

dr Tomasz Kamiński

*Institut Prawa Międzynarodowego
Uniwersytet Warszawski*

Swoboda porozumiewania się urzędu konsularnego określona w art. 35 konwencji wiedeńskiej z 1963 roku w świetle prac przygotowawczych KPM ONZ

1. Uwagi wstępne

Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 roku¹, wraz z nieco wcześniejszą konwencją wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych², stanowi przykład jednych z najszerzej przyjętych umów międzynarodowych. Ich stronami jest obecnie – odpowiednio – sto siedemdziesiąt sześć³ i sto osiemdziesiąt dziewięć⁴ państw. Natomiast pozostałe spośród przyjętych w ramach ONZ konwencji regulujących kwestię obrotu dyplomatycznego i konsularnego nie cieszą się już taką popularnością. I tak, stronami konwencji nowojorskiej z 1969 roku o misjach specjalnych jest obecnie trzydzieści osiem państw⁵, natomiast konwencja wiedeńska o reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi o charakterze powszechnym z 1975 roku nie weszła dotychczas w życie. Należy jednak nadmienić, że depozytariuszowi brakuje już tylko jednego dokumentu, który pozwoliłby na osiągnięcie progu ratyfikacyjnego ustalonego zgodnie

¹ Dalej także jako KW'63. Tekst polski: Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98, załącznik.

² Dalej także jako KW'61. Tekst polski: Dz. U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232, załącznik.

³ Według stanu na 18.01.2014. Zob. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-6&chapter=3&lang=en.

⁴ Według stanu na 18.01.2014. Zob. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-3&chapter=3&lang=en.

⁵ Według stanu na 18.01.2014. Zob. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-9&chapter=3&lang=en).

z brzmieniem art. 89 tej konwencji na poziomie trzydziestu pięciu dokumentów ratyfikacji lub przystąpienia⁶.

2. Kodyfikacja prawa dyplomatycznego i konsularnego

Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 roku stanowi efekt prac kodyfikacyjnych prowadzonych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ będącą organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego. Na jego to bowiem barki państwa członkowskie ONZ postanowiły złożyć obowiązek inicjowania badań i przyjmowania zaleceń w celu „popierania stopniowego rozwoju prawa międzynarodowego i jego kodyfikacji”⁷. Realizację tego obowiązku postanowiono zaś powierzyć Komisji Prawa Międzynarodowego⁸ – ciału eksperckiemu, utworzonemu w dniu 21 listopada 1947 roku na mocy rezolucji nr 174 (II) Zgromadzenia Ogólnego ONZ jako jego organ pomocniczy. Na Komisji spoczął więc obowiązek podjęcia działań mających na celu kodyfikację i stopniowy rozwój prawa międzynarodowego. Pojęcia te zostały zdefiniowane w art. 15 Statutu KPM ONZ, zgodnie z którym pierwsze z nich oznacza ściślejsze formułowanie i systematyzowanie norm prawa międzynarodowego „w tych dziedzinach, w których istnieje już rozległa praktyka państw, precedensy i doktryna”, natomiast drugie używane jest przez statut Komisji w znaczeniu „przygotowywania projektów konwencji w sprawach, które nie zostały jeszcze uregulowane przez prawo międzynarodowe lub w których praktyka państw nie rozwinęła jeszcze prawa w stopniu dostatecznym”⁹. Należy przy tym podkreślić, że drugie z wymienionych pojęć występuje również w polskiej literaturze przedmiotu jako „postępowy rozwój prawa międzynarodowego”, natomiast moim zdaniem oba sformułowania należałoby raczej tłumaczyć jako „progresywny rozwój prawa międzynarodowego”¹⁰.

Przechodząc do krótkiego omówienia i umiejscowienia w czasie prac KPM ONZ nad kodyfikacją i rozwojem prawa konsularnego, należy stwierdzić, że w zasadzie rozpoczęły się one już w 1949 roku, kiedy Komisja umieściła „stosunki i immunitety konsularne” wśród czternastu zagadnień wymagających, a zarazem

⁶ Zob. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-11&chapter=3&lang=en (dostęp: 18.01.2014).

⁷ Art. 13 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych (tekst polski: Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.).

⁸ Dalej także jako KPM ONZ lub Komisja.

⁹ Tekst statutu KPM ONZ w K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław 1969, s. 433–435.

¹⁰ Zob. szerzej: T. Kamiński, *Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku jako wyraz kodyfikacji i „progresywnego rozwoju” prawa dyplomatycznego* [w:] H. Izdebski (red.), *Nauka i nauczanie prawa. Tradycja i przyszłość. Konferencja na dwóchsetlecie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 7 marca 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 145–163.

kwalifikujących się do podjęcia prac kodyfikacyjnych. Jednak prace Komisji nad projektem regulacji międzynarodowej poświęconej stosunkom konsularnym zostały poprzedzone podjęciem działań na rzecz kodyfikacji stosunków i immunitetów dyplomatycznych, które to zagadnienie zostało również umieszczone na liście przedłożonej przez Komisję Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ w 1949 roku.

Prace nad kodyfikacją prawa dyplomatycznego podjęto w zasadzie dopiero w roku 1954, kiedy na VI sesji KPM ONZ powołano sprawozdawcę tematu w osobie Szweda A.E.F. Sandströma. Przygotowany przez niego raport¹¹, który zamierzano poddać analizie na kolejnej (VII) sesji Komisji w 1955 roku, został jednak ostatecznie, ze względu na brak czasu, rozpatrzony dopiero dwa lata później. Przygotowano wówczas pierwszą wersję projektu, którą na podstawie art. 16 i 21 statutu Komisji przekazano za pośrednictwem Sekretarza Generalnego ONZ rządów państw członkowskich do zaopiniowania¹². Prace Komisji były więc na bieżąco konsultowane z państwami członkowskimi ONZ, a z możliwości nadesłania uwag skorzystało wówczas dwadzieścia jeden państw¹³. Stanowiły one podstawę do zaproponowania przez sprawozdawcę zmian do projektu¹⁴, którego ostateczna wersja, zawierająca uregulowania odnoszące się jedynie do sytuacji prawnej stałych misji dyplomatycznych, została opracowana na X sesji KPM ONZ w 1958 roku.

Natomiast prace nad projektem dotyczącym stosunków konsularnych podjęto na VII sesji Komisji w 1955 roku poprzez powołanie sprawozdawcy tematu w osobie Czecha J. Žourka. Pierwszy raport przedłożył on w 1957 roku, jednak zarówno ze względu na czas poświęcany przez Komisję innym zagadnieniom, jak i na obowiązki J. Žourka wynikające z zaangażowania w prace Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w charakterze sędziego *ad hoc*, merytoryczne rozpatrzenie tego raportu przeciągnęło się do XI sesji w 1959 roku. Omówiono jednak wówczas tylko pierwszą część raportu, a artykuł poświęcony swobodzie porozumiewania się urzędu konsularnego trafił ostatecznie pod obrady Komisji dopiero podczas jej XII sesji w 1960 roku. Dokończono wówczas pierwsze czytanie projektu i przekazano go rządów państw członkowskich ONZ do zaopiniowania z prośbą o nadsyłanie opinii do 1 lutego 1961 roku. Z prawa tego do dnia 16 czerwca 1961 roku, kiedy Komisja zakończyła rozpatrywanie zgłoszonych komentarzy, zdecydowało się skorzystać dwiętnaście państw¹⁵. Drugie czytanie projektu odbyło się na XIII sesji KPM ONZ w 1961 roku, a następnie Komisja, postępując tak jak w przypadku projektu poświęconego stosunkom dyplomatycznym, postanowiła zgodnie z art. 23 § 1 pkt d swojego statutu rekomendować

¹¹ Zob. Yearbook of International Law Commission (dalej ILC Yearbook) 1955, vol. II, s. 9–18.

