, która

⁹⁵ 937 F.2d 44, 19 Fed. R. Serv. 3d (Callaghan) 1277, 1991 AMC 2751, 1991 U.S. App. Decision, par. 28 (dalej: Klinghoffer v. OWP).

⁹⁶ W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, op.cit., s. 295.

⁹⁷ J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 167.

⁹⁸ M. Shaw, *International Law*, op.cit., s. 471.

⁹⁹ Klinghoffer v. OWP, par. 11.

¹⁰⁰ 28 U.S. Code Title 28 › Part IV Chapter 97, § 1602.

¹⁰¹ Ibidem, § 1604.

¹⁰² Ibidem, § 1603 (a).

posiada określone terytorium i stałą ludność, która jest we władzy własnego rządu i która angażuje się lub ma zdolność do angażowania się w formalne relacje z innymi takimi jednostkami”¹⁰³. Zdaniem Sądu OWP nie spełnia tych kryteriów, ponieważ ani nie posiada określonego terytorium, ani ewentualne „Państwo Palestyńskie” nie znajduje się pod kontrolą własnego rządu, a OWP nie ma zdolności do zawierania formalnych relacji z innymi państwami”¹⁰⁴. Co do zarzutu OWP, że z racji braku formalnego uznania organizacja nie może być pozywana przed sądami w Stanach Zjednoczonych, sąd uznał, że to właśnie uznane reżimy nie mogą być pozwanymi, natomiast co do nieuznanych takiego zakazu nie ma¹⁰⁵.

Jeśli chodzi o konsekwencje prawnomiędzynarodowe uznania spóźnionego, to jeśli takie skutki na gruncie prawa międzynarodowego miałyby w ogóle istnieć, oznaczałoby to, że niedokonanie uznania w konkretnym przypadku jest sprzeczne z prawem międzynarodowym. W rachubę wchodziłoby więc tylko zachowanie państwa scharakteryzowane powyżej jako *not recognizing* (bo w przypadku *non-recognition* to uznanie byłoby wbrew prawu). Innymi słowy, trzeba byłoby rozważyć skutki prawne niedokonania przez państwa aktu uznania z przyczyn politycznych.

Guiding Principles o zgodności aktów jednostronnych z prawem stanowią tylko w art. 8, który głosi: „Jednostronna deklaracja, która pozostaje w konflikcie z normą peremptoryjną powszechnego prawa międzynarodowego, jest nieważna”. Trudno znaleźć przykład sytuacji, w której brak uznania oznaczałby naruszenie normy peremptoryjnej prawa międzynarodowego; tak się może zdarzyć raczej jedynie wtedy, gdy państwo dokonuje uznania podmiotu, w którym np. władza państwowa dopuszcza się ludobójstwa na miejscowej ludności, bo w ten sposób sankcjonuje naruszenie normy *ius cogens*.

Szukając dalej, można odwołać się do Artykułów o odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne¹⁰⁶. Ich art. 2 stanowi, że takim czynem jest zachowanie państwa, które spełnia dwa kryteria: po pierwsze, może być przypisane państwu, a po drugie, stanowi naruszenie międzynarodowego obowiązku państwa. Wydaje się, że ta druga przesłanka może mieć znaczenie w przypadku konsekwencji prawnych uznania spóźnionego. W Komentarzu do Artykułów Komisja Prawa Międzynarodowego stwierdziła, że obowiązek, którego naruszenie może powodować odpowiedzialność państwa, może wynikać z traktatu lub mieć inną podstawę niż prawo konwencyjne¹⁰⁷. Ponadto naruszenie obowiązku może być równoznaczne z zachowaniem sprzecznym z prawami innych podmiotów. Naruszone obowiązki mogą mieć

¹⁰³ Klinghoffer v. OWP, par. 11.

¹⁰⁴ Ibidem, par. 12–14.

¹⁰⁵ Ibidem, par. 17.

¹⁰⁶ *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, „Yearbook of the International Law Commission” 2001, t. 2, cz. 2.

¹⁰⁷ *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, „Yearbook of the International Law Commission” 2001, t. 2, cz. 2, s. 35.

charakter dwustronny lub wielostronny. Nie ma znaczenia, czy naruszając obowiązek, państwo działało z intencją wyrządzenia szkody¹⁰⁸. Obowiązek może polegać zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu. Nieważne więc, w jakiej formie wyrażono obowiązek, istotne jest to, że istnieje sprzeczność między tym międzynarodowym zobowiązaniem państwa a rzeczywistością¹⁰⁹.

