

Szymon Zaręba

Azyl dyplomatyczny w prawie i praktyce państw Ameryki Łacińskiej

Niewiele istnieje w nauce prawa międzynarodowego kwestii tak dzielących poszczególne środowiska prawnicze jak charakter instytucji azylu dyplomatycznego. Szczególną polaryzację można zaobserwować w stosunku prawników europejskich i latynoamerykańskich do tej kwestii. Gdy pierwsi kwalifikują udzielanie tej formy azylu jako naruszenie suwerenności państwa przyjmującego, działanie niezgodne ze statusem i funkcjami misji dyplomatycznej, drudzy skupiają się na jej pozytywnych implikacjach, takich jak ochrona życia i wolności jednostek prześladowanych za poglądy polityczne. Nie ulega natomiast wątpliwości, że jest to praktyka specyficzna dla krajów Ameryki Łacińskiej i jedynie w szczególnych przypadkach stosowana poza jej obszarem.

Czym jest i na czym polega azyl dyplomatyczny?

Azyl dyplomatyczny to „udzielanie osobom ściganym za przestępstwa polityczne schronienia (azylu) w pomieszczeniach przedstawicielstwa dyplomatycznego”. Różni się on tym samym od drugiej, bardziej powszechnej formy, tzw. azylu terytorialnego, polegającego na udzielaniu cudzoziemcowi prześladowanemu za swe przekonania lub działalność zezwolenia na wjazd i pobyt na terytorium państwa udzielającego schronienia.

Pierwowzorem koncepcji azylu dyplomatycznego był panujący już od starożytności zwyczaj zaprzestania ścigania przestępcy, który schronił się w świątyni. Nietetykalność takiej osoby opierała się na normach prawa religijnego, które

nie pozwalało przelewać krwi w świątyni w obawie przed gniewem bóstw. Był to tzw. azyl wewnętrzny, bowiem nie wymagał opuszczenia państwa pobytu w celu uniknięcia odpowiedzialności karnej. Wraz z postępowaniem procesu rozdziału religii od państwa dawał on jednak coraz mniejszą pewność uniknięcia karzącej ręki wymiaru sprawiedliwości.

Już od renesansu, a na dobre od połowy XVII wieku państwa europejskie zaczęły zakładać stałe placówki dyplomatyczne. „W związku z tym powstała potrzeba uznania nietetykalności pomieszczeń zajmowanych przez posła oraz misję dyplomatyczną. [...] początkowo ograniczona do mieszkania, [nietetykalność] była stopniowo rozciągana na budowle usytuowane w dzielnicy”². Obszar taki uznawano nie tylko za teren wyłączony spod jurysdykcji państwa przyjmującego posła, ale wręcz za część terytorium drugiego państwa³. Przestępca, któremu udało się uciec do placówki, stawał się nietetykalny dla organów ścigania państwa, na którego terenie do tej pory przebywał. Z tego powodu obszary pozostające pod zwierzchnictwem dyplomatów zwykle stawały się kryjówkami przestępców. Niemniej przypadki łamania zasady nietetykalności były liczne i często stawały się przyczyną konfliktów dyplomatycznych.

Nic dziwnego, że począwszy od XIX wieku instytucja azylu dyplomatycznego spotykała się z silną krytyką ze strony Europejczyków zajmujących się prawem międzynarodowym. Twierdzono, że narusza ona suwerenność państwa przyjmującego, a w imię nietetykalności posła pozwala na szerzenie się przestępczości. Skłaniano się w większości ku opinii, że państwo

¹ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2006, s. 274.

² J. Pieńkos, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Kraków 2004, s. 203.

³ Zob.: L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa, 1958, s. 207. Autorem tej fikcji prawnej, zwanej koncepcją eksterytorialności, był słynny holenderski prawnik i filozof, Hugo Grocjusz. W świetle prawa udzielenie azylu w poselstwie paradoksalnie można by było wówczas zakwalifikować jako azyl terytorialny.

przyjmujące ma prawo użyć siły, aby zrealizować ciężący na nim obowiązek ukarania przestępcy.

