

JAN SANDORSKI

## PEŁNOMOCNICTWA W ONZ

### I. UWAGI WSTĘPNE

Niejednokrotnie problemy zasadnicze o poważnym znaczeniu dla społeczności międzynarodowej znajdują swój wyraz w organizacjach międzynarodowych w dyskusji o pozornie drugoplanowym, pozamerytorycznym znaczeniu, zmierzającej do rozstrzygnięcia, zdawałoby się, mało znaczącej kwestii proceduralnej. Poważny kompleks spraw zwanych kwestią chińską w ONZ przez dłuższy czas oscylował wokół porządku dziennego obrad Zgromadzenia Ogólnego. Stosunek ONZ do interwencji wietnamskiej w Kampuczy znalazł wyraz w głosowaniu nad sprawą — kto jest uprawniony do reprezentowania tego członka w organizacji. Negatywna ocena polityki apartheidu pociągnęła za sobą decyzję proceduralną odmawiającą rządowi z Pretorii prawa do reprezentowania Republiki Południowej Afryki w ONZ. Najnowszym tej mody przejawem było zakwestionowanie w październiku 1983 r. przez przedstawiciela Stanów Zjednoczonych w ONZ Charlesa Lichensteina prawa do występowania na forum Rady Bezpieczeństwa reprezentanta Grenady Iana Jacobsa<sup>1</sup>. Dyplomata ten po zamachu stanu i zabójstwie premiera Maurice'a Bishopa podporządkował się szefowi Rewolucyjnej Rady Wojskowej Hudsonowi Austinowi. Wbrew stanowisku brytyjskiego gubernatora wyspy Paula Scoona protestował on w Radzie Bezpieczeństwa przeciwko interwencyjnej akcji Stanów Zjednoczonych i sześciu państw karaibskich<sup>2</sup>. Zarzut wytoczony reprezentantowi Grenady nie miał zasadniczego wpływu na przebieg sprawy w Radzie, która ze względu na veto Stanów Zjednoczonych nie uchwaliła rezolucji uznającej inwazję za naruszenie prawa międzynarodowego. Przypomniał on jednak o istnieniu środka w postaci zakwestionowania pełnomocnictw, który może być użyty w ONZ w przypadku, gdy większość państw członkowskich uważa, że dana ekipa rządząca nie reprezentuje państwa w organizacji. Rodzi się pytanie: czy zakwestionowanie pełnomocnictw może być jedynie zabiegiem, który ma

<sup>1</sup> Rzeczpospolita z 31 X 1983.

<sup>2</sup> Newsweek z 31 X 1983.

chronić organizację przed działaniami rzekomych pełnomocników nie posiadających stosownych pełnomocnictw, czy też może być wyrazem sprzeciwu wobec władzy, która te pełnomocnictwa wystawiła. W pierwszym przypadku zabieg ten miałby sensu stricto formalny charakter. W drugim — nabrałby znaczenia politycznego o poważnych następstwach prawnomiędzynarodowych, polegających na uniemożliwieniu działań w organizacji przedstawicieli zakwestionowanej władzy. Odrzucenie pełnomocnictw jest bowiem równoznaczne w tym przypadku z pozbawieniem prawa do reprezentowania państwa w ONZ.

## II. PEŁNOMOCNICTWO W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM PUBLICZNYM

Nie istnieją przepisy prawa organizacji międzynarodowych, które regulowałyby szczegółowo kwestię pełnomocnictw w tych organizacjach. O pełnomocnictwach jest jedynie mowa przy okazji określania zadań i procedury komisji weryfikacji pełnomocnictw oraz regulowania funkcjonowania delegacji w organizacjach. Chcąc zatem nieco bliżej przyjrzeć się temu zjawisku w organizacjach międzynarodowych trzeba wpiersz sięgnąć po przepisy rządzące umowami międzynarodowymi i w nich doszukać się interesujących analogii.

Pełnomocnictwo jest instytucją prawną, która powstała w prawie prywatnym w związku z koniecznością podejmowania działań przez jedną osobę w imieniu drugiej wywołujących skutki prawne bezpośrednio dla tej drugiej osoby<sup>3</sup>. W prawie tym oświadczenie woli, którym mocodawca udzielił uprawnień pełnomocnikowi, a nie dokument stwierdzający tę czynność prawną, określa się mianem pełnomocnictwa<sup>4</sup>. Konwencja wiedeńska z 1969 r. o prawie umów międzynarodowych pod pojęciem „pełnomocnictwo” (art. 2 pkt. 1 (c)) rozumie „d o k u m e n t wystawiony przez właściwą władzę państwową upoważniający pewną osobę lub osoby do reprezentowania państwa, w negocjowaniu, przyjmowaniu lub ustalaniu autentycznego tekstu umowy lub dokonywaniu jakiegokolwiek innej czynności związanej z umową”. Nie jest to jedyna rozbieżność w tej dziedzinie między prawem prywatnym i międzynarodowym. W tym drugim odstępiono od opartego na analogiach prywatnoprawnych pojmowania reprezentacji. W literaturze prawnomiędzynarodowej wyrażano pogląd, że o reprezentacji można mówić jedynie wtedy, gdy przedstawiciel i reprezentowany są podmiotami prawa międzynarodowego tak, jak podmiotami prawa prywatnego są pełnomocnik i mocodawca<sup>5</sup>. Przykładem

<sup>3</sup> Por. A. Szpunar, *Stanowisko prawne pełnomocnika*, Przegląd Notarialny 1949, nr 1-2.

<sup>4</sup> A. Wolter, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1972, s. 323.

<sup>5</sup> K. Kocot, *Organizacje międzynarodowe. Systematyczny zarys zagadnień prawnomiędzynarodowych*, Warszawa—Wrocław—Kraków—Gdańsk 1971, s. 150.

