

Justyna Telenga

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Wydział Prawa i Administracji

e-mail: jstntel@gmail.com

ORCID: [0000-0002-1558-3101](https://orcid.org/0000-0002-1558-3101)

Rola przywilejów i immunitetów konsularnych uregulowanych w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 roku

The role of consular privileges and immunities under the Vienna Convention
on Consular Relations done on 24 April 1963 r.

Streszczenie

Aktem regulującym przywileje i immunitety konsularne jest Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r., która tematycznie tej poświęca Rozdział Drugi. Zarysowując tak obszerny temat, należy wskazać proces uchwalenia konwencji oraz przedstawić zakres terytorialny przedmiotowy i podmiotowy immunitetów i przywilejów. W następnej kolejności przedmiotem analizy jest katalog immunitetów i przywilejów konsularnych uregulowanych przez Konwencję wiedeńską pod kątem istnienia ich jako norm prawa zwyczajowego. W niniejszej pracy zostaną przedstawione i omówione wybrane przywileje i immunitety konsularne w oparciu o wspomnianą konwencję, umowy bilateralne, multilateralne oraz literaturę przedmiotu. Celem pracy jest szczegółowe przedstawienie immunitetów i przywilejów konsularnych. Praca zwraca uwagę na doniosłość prawa zwyczajowego, które stanowi w wielu przypadkach fundament prawa konsularnego, z nich się wywodzą i na nich konwencja opiera swoje główne założenia. Do pryncypiów należy stwierdzenie, iż omówione zagadnienia stanowią w istocie podstawę do rozważań na temat słuszności i aktualności norm prawa międzynarodowego w procesie współpracy państw.

Słowa kluczowe

Konwencja wiedeńska, konsul, immunitety, przywileje

Abstract

The act that regulates consular privileges and immunities is the 1963 Vienna Convention on Consular Relations. This article will present and analyze selected consular privileges and immunities based on the mentioned convention, bilateral agreements, multilateral agreements and the literature on the subject. The following is an analysis of the catalog of consular immunities and privileges regulated by the Vienna Convention for their existence as common law norms. Accordingly, the purpose of the work is a detailed presentation of consular immunities and privileges. The work highlights the importance of customary law, which is in many cases the foundation of consular law. The principal idea,

which is in fact the basis for considering the issues discussed is the validity and relevance of the norms of international law in the process of cooperation between nations.

Keywords

Vienna Convention, consular relations, immunities, privileges, customary law

1. Wprowadzenie

Instytucja przywilejów i immunitetów konsularnych stanowi integralną część prawa konsularnego, której źródła stanowią umowy bilateralne i multilateralne między państwami. Omawiana tematyka wywołuje od lat żywy dyskurs nie tylko wśród reprezentantów doktryny, ale również praktyków prawa publicznego międzynarodowego. Podejmując się próby zarysu tak obszernego zagadnienia, należy sięgnąć do podstaw prawnych odwołujących się do współpracy konsularnej między państwami oraz ukształtowanych w ich wyniku uprawnień nadanych konsulom. Teza niniejszego artykułu wyraża się w stwierdzeniu, że urząd konsularny oraz jego członkowie dysponują licznymi przywilejami i immunitetami nadanymi przez tytułowy akt międzynarodowy, jednakże to normy międzynarodowego prawa zwyczajowego należą do najistotniejszych regulacji niniejszej materii. To właśnie na gruncie międzynarodowego prawa zwyczajowego stworzono skodyfikowany, pragmatyczny system prawa konsularnego uwzględniający normy prawne kształtowane przez dekady między państwami. Należy zatem wyjść z założenia, że omawiane zagadnienia stanowią w istocie podstawę do rozważań na temat słuszności i aktualności norm prawa międzynarodowego w procesie współpracy między narodami. Należy zwrócić uwagę, jak duże jest znaczenie ustanowionej ponad pół wieku temu Konwencji wiedeńskiej¹ oraz jak zmieniła się rola i postrzeganie instytucji immunitetów konsula w międzynarodowej debacie dotyczącej prawa konsulatu². Prezentowana tematyka jest obecnie szczególnie aktualna na rok przed sześćdziesięcioleciem uchwalenia tytułowej konwencji, gdy w trakcie jej obowiązywania często dochodzi w praktyce do naruszeń praw personelu, któremu prawo międzynarodowe poświęciło przecież wiele uwagi oraz respektu.

¹ Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98).

² Rozważań na temat kondycji prawa konsularnego podjął się m.in. Paweł Czubik, który podkreślił problem niekonkretności i niepraktyczności rozwiązań Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych w konsekwencji doprowadzający do deprecjacji rozwiązań bilateralnych i przewagi prawa krajowego nad praktycznie niestosowanym konsularnym prawem międzynarodowym, P. Czubik, *Międzynarodowe i krajowe prawo konsularne – refleksja w 50-lecie kodyfikacji dotycząca stanu badań dziedziny w ostatnich latach w Polsce*, [w:] P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014, s. 285-295.

Kiedy prawa te są lekceważone, równocześnie przy obojętności państw-stron i debaty publicznej, zasadne jest postawienie pytania o dalsze stosowanie traktatu³.

Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. przyjęta w Wiedniu (zwana dalej „Konwencją wiedeńską”) to obszerny akt prawny ujęty w siedemdziesięciu dziewięciu artykułach podzielonych na pięć rozdziałów. Już w treści preambuły zaznaczono, że celem Konwencji wiedeńskiej jest zapewnienie skutecznego wykonywania funkcji konsularnych przez placówki konsularne, natomiast przywilejom konsularnym poświęcony został Rozdział II, który wskazuje ułatwienia, przywileje i immunitety dotyczące placówek konsularnych, zawodowych funkcjonariuszy konsularnych oraz innych członków placówek.

Kompleksowej kodyfikacji zagadnienia przywilejów konsularnych podjęła się Komisja Prawa Międzynarodowego w 1949 r. Komisja wśród czternastu tematów gotowych jej zdaniem do kodyfikacji zamieściła temat „stosunki i immunitety konsularne”, jednakże dopiero w 1955 r. postanowiono rozpocząć szczegółowe rozważania nad tą kwestią. Po trzech raportach czechosłowackiego sprawozdawcy – prawnika Jaroslava Žoureka – w 1961 r. projekt został skierowany pod obrady Zgromadzenia Ogólnego ONZ, podczas którego zdecydowano o zwołaniu międzynarodowej konferencji kodyfikacyjnej⁴. Konferencja odbywała się w Wiedniu, w mieście szczególnie symbolicznym, tam bowiem siedzibę ma Akademia Konsularna założona przez cesarzową Marię Teresę⁵. Podczas negocjacji nad tekstem traktatu, zagadnienie przywilejów stało się szczególnym powodem sporów. Konwencja wiedeńska, uwzględniając fakt niejednorodnej praktyki i wielu aktów wewnętrznych oraz międzynarodowych, zawarła swoisty kompromis określony w Preambule, potwierdzający, że „normy międzynarodowego prawa zwyczajowego będą nadal obowiązywać w sprawach, które nie zostały wyraźnie uregulowane postanowieniami Konwencji Wiedeńskiej”. Twórcy Konwencji wiedeńskiej – świadomi nierozzerwalności już ukształtowanych stosunków między państwami – wprowadzili niezwykle elastyczne, pionierskie wówczas rozwiązanie normatywne w postaci art. 73 Konwencji wiedeńskiej, wedle którego przepisy konwencji nie naruszają innych umów międzynarodowych obowiązujących w stosunkach między państwami będącymi stronami tych umów. Dodatkowo, już na etapie prac Komisji, w udokumentowanych zapisach można znaleźć stwierdzenia poświadczające kluczową rolę prawa zwyczajowego. Przykład stanowi komentarz z 1957 r.,

³ P. Kashadile, Bikasa-Muteba, *Privillèges immunités, diplomatiques et consulaires. Sont-ils dépassés?*, Paris 2014, s. 8.