Tymczasem w nowo powstałych na kontynencie amerykańskim państwach instytucja azylu dyplomatycznego torowała sobie coraz szersze drogi.

Jej popularność wynikała z przywiązania szczególnej wagi do przestrzegania wzajemnych przywilejów i immunitetów dyplomatycznych w okresie, gdy ich istnienie opierało się na stosunkowo kruchych podstawach. Wiązała się też z chłodną kalkulacją przywódców, którzy, często niepewni swojej władzy, woleli akceptować taki stan rzeczy w nadziei, że w razie ewentualnego zamachu stanu sami będą mieli możliwość skorzystania z azylu.

Azyl dyplomatyczny w konwencjach panamerykańskich

Instytucja azylu dyplomatycznego została częściowo ujęta w umowach wielostronnych zawieranych między państwami latynoamerykańskimi.

Pierwszą z nich została zawarta w 1889 r. w Montevideo. W świetle jej postanowień przestępca pospolity, który znalazł schronienie w misji dyplomatycznej, powinien zostać przekazany władzom państwa przyjmującego. Osobie oskarżonej o popełnienie przestępstw politycznych schronienia mógł udzielić szef misji dyplomatycznej – w takim wypadku powinien powiadomić o zaistniałej sytuacji państwo przyjmujące, które miało prawo żądać, aby osoba, której udzielono azylu, opuściła jego terytorium najszybciej jak to możliwe, natomiast szef misji mógł domagać się, by zagwarantowano ściganemu prawo bezpiecznego opuszczenia granic danego kraju (przez wydanie glejtu bezpieczeństwa, czyli tzw. listu żelaznego). Zasady te odnosiły się również do okrętów wojennych.

W 1928 r. w Hawanie podpisano Konwencję o azylu. Pozwalała ona na udzielenie azylu „w sytuacji niecierpiącej zwłoki”, w pomieszczeniach misji, na okręcie wojennym, w bazie wojskowej oraz na pokładzie samolotu wojskowego.

Powtórzono w niej obowiązek poinformowania państwa przyjmującego o udzieleniu azylu, uprawnienie państwa przyjmującego do domagania się opuszczenia jego granic w możliwie najkrótszym terminie i prawo dyplomaty do żądania listu żelaznego w imieniu azylanta. Odmówiono azylu przestępcom politycznym, którzy zostali oskarżeni lub skazani za przestępstwa pospolite i dezterom.

Konwencja odniosła się także do kwestii udzielania azylu dyplomatycznego w urzędach konsularnych, które podobnie jak pomieszczenia misji dyplomatycznych, cieszą się przywilejem nietykalności i mogłyby stać się miejscem azylu. Jednoznacznie określono w niej, że „kierownik urzędu konsularnego nie tylko nie ma prawa udzielić azylu w pomieszczeniach konsularnych, lecz zobowiązany jest również do tego, aby osobę, która by się schroniła w tych pomieszczeniach, bądź z nich usunąć, bądź też wydać władzom państwa przyjmującego, ponieważ w innym przypadku dopuściłby się poważnego przekroczenia swoich uprawnień”⁴.

Interpretacja Konwencji stanowiła podstawę licznych konfliktów na tle „kwalifikacji przestępstw politycznych oraz gwarancji bezpieczeństwa dla korzystających z azylu”⁵, dlatego w 1933 w Montevideo podpisano Konwencję o azylu politycznym. Miała ona za zadanie uściślić i zmienić niektóre postanowienia Konwencji hawańskiej. Wyraźnie stwierdziła, że o tym, czy dane przestępstwo ma charakter polityczny – a w konsekwencji jego sprawca zasługuje na ochronę – decyduje państwo udzielające azylu. Powtórzono katalog miejsc, w których można ubiegać się o azyl i po raz kolejny sprzeciwiono się możliwości udzielenia go przestępcom politycznym, którzy popełnili bądź zostali oskarżeni o popełnienie przestępstw pospolitych i dezterom. Ważną innowacją było postanowienie, że azyl nie podlega wzajemności, czyli że państwo udzielające nie ma prawa żądać, aby inne państwa czyniły to samo w stosunku do jego obywateli.

