

Matylda Gwoździcka-Piotrowska

Poszanowanie praw pracowników misji dyplomatycznych w USA i Chinach : na przykładzie gwarancji nietykalności osobistej oraz immunitetu od jurysdykcji karnej

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 1, 131-135

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Matylda GWOŹDZICKA-PIOTROWSKA

Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu

**POSZANOWANIE PRAW PRACOWNIKÓW MISJI DYPLMATYCZNYCH
W USA I CHINACH NA PRZYKŁADZIE GWARANCJI NIETYKALNOŚCI
OSOBISTEJ ORAZ IMMUNITETU OD JURYSDYKCJI KARNEJ**

Wprowadzenie

Prawo dyplomatyczne wyznacza status prawny stałych misji dyplomatycznych i ich członków, misji specjalnych oraz przedstawicieli i delegacji państw w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych. Reguluje m.in. zakres ich funkcji oraz przywilejów i immunitetów. Stwarza wreszcie podstawy prawne zapewniające normalne warunki konieczne do realizowania funkcji dyplomatycznych. Misje dyplomatyczne są organami zewnętrznymi państwa wysyłającego, działającymi na terytorium państwa przyjmującego. Reprezentują one na terytorium państwa przyjmującego państwo wysyłające i ustalają oraz pomagają w realizowaniu ogólnych zasad stosunków między tymi dwoma państwami. Szefowie misji to ambasadorzy i nuncjusze, akredytowani przy głowach państw oraz innych szefów misji równorzędnego stopnia, posłowie, ministrowie i internuncjusze, akredytowanych przy głowach państw oraz tzw. *charges d'affaires*, akredytowani przy ministrach spraw zagranicznych. Personel misji dzieli się na personel dyplomatyczny (radcowie, sekretarze, *attaches*), personel administracyjny i techniczny (pracownicy kancelarii, lekarze) oraz tzw. personel służby (n.p. kierowcy). Dwie pierwsze grupy korzystają z pełnych przywilejów i immunitetów dyplomatycznych. Najważniejszym aktem prawnym, na którym opiera się ochrona dyplomatyczna i konsularna jest Konwencja Wiedeńska z 1961r.¹ (dalej: Konwencja Wiedeńska, Konwencja).

Omówienie wybranych przykładów stanu faktycznego

a. Sprawa G. Makharadze

30 lipca 1997 r. na przedmieściach Waszyngtonu *G.Makharadze*, gruziński dyplomata drugiego stopnia, spowodował wypadek samochodowy. Prowadzący samochód Gruzin był pod wpływem alkoholu, kiedy potrącił 16 letnią Amerykankę. Rząd Gruzji przesłał głębokie wyrazy współczucia rodzinie dziewczyny i przesłał notę kondolencyjną na ręce *N. Burns'a*, ówczesnego rzecznika amerykańskiego Departamentu Stanu, zapewniając o współpracy przy prowadzeniu śledztwa w powyższej sprawie. Sprawca przeprosił za swe zachowanie rodziców poszkodowanej. Rzecznik Departamentu Stanu stwierdził, iż rząd gruziński powinien w takiej sytuacji uchylić immunitet dyplomatyczny *Makharadze*, tak by mogły zostać przedstawione mu konkretne zarzuty a krajowy oskarżyciel mógł wnieść oskarżenie oraz, by Gruzin mógł wziąć udział w sprawie na normalnych zasadach procesowych.² W przeciwnym razie rząd USA miał zamiar wnieść o usunięcie dyplomaty

¹ Konwencja Wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r., Dz.U. nr 37 poz. 232

² Artykuł J. Aita., "Daily Washington", 1.08.1997: *U.S Pressing two cases involving diplomatic immunity*, www.dwlr.com/

z kraju, a w ostateczności wydalić go ze Stanów. Praktyką USA od 1790 roku było takie właśnie postępowanie z dyplomatami oskarżonymi o ciężkie przestępstwa, którzy nie mieli zamiaru brać udziału w postępowaniu dochodzeniowym i sądowym. Stany Zjednoczone są także sygnatariuszem Konwencji Wiedeńskiej z 1961 r., która reguluje kwestie związane immunitetem dyplomatycznym. Dyplomaci akredytowani przy ONZ w Nowym Yorku i przy ambasadach w Waszyngtonie D.C. muszą respektować prawo kraju przyjmującego, a więc w tym przypadku prawo amerykańskie. To postulat Konwencji Wiedeńskiej - osoby korzystające z immunitetów i przywilejów mają obowiązek poszanowania ustawodawstwa państwa przyjmującego, w takim zakresie w jakim nie ogranicza ono lub nie narusza ono ich immunitetów³, bez względu na to, czy są to Amerykańscy dyplomaci akredytowani w Europie czy w Azji, czy zagraniczni dyplomaci przyjeżdżający do USA - mają oni prawny obowiązek stosować się do praw państwa ich akredytacji. Przypadki uchylenia immunitetu dyplomatycznego nie miały właściwie w USA wcześniej miejsca. Dyplomaci wracali do kraju, który ich przysłał. W ten sposób stali jakby "ponad prawem".