⁴ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, wyd. 12, Warszawa 2012, s. 433; J. Pieńkoś, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Kraków 2004, s. 455.

⁵ A. Szarek-Zwijacz, *Geneza i przebieg prac nad Konwencją wiedeńską o stosunkach konsularnych z 1963 roku*, [w:] P. Czubik, R. Burek (red.), *op. cit.*, s. 14-15.

w którym Komisja stwierdziła, że aksjologicznego podłoża zasady nietykalności osobistej konsula oraz immunitetu jurysdykcyjnego w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych należy się dopatrywać właśnie w prawie zwyczajowym⁶.

2. Istota immunitetów i przywilejów konsularnych

Zasadniczym celem nadawania przywilejów i immunitetów konsularnych jest zapewnienie prawidłowego i skutecznego wykonywania funkcji konsularnych. Zasadę odzwierciedla art. 28 Konwencji wiedeńskiej, w którym na państwo przyjmujące nałożony zostaje obowiązek udzielenia wszelkich ułatwień, umożliwiających prawidłowe wykonywanie funkcji konsularnych. Założenie to lansował już w XVIII w. Emerich de Vattel⁷. Problematyka znaczenia immunitetów i przywilejów konsularnych w prawie międzynarodowym publicznym należy do kwestii niejednorodnych. Wielu uczonych i praktyków z zakresu prawa konsularnego podjęło się próby opracowania wskazanego zagadnienia. Dwa zasadnicze poglądy prezentują się następująco⁸: pierwsza grupa autorów traktuje umowę międzynarodową jako źródło instytucji immunitetów i przywilejów konsularnych⁹. Druga grupa twierdzi, że podstawą przywilejów i immunitetów jest międzynarodowe prawo zwyczajowe. Konwencja wiedeńska jako umowa międzynarodowa, oparta na zgodzie państw-stron, kondensuje w swoich postanowieniach dwa nurty i wskazuje na ważną rolę umów międzynarodowych. W kontekście podjętej problematyki zarysowuje się pytanie dotyczące prawnego systemu ujednolicenia i skodyfikowania nie tylko przywilejów konsularnych, lecz także pozostałych instytucji prawa konsularnego. Biorąc pod uwagę różnorodność wykształconych norm w tym zakresie oraz tendencję do tworzenia tzw. miękkiego prawa międzynarodowego¹⁰, niemożliwe było stworzenie zamkniętego katalogu przywilejów, przykładowo ze względu na niekiedy absurdalne sytu-

⁶ Yearbook of the international law commission, Volume II, Documents of the ninth session including the report of the Commission to the General Assembly, 1957, s. 99.

⁷ W swoim najważniejszym dziele pisał, że czynności konsula wymagają przede wszystkim niezależności od sądów karnych, immunitetu nietykalności wyrażonego w zakazie więzienia, chyba że czyn zagrożony karą został popełniony z jego winy. E. Vattel, *Le droit de gens au principes de la loi naturelle*, t. I, Londyn 1763, s. 73.

⁸ S. Sawicki, *Przywileje i immunitety konsularne. Studium międzynarodowe*, Wrocław 1989, s. 7.

⁹ Należą do nich: M. Sibert, *Traité de droit international public t. II, Oaris*, Paris 1951, s. 66-67; L. Oppenheim, *International Law*, London, 1957, s. 418. Autor czyni spostrzeżenie o braku kodyfikacji stosunków konsularnych (publikacja jest datowana na 1905 r.). Stwierdza, że poza należną ochroną konsuli zgodnie z umowami prawa międzynarodowego nie istnieje między państwami międzynarodowy, jednolity zwyczaj ani umowa. L. Oppenheim, *International law*, vol. I. *Peace*, New York and Bombay, 1905, s. 468-469.

¹⁰ Tzw. *soft law* charakteryzuje się brakiem sformalizowanych procedur legislacyjnych i instytucjonalnego systemu przymusu w chwili jego niestosowania. P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 334.

acje dotyczące kompetencji konsularnych, mające odzwierciedlenie jedynie w konkretnych aktach międzynarodowych dwustronnych¹¹.

Równie istotne jest odróżnienie pojęcie immunitetu od przywileju. Według Miosława Gąsiorowskiego¹² termin „przywilej” jest szerszy, gdyż każdy immunitet można uznać za przywilej, a nie każdy przywilej za immunitet (np. prawo wywieszenia flagi na budynku przedstawicielstwa). Immunitet ma charakter negatywny i oznacza uwolnienie od czegoś, czemu inni podlegają, natomiast przywilej ma charakter pozytywny i oznacza prawo korzystania z czegoś, co innym nie przysługuje. Konwencja wiedeńska, operując tymi instytucjami, nie przeprowadza między nimi żadnego rozróżnienia. Co istotne, przywileje i immunitety mają charakter funkcyjny, czyli chronią funkcję, a nie osobę. Należy również rozpatrywać je w aspekcie funkcjonalnym, gdyż ich zasadniczym celem jest zapewnienie ochrony oraz właściwych warunków pełnienia swych zadań. Na potrzeby zasadniczej tematyki pracy w dalszej części rozważań, wszelkie uprawnienia konsularne potraktowane zostają jako „przywilej” ze względu na szerszy zakres znaczeniowy niż immunitet, co zarazem stanowi uzupełnienie przedstawionej tezy M. Gąsiorowskiego.

3. Zakres terytorialny przywilejów konsularnych

Zakres terytorialny przywilejów może być rozumiany w dwóch różnych ujęciach. Pierwsze odwołuje się do rozwiązania, które przyjęła węgiersko-czechosłowacka Konwencja z 1973 r. w art. 26, a mianowicie, że „przywileje przysługują uprawnionym członkom urzędu konsularnego tylko w okręgu konsularnym, w którym osoby te urzędują”¹³. Pierwszy pogląd głosi, że wszelkie czynności konsularne dokonane poza okręgiem konsularnym z założenia nie powinny być objęte przywilejami. Pogląd ten budził wiele wątpliwości i wywoływał liczne problemy w działalności orzeczniczej sądów międzynarodowych i krajowych. Trudność dotyczyła ustalenia, czy dana czynność wykonana poza granicami okręgu konsularnego nadawałaby traktatową ochronę prawną konsulowi oraz jak państwo przyjmujące mogłoby zareagować na czynność domniemanie „bezprawną”. Drugie ujęcie, do którego nawiązuje art. 53 Konwencji wiedeńskiej, nadaje prawo korzystania z urzędów konsularnych z chwilą przybycia na terytorium państwa przyjmującego w celu wykonywania swoich funkcji konsularnych. Przez pojęcie terytorium należy również rozumieć statki powietrzne i morskie¹⁴. Należy tu wspomnieć o prawie do swobodnego poruszania się, które co do zasady przysługuje całemu urzędo-

¹¹ A. Zdebski, *Praktyczne aspekty sprawowania funkcji konsula honorowego w państwie przyjmującym, a Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych*, [w:] P. Czubik, R. Burek (red.), *op. cit.*, s. 67.