stosunku reprezentacji będzie pełnienie przez Francję opieki dyplomatycznej nad obywatelami Monako czy też działanie ambasady Szwajcarii w Iranie na rzecz interesów amerykańskich. Klasyczne kanony reprezentacji zostały jednak w stosunkach międzynarodowych odrzucone. Artykuł konwencji wiedeńskiej z 1969 r., dotyczący pełnomocnictw, mówi o osobach uznawanych za reprezentujące państwo. Artykuł ów osoby te dzieli na takie, które z tytułu pełnionych funkcji bez potrzeby przedstawiania pełnomocnictw reprezentują państwo (szefowie państw, rządów, ministrowie spraw zagranicznych, szefowie misji dyplomatycznych, a także przedstawiciele akredytowani na konferencjach międzynarodowych i przy organizacjach międzynarodowych lub ich organach, jeżeli są tam przyjmowane teksty umów) oraz na takie, które muszą przedkładać pełnomocnictwa. Głównie z myślą o przywódcach partii politycznych państw socjalistycznych za reprezentantów uznano również osoby, które w praktyce zainteresowanych państw występują bez pełnomocnictw. W tejże praktyce istnieje również tendencja do wyposażania liderów, partii politycznych w pełnomocnictwa, jeżeli nie pełnią oni funkcji państwowych lub rządowych, które uzasadniają ich brak<sup>6</sup>. Reprezentantów państw można więc zakwalifikować do trzech grup. W pierwszej znajdują się osoby, które będąc organami działają na podstawie własnych kompetencji. Ich istnienia na płaszczyźnie międzynarodowej domniemywa się. Osoby te mają kompetencje do podejmowania wszelkich czynności związanych z zawarciem umowy. Do drugiej grupy należą osoby, które z racji pełnionych funkcji nie muszą przedstawiać pełnomocnictw, ale ich kompetencje ograniczone są do przyjęcia tekstu umowy (szefowie misji dyplomatycznych). Trzecia grupa to osoby, które muszą posiadać pełnomocnictwa. W praktyce międzynarodowej grupa ta jest najliczniejsza.

Mając na względzie poczynione uwagi dotyczące pełnomocnictw w prawie umów międzynarodowych można pokusić się o zdefiniowanie tego pojęcia w szerszym niż prawnotraktatowym znaczeniu. Otóż w prawie międzynarodowym pod tym terminem rozumieć należy dokument wystawiony przez właściwą władzę państwową, organizację międzynarodową, a nawet konferencję międzynarodową<sup>7</sup>, upoważniający pewną osobę lub osoby do reprezentowania w trakcie dokonywania czynności regulowanych prawem międzynarodowym. Podstawową funkcją pełnomocnictwa jest wskazanie przedstawiciela i określenie jego uprawnień.

Zgodnie z art. 8 konwencji wiedeńskiej z 1969 r. czynność związana

<sup>6</sup> Szczegóły zob: J. Sandorski, *Nieważność umów międzynarodowych*, Poznań 1978, s. 83.

<sup>7</sup> Np. pełnomocnicy „konferencji na szczycie” pięciu państw arabskich Zatoki Perskiej, która miała miejsce w stolicy Kataru (Doha), podjęli się w początkach listopada 1983 r. mediacji między antagonistycznymi frakcjami w Al-Fatah w celu zawarcia w Tripoli porozumienia w sprawie przerwania działań wojennych. Rzeczpospolita z 10 IX 1983.

z zawarciem umowy dokonana przez osobę, która nie posiada pełnomocnictw lub kompetencji domniemanych wynikających z pełnionych funkcji jest prawnie bezskuteczna, chyba że zostanie później przez dane państwo zatwierdzona. Mamy tu do czynienia z nieważnością formalną. Autorzy konwencji wzorowali się na prawie cywilnym, w którym znany jest tzw. rzekomy pełnomocnik (*falsus procurator*). Jego czynność ma charakter *negotium claudians*. Sądzić można, że każda, a nie tylko określona w art. 3 konwencji, czynność będzie prawnie nieskuteczna, jeżeli nie zostanie później zatwierdzona. Uchwała organizacji międzynarodowej przyjęta przy współudziale rzekomego pełnomocnika będzie więc nieważna.

Artykuł 47 konwencji wiedeńskiej z 1969 r., w przeciwieństwie do art. 8, nie dotyczy sytuacji, w której działanie w imieniu państwa podejmuje osoba nie będąca tego państwa reprezentantem, lecz działań osób, których upoważnienie do wyrażenia zgody ulegało szczegółowym ograniczeniom. Zgodnie z tym artykułem naruszenie ujawnionych innym stronom ograniczeń spowoduje nieważność umowy międzynarodowej w stosunkach międzynarodowych oraz jej bezskuteczność w prawie wewnętrznym.

Praktyka międzynarodowa nader rzadko odnotowuje przypadki powoływania się na przekroczenie pełnomocnictw jako przyczynę nieważności umów międzynarodowych. Mało też jest prawdopodobne, by takie przekroczenie było przyczyną nieważności uchwały konferencji międzynarodowej lub organizacji międzynarodowej. Pełnomocnictwa są tu formułowane szeroko, a instrukcje nie są z reguły ujawniane. W praktyce zdarza się natomiast, że państwo dystansuje się od stanowiska zajętego przez jego przedstawiciela. We Wrześniu 1983 r. przedstawiciel Stanów Zjednoczonych w ONZ Charles Liechenstein oświadczył, ku zaskoczeniu słuchaczy, że ci delegaci do ONZ, którym nie podoba się w siedzibie organizacji, winni „sail into the sunset” (wynieść się w siną dal). Uwaga ta padła pod adresem Związku Radzieckiego i tych państw, które wyrażały niezadowolenie z utrudniania przez władze stanowe przyjazdu Andrieja Gromyki do Nowego Jorku. Departament Stanu poczuł się w obowiązku oświadczyć, że Liechenstein występował w tej sprawie w imieniu własnym, a nie rządu Stanów Zjednoczonych<sup>8</sup>. Nie było to pierwsze oświadczenie tego rodzaju w praktyce dyplomatycznej Stanów Zjednoczonych. Szczególnie często dochodziło do takich sytuacji za rządów prezydenta Cart era, gdy przedstawicielem Stanów Zjednoczonych w ONZ był znany ze swych żywiołowych wystąpień Andrew Young (tzw. „blue jeans diplomacy”). Bez wątplenia Charles Liechenstein dysponował odpowiednimi pełnomocnictwami i nie naruszył szczególnych ograniczeń, jako że pełnomocnictwa do działania w ONZ takowych nie zawierają. Można więc przypuszczać, że postąpił wbrew instrukcjom, bądź w wypadku ich bra-

<sup>8</sup> Newsweek z 3 X 1983.

ku po prostu nie wyczuł intencji swoich zwierzchników. Jego wystąpienie było sprzeczne z obowiązkami Stanów Zjednoczonych wynikającymi z ich umowy z ONZ o siedzibie. Z tego względu konieczne było złożenie przez Departament Stanu stosownego oświadczenia. Wynika z tego wniosku, że jeśli czynność podjęta przez pełnomocnika polegała na zajęciu w trakcie dyskusji stanowiska w imieniu państwa, to państwo może tę czynność unieważnić. Trudno jednak wyobrazić sobie, by takie samo działanie mogło państwo podjąć w celu unieważnienia podjętej uchwały poprzez unieważnienie głosu oddanego przez przedstawiciela. Jeśli uchwała podjęta została z zachowaniem niezbędnych formalności (np. quorum, stosowna większość lub jednomyślność, należyte pełnomocnictwa), a więc jest prawomocna<sup>9</sup>, to założenie, że państwo może uchylić skutki głosowania swego przedstawiciela doprowadziłoby do niepożądanego niepewności o dalsze losy uchwał. W praktyce istnieje tendencja do aprobowania zmiany stanowiska przed oficjalnym ogłoszeniem rezultatów głosowania i odrzucania takiej możliwości po tym fakcie<sup>10</sup>. Chodzi tu więc bardziej o korygowanie błędów, szczególnie wówczas, gdy do głosowania służą mechanizmy, niż o zmianę stanowiska bądź skorygowanie działań pełnomocnika. W tym duchu do sprawy ustosunkował się Komitet ad hoc do Usprawniania Metod Pracy Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>11</sup>.