W 1989 r. rząd belgijski zniósł immunitet dyplomatyczny pracownikowi ambasady w Waszyngtonie, który przyznał się do zabójstwa dwóch osób na Florydzie. Decyzja zapadła po tym, jak władze USA zgodziły się nie żądać kary śmierci dla *R. van den Borre*. Obecnie odbywa on karę 25 lat pozbawienia wolności⁴. Sprawy o ciężkie przestępstwa popełniane przez pracowników ambasad nie są jednak częste w Stanach Zjednoczonych i dotyczą głównie kradzieży i napaści. Dotychczas, we wszystkich przypadkach, dyplomaci zostali wydaleny do kraju⁵. W omówionym powyżej dyplomata gruziński wrócił do kraju i nie przedstawiono mu zarzutów. Nie poniósł odpowiedzialności karnej za popełniony czyn, ponieważ nie uchylono jego immunitetu.

b. Sprawa dyplomatów: rosyjskiego i białoruskiego

1 stycznia 1997r. *J. Orange*, pierwszy sekretarz misji Białorusi przy ONZ oraz *B. Obnossov*, pierwszy sekretarz misji Rosji przy ONZ zobaczyli, jak policjanci wypisują mandat w związku z nielegalnym zaparkowaniem przez nich samochodu przy hydrancie ogniowym na Manhattanie. Dyplomaci zbliżyli się do policjantów wykrzykując i odgrażając się. *Obonossov*, wg informacji policji, był nietrzeźwy. Policjanci aresztowali go, gdy próbował uruchomić samochód. W czasie dokonywania aresztowania *Obonossova*, *Orange* uderzył w twarz drugiego policjanta. Obaj mężczyźni zostali zabrani na najbliższy posterunek, gdzie oświadczyli, iż są dyplomatami. Ich akta personalne potwierdziły ten stan rzeczy. W rezultacie aresztowanie zostało unieważnione w związku z przysługującym zatrzymanym immunitetem dyplomatycznym. Prawo międzynarodowe zakazuje aresztowań dyplomatów lub oskarżenia ich o przestępstwa w krajach, w których są akredytowani. Rząd USA mógł jednak zwrócić się do Rosji i Białorusi o uchylenie immunitetu dyplomatycznego i w ten sposób postawić obu dyplomatów w stan oskarżenia, czego jednak nie uczynił. Dyplomaci zostali bezkarnie zwolnieni do domu, a cały incydent nie został nigdzie odnotowany.⁶

³ art. 41 Konwencji Wiedeńskiej.

⁴ *British Yearbook of International Law 1990: Diplomatic and consular immunity violation*, s. 134 i n.

⁵ *British Yearbook of international law 1992: Diplomatic and consular immunity*, s. 687-702

⁶ Artykuł w: "Associated Press": *NY police must cancel arrest's of two diplomats*, www.ap.org/1997