Co do międzynarodowych obowiązków państwa, można odwołać się m.in. do postanowień Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych¹¹⁰, które są uważane za część prawa zwyczajowego. Deklaracja wymienia m.in. obowiązek współpracy państw w zgodzie z KNZ i zasadę suwerennej równości państw. Jednym z obowiązków składających się na zasadę suwerennej równości państw jest zobowiązanie do poszanowania osobowości innych państw. Artykuł 1 KNZ wymienia z kolei, jako jeden z celów ONZ, „rozwijanie przyjaznych relacji między państwami zgodnie z zasadą równości praw i samostanowienia narodów”. Mając to na uwadze, można wyprowadzić wniosek, że skoro państwa mają obowiązek poszanowania swojej osobowości i suwerennej równości, a także prowadzenia przyjaznej współpracy, to odmawianie aktu uznania istniejącemu państwu, negowanie jego osobowości prawnej, suwerenności i politycznej niepodległości, jeśli jest wywołane tylko względami politycznymi, stanowi naruszenie wyżej wymienionych obowiązków państwa, a zatem może wywoływać międzynarodową odpowiedzialność państwa, które uznania nie dokonuje. Jeśli przyjąć, że konsekwentna polityka *not recognizing*, prowadzona wbrew faktom, jest czynem międzynarodowo bezprawnym, można wówczas sięgnąć po środki przewidziane w Drugiej Części Artykułów o odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne, a zwłaszcza po środek z art. 30, który nakłada na państwo dopuszczające się takiego czynu obowiązek zaprzestania naruszeń prawa i zaproponowanie odpowiedniej gwarancji, że to działanie już się nie powtórzy. Innymi słowy, uznanie spóźnione oznaczałoby obowiązek dokonania uznania w ramach odpowiedzialności państwa za niedozwolony czyn. Niemniej jednak wydaje się, że taka konstrukcja mogłaby mieć ewentualne zastosowanie tylko w skrajnych przypadkach, gdy mimo uznania ze strony prawie całej społeczności międzynarodowej (a Palestyny nadal nie uznaje jeszcze około 60 państw), państwo nie dokonuje uznania, aby w ten sposób zwolnić się przykładowo z zakazu użycia siły w relacjach między państwami. Jak wskazywał Podesta, w żadnym wypadku akt uznania, mimo że fakultatywny, nie może stać się „bronią polityczną”¹¹¹, a tym bardziej służyć jako prawdziwy oręż. Przypadek Palestyny wydaje się jednak prostszy – państwa nie dokonują uznania ze względu na przyjętą politykę, mają do tego prawo, ponieważ uznanie jest przejawem

¹⁰⁸ Ibidem, s. 35–36.

¹⁰⁹ Ibidem, s. 54–55.

¹¹⁰ A/RES/25/2625 (1970).

¹¹¹ C. Podesta, *Règles à suivre...*, op.cit., s. 52.

ich suwerenności, a ponadto nie poniosą żadnej odpowiedzialności za brak takiego aktu uznania.

Jednocześnie, jeśli państwo istnieje, a część państw dopuszcza się spóźnionego uznania, to niezależnie od ich reakcji państwo to ma prawa i obowiązki określone w prawie międzynarodowym, np. jeśli państwo jest stroną konwencji międzynarodowych razem z państwami, które nie dokonały jego uznania, to wszystkie strony takich konwencji są w ten sam sposób związane ich postanowieniami¹¹². Nieuznawane powszechnie państwa nie są bowiem „odporne” na normy prawa międzynarodowego¹¹³. W przypadku więc wybuchu konfliktu zbrojnego, którego stronami byłyby Palestyna i Stany Zjednoczone, oba te państwa będą zobowiązane stosować wzajemnie wszystkie normy wynikające np. z konwencji genewskich, niezależnie od braku uznania.

Podsumowanie

Państwowość Palestyny jest obecnie coraz rzadziej kontestowana na forum społeczności międzynarodowej. Dowodem na to są przede wszystkim działania podejmowane przez ONZ, a w szczególności przyjmowane rezolucje ZO ONZ. Ponadto Palestyna przystąpiła do wielu umów międzynarodowych o fundamentalnym znaczeniu dla społeczności międzynarodowej. Ostatnim elementem, który potwierdziłby definitywnie to, że Palestyna jest państwem, byłoby członkostwo w ONZ. Niemniej te same państwa, które ze względów politycznych nie dokonują uznania Palestyny, sprzeciwiają się również zmianie jej statusu w ONZ. Mając na uwadze spełnienie przez Palestynę kryteriów państwowości oraz powszechnie stosowane dzisiaj określenie „Państwo Palestyńskie” na najważniejszych międzynarodowych forach, można postawić tezę, że państwa, które do tej pory nie dokonały uznania Palestyny, dopuszczają się tzw. uznania spóźnionego; nie ma ono jednak dla nich żadnych konsekwencji prawnych. Uznanie spóźnione nie wywołuje również żadnych skutków prawnych dla samej Palestyny, skoro bowiem spełnia ona kryteria państwowości, to mimo braku powszechnego uznania wiążą ją prawa i obowiązki wynikające z prawa międzynarodowego, tak samo jak wszystkie inne uznane państwa. Ewentualne konsekwencje uznanie spóźnione w relacjach dwustronnych może mieć jedynie na gruncie prawa wewnętrznego poszczególnych państw, gdy państwo nieuznające państwowości Palestyny może np. odmówić przyznania jej immunitetu jurysdykcyjnego.

¹¹² M. Shaw, *International Law*, op.cit., s. 471.

¹¹³ A.A. Cançado Trindade, *International law for humankind. Towards a new jus gentium*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston 2010, s. 166.

Palestine – An Unrecognised State

Palestine's statehood remains one of the most controversial issues of contemporary international law and international relations. Despite the position presented in resolutions adopted by the UN General Assembly as well as Palestine having joined many important international agreements under the same conditions as universally recognised states, some states still express doubts about the existence of the State of Palestine. The aim of this article is to show that Palestine has met the criteria of statehood and that states which have not so far recognised it are guilty of belated recognition. The first part of the article will briefly discuss the mutual relations between the institution of recognition and the phenomenon of statehood. Then the author shall characterise Palestine's presence in the United Nations. The next part will be dedicated to discussing how Palestine meets the criteria of statehood. Following that the author shall present examples of bilateral relations between Palestine and the countries that do not recognise it, which shall be later used to elaborate on the definitions of belated recognition and implicit recognition. The last part has been devoted to issues related to belated recognition.

Keywords: Palestine, statehood, public international law, recognition.