



Paweł Czubik
prof. dr hab.
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
e-mail: pawel.czubik@uek.krakow.pl
ORCID: 0000-0003-0268-8665



Specyfika instytucji uznania za *persona non grata* w prawie dyplomatycznym i konsularnym

Streszczenie

Artykuł stanowi analizę instytucji uznania za *persona non grata* w prawie dyplomatycznym i konsularnym przeprowadzoną poprzez dogmatyczne porównanie rozwiązań traktatowych i odniesienie empiryczne do istniejącej praktyki państw. Badania doprowadziły do kilkupłaszczyznowej kwalifikacji tej instytucji i dokonania jej dychotomicznych podziałów. Analizy wiodą także do wniosków, że instytucja ta ma przed sobą niestety coraz szersze perspektywy użycia. Polaryzacja środowiska międzynarodowego (przede wszystkim konflikt polityczny na linii USA–Chiny czy wojna na Ukrainie i wiążące się z tym pogorszenie stosunków dyplomatycznych z Rosją) permanentnie wiedzie do szeregu negatywnych zdarzeń dyplomatycznych, w tym tych wiążących się z uznaniem dyplomatów lub konsulów za *personae non gratae*.

Słowa kluczowe: uznanie za *persona non grata*, prawo dyplomatyczne, prawo konsularne, środki odwetowe

Wprowadzenie

Trudno wyobrazić sobie w bieżącym obrocie dyplomatycznym czy konsularnym instytucję prawnomiędzynarodową, wzbudzającą większe zainteresowanie medialne i większe emocje społeczne niż uznanie za *persona non grata*¹. Wiedza w zakresie tej instytucji² jest przy tym powszechna i co więcej, w odróżnieniu od innych instytucji prawa międzynarodowego, jest ona zasadniczo bardzo poprawnie rozpoznawana, bez zbędnej mitologii charakterystycznej choćby dla instytucji immunitetowych³. Stąd też pisanie na temat tej instytucji jest zadaniem łatwym i przyjemnym. Jak rzadko która konstrukcja prawa międzynarodowego publicznego instytucja ta charakteryzuje się gigantyczną praktyką, która pozwala prawidłowo określić funkcjonowanie rozwiązań konwencyjnych i być może odchodzącego od nich wzorca zwyczajowoprawnego. Skala bowiem *usus* państw w przypadku konstrukcji *persona non grata* jest nieporównywalnie wyższa niż jakichkolwiek interakcji państw o charakterze konfliktowym występujących w okresie pokoju.

Nadto dość oczywiste jest określenie genezy historycznej powstania tego mechanizmu w prawie międzynarodowym. Stanowi on niewątpliwie formułę sankcyjną wobec państwa wysyłającego, jak i samego dyplomaty tego państwa. Historycznie była ona formułą zastępczą wobec karania dyplomaty w przypadku popełnienia przez niego poważnych występków przeciwko władcy państwa przyjmującego. Wskutek krzepnięcia koncepcji immunitetów utrzymało się przekonanie, że karanie dyplomaty za nawet najpoważniejsze przewinienia jest sprzeczne z prawem narodów, istnieć powinien więc mechanizm ich sprawnego usuwania z terytorium państwa przyjmującego zgodnie z oświadczeniem woli tego państwa⁴. W gruncie rzeczy od chwili ukształtowania się tej instytucji w okresie utrwalenia się podstawowych

1 Wychodząc z założenia, że tekst dotyczy instytucji noszącej nazwę, którą uznać można za własną, tam gdzie mowa będzie o tejże instytucji bez odnoszenia jej do zindywidualizowanych sytuacji konkretnych dyplomatów lub konsułów nazwa ta stosowana będzie jako *nominativus singularis* bez jej deklinacji (w wyjątkowych zaś przypadkach, tam gdzie uzasadnione to będzie tokiem wypowiedzi, w formule *nominativus pluralis*).

2 Zasadniczo można przyjąć, że uznanie za *persona non grata* stanowi instytucję prawa międzynarodowego. Stanowi bowiem funkcjonalne powiązanie uprawnienia państwa przyjmującego wiążącego się, w razie skorzystania z niego, z obowiązkiem państwa wysyłającego.

3 Polegającej np. na utożsamianiu budynku misji z obszarem eksterytorialnym. Takie odrzucone od ca 200 lat koncepcje doktrynalne pojawiają się niekiedy w orzecznictwie sądów krajowych, stając przedmiot krytyki. Zob. J. Sutor, *Dochodzenie roszczeń przez obywateli miejscowych zatrudnionych na podstawie umów o pracę w obcych przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 11–12, s. 92–93.

4 St.E. Nahlik, *Narodziny nowożytnej dyplomacji*, Wrocław 1971, s. 141, 214.

kanonów współczesnej dyplomacji w okresie odrodzenia⁵ aż po dziś dzień nie uległy zmianie jej podstawowe reguły. Istota rzeczy pozostaje bowiem niezmienna.

W przypadku współczesnej instytucji uznania za *persona non grata* można zauważyć natomiast kilkupłaszczyznowe podziały dychotomiczne pozwalające poprawnie ją zdefiniować. Mówienie tym samym o pełnej jednolitości mechanizmów nie wydaje się trafione. Celem niniejszego tekstu nie jest zasadniczo przedstawianie szerokiej i często wielopoziomowej (w przypadku uznań retaliacyjnych) praktyki stosowania tej instytucji, lecz próba jej klasyfikacji na odpowiednie modele w oparciu o czynniki pozwalające dokonać zasadniczo dychotomicznego jej podziału. Według kryteriów podziałowych ujęto poniższe merytoryczne części artykułu. W celu dokonania poprawnej klasyfikacji i wyżej wspomnianych podziałów zastosowano dogmatyczną analizę norm traktatowych, przy wykorzystaniu technik prawnoporównawczych oraz, w ograniczonym zakresie, empirycznego postrzegania praktyki państw.