c. Sprawa amerykańskiego attaché wojskowego

17 stycznia 1996r. rząd Chin oskarżył amerykańskiego dyplomatę o wejście bez upoważnienia na teren wojskowy w celach szpiegowskich i zażądał, by ten opuścił kraj. Pułkownik *B. Gerdes*, wojskowy *attaché*, został zatrzymany wraz z japońskim dyplomatą, pułkownikiem *K. Maetani*.⁷ Chiński Minister Spraw Zagranicznych podał, iż dyplomaci zostali dwa razy "złapani" w okolicach terenów wojskowych. Przy pierwszym zatrzymaniu skonfiskowano zrobione przez nich fotografie jednostki wojskowej oraz kasetę magnetowidową. Kiedy doszło do drugiego zatrzymania, Amerykanin i Japończyk znajdowali się w pobliżu siedziby dowództwa Floty Morza Południowochińskiego. Rzecznik Departamentu Stanu w Waszyngtonie zaprzeczył, jakoby pułkownik *Gerdes* przedostał się na zamknięty teren wojskowy. Stwierdził, iż władze chińskie akceptowały działania *Gerdes'a* i oświadczył, że zatrzymanie pułkownika było sprzeczne z prawem. Rzecznik ambasady Stanów Zjednoczonych, *R. Laing* poinformował, że *attaché* amerykański był przesłuchiwany przez 18 godzin bez dostępu do posiłków i zwykłych wygód i, że minęły prawie 24 godziny zanim rząd chiński zawiadomił o całej sprawie Stany Zjednoczone. Tokyo i Waszyngton złożyły protest, za podstawę biorąc międzynarodowe porozumienia chroniące dyplomatów przed aresztowaniem. Status prawny *attache* wojskowego nie różni się od statusu innych dyplomatów. Główne jego funkcje sprowadzają się do utrzymania oficjalnych kontaktów z władzami wojskowymi państwa przyjmującego. Zgodnie z postanowieniami Konwencji Wiedeńskiej, dyplomata taki ma prawo zapoznać się wszelkimi legalnymi sposobami ze stanem sił zbrojnych państwa przyjmującego, jego polityką obronną itp. Amerykański rzecznik Departamentu Stanu stał na stanowisku, że pułkownik *Gerdes* nie działał nielegalnie, ani też nie dokonywał żadnych czynności przekraczających jego uprawnienia jako dyplomaty. Został natomiast potraktowany w sposób łamiący wszelkie zasady dotyczące traktowania osób nie objętych ochroną immunitetową, a co dopiero osób o szczególnym statusie. Po wielu dyskusjach międzyrządowych obaj dyplomaci pozostali w Chinach.

Analiza stanu prawnego w zakresie przywilejów i immunitetów na gruncie Konwencji Wiedeńskiej

d. Zakres przywilejów i immunitetów

Zgodnie z przepisami art. 19 i 37 Konwencji Wiedeńskiej nietykalność osobista przysługuje zarówno członkom personelu dyplomatycznego, jak i personelu administracyjno-technicznego misji dyplomatycznej, członkom rodzin pozostających z nimi we wspólnocie domowej i nie będącymi obywatelami państwa przyjmującego. Na gruncie przepisu art. 37 Konwencji osoba przedstawiciela dyplomatycznego jest nietykalna, a więc nie podlega żadnej formie przymusu, w szczególności aresztowaniu lub zatrzymaniu. Państwo przyjmujące jest więc zobowiązane traktować przedstawicieli dyplomatycznych z szacunkiem, skutecznie zapobiegać wszelkim zamachom na ich osobę, wolność lub godność, nie dopuścić do bezpośredniego fizycznego ataku i stosowania przymusu. W tym celu państwo przyjmujące powinno wydać odpowiednie instrukcje swoim organom i funkcjonariuszom i podjąć odpowiednie kroki, w celu zapobieżenia zamachom na nietykalność osobistą dyplomaty. Funkcjonariusze państwa przyjmującego nie mogą po-

⁷ "Daily Washington": *China orders two diplomats out*, 17.01.1997 r., www.dwlr.com/1997

woływać się na fakt, że nie wiedzieli o oficjalnym statusie danej osoby, gdyż ciąży na nich obowiązek uprzedniego jej wylegitymowania.⁸

W wyjątkowych wypadkach zasada ta może doznać pewnych ograniczeń, głównie w ramach tzw. obrony koniecznej i zastosowania innych środków uniemożliwiających popełnienie czynów przestępczych. W takich uzasadnionych przypadkach władze miejscowe mogą dyplomatę zatrzymać, a w razie konieczności nawet obezwładnić. Zatrzymanie takie winno być jednak tylko chwilowe, do momentu przekazania zatrzymanego w ręce szefa misji dyplomatycznej lub ewentualnie władz państwa wysyłającego. Nie wolno takiej osoby znieważać, pozbawiać posiadanych przedmiotów, czy zmuszać do podpisywania oświadczeń, choć należy odebrać jej broń lub inne przedmioty zagrażające otoczeniu lub które służyły do dokonania przestępstwa. Nietykalność osobista znajduje uzasadnienie w interesie ochrony funkcji, jednak skuteczne jej wykonywanie nie może prowadzić do naruszenia przez dyplomatę istotnych praw państwa przyjmującego. Konwencja Wiedeńska nie przewiduje możliwości zrzeczenia się immunitetu nietykalności osobistej, dopuszczając tylko zrzeczenie się immunitetu jurysdykcyjnego. Czy w przypadku kazusu Białorusina i Rosjanina policja nowojorska dopuściła się naruszenia nietykalności osobistej dyplomatów? Nie wspomnieli oni przecież podczas zatrzymania i aresztowania o tym, że są pracownikami misji dyplomatycznej. Uczynili to dopiero na posterunku policji, a wtedy zostali od razu zwolnieni, a całą sprawę wymazano z policyjnych akt. Trudno tu zatem mówić o świadomym, celowym naruszeniu nietykalności skoro fakt objęcia immunitetem wyżej wymienionych osób został ujawniony po zastosowaniu środków prewencyjnych. Sytuacja przedstawia się zupełnie inaczej w przypadku postępowania władz chińskich wobec amerykańskiego *attaché* wojskowego. Tutaj zamach na jego godność oraz jawne zastosowanie przymusu są wyraźnym objawem lekceważenia funkcji i stanowiska jakie osoba ta pełniła w Chinach. Inną kwestią jest uzasadnione podejrzenie, czy rzeczywiście dopuścił się on praktyk szpiegowskich. Znamiennym wydaje się być fakt, iż w rezultacie dyplomata pozostał w państwie przyjmującym i pełnił nadal powierzone mu zadania.

