

NIETYKALNOŚĆ POMIESZCZEŃ MISJI DYPLOMATYCZNEJ

Nietykalność pomieszczeń misji dyplomatycznej nie oznacza, że teren misji jest eksterytorialny.

Eksterytorialność (zakrajowość) to jest fikcja prawna, zgodnie z którą przedstawiciel dyplomatyczny oraz pomieszczenia misji dyplomatycznej pozostają na terytorium państwa wysyłającego i z tego powodu nie podlegają władzy państwa przyjmującego (tj. tego, na terytorium którego rzeczywiście się znajdują). Koncepcja eksterytorialności została spopularyzowana w pierwszej poł. XVII w. przez Hugona Grocjusza. Stanowiła rezultat podjętej próby zastąpienia starożytnej zasady „świętości posłów” koncepcją bardziej laicką, punktem wyjścia której pozostawało założenie, że dla zapewnienia właściwego funkcjonowania misji, jej pomieszczenia winny być wyłączone spod władztwa państwa przyjmującego.

Bywało, że koncepcji eksterytorialności nadużywano. Niektóre poselstwa domagały się przyznawania im *ius quarteriorum* (tj. wyłączenia w pewnym zakresie spod władztwa państwa przyjmującego całych dzielnic miejskich mieszczących siedziby obcych misji). Owe dzielnice niekiedy stawały się ostoją kryminalistów (Rzym, Madryt, Wenecja, Frankfurt nad Menem), jako że państwo przyjmujące nie mogło sprawować w nich zwierzchnictwa terytorialnego.

Koncepcja eksterytorialności została zarzucona w XIX w.

Współcześnie przywilej nietykalności przysługuje:

a) pomieszczeniom misji, zob.

Art. 1(i) Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych

„Wyrażenie ‘pomieszczenia misji’ oznacza budynki lub części budynków i tereny przyległe do nich, niezależnie od tego, kto jest ich właścicielem, użytkowane dla celów misji, łącznie z rezydencją szefa misji.”

W przypadkach „granicznych” (np. instytuty kulturalne, ogólnie dostępne czytelnie, czy biura informacyjne) państwa: przyjmujące i wysyłające powinny się porozumieć co do tego, czy w danym przypadku chodzi o objęte szczególną ochroną „pomieszczenie misji”.

b) prywatnym rezydencjom przedstawicieli dyplomatycznych.

Obecnie przyjmuje się, że państwo przyjmujące zobowiązane jest do:

- a) powstrzymania się od dokonywania władczych ingerencji w pomieszczeniach misji (obowiązek negatywny).
- b) zapewnienia pomieszczeniom misji odpowiedniej ochrony (obowiązek pozytywny).

Przed wskazaniem treści tych obowiązków, wspomnieć należy o dwóch kwestiach, które z przywilejem nietykalności pomieszczeń misji są bardzo silnie związane. Chodzi tu o:

- azyl dyplomatyczny,
- *droit de chapelle*.

AZYL DYPLOMATYCZNY

Azyl dyplomatyczny należy odróżnić od azylu politycznego. W Polsce azyl polityczny (terytorialny) udzielany jest na podstawie:

Art. 90 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP
(Dz.U.03.128.1176 z późn. zmian.)

„1. Cudzoziemcowi można, na jego wniosek, udzielić azylu w Rzeczypospolitej Polskiej, gdy jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej.”

Decyzje w sprawach udzielania i pozbawiania azylu wydaje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Istotą zaś azylu dyplomatycznego jest uniemożliwienie władzom państwa przyjmującego przymusowego wykonywania władztwa jurysdykcyjnego wobec osób, którym obcy przedstawiciel dyplomatyczny udzielił schronienia w pomieszczeniach misji.

Zakres tego przywileju przez wieki był przedmiotem kontrowersji w doktrynie i w praktyce. Istniały różne poglądy w tej mierze:

a) Poglądy przychylnie instytucji azylu:

Fredericus de Marselaer

„Zwykło się posłów siedzibie przyznawać ten zaszczyt, iżby nie tylko domownikom, lecz nawet przestępcom i zbiegom była czymś na kształt świętej kotwicy, schronienia i ołtarza.”

b) Poglądy kwestionujące dopuszczalność udzielania azylu. Podkreślano, że udzielanie azylu nie mieści się w ramach funkcji dyplomatycznych i wskazywano, że przeciwko dopuszczalności przyznawania azylu przemawia zasada suwerenności i pełnej jurysdykcji terytorialnej państwa przyjmującego:

Cornelis van Bynkershoek

„Czy po to wysyłani są posłowie, by ukrywali rozbójników?”. „Mogą zaś posłowie bezpiecznie działać nawet, jeżeli nie będą ani przyjmować i ukrywać przestępców, ani też utrudniać wymiaru sprawiedliwości monarsze kraju, w którym przebywają”.

c) Rozwiązanie kompromisowe:

Abraham de Wicquefort

„Dopuszcza się azyl dla ‘nieszczęśliwych’, ale nie dla ‘przestępców’.”