¹² ILC Yearbook 1957, vol. II, s. 132.

¹³ Komentarze rządów zob.: ILC Yearbook 1958, vol. II, s. 111–139.

¹⁴ *Ibidem*, s. 16–19.

¹⁵ ILC Yearbook 1961, vol. II, s. 89–90 [par. 9–24].

Zgromadzeniu Ogólnemu zwołanie międzynarodowej konferencji dla rozpatrzenia projektu przedłożonego przez Komisję i zawarcia w tym przedmiocie stosownej konwencji międzynarodowej¹⁶.

Rozpatrywanie projektu konsularnego przez KPM ONZ w drugiej kolejności w sposób istotny wpłynęło na ostateczny kształt projektu, którego brzmienie postanowiono ostatecznie, tam gdzie to było możliwe, oprzeć na finalnej wersji projektu poświęconego stosunkom dyplomatycznym przyjętego przez Komisję w 1958 roku. Należy również podkreślić, że zarówno sam tekst projektu KPM z 1958 roku, jak i pozostająca świeżo w pamięci członków Komisji dyskusja towarzysząca przyjmowaniu zawartych w nim rozwiązań miały decydujący wpływ na ostateczną wersję projektu poświęconego stosunkom konsularnym przyjętego przez KPM ONZ w 1961 roku. Artykuł projektu poświęcony swobodzie komunikowania się urzędu konsularnego nie był w tym zakresie wyjątkiem, a jego ostateczna wersja odbiegała w sposób zdecydowany od pierwotnej propozycji sprawozdawcy.

3. Swoboda komunikowania się misji dyplomatycznej i urzędu konsularnego w świetle konwencji wiedeńskich

Każda ze wskazanych na początku niniejszego artykułu czterech konwencji poświęconych kodyfikacji prawa dyplomatycznego i konsularnego zawiera postanowienia dotyczące swobody komunikowania się dla celów urzędowych, w tym korzystania z kurierów i chronionych prawem przesyłek. Przyjęte w nich uregulowania są przy tym wzorowane na postanowieniach konwencji wiedeńskiej z 1961 roku. Nie są one jednak identyczne w treści, a podstawowa różnica pomiędzy regulacjami zawartymi w umowach będących przedmiotem analizy, tj. art. 27 KW'61 i art. 35 KW'63, dotyczy paragrafów 3 określających status poczty dyplomatycznej i konsularnej. O ile bowiem art. 27 § 3 konwencji z 1961 roku porzeka na określeniu zasady ogólnej, zgodnie z którą poczta dyplomatyczna „nie powinna być otwierana ani zatrzymywana”, to jego konsularny odpowiednik, który E. Denza określa mianem „challenge and return provision”¹⁷, dopuszcza od niej wyjątek pozwalający na uzależnienie zgody na wjazd przesyłki od zezwolenia na jej otwarcie w przypadku zaistnienia poważnych wątpliwości co do legalności jej zawartości¹⁸.

¹⁶ *Ibidem*, s. 91 [par. 27].

¹⁷ E. Denza, *Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford 2008, s. 247.

¹⁸ Art. 35 § 3 KW'63: „Poczty konsularnej nie wolno ani otwierać, ani zatrzymywać. Jeżeli jednak właściwe władze państwa przyjmującego mają poważne podstawy, aby przypuszczać, że poczta zawiera inne przedmioty niż korespondencja, dokumenty i przedmioty określone w ustępie 4 niniejszego artykułu, mogą prosić, aby poczta ta została otwarta w ich obecności przez upoważnionego przedstawiciela państwa wysyłającego. Jeżeli władze państwa wysyłającego odmówią zastosowania się do tej prośby, poczta zostanie zwrócona do miejsca, skąd pochodzi”.

Pozostałe różnice pomiędzy uregulowaniami obydwu konwencji dotyczącymi swobody komunikowania się misji dyplomatycznej i urzędu konsularnego nie są znaczne i polegają głównie na uszczegółowieniu i rozwinięciu postanowień konwencji wiedeńskiej z 1961 roku¹⁹. I tak, pierwsze paragrafy obydwu artykułów przy zachowaniu specyfiki danej dziedziny obrotu, są w zasadzie identyczne co do meritum²⁰. Statuuja one szeroko rozumianą zasadę swobody porozumiewania się misji dyplomatycznej i urzędu konsularnego, która może być realizowana w zasadzie z wszelkimi podmiotami, pod warunkiem spełniania przesłanki komunikowania się w celach urzędowych. Komentarz do projektu KPM wśród podmiotów uprawnionych lokuje nie tylko wyraźnie wymienione w treści tego paragrafu, lecz wskazuje również na misje dyplomatyczne i urzędy konsularne innych państw i to bez względu na ich usytuowanie, jak również na organizacje międzynarodowe²¹. Należy przy tym pamiętać, że konwencja z 1963 roku zawiera odrębne uregulowanie dotyczące swobody komunikowania się urzędu konsularnego z własnymi obywatelami znajdującymi się na terytorium państwa przyjmującego²², jak również określa tryb właściwy dla komunikowania się urzędu konsularnego z władzami państwa przyjmującego²³. Istota pierwszych paragrafów artykułów KW'61 i KW'63 poświęconych swobodzie porozumiewania się przedstawicielstw państwa wysyłającego w państwie przyjmującym polega jednak na przyznaniu im przywilejów służących ułatwianiu i ochronie komunikowania się z własnym rządem, przedstawicielstwami dyplomatycznymi oraz innymi urzędami konsularnymi państwa wysyłającego. Obejmują one upoważnienie do korzystania z tak zwanych „wszelkich odpowiednich środków” dla kontaktowania się z wyżej wskazanym kręgiem adresatów w celach urzędowych. Konwencja wiedeńska z 1961 roku wymienia wśród nich *expressis verbis* kurierów dyplomatycznych oraz korespondencję sporządzoną kodem lub szyfrem, natomiast druga z nich dodaje jeszcze kurierów konsularnych i pocztę konsularną, przy czym należy pamiętać, że obydwie wyliczenia nie mają charakteru wyczerpującego. Powyższe rozróżnienie pozwala, moim zdaniem, na odróżnienie swobody komunikowania się *sensu largo*, od poddanej uregulowaniom szczególnym swobody komunikowania się

¹⁹ Z tego też względu zamieszczony w przypisach tekst komentowanych przepisów pochodzi z konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, z zaznaczonymi fragmentami stanowiącymi rozwinięcie w stosunku do rozwiązań przyjętych w roku 1961.