e. Jurysdykcja karna

Z immunitetu od jurysdykcji karnej, czyli wyłączenia spod jurysdykcji sądownictwa w sprawach karnych państwa przyjmującego, korzystają wszyscy członkowie misji dyplomatycznej a także członkowie ich rodzin o ile nie są obywatelami państwa przyjmującego i pozostają z nimi we wspólnocie domowej. Konwencja wiedeńska w odróżnieniu od immunitetu od jurysdykcji cywilnej i administracyjnej nie wprowadza ograniczeń i wyjątków od immunitetu jurysdykcji karnej.

Podobnie więc jak nietykalność, immunitet ten ma charakter integralny i rozciąga się zarówno na sferę tzw. spraw służbowych, jak i na życie prywatne dyplomaty. Osoba korzystająca z tego immunitetu nie podlega prawu karnemu i orzecznictwu sądów karnych państwa przyjmującego. Wydaje się więc, że w tym przypadku nietykalność osobista jawi się jako pojęcie szersze, albowiem oznacza ona wyjęcie spod zastosowania wszelkich form przymusu. Tak więc o naruszeniu immunitetu od jurysdykcji karnej można mówić tylko wtedy, gdy wobec pracownika misji wszczęto postępowanie sądowe, zastosowano jakiś ze środków postępowania karnego, czy też orzeczono określoną karę. W razie zatrzymania lub aresztowania

⁸ J. Sutor: *Prawo dyplomatyczne i konsularne*. Warszawa 1996, s. 26 i n.

wania bez uprzedniego nakazu sądowego może chodzić tylko o naruszenie nietykalności osobistej. Immunitet powyższy ogranicza właściwość sądów karnych i organów dochodzeniowych. Osoby objęte immunitetem nie mogą być zatem pozowane w sprawach karnych przez sądy państwa przyjmującego. Nie mogą być także zatrzymywane, rewidowane, wzywane do składania zeznań w charakterze świadków. Można się do nich zwrócić z prośbą za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych państwa przyjmującego lub wysyłającego o wyjaśnienia i zeznania w formie pisemnej. Od zasady immunitetu od jurysdykcji karnej istnieją dwa wyjątki. Osoby objęte immunitetem mogą podlegać jurysdykcji państwa przyjmującego jedynie w razie uprzedniego wyraźnego zrzeczenia się przez państwo wysyłające tego immunitetu, lub po upływie terminu wyznaczonego przez państwo przyjmujące na opuszczenie jego terytorium w razie uznania danej osoby za *persona non grata* po którego upływie wygasa także immunitet od jurysdykcji karnej.⁹ Tak więc, jak w przypadku wypadku samochodowego bez ofiar, państwo musi ograniczyć się do zażądania udzielenia zadośćuczynienia i naprawienia szkody bądź zażądać odwołania osoby, której sprawa dotyczy przez państwo wysyłające lub ogłoszenia jej *persona non grata*, a w ostateczności wydalenia jej poza granice kraju. Gruziński dyplomata został odesłany do kraju. Tryb postępowania władz amerykańskich wydaje się być słuszny. Władze amerykańskie nie podjęły wobec sprawcy żadnych środków restrykcyjnych, nie został on poddany przesłuchaniom, nie składał żadnych oświadczeń. Dodatkowo, Stany Zjednoczone nie zwróciły się do Gruzji o uchylenie immunitetu.

⁹ J. Sutor, op. cit. s. 51