W celu uniknięcia skutków braku pełnomocnictw lub szczególnych ograniczeń pełnomocnicy stron w trakcie negocjacji wymieniają pełnomocnictwa i nawzajem uznają je za dobre i sporządzone w należytej formie. Wyjątkowo wymiana pełnomocnictw może być, na żądanie drugiej strony, zastąpiona ich okazaniem<sup>12</sup>. Na konferencjach międzynarodowych i w organizacjach międzynarodowych państwa są reprezentowane przez delegacje, których członkowie na dowód, że mają prawo występować w imieniu swoich rządów, otrzymują pełnomocnictwa składane w prezydium bądź specjalnym organom weryfikacyjnym. Tylko delegaci pełnomocni mają prawo składać w imieniu swych rządów wiążące oświadczenia i podpisywać wszelkie akty i dokumenty będące wynikiem konferencji czy też działalności organów. Niejednokrotnie w przeszłości toczyły się ożywione dyskusje w sprawie pełnomocnictw. Na kongresie wiedeńskim ustalono, że posłowie, których pełnomocnictwa wzbudzają zastrzeżenia, mogą uczestniczyć w obradach, ale bez prawa głosowania, Zasada ta przyjęła się na konferencjach międzynarodowych, a także w niektórych organizacjach międzynarodowych.

<sup>9</sup> Problem prawomocności uchwał organizacji międzynarodowych omawia J. Sanderski, *RWPG-forma prawna integracji gospodarczej państw socjalistycznych*, Poznań 1977, s. 111.

<sup>10</sup> Z. M. Klepacki, *Proces podejmowania decyzji w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 1979, s. 192.

<sup>11</sup> Dok. ONZ A/5423, Aneks VIII.

<sup>12</sup> Por. Instrukcja o formie umów międzynarodowych. Załącznik do zarządzenia nr 20 prezesa Rady Ministrów z dnia 14 II 1969.

Do ujednoczenia zasad dotyczących pełnomocnictw dążono konsekwentnie w praktyce dyplomatycznej po pierwszej wojnie światowej. Poważne zasługi posiadała Liga Narodów. Przyjęto w niej, że w przeciwieństwie do członków Rady Ligi, którymi przeważnie byli ministrowie spraw zagranicznych posiadający szerokie kompetencje międzynarodowe, członkowie Zgromadzenia musieli wykazać się posiadanymi pełnomocnictwami. Komitet Weryfikacji Pełnomocnictw Zgromadzenia Ligi zwracał uwagę na fakt, iż zamiast pełnomocnictw delegaci przedstawiali niejednokrotnie telegramy lub listy od ministrów spraw zagranicznych, a czasami sami wystawiali sobie pełnomocnictwa<sup>13</sup>. Pod wpływem tych nieformalnych praktyk dokonano zmiany regulaminu Zgromadzenia i wprowadzono przepis głoszący, że pełnomocnictwa muszą być wystawiane przez głowę państwa albo ministra spraw zagranicznych i przedstawione Sekretarzowi Generalnemu Ligi na tydzień przed rozpoczęciem sesji.

### III. PROCEDURA WERYFIKACJI PEŁNOMOCNICTW W ONZ

#### 1. DELEGACJE I ICH PEŁNOMOCNICTWA

Problemy prawnych związanych z funkcjonowaniem delegacji w organizacjach międzynarodowych dotyczy konwencja wiedeńska z 14 III 1975 r. o reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi o charakterze uniwersalnym<sup>14</sup>. Artykuł 42 tej konwencji głosi, że państwo może wysłać delegację do organu lub na konferencję zgodnie z przepisami organizacji. Jeśli chodzi o dobór i mianowanie członków delegacji, to państwu wysyłającemu pozostawiono pełną swobodę (art. 43 konwencji). Natomiast na jej skład liczbowy wpływ mają przepisy organizacji. Regulamin Zgromadzenia Ogólnego ONZ przewiduje, że delegacja każdego członka składa się najwyżej z 5 delegatów i 5 zastępców oraz z pozostawionej do uznania państwa liczby doradców, rzeczoznawców i osób o podobnych stanowiskach. Każda delegacja musi mieć swego przewodniczącego (art. 45 konwencji). Problemem pełnomocnictw zajmuje się art. 44 konwencji głoszący, iż pełnomocnictwa przewodniczącego delegacji i innych delegatów powinny być wystawiane przez głowę państwa lub szefa rządu, lub przez ministra spraw zagranicznych, lub — jeśli pozwalają na to przepisy danej organizacji albo regulamin konferencji — przez inny kompetentny organ państwa wysyłającego. Tę samą formułę stosowano w art. 10 konwencji dotyczącym listów uwie-

<sup>13</sup> League of Nations Official Journal 1933 (Special Supplement), nr 115, s. 30.

<sup>14</sup> Dok. ONZ A/Conf. 67/16 — Vienna Convention on the Representation of States in Their Relations with International Organisation of Universal Character.

rzytelniających (credentials, lettres de créance) stałych przedstawicieli państw przy organizacjach międzynarodowych. W 1949 r. sekretariat ONZ opracował wzór listów uwierzytelniających do akredytacji przedstawicieli państw przy ONZ<sup>15</sup>. Zgodnie z powstałą na jego tle praktyką w listach znajduje się m. in. informacja, w jakich organach stały przedstawiciel państwa jest upoważniony do jego reprezentowania. Listy uwierzytelniające upodobniły się dzięki temu do pełnomocnictw delegatów.

Już w grudniu 1948 r., przed uchwaleniem przez Zgromadzenie Ogólne rezolucji w sprawie ujednoczenia reguł dotyczących listów uwierzytelniających<sup>16</sup>, zastanawiano się w dyskusji, czy pojęcie listów uwierzytelniających nie należałoby zastąpić pojęciem pełnomocnictw. Większość opowiedziała się jednak przeciwko tej propozycji. Niektórzy autorzy sugerują, iż w praktyce chętnie używa się terminu „pełnomocnictwo” (full power, plain pouvoir) do czynności jednorazowych, a terminu „listy uwierzytelniające”, gdy chodzi o upoważnienie do podejmowania wielu różnych czynności związanych z wykonywaniem powierzonej funkcji<sup>17</sup>. Granica między obu terminami nie jest jednak precyzyjnie określona, o czym świadczyć może występowanie w praktyce dyplomatycznej tzw. pełnomocnictw generalnych, które nie ograniczają pełnomocnika do działań jednorazowych. Odnieść można wrażenie, że w przeciwieństwie do dawnej praktyki dyplomatycznej, w której termin „listy uwierzytelniające” stosowano, do pełnomocnictw akredytowanych dyplomatów, we współczesnej praktyce organizacji międzynarodowej stosuje się go również do pełnomocnictw delegatów, a nie tylko do stałych przedstawicieli państw w organizacji. Tendencję tę ilustruje angielska nazwa Komitetu Pełnomocnictw Zgromadzenia Ogólnego ONZ (Credentials Committee).