²⁰ Art. 35 § 1 KW'63: „Państwo przyjmujące dopuszcza i ochrania swobodę porozumiewania się urzędu konsularnego do wszelkich celów urzędowych. Przy porozumiewaniu się z rządem, przedstawicielstwami dyplomatycznymi oraz innymi urzędami konsularnymi państwa wysyłającego, bez względu na to, gdzie się znajdują, urząd konsularny może używać wszelkich odpowiednich środków, łącznie z kurierami dyplomatycznymi lub konsularnymi, pocztą dyplomatyczną lub konsularną oraz korespondencją sporządzoną kodem lub szyfrem. Urząd konsularny może jednak zainstalować nadajnik radiowy i używać go jedynie za zgodą państwa przyjmującego”.

²¹ Zob. komentarz KPM ONZ do art. 35 projektu. ILC Yearbook 1961, vol. II, s. 111 [par. 2].

²² Zob. przypis nr 53.

²³ Zob. art. 38 KW'63.

sensu stricto, która może być wykonywana m.in. z wykorzystaniem kurierów oraz wiadomości kodowanych bądź szyfrowanych²⁴. Zadaniem niniejszego opracowania jest prześledzenie prac KPM ONZ posiadających zdecydowany wpływ na nadanie ostatecznego kształtu przywilejowi swobodnego porozumiewania się urzędu konsularnego, przy jednoczesnym zasygnalizowaniu pozostałych zagadnień, takich jak nietykalność korespondencji konsularnej, sytuacja kuriera konsularnego i status przewożonych przez niego przesyłek stanowiących pocztę konsularną.

Wracając do pozostałych przepisów artykułów regulujących swobodę komunikowania się misji dyplomatycznej i urzędu konsularnego, warto podkreślić, że obydwie konwencje przewidują identyczne rozwiązania w odniesieniu do statusu korespondencji dyplomatycznej i konsularnej²⁵, sytuacji kurierów *ad hoc*²⁶ oraz statusu kapitanów powietrznych statków handlowych, którym powierza się niekiedy przewóz przesyłek stanowiących pocztę przeznaczoną dla centrali lub dla placówek państwa wysyłającego.

Większe zmiany dotknęły natomiast statusu kuriera, gdzie konwencja wiedeńska z 1963 roku określa dodatkowe wymogi dotyczące obywatelstwa lub domicylu kuriera konsularnego²⁷ oraz zawartości przesyłek stanowiących pocztę konsularną. KW'63 oprócz dokumentów lub przedmiotów przeznaczonych wyłącznie do użytku urzędowego do legalnej zawartości przesyłek zalicza bowiem także korespondencję urzędową²⁸. Ostatnia ze zmian związana jest natomiast z rozszerzeniem zakresu paragrafu 7 komentowanego artykułu, dotyczącego osób uprawnionych do przewozu poczty konsularnej. Otóż, uregulowania konwencji wiedeńskiej z 1963 roku rozciągają ten przywilej także na kapitanów statków morskich, uzależniając przy tym swobodny dostęp członków urzędu konsularnego

²⁴ Zob. szerzej T. Kamiński, *Status poczty dyplomatycznej. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003, s. 22–29.

²⁵ Art. 35 § 2 KW'63: „Korespondencja urzędowa urzędu konsularnego jest nietykalna. Wyrażenie «korespondencja urzędowa» oznacza wszelką korespondencję dotyczącą urzędu konsularnego i jego funkcji”.

²⁶ Art. 35 § 6 KW'63: „Państwo wysyłające, jego przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne mogą wyznaczać kurierów konsularnych *ad hoc*. W takich przypadkach postanowienia ustępu 5 niniejszego artykułu mają również zastosowanie, z zastrzeżeniem że wymienione tam immunitety wygasają, gdy taki kurier doręczy odbiorcy pocztę konsularną, która została mu powierzona”.

²⁷ Art. 35 § 5 KW'63: „Kurier konsularny powinien być zaopatrzony w urzędowy dokument stwierdzający jego charakter i określający liczbę paczek składających się na pocztę konsularną. **Z wyjątkiem przypadku, gdy państwo przyjmujące na to zezwala, nie może on być obywatelem państwa przyjmującego ani – gdy nie jest obywatelem państwa wysyłającego – nie może mieć stałego miejsca zamieszkania w państwie przyjmującym** [podkr. – T.K.]. 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”.

²⁸ Art. 35 § 4 KW'63: „Paczki składające się na pocztę konsularną powinny mieć widoczne oznaczenie zewnętrzne ich charakteru i mogą zawierać jedynie **korespondencję urzędową** [podkr. – T.K.], jak również dokumenty lub przedmioty przeznaczone wyłącznie do użytku urzędowego”.

do kapitana przewożącego pocztę konsularną w celu odbioru przywiezionej przez niego przesyłki od zawarcia stosownego porozumienia z właściwymi władzami miejscowymi²⁹.

4. Swoboda porozumiewania się urzędu konsularnego w pracach KPM ONZ

Pierwotna propozycja uregulowania badanego zagadnienia została przedłożona w pierwszym raporcie sprawozdawcy Komisji z roku 1957. Kwestia swobodnego porozumiewania się została wówczas poruszona w dwóch artykułach projektu, to jest w art. 23 dotyczącym porozumiewania się z rządem państwa wysyłającego³⁰ oraz w art. 25 przewidującym m.in. nietykalność korespondencji konsularnej³¹. Zgodnie z pierwszym z proponowanych artykułów prawo swobodnego porozumiewania się przedstawicieli konsularnych z władzami państwa wysyłającego obejmowało również możliwość szyfrowanego komunikowania się z misją dyplomatyczną oraz innymi urzędami konsularnymi ustanowionymi w państwie przyjmującym. W komentarzu do tego przepisu znalazła się zaś regulacja wskazująca na kluczowe znaczenie prawa swobodnego komunikowania się konsula z własnym rządem dla wypełniania funkcji konsularnych oraz podkreślająca zwyczajowy charakter tego przywileju³². Drugi ze wskazanych artykułów przewidywał natomiast nietykalność korespondencji konsularnej, przy jednoczesnym podkreśleniu obowiązku jej przestrzegania ciążyącym na państwie przyjmującym.

²⁹ Art. 35 § 7 KW⁶³: „Poczta konsularna może być powierzona **kapitanowi statku morskiego** [podkr. – T.K.] lub handlowego statku powietrznego, udającego się do prawnie dozwolonego miejsca przybycia. Kapitan ten powinien być zaopatrzony w urzędowy dokument określający liczbę paczek składających się na pocztę, lecz nie jest uważany za kuriera konsularnego. **Na podstawie porozumienia z właściwymi władzami miejscowymi** [podkr. – T.K.] urząd konsularny może wysłać jednego ze swych członków w celu bezpośredniego i swobodnego odebrania poczty konsularnej od kapitana statku morskiego lub handlowego statku powietrznego”.