Podział instytucji *persona non grata* w oparciu o traktatowe kryteria podmiotowe

Pierwszy i podstawowy podział bez znaczenia praktycznego, natomiast wynikający z litery traktatów międzynarodowych odnoszących się do tej instytucji, dotyczy stosowania nazewnictwa łacińskiego wobec dyplomatów i konsulów, nazewnictwa zaś w językach pospolitych (osoba niepożądana) w stosunku do pozostałych kategorii pracowników placówek zagranicznych. Co ciekawe, istnieje w zasadzie pełna zgodność traktatowa w tym zakresie. Takie rozwiązania wskazano zarówno w art. 9 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu

⁵ Niewątpliwie podstawy współczesnych kanonów tej instytucji tworzyły się wraz z kształtowaniem nowożytnych instytucji dyplomatycznych, natomiast sama idea wygnania szczególnych kategorii osób (z uwagi na rozmaite przyczyny. Natomiast z przestępstwem – w szczególności wobec władcy jako pomazańca bożego, a więc deliktem o podłożu sakralnym) znana była w już w kulturze starożytnej świata judeochrześcijańskiego. I tak przykładowo w judaizmie okresu państwa żydowskiego ustanowiono tzw. miasta ucieczki (*ir hamiklat*) – spośród 48 miast lewitów 6 miast otrzymało taki status (micwa 342 i 408), miały one status cywilny, znajdowały się natomiast pod publiczną kontrolą religijną (micwa 342 i 408), stanowiąc swoistą zewnętrzną emanację azylu świątynnego. Do miast ucieczki, do których drogi musiały być oznaczone i szczególnie dobrze utrzymane (micwa 519), wyrokiem sądu rabinicznego (*bet din*) udawali się lewici, którzy dopuścili się przestępstwa nieumyślnego. W mieście takim przebywali do czasu śmierci Najwyższego Kohena – składającego ofiarę w Świątyni Jerozolimskiej – *Bet Hamikdasz* (micwa 410). Od wygnania od miasta ucieczki nie można było się wykupić (micwa 413). Zob. E. Gordon (oprac.), *613 Przykazań judaizmu oraz siedem przykazań rabinicznych i siedem przykazań dla potomków Noacha*, Kraków 2013, s. 137–138, 164–166, 204, 230, 256–257.

dnia 18 kwietnia 1961 r.⁶ w stosunku do odpowiednio członków personelu dyplomatycznego oraz innych członków personelu misji, jak także w art. 23 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, sporządzonej w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r.⁷ odpowiednio w stosunku do urzędnika konsularnego i innego członka personelu konsularnego.

Klasyfikacja ta ma zastosowanie również w odniesieniu do misji specjalnych⁸. Konwencja o misjach specjalnych, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1969 r.⁹ w art. 12 mówi o uznaniu, że „którykolwiek z przedstawicieli państwa wysyłającego w misji specjalnej albo członek jej personelu dyplomatycznego jest *persona non grata*” oraz że „którykolwiek z innych członków personelu misji jest osobą niepożądaną”.

Tego typu narracja stosowana jest także w dwustronnych konwencjach konsularnych – odpowiednio jako instytucja „*persona non grata*” dla urzędnika konsularnego oraz określenia „osoba niepożądana” w odniesieniu do innego członka personelu konsularnego¹⁰.

W istocie rzeczy stosowanie odmiennego nazewnictwa ma na celu jedynie podkreślić odmienny status osób objętych żądaniem państwa przyjmującego. Nie ma żadnego innego celu ani konsekwencji¹¹. W przypadku dyplomatów czy konsulów uznanie za *persona non grata* często może stanowić przy tym, z uwagi na zakres immunitetu (o ile nie zrzeknie się go państwo wysyłające), jedyną „karę” możliwą do zastosowania (jak widać, historyczny cel tej instytucji jest po dziś dzień zachowany), natomiast w przypadku personelu niedyplomatycznego, którego zakres immunitetów jest węższy, uznanie za osobę niepożądaną stanowi raczej alternatywę w stosunku do ewentualnych środków jurysdykcyjnych i penitencjarnych – niekiedy pozbycie się niepotrzebnego problemu, jaki może wiązać się ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości wobec przedstawicieli personelu placówki obcego państwa.

6 Dz. U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232, zał., dalej: Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych.

7 Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98, zał., dalej: Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych.

8 W praktyce misji specjalnych jest to sytuacja dość rzadka – czasowy charakter misji i zwykle konkretne jej zadania na ogół uniemożliwiają materializację sytuacji konfliktowej leżącej u źródła zastosowania omawianej instytucji.

9 Dz. U. z 1985 r. Nr 48, poz. 245, zał., dalej: Konwencja nowojorska o misjach specjalnych.

10 Tak np. art. 6 Konwencji konsularnej między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą, sporządzonej w Warszawie dnia 8 września 1991 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 60, poz. 248). Przykładowo art. 6 Konwencji konsularnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Belgii, podpisanej w Warszawie dnia 11 lutego 1972 r. (Dz. U. z 1974 r. Nr 3, poz. 18) wskazuje „pracownika konsularnego” jako „osobę niepożądaną”.