## 2. KOMITET PEŁNOMOCNICTW

Przed wyborem nowego przewodniczącego sesji na wniosek tymczasowego przewodniczącego Zgromadzenie Ogólne mianuje 9 członków Komitetu Pełnomocnictw<sup>18</sup>. Działalność Komitetu regulują trzy przepisy części IV regulaminu Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Pierwszy z nich (art. 27) wymaga od członków ONZ aby „pełnomocnictwa delegatów oraz nazwiska członków delegacji przedkładane były Sekretarzowi Generalnemu w miarę możliwości nie później niż na tydzień przed ustaloną datą

<sup>15</sup> Wzorcowe listy uwierzytelniające znajdują się w: Yearbook of the International Law Commission 1967, t. II, s. 168.

<sup>16</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 257 (III) z 3 XII 1948.

<sup>17</sup> Tak tę kwestię wyjaśnia M. Paszkowski, *Dyplomacja wielostronna na forum organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 73.

<sup>18</sup> Szczegóły: S. D. Bailey, *The General Assembly of the United Nations*, London 1964, s. 45 - 49.

otwarcia sesji". Ponadto przepis ten głosi, że „pełnomocnictwa wystawia głowa państwa, szef rządu lub minister spraw zagranicznych”. Artykuł 28 określa skład Komitetu, którego członkowie sami wybierają swoje prezydium. Najistotniejszym, a zarazem najbardziej kontrowersyjnym, fragmentem artykułu jest ostatnie jego zdanie, z którego wynika, że Komitet „sprawdza pełnomocnictwa delegatów i bezzwłocznie składa sprawozdanie”. W sprawozdaniu może znaleźć wyraz zastrzeżenie do pełnomocnictw przedstawionych przez przedstawiciela lub przedstawicieli. Takiej sytuacji dotyczy art. 29, który brzmi następująco: „Każdy delegat, co do którego dopuszczenia którykolwiek członek organizacji wniósł sprzeciw, bierze tymczasowo udział w sesji na tych samych prawach co pozostali delegaci do chwili złożenia sprawozdania przez Komitet Pełnomocnictw i do powzięcia decyzji przez Zgromadzenie Ogólne”. Podstawową kompetencją Komitetu Pełnomocnictw ONZ jest zatwierdzenie lub odrzucenie pełnomocnictw. Decyzja jego musi być potwierdzona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Organ *ten* może zmienić „werdykt” Komitetu. Uchwała Zgromadzenia Ogólnego w sprawie pełnomocnictw nie należy do ważnych w znaczeniu wynikającym z art. 18 pkt 2 Karty, a więc podejmowana jest zwykłą większością głosów członków obecnych i głosujących<sup>19</sup>. Wyjątkowo na mocy art. 18 pkt 3 Karty, zgodnie z wnioskiem Stanów Zjednoczonych złożonym na XVI sesji Zgromadzenia Ogólnego w 1961 r., postanowiono uznać sprawę reprezentacji Chin za wymagającą większości 2/3 głosów<sup>20</sup>.

Decyzje w łonie Komitetu Pełnomocnictw zapadają większością, głosów. Od 1963 r. do 1974 r. większość członków Komitetu była zdania, iż minio zgłoszonego sprzeciwu należy podjąć decyzję zatwierdzającą pełnomocnictwa przedstawicieli Republiki Południowej Afryki. W tym samym czasie większość członków ONZ była przeciwna czynnej obecności RPA w organizacji. Dopiero we wrześniu 1974 r. większość w Komitecie (5 — za, 3 — przeciw, 1 — wstrzymujący się) opowiedziała się przeciwko legalności pełnomocnictw delegatów tego państwa.

Zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 396 (V) z 14 XII 1950 r. decyzja Komitetu Pełnomocnictw zatwierdzona przez Zgromadzenie Ogólne „winna być brana pod uwagę przez inne organy ONZ oraz przez organizacje wyspecjalizowane”<sup>21</sup>. Odmienne rozwiązanie mogłoby

<sup>19</sup> Pod tym pojęciem rozumie się członków głosujących za lub przeciw, gdyż członków wstrzymujących się od głosowania uważa się za nie głosujących — art 88 (127) regulaminu Zgromadzenia Ogólnego.

<sup>20</sup> Szczegóły: B. S. J. Weng, *Peking's UN Policy — Continuity and Change*, New-York 1972, s. 200.

<sup>21</sup> Zalecenie to nie jest w pełni respektowane przez organizacje wyspecjalizowane, ONZ. RPA nadal uczestniczy w pracach niektórych organizacji (np. IMF, IBRD). Państwo to wycofało się lub zostało wydalone z FAO, ILO UPU UNESCO i WHO.

doprowadzić do absurdalnej sytuacji w której w Zgromadzeniu Ogólnym delegat nie mógłby reprezentować państwa, a np. w Radzie Bezpieczeństwa ten sam delegat nie miałby trudności w wykonywaniu funkcji.

#### IV. PRAKTYKA ONZ W DZIEDZINIE PEŁNOMOCNICTW

Z brzmienia art. 28 regulaminu Zgromadzenia Ogólnego ONZ można wnioskować, iż Komitet Pełnomocnictw winien dokonywać tylko formalnego sprawdzania pełnomocnictw delegatów, a więc kontrolować, czy mają oni odpowiednie dokumenty podpisane przez organy reprezentujące dane państwo na zewnątrz<sup>22</sup>. Przez pierwszych pięć sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ Komitet tak właśnie traktował swoje obowiązki, a jego sprawozdania były sporządzane w dzień lub w dwa po powołaniu tego organu. Od VI sesji Komitet został zobowiązany rezolucją 396 (V), by rozpatrywał nie tylko problem, czy przedstawiciele posiadają pełnomocnictwa w stosownej formie, lecz także czy wystawiający je organ ma prawo do działania w imieniu państwa członkowskiego. Wskutek tego czasu trwania weryfikacji znacznie się wydłużył, tak że niektóre sprawozdania zaczęto przedstawiać Zgromadzeniu Ogólnemu pod koniec sesji w grudniu. Kwestia reprezentatywności (tak się ją określa w dokumentacji ONZ) jest często trudna do rozstrzygnięcia. Może ona powstać w trzech zasadniczych przypadkach: gdy mamy do czynienia z rywalizacją dwóch rządów, gdy stary rząd został obalony w okolicznościach wzbudzających wątpliwości co do legalności jego następcy oraz gdy istnieją zastrzeżenia co do reprezentatywnego charakteru rządu państwa członkowskiego<sup>23</sup>. Postawienie problemu reprezentatywności stanowiło przełom w podejściu Zgromadzenia Ogólnego ONZ do kompetencji Komitetu Pełnomocnictw. Stało się to w związku z kwestią reprezentacji Chin w ONZ.