Obecnie Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych nie określa wyraźnie, czy udzielanie azylu dyplomatycznego jest zgodne z prawem, czy też nie. Wnioski można wyciągać pośrednio z różnych sformułowań:

- art. 22 Konwencji bezwzględnie zakazuje władzom państwa przyjmującego wchodzenia na teren misji dyplomatycznej bez zgody jej szefa,
- art. 41 ust. 1 Konwencji zobowiązuje jednak posłów do szanowania przepisów państwa przyjmującego i nie mieszania się w sprawy wewnętrzne.

Wydaje się, że powołane wyżej normy mają również charakter zwyczajowy.

W związku z powyższym:

1. udzielenie azylu narusza jurysdykcję i godzi w suwerenność państwa przyjmującego. Stanowi zatem naruszenie prawa międzynarodowego,

2. w przypadku udzielenia azylu z naruszeniem prawa międzynarodowego - władze państwa przyjmującego nie mogą jednak wejść na teren misji, by zatrzymać osobę poszukiwaną. Władze państwa przyjmującego uprawnione są natomiast do:

- podjęcia środków zmierzających do zatrzymania azylanta, w przypadku, gdyby zamierzał misję opuścić,
- podjęcia decyzji o uznaniu szefa obcej misji za *persona non grata*.

Zwykle azylu dyplomatycznego udziela się wówczas, gdy przemawiają za tym względy humanitarne (np. wówczas, gdy azylantowi grozi śmierć, tortury, poniżające bądź nieludzkie traktowanie, względnie niesprawiedliwy proces sądowy). Np. w 1989 roku Stany Zjednoczone udzieliły azylu dyplomatycznego prof. Fang Lizhi i jego żonie.

Przypadki udzielania azylu w takich sytuacjach znane są także w praktyce polskiej. W latach 1995-1996 polska placówka dyplomatyczna w Dżakarcie przyznawała azyl mieszkańcom Timoru Wschodniego.

Wydaje się, że w przypadku udzielenia azylu dyplomatycznego z powodów humanitarnych, bezprawność aktu jest wyłączona.

Problemu azylu dotyczą dwa słynne orzeczenia MTS:

Sprawa prawa azylu (Kolumbia v Peru, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, 20 listopada 1950)

W dniu 3 października 1948 roku wybuchło w Peru powstanie zbrojne, które zostało stłumione tego samego dnia, a następnie rozpoczęło się śledztwo zmierzające do wykrycia osób odpowiedzialnych za wzniecenie zamieszek. Dnia 4 października 1948 roku Prezydent Peru wydał dekret, w którym wprowadzał stan wyjątkowy na terytorium całego państwa, a ponadto opozycyjna partia polityczna, Amerykański Ludowy Związek Rewolucyjny, została obarczona odpowiedzialnością za przygotowanie i podżeganie do rebelii. Partia została zdelegalizowana, a przywódcy aresztowani w celu postawienia przed sądem. Jeden z nich, Victor Raul Haya de la Torre, początkowo uniknął aresztowania, choć jego również wspomniany dekret dotyczył.

W dniu 27 października 1948 roku junta wojskowa dokonała w Peru zamachu stanu i przejęła władzę, a następnie 4 listopada 1948 roku wydała dekret, na mocy którego tworzono specjalne sądy wojenne do rozstrzygania spraw o podżeganie do buntu, rebelii i zamieszek.

Dekret ten jednak nie został zastosowany do postępowań toczonych przeciwko przywódcom wcześniejszego powstania, które toczyły się według dotychczasowych przepisów. W listopadzie 1948 roku ukazały się w największej gazecie krajowej *El Peruano* wezwania, by Haya de la Torre i pozostali ukrywający się rebelianci zgłosili się niezwłocznie do prokuratury. Haya de la Torre się nie zgłosił, nie podjęto jednak przeciwko niemu innych środków.