11 J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2019, s. 217.

Przyczyny żądania opuszczenia terytorium

Pierwotne wykorzystanie instytucji *persona non grata* wiązało się, jak wspomniano, z postrzeganiem tej instytucji jako kary wobec dyplomaty – stosowanej ze względu na niemożność zastosowania innych środków z uwagi na zakres immunitetu. Przyczyną żądania opuszczenia przez dyplomatę terytorium państwa przyjmującego było więc głównie zachowanie samego dyplomaty. Po dziś dzień jest to główna przyczyna uznania za *persona non grata*. Tym samym działania prywatne o charakterze kryminalnym oraz nadużywanie immunitetów przy wykonywaniu funkcji publicznych skutkować mogą uznaniem za *persona non grata*.

Natomiast niewątpliwie równie szybko państwa, działając jako przyjmujące, zorientowały się, że instytucję tę można wykorzystać jako karę wobec państwa wysyłającego¹². Granice zresztą w tym przypadku pomiędzy działaniami państwa uznanymi za godne napiętnowania a działaniami samego dyplomaty (niewątpliwie w imieniu tego państwa), w licznych przypadkach (np. incydentów szpiegowskich), były bardzo rozmyte. Stąd też uznanie za *persona non grata* szybko stało się również narzędziem retaliacyjnym – przy czym o przyczynach często nawet niezrozumiałych lub nie do końca znanych napiętnowanemu nimi dyplomacie. Ten bowiem może być uznany za *persona non grata* ze względu na postawę jego państwa wysyłającego w sprawach dalece odległych od obrotu dyplomatycznego.

Takiemu stosowaniu tej instytucji sprzyja niewątpliwie brak konieczności jej uzasadniania (o czym dalej), i co się z tym wiąże, z perspektywy formalnoprawnej pełna swoboda jej stosowania przez państwo przyjmujące.

Tym samym na tle powyższej praktyki jawi się podział przedmiotowej instytucji na dwa modele. Może stanowić ona efekt działań rzeczywistych dyplomaty lub też działanie retaliacyjne wobec państwa (często o charakterze piętrowym). Z perspektywy reakcji następczych państwa w odniesieniu do dyplomaty objętego zastosowaniem omawianej instytucji kwestia pozostaje bez znaczenia (i tak musi on opuścić państwo przyjmujące niezależnie od przyczyny, dla której został uznany za *persona non grata*), ma natomiast istotne znaczenie w kontekście ewentualnych działań państwa w celu wystosowania reakcji odwetowych godzących w dyplomatów państwa podejmującego pierwotną akcję a akredytowanych na jego terytorium. W miejscu tym warto zauważyć, że uznanie za *persona non grata* często, jak wspomniano, w wymiarze piętrowym (wzajemne obejmowanie tą niedogodnością dyplomatów przez dwa konfliktujące się państwa) przyjmuje formę ekwiwalentnej retaliacji – określanej po angielsku jako „tit for tat” (w starszej wersji językowej: „tip

¹² Zob. St.E. Nahlik, *Narodziny...*, s. 217.

for tap”), w której wręcz zaciera się pierwotna przyczyna eskalacji działań. Może być nią nawet proste pogorszenie stosunków politycznych pomiędzy państwami¹³, skutkujące następnie wzajemnym (często wręcz masowym¹⁴) „wyrzucaniem” dyplomatów z wykorzystaniem omawianej instytucji.

W miejscu tym warto zastanowić się, jaki charakter może mieć w powyższej konstrukcji retaliacyjnej uznanie za *persona non grata*. Czy może stanowić represalium, czy zawsze jest tylko retorsją? Podręcznikowo uznanie za *persona non grata* dyplomaty państwa A w państwie B stanowiące odpowiedź na pierwotne uznanie za *persona non grata* dyplomaty państwa B w państwie A przedstawiane jest jako typowy przykład retorsji¹⁵. Oba działania, i uznanie pierwotne, i uznanie następne, są działaniami legalnymi, aczkolwiek nieprzyjemnymi. Retorsja to odpowiedź na działanie zgodne z prawem, ale nieprzyjemne, mające charakter działania zgodnego z prawem i nieprzyjemnego¹⁶. Niewątpliwie w opisywanym przypadku użycie tej instytucji przez drugie państwo ma charakter retorsji.

Natomiast uznanie za *persona non grata* może także stanowić odpowiedź na działanie państwa wysyłającego stanowiące naruszenie prawa. Wówczas charakter takiej odpowiedzi należy postrzegać również jako retorsję – u podstaw bowiem działań retorsyjnych (w swej istocie zawsze legalnych) mogą leżeć także działania nielegalne innego państwa¹⁷. W takiej sytuacji retorsję należy postrzegać jako formę sankcji w obliczu normy naruszającej prawo, w innych (w tym we wskazanych w powyższym akapicie) sytuacjach retorsja sankcją nie jest.

Należy zauważyć, że litera Konwencji wiedeńskich, jak też dwustronnych konwencji konsularnych, nie zapobiega tego typu praktyce stosowania omawianej instytucji. Tak dalece, jak nakłada się na nią uprawnienie państwa przyjmującego, może ona przyjmować formułę czysto odwetową, niezwiązaną w swych przyczynach z obrotem dyplomatycznym. Najdalej w podkreśleniu charakteru tego uprawnienia idzie Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych, która oprócz

13 U źródeł działań retorsyjnych leży częściej polityka niż prawo. Zob. B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli 1995, s. 362.