¹² M. Gąsiorowski, *Dyplomaci i konsulowie*, Warszawa 1966, s. 102-104.

¹³ S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1998, s. 80.

¹⁴ J. Sutor, *op. cit.*

wi konsularnemu. Konwencja wiedeńska stanowi również zgodnie z art. 53, że przywileje wygasają co do zasady po opuszczeniu terytorium państwa przyjmującego. Natomiast w art. 54 nakłada na państwa trzecie obowiązek nadania wszelkich immunitetów oraz wizy w celu sprawnej realizacji funkcji konsularnych, wynikających z Konwencji wiedeńskiej, w sytuacjach określonych przez ust. 1 konwencji.

4. Zakres czasowy przywilejów konsularnych

Zakres czasowy pokrywa się w dużej części z aspektem terytorialnym. Według Juliana Sutora¹⁵ obowiązywanie przywilejów rozpoczyna się od momentu udzielenia *exequatur* – zgody państwa przyjmującego. Wojciech Góralczyk uważa natomiast, że konsul korzysta z immunitetów i przywilejów od momentu jego przybycia na terytorium państwa przyjmującego w celu objęcia posady¹⁶. Konwencja w swej treści przyjmuje drugie stanowisko, precyzując, że jeśli konsul już znajduje się na terytorium państwa przyjmującego, prawo do przywilejów rozpoczyna się wraz rozpoczęciem wykonywania jego funkcji. Przedstawiony powyżej pogląd Stefana Sawickiego może dotyczyć nowego kierownika urzędu konsularnego przybywającego do państwa przyjmującego, który zgodnie z praktyką międzynarodową korzysta najczęściej z nietykalności osobistej właśnie od chwili uzyskania zgody¹⁷. W myśl art. 53 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej rodziny urzędników żyjące we wspólnocie oraz personel prywatny korzystają z przywilejów z chwilą nadania przywilejów urzędnikowi konsularnemu lub daty ich wjazdu na terytorium państwa przyjmującego, albo od momentu, gdy stali się członkami tejże rodziny. Przywileje przysługują wyżej wymienionym grupom przez cały okres oficjalnego pobytu w państwie przyjmującym lub do czasu opuszczenia jego granic. Zakończenie funkcji konsularnych wiąże się z wygaśnięciem przywilejów konsularnych lub zrzeczeniem się ich. Pierwsza sytuacja ma miejsce w momencie opuszczenia przez daną osobę terytorium państwa przyjmującego lub upływu „rozsądnego” terminu, włączając czas na opuszczenie terytorium państwa przyjmującego podczas konfliktu zbrojnego¹⁸. Konwencja wiedeńska przewiduje w art. 53 ust. 5 nadanie przy-

¹⁵ J. Sutor, *op. cit.*, s. 39.

¹⁶ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2020, s. 321.

¹⁷ J. Sutor, *op. cit.*, s. 529.

¹⁸ S. Sawicki, *Prawo konsularne...*, s. 206. Zdarzają się jednak przypadki, że Ministerstwo samo decyduje o wydaleniu konsuli z placówki. Dla przykładu Marcin Przydacz 12 marca 2021 r. zakomunikował opinii publicznej, iż „wobec kontynuacji nieprzyjaznych gestów Mińska wobec polskich dyplomatów, w ramach zasady wzajemności, MSZ RP podjął decyzję o wydaleniu Konsul Generalnej RB w Białymstoku oraz konsula RB z placówki w Warszawie”, <https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,26877171,konsul-generalna-w-bialymstoku-alla-fiodorowa-wydalona-z-polski.html> [dostęp: 28.05.2023]. Innym przykładem, pokazującym rolę czynnika społecznego, jest pisanie petycji w sprawie odwołania przez odpowiedni organ konsułów. Wymienić tu należy sprawę Damiloli Abikoye, nigeryjskiego konsula, w sprawie którego obywa-

wilejów konsularnych członkom rodziny określonych wyżej w momencie śmierci urzędnika konsularnego lub do momentu wyjazdu z terytorium państwa przyjmującego. Wyjątek stanowi immunitet jurysdykcyjny utrwalony art. 53 ust. 4 Konwencji wiedeńskiej, który ma charakter trwały w związku z wykonywaniem przez uprawnione osoby swych funkcji¹⁹. Drugą wspomnianą przesłanką utraty funkcji i przywilejów konsularnych jest ich zrzeczenie się. Zrzeczenie się immunitetu może mieć charakter generalny lub indywidualny. Ten pierwszy co do zasady polega na zgodzie wyrażonej przez państwo wysyłające dotyczącej nadania praw przysługujących obywatelom państwa przyjmującego. Drugi, indywidualny charakter, polega na wyrażeniu zgody przez państwo wysyłające na poddanie się członka urzędu konsularnego jurysdykcji państwa przyjmującego lub wystąpieniu w charakterze świadka przed sądem państwa przyjmującego. Prawnym odzwierciedleniem jest art. 42 ust. 3 Konwencji wiedeńskiej. Zgodnie z nim urzędnik konsularny lub pracownik konsularny nie może powołać się na immunitet jurysdykcyjny. Zgodnie z art. 45 ust. 2 zrzeczenie powinno być wyraźnie sformułowane i zakomunikowane państwu przyjmującemu.

5. Zakres podmiotowy przywilejów konsularnych

Należy podkreślić, że zakres podmiotowy przywilejów konsularnych pozostaje w związku z rangą posiadaczy przywilejów. W świetle Konwencji wiedeńskiej można dokonać ich podziału na dwie grupy ze względu na zakres przyznanych przywilejów konsularnych. Pierwsza grupa obejmuje urzędników konsularnych (w tym konsułów generalnych, konsułów, wicekonsułów, agentów konsularnych oraz *attaché* konsularnych), którym przysługuje najszerszy zakres przywilejów. Drugą grupę stanowią pracownicy konsularni, którzy posiadają immunitet jurysdykcyjny, osobisty, zwolnienie ze składania zeznań odnoszących się do faktów związanych z wykonywaniem swojej funkcji oraz zwolnienie z ponoszenia opłat podatkowych z wąskim zakresem. Ostatnią grupę tworzy personel służby posiadający prawo do nieskładania zeznań w charakterze świadka. Ze względu na szeroko rozumiany aspekt przedmiotowy przywilejów konsularnych

tele napisali petycję podpisaną prze prezydenta. Osoby, które oskarżyły urzędnika konsularnego o wykorzystywanie immunitetu dyplomatycznego do naruszania przepisów Ivoirien dotyczących związków cudzoziemców, powiedziały, że „Postawa urzędnika powoduje wielkie zakłopotanie”, <https://www.thisdaylive.com/index.php/2022/08/24/nigerian-community-in-cote-divoire-calls-on-buhari-to-recall-consular-officer/> [dostęp: 28.08.2022].

¹⁹ „Wszczęcie przez urzędnika konsularnego lub pracownika konsularnego postępowania w przypadku, w którym mógłby on korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego na podstawie artykułu 43, pozbawia go prawa powołania się na immunitet jurysdykcyjny w stosunku do jakiegokolwiek powództwa wzajemnego, bezpośrednio związanego z powództwem głównym”. Art. 45 ust. 3 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych.

w niniejszym artykule zostaną zarysowane przywileje przedstawione w Konwencji wiedeńskiej, uzupełnione o prawo zwyczajowe ukształtowane między narodami.