W roku 1939, po raz trzeci w Montevideo, podpisano Traktat o azylu politycznym i schronieniu, który rozwija postanowienia traktatu

⁴ S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003, s. 216.

⁵ B. Wierzbicki, *O azylach i ekstradycji przestępców*, Warszawa 1982, s. 15; zob. też: opisany poniżej kazus Haya de la Torre.

z 1889 r., przeważnie wprowadzając wyjątki od ogólnych reguł poprzedniej umowy. Kwestię uznania charakteru przestępstwa określa się w sposób identyczny jak w Konwencji z 1933, ale pozwala się państwu udzielającemu azylu dyplomatycznego odmówić osobie korzystającej z azylu wstępu na własne terytorium⁶. Do szerokiego katalogu miejsc, w których można otrzymać azyl, wymienionych w dwóch poprzednich konwencjach, dodano prywatną rezydencję szefa misji. Dopuszczono warunkowo udzielenie azylu przestępcom politycznym ściganym za zwykłe przestępstwa i dezterom w wypadkach, gdy popełnione przez nich czyny miały wyraźnie polityczny charakter. Sprecyzowano również wymagania dotyczące poinformowania państwa przyjmującego o udzieleniu azylu – jeśli zdarzenie miało miejsce w stolicy obowiązkiem jest powiadomienie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jeśli poza nią – miejscowych władz administracyjnych. Co ciekawe, obowiązek ten nie występuje w sytuacji, gdy zagrażałoby to bezpieczeństwu uchodźców lub poważne okoliczności utrudniałyby komunikację. Zabrania się azylantowi podejmowania działalności politycznej lub naruszającej porządek publiczny podczas pobytu w placówce dyplomatycznej – jest on zobowiązany dokonać pisemnego przyrzeczenia, że powstrzyma się od takiej działalności, a jeśli odmówi złożenia obietnicy, powinno się niezwłocznie zakończyć azyl. Najważniejszym postanowieniem było ujęcie azylu jako prawa państwa, które może, ale nie musi go udzielić, a nie – jak to czasami było ujmowane – jako prawa osoby ubiegającej się o azyl.

Casus Haya de la Torre

Ważną rolę w interpretacji (kwalifikacja prawna), ale także kształtowaniu się instytucji azylu dyplomatycznego na obszarze Ameryki Łacińskiej odegrała sprawa Haya de la Torre wydane w związku z nią orzeczenia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS).

Sprawę tę MTS rozstrzygał w roku 1950. Została ona wniesiona przez Kolumbię przeciwko Peru. Víctor Raul Haya de la Torre był

przywódcą jednej z peruwiańskich partii politycznych, Amerykańskiego Ruchu Ludowo- Rewolucyjnego. Na początku października 1949 r. w Limie wybuchła kierowana przez niego wojskowa rebelia, której celem było przejęcie władzy w państwie. Stłumiono ją tego samego dnia. Następnego dnia władze wydały dekret, w którym oskarżano partię de la Torre o zorganizowanie nieudanego zamachu stanu, ogłoszono, że kierowana przez nią partia postawiła się poza prawem i zabrania się jej działalności, a jej liderzy wkrótce zostaną postawieni przed sądem. Wprowadzono „stan oblężenia” i zawieszono część praw obywatelskich. Pod koniec października doszło do objęcia władzy przez zbrojną juntę, która ogłosiła, że osoby podejrzane o udział w rebelii będą sądzone w trybie doraźnym i bez możliwości apelacji. Hayowi de la Torre udało się zbiec. 3 stycznia 1950 r. poprosił o azyl ambasadora Kolumbii w Limie, 4 stycznia ambasador poinformował rząd peruwiański o przyjęciu azylanta, jednocześnie wzywając do umożliwienia Hayowi de la Torre opuszczenia terytorium Peru, czego ten kraj kategorycznie odmówił. Kilka dni później przekazano Limie drugą notę, w której Kolumbia uznała de la Torre za uchodźcę politycznego.

W wyniku sporu pomiędzy oboma państwami ustalono oddanie sprawy do MTS.