³⁰ Art. 23 [Communication with the authorities of the sending State]: “The sending State has the right that its consular representatives established in the State of residence should be at liberty to correspond freely, in time of peace, with its governmental authorities, including its diplomatic and consular missions established on the territory of the State of residence. Consular representatives have, in particular, the right to communicate with the said authorities by messages in cipher”. ILC Yearbook 1957, vol. II, s. 97–98.

³¹ Art. 25 [The inviolability of consular correspondence, archives and premises]:

“1. The correspondence and archives of consular offices and the premises used as consular offices shall be inviolable.

2. The State of residence must ensure that the privilege of inviolability referred to in paragraph 1 above is respected. If the authorities of that State wish to inspect the consular premises, they must first obtain the permission of the head of the office. However, on no pretext whatever, may the said authorities examine, seize or place under seal the files, papers or other articles which are in the consular offices”. ILC Yearbook 1957, vol. II, s. 98.

³² *Ibidem*.

Należy jednak podkreślić, że kwestia zakresu swobody komunikowania się urzędu konsularnego stała się po raz pierwszy przedmiotem obrad Komisji dopiero w roku 1960, a więc w dwa lata po zakończeniu prac KPM ONZ nad projektem konwencji poświęconej stosunkom dyplomatycznym. Fakt ten nie pozostał bez wpływu na treść proponowanego artykułu³³, która została, zresztą niezbyt szczęśliwie, zmodyfikowana przez sprawozdawcę Komisji – J. Żourka w duchu postanowień art. 25 § 1 projektu dyplomatycznego z 1958 roku³⁴. Artykuł ten różnił się przede wszystkim brakiem odniesienia do kurierów konsularnych, gdyż sprawozdawca podkreślił, że taka instytucja nie występuje w stosunkach konsularnych, a konsulowie korzystają w tym zakresie z usług kurierów dyplomatycznych, których przywileje i immunitety zostały już określone przez projekt KPM ONZ z 1958 roku³⁵.

Nie była to jednak jedyna różnica pomiędzy komentowanymi przepisami. Otóż projekt J. Żourka zdecydowanie rozszerzał krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z przywileju swobody komunikowania się urzędu konsularnego. Nakładał on bowiem na państwo przyjmujące obowiązek przyznania swobody komunikowania się konsułatom państwa wysyłającego dla wszelkich celów urzędowych oraz ochrony tego porozumiewania się, realizowanego, jak stwierdzano, w szczególności z rządem państwa wysyłającego, jego misjami dyplomatycznymi i innymi urzędami konsularnymi bez względu na miejsce ich położenia. Użycie określenia „w szczególności” nadawało więc przedstawionemu wyliczeniu charakter jedynie przykładowy, skutkiem czego m.in. korzystanie z kodu lub szyfru mogło mieć zakres zdecydowanie szerszy od wyraźnie wymienionego i obejmować np. kontakty z własnymi obywatelami na terytorium państwa przyjmującego. Niedogodność ta została bardzo szybko dostrzeżona i podniesiona w toku dyskusji przez członka Komisji A. Verdrossa, który zwrócił uwagę na zbyt szeroki zakres projektowanego przepisu będący wynikiem użycia sformułowania „w szczególności” i zadał pytanie, czy intencją sprawozdawcy nie było aby rozciągnięcie danego przywileju na komunikowanie się ze statkami przynależnymi do państwa wysyłającego³⁶. Z kolei K. Yokota zauważył, że skutkiem takiej regulacji będzie

³³ Art. 29 [Freedom of communication]: “The receiving State shall accord and protect free communication on the part of the consulate for all official purposes, in particular with the Government of the sending State, its diplomatic missions and other consulates, wherever situated. To that end, the consulate may employ all appropriate means, including messages in code or cipher”. ILC Yearbook 1960, vol. II, s. 36.

³⁴ Art. 25 [Freedom of communication]:

“1. The receiving State shall permit and protect free communication on the part of the mission for all official purposes. In communicating with the Government and the other missions and consulates of the sending State, wherever situated, the mission may employ all appropriate means, including diplomatic couriers and messages in code or cipher. (...)”. ILC Yearbook 1958, vol. II, s. 96.

³⁵ ILC Yearbook 1960, vol. I, s. 25 [par. 20].

³⁶ *Ibidem*, s. 25 [par. 23].

przyznanie urzędom konsularnym szerszych uprawnień niż przysługujące misjom dyplomatycznym, z możliwością szyfrowanego komunikowania się z własnymi obywatelami w państwie przyjmującym włącznie. Podkreślił przy tym, że jeżeli takie rozróżnienie, jego zdaniem niepożądane, miałooby w ogóle zostać wprowadzone, to raczej w drugą stronę³⁷. Odpowiadając na powyższe zarzuty, J. Zourek potwierdził, że skutkiem użycia terminu „w szczególności” rzeczywiście będzie rozciągnięcie swobody komunikowania się urzędu konsularnego nie tylko na statki państwa przyjmującego, ale i na rezydujących w państwie przyjmującym przedstawicieli organizacji międzynarodowych³⁸.

Należy zauważyć, że utrzymanie propozycji sprawozdawcy oznaczałoby niekontrolowane poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do chronionego prawem konsularnym szyfrowanego komunikowania się z urzędem konsularnym, którego jedynym ograniczeniem stałoby się kryterium przedmiotowe. Swoistym testem pozwalającym na kodowane komunikowanie się przy użyciu wszelkich odpowiednich środków byłoby bowiem, w dużej mierze subiektywne, uznanie, iż do danego kontaktu ma dojść w celach urzędowych. Takie poszerzenie zakresu projektowanej normy zostało jednak uznane za niewskazane przez zdecydowaną większość członków Komisji, przy czym jej członkowie zwracali przede wszystkim uwagę na skutek maksymalny, czyli na dopuszczenie szyfrowanego komunikowania się w własnymi obywatelami na terytorium państwa przyjmującego³⁹. Formalna poprawka zakładająca usunięcie kontrowersyjnego sformułowania została natomiast zaproponowana przez A. Verdrossa⁴⁰. Warto podkreślić, że ostateczna decyzja Komisji o usunięciu omawianego sformułowania, w powiązaniu z przeredagowaniem całego artykułu, zapewniła oddzielenie swobody komunikowania się *sensu largo* urzędu konsularnego od swobody komunikowania się *sensu stricto*.

Co ciekawe, to właśnie niefortunne sformułowanie sprawozdawcy wywołało ożywioną dyskusję dotyczącą prawa komunikowania się konsula z obywatelami państwa wysyłającego. Kwestia ta została podniesiona przez J.P.A. François, który dzieląc się wątpliwościami, głośno zastanawiał się, czy swoboda komunikowania się urzędu konsularnego obejmuje prawo do porozumiewania się z osobami prywatnymi⁴¹. Udzielenia odpowiedzi podjął się A. Verdross, który pokreślił, że prawo konsula do komunikowania się z własnymi obywatelami stanowi wręcz podstawę właściwego wypełniania jego funkcji⁴². Natomiast dla rozwiania wszelkich wątpliwości w tym względzie zaproponował, aby niezależnie od postulowanego

³⁷ *Ibidem*, s. 25–26 [par. 24].