Dnia 3 stycznia 1949 roku Victor Raul Haya de la Torre poprosił o azyl w ambasadzie Kolumbii w Limie. Następnego dnia kolumbijski ambasador wysłał do Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Kultu Publicznego (*Ministry for Foreign Affairs and Public Worship*) Peru notę, w której, poinformował rząd Peru, iż na podstawie art. 2.2. Konwencji Hawańskiej o azylu z 1928 roku udzielił azylu dyplomatycznego Victorowi Haya de la Torre (który został uznany przez rząd Kolumbii za uchodźcę politycznego) i poprosił o umożliwienie mu bezpiecznego wyjazdu z Peru, czyli wydanie tzw. listu żelaznego. Peru odmówiło stwierdzając, że Kolumbia nie miała prawa udzielać azylu dyplomatycznego na terenie swej ambasady w Limie. Wymiana korespondencji dyplomatycznej doprowadziła wreszcie do oddania sporu pod rozstrzygnięcie Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości.

Istota sporu dotyczyła prawa do udzielania azylu dyplomatycznego na terenie placówki dyplomatycznej Kolumbii w stolicy Peru Limie. Kolumbia, jako państwo udzielające azylu, podnosiła, że nie tylko jest wyłącznie uprawniona do jednostronnej i ostatecznej kwalifikacji osoby proszącej o azyl jako tzw. przestępcy politycznego, ale stwierdzała również, że kwalifikacja taka jest wiążąca dla państwa, na terytorium którego azyl jest udzielany. Trybunał przyznał, że *„jest oczywistym, że przedstawiciel dyplomatyczny, który ma zdecydować, czy uchodźcy należy przyznać azyl dyplomatyczny, musi mieć możliwość choćby wstępnej kwalifikacji czynu kryminalnego popełnionego przez uchodźcę. Musi bowiem ustalić, czy spełnione zostały przesłanki udzielenia azylu”* nie zgodził się jednak z tym, że ustalenie takie jest wiążące dla państwa przyjmującego: *„oczywiście państwo przyjmujące ma prawo kontestować te ustalenia, co prowadzi do powstania sporu, który rozstrzyga się metodami pokojowymi”*.

Trybunał przypomniał dwie zasady udzielania azylu dyplomatycznego wynikające z Konwencji Hawańskiej z 1928 roku o azylu dyplomatycznym:

1. azyl może być udzielony jedynie przestępcom politycznym, którzy nie zostali oskarżeni bądź skazani za przestępstwa pospolite, oraz jedynie w przypadkach nagłych i na czas ściśle niezbędny dla bezpieczeństwa uchodźcy;

2. państwo na terytorium którego udzielono azylu dyplomatycznego może domagać się opuszczenia przez osobę, której azylu udzielono, jego terytorium. W takim przypadku przedstawiciel dyplomatyczny państwa udzielającego azylu może zwrócić się do państwa przyjmującego o gwarancję nietykalności uchodźcy.

Opisując instytucję azylu dyplomatycznego, Trybunał przede wszystkim zauważył, że *„udzielenie azylu nie jest jednorazowym aktem, który kończy się wypuszczeniem, w określonym momencie, uchodźcy na teren ambasady czy poselstwa. Każde udzielenie azylu skutkuje, a w konsekwencji logicznie implikuje, stan ochrony, azyl jest udzielany tak długo, jak długo ciągła obecność uchodźcy w ambasadzie gwarantuje tę ochronę. Ten pogląd, wynikający z samej natury instytucji azylu, znajduje swe potwierdzenie w stanowiskach stron sporu”*.

Analizując pierwszą przesłankę udzielania azylu dyplomatycznego podkreślił, że *„co do zasady azyl nie może być przeciwstawiany działaniu wymiaru sprawiedliwości. Wyjątek od tej zasady może się pojawić tylko w przypadku, gdy, pod pozorem sprawiedliwości, rządy prawa są zastąpione arbitralnymi decyzjami. Taki przypadek będzie miał miejsce, jeśli wymiar sprawiedliwości zostanie zniszczony środkami jasno wskazującymi na cele polityczne. Azyl chroni przestępcę politycznego przed jakimikolwiek środkami o charakterze oczywiście pozaprawnym, którymi rząd zwalcza lub chciałby zwalczać swych politycznych oponentów. Bezpieczeństwo, które wynika z instytucji azylu, nie może być postrzegane jako ochrona przed normalnym stosowaniem prawa i jurysdykcją legalnie ukonstytuowanych sądów”*.