14 Co w okresie zimnej wojny z komunizmem charakteryzowało relacje dyplomatyczne USA z ZSRR, zaś w czasie obecnej zimnej wojny z imperialną postkomunistyczną Rosją (i rzeczywistej wojny na Ukrainie) charakteryzuje relacje wielu państw wolnego świata (w tym obok USA, Wielkiej Brytanii również Polski) z Rosją Putina czy Białorusią Łukaszenki.

15 Por. J. Combacau, S. Sur, *Droit international public*, Paris 1997, s. 209.

16 Por. A. Verdross, *Völkerrecht*, Wien 1964, s. 425.

17 W. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 660.

zawartego w art. 23 rozwiązania ogólnego – analogicznego¹⁸ do tego znajdującego się w art. 9 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, w art. 19 ust. 1 stanowi, że instytucja uznania za *persona non grata* stanowi jedno z odstępstw od zasady, iż państwo wysyłające może mianować członków personelu konsularnego według swego uznania, zaś w art. 19 ust. 2 podkreślono obowiązek państwa wysyłającego odpowiednio wczesnego notyfikowania państwu przyjmującemu imion, nazwisk, kategorii i klas wszystkich urzędników konsularnych poza kierownikiem urzędu konsularnego, tak by umożliwić mu skorzystanie z uprawienia uznania któregoś z konsulów za *persona non grata* jeszcze przed jego przybyciem na terytorium państwa przyjmującego. Wyraźne podkreślenie uprawnieniowego charakteru omawianej instytucji sprzyja dyskrecjonalności jej stosowania.

Niezależnie od powyższych uwag klasyfikacyjnych należy stwierdzić, że przyjęcie w praktyce przez państwa instytucji wielowarstwowych retorsji (wręcz w formule zakładniczej – gdy dyplomata *de facto* staje się zakładnikiem, a prędzej czy później „ofiara” wspomnianej instytucji wykorzystywanej we wzajemnych utarczkach wielkiej polityki państw) stanowi współczesne wypaczenie obrotu dyplomatycznego. Niestety wydaje się, że jest to już dziś stan nieodwracalny.

Jego wystąpienie natomiast wiąże się z zupełnie innym skutkiem społeczno-zawodowym. Jeszcze bowiem kilka dekad temu (a na pewno przed zimną wojną) skorzystanie z instytucji *persona non grata* wiązało się z następczymi trudnościami w dalszym funkcjonowaniu zawodowym dyplomaty. Znacząco wzrastało ryzyko, że przedstawiciel dyplomatyczny czy urzędnik konsularny wcześniej uznany w jednym państwie przyjmującym za *persona non grata* ponownie zostanie (często w formule prewencyjnej – po notyfikacji, a zanim przybędzie wypełniać swe funkcje) objęty takim uznaniem w innym państwie przyjmującym. Osoby takie zwykle bowiem utożsamiano ze szpiegami lub ludźmi mającymi skłonności do naruszania prawa bądź nadużywania swojej pozycji. Obecnie, wraz ze wzrostem częstotliwości wykorzystywania instytucji *persona non grata* jako mechanizmu czysto odwetowego (niewiążącego się z jakąkolwiek winą po stronie dyplomaty), takie postrzeganie jego zawodowej pozycji jest rzadsze. Pomimo to państwa wysyłające, dbające o swoich dyplomatów i ich ewentualną dalszą karierę zawodową, usuwają ich często same z placówki, gdy tylko pojawia się ryzyko objęcia ich zakresem zastosowania omawianej instytucji przez państwo przyjmujące. W ten sposób minimalizują możliwość wystąpienia jakiegokolwiek

18 Choć należy zauważyć, że rozwiązanie Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych jest bardziej rozwinięte w stosunku do skrótego ujęcia Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych.

skandalu dyplomatycznego (szczególnie wówczas, gdy związane jest to z zachowaniem dyplomaty) oraz ewentualnego następczego napiętnowania dyplomaty w jego dalszej karierze.

Stosowane tryby uznania i ich konsekwencje dotyczące terminu opuszczenia terytorium państwa przyjmującego

Dychotomia podziału omawianej instytucji występuje wyjątkowo wyraźnie, biorąc pod uwagę termin wymagany przez państwo przyjmujące dla opuszczenia przez osobę uznaną za *persona non grata* jego terytorium.

Pojęcie rozsądnego terminu¹⁹ podobnie jak pojęcie niezwłoczności pojawiają się w treści przepisów z zakresu prawa międzynarodowego publicznego – w szczególności tych odnoszących się do obrotu konsularnego. Przykładowo niezwłoczność notyfikacji konsularnej określonej w art. 36 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych utożsamiana jest orzeczniczo²⁰ z momentem jej dokonania poprzedzającym postawienie zarzutów procesowych zatrzymanemu cudzoziemcowi²¹. W szeregu porządków prawnych prawa wewnętrznego utożsamiane jest to z maksymalnie czterdziestoośmiogodzinnym okresem zatrzymania.

W bieżącej i bardzo wyraźnie ugruntowanej praktyce przyjęło się stosowanie tej instytucji w trybie zwykłym oraz w trybie nadzwyczajnym. Ten pierwszy tryb uregulowany jest w Konwencjach wiedeńskich i dwustronnych konwencjach konsularnych – wiąże się z rozsądnym terminem wskazanym dla opuszczenia terytorium państwa przyjmującego – ów termin postrzegany jest jako 2–3 tygodnie. Ten drugi tryb, niegdyś tradycyjnie określany jako tzw. „wręczenie paszportu”²²,

¹⁹ W samych Konwencjach wiedeńskich pojęcie rozsądnego terminu pojawia się również w regulacjach dotyczących immunitetów (zob. art. 39 ust. 2 i 3 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych).