³⁸ *Ibidem*, s. 26 [par. 26].

³⁹ Zob. *ibidem*; J.P.A. François, s. 26 [par. 28]; G. Amado, s. 26 [par. 30]; R. Ago, s. 30 [par. 21]; A. Matine-Daftary, s. 30 [par. 25]; K. Yokota, s. 34 [par. 46].

⁴⁰ *Ibidem*, s. 29 [par. 12].

⁴¹ *Ibidem*, s. 26 [par. 28].

⁴² Zob. wypowiedź A. Verdrossa, *ibidem*, s. 29 [par. 11].

przez niego usunięcia terminu „w szczególności” Komisja rozważyła możliwość dodania nowego paragrafu potwierdzającego prawo konsula do swobodnego komunikowania się na obszarze swojego okręgu konsularnego z osobami fizycznymi będących obywatelami państwa wysyłającego lub pozostającymi pod jego opieką konsularną⁴³.

Propozycja ta doprowadziła wśród członków Komisji do ostrej polaryzacji stanowisk. Dodanie punktu o swobodzie komunikowania się z własnymi obywatelami zostało poparte przez M. Bartoša, który ponadto zaproponował, aby w komentarzu do przepisu zamieścić stanowisko Komisji wskazujące na analogiczne uprawnienie przysługujące przedstawicielom dyplomatycznym⁴⁴. Przychylnie odniósł się do niej również A. Matine-Daftary, który podkreślił, że dookreślenie zakresu kontaktów z własnymi obywatelami pozwoli na przyjęcie rozwiązania bardziej restryktywnego od ogólnej formuły projektu dyplomatycznego⁴⁵. Natomiast sprzeciw wobec propozycji A. Verdrossa jako pierwszy zgłosił R. Ago, który wprowadzenie przepisu określającego zasady komunikowania się z własnymi obywatelami uznał za zbędne ze względu na oczywisty charakter takiego uprawnienia konsula⁴⁶. Przeciwno temu pomysłowi opowiedziały również takie sławy jak G.I. Tunkin⁴⁷ i G. Scelle, który swój pogląd uzasadniał koniecznością maksymalnego zbliżenia obydwu projektów⁴⁸.

Warto też podkreślić, że w tej kwestii głos zabrał ponownie pomysłodawca poprawki, który podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko, uzasadniając celowość jej wprowadzenia zdecydowanie większym zakresem kontaktów z obywatelami, wynikającym z funkcji konsularnych, wykonywanych jedynie sporadycznie przez przedstawicielstwa dyplomatyczne⁴⁹. Wydaje się jednak, że dla dalszych losów wskazanej poprawki kluczowe znaczenie miała wypowiedź pierwszego z jej oponentów, czyli R. Ago, który przyznał, że choć ogólne sformułowanie art. 25 § 1 projektu Komisji z 1958 roku bez wątpienia obejmuje również prawo do komunikowania się z własnymi obywatelami, to ostatecznie kwestia ta może stać się również przedmiotem bardziej szczegółowej regulacji⁵⁰.

Co ciekawe, decyzja co do celowości dodania nowego paragrafu regulującego kwestię komunikowania się konsułów z własnymi obywatelami nie została podjęta bezpośrednio na forum Komisji, lecz zgodnie z formułą zaproponowaną przez G.I. Tunkina pozostawiono ją z do rozstrzygnięcia Komitetowi Redakcyjnemu jako

⁴³ *Ibidem*, s. 29 [par. 13].

⁴⁴ *Ibidem*, s. 32 [par. 36].

⁴⁵ *Ibidem*, s. 30 [par. 25], s. 33 [par. 41].

⁴⁶ *Ibidem*, s. 30 [par. 22].

⁴⁷ *Ibidem*, s. 31 [par. 33].

⁴⁸ *Ibidem*, s. 30 [par. 26].

⁴⁹ *Ibidem*, s. 32 [par. 39].

⁵⁰ *Ibidem*, s. 34 [par. 47].

jedno z zagadnień, co do którego nie udało się osiągnąć jednomyślności podczas obrad plenarnych. Aprobujące stanowisko Komitetu znalazło finał w postaci projektu odrębnego artykułu (wówczas jako art. 30a), który dookreślał zakres swobody komunikowania się konsula z obywatelami państwa wysyłającego znajdującymi się w obrębie danego okręgu konsularnego. Projekt ten został następnie, przy dwóch głosach wstrzymujących się⁵¹, zaaprobowany przez Komisję⁵², która na kolejnej sesji w 1961 roku, pomimo kilku zmian redakcyjnych tego artykułu wraz z jego przemianowaniem na art. 36, nie zmieniła jednak jego podstawowego zakresu upoważniającego konsula do komunikowania się z obywatelami przebywającymi w jego okręgu konsularnym. Należy przy tym zauważyć, że ostateczny tekst projektu, w przeciwieństwie do wersji z roku 1960 osiągał ten efekt poprzez wskazanie, że obywatelom państwa wysyłającego przysługuje dostęp do kompetentnego urzędu konsularnego. Za taki zaś zgodnie z komentarzem do tego artykułu projekt uznawał urząd, w obrębie okręgu którego dany obywatel się znajduje. Rezygnację ze wskazanego ograniczenia terytorialnego co do zakresu komunikacji przyniosły dopiero obrady konferencji wiedeńskiej w 1963 roku⁵³. Słuszność zniesienia wskazanego ograniczenia wydaje się bezsporna. Wystarczy bowiem zwrócić uwagę nie tyle na jego bezsens, co iluzoryczność występującą np. w przypadku rozmów telefonicznych. Realizacja dyspozycji takiej normy polegająca na uzależnieniu dalszego prowadzenia rozmowy od udzielenia odpowiedzi na pytanie co do przebywania rozmówcy w danym okręgu konsularnym byłaby czystym absurdem, a co więcej – wywoływałaby cały szereg emocji, od niedowierzania do ciężkiej irytacji poszukującego pomocy rozmówcy.

Należy dodać, że choć przepisy określające zasady komunikowania się konsułów z własnymi obywatelami weszły ostatecznie w skład art. 36 konwencji wiedeńskiej z 1963 roku, to niewiele brakowało, aby pomysł ten upadł, trafiony rykoszetem idei dopasowania projektowanego artykułu do postanowień art. 25 projektu dyplomatycznego z 1958 roku. Pomysł ten został podniesiony na samym początku obrad nad badanym zagadnieniem przez członka Komisji G. Amado i pierwotnie dotyczył jedynie ujednolicenia terminologii pierwszego z przepisów art. 29, który na wzór projektu dyplomatycznego miałby stwierdzać, że państwo przyjmujące „dopuszcza i ochrania” swobodę porozumiewania się urzędu, zamiast jak dotychczas ją „przyznawać i ochraniać”⁵⁴. Jednak pomysł rzucony przez G. Amado, niczym fala rozchodząca się po wrzuceniu kamyczka w wodę, zaczął za-

⁵¹ *Ibidem*, s. 304.