W okolicznościach niniejszej sprawy, w ocenie Trybunału, nie została spełniona pierwsza przesłanka przewidziana w Konwencji Hawańskiej. W szczególności nie można mówić, że azyl dyplomatyczny został udzielony w przypadku „nagłym”, skoro Haya de la Torre zwrócił się o udzielenie azylu po upływie czterech miesięcy od wydania nakazu aresztowania go, zaś przez ten czas władze peruwiańskie nie podejmowały żadnych kroków w celu znalezienia jego samego oraz

jego towarzyszy, poza incydentalnym wezwaniem prasowym do stawienia się w prokuraturze.

W odniesieniu do drugiej przesłanki Trybunał, na podstawie załączonego przez strony materiału, doszedł do wniosku, że *„istnieje niewątpliwie praktyka, zgodnie z którą przedstawiciel dyplomatyczny który udziela azylu niezwłocznie prosi o list żelazny dla*

uchodźcy, nie czekając na prośbę państwa przyjmującego dotyczącą opuszczenia przez uchodźcę jego terytorium. Procedura ta spełnia wiele celów: przedstawiciel dyplomatyczny w sposób oczywisty dąży do nieprzedłużania pobytu uchodźcy w budynkach przedstawicielstwa, a rząd państwa przyjmującego, ze swojej strony, w większości przypadków żąda, by opozycjonista, uzyskawszy azyl, opuścił terytorium państwa. Ta zgodność poglądów wystarczy dla wyjaśnienia tej praktyki, ale praktyka ta nie oznacza, i nie może oznaczać, że państwo, do którego adresowany jest wniosek o wydanie listu żelaznego, jest prawnie zobowiązane takiej gwarancji udzielić”.

Doszedłszy do takiego wniosku, Trybunał odrzucił twierdzenie Kolumbii, jakoby odmawiając listu żelaznego Victorowi Haya de la Torre Peru naruszyło prawo międzynarodowe.

Trybunał wskazał również, że instytucja azylu dyplomatycznego stanowi w istocie naruszenie suwerenności państwa przyjmującego i to odróżnia ją od odmowy ekstradycji (azylu terytorialnego), oraz w dużej mierze decyduje o jej kontrowersyjności. W ocenie Trybunału, „w przypadku ekstradycji, uchodźca znajduje się na terytorium państwa udzielającego schronienia. Decyzja o ekstradycji jest więc normalnym wykonaniem jurysdykcji terytorialnej. Uchodźca znajduje się poza terytorium państwa, w którym przestępstwo było popełnione i decyzja o udzieleniu azylu w żaden sposób nie narusza suwerenności tego państwa. W przypadku azylu dyplomatycznego, uchodźca znajduje się na terytorium państwa, w którym przestępstwo zostało popełnione. Decyzja o udzieleniu azylu dyplomatycznego prowadzi do wyłączenia go spod jurysdykcji tego państwa, co stanowi ingerencję w sprawy, które należą do wyłącznej kompetencji tego państwa. Takie ograniczenie suwerenności terytorialnej nie może być uznane, o ile jego podstawa prawna nie zostanie w każdym przypadku ustalona”.

Kolumbia podnosiła również, że azyl dyplomatyczny stanowi „regionalny zwyczaj, właściwy dla państw Ameryki Łacińskiej”. Trybunał przypomniał, że „państwo, które powołuje się na istnienie zwyczaju musi udowodnić, że zwyczaj taki powstał, oraz że jest wiążący dla drugiej strony sporu. Rząd Kolumbii musi zatem udowodnić, że przywołana przezeń zasada jest zgodna ze stałą i jednolitą praktyką zainteresowanych państw, oraz że ta praktyka jest wyrazem prawa przysługującego państwu udzielającemu azylu, któremu odpowiada obowiązek nałożony na państwo przyjmujące. Wynika to bezpośrednio z art. 38

Statutu Trybunału, który stanowi, że zwyczaj międzynarodowy jest „dowodem praktyki przyjętej za prawo”.