²⁰ Zob. wyrok MTS z dnia 27 czerwca 2001 r., *Sprawa LaGrand (Niemcy przeciwko USA)* – General List No. 104; wyrok MTS z dnia 31 marca 2004 r., *Sprawa dotycząca Avena i innych obywateli meksykańskich (Meksyk przeciwko USA)* – General List No. 128.

²¹ Co zresztą pozwala niekiedy zauważyć wadliwość tej interpretacji – choćby w przypadkach detencji administracyjnej, która nie wiąże się ze składaniem zarzutów procesowych.

²² Zob. E. Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, New York 1922, s. 378. Nazwa odnosi się do czasów, gdy dokumenty uprawniające do wyjazdu z kraju (w rozumieniu współczesnym raczej zezwolenia wyjazdowe niż paszporty) znajdowały się w dyspozycji monarchy przyjmującego, zaś wspomniana reakcja była związana ze zrywaniem stosunków dyplomatycznych wobec obrazy władcy. Ich wręczenie stanowiło manifestacyjne żądanie natychmiastowego wyjazdu.

nieuregulowany w konwencjach²³, ma natomiast bogatą praktykę potwierdzającą jego uregulowanie zwyczajowe – wiąże się z koniecznością opuszczenia terytorium państwa przyjmującego niezwłocznie, tj. najczęściej w ciągu 24, a maksymalnie 48 godzin od oświadczenia o uznaniu za *persona non grata*²⁴.

Zastosowanie trybu 24–48-godzinnego („wręczenia paszportu”) jest kwestionowane jako uniemożliwiające, w przypadku stosunków dyplomatycznych, prawidłowe zastosowanie art. 39 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych i wprowadzające kompletną niemożność samodzielnego uporządkowania bieżących spraw majątkowych i rodzinnych²⁵. W praktyce jednak traktowane jest to przez państwo przyjmujące jako istotna forma zapewnienia swoistej niedogodności sytuacji faktycznej mającej charakter „kary”. Zakres tej niedogodności sprzyja po części popularności tego pozatraktatowego trybu, który używany obecnie bywa nie tylko w sytuacjach uzasadnionych szczególnym zagrożeniem dla państwa przyjmującego ze strony dyplomaty.

U źródeł dywersyfikacji obu trybów leżą (a przynajmniej leżeć powinny) zdywersyfikowane przesłanki. Przyczynami uznania za *persona non grata* w trybie zwykłym są: naruszenie prawa państwa przyjmującego, naruszenie jego obyczajów, manifestacja poglądów społecznych lub politycznych, wypowiedzi wspierające konkretne opcje polityczne lub ingerencja w kwestie polityczne, podejrzenie szpiegostwa. Tryb kwalifikowany „wręczenia paszportu” uzasadniony jest naruszeniem prawa karnego państwa przyjmującego w stopniu rażącym lub też udowodnione szpiegostwo („złapanie na gorącym uczynku”). Praktyka retaliacyjna odchodzi niestety od tych założeń, w ramach działań retaliacyjnych nierzadkie są sytuacje „mieszane”, w których następuje objęcie uznaniem „w jednej transzy”, np. 20 dyplomatów w trybie zwykłym oraz 2–3 w trybie „wręczenia paszportu”²⁶.

23 Należy zauważyć, że Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych (art. 9 ust. 2), jak i Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych (art. 23 ust. 2) przewidują jedynie rozsądny termin wyjazdu dyplomaty lub konsula. Podobnie stanowią zasadniczo dwustronne konwencje konsularne. Wyjątek stanowi Konwencja nowojorska o misjach specjalnych, która w art. 12 ust. 2 mówi o „odpowiednim czasie” – pod pojęciem tym może się kryć, w zależności od odpowiadania do konkretnego przypadku – zarówno wyjazd rozsądny, jak i wyjazd niezwłoczny.

24 J. Sutor stosuje określenie termin „wyznaczony” – określając, że może on nawet wynosić 24–48 godzin lub więcej od oświadczenia państwa przyjmującego (w każdym razie zbyt mało, by móc uznać go za termin rozsądny dla uporządkowania spraw w państwie przyjmującym). Zob. J. Sutor, *Prawo...*, s. 217.

25 E. Denza, *Diplomatic Law. Commentary on Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford 2016, s. 72.

26 Przykładowo Polska po rosyjskiej agresji na Ukrainę, wydalała 45 rosyjskich dyplomatów w drodze zastosowania wobec nich omawianej instytucji (co zresztą wywołało reakcję retorsyjną strony rosyjskiej), jednego z dyplomatów objęła nakazem wyjazdu w ciągu 48 godzin.

W kontekście tego podziału istotna jest również forma notyfikacji o uznaniu, bowiem od formalnego uznania zaczyna biec rozsądny lub niezwłoczny termin wynikający z treści oświadczenia. Prawo międzynarodowe publiczne co do zasady jest istotnie zdeformalizowane²⁷. W przypadku uznania za *persona non grata* bieg terminu rozpoczyna się, w zależności od sytuacji, od złożenia oświadczenia przez ministerstwo spraw zagranicznych państwa przyjmującego szefowi przedstawicielstwa państwa wysyłającego o objęciu stosownym oświadczeniem dyplomaty tego przedstawicielstwa (w formie pisemnej lub ustnej) lub oświadczenia złożonego przez ministerstwo jednego państwa ministerstwu drugiego państwa składanego za pośrednictwem szefa misji pierwszego państwa – w szczególności gdy dotyczy to uznania szefa misji drugiego państwa w tym pierwszym państwie. Rola mediów w przekazywaniu informacji o niektórych przypadkach i ustnych oświadczeniach przedstawicieli państw w tym zakresie bywa różna – niekiedy są one celowo nagłaśniane, niekiedy zaś ukrywane przed opinią publiczną. Oczywiście zależy to od stanu wzajemnych relacji państw i efektów społecznych, jakie chce osiągnąć państwo przyjmujące.