Kolumbia domagała się od MTS, aby przyznał, że na mocy konwencji z 1928 i ogólnych zasad amerykańskiego prawa międzynarodowego słusznie nadała de la Torre status przestępcy politycznego oraz uznał, że Peru jest zobowiązane dać gwarancje nietykalności osoby Haya de la Torre niezbędne dla swobodnego opuszczenia przez niego granic państwa.

MTS odnosząc się do pierwszej kwestii uznał, że dyplomata ma prawo określić, czy zbiegowi przysługuje prawo azylu, ale państwo przyjmujące może tę decyzję kwestionować. Wytknął rządowi kolumbijskiemu błędne przekonanie, że decyzja taka może być wiążąca dla państwa przyjmującego, tym bardziej, że powoływał się on na konwencję hawańską, która niczego takiego nie przewidywała, natomiast druga powoływana przez niego już w trakcie procesu umowa – z 1933 – nie została ratyfiko-

⁶ Mowa tu o sytuacji, w której osoba, której udzielono azylu dyplomatycznego, po opuszczeniu placówki dyplomatycznej domaga się uzyskania prawa pobytu na terytorium państwa.

wana przez Peru, które nie było w związku z tym związane jej postanowieniami.

W odniesieniu do drugiego wniosku Trybunał przyznał, że bez wątplenia istnieje praktyka natychmiastowego złożenia wniosku ze strony dyplomaty o wyjazd osoby, której udzielono azylu bez oczekiwania na wniosek ze strony państwa przyjmującego. Niemniej jednak zazwyczaj ma to miejsce, gdy państwo przyjmujące wyraża życzenie, by przeciwnik polityczny, który uzyskał azyl, jak najszybciej opuścił jego granice. W opisywanym przypadku rząd Peru nie wnioskował o opuszczenie kraju przez Haya de la Torre i odmówił wydania mu listu żelaznego. Oba wnioski kolumbijskie Trybunał odrzucił przeważającą większością głosów (14:2 i 15:1)

Z kolei Peru twierdziło, że przyznanie azylu Víctorowi Haya de la Torre było pogwałceniem konwencji hawańskiej, gdyż de la Torre był oskarżony również o popełnienie przestępstw pospolitych, oskarżenie jednak nie zostało wystarczająco udowodnione⁷, a wniosek odrzucano większością 15:1.

Duże spory w łonie Trybunału wywołała kwestia okoliczności udzielenia azylu przez Kolumbię. MTS zwrócił uwagę, że azyl powinien być udzielany w sytuacji palącej konieczności, natomiast trudno uznać za taką zgłoszenie się do ambasady kolumbijskiej trzy miesiące po upadku rewolty. Jako okoliczność łagodzącą część sędziów uznawała fakt, że proszący o azyl twierdził, iż jego wolność i życie są zagrożone, powołując się na niebezpieczeństwo wynikające z „nienormalnej sytuacji politycznej istniejącej w Peru”⁸ w związku z kilkakrotnie przedłużanym stanem oblężenia i wspomnianymi wyżej dekretami, a ambasador Kolumbii podjął decyzję w sytuacji nagłej i mógł na niego wywrzeć wpływ fakt, że część współników de la Torre uzyskała już wcześniej azyl i listy żelazne w innych ambasadach. Ostatecznie przeważało zdanie, że nie można „przeciwstawiać azylu wymiarowi sprawiedliwości, uważać go za ochronę przeciw normalnemu stosowaniu prawa i przeciw

orzecznictwu normalnie ukonstytuowanych sądów, gdyż byłoby to mieszanym się dyplomaty do spraw wewnętrznych państwa.”⁹

Większością głosów (10:6) uznano, że azyl został przyznany niezgodnie z art. 2 konwencji hawańskiej, czyli doszło do naruszenia postanowienia dotyczącego nagłości i ograniczenia czasowego.

Warto dodać, że wyrok MTS sprawił, że uznano azyl za instytucję odrębną od nietykalności pomieszczeń misji – odtąd przyjmuje się powszechnie, że osoba uzyskała azyl, gdyż państwo skorzystało z przysługującego mu prawa, nie zaś dlatego, że schroniła się w misji.