Oceniając przedłożony przez strony materiał, Trybunał stwierdził, że „fakty przedstawione Trybunałowi zawierają tyle niepewności i sprzeczności, tyle płynności i rozbieżności zarówno w praktyce wykonywania azylu dyplomatycznego, jak i oficjalnych stanowiskach państw wyrażanych przy różnych okazjach, oraz tyle niespójności w szybkim następowaniu po sobie kolejnych konwencji dotyczących azylu, które były ratyfikowane przez jedne państwa, a odrzucane przez inne, a sama praktyka jest do tego stopnia przesiąknięta politycznym oportunizmem, że nie można uznać jej za stałą i jednolitą praktykę przyjętą za prawo (...). Trybunał nie może więc skonstatować, że rząd Kolumbii udowodnił istnienie przywoływanego przezeń zwyczaju. Jednak nawet jeśli można by założyć, że taki zwyczaj istnieje tylko między niektórymi państwami latynoamerykańskimi, nie mógłby być on powołany przeciwko Peru, które zamiast przystąpić do wspólnej praktyki, przeciwnie odrzuciło ją wyraźnie, powstrzymując się od ratyfikacji Konwencji z Montevideo z 1933 i 1939 roku, które pierwsze zawierały zasadę jednostronnej i ostatecznej kwalifikacji czynu w przypadku azylu dyplomatycznego”.

Sprawa Haya de la Torre (Kolumbia v Peru, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, 13 czerwca 1951)

Sprawa ta wiąże się bezpośrednio z rozstrzyganą przez Trybunał w 1950 roku sprawą prawa azylu. Ponieważ strony tamtego postępowania, Kolumbia i Peru, nie potrafiły osiągnąć porozumienia co do wykonania wyroku Trybunału, dnia 13 grudnia 1950 roku Kolumbia zwróciła się do Trybunału, na podstawie art. 60 Statutu MTS o interpretację wyroku z 20 listopada 1950 roku. W szczególności Kolumbia pytała, w jaki sposób ma zostać wykonane opisane wyżej orzeczenie Trybunału, oraz czy zgodnie z prawem międzynarodowym ma obowiązek wydać Victora Raula Haya de la Torre władzom Peru.

Odnosząc się do swego wyroku z 20 listopada 1950 roku Trybunał przyznał, że „wyrok ogranicza się do określenia zobowiązań, jakie Konwencja Hawajska [z 1928 roku o azylu dyplomatycznym – przyp.red.] tworzy między stronami. Nie daje on jednak żadnych wskazówek stronom i zobowiązuje je jedynie do postępowania zgodnego z nim”. Uchylił się jednak od wskazania konkretnego sposobu wykonania orzeczenia stwierdzając, że „z wystąpień stron w niniejszej sprawie wynika, że żądają one od Trybunału dokonania wyboru

pomiędzy różnymi sposobami, w jakie może zakończyć się azyl dyplomatyczny. Ale sposoby te są uwarunkowane okolicznościami, które, w ogromnej większości, mogą być ocenione tylko przez same strony. Wybór między nimi nie może być oparty o rozważania prawne, ale o ocenę praktyczną bądź polityczną, która nie jest i nie może być funkcją Trybunału ”

W wyroku z 20 listopada 1950 Trybunał orzekł, że *„azyl dyplomatyczny udzielony przez Kolumbię Victorowi Haya de la Torre nie spełniał wymogów przewidzianych w art. 2.2 Konwencji Hawańskiej. Ta decyzja pociąga za sobą określone konsekwencje prawne, mianowicie obowiązek zakończenia sytuacji nielegalnej: rząd Kolumbii, która udzieliła azylu w sposób sprzeczny z prawem, jest zobowiązana do zakończenia go ”.*

Trybunał powtórzył, że *„zgodnie z Konwencją Hawańską, azyl dyplomatyczny jest środkiem tymczasowym, służącym czasowej ochronie przestępców politycznych. Nawet udzielany regularnie nie może być przedłużany w nieskończoność, lecz zakończony tak szybko, jak to możliwe. Może być, zgodnie z brzmieniem art. 2.2 Konwencji, udzielony jedynie na okres*

ściśle niezbędny dla zapewnienia osobie ubiegającej się o azyl, bezpieczeństwa w jakikolwiek inny sposób ”