##### I. SPRAWA CHIN

Po utworzeniu 1 X 1949 r. Chińskiej Republiki Ludowej Związek Radziecki oraz kraje demokracji ludowej bojkotowały do sierpnia 1950 r. organy ONZ na znak protestu przeciwko nieusunięciu z nich delegatów Kuomintangu. We wrześniu 1950 r. Komitet Pełnomocnictw zatwierdził jednak ich pełnomocnictwa. Na forum ONZ rozpoczęła się z tą chwilą, trwająca ponad 20 lat, dyskusja na temat: kto ma prawo reprezentować Chiny jako jedno z wielkich mocarstw w organizacji? Sprawa

<sup>22</sup> Nadal niektóre państwa tak właśnie interpretują art. 28. Patrz stanowisko Stanów Zjednoczonych, Belgii i Kostaryki opisane w pierwszym sprawozdaniu Komitetu Pełnomocnictw z 28 IX 1974, dok. ONZ A/9779.

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat: S. D. Bailey, *The General Assembly*, s. 45-49.

ta ze względu na nadanie jej charakteru sprawy ważnej utraciła charakter proceduralny. W celu osłabienia szans ChRL zgłaszano projekty dotyczące kwestii reprezentatywności władz państwa członkowskiego, w których eksponowano znaczenie nie tylko efektywnej władzy na terytorium państwa, lecz także poparcia ludności dla rządu, chęci i zdolności wykonywania przez niego zobowiązań międzynarodowych oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności<sup>24</sup>. Warunki reprezentatywności w takim ujęciu upodobniały się do warunków nabycia członkostwa organizacji. Państwa socjalistyczne zajmowały w sprawie chińskiej stanowisko, iż decydującym kryterium jest efektywna władza na większości terytorium, wykazująca cechy trwałości. Tak samo rzecz oceniała większość przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego<sup>25</sup>.

Na XVI sesji Zgromadzenia Ogólnego sprawa reprezentacji Chin, wbrew stanowisku Stanów Zjednoczonych, została wpisana do porządku dziennego Zgromadzenia. Jej rozstrzygnięcie utrudniała jednak konieczność uzyskania 2/3 głosów członków opowiadających się za prawem ChRL do udziału w pracach organizacji. Dopiero 25 X 1971 r. na XXVI sesji Zgromadzenia Ogólnego nastąpiła zmiana i w miejsce delegatów Taipei weszli przedstawiciele Pekinu. Do tego momentu Komitet Pełnomocnictw nie zmienił linii postępowania z 1950 r.

## 2. SPRAWA WĘGIER

W październiku i listopadzie 1956 r. kolejne rządy Węgier zwróciły się do ZSRR o interwencję w sprawy wewnętrzne tego państwa. W dniu 24 X 1956 r. uczynił to rząd, który był wówczas uznany przez większość członków społeczności międzynarodowej<sup>26</sup>. W dniu 1 XI premier Imre Nagy w telegramie do przewodniczącego Rady Najwyższej ZSRR — Woroszyłowa zażądał wycofania wojsk radzieckich. Równocześnie w piśmie do Sekretarza Generalnego ONZ Hammarskjölda informował o wypowiedzeniu Układu Warszawskiego oraz o ogłoszeniu neutralności, prosząc by sprawa ta wpisana została do porządku obrad Zgromadzenia Ogólnego, a wielkie mocarstwa pomogły w zachowaniu przez Węgry neutralności. O zdjęcie sprawy z porządku obrad trzy dni później zwrócił się rząd Janosa Kadara, równocześnie informując o swoim powstaniu oraz zwróceniu się do ZSRR o pomoc w walce z opozycją. Powstanie tego rządu wzbudzało na forum ONZ kontrowersje i dlatego zakwestionowano pełnomocnictwa jego przedstawicieli. Nie odrzucono ich jednak, lecz w nawiąza-

<sup>24</sup> Np. projekt Kuby, dok. ONZ A/1308.

<sup>25</sup> Np. Quincy Wright, *The Chinese Recognition Problem*, *American Journal of International Law* 1955, t. III, s. 337; B. S. J. Weng, *Peking's UN Policy*, s. 205 i nast.; M. Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, London 1971, s. 250.

<sup>26</sup> I. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford 1968, s. 317-318.

niu do art. 29 regulaminu Zgromadzenia Ogólnego umożliwiono delegacji węgierskiej tymczasowy udział w sesji. Przez sześć kolejnych lat Komitet Pełnomocnictw ani nie akceptował, ani nie odrzucał pełnomocnictw węgierskich. W 1962 r. zaniechano dalszego zgłaszania sprzeciwu, rezygnując tym samym z wyrażania w ten sposób dezaprobaty.

### 3. SPRAWA KONGA

Kwestia kongijska weszła na etap sporu dotyczącego pełnomocnictw w chwili, gdy premier Lumumba i prezydent Kasawubu wysłali na XV sesję Zgromadzenia Ogólnego w 1960 r. dwie różne delegacje. Dwa miesiące po powstaniu Republiki Kongo (obecnie Zair) prezydent Kasawubu 5 IX 1960 r. pozbawił Lumumbę jego stanowiska. Dwa dni później parlament anulował tę decyzję. Wówczas prezydent zawiesił parlament, który jednak nie uznał jego działań za prawne i całą władzę przekazał premierowi. W tym samym czasie władzę usiłowała przechwycić grupa wojskowych na czele z generałem Mobutu. W takich to okolicznościach Zgromadzenie Ogólne ONZ zadecydowało o przyznaniu prawa do reprezentowania Konga przedstawicielom Kasawubu. Rezolucja z 23 IX 1960 r. przyjęta została większością 53 głosów przeciwko 24 przy 19 wstrzymujących się. Istotne znaczenie dla zatwierdzenia decyzji Komitetu Pełnomocnictw miało osobiste pojawienie się prezydenta Konga na sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Decyzja ta osłabiła międzynarodową pozycję premiera i była jednym z czynników, które doprowadziły do jego aresztowania 1 XII 1960 r. przez wojska popieranego przez prezydenta generała Mobutu.