Kwestia wykonania orzeczenia – spór o interpretację

Orzeczenie wywołało duże niezadowolenie w państwach Ameryki Łacińskiej. Zaraz po jego wydaniu Kolumbia wystąpiła z wnioskiem o wydanie przez MTS jego interpretacji dotyczącej kwestii, czy jest zobowiązana wydać uchodźcę Peru. Trybunał odmówił, jednakże po ponownym przedstawieniu wniosku postanowił go rozpatrzyć. Uznał jednogłośnie, że nie należy do jego zadań określanie, w jaki sposób powinien zostać zakończony przyznany azyl i że obowiązkiem Kolumbii było zakończyć go po otrzymaniu wyroku. Trzynastoma głosami do jednego stwierdził jednak, że Kolumbia nie ma obowiązku wydać Haya de la Torre władzom peruwiańskim, bowiem interpretacja milczenia konwencji hawańskiej w kwestii wydania azyllanta jako obowiązku dokonania tej czynności byłaby niezgodna z duchem konwencji i tradycją latynoamerykańską.

Doszło więc do paradoksalnej sytuacji, w której Kolumbia została zobowiązana do zakończenia azylu, a jednocześnie nie została zobligowana do przekazania uchodźcy Peru. Nic więc dziwnego, że pomimo wydania dwóch wyroków przez MTS spór nie został ostatecznie rozstrzygnięty.

⁷ MTS powołał się tu m. in. na peruwiański Kodeks Sprawiedliwości Wojskowej, który wyraźnie odróżniał przestępstwa zwykłe od występów zbrojnych

⁸ *Colombian-Peruvian asylum case*, Judgment of November 20th, 1950: ICJ Reports 1950, s. 283.

⁹ L. Ehrlich, dz. cyt., Warszawa 1958, s. 208.

W listopadzie 1953 r. mediacji podjął się Międzyamerykański Komitet Pokoju¹⁰. W roku następnym zaproponował swe usługi przy bezpośrednich negocjacjach dyplomatycznych obu państw. Propozycja została przyjęta i 23 marca doprowadziła do porozumienia. Na jego mocy Haya de la Torre mógł, po ponad pięciu latach, bezpiecznie opuścić ambasadę kolumbijską w Limie i z portu Callao udać się na emigrację [do Meksyku - przyp.red.].¹¹

Konwencja z Caracas

Konsekwencją opisanego sporu kolumbijsko-peruwiańskiego stała się konieczność stworzenia nowego traktatu regulującego sprawę azylu na obszarze Ameryki Łacińskiej. Został on podpisany w Caracas w 1954 r. jako Konwencja w sprawie azylu dyplomatycznego.

Dokument opiera się głównie na postanowieniach traktatu z 1939 (szeroki katalog miejsc, prawo odmowy wstępu na własne terytorium, warunkowa możliwość udzielenia schronienia dezenterom i przestępcom politycznym oskarżonym lub skazanym za przestępstwa pospolite), nieco zmieniając niektóre z nich (nakaz informacji MSZ bądź miejscowych władz administracyjnych jest tu bezwarunkowy; azylant nie musi pisemnie oświadczać, że nie będzie prowadził działalności publicznej). Stwierdza również wyraźnie, że azyl nie podlega wzajemności i że każde państwo ma prawo jego udzielenia, lecz nie jest do tego zobowiązane, podobnie jak do uzasadnienia przyczyn odmowy. Bezpośrednim skutkiem sporu kolumbijsko-peruwiańskiego są klauzule, w których wyjaśnia się określenie „sytuacji niecierpiącej zwłoki” z konwencji z 1928 – jest to sytuacja, w której jednostka jest ścigana przez poszczególne

osoby lub tłum, nad którym władze utraciły kontrolę albo przez same władze i grozi jej utrata życia lub wolności z powodu politycznego prześladowania, przy czym nie można zapewnić jej bezpieczeństwa w inny sposób. Jak widać kwestia ta została zdefiniowana bardzo dokładnie. Jasno określa się też sprawę oceny charakteru przestępstwa, którego sprawca domaga się azylu – decyduje państwo, biorąc jednak pod uwagę informacje dostarczone mu przez rząd państwa przyjmującego. Niemniej obszar decyzyjny pozostawiony osobie ambasadora czy sporny charakter kwalifikacji przestępstwa politycznego sprawiają, że przypadki udzielania azylu na gruncie konwencji z 1954 r. nadal budzą zastrzeżenia.