⁵² Wówczas jako art. 6 projektu, ILC Yearbook 1960, vol. II, s. 151–152.

⁵³ Art. 36 § 1 pkt a konwencji wiedeńskiej z 1963 roku stanowi: „W celu ułatwienia wykonywania funkcji konsularnych dotyczących obywateli państwa wysyłającego: (...) urzędnicy konsularni mają swobodę porozumiewania się z obywatelami państwa wysyłającego i udawania się do nich. Obywatele państwa wysyłającego mają taką samą swobodę w odniesieniu do porozumiewania się z urzędnikami konsularnymi państwa wysyłającego oraz udawania się do nich; (...)”.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 26 [par. 30].

taczać coraz szersze kręgi i dość szybko okazało się, że członkowie Komisji uznali, że opracowywany projekt powinien ściśle naśladować rozwiązania przyjęte w projekcie prawa dyplomatycznego z 1958 roku⁵⁵. Jednak przy okazji Komisja stała się w pewnym sensie zakładnikiem własnego pomysłu. Otóż, M. Bartoš, omawiając kwestię swobody poruszania się konsula na terytorium państwa przyjmującego, wskazał, że skoro już podjęto decyzję o naśladowaniu modelu przyjętego w projekcie dyplomatycznym, to każde odstępstwo od ujętego w nim przepisu odbierane będzie jako celowe i tym samym pominięcie któregoś z rozwiązań przyjętych w projekcie wzorcowym skutkować będzie pojawieniem się wątpliwości co do dopuszczalności stosowania danej instytucji w przypadku prawa konsularnego⁵⁶. Co ciekawe, rozumowanie to zdawało się działać i w drugim kierunku, o czym najlepiej świadczy wypowiedź R. Ago, który swój sprzeciw wobec wskazanej już propozycji A. Verdrossa, dotyczącej wprowadzenia dodatkowego paragrafu określającego zasady komunikowania się pomiędzy urzędem konsularnym a osobami fizycznymi, uzasadniał spostrzeżeniem, zgodnie z którym brak analogicznego przepisu w projekcie dyplomatycznym mógłby być interpretowany jako uniemożliwiający przedstawicielom dyplomatycznym swobodne komunikowanie się z własnymi obywatelami na terytorium państwa przyjmującego. Interpretacja ta byłaby jednak błędna o tyle, że kontakt z własnymi obywatelami wręcz leży u podstaw sprawowanej przez misje dyplomatyczne opieki dyplomatycznej⁵⁷.

Komisja zdawała się więc postrzegać obydwa projekty jako swoisty system naczyń połączonych. I o ile koncepcja ta wydaje się atrakcyjna intelektualnie, to nie powinna być stosowana bez uwzględnienia specyfiki danej instytucji szeroko rozumianego prawa dyplomatycznego. Tej zaś zawdzięczamy odrębne uregulowanie kwestii swobody komunikowania się z własnymi obywatelami zamieszczone ostatecznie w art. 36 konwencji wiedeńskiej z 1963 roku, przy jednoczesnym braku analogicznej regulacji w konwencji wiedeńskiej z roku 1961.

⁵⁵ Zob. m.in. wypowiedź R. Ago postulującą powtórzenie treści art. 25 § 1 projektu dyplomatycznego, dzięki czemu pierwsze zdanie tego paragrafu zakładające ochronę swobodnego porozumiewania się urzędu konsularnego dla wszelkich celów urzędowych pokryje komunikowanie się z własnymi obywatelami oraz innymi osobami, którym państwo wysyłające winne było zapewnić ochronę, z drugiej zaś kolejne zdanie tego paragrafu wyjaśni, że korzystanie z kurierów oraz szyfrowanych wiadomości zarezerwowane jest wyłącznie dla kontaktów z państwem wysyłającym oraz jego misjami dyplomatycznymi i konsulatami (*ibidem*, s. 30 [par. 23]). Analogiczny zakres odwzorowania art. 25 projektu KPM ONZ z 1958 roku popierał również A. Matine-Daftary, s. 30 [par. 25]. Jednak już wypowiedź G. Scelle optująca za odrzuceniem poprawki dotyczącej swobody komunikowania się konsula z własnymi obywatelami ze względu na konieczność zapewnienia paralelności obydwu projektom zdaje się posiadać szerszy kontekst ze względu na fakt, że odniósł się on również do kwestii legalnej zawartości poczty dyplomatycznej i konsularnej, *ibidem*, s. 31 [par. 27]. Za szerszym, bo obejmującym również uregulowanie sytuacji kurierów konsularnych, odwzorowaniem postanowień art. 25 projektu z 1958 roku opowiedział się również G. Tunkin, *ibidem*, s. 31 [par. 32].

⁵⁶ *Ibidem*, s. 27 [par. 35].

⁵⁷ *Ibidem*, s. 30 [par. 22].

Opowiedzenie się przez członków Komisji za dopasowaniem treści projektowanego artykułu do rozwiązań przyjętych w projekcie dyplomatycznym przyjętym przez Komisję w 1958 roku miało kluczowe znaczenie dla dalszych losów artykułu poświęconego swobodzie komunikowania się konsulatów. I tak, już treść § 1 ustalona po pierwszym czytaniu projektu w 1960 roku⁵⁸ stanowiła trzon, który znamy z konwencji z 1963 roku. Drugie czytanie projektu w roku 1961 przyniosło natomiast zastąpienie kurierów „specjalnych” „konsularnymi” oraz zmiany będące wynikiem dalszego ujednolicania obu projektów. W tym zakresie dodano sformułowanie rozszerzające technikę zapisu informacji, przewidując możliwość korzystania nie tylko z wiadomości szyfrowanych, ale również kodowanych, jak również zdanie dopuszczające korzystanie z nadajników radiowych za zgodą państwa przyjmującego⁵⁹. Dodanie tego ostatniego rozwiązania stanowi swoistą „wisienkę na torcie” koncepcji ujednolicania projektów. Próżno bowiem szukać analogicznego sformułowania w ostatecznym tekście opracowanego przez Komisję projektu dyplomatycznego z roku 1958, choć sama koncepcja była przedmiotem rozważań Komisji w trakcie prac nad projektem⁶⁰. Została ona jednak uwzględniona dopiero w tekście konwencji wyłożonym do podpisu 18 kwietnia 1961 roku, czyli na około dwa tygodnie przed otwarciem XIII sesji KPM ONZ. Ostateczny tekst konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych był więc już Komisji znany, co pozwoliło na dalsze dostosowanie komentowanych przepisów. Wobec powyższego wersja przyjęta na konferencji wiedeńskiej w 1963 powtarza proponowaną przez Komisję treść paragrafu pierwszego, zastępując jedynie używane w projekcie pojęcie „konsulat” terminem „urząd konsularny”.