Trybunał przypominał, że sama Konwencja Hawańska nie zawiera wyczerpującej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób ma zakończyć się azyl dyplomatyczny. Zauważył też, że *„w przypadku pospolitych przestępców, którzy ubiegają się o azyl, art. 1 Konwencji przewiduje, że mają być oni wydani lokalnemu rządowi na jego wniosek. W przypadku przestępców politycznych, przewidziana jest inna metoda zakończenia azylu, mianowicie udzielenie listu żelaznego pozwalającego na opuszczenie kraju. Ale zgodnie z tezą wyroku z 20 listopada 1950, z wnioskiem o wydanie listu żelaznego państwo udzielające azylu może się zwrócić jedynie wtedy, gdy państwo, na terytorium którego azyl jest udzielany, zażąda opuszczenia przez uchodźcę swego terytorium. Konwencja nie przewiduje żadnego sposobu zakończenia azylu w przypadku, gdy został on udzielony bezpodstawnie, ani też w przypadku, gdy państwo przyjmujące nie domaga się wyjazdu uchodźcy ”.*

Trybunał podkreślił jednak, że nie można tu zastosować przez analogię pierwszej zasady, tzn. obowiązku wydania uchodźcy władzom lokalnym, gdyż byłoby to sprzeczne po pierwsze z przedmiotem i celem Konwencji Hawańskiej, a po drugie z latynoamerykańską tradycją azylu dyplomatycznego, zgodnie z którą nie wydaje się uchodźców politycznych.

Konkludując, Trybunał doszedł do wniosku, że o ile na Kolumbii ciąży obowiązek zakończenia azylu dyplomatycznego jako sytuacji nielegalnej, o tyle nie ma ona obowiązku wydawania Victora Haya de la Torre władzom Peru, jako że wydanie uchodźcy władzom państwa przyjmującego nie jest jedyną metodą zakończenia azylu dyplomatycznego. Podkreślił też, że nie jest w stanie udzielić stronom żadnych wskazówek praktycznych odnośnie sposobu wykonania wyroku i zakończenia azylu, gdyż nie leży to w jego kompetencjach.

DROIT DE CHAPELLE

Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych nie wspomina *expressis verbis* na temat *droit de chapelle*. W doktrynie przyjmuje się jednak, że zarówno z art. 22 Konwencji (mówiącego o nietykalności misji), jak i z prawa zwyczajowego wynika, że członkowie misji wraz z rodzinami mogą uczestniczyć w obrzędach religijnych odprawianych na terenie misji i mogą w tym celu korzystać z urządzonych tam kaplic. Podkreślenia wymaga, że w nabożeństwach nie mogą uczestniczyć osoby nie będące członkami misji bądź członkami ich rodzin. Niedopuszczalne są takie formy obrzędowe, które „wykraczają poza teren” misji: procesje, czy też głośnie bicie w dzwony.

Wskazywano już, że niezależnie od „prawa azylu” i „prawa kaplicy”, przywilej nietykalności pomieszczeń misji dyplomatycznej obejmuje dwa zasadnicze obowiązki:

- A) negatywny,
- B) pozytywny.

Ad. A) obowiązek negatywny państwa przyjmującego, tj. obowiązek powstrzymania się od dokonywania władczych ingerencji w pomieszczeniach misji. Oznacza to:

- po pierwsze: zakaz wkraczania kogokolwiek (także przedstawicieli organów państwa przyjmującego) na teren misji dyplomatycznej bez wyraźnej zgody szefa misji;

Zakaz ten jest bezwzględny. Oznacza to, że nawet w przypadku pożaru funkcjonariusze straży pożarnej mogą wkroczyć na teren misji wyłącznie za wyraźną zgodą

szefa misji bądź odpowiednich władz państwa wysyłającego (chodzi tu o unikanie prowokacji).

W polskim porządku prawnym ta kwestia uregulowana jest przez:

*Art. 24 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej
(Dz.U.09.178.1380)*

„1. W przypadku powstania pożaru w pomieszczeniach misji dyplomatycznej, urzędu konsularnego lub instytucji międzynarodowej, korzystających z immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego, prowadzenie działania ratowniczego przez jednostki ochrony przeciwpożarowej jest dopuszczalne po uprzednim uzyskaniu zgody szefa misji, kierownika urzędu konsularnego lub kierownika instytucji międzynarodowej, z zastrzeżeniem przepisu ust. 2.

2. Zgoda, o której mowa w ust. 1, może być jednak domniemana w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia wymagającego niezwłocznego działania ratowniczego.”