Wnioski

Czy można mówić o prawie azylu dyplomatycznego jako normie prawa zwyczajowego Ameryki Łacińskiej? Przede wszystkim należy określić, jakie normy należą do prawa zwyczajowego. Na podstawie art. 38. Statutu MTS przyjmuje się, że aby uznać daną normę za prawo zwyczajowe niezbędne są dwa elementy: istnienie powszechnej praktyki państw w danej kwestii i powszechne przekonanie o tym, że zwyczaj ten ma walor obowiązującego prawa (tzw. *opinio iuris sive necessitatis*). Wyrok MTS w sprawie Haya de la Torre pokazał, że o ile można by zaryzykować twierdzenie, że nawet jeśli samo prawo udzielania azylu nie jest kwestionowane przez żadne państwo Ameryki Łacińskiej¹², to brak zgodności dotyczącej jego zakresu czyni je niemożliwym do wykonywania. Powszechna praktyka jest zaś bardzo niejednorodna – zarzut ten został postawiony Kolumbii, gdy starała się udowodnić swoje wnioski podając historyczne przypadki stosowania azylu dyplomatycznego.

¹⁰ MKP to specjalna agencja Organizacji Państw Amerykańskich powołana w 1940 r. w celu pokojowego załatwiania sporów w drodze mediacji; zlikwidowana w 1985 r.

¹¹ W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002, s.231.

¹² Nawet w tej kwestii są jednak różnicowane zdania, np. S. Prakash Sinha w pracy *Asylum and international law* wywodzi, że nawet sama instytucja azylu dyplomatycznego nie zyskała w krajach latynoamerykańskich powszechnej akceptacji: „dwie konwencje, które najszerszej zostały ratyfikowane przez państwa Ameryki Łacińskiej, tj. konwencje z 1928 i 1933 r., uzależniają prawo udzielania azylu dyplomatycznego od stałej praktyki, umów lub ustawodawstwa. Traktaty, które deklarują to prawo i uznają je jako takie [czyli te z lat 1939 i 1954 – przyp. aut.], nie uzyskały powszechnej ratyfikacji”; W chwili obecnej (2007 r.) stronami traktatu z 1939 r. jest 16, zaś konwencji z 1954 r. – 12 na 35 państw należących do Organizacji Państw Amerykańskich (pominąć należy jednak USA i Kanadę, które nie są krajami latynoamerykańskimi).

¹³ Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of November 20th, 1950: ICJ Reports 1950, s. 286.

Stosowanie azylu umożliwiają częściowo normy zawarte w szeregu opisanych traktatów, jednak żaden z nich nie został ratyfikowany przez wszystkie państwa regionu. Ponadto same umowy zawierają nieprzejrzyste instrukcje odsyłając do stałej praktyki bądź ustawodawstw wewnętrznych państw. Cała sytuacja przypomina filozoficzny dylemat, co było pierwsze: jajko czy kura.

„Azyl praktykowany w Ameryce Łacińskiej jest instytucją, która w znacznym stopniu

zawdzięcza swój rozwój czynnikom pozaprawnym. Dobrosąsiedzkie relacje pomiędzy republikami i odmienne interesy polityczne rządów przyczyniły się do wzajemnego uznania azylu niezależnie od jakiegokolwiek jasno zdefiniowanego systemu prawnego”¹³, stwierdził MTS w sprawie Haya de la Torre i niewątpliwie miał bardzo wiele racji. Niezależnie od uregulowań traktatowych azyl dyplomatyczny opiera się w gruncie rzeczy na wzajemnej kurtuazji państw latynoamerykańskich.