### 4. SPRAWA JEMENU

Po obaleniu monarchii i proklamowaniu 26 IX 1962 r. Arabskiej Republiki Jemenu nowe władze wysłały swoich delegatów na XVII sesję Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Nie mając pewności co do trwałości zmian politycznych w Jemenie Komitet Pełnomocnictw nie odrzucił pełnomocnictw rojalistów. Już jednak na XVII sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ Jemen był reprezentowany przez przedstawicieli władz republikańskich.

### 5. SPRAWA KAMPUCZY

Państwo noszące obecnie nazwę Kambodża jeszcze w 1975 r. występowało w ONZ jako Republika Khmeru, a przed 1975 r. jako Kambodża. Już w 1974 r. przyciągnęło ono uwagę Komitetu Pełnomocnictw. Wówczas to delegat Chin w tym organie kategorycznie domagał się odrzucenia pełnomocnictw „kliku Lon Nola”, czyli rządu Republiki Khmeru. Jego przedstawiciele byli obecni w ONZ i przedłożyli swe pełnomocnictwa.

Delegat Chin twierdził, że jedynym legalnym rządem jest Królewski Rząd Narodowego Związku Kambodży. Chcąc osiągnąć kompromis delegat Senegalu zaproponował, by komisja nie zaakceptowała pełnomocnictw ani jednego, ani drugiego rywalizującego rządu. Ostatecznie jednak Komitet uznał pełnomocnictwa rządu Lon Nola popieranego przez Stany Zjednoczone<sup>27</sup>.

Ponownie problem reprezentacji Kampuczy w ONZ pojawił się w 1980 r. Do reprezentowania tego państwa w stosunkach międzynarodowych pretendowały wówczas i nadal pretendują dwa rządy. Rząd koalicyjny Demokratycznej Kampuczy składa się z osób, które były członkami Komunistycznej Partii Kampuczy znanej powszechnie pod nazwą Khmer Rouge oraz z przedstawicieli Zjednoczonego Frontu Narodowego. Z tego frontu wywodzi się premier rządu i zarazem prezydent — książę Norodom Sihanouk, były dziedziczny król Kampuczy. Czerwoni Khmerowie władali Kampuczą od 1975 do 1979 r. dopuszczając się na niespotykaną skalę pogwałceń praw człowieka. W grudniu 1978 r. doszło do wietnamskiej interwencji w tym państwie, wskutek czego powstał rząd Republiki Ludowej Kampuczy. W jego skład wchodzi członkowie jedynej legalnej partii politycznej jaką jest Ludowa Rewolucyjna Partia Kampuczy<sup>28</sup>. Rząd ten, dzięki pomocy militarnej Wietnamu, pełni efektywną władzę na terytorium państwowym.

Na tle pełnomocnictw obu rządów doszło w 1980 r. na XXXV sesji Zgromadzenia Ogólnego do ostrej polemiki. Państwa opowiadające się za rządem Ludowej Republiki Kampuczy argumentowały, że „zatwierdzenie pełnomocnictw nie jest oceną legalności poszczególnych rządów i dlatego nie ma powodów do uniemożliwiania Ludowej Republice Kampuczy zajęcia przysługującego jej miejsca w ONZ”<sup>29</sup>. Argumentami formalnymi operowały również państwa popierające rząd Sihanouka. „Kompetencje Komitetu Pełnomocnictw ograniczają się do stwierdzenia czy przedstawione pełnomocnictwa są zgodne ze stosownym przepisem regulaminu Zgromadzenia Ogólnego”<sup>30</sup>. Państwa te stały na stanowisku, że pełnomocnictwa przedstawicieli rządu koalicyjnego zostały wystawione przez legalny rząd, a nie przez władzę narzuconą w drodze obcej interwencji zbrojnej. Ten pogląd został w głosowaniu poparty przez 74 państwa przeciwko 35 i przy 32 wstrzymujących się. Wbrew deklaracjom dyskutantów o znaczeniu wymogów formalnych, na uznanie pełnomocnictw rządu Sihanouka decydujący wpływ miała polityczna ocena wydarzeń w Kampuczy.

<sup>27</sup> Dok. ONZ A/9779 Add. 1.

<sup>28</sup> Por. *Country Reports on Human Rights Practices for 1982. Report by the Department of State*, Washington 1983, s. 726.

<sup>29</sup> UN Chronicle XII 1980, s. 15.

<sup>30</sup> Ibidem.

## 6. SPRAWA REPUBLIKI POŁUDNIOWEJ AFRYKI

Kwestia ważności pełnomocnictw delegacji RPA podniesiona została po raz pierwszy w Komitecie Pełnomocnictw w 1963 r. Przedstawiciele Algierii, Związku Radzieckiego oraz bardzo aktywnej w zwalczaniu polityki apartheidu Liberii<sup>31</sup> wyrazili pogląd, iż rząd RPA nie jest reprezentatywny, jako że 4/5 społeczeństwa jest pozbawione podstawowych praw i wolności. Większość członków Komitetu stała jednak na stanowisku, że nieludzkie praktyki apartheidu należy oddzielić od sprawy pełnomocnictw<sup>32</sup>. W rezolucji podjętej w tej sprawie na XX sesji Zgromadzenia Ogólnego w 1965 r. użyto formuły, którą wykorzystano już w sprawie węgierskiej, czyli nie podjęto decyzji ani negatywnej, ani pozytywnej co do ważności pełnomocnictw delegacji RPA<sup>33</sup>. Taki stan rzeczy trwał do 1970 r. Wówczas to wbrew stanowisku Komitetu Pełnomocnictw Zgromadzenie Ogólne ONZ odrzuciło pełnomocnictwa delegacji RPA. Sytuacja powtarzała się kolejno na XXVI, XXVII i XXVIII sesji Zgromadzenia Ogólnego. Stosowne rezolucje Zgromadzenie Ogólne ONZ podejmowało dopiero w grudniu, co pozwalało delegatom RPA na tymczasowe branie udziału w sesjach na tych samych prawach co pozostali reprezentanci państw.

Radykalna zmiana nastąpiła we wrześniu 1974 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło rezolucję 3206 (XXIX) zatwierdzającą decyzję Komitetu Pełnomocnictw, który po raz pierwszy odrzucił pełnomocnictwo RPA. Za rezolucją głosowało 89 państw, przeciw — 23, a 14 wstrzymało się od głosu. Od tej chwili delegaci RPA nie mogą uczestniczyć w pracach ONZ. Dyplomacja południowoafrykańska bezskutecznie stara się od czasu do czasu zmienić ten stan rzeczy. W marcu 1981 r. zwołano specjalną sesję Zgromadzenia Ogólnego ONZ w sprawie Namibii. Delegaci RPA pojawili się na tej sesji, co spowodowało jej przerwanie z przyczyn formalnych. Sprawa została skierowana do Komitetu Pełnomocnictw, który podtrzymał swoje stanowisko, a Zgromadzenie Ogólne ONZ ponownie je zaakceptowało. Delegaci RPA musieli opuścić salę. W 1979 r. minister spraw zagranicznych RPA Botha oświadczył, że jego rząd winien jest ONZ 7 mln dolarów, lecz nie będzie płacił składek członkowskich dopóki nie odzyska należnych mu praw<sup>34</sup>. Swój punkt widzenia na kwestie poruszanej w ONZ rząd RPA wyraża w pismach, które są załączane do protokołów Zgromadzenia Ogólnego.