6. Przywileje urzędu konsularnego

Do pierwszej grupy przywilejów należy zaliczyć nietykalność pomieszczeń urzędu konsularnego i archiwum urzędu konsularnego, stanowiące niezbędne uzupełnienie immunitetu jurysdykcyjnego i nietykalności osobistej konsula²⁰. Według art. 1 Konwencji wiedeńskiej „pomieszczenie konsularne” oznacza „budynki lub części budynków i tereny przyległe do nich, niezależnie od tego, czyją są własnością, używane wyłącznie do celów urzędu konsularnego”. Bez zgody upoważnionej osoby przedstawiciele władz państwa przyjmującego nie mogą do nich wkroczyć. Istnieje w doktrynie przekonanie, że w sytuacjach wyjątkowych, wymagających nagłej interwencji, zgoda jest domniemana²¹. Wyjątkiem, zgodnie z art. 55 Konwencji wiedeńskiej, jest przesłanka wykorzystywania pomieszczenia konsularnego niezgodnie z jego przeznaczeniem, co może usprawiedliwić zastosowanie środków prewencyjnych i ustanowienie konsula osobą *non grata*. Co ciekawe, umowy międzynarodowe Wielkiej Brytanii przewidują interwencję władz państwa przyjmującego nawet wtedy, gdy istnieje podejrzenie popełnienia zbrodni gwałtu (*crime of violence*) w placówkach dyplomatycznych²². W kwestii archiwów i dokumentów konsularnych, zgodnie z art. 33 Konwencji wiedeńskiej, wprowadza się ich nietykalność niezależnie od czasu i miejsca. Jest to przywilej regulowany przede wszystkim przez umowy międzynarodowe dwustronne i wielostronne. Prawo obejmuje wszelkie pisma, dokumenty, korespondencje, książki oraz komputery, a także systemy komputerowe. Osoby nieupoważnione nie mogą ich zatrzymać ani przeglądać, a kierownik urzędu ma prawo odmowy wydania dokumentów. Ta sama sytuacja dotyczy rezydencji kierownika urzędu konsularnego. W przypadku naruszenia archiwów konsularnych państwo przyjmujące ponosi odpowiedzialność na mocy prawa międzynarodowego, jeśli zezwoliło na naruszenie lub ten fakt zaakceptowało²³. Analizując sprawy naruszenia

²⁰ S. Sawicki, *Prawo konsularne...*, s. 53.

²¹ A. Żebrowski, *Przywileje i immunitety dyplomatyczne i konsularne podczas konfliktu zbrojnego*, Kraków 1999.

²² S. Sawicki, *Prawo konsularne...*, s. 216.

²³ MTS orzekł w sprawie *Teheran Hostages (USA v. Iran)*. Sprawa została wniesiona do Trybunału na wniosek Stanów Zjednoczonych w następstwie zajęcia ich ambasady w Teheranie przez bojowników irańskich w dniu 4 listopada 1979 r. oraz pojmania i przetrzymywania jako zakładników ich personelu dyplomatycznego i konsularnego. Na wniosek Stanów Zjednoczonych o wskazanie środków tymczasowych Trybunał orzekł, że nie ma bardziej podstawowego warunku stosunków między państwami niż nietykalność wysłanników dyplomatycznych i ambasad oraz wskazał środki tymczasowe w celu zapewnienia natychmiastowego przywrócenia Stanom Zjednoczonym pomieszczeń ambasady i uwolnienia zakładników. Źródło: <https://www.icj-cij.org/en/case/64> [dostęp 28.08.2022].

archiwów, zdarzały się one stosunkowo rzadko ze względu na ewentualny odwet ze strony państwa wysyłającego. Przypadki naruszeń dotyczyły często władzy lokalnej lub zorganizowanych grup niezależnych od działania rządu²⁴. Należy zgodzić się z S. Sawickim, że istnieje norma międzynarodowego prawa zwyczajowego dotycząca nietykalności pomieszczeń urzędu konsularnego obowiązująca niezależnie od określenia jej w umowach dwu- czy wielostronnych.

Konwencja wiedeńska na mocy art. 31 wprowadza wyraźne ograniczenie; mianowicie przywilejem tym mogą być objęte jedynie pomieszczenia urzędu konsularnego. Wynika to z faktu, że podczas Konferencji w Wiedniu zaproponowano rozszerzenie pojęcia „pomieszczenie konsularne” i objęcie nim rezydencji kierownika urzędu. Sprzeczne stanowisko co do tego pomysłu zajęli reprezentanci Japonii, RFN czy Nigerii²⁵. Przedstawiciele doktryny często w swoich rozważaniach wgłębiali się w istotę niniejszej instytucji, potwierdzając jej niewątpliwie istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa i prawidłowego wykonywania funkcji konsularnych²⁶. W toku podjętych rozważań uznano, że warto poruszyć kwestię posiadania broni przez personel konsulatu. Kwestia regulowana jest również przez prawo zwyczajowe i umowy między państwami²⁷. Wiele państw wysyłających decyduje się na dodatkowe zabezpieczenia lokali w postaci ochrony przez służby mundurowe. Dla przykładu, od 1948 r. w Stanach Zjednoczonych US Marine Korpus zapewnia strażników do ochrony misji amerykańskich będących pod ścisłą kontrolą Szefów Misji lub głównych oficerów²⁸. Przy uwzględnieniu dokonanych na gruncie analizowanego zagadnienia rozważań nasuwa się spostrzeżenie o istnieniu normy prawa zwyczajowego nadającej przywilej nietykalności archiwów i pomieszczeń konsularnych. W opinii przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego przywilej ten klasyfikuje się jako powszechną normę prawa zwyczajowego. Alphonse River wskazuje, że archiwa konsularne są powszechnie uznane za nietykalne²⁹. Pogląd aprobuje również S. Sawicki, zwracając uwagę na wieloletnią praktykę nietykalności archiwum i pomieszczeń konsularnych, która dopiero została zapisana w Konwencji wiedeńskiej.

²⁴ L.T. Lee, J. Quigley, *Consular law and practice*, Oxford 2008, s. 391.

²⁵ S. Sawicki, *Przywileje i immunitety...*, s. 53.

²⁶ Zdaniem George’a. Scelle’a przywilej ten obejmuje nie tylko archiwa konsularne, ale również pomieszczenia konsulatu. C. Rousseau stoi na stanowisku, że ochrona obejmuje również mieszkania członków konsulatu. G. Scelle, *Mannuel de droit international public*, Paris 1948, s. 554. Podczas prowadzonych obrad nad kodyfikacją Konwencji wiedeńskiej przedstawiciele Włoch skłonni byli zaakceptować projekt ILC, który traktował o bezwzględnym immunitecie dla pomieszczeń konsularnych. UN Doc. a/conf.25/c.2/sr.8, 11 Mar. 1963, p 1 Vienna, Off. Rec., s. 29.

²⁷ Wszakże dokonywanie rozbojów w placówkach dyplomatycznych i konsularnych jest symbolicznym aktem dominacji agresora podczas ataku zbrojnego. Przykładem jest zbombardowanie ambasady Stanów Zjednoczonych w Nairobi w 1998 r., <https://press.un.org/en/1998/19980813.sc6559.html> [dostęp: 28.08.2022].