5. Nietykalkość korespondencji konsularnej oraz status poczty konsularnej i przewożących ją wysłanników w projekcie KPM ONZ

Prace Komisji nad pozostałymi przepisami wchodzącymi w skład art. 35 konwencji wiedeńskiej z 1963 roku, stanowiącymi uzupełnienie i uszczegółowienie ogólnej reguły swobody komunikowania się urzędu konsularnego określonej w § 1 tego artykułu, zostaną z konieczności jedynie zasygnalizowane. Trzeba jednak

⁵⁸ Art. 36 § 1: “The receiving State shall permit and protect free communication on the part of the consulate for all official purposes. In communicating with the government, the diplomatic missions and the other consulates of the sending State, wherever situated, the consulate may employ all appropriate means, including diplomatic or other special couriers, the diplomatic or consular bag and messages in cipher”. ILC Yearbook 1960, vol. II, s. 165.

⁵⁹ Art. 35 § 1: “The receiving State shall permit and protect free communication on the part of the consulate for all official purposes. In communicating with the government, the diplomatic missions and the other consulates of the sending State, wherever situated, the consulate may employ all appropriate means, including diplomatic or consular couriers, the diplomatic or consular bag and messages in code or cipher. However, the consulate may install and use a wireless transmitter only with the consent of the receiving State”. ILC Yearbook 1961, vol. II, s. 111.

⁶⁰ Zob. T. Kamiński, *Status poczty...*, s. 29–32.

przyznać, że towarzysząca im dyskusja prowadzona była niekiedy w sposób nader żywiołowy i bez wątpienia zasługuje na odrębne omówienie⁶¹.

Podjęcie decyzji o wiernym, o ile tylko to będzie możliwe i pożądane, odzorowaniu postanowień projektu dyplomatycznego przesądziło między innymi o wprowadzeniu przepisu *expressis verbis* przewidującego nietykalność korespondencji konsularnej. Z początku nic jednak na to nie wskazywało. Należy bowiem wskazać, że o ile art. 29 projektu w wersji przedłożonej Komisji przez sprawozdawcę w roku 1960 zawierał od samego początku pewne odniesienia do projektu dyplomatycznego, to być może dla równowagi proponowana regulacja statusu korespondencji konsularnej nie podążała tą drogą. O ile bowiem art. 25 § 2 projektu dyplomatycznego z 1958 roku przewidywał nietykalność korespondencji dyplomatycznej⁶², ograniczając ją do korespondencji urzędowej misji, to rozwiązanie przedłożone Komisji w roku 1960 gubiło proponowaną wcześniej przez sprawozdawcę nietykalność korespondencji konsularnej, ograniczając się jedynie do przyznania tego statusu archiwom i dokumentom konsularnym⁶³. Trudno się dziwić, że projekt nie sprawiał w tym zakresie wrażenia spójnej konstrukcji. Co więcej, J. Žourek twierdził, że wprowadzanie odrębnego przepisu jest zbędne, jako że nietykalność korespondencji konsularnej jest już uwzględniona w punkcie przewidującym nietykalność nie tylko archiwów, ale i szeroko rozumianych dokumentów konsularnych⁶⁴. Koncepcja sprawozdawcy nie spotkała się jednak z aprobatą pozostałych członków Komisji⁶⁵. Byli oni co do zasady zgodni z poglądem przedstawionym przez R. Ago⁶⁶, który opowiedział się za dodaniem stosownego punktu wzorowanego na treści art. 25 § 2 projektu Komisji z 1958 roku. K. Yokota, popierając ten punkt widzenia, zauważył, że zasada ta może być uznawana za regułę prawa międzynarodowego, i wskazał, że o ile L. Oppenheim nie dostrzegał wyraźnego rozróżnienia pomiędzy archiwami, dokumentami (*papers*) i korespondencją, to wyraźnie stwierdzał, że urzędowa korespondencja konsularna jest nietykalna⁶⁷. Przy tak szerokim poparciu kwestia nietykalności

⁶¹ Wystarczy tutaj przytoczyć zadane z przekąsem podczas XIII sesji Komisji (kiedy już było w zasadzie przesądzone, że Komisja nie dopuści żadnych wyjątków od zasady nietykalności poczty konsularnej) przez M. Bartoša pytanie, czy państwo, które jednak otworzy przesyłkę zawierającą wyłącznie diamenty i narkotyki, będzie mimo to zobowiązane do przeproszenia państwa wysyłającego. ILC Yearbook 1961, vol. I, s. 96 [par. 93].

⁶² Art. 25 § 2: "The official correspondence of the mission shall be inviolable". ILC Yearbook 1958, vol. II, s. 96.

⁶³ Art. 27 [Inviolability of the archives and documents]: "The archives and documents of the consulate shall be inviolable". ILC Yearbook 1960, vol. II, s. 36.

⁶⁴ ILC Yearbook 1960, vol. I, s. 29 [par. 4].

⁶⁵ *Ibidem*. Zob. wypowiedzi: A.E.F. Sandströma, s. 26 [par. 27]; G. Amado, s. 26 [par. 31]; M. Bartoša, s. 27 [par. 38]; G. Fitzmaurice'a, s. 27 [par. 42–43]; G.I. Tunkina, s. 28 [par. 48]; A. Matine-Daftary, s. 28 [par. 52].

⁶⁶ ILC Yearbook 1960, vol. I, s. 25 [par. 21].

⁶⁷ Zob. ILC Yearbook 1960, vol. I, s. 26 [par. 24].

korespondencji urzędowej została wprowadzona do projektu już w 1960 roku, przy czym, co ciekawe, została umiejscowiona w odrębnym artykule ustalającym jednolity status dla archiwów, dokumentów i korespondencji konsularnej⁶⁸. Stosowne postanowienie, będące odpowiednikiem rozwiązania znanego z konwencji o stosunkach dyplomatycznych, weszło w skład artykułu dotyczącego swobody komunikowania się konsulatu dopiero w ostatecznej wersji projektu⁶⁹.

Natomiast kwestia statusu poczty konsularnej i przewożących ją osób została, jak pamiętamy, pominięta w projektach artykułów przedłożonych przez J. Żourka w roku 1958 i 1960. Wzbudziła ona jednak żywe zainteresowanie członków Komisji i była szeroko dyskutowana już podczas jej XII sesji w 1960 roku. Ostatecznie jednak koniec obrad tej sesji przyniósł uzgodnienie według formuły zaproponowanej przez przewodniczącego G.I. Tunkina, zgodnie z którą Komitetowi Redakcyjnemu przekazywano wytyczne Komisji zakładające zredagowanie zasady swobody komunikowania się urzędu konsularnego zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w art. 25 projektu dyplomatycznego oraz wprowadzenie uregulowania przewidującego nietykalność korespondencji konsularnej. Kolejne dwie kwestie postanowiono zaś przekazać do rozważenia Komitetowi Redakcyjnemu, przy podkreśleniu braku jednomyślności Komisji. Pierwsza z nich dotyczyła omawianej wyżej kwestii komunikowania się z własnymi obywatelami na terytorium państwa przyjmującego, natomiast druga odnosiła się właśnie do statusu przesyłek konsularnych i przewożącego je wysłannika⁷⁰. Przyjęty przez Komisję w roku 1960 tekst, stanowiący wynik prac Komitetu Redakcyjnemu, powtarzał rozwiązania projektu dyplomatycznego z roku 1958. Poprzestał jednak na określeniu statusu poczty konsularnej oraz jej dopuszczalnej zawartości, nie wspominając o statusie przewożących ją wysłanników⁷¹. Przepisy te uległy tylko nieznacznym zmianom na XIII sesji Komisji. W treści § 3 posłużono się już wyraźnie określeniem „poczta konsularna” oraz dodano, że przysługujący jej status wzorowany jest na statusie przysługującym poczcie dyplomatycznej, zgodnie z którym przesyłki ją stanowiące nie podlegają otwarciu ani zatrzymaniu. Natomiast § 4 dodawał zapis utrzymany później w treści konwencji wiedeńskiej z 1963 roku i włączający korespondencję urzędową do legalnej zawartości przesyłek stanowiących pocztę konsularną⁷². W tym kontekście należy oczywiście zwrócić uwagę na wprowadzenie możliwości kontroli przesyłek stanowiących pocztę ograniczoną zgodą udzieloną ze strony upoważnionego przedstawiciela państwa wysyłającego. Wyjątek ten został jednak