<sup>31</sup> Państwo to w 1966 r. wraz z Etiopią skarżyło RPA o apartheid przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości.

<sup>32</sup> Sprawozdanie Komitetu — dok. ONZ A/6208 20 XII 1969, Aneks XX 3, s. 2-3.

<sup>33</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 2113 (XX) z 21 XII 1965.

<sup>34</sup> G. Erasmus, *The Rejection of Credentials; a Proper Exercise of General Assembly Powers or Suspension by Stealth*, South African Yearbook of International Law 1981, t. VII, s. 41.

## V. WNIOSKI

Przedstawiony przegląd najistotniejszych incydentów pozwala na dokonanie krytycznej oceny dotychczasowej praktyki ONZ w dziedzinie pełnomocnictw. Cechują ją niekonsekwencja, woluntaryzm, odstępstwa od litery prawa, a więc to wszystko czego w swym działaniu organizacja międzynarodowa o charakterze uniwersalnym powinna starannie unikać. Powyższe zarzuty wymagają uzasadnienia.

1. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 396 (V) z 14 XII 1950 r. wywarła istotny wpływ na praktykę i przyczyniła się do pozbawienia weryfikacji pełnomocnictw wyłącznie formalnego charakteru. Wprowadzając wymóg oceny, czy organ wystawiający pełnomocnictwa jest reprezentatywny w świetle celów i zasad Karty NZ, nadała jej charakter polityczny.

Jeszcze w 1965 r. W. Morawiecki pisał: „Wówczas, gdy po dokonanych wewnętrznych przewrocie do władzy w państwie dochodzi nowy rząd, a stary znika, sprawa jest stosunkowo prosta. Bez trudu organizacja międzynarodowa uznaje pełnomocnictwa wystawione delegatom przez nowy rząd. Nie ma ona zupełnie prawa uzależniać tego uznania od sposobu, w jaki nowy rząd doszedł kiedyś do władzy — czy stało się to zgodnie czy niezgodnie z konstytucją nowego państwa, czy w sposób demokratyczny, czy niedemokratyczny, lub od charakteru klasowego, czy formy nowej władzy. Są to sprawy wewnętrzne każdego państwa”<sup>35</sup>. Mając na uwadze praktykę ONZ trzeba stwierdzić, iż diagnoza ta była chybiona. Najłatwiej to zauważyć na przykładzie węgierskim. Stary rząd zniknął, a jednak przez wiele lat ONZ wstrzymywała się od uznania pełnomocnictw nowej ekipy, ze względu na okoliczności w jakich doszła tona do władzy. Jeszcze wyraźniej rysuje się woluntaryzm, gdy mamy do czynienia z sytuacją, w której w rezultacie przewrotu wewnętrznego powstał nowy rząd, a stary nie został całkowicie zlikwidowany i każdy z rządów jest uznawany przez pewną liczbę obcych państw. Rywalizacji rządów o miejsce w ONZ nie rozstrzyga się obecnie wyłącznie w oparciu o kryterium efektywności (np. sprawa Chin do 1971 r., sprawa Kambodży).

G. McWhinney twierdził w 1979 r., że „praktyka Zgromadzenia Ogólnego [...] potwierdziła, skonsolidowała i poszerzyła zasadę reprezentatywnego charakteru rządu i jego oficjalnych przedstawicieli”<sup>36</sup>. Ten sam autor jest zdania, że na tle tej praktyki zrodziło się „wewnętrzne, konstytucyjne prawo zwyczajowe ONZ” (United Nations internal constitutio-

<sup>35</sup> W. Morawiecki, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965, s. 114.

<sup>36</sup> G. McWhinney, *The World Court and Contemporary International Law-making Process*, New York 1979, s. 152.

nal custom), zgodnie z którym polityczny skład delegacji państwa członkowskiego podlega ocenie Zgromadzenia Ogólnego<sup>37</sup>.

Praktyka ONZ w dziedzinie pełnomocnictw razi niekonsekwencją. W różnych okolicznościach stosuje się różne kryteria reprezentatywności. Stąd też można mieć wątpliwości, czy ostatecznie wykształciła się norma wewnętrznego prawa zwyczajowego tej treści, o której pisał G. McWhinney.

2. Odejście od wynikającego z przepisów regulaminu Zgromadzenia Ogólnego ONZ wyłącznie formalnego charakteru weryfikacji i poszerzenie go o pierwiastki polityczne w poważnym stopniu zmieniło rangę tego zabiegu. Odrzucenie en bloc pełnomocnictw członków delegacji wywołuje, de facto ten sam skutek, co zawieszenie w prawach członka. W jednym i drugim przypadku państwo nie przestaje być członkiem ONZ, ale traci możliwość uczestniczenia w posiedzeniach organów, występowania i głosowania.

Zgodnie z art. 5 Karty NZ Zgromadzenie Ogólne ONZ zawiesza w prawach członka na zalecenie Rady Bezpieczeństwa. Jest to możliwe wtedy, gdy zostały wobec niego zastosowane przez Radę środki prewencyjne lub środki przymusu. Ten sam organ może przywrócić korzystanie z praw i przywilejów członkowskich. Z woli twórców ONZ zawieszenie, tak samo jak i wykluczenie oraz nabycie członkostwa, wymaga jednomyślności 5 stałych członków rady. Veto wielkich mocarstw miało zapobiec zbyt pochopnemu podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z członkostwem. Istniejąca w ONZ praktyka, dotycząca pełnomocnictw, pozwala w niektórych przypadkach na obejście tego veta, a więc stoi w sprzeczności z art. 5 Karty NZ dotyczącym zawieszenia w prawach członka.

W przypadku RPA veto mocarstw zachodnich uniemożliwiło zawieszenie tego państwa, mimo że Rada Bezpieczeństwa zastosowała wobec niego środki przymusu. Zrodził się wtedy pomysł wykorzystania przeciw niemu procedury weryfikacji pełnomocnictw. Rząd RPA nie posiada konkurującego z nim rywala i wykonuje efektywną władzę nad terytorium. O odmówieniu reprezentatywnego charakteru zadecydowało prowadzenie polityki wewnętrznej sprzecznej z celami i zasadami Karty NZ. Apartheid jest szczególnie drastycznym przykładem naruszania praw człowieka. Równocześnie stwierdzić trzeba, iż zarzut pozbawienia większości społeczeństwa podstawowych praw i wolności można postawić nie tylko RPA, lecz wielu innym członkom ONZ. Rozkruszenie idei olimpijskiej zaczęło się od słusznego skądinąd bojkotu olimpiady w Montrealu wymierzonego przeciwko państwom, które utrzymywały stosunki sportowe z RPA. Rodzi się obawa, że idea uniwersalizmu ONZ może doznać poważnego uszczerbku, jeżeli casus RPA będzie w przyszłości powielany.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 150.