²⁸ L.T. Lee, J. Quigley, *op. cit.*, s. 431.

²⁹ A. River, *Principes du droit des gens. Tom pierwszy*, Paris 1896 s. 31

Kolejnym przywilejem jest prawo używania flagi i godła państwowego. Przywilej ten reguluje art. 29 Konwencji wiedeńskiej, jak również prawo zwyczajowe i umowy dwustronne. Na budynku, drzwiach wejściowych oraz na rezydencji kierownika urzędu konsularnego może być umieszczona tarcza z godłem państwa wysyłającego i przyjmującego. Warto zauważyć, że ustawa o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych z 1980 r.³⁰ w art. 8 stanowi, że „flagę państwową z godłem Rzeczypospolitej Polskiej podnoszą: przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne oraz inne oficjalne przedstawicielstwa i misje za granicą na budynkach lub przed budynkami ich siedzib urzędowych, a także kierownicy tych przedstawicielstw, urzędów i misji na swych rezydencjach i środkach komunikacji – w wypadkach przewidzianych w prawie i zwyczajach międzynarodowych”. Zgodnie z powyższym wskazany przepis znacznie rozszerza unormowanie konwencyjne. Istnieje w nauce prawa międzynarodowego grupa autorów, która wskazuje, że przywilej ten wynika z norm zwyczajowych. Paul Guggenheim twierdził, że to właśnie międzynarodowe prawo zwyczajowe nadaje ochronę herbom i flagom³¹. Taki sam pogląd potwierdziła Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ, komentując projekt artykułu do omawianego przywileju³².

Swoboda porozumiewania się konsuli z rządem wynika zarówno z art. 35 Konwencji wiedeńskiej, jak również z norm prawa zwyczajowego. Przepis ten podczas obrad nad kształtem Konwencji wiedeńskiej stał się tematem wielu sporów. Potwierdza to fakt, że jego ostateczna wersja została sporządzona dopiero w 1960 r. – dwa lata później od pierwotnej propozycji brzmienia artykułu. Jest to przepis, który znacząco rozszerza zakres komunikowania się urzędu konsularnego w stosunku do wcześniejszych istniejących norm prawa zwyczajowego³³. Urząd konsularny ma prawo do porozumiewania się również z misjami dyplomatycznymi i urzędami konsularnymi bez względu na ich miejsce siedziby. W tym celu może wykorzystać wszelkie możliwe sposoby publicznej łączności, poczty dyplomatycznej, konsularnej, zaszyfrowaną oraz *ad hoc*, która objęta jest przywilejem nietykalności. Kurier konsularny posiada prawną ochronę, o której mowa w art. 35 ust. 5 Konwencji wiedeńskiej stanowiącym, że „w czasie wykonywania swych funkcji kurier ten jest chroniony przez państwo przyjmujące. Korzysta on z nietykalności osobistej i nie może być aresztowany ani zatrzymany w jakikolwiek sposób”³⁴. Co do zasady kurier nie powinien być obywatelem państwa przyjmującego. Wyjątek stanowi poczta konsularna. W momencie gdy władze państwa przyjmującego mają poważne po-

³⁰ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz. U. z 1980 r. Nr 7, poz. 18).

³¹ P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, t. I, Genewa 1953, s. 514.

³² Yearbook of International Law Commission, *documents of the thirteenth session including the report of Commission to the General Assembly*, t. II, United Nations, New York 1961, s. 108.

³³ L.T. Lee, J. Quigley, *op. cit.*, s. 408.

³⁴ A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 2008, s. 105.

dejrzenie, że urzędnicy konsularni posiadają przedmioty mogące stanowić zagrożenie, funkcjonariusze mają prawo zażądać otworzenia paczki i przejrzania jej zawartości. Przywileje poczty *ad hoc* wygasają wraz z dostarczeniem paczki. Ograniczenie dotyczy również instalacji łączności radiowych, które mogą zostać jedynie umieszczone za zgodą państwa przejmującego³⁵. Drugi aspekt przywileju dotyczy porozumiewania się z obywatelami państwa wysyłającego i jest regulowany przez art. 36. Według Alfreda Verdross'a³⁶ prawo to stanowi podstawę prawidłowego wypełnienia swoich funkcji. Konwencja wiedeńska zapewnia urzędom konsularnym pełną swobodę w komunikowaniu się z obywatelami państwa wysyłającego. Konsul powinien być informowany niezwłocznie w momencie aresztowania takiego obywatela. Urzędnicy konsularni mają prawo do odwiedzin obywateli w areszcie lub więzieniu.

7. Przywileje członków urzędu konsularnego

Drugi rodzaj przywilejów konsularnych dotyczy praw osobistych³⁷. Najważniejszym, a zarazem wzbudzającym największe kontrowersje jest nietykalność osobista konsula. Podczas konferencji w Wiedniu Komisja Kodyfikacyjna zaproponowała sprecyzowanie zbrodni, która stanowiłaby wyjątek od zasady nietykalności konsula jako „zbrodni ciężkiej” lub poprzez wskazanie minimalnej długości zagrożenia karą³⁸. Wywołało to burzliwą dyskusję wśród sygnatariuszy, co jedynie wskazywało na niejednołitość wewnętrznych porządków prawnych. Dla przykładu pełnomocnicy Francji podkreślali, że *de facto* każda zbrodnia jest ciężka (*grave crime*)³⁹, a projekt przedstawicieli Włoch dotyczący ograniczeń nietykalności osobistej w sytuacji schwytania przedstawiciela na gorącym uczynku (*in flagrante delicto*) nie znalazł odzwierciedlenia w końcowym tekście Konwencji wiedeńskiej. Podczas Konferencji w 1963 r. art. 40 Konwencji wiedeńskiej również budził liczne kontrowersje. Przykładowo sprzeciw wobec projektu komisji wyraził szef delegacji Zjednoczonego Królestwa M. Evans⁴⁰. Zgodnie z art. 40

³⁵ W 1990 r. niemiecki Sąd Najwyższy orzekł, że podsłuchy prowadzone przez niemieckie władze Konsulatu Generalnego w Turcji w Hamburgu naruszyły art. 31. Sąd stwierdził, że władze państwa przyjmującego nie mogą podsłuchiwać bez zgody kierownika urzędu konsularnego. Uznał również, że zakaz dotyczy też przechwytywania rozmów telefonicznych, nawet bez fizycznego wejścia do konsulatu. L.T. Lee, J. Quigley, *op. cit.*, s. 348.

³⁶ T. Kamiński, *Swoboda porozumiewania się urzędu konsularnego określona w art. 35 konwencji wiedeńskiej z 1963 roku w świetle prac przygotowawczych KPM ONZ*, [w:] P. Czubik, R. Burek (red.), *op. cit.*, s. 32.

³⁷ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 189.

³⁸ A. Szarek-Zwijacz, *op. cit.*, s. 16.

³⁹ Documents officiels, vol. I: *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la première et de la deuxième Commission*, A/CONF.25/16.