Niezależnie od zastosowanego trybu państwo wysyłające ma obowiązek odwołania dyplomaty do ojczyzny²⁸. Jednakże w przypadku nieopuszczenia terytorium w terminie określonym dla danego trybu identyczne są w praktyce etapy następce postępowania państwa przyjmującego. Zazwyczaj początkowo informuje się daną osobę o groźbie uznania za osobę prywatną (zapowiedź tzw. *dismissal*). Następnie w ciągu kilku dni, jeżeli osoba uznana za *persona non grata* nie wyjeżdża z państwa przyjmującego, następuje samo ogłoszenie osoby jako prywatnej (*dismissal*) – w formie analogicznej do uznania za *persona non grata*. Od tej chwili osoba nie może korzystać już z bieżących immunitetów, przywilejów ani ułatwień, z uwagi jednak na trwałość immunitetu w stosunku do sprawy, która spowodowała uznanie za *persona non grata*, immunitet obowiązuje²⁹. Wreszcie finalnym rozwiązaniem

27 Pewne drobne i niespójne reguły formalne zawierają unormowania prawa traktatów – natomiast wydają się one w tym zakresie nie stanowić kodyfikacji prawa zwyczajowego. Zasadą prawa międzynarodowego wydaje się być bowiem swoboda formy i istotna dopuszczalność formy ustnej oświadczeń państw składanych przez ich przedstawicieli.

28 Zob. J. Salmon, *Manuel de droit diplomatique*, Bruxelles 1994, s. 490–492.

29 Chyba że doszło do zrzeczenia się immunitetu przez jego rzeczywistego dysponenta, tzn. państwo wysyłające. Nawet jeśli bowiem immunitet ochrania jego posiadacza, to nie ma on w świetle prawa międzynarodowego prawa do dysponowania nim (albo posiada bardzo ograniczone prawo w tym zakresie – może bowiem świadomie odrzucić go jedynie w sytuacji wystąpienia z powództwem przez tegoż dyplomatę – wówczas immunitet pomimo braku zrzeczenia nie będzie obowiązywał wobec powództw wzajemnych; zob. art. 32 ust. 3 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych). Dysponentem („właścicielem”) immunitetu dyplomaty czy konsula jest państwo wysyłające. Najślawniejszym w praktyce polskiej przypadkiem zrzeczenia się immunitetu wobec

jest tzw. ekspulsja – usunięcie obcego dyplomaty (który pomimo uznania za *persona non grata* i pomimo zastosowania *dismissal* nie wyjechał) nawet siłą – aczkolwiek z pełną kurtuazją, biorąc pod uwagę dotychczas wykonywaną przez niego funkcję.

Podział z uwagi na konieczność uzasadnienia uznania

Istniejący w okresie przedkodyfikacyjnym spory problem teoretyczny³⁰, czy uznanie za *persona non grata* powinno być uzasadnione przez państwo przyjmujące, czy też może być dokonane bez jakiegokolwiek uzasadnienia, został rozstrzygnięty na rzecz braku konieczności uzasadniania podjętych przez państwo przyjmujące działań³¹. W istocie rzeczy zaistniałe w praktyce rozstrzygnięcie jest racjonalne. Skoro nie istnieje jakikolwiek środek odwoławczy od podjętej w przedmiocie uznania za *persona non grata* decyzji, to ewentualne uzasadnienie tej decyzji nie ma szczególnego celu. Oczywiście istnieje także w licznych reżimach prawnych (w tym w prawie polskim) praktyka uzasadniania rozstrzygnięć czysto reformatoryjnych ostatniej instancji krajowej (bez skutków kasatoryjnych wiążących się z przekazaniem sprawy w jakimkolwiek zakresie do ponownego rozpoznania), natomiast sens tego typu uzasadnień jest wówczas zasadniczo edukacyjny, zaś w niektórych przypadkach istnieje ścieżka odwoławcza do trybunałów międzynarodowych. W tym przypadku trudno wskazywać edukacyjny lub też jakikolwiek inny cel ewentualnego uzasadnienia.

W stosunku do konkretnego uznania państwo wysyłające nie może podjąć żadnych środków. Nie ma możliwości sprzeciwienia się decyzji uznaniowej. Co ciekawe, Projekt harwardzki zakładał możliwość wyrażenia przez państwo wysyłające sprzeciwu blokującego możliwość odebrania dyplomacie statusu dyplomatycznego³². Praktyka dyplomatyczna, na bazie której oparto kodyfikację, poszła natomiast w zupełnie odmiennym kierunku. Uprawnienie państwa przyjmującego jest pełne. Państwa zainteresowane były utrzymaniem takiego stanu rzeczy – tym bardziej że

dyplomaty, który popełnił przestępstwo i który w razie braku zrzeczenia byłby z pewnością uznany za *persona non grata*, był przypadek przemytu narkotyków (12 kg) przez ambasadora Kostaryki w Polsce C.A. Vargasa Solisa z New Delhi do Warszawy. Ujęty został na Okęciu 20 kwietnia 1993 r., Kostaryka zrzekła się immunitetu i w efekcie został on 18 stycznia 1995 r. skazany na 5 lat więzienia, grzywnę i utratę praw publicznych.