ONZ nie jest klubem zagorzałych demokratów. Ocena, czy władza, która ich wysłała jest demokratyczna, przestała być sprawą należąca do kompetencji wewnętrznych państw i znalazła się w rękach zwykłej większości państw zasiadających w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ. Od jej postawy zależeć będzie, czy weryfikacja pełnomocnictw nie przekształci się w instrument służący do ograniczenia uniwersalnego charakteru organizacji<sup>38</sup>.

3. Odejściem od litery prawa jest stosowanie przez Komitet Pełnomocnictw tzw. formuły węgierskiej.

Zgodnie z art. 28 regulaminu Zgromadzenia Ogólnego Komitet jest zobowiązany do bezwzględnego złożenia sprawozdania i ustosunkowania się w nim do pełnomocnictw. Trudno uznać za bezzwłoczne wyrażanie opinii po 6 latach od chwili zgłoszenia sprzeciwu wobec pełnomocnictwa. Tak długi okres tymczasowego udziału w sesjach stoi w jasnej sprzeczności z art. 29 regulaminu Zgromadzenia Ogólnego, który wspomina tylko o jednej sesji, zakładając *implicite*, że chodzi tu o krótki czas między przystąpieniem Komitetu do pracy, a złożeniem sprawozdania i powzięciem decyzji przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Odmienne założenie niosłoby ze sobą bardzo poważne konsekwencje. Otóż odrzucenie pełnomocnictw po dłuższym czasie Wyczekiwania grozi, iż podjęte przy współudziale zakwestionowanej delegacji uchwały będą obciążone nieważnością formalną. Sprawa węgierska skończyła się pomyślnie dla przedstawicieli rządu Kadara. Formułę węgierską zastosowano jednak także w sprawie południowoafrykańskiej. Od 1965 r. do 1970 r. ani nie zatwierdzono, ani nie odrzucono pełnomocnictw delegacji RPA. Do 1974 r. odrzucano je, ale pod koniec sesji. W końcu załatwiono sprawę na XXIX sesji Zgromadzenia Ogólnego. W trakcie 9-letniego tymczasowego udziału w pracach Zgromadzenia Ogólnego ONZ delegacja RPA uczestniczyła w podejmowaniu setek różnego rodzaju uchwał. Ostateczne odrzucenie

<sup>38</sup> Postawa ta bywa czasami wymuszana. Sytuacja taka miała miejsce w październiku 1982 r., kiedy to podjęto próbę odrzucenia pełnomocnictw delegatów Izraela. W liście do Sekretarza Generalnego z 22 X grupa 42 państw wyraziła sprzeciw uzasadniając go naruszeniem przez Izrael prawa międzynarodowego i Karty NZ, nie respektowaniem rezolucji Zgromadzenia Ogólnego i Rady Bezpieczeństwa, podejmowaniem akcji świadczących o tym, że nie jest państwem miłującym pokój. W tej sytuacji Stany Zjednoczone oświadczyły, że jeśli pełnomocnictwa delegacji Izraela zostaną odrzucone, to wycofują się z ONZ i zaprzestaną płacenia składek. 25 X Iran złożył propozycję, by zmienić raport Komitetu Pełnomocnictw, korzystny dla Izraela poprzez dopisanie sformułowania o odrzuceniu pełnomocnictw tego państwa. Przedstawiciel Finlandii zgłosił konkurencyjny wniosek o zatwierdzenie raportu bez zmian. Pod wpływem oświadczenia amerykańskiego wniosek fiński został przegłosowany 74 głosami za, 9 przeciw i przy 32 głosach wstrzymujących się. Szczegóły w: Rejection of its Credentials, *American Journal of International Law* 1984, t. I, s. 179 - 192.

jej pełnomocnictw było nie tylko równoznaczne z pozbawieniem tego państwa praw członkowskich na przyszłość, lecz również z uznaniem, iż sprzeciw z 1965 r. był zasadny, a zatem przedstawiciele RPA nie posiadali ważnych pełnomocnictw. Można z tego wyciągnąć wniosek, że wszystkie uchwały podjęte przy ich współudziale w latach 1965-1974 nie są ważne z przyczyn formalnych. Tego istotnego skutku prawnego podjętej w 1974 r. decyzji nie dostrzeżono lub nie chciano dostrzec na forum Zgromadzenia Ogólnego. Założenie, że rząd RPA nabrał niereprezentatywnego charakteru dopiero w 1974 r. byłoby sprzeczne z faktami historycznymi. Państwa, które w 1965 r. zgłaszały sprzeciw, a w 1974 r. uzyskały dla niego poparcie większości w Komitecie, nigdy by go nie zaakceptowały. W tej sytuacji nie pozostaje nic innego jak ratować ważność uchwał kolejną ekwilibrystką prawną bazującą na koncepcji powstawania norm wewnętrznego prawa zwyczajowego.

## CREDENTIALS IN THE UNITED NATIONS

### Summary

A question whether contesting of credentials is designed to protect the UN against actions of plenipotentiaries lacking satisfactory credentials, or it is an expression of objection to the power which granted the credentials is discussed in the present article.

Chapter two bears on credentials in international law. As appears from analogy to law of treaties, credentials in a wide sense of that term, are a document accorded by a competent state authority, international organization or even an international conference furnishing a certain person or persons with power to represent in performing transactions regulated by international law.

Chapter three treats of procedure of verifying credentials in the UN and presents the scope of competence of the Credentials Committee and the General Assembly in that respect.

The UN practice in the range of credentials is presented in chapter four with a more detailed discussion of Chinese, Hungarian, Congese, Kampuchean and South-African cases.

Presentation of the most crucial incidents related to credentials allowed a critical estimation of the UN actions in the final conclusions of the article. They are characterised by inconsistencies, voluntarism, and deviations from legal regulation. Presently, verifying credentials in the UN is not exclusively of a formal character. Representativeness of authority concerned is assessed upon application of various criteria (of effective authority and democracy) subject to varying circumstances. There is a great deal of anxiety in connection with the case of South African Republic that verification of credentials could be transformed into the instrument limiting an universal character of the organization. Delaying a decision on credentials sometimes for many years (the so-called Hungarian formula) has to be considered as an inconsistency with the letter of the law.