⁴⁰ „M. Evans a voté contre l'article parce que le texte adopté signifie que si un consul est, par exemple, pris en flagrant délit de meurtre, il ne peut être arrêté à moins d'une décision préalable prise par l'autorité judiciaire compétente. Il est surpris de constater qu'une telle situation soit acceptable pour l'un quelconque

na państwie przyjmującym spoczywa bezwzględny obowiązek traktowania urzędników z należyтым szacunkiem i podejmowania wszelkich odpowiednich środków zapobiegających zamachom na ich osobę, wolność lub godność. W praktyce do zasady tej nie zastosowali się talibowie w 1998 r., mordując 8 pracowników Iranu w mieście Nazaar. Przywilej ten nie ma charakteru absolutnego, co odzwierciedla art. 41 Konwencji wiedeńskiej, który wskazuje, iż w ściśle określonych sytuacjach członkowie urzędu konsularnego mogą być aresztowani lub tymczasowo zatrzymani. Immunitet osobisty w poglądach przedstawicieli prawa międzynarodowego jest traktowany niejednolicie. Wynika to z faktu, iż istnieje wiele rozwiązań prawnych formułowanych w regulacjach umów dwu- i wielostronnych między państwami. Przykładowo praktyka państw postsocjalistycznych przyznaje co do zasady nietykalność osobistą wszystkim członkom urzędu konsularnego oraz członkom ich rodzin. Natomiast praktyka państw zachodnich przyznaje z reguły nietykalność osobistą jedynie urzędnikom konsularnym⁴¹. Jednakże można zgodzić się ze stwierdzeniem Franza Liszta, iż dzięki nadaniu członkom konsulatu specjalnego statusu, to właśnie prawo zwyczajowe lub układ między państwami przyznaje mu nietykalność osobistą⁴².

Istotą immunitetu jurysdykcyjnego jest zakaz pociągania do odpowiedzialności urzędników konsularnych i pracowników konsularnych, gdyż żaden organ jurysdykcyjny ani administracyjny nie jest właściwy do rozpatrywania spraw powiązanych z wykonywaniem obowiązków. Podczas konferencji w Wiedniu delegaci z Ukrainy proponowali rozszerzyć immunitet na pracowników konsularnych, natomiast finalnie przyjęli propozycję zastąpienia określenia urzędnicy konsularni nazwą *members of the consular post*⁴³. Ostatecznie, zgodnie z art. 43 Konwencji wiedeńskiej, wymieniona grupa nie podlega jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych w zakresie pełnienia ich funkcji. Konwencja wiedeńska zatem znacznie ograniczyła zakres osobowy i rzeczowy immunitetu do jurysdykcji karnej członków personelu urzędu konsularnego, wskazując, że urzędnicy i pracownicy konsularni nie podlegają jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego, jednak tylko w odniesieniu do czynności dokonanych w ramach

des gouvernements représentés à la Commission; elle ne saurait assurément être acceptée par le Gouvernement du Royaume-Uni". W XXV dokumencie Konferencji wiedeńskiej z 1963 r., w uzgadnianiu tekstu art. 41 M. Evans zagłosował przeciw propozycji art. 41, uzasadniając swoje stanowisko tym, że nie wyobraża sobie sytuacji, w której konsul nawet w momencie przyłapania na gorącym uczynku, nie może być aresztowany, chyba że wyrażona została uprzednio zgoda przez odpowiedni organ. Dodał z pewnym oburzeniem, iż Komisja zgodziła się na takie rozwiązanie (tłum. aut.).

⁴¹ J. Sutor, *op. cit.*, s. 512.

⁴² F. Liszt, *System prawa międzynarodowego*, Kraków 1907, s. 130.

⁴³ Belgium, Canada, Federal Republic of Germany, Ghana, India, Norway, Poland, Ukrainian Soviet Socialist Republic: amendment to article 43 of the draft convention (A/CONF.25/L.11) [Original: English] [11 April 1963] In paragraph 1, replace the words "consular officers" by the words "members of the consular post" Document A/CONF.25/L.3.

funkcji konsularnych. Niektóre dwustronne umowy znacznie rozszerzają zakres podmiotowy i rzeczowy immunitetu karnego⁴⁴. W sprawie wszczęcia postępowania karnego przeciwko osobom objętymi immunitetem karnym Konwencja wiedeńska zobowiązuje do stawiennictwa przed właściwymi władzami państwa przyjmującego. Zastrzega, że postępowanie powinno być przeprowadzone z należytą starannością, ze względu na wykonywane przez urzędnika funkcje. Wyjątek stanowi popełnienie zbrodni ciężkiej. Pojęcie to różnie interpretowane jest przez państwa-strony, co do zasady dotyczy czynów, które godzą w zdrowie i życie ludzkie. Państwa-strony zatem same są zobligowane do interpretacji pojęcia wyżej już wspomnianego *crime grave*. W odpowiedzi na art. 43 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej polski ustawodawca w Kodeksie postępowania karnego wprowadził rozwiązanie – art. 579, na mocy którego: „Nie podlegają orzecznictwu polskich sądów karnych w zakresie czynności pełnionych podczas i w związku z wykonywaniem ich funkcji urzędowych, a na zasadzie wzajemności w pozostałym zakresie: kierownicy urzędów konsularnych i inni urzędnicy konsularni państw obcych i osoby zrównane z nimi na podstawie umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych”⁴⁵. W kwestii jurysdykcji w sprawach karnych stosowana jest niejednolita praktyka. Należy podkreślić, że przywilej został wzmocniony przez Konwencję o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom z 1973 r., która w art. 6 wymienia, iż „Państwo-Strona, na którego terytorium przebywa przepuszczalny sprawca, podejmie zgodnie ze swoim prawem wewnętrznym odpowiednie środki zapewniające jego obecność dla celów postępowania karnego lub ekstradycji. O środkach tych zostaną bezzwłocznie powiadomione bezpośrednio lub za pośrednictwem Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych: c) Państwo lub Państwa, których obywatelem jest osoba korzystająca

⁴⁴ Niektóre umowy dwustronne zapewniają urzędnikom konsularnym oraz członkom ich rodzin pełny immunitet w zakresie czynności urzędowych. Konwencja konsularna między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską, sporządzona w Moskwie 22 maja 1992 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 140, poz. 687) w art. 20 ust. 2 wskazuje: „Urzędnik konsularny korzysta z immunitetu od jurysdykcji karnej, cywilnej i administracyjnej Państwa przyjmującego. Korzysta on z nietykalności osobistej i w związku z tym nie podlega zatrzymaniu, aresztowaniu ani ograniczeniu wolności osobistej w jakiegokolwiek innej formie”. Taki sam zakres immunitetu zawiera art. 19 Konwencji konsularnej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską, sporządzonej w Tallinie dnia 2 lipca 1992 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 125, poz. 798) czy w art. 18 Konwencji konsularnej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską, sporządzonej w Wilnie dnia 13 stycznia 1992 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 30, poz. 108).

⁴⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375). M. Janicz słusznie wskazuje w komentarzu do ustawy, że immunitet przysługuje wyłącznie, gdy czyn zabroniony został popełniony podczas i w związku z wykonywaniem czynności urzędowych. Użycie spójnika „i” wskazuje, że obie przesłanki muszą być spełnione łącznie. M. Janicz, [w:] K. Dudek (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2020, art. 579. Austriacki dekret w art. 32 wskazuje, że „Jeżeli specjalny przepis nie stanowi inaczej, konsulowie będą podlegać jurysdykcji cywilnej i karnej jak inne osoby prywatne”. S. Sawicki, *Immunitet jurysdykcyjny konsula. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1987, s. 26.

z ochrony międzynarodowej lub w których imieniu wykonywała ona swoje funkcje”⁴⁶. W istocie jest to instytucja prawna budząca wiele sprzecznych opinii wśród przedstawicieli nauki prawa międzynarodowego, a na przestrzeni lat immunitet karny był regulowany w umowach między państwami. Odrębna ocena poglądów przedstawicieli i żywy dyskurs wokół omawianej problematyki skłania do wniosków, iż jest to odbicie już istniejącej normy prawa zwyczajowego⁴⁷.