30 Zob. J. Salmon, *Manuel...*, s. 482 i opisana tam XIX-wieczna praktyka brytyjska (państwo to najmocniej opowiadało się za koniecznością uzasadniania oświadczenia pod rygorem nieodwołania dyplomaty objętego nieprawidłowo, zdaniem Wielkiej Brytanii jako państwa wysyłającego, uzasadnionym wnioskiem).

31 Wszystkie wielostronne traktaty dotyczące tej materii przewidują brak konieczności uzasadniania uznania dyplomaty lub konsula za *persona non grata*.

32 E. Denza, *Diplomatic...*, s. 62.

żadne logiczne argumenty nie wskazywały na potrzebę wprowadzania uprawnienia proceduralnego państwa wysyłającego, nawet w postaci możliwości otrzymania uzasadnienia decyzji.

Z pewnością utrwaleniu rozwiązania polegającego na braku uzasadnienia sprzyjał fakt podejmowania decyzji w sposób dyskrejonalny jedynie w celu zaszkodzenia państwu wysyłającemu, w związku z jego postawą w zupełnie innym zakresie aktywności międzynarodowej niż obrót dyplomatyczno-konsularny. Trudno by było takie uznanie – stanowiące efekt odległych od zachowania dyplomaty zdarzeń międzynarodowych – przekonująco (i bez ujawnienia tajemnicy państwowej) uzasadnić. Brak uzasadnienia wiąże się również z koniecznością ukrywania pewnych zdarzeń przed opinią publiczną – także takich, które wskazywałyby na niewłaściwą czy opóźnioną aktywność państwa przyjmującego w celu zapobiegania szpiegostwu (która zresztą pozornie jest opóźniona – państwo przyjmujące, będąc zainteresowane bardziej miejscowymi kontaktami dyplomatycznego szpiega, często celowo opóźnia ujawnienie własnej wiedzy i w konsekwencji uznanie za *persona non grata*). Tym samym wydaje się, że skoro uzasadnienie może skutkować krytyką państwa przyjmującego z każdej w zasadzie strony, zdecydowanie bezpieczniejszym rozwiązaniem jest od niego odstąpić, co stało się współczesnym standardem omawianej instytucji.

Oczywiście niekiedy państwa przyjmujące jednoznacznie uzasadniają decyzję (abstrahując od faktu, że uzasadnienie swoją lapidarnością pełni w gruncie rzeczy rolę maskującą fakt braku rzeczywistego uzasadnienia³³) – nie mają obowiązku uzasadniania, ale mają takie prawo, które wykonują szczególnie wówczas, gdy w ten sposób przecinają spekulacje lub osiągają pewną korzyść (np. zapobiegając działaniom odwetowym).

Podsumowanie

Obserwacja stosowania omawianej instytucji wskazuje na istotne przemieszczenie faktyczne, z jakim dziś mamy do czynienia. Świadczy ono zresztą o swoistej deprecjacji instytucji dyplomatycznych we współczesnym świecie. U źródeł takiego stanu rzeczy leży przemieszczenie kilku czynników, ze zdemolowaniem współczesnego systemu edukacyjnego na wstępie. Dyplomacja wypełniana przez polityków bez przygotowania (polegająca na przysłowiowym „poklepywaniu się po plecach”),

³³ Np. Czarnogóra, uznając za *persona non grata* dyplomatę rosyjskiego w sierpniu 2022 r. i określając tygodniowy termin wyjazdu, uzasadniła swoją decyzję „naruszeniem przez niego reguł Konwencji wiedeńskiej” [sic!].

przy jednoczesnym coraz szerszym monitorowaniu medialnym wszelkich spotkań oficjalnych (co sprzyja utrwalaniu medialnie nośnych zachowań – z perspektywy profesjonalizmu dyplomacji niedopuszczalnych), wiedzie na manowce. Instytucja *persona non grata*, choć nadal stosowana jest zgodnie z swoim pierwotnym założeniem (jako swoista „kara zastępcza” wobec osoby, której nie można ukarać zgodnie z prawem krajowym, z uwagi na posiadany przez nią immunitet, lub też wobec której, z uwagi na szeroko pojęty interes państwa, z dochodzenia sprawiedliwości przed wymiarem krajowym się rezygnuje), w sporym stopniu obecnie stanowi mechanizm retaliacyjnego wyrównywania rachunków przez państwa – rachunków dotyczących często odległych od dyplomacji dziedzin stosunków międzynarodowych. Co się z tym wiąże, z uwagi na taki odwetowy charakter omawianej instytucji, zmniejszyła się stygmatyzacja zawodowa dyplomatów objętych zastosowaniem tej instytucji. Często przy tym dochodzi do relatywizacji zachowań dyplomatycznych, które zdecydowanie zasługiwałyby na reakcję w postaci uznania za *persona non grata* i jeszcze kilka dekad temu z pewnością z taką reakcją by się spotkały. Wiele reakcji jeszcze parę dekad temu politycznie niedopuszczalnych byłoby obecnie uznanych za mieszczące się w granicach normy³⁴. Niewątpliwie rolę odgrywają tu interesy polityczne i ewentualne alianse państwa przyjmującego³⁵.