⁶⁸ Zob. art. 33 projektu z 1960 roku, ILC Yearbook 1960, vol. II, s. 164.

⁶⁹ Zob. ILC Yearbook 1961, vol. II, s. 111.

⁷⁰ ILC Yearbook 1960, vol. I, s. 34 [par. 48].

⁷¹ Art. 36 § 2: “The bags containing the consular correspondence shall not be opened or detained”. Art. 36 § 3: “These bags, which must bear visible external marks of their character, may only contain documents or articles intended for official use”. Zob. ILC Yearbook 1960, vol. II, s. 165.

⁷² Zob. ILC Yearbook 1961, vol. II, s. 111.

wprowadzony dopiero na konferencji wiedeńskiej w wyniku poprawki zgłoszonej przez delegację amerykańską⁷³.

Na uwagę zasługuje również fakt, że pomimo podjęcia decyzji o dopasowaniu obydwu projektów przez KPM ONZ już w roku 1960, uregulowania dotyczące sytuacji wysłanników przewożących pocztę konsularną pojawiają się dopiero w ostatecznej wersji projektu z roku 1961⁷⁴. Co więcej, nawet wówczas nie uwzględniają one instytucji kuriera konsularnego *ad hoc*, pomimo występowania jego odpowiednika w znanej już ówczesnie treści konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych. Instytucja kuriera *ad hoc* została jednak ostatecznie wprowadzona podczas konferencji wiedeńskiej w roku 1963 celem ujednolicenia statusu osób przewożących przesyłki dyplomatyczne i konsularne.

Uregulowanie statusu kuriera konsularnego dopiero w ostatecznej wersji projektu wynikało z faktu, że mamy w tym wypadku do czynienia z instytucją nową. Przewidujące ją przepisy projektu nie stanowiły więc wyrazu kodyfikacji prawa międzynarodowego, lecz jego progresywnego rozwoju. Celowość jej wprowadzania wydawała się zaś sprawozdawcy wątpliwa. Przedstawiając przedłożoną przez siebie propozycję regulacji w roku 1960, wskazywał, że bardziej zwięzły charakter artykułu w stosunku do projektu dyplomatycznego wynika właśnie z niewystępowania instytucji kuriera konsularnego. Podkreślał przy tym, że urzędy konsularne tradycyjnie korzystały z usług kurierów dyplomatycznych, których status prawny jest już przedmiotem odrębnej regulacji⁷⁵. Ostateczna decyzja o wprowadzeniu instytucji kuriera motywowana była zaś między innymi luką powstającą w sytuacji, gdy państwo wysyłające nie posiada misji dyplomatycznej w państwie przyjmującym. Brak możliwości wyznaczenia kuriera konsularnego stanowiłby wówczas ograniczenie zakresu swobody porozumiewania się urzędu konsularnego. Należy również pamiętać o możliwości korzystania z kurierów konsularnych także w relacjach pomiędzy urzędem konsularnym a misją dyplomatyczną lub pomiędzy urzędami konsularnymi zlokalizowanymi w państwie przyjmującym. Warto jednak

⁷³ L.T. Lee podkreśla, że przepis ten stanowi ochronę przeciwko nadużyciom poczty konsularnej i jest ulepszeniem w stosunku do postanowień konwencji wiedeńskiej z 1961 roku. Jako źródło wiedzy o zgłoszeniu propozycji poprawki przez stronę amerykańską wskazuje natomiast przeprowadzony przez siebie w 1964 roku wywiad z członkiem delegacji USA na konferencję Wardem M. Cameronom. Zob. L.T. Lee, J. Quigley, *Consular Law and Practice*, Oxford 2008, s. 408.

⁷⁴ Art. 35 § 5: "The consular courier shall be provided with an official document indicating his status and the number of packages constituting the consular bag. In the performance of his functions he shall be protected by the receiving State. He shall enjoy personal inviolability and shall not be liable to any form of arrest or detention". Art. 35 § 6: "A consular bag may be entrusted to the captain of a commercial aircraft scheduled to land at an authorized port of entry. He shall be provided with an official document indicating the number of packages constituting the bag but he shall not be considered to be a consular courier. The consulate may send one of its members to take possession of the consular bag directly and freely from the captain of the aircraft". ILC Yearbook 1961, vol. II, s. 111.

⁷⁵ ILC Yearbook 1960, vol. I, s. 25 [par. 20].

wskazać, że w wyniku wprowadzenia przepisów zezwalających na wyznaczanie kurierów konsularnych doszło do wykreowania dodatkowej kategorii osób nie tylko uprawnionych do swobodnego podróżowania po państwie przyjmującym, ale i wyposażonych w przywilej nietykalności.

6. Uwagi końcowe

Podsumowując, należy jeszcze raz wskazać na decydujący wpływ podjętej przez Komisję w roku 1960 decyzji o oparciu projektowanych uregulowań dotyczących swobody komunikowania się urzędu konsularnego na wzorcu przyjętym w projekcie Komisji z roku 1958 dotyczącym stosunków dyplomatycznych. Wpłynęła ona bowiem nie tylko na finalny kształt projektu, ale – jak słusznie wskazują L.T. Lee i J. Quigley – rozszerzała zakres komunikowania się urzędu konsularnego w stosunku do określonego prawem zwyczajowym⁷⁶. Pozwoliła ona przede wszystkim na określenie szerokiego kręgu podmiotów uprawnionych do komunikowania się z urzędem konsularnym, przy jednoczesnym zarezerwowaniu, chronionych prawem międzynarodowym, środków komunikacji tylko dla komunikacji urzędowej *sensu stricto*. Natomiast niejako przy okazji głównym beneficjentem ujednolicenia przepisów został wysłannik urzędu konsularnego podejmujący się przewiezienia przesyłek stanowiących pocztę konsularną. Zyskał on bowiem, w przypadku nadania mu odpowiedniego statusu, ochronę prawną wynikającą bezpośrednio z uregulowań konwencji.

⁷⁶ L.T. Lee, J. Quigley, *op. cit.*, s. 408.