Zwolnienie z opłat i podatków ujęte w art. 49 Konwencji wiedeńskiej obejmuje urzędników konsularnych, pracowników konsularnych oraz członków ich rodzin pozostających we wspólnocie domowej. Dotyczy to wszelkich podatków, opłat osobistych, rzeczowych, państwowych, terenowych, komunalnych, włącznie z opłatami i podatkami od mienia ruchomego należącego do członków urzędu konsularnego. Przywilej wyłącza „podatki pośrednie”, wliczane w cenę usług, towarów, opłat prywatnych nieruchomości położonych w państwie przyjmującym, podatków od spadku, przeniesienia własności, rejestracyjnych, hipotecznych, stemplowych oraz opłat pobieranych z tytułu zapłaty za świadczenia określonych usług. Dodatkowo członkowie personelu zgodnie z ust. 2 „są zwolnieni od opłat i podatków od wynagrodzeń otrzymywanych z tytułu swojej pracy”. Co istotne ust. 3 wskazuje na obowiązek stosowania się do prawa wewnętrznego w kwestii pobierania podatku od dochodu przez pracodawcę od osób zatrudnionych w urzędzie. Zwolnienie od rewizji celnej w art. 50 dotyczy bagażu osobistego urzędników konsularnych oraz członków ich rodzin pozostających z nimi we wspólnocie domowej⁴⁸. Jednakże władze państwa przyjmującego mogą dokonywać rewizji bagażu, w przypadku gdy istnieje uzasadniona przesłanka zawierania przedmiotów nieprzeznaczonych do użytku osobistego oraz przedmiotów nielegalnie „przemycanych”, regulowanych przez prawo wewnętrzne państwa przyjmującego. W takim przypadku Konwencja wiedeńska nie dopuszcza dokonywania rewizji bagażu przy osobie upoważnionej. Jest to stanowisko przeciwne do przyjętego w Konwencji o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r., która przewiduje taką możliwość⁴⁹. G. Stuart słusznie zauważył, że praktyka państw

⁴⁶ Konwencja o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom sporządzona w Nowym Jorku w 1973 r. (Dz. U. z 1983 r. Nr 37, poz. 168).

⁴⁷ Ciekawy problem stanowią naruszenia zasad parkowania oraz faktyczne ściąganie mandatów za parkowanie od osób chronionych immunitetem. Wprawdzie konsulowie nie korzystają z pełnego immunitetu dyplomatycznego, a wykroczenia drogowe nie wchodzą w zakres „czynów o charakterze urzędowym”, konsul może zostać jednak zatrzymany za popełnienie ciężkich zbrodni, co generalnie nie uwzględnia omawianych wykroczeń. W Wielkiej Brytanii dyplomaci uczestniczący w wypadkach drogowych lub naruszeniach prawa w stołecznym okręgu policyjnym są wolni od ściągania, nie podlegają karom grzywny. L.T. Lee, J. Quigley, *op. cit.*, s. 472.

⁴⁸ J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014, s. 442.

⁴⁹ Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 1991 r. sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz. U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232). W art. 38 ust. 2 można przeczytać: „Osobisty bagaż przedstawiciela dyplomatycznego jest zwolniony od rewizji, chyba że istnieją poważne podstawy do przy-

w tym aspekcie opiera się głównie na umowach międzynarodowych oraz często wynika ze wzajemnej kurtuazji⁵⁰. Jednak dopiero S. Sawicki wyraźnie wskazuje na korelację między zwolnieniem z opłat i cła a prawem zwyczajowym. Przywilej ten, ze względu na swoją powszechność, czerpie swoje źródło właśnie z norm międzynarodowego prawa zwyczajowego kształtowanego przez wieki praktyki międzynarodowej. Podobnego zdania była Komisja Prawa Międzynarodowego, która w komentarzu do art. 50 wskazała, że zgodnie z powszechną praktyką zwolnieniu od cła podlegają przedmioty przeznaczone do powszechnego użytku urzędu konsularnego, co potwierdza istnienie normy prawa zwyczajowego⁵¹.

Warto również wyjaśnić kwestię składania zeznań w charakterze świadka przez urzędników konsularnych. Mimo że Konwencja wiedeńska reguluje tę instytucję, często przywilej ten znajduje odzwierciedlenie w umowach międzynarodowych. Artykuł 44 Konwencji wiedeńskiej stanowi, że urzędnicy konsularni nie mają obowiązku składania zeznań jako świadkowie przed wszelkimi urzędami o charakterze jurysdykcyjnym. Natomiast inne konwencje wskazują, że członkowie urzędu konsularnego mogą zostać wezwani w charakterze świadka⁵². Jednakże członkowie urzędu konsularnego, w myśl Konwencji wiedeńskiej, są zwolnieni ze składania zeznań co do faktów związanych z wykonywaniem ich funkcji i mają prawo do odmowy udostępniania do wglądu dokumentów związanych z pełnioną funkcją. W takiej sytuacji urzędy państwa wysyłającego nie mają prawa do pociągania do odpowiedzialności z tego tytułu. Poglądy przedstawicieli nauki prawa międzynarodowego w zakresie możliwości składania zeznań w charakterze świadka są w istocie zbliżone, tym samym wskazując i potwierdzając istniejącą normę prawa międzynarodowego.

8. Podsumowanie

Konkludując, podstawowym źródłem instytucji przywilejów i immunitetów konsularnych jest Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 1963 r., której pragmatycznym powodem zawarcia było stworzenie jednolitego, a zarazem kompromisowego katalogu rozwiązań. Przyjęcie omawianego traktatu podczas siedmiodziesięciu konferencji, w której uczestniczyły dziewięćdziesiąt dwa państwa o różnych ideologiach i inte-

puszczenia, że zawiera on bądź przedmioty nie podlegające zwolnieniom określonym w ustępie 1 niniejszego artykułu, bądź przedmioty, których wóz lub wywóz jest zabroniony przez ustawodawstwo państwa przyjmującego lub podlega przepisom tego państwa dotyczącym kwarantanny. W takich wypadkach rewizja powinna być przeprowadzona jedynie w obecności przedstawiciela dyplomatycznego lub osoby przez niego upoważnionej”.

⁵⁰ G. Stuart, *American Diplomatic and Consular Practice*, wyd. 4, London 1958, s. 279.

⁵¹ S. Sawicki, *Przywileje i immunitety...*, s. 164.