Jeżeli chodzi o tryby stosowania uznania za *persona non grata*, to na bieżąco w praktyce stosowany jest zarówno tryb wynikający z litery traktatów, a wskazujący na rozsądny termin (pozwalający na bieżące załatwienie spraw zawodowych przed wyjazdem), jak też wynikający z międzynarodowego prawa zwyczajowego tryb wyjazdu niezwłocznego („wręczenie paszportu”). Ten drugi przypadek obecnie utracił swą pierwotną rolę – gdy stosowany był wobec dyplomatów w sytuacjach niebezpiecznych (obecnie bywa stosowany głównie jako bolesna dla państwa wysyłającego dokładka, nie jest skutkiem rzeczywistego wystąpienia zdarzenia wymagającego natychmiastowego wyjazdu dyplomaty).

34 Np. propagowanie przez ambasadorów kilku państw symboliki LGBT obok symboli narodowych – np. obok flagi państwowej na budynku Ambasady USA w Warszawie, co miało stanowić manifest wobec rzekomej postawy władz RP (rzekomo wrogiej wobec środowisk LGBT). Nawet gdyby taka postawa państwa przyjmującego była rzeczywista, to taka manifestacja poglądów jeszcze niedawno mogłaby stanowić podstawę uznania za *persona non grata* ambasadora państwa wysyłającego.

35 Przykładowo była ambasador Izraela A. Azari oraz była ambasador USA G. Mosbacher z pewnością szeregiem wypowiedzi zasługiwały na zastosowanie przez RP omawianej instytucji. Przy czym sporo z tych wypowiedzi i działań miało charakter autokompromitujący i pozwalało głównie powziąć informacje na temat infantylności zachowania lub braku profesjonalizmu obu Pań. Natomiast sytuacja geopolityczna i znaczenie tych państw wysyłających dla RP nie sprzyjały natomiast podjęciu takich decyzji.

Instytucja ta obecnie przeżywa i w najbliższych latach znów przeżyje niestety swój renesans. Od czasu swojego powstania, nigdy nie będąc bowiem w historii dyplomacji zapomnianą, szczególnie obficie stosowana była w okresie wojen dyplomatycznych i stanu permanentnego zagrożenia w obliczu rywalizacji mocarstw. Kolejna zimna wojna pomiędzy cywilizacją Zachodniego Świata a dyktaturami wschodu z pewnością będzie obfitowała w tego typu masowe wykorzystanie wspomnianej instytucji – przede wszystkim niestety w formie środka odwetowego³⁶.

Bibliografia

- Combacau J., Sur S., *Droit international public*, Paris 1997.
- Conforti B., *Diritto internazionale*, Napoli 1995.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- Denza E., *Diplomatic Law. Commentary on Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford 2016.
- Gordon E. (oprac.), *613 Przykazań judaizmu oraz siedem przykazań rabinicznych i siedem przykazań dla potomków Noacha*, Kraków 2013.
- Nahlik St.E., *Narodziny nowożytnej dyplomacji*, Wrocław 1971.
- Rybczyński A., *Sezon na szpionów*, „Nowe Państwo” 2023, nr 2, s. 81–90.
- Salmon J., *Manuel de droit diplomatique*, Bruxelles 1994.
- Satow E., *A Guide to Diplomatic Practice*, New York 1922.
- Sutor J., *Dochodzenie roszczeń przez obywateli miejscowych zatrudnionych na podstawie umów o pracę w obcych przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 11–12, s. 74–95.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2019.
- Verdross A., *Völkerrecht*, Wien 1964.

³⁶ Państwa zachodnie po pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. wydały masowo dyplomatów rosyjskich z wykorzystaniem omawianej instytucji w obu jej trybach związanych z terminem. Od rozpoczęcia pełnoskalowej agresji do początków lutego 2023 r. (a więc na przestrzeni blisko roku) wydano z państw demokratycznych ponad 600 dyplomatów, uznając ich za *personae non gratae*, 2/3 osób z tej grupy uznano za szpiegów (pozostała 1/3 stanowiła prawdopodobnie efekt działania retorsyjnego). Zob. A. Rybczyński, *Sezon na szpionów*, „Nowe Państwo” 2023, nr 2, s. 86. W odpowiedzi Rosja na masową skalę wydała dyplomatów z państw zachodnich. Niektóre z państw w celu wręcz usystematyzowania retorsji przyjęły formalne rozwiązania wskazujące, że liczba rosyjskich dyplomatów w danym państwie musi każdorazowo odpowiadać liczbie dyplomatów tego państwa w Moskwie; taką decyzję podjęła w 2023 r. Holandia – zob. *Komunikat MSZ Holandii. Działania Rosjan w Hadze „niedopuszczalne”*, www.o2.pl (dostęp: 19.02.2023).

Particularities of the institution of recognition as *persona non grata* in diplomatic and consular law

Abstract

The article is a dogmatic analysis of the recognition as *persona non grata* in diplomatic and consular law conducted through a comparison of treaty solutions and an empirical reference to the existing practice of states. The research has led to a multifaceted qualification of this institution and making its dichotomous divisions. The analysis also leads to the conclusion that this institution, unfortunately, has a growing prospect of use. The polarization of the international environment (primarily the political conflict on the US–China line or the war in Ukraine, and the associated deterioration of diplomatic relations with Russia) permanently lead to a number of negative diplomatic events, including those involving the recognition of diplomats or consuls as *personae non gratae*.

Keywords: recognition as *persona non grata*, diplomatic law, consular law, retaliatory measures

CYTOWANIE

Czubik P., *Specyfika instytucji uznania za persona non grata w prawie dyplomatycznym i konsularnym*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 1 (52), 9–23, DOI: 10.18276/ais.2025.52-01.