W praktyce dochodziło niekiedy do przypadków, w których państwo przyjmujące naruszało nietykalność misji wskazując, że jej pomieszczenia były wykorzystywane w sposób rażąco niezgodny z przeznaczeniem i godzący w porządek prawny państwa przyjmującego. Zob.

Sprawa ambasady Iraku w Pakistanie z 1973 roku

Władze Pakistanu dysponowały dowodami świadczącymi o tym, że w ambasadzie irackiej gromadzona jest broń, przekazywana następnie rebeliantom w Beludżystanie. Ambasador odmówił udzielenia zgody na przeszukanie. Policja weszła na teren misji bez jego zgody i zajęła znaczny zapas broni i amunicji.

Ambasadora Iraku uznano za *persona non grata*. W kilka dni później władze irackie wydały oświadczenie, w którym stwierdziły, że szanują integralność terytorialną Pakistanu.

Wątpić należy jednak, by wykształciła się norma powszechnego prawa zwyczajowego, pozwalająca na pogwałcenie nietykalności misji dyplomatycznej w każdym przypadku wykorzystania jej terenu do rażącego naruszania porządku prawnego państwa przyjmującego przez państwo wysyłające.

Nie można natomiast wykluczyć, że w skrajnych przypadkach bezprawność naruszenia nietykalności misji przez państwo przyjmujące może być wyłączona, jeżeli państwo przyjmujące:

- a) działa w samoobronie (w rozumieniu art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych),
- b) działa w stanie wyższej konieczności (jest to nieodparta siła lub nieprzewidziane zdarzenie pozostające poza kontrolą danego państwa, czyniące rzeczą zasadniczo niemożliwą respektowanie nietykalności misji),
- c) działa w sytuacji zagrożenia życia bądź zdrowia ludzkiego.

W nieco inny sposób sformułowany jest ten obowiązek państwa przyjmującego w stosunku do placówek konsularnych.

Art. 31 ust. 2 konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 roku

„Władze państwa przyjmującego nie mogą wkraczać do tej części pomieszczeń konsularnych, które urząd konsularny używa wyłącznie na potrzeby swojej pracy, chyba że wyrazi na to zgodę kierownik urzędu konsularnego, osoba przez niego wyznaczona lub kierownik przedstawicielstwa dyplomatycznego państwa wysyłającego. Zgody kierownika urzędu konsularnego można jednak domniemywać w razie pożaru lub innego nieszczęśliwego wypadku wymagającego niezwłocznych czynności ochronnych.”

- po drugie: zakaz wywłaszczania pomieszczeń misji bez zgody państwa wysyłającego nawet na uzasadnione cele publiczne (np. zakwaterowanie wojska) i za odszkodowaniem;
- po trzecie: zakaz doręczania pozwów i innych aktów władzy miejscowej, nawet za pośrednictwem poczty, zob.

Art. 1135³ Kodeksu postępowania cywilnego

„§ 1. Doręczenie pism sądowych osobom przebywającym w Rzeczypospolitej Polskiej, którym przysługuje immunitet sądowy lub egzekucyjny, oraz innym osobom przebywającym w budynkach lub pomieszczeniach korzystających z nietykalności na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych, dokonyje się za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych.”

- po czwarte: zakaz prowadzenia egzekucji sądowej z pomieszczeń misji dyplomatycznej.

Ad. B) obowiązek pozytywny państwa przyjmującego, tj. obowiązek zapewnienia pomieszczeniom misji odpowiedniej ochrony. Chodzi tu w szczególności o:

- po pierwsze: ochronę przed wtargnięciem kogokolwiek na teren misji, zob.

Sprawa amerykańskiego personelu dyplomatycznego w Teheranie, 1979-1980

Dnia 4 listopada 1979 roku grupa zwolenników rewolucji islamskiej zajęła pomieszczenia ambasady Stanów Zjednoczonych w Teheranie, biorąc w charakterze zakładników członków personelu dyplomatycznego i konsularnego (ok. 50 osób).

Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku stanowi, co następuje:

„Art. 22: ust. 1. Pomieszczenia misji są nietykalne. [...] ust. 2. Państwo przyjmujące ma szczególny obowiązek przedsięwzięcia wszelkich stosownych kroków dla ochrony pomieszczeń misji przed jakimkolwiek wtargnięciem lub szkodą oraz zapobieżenia jakimkolwiek zakłóceniu spokoju misji lub uchybieniu jej godności.