⁵² *Ibidem*, s. 138.

resach, stało się bezspornym osiągnięciem w dziedzinie rozwoju prawa międzynarodowego konsularnego. Sukces nie zostałby osiągnięty bez współpracy dyplomatów, którzy dążyli do osiągnięcia porozumienia. W pierwszych latach funkcjonowania akt regulujący stosunki konsularne posłużył jako katalizator dwustronnych traktatów między państwami, często wobec siebie nieufnymi. Niemal natychmiast po zawarciu omawianego aktu Stany Zjednoczone i ZSRR zawarły dwustronną konwencję konsularną podpisaną w 1964 r., będącą jednocześnie pierwszym traktatem między tymi dwoma państwami⁵³. Ponadto Konwencja wiedeńska z 1963 r. stworzyła funkcjonalny model – kluczowych w niniejszej pracy – instytucji przywilejów i immunitetów konsularnych, o których traktuje rozdział drugi konwencji. Jednakże mimo znacznego wpływu Konwencji wiedeńskiej na poprawę stosunków konsularnych, wraz z biegiem dekad konwencja, stanowiąc fundament międzynarodowego prawa konsularnego, była wielokrotnie rozszerzana albo odchodziła w *desuetudo*, będąc zastępowana przez dwustronne umowy i prawo zwyczajowe. Poddając ocenie niniejsze stanowisko, należy stwierdzić, iż śledząc zarówno dzisiejszą praktykę państw, jak i naukowy dyskurs wokół zagadnień immunitetów oraz przywilejów konsularnych, trudno jest nadać priorytet prawu zwyczajowemu nad postanowieniami Konwencji wiedeńskiej. Mimo że akt stanowi główne źródło formalne międzynarodowego porządku prawnego omawianej materii, należy aprobując ocenić aksjologiczne i wolicjonalne porozumienia umowne między państwami, dopóki nie ingerują one w suwerenność innego podmiotu prawa międzynarodowego⁵⁴. Stwierdzenie to dodatkowo potwierdza tezę o rozumieniu prawa zwyczajowego jako fundamentu stosunków konsularnych, co urzeczywistnia paremia *optima est legum interpret consuetudo*⁵⁵.

Bibliografia

Akty prawne

Konwencja konsularna między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską, sporządzona w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 140, poz. 687).

Konwencja konsularna między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską, sporządzona w Tallinie dnia 2 lipca 1992 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 125, poz. 798).

⁵³ S. Houston Lay, R.B. Lillich, *The United States-Soviet Consular Convention*, „The American Journal of International Law” 1965, nr 4, s. 898, <http://www.jstor.org/stable/2197098> [dostęp: 27.08.2022]. Prezydent Johnson stwierdził, że „traktat jest znaczącym krokiem w naszych nieustających wysiłkach na rzecz umocnienia kontaktów i wzajemnego zrozumienia między narodem amerykańskim i sowieckim” – oświadczenie Prezydenta Johnsona w Białym Domu, wywiad prasowy, 27.05.1964 r., Dept. Of State Bulletin, t. 1, no. 1304, s. 979.

⁵⁴ R. Kwiecień, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Warszawa 2011, s. 194.

⁵⁵ A. Fellmeth, M. Horwitz, *Guide to Latin in International Law*, 1 ed., Oxford 2011, s. 77.

Konwencja konsularna między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską, sporządzona w Wilnie dnia 13 stycznia 1992 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 30, poz. 108).

Konwencja o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom, sporządzona w Nowym Jorku dnia 14 grudnia 1973 r. (Dz. U. z 1983 r. Nr 37, poz. 168).

Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz. U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232).

Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz. U. z 1980 r. Nr 7, poz. 18).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375).

Dokumenty

Documents officiels. Volume I: Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la première et de la deuxième Commission, A/CONF.25/16.

Official Records Volume II, *Annexes Vienna Convention on Consular Relations Final Act Optional Protocols Resolutions*, Nowy York 1963.

Treaty Series & Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations, t. 896, Nowy York 1983. Document A/CONF.25/L.33

Treaty Series Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations, Volume 986, Nowy York 1986, Nos. 14404-14418.

Yearbook of International Law Commission, *documents of the thirteenth session including the report of Commission to the General Assembly*, t. 2, United Nations, New York 1961.

Yearbook of the International Law Commission, 1957, Volume II, Documents of the ninth session including the Report of the Commission to the General Assembly, Nowy York 1958.

Yearbook of the international law commission, Volume II, *Documents of the ninth session including the report of the Commission to the General Assembly*, Nowy York 1957.

Opracowania

Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2014.

Bierzanek R.J. Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004.

Czubik P., *Międzynarodowe i krajowe prawo konsularne – refleksja w 50-lecie kodyfikacji dotycząca stanu badań dziedziny w ostatnich latach w Polsce*, [w:] P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014.

Fellmeth A., Horwitz M., *Guide to Latin in International Law*, 1 ed., Oxford 2011.

Gąsiorowski M., *Dyplomaci i konsulowie*, Warszawa 1966.

Góralczyk W.S., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2020.

Guggenheim P., *Traité de droit international public*, t. I, Genewa 1953.

Janicz M., [w:] K. Dudek (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2020.

- Kamiński T., *Swoboda porozumiewania się urzędu konsularnego określona w art. 35 konwencji wiedeńskiej z 1963 roku w świetle prac przygotowawczych KPM ONZ*, [w:] P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014.
- Kashadile P., Bikasa-Muteba, *Privillèges immunités, diplomatie et consulaires. Sont-ils dépassée?*, Paris 2014.
- Kwiecień R., *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego, problemy wybrane*, Warszawa 2011.
- Lay S., Houston S., Lillich R.B., *The United States-Soviet Consular Convention*, "The American Journal of International Law" 1965, vol. 59, no. 4.
- Liszt F., *System prawa międzynarodowego*, Kraków 1907.
- Lee L.T., Quigley J., *Consular law and practice*, Oxford 2008.
- Oppenheim L., *International law*, vol. I, New York and Bombay 1905.
- Pieńkoś J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Kraków 2004.
- Przyborska-Klimczak A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 2008.
- River A., *Principes du droit des gens*, T. 1, Paris 1896.
- Sawicki S., *Przywileje i immunitety konsularne. Studium międzynarodowe*, Wrocław 1989.
- Sawicki S., *Immunitet jurysdykcyjny konsula. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1987.
- Sawicki S., *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1998.
- Salle G., *Manuel de droit international public*, Paris 1948.
- Sibert M., *Traité de droit international public* t. II, Paris 1951.
- Skuczyński P., *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, wyd. 12, Warszawa 2012.
- Stuart G., *American Diplomatic and Consular Practice*, wyd. 4, London 1958.
- Szarek-Zwijacz A., *Geneza i przebieg prac nad Konwencją wiedeńską o stosunkach konsularnych z 1963 roku*, [w:] P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014.
- Vattel E., *Le droit de gens aux principes de la droit naturelle*, t. I, Londres 1743.
- Zdebski A., *Praktyczne aspekty sprawowania funkcji konsula honorowego w państwie przyjmującym a Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych*, [w:] P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014.
- Żebrowski A., *Przywileje i immunitety dyplomatyczne i konsularne podczas konfliktu zbrojnego*, Kraków 1999.

Internet

- <https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,26877171,konsul-generalna-w-bialymstoku-alla-fiodorowa-wydalona-z-polski.htm>
- Nigerian Community in Cote d'Ivoire Calls on Buhari to Recall Consular, Thisdaylife, 2022, <https://www.thisdaylive.com/index.php/2022/08/24/nigerian-community-in-cote-divoire-calls-on-buhari-to-recall-consular-officerdivoire-calls-on-buhari-to-recall-consular-officer/>

United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), International Court of Justice, <https://www.icj-cij.org/en/case/64>.

Security Council strongly condemns terrorist bomb attacks in Nairobi and Dar Es Salaam on 7 August, Press Release, United Nations 1998, <https://press.un.org/en/1998/19980813.sc6559.html>