Art. 29: Osoba przedstawiciela dyplomatycznego jest nietykalna. Nie podlega on aresztowaniu ani zatrzymaniu w żadnej formie. Państwo przyjmujące będzie traktować go z należyтым szacunkiem i przedsięwzięcie wszelkie odpowiednie kroki, aby zapobiec wszelkiemu zamachowi na jego osobę, wolność lub godność.”.

Powyższe normy są również normami międzynarodowego prawa zwyczajowego.

Władze irańskie naruszyły prawo międzynarodowe przez:

- niepodjęcie wszelkich niezbędnych działań, mających na zapewnienie nietykalności misji i nietykalności jej członków,
- zachęcanie zamachowców do dalszej okupacji ambasady.

- po drugie: ochronę przed wyrządzeniem szkody pomieszczeniom misji.

- po trzecie: ochronę przed naruszeniem spokoju i godności przedstawicielstwa.

Polskie prawo nie zakazuje zgromadzeń w pobliżu obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, o ile ich celem nie jest naruszanie nietykalności misji bądź naruszanie spokoju i godności misji (np. palenie flag, skandowanie obraźliwych haseł), zob.

Ustawa z dnia 5 lipca 1990 roku Prawo o zgromadzeniach

(Dz.U.90.51.297 z późn. zmian.)

Art. 1: „(1). Każdy może korzystać z wolności pokojowego zgromadzania się.
(2). Zgromadzeniem jest zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska.”

Art. 2: „Wolność zgromadzania się podlega ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób, a także ochrony Pomników Zagłady w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412).”

Art. 6: „(1). Zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, zwane dalej "zgromadzeniami publicznymi", wymagają uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia.
(2). Jeżeli zgromadzenia organizowane są w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych, organ gminy zawiadamia właściwego komendanta policji oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych.”

Art. 8: „Organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego, jeżeli: (1) jego cel lub odbycie sprzeciwiają się niniejszej ustawie lub naruszają przepisy ustaw karnych, (2) odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.”

Polskie prawo penalizuje natomiast pewne działania skierowane przeciwko nietykalności przedstawicieli dyplomatycznych i pomieszczeń misji:

- czynną napaść na osobę, której przysługuje immunitet,
- publiczne znieważenie osoby, której przysługuje immunitet,
- znieważenie bądź zniszczenie symboli państwa obcego.

Art. 137-138 Kodeksu karnego

Art. 137: „[...] kto na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej znieważa, niszczy, uszkadza lub usuwa godło, sztandar, chorągiew, banderę, flagę lub inny znak państwa obcego, wystawione publicznie przez przedstawicielstwo tego państwa lub na zarządzenie polskiego organu władz [podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku].”

Art. 138: „§ 1. Przepisy [powyższe] stosuje się, jeżeli państwo obce zapewnia wzajemność [tzn. jeżeli w państwie obcym analogiczne czyny skierowane przeciwko przedstawicielom RP, bądź polskim symbolom państwowym są karalne na gruncie prawa tego państwa obcego].”

Na gruncie omawianego przywileju (tj. nietykalności pomieszczeń misji) ochronie podlegają także środki transportu misji, których nie można objąć rewizją, rekwizycją, zajęciem lub egzekucją. Ochrona im przyznana jest zatem nieco węższa, niż ochrona przyznana pomieszczeniom misji i prywatnym rezydencjom, o których konwencja wiedeńska mówi, że są „nietykalne”. Oznacza to m. in., że:

- co do zasady niedopuszczalne jest zatrzymanie i przeszukanie pojazdu należącego do misji. Wydaje się jednak, że dozwolone jest sprawdzenie tożsamości osób znajdujących się w pojeździe oraz odmowa zgody na przejazd wówczas, gdy jednym z pasażerów jest osoba, której państwo wysyłające udzieliło azylu z naruszeniem prawa międzynarodowego.

- niedopuszczalne jest założenie blokady na koła nieprawidłowo zaparkowanego środka transportu misji. Działanie takie nie jest rewizją, rekwizycją, zajęciem lub egzekucją. Tym niemniej jednak stanowi ewidentnie niedozwolony środek karny. Dozwolone będzie natomiast odholowanie w bezpieczne miejsce pojazdu nieprawidłowo zaparkowanego, jeżeli zaparkowany został w takim miejscu, że zagraża bezpieczeństwu ruchu bądź też ruch poważnie